

EL DERECHO REAL DE CONSERVACIÓN

Ignacio Carvajal Gómez*

I.- INTRODUCCIÓN

En la actualidad, Chile cuenta con una economía basada, principalmente, en la extracción, explotación y aprovechamiento de sus recursos naturales y biodiversidad, siendo los sectores más fuertes el minero, el agrícola, el forestal y la pesca.

No obstante, es claro que hoy existe un creciente reconocimiento nacional e internacional, respecto de la gran necesidad de involucrarse en la conservación del medio ambiente. Consecuencia de aquello, las obligaciones internacionales asumidas por nuestro país se traducen en mercados más exigentes y rigurosos, desde un punto de vista ambiental, para las exportaciones de nuestras materias primas y productos.¹ Además, nuestro país ha ingresado recientemente a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) por lo que, como miembro, deberá fortalecer las capacidades y estándares de gestión en los ámbitos económico, social, educacional y, por cierto, también en lo ambiental.

Más aún, es fundamental considerar la extraordinaria riqueza natural, biodiversidad (incluyendo un gran número de especies vegetales y animales endémicas y/o que se encuentran en vías de extinción) y la mundialmente reconocida belleza de los paisajes de las regiones de nuestro país, sobre todo cuando recién comenzamos a descubrir y desarrollar nuestro enorme potencial turístico.

Resulta evidente que si queremos mantener un desarrollo sustentable en el tiempo así como realizar un adecuado uso de nuestros recursos naturales, en beneficio de las actuales y futuras generaciones, es tiempo de adoptar las medidas que sean necesarias para alcanzar tan importantes objetivos.

* Abogado Universidad Adolfo Ibáñez. Miembro de Fiscalía de Medio Ambiente (FIMA).

1 RODAS, Mauricio; "Cláusulas ambientales y de inversión extranjera directa en los tratados de libre comercio suscritos por México y Chile"; División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL (ONU), Santiago de Chile, diciembre de 2003. [En línea] <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/19765/lcl2038e.pdf> [consulta 10 de marzo de 2010].

Para materializar esta ambiciosa meta, es preciso corregir las deficiencias de nuestro actual sistema de conservación ambiental, y superar la falta de los incentivos adecuados para implementar políticas y proyectos exitosos en esa dirección.

Sin duda alguna, uno de los aspectos más relevantes a considerar en este sentido es la falta de instrumentos legales idóneos para promover y garantizar la protección privada del patrimonio ambiental y la biodiversidad de nuestro país. Al no encontrar una solución clara a esta situación en nuestro ordenamiento jurídico, los especialistas han estudiado las experiencias extranjeras más exitosas en la materia en orden a identificar figuras que, adaptadas a nuestra realidad, constituyan herramientas útiles para fomentar efectivamente la conservación ambiental privada en Chile. Esto último, es precisamente lo que se pretende hacer mediante la creación de un Derecho Real de Conservación en nuestro país, figura que será el tema central de nuestro trabajo.

II.- CUESTIONES PREVIAS

A.- La conservación ambiental en Chile y las principales críticas del actual sistema nacional de conservación

En nuestro país, la conservación ambiental se inició a finales del siglo XIX mediante actividades de protección promovidas por el Estado. Luego, a comienzos del siglo XX, se impulsó el desarrollo de una institucionalidad para la conservación de la flora y la fauna, y la Ley de Bosques de 1925 (con su modificación de 1931) incorporó la figura de los Parques Nacionales de Turismo, creándose en 1926 el Parque Nacional "Vicente Pérez Rosales" que es el más antiguo de Chile.

Más tarde, en 1967, Chile ratificó la Convención de Washington para la protección de la Flora, Fauna y de las Bellezas escénicas Naturales de los países de América (Decreto Supremo N° 531 del 4 de octubre de 1967) y adoptó las categorías de protección internacionalmente reconocidas: Parques Nacionales, Reservas Nacionales y Monumentos Naturales. Posteriormente, en el año 1972, se creó la Corporación Nacional Forestal (CONAF) que pasó a administrar las áreas protegidas estatales. Sin embargo, no fue sino hasta la dictación de la Ley 18.362 del año 1984 que se realizó un gran avance al crear el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (desde ahora, también "SNASPE").²

Finalmente, con la promulgación de la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente de 1994 (a partir de ahora, también "LBGMA"), primero, se amplió el concepto de Áreas Silvestres Protegidas a múltiples figuras de protección de espacios naturales (terrestres y marinas) que se encuentran vigentes en Chile y que son dependientes de diferentes organismos públicos; y, segundo, el Estado asume el compromiso de fomentar e incentivar la creación de Áreas Silvestres Protegidas de Propiedad Privada (desde ahora, también "APP", "ASPP" o "ASPPP"), las que están afectas a igual tratamiento tributario, derechos, obligaciones y cargas que las pertenecientes al SNASPE³.

Si bien es cierto no es posible desconocer la positiva evolución que ha tenido nuestro país en materia de conservación ambiental, el actual sistema aún debe superar diversos obstáculos que evidencian una situación de mucho riesgo para nuestro patrimonio ambiental y biodiversidad. Las principales críticas que se le hacen al SNASPE son:

- 1) La deficiente representatividad de los bienes del patrimonio natural y cultural del país en el sistema de áreas protegidas, y su inequitativa distribución a lo largo y ancho de Chile. Si bien es cierto cubre aproximadamente el 19% de la superficie terrestre del país, lo que a primera vista puede parecer bastante, es preciso tener presente que: a) El 84% de las zonas protegidas se ubican en las regiones de Aysén y de Magallanes; b) En las regiones centrales, desde la V de Valparaíso a la VIII del Bío-Bío, el área total protegida es menor a un 10%, y cada una tiene un tamaño que, en general, no permite sustentar poblaciones viables de mamíferos de tamaño mediano y grande; c) Las regiones de Coquimbo, del Maule y Me-

3 En la actualidad, existe una amplia gama de categorías de áreas protegidas, entre ellas: Las categorías del SNASPE (Reserva Nacional, Reserva de Regiones Vírgenes, Parque Nacional, Monumento Natural), pero también las Reservas Forestales, Parques Nacionales de Turismo (Ley de Bosques), las de la Ley de Monumentos Nacionales (Santuario de la Naturaleza, Monumentos Históricos, Zonas Típicas o Pintorescas), las de la Ley de Pesca (Parques y Reservas Marinas), las Destinaciones con fines de conservación y uso sustentable del Ministerio de Bienes Nacionales, las Zonas o Centros de Interés Turístico, las Zonas de Conservación Histórica, los sitios RAMSAR, los acuíferos que alimentan vegas y bofedales en la Región de Tarapacá y Antofagasta del Código de Aguas, y las Áreas Marino y Costero Protegidas. Se sumarán a estas categorías las que aporta el Reglamento de Áreas Protegidas Privadas, cuando éste entre en vigencia, y otras áreas protegidas que resguardan la Biodiversidad de actividades sectoriales específicas (las definidas por el Reglamento de ASPP: Área Privada de Preservación Estricta, Parque Natural Privado, Monumento Natural Privado y Reserva Natural Privada). CONAMA; Antecedentes para una política nacional de áreas protegidas, página 10. [En línea] www.conama.cl/portal/1301/articles-32917_areas_protegidas.doc [fecha de consulta: 10 de marzo de 2010]; CORREA M., Eduardo, Exposición en Power Point "Ejecución de proyectos en Áreas Protegidas: ¿Cuánta protección y cuánto desarrollo?", IV Jornadas Nacionales de Derecho Ambiental, Facultad de Derecho de la Universidad de Santiago de Chile, Junio de 2008. [En línea] http://www.derecho.uchile.cl/cda/formulario_jornadas/pdf/PPT/E.Correa.pdf [fecha de consulta: 10 de marzo de 2010]; Sistema Nacional de Conservación, ONG "Parques para Chile". [En línea] http://www.parquesparachile.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=70&Itemid=97 [fecha de consulta: 10 de marzo de 2010].

tropolitana tienen menos del 1% de su territorio dentro del sistema, en circunstancias de que se trata de zonas de alta diversidad y endemismo del ecosistema mediterráneo, y uno de los 25 hotspots identificados a nivel mundial por su valor de biodiversidad global y su alto grado de amenaza;⁴ d) Presenta un déficit en la protección de ambientes dulceacuícolas y de aguas continentales en general (lagunas, glaciares, humedales, estuarios, cursos de agua, etc.); e) Existe una incompleta protección de ambientes marinos y marinos costeros (actualmente sólo se cuenta con 0,75% de la superficie del Mar Territorial bajo protección, claramente no están protegidos numerosos ecosistemas marino costeros y ninguno más allá de las 5 millas cercanas a la costa.); y f) Tiene un insuficiente protección del patrimonio cultural en las áreas protegidas.⁵

- 2) Debilidades en su marco legal, que se manifiestan en: a) La ausencia de regulaciones respecto a determinadas categorías o vacíos normativos en relación a determinadas situaciones conflictivas, que impiden asegurar la adecuada gestión de las áreas protegidas en los diferentes espacios (Por ejemplo, todavía no ha entrado en vigencia un Reglamento para las APP); b) Limitaciones jurídicas para el monitoreo, control y vigilancia de las áreas protegidas públicas y privadas (Por ejemplo, se limita demasiado la capacidad fiscalizadora de los guardaparques); c) La inexistencia de una visión sistémica de conjunto para regular las áreas protegidas en términos jurídicos; y d) Lentitud en la adecuación de normativas internas para implementar los compromisos adquiridos por el Estado de Chile en los tratados internacionales en el ámbito de la protección del patrimonio natural - cultural.⁶
- 3) Diversos problemas institucionales, administrativos, operacionales y financieros. Existen varios, pero los más preocupantes son: a) Mecanismos limitados para facilitar la administración de las áreas protegidas en espacios privados y fiscales; b) El escaso desarrollo de la investigación en el ámbito de las áreas protegidas; c) Un bajo nivel de conciencia pública y en los tomadores de decisiones políticas sobre la importancia de la biodiversidad, las áreas protegidas y el patrimonio ambiental en general; d) Escaso desarrollo de la

4 Los hotspots son sitios o puntos geográficos de valor mundial por su destacada biodiversidad, que consideran al mismo tiempo un importante grado de endemismo con una preocupante situación de amenaza. El hotspot "Chilean Winter Rainfall-Valdivian Forests" ("Bosques Chilenos Templados Valdivianos y de Lluvia Invernal") cubre 39.714.200 hectáreas de la parte centro norte de Chile y el borde oeste de Argentina, desde la costa del Océano Pacífico a las cumbres de los Andes. Este hotspot comprende alrededor de un 40% del territorio chileno continental e incluye las islas de San Félix y San Ambrosio y el Archipiélago de Juan Fernández. [en línea] www.biodiversityhotspots.org [fecha de consulta: 18 de mayo de 2010].

5 CONAMA, Antecedentes para una política nacional de áreas protegidas, op. cit., páginas 12 y 13.
6 Ibid., páginas 15, 16 y 17.

capacitación y formación de recursos humanos e institucionales en el ámbito de las áreas protegidas; e) Una institucionalidad ambiental que no garantiza la prevención de amenazas en las áreas protegidas públicas; f) Los trámites ante la autoridad administradora del sistema pueden resultar tediosos, extensos y lentos; g) Existencia de un gran número de figuras, distintas de las categorías consideradas en el SNASPE, que constituyen áreas protegidas vigentes en Chile, dependientes de diferentes organismos públicos y respecto de las cuales no existe mucha claridad ni mecanismos estandarizados de administración y manejo; h) Incompatibilidad casi absoluta con el desarrollo de actividades de diversa índole en las zonas protegidas; i) Falta de continuidad y conectividad entre las diversas áreas protegidas a lo largo del territorio nacional, lo que dificulta bastante su administración y fiscalización; j) Insuficiente gestión del conocimiento sobre áreas protegidas (experiencia, información, articulación, investigación, etc.); k) Falta de uniformidad de criterios en la aplicación de la normativa ambiental y sobre áreas protegidas entre las instituciones con competencia en el tema; y l) Insuficiencia presupuestaria (los recursos asignados para el financiamiento de áreas protegidas públicas a nivel local, regional y nacional no alcanzan para su debida mantención).

- 4) Las APP no son un elemento central dentro del SNASPE, no obstante su enorme importancia para la conservación ambiental del país. Si consideramos los problemas que enfrenta el SNASPE y que gran parte de los bienes inmuebles de nuestro país (específicamente de las áreas protegidas) son de propiedad privada, es evidente que las APP pueden aportar mucho para superar las deficiencias e insuficiencias del sistema. Lamentablemente, la actual situación de las APP en Chile no es nada alentadora.

Las principales barreras que enfrentan las APP en Chile, son: a) La ausencia de aportes financieros externos que contribuyan a sostener el esfuerzo de conservación que realizan los privados en estas áreas del territorio nacional⁷; b) La débil capacidad de los gestores para realizar una conservación efectiva; c) Los vacíos legales que impiden asegurar una conservación de largo plazo y

7 En Chile las APP son emprendidas en su mayoría por personas naturales, de forma individual o agrupadas en distintas figuras, legales o informales (Por ejemplo, las comunidades de conservación). Los primeros registros del Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente (CIPMA) detectaron que el 65% de los gestores de APP correspondían a este perfil. A su vez, los resultados del proyecto FMAM de CIPMA en la Décima Región confirmaron que las personas naturales abarcan cerca del 66% del total de propietarios de APP, sobresaliendo los propietarios rurales para quienes la conservación es una actividad complementaria a los usos productivos tradicionales, tales como la agricultura, la ganadería y la extracción o manejo forestal.

tener certeza jurídica frente a determinadas situaciones; y d) La ausencia de herramientas e incentivos adecuados para promover su creación y garantizar su protección.

B.- La Estrategia Nacional de Biodiversidad y la necesidad de herramientas legales adecuadas para la protección del patrimonio ambiental y la biodiversidad del territorio nacional.

Tomando en consideración las críticas al SNASPE, la gran relevancia que tienen las áreas protegidas para nuestra riqueza ecológica y el desarrollo de nuestro país, y el cumplimiento de los tratados internacionales ratificados por nuestro país y que se encuentran vigentes (Tratados de Libre Comercio y la Convención sobre la Diversidad Biológica de 1994), nuestro gobierno ha promovido una serie de iniciativas (de corto y largo plazo) destinadas a alcanzar una mayor y mejor protección del patrimonio ambiental y la biodiversidad del territorio nacional, entre las cuales nos referiremos a la *Estrategia Nacional de Biodiversidad y su Plan de Acción de País para la Implementación de la Estrategia Nacional de Biodiversidad*.

Entre los años 2000 y 2002 la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) llevó adelante un proceso de identificación de sitios prioritarios para la conservación ambiental en nuestro país; posteriormente, en diciembre de 2003, fue aprobada por el Consejo de Ministros la denominada *Estrategia Nacional de Biodiversidad* y, en abril de 2005, ocurriría lo mismo con el *Plan de Acción de País para la Implementación de la Estrategia Nacional de Biodiversidad*⁸. Ambos documentos son una respuesta a los compromisos internacionales adoptados por el Estado de Chile al ratificar la Convención sobre la Diversidad Biológica de 1994.⁹

Así, al establecer sus “Objetivos específicos”, la *Estrategia Nacional de Biodiversidad* establece que “Se propondrán acciones que apunten a la supervivencia en el largo plazo de la biodiversidad representativa en el ámbito de los ecosistemas, especies y genes del país, comenzando con

8 Los textos de la “Estrategia Nacional de Biodiversidad” y el “Plan de Acción de País para la Implementación de la Estrategia Nacional de Biodiversidad 2004-2015: Propuestas de país para avanzar mancomunadamente en la conservación y uso sostenible del patrimonio natural”. [En línea] <http://www.inia.cl/recursosgeneticos/descargas/EstrategiaNacionalBiodiversidad.pdf> (La Estrategia) y http://www.inia.cl/recursosgeneticos/descargas/PlanAccionPais2004_2015.pdf (El Plan de Acción) [fecha de consulta: 10 de marzo de 2010].

9 Este tratado internacional surgió de la Cumbre de la Tierra, celebrada en Río de Janeiro en 1992, y ha sido ratificado por 172 países. Mediante este documento los Estados firmantes se comprometen a invertir la curva de descenso global que experimenta la diversidad biológica en el mundo, para lo cual una de sus disposiciones urge a los Estados firmantes a crear una red de áreas protegidas que permita poner bajo alguna categoría de protección a lo menos un 10% de la superficie de los ecosistemas relevantes a nivel nacional antes del año 2010. La puesta en práctica de este tratado se ha visto entorpecida porque algunos países clave, no lo han ratificado. Chile, por su parte, sí lo ha ratificado, se encuentra vigente y constituye ley de la República (DS 1963, del 6 de mayo de 1995).

el establecimiento, al menos, de la protección del 10% de la superficie de cada uno de los ecosistemas relevantes antes del 2010", lo que se relaciona estrechamente con el resguardo de las áreas protegidas.¹⁰ Este eje director se encuentra también reflejado en varias acciones específicas del *Plan de Acción para la Implementación de la Estrategia Nacional de Biodiversidad (2004 - 2015)*, siendo una de sus iniciativas más relevantes la de generar una Política Nacional de Áreas Protegidas que integre y articule las políticas sectoriales, considerando los componentes terrestres y acuáticos en ámbitos privados y públicos, e incluyendo tanto las categorías oficiales como otras figuras de protección vigentes en nuestro país.¹¹

Para alcanzar las ambiciosas metas fijadas por tales documentos, se necesita, primero, invertir una gran suma de dinero en este sentido;¹² y, segundo, implementar los instrumentos e incentivos necesarios para poder garantizar la protección efectiva de nuestro patrimonio ambiental y biodiversidad.

Para estos efectos será preciso, además, que las APP desempeñen un papel fundamental, complementando sus esfuerzos con los realizados por el sector público. Lo anterior, se justifica debido a que, como ya hemos señalado en puntos anteriores, un gran porcentaje de los bienes raíces de nuestro país son de propiedad privada (muchos de los cuales corresponden a *sitios prioritarios registrados*) y porque, aún cuando no existen los estímulos suficientes, existe un importante número de dueños privados interesados en proteger sus inmuebles que no han podido o han decidido no hacerlo porque nuestra legislación no les proporciona las herramientas adecuadas ni suficientes para aquello.¹³

10 CONAMA, Estrategia Nacional de Biodiversidad, op. cit, página 15.

11 CONAMA, Plan de Acción para la Implementación de la Estrategia Nacional de Biodiversidad (2004 - 2015), op. cit., páginas 32 a 36.

12 Algunas estimaciones realizadas hablan de alrededor de 100 a 160 millones de dólares, es decir entre 20 y 30 veces el presupuesto operacional del año 2005. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) - Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): Environmental Performance Reviews, Chile, 2005, página 108.

13 Las APP han evidenciado un incremento en el país desde comienzos de los años 90. Es por ello que la Estrategia Nacional de Biodiversidad para la Ecorregión de los Bosques Mediterráneos y su correspondiente Plan de Acción, así como la Política Nacional de Áreas Protegidas elaborada por la CONAMA, admiten el aporte estratégico que las APP están destinadas a cumplir. No obstante, a la fecha, el país carece de instrumentos relevantes de política pública que promuevan o al menos reconozcan el aporte de las iniciativas de conservación privadas. (SE-PÚLVEDA L., Claudia y VILLARROEL V., Pablo: "Servicios Ecosistémicos y Financiamiento de la Conservación Privada en Chile", en Revista Ambiente y Desarrollo, volumen XXII N° 1, Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente [CIPMA], 2006, p. 16).

Aunque no existen registros oficiales, diversos estudios de organizaciones no gubernamentales han intentado dimensionar la magnitud del fenómeno de la conservación privada en Chile. El primer catastro de APP fue realizado por el Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente [CIPMA] en 1997, contándose entonces 39 emprendimientos de conservación de tierras privadas. Por su parte, una investigación llevada a cabo igualmente por CIPMA detectó en el año 2001 alrededor de 50 APP sólo en la X Región, siendo ellas en su gran mayoría de tamaño

Por el contrario, si revisamos la normativa de algunos de los países desarrollados podremos comprobar que éstos sí incluyen diversos instrumentos no sólo para promover la conservación ambiental privada sino también para permitir a quienes desarrollan proyectos o actividades que afectan los recursos naturales, mitigar, reparar y/o compensar sus impactos en el medio ambiente.¹⁴

Por todo lo expuesto, ha sido necesario mirar hacia el extranjero en busca de herramientas adecuadas que una vez adaptadas a nuestra realidad e implementadas permitan alcanzar las metas de conservación ambiental que nuestro país se ha propuesto a corto y largo plazo.

C.- La experiencia extranjera en materia de conservación ambiental privada y su influencia en nuestro país

En el derecho comparado existe una muy variada gama de instrumentos para incentivar la creación de áreas silvestres protegidas de propiedad privada, que han influenciado a Chile en esta materia. A continuación, revisaremos aquellas que tienen mayor importancia en relación al objeto de nuestro estudio.

1) Estados Unidos de América

Dentro de la gran variedad de herramientas de conservación ambiental privada estadounidense (Los derechos reales de conservación, la declaración pública de áreas protegidas privadas, los convenios de manejo, los incentivos fiscales, etc.), todas las cuales han contribuido a hacer de ésta un fenómeno progresivo y exitoso, nos avocaremos al estudio de los derechos reales de conservación, en general, y de las *servidumbres de conservación o ecológicas*, en particular.

pequeño y mediano. (SEPÚLVEDA L. Claudia: Conservación Privada en la Región de Los Lagos: Lecciones y Desafíos para una Institucionalidad Propia, en Revista Ambiente y Desarrollo, volumen XVIII N° 1, Centro de investigación y Planificación del Medio Ambiente [CIPMA], 2002, p. 42). Más recientemente, se ha calculado que hay sobre 500 iniciativas privadas de conservación en Chile, abarcando una superficie total cercana a 1.700.000 hectáreas lo que equivale, aproximadamente, al 11% de las áreas incluidas en el SNASPE. CONAMA, Áreas Silvestres Protegidas de Propiedad Privada [En línea] <http://conama.cl/portal/1301/article-34627.html> [fecha de consulta: 10 de marzo de 2010].

14 CONAMA, Estudio de instrumentos económicos para incentivar la creación de áreas silvestres protegidas de propiedad privada, publicado por el Centro de Derecho Ambiental de la Universidad de Chile, Santiago de Chile, 30 de enero de 2003, páginas 6 a 16. [En línea] <http://146.83.16.130/cda/2005/documentos/archivos/Informe%20Final%20CONAMA%20ASPP.pdf> [fecha de consulta: 10 de marzo de 2010].

a) Conservation Easements

En la actualidad, nuestro país vive una situación que tiene varias similitudes con lo sucedido en Estados Unidos hace tres décadas atrás cuando prácticamente cualquier forma de protección de la naturaleza que se llevaba a cabo en ese país la realizaba el Estado (éste es aún el caso en gran parte de Latinoamérica), hasta que un grupo reducido de individuos y propietarios privados se interesaron en la posibilidad de actuar por sus propios medios para manejar armónicamente sus bienes raíces desde el punto de vista de la conservación ambiental, muchos de los cuales tenían un enorme valor ecológico y una gran importancia para todo el país. El trabajo conjunto de tales privados y el gobierno estadounidense permitió crear un instrumento legal denominado “*conservation easement*” (*servidumbre de conservación o ecológica*)¹⁵ para asegurar la conservación ambiental de tales terrenos, pero sin perder de vista la protección de los derechos de los propietarios de los bienes raíces. Luego, con el fortalecimiento del movimiento ambiental y la multiplicación de los *land trusts*¹⁶ en Estados Unidos (cuyo número se ha duplicado en los últimos 20 años llegando a más de 1.500 organizaciones), las conservation easements han tenido una aplicación constante y progresiva que ha hecho posible la protección de varios millones de hectáreas de tierras norteamericanas y ha reportado un impresionante aumento de la conservación ambiental practicada por privados, manteniendo su gran éxito hasta nuestros días.

Según el Environmental Law Institute, en el marco legal estadounidense la *servidumbre* es “una concesión para utilizar terrenos que le da el derecho a una persona para hacer uso de la tierra que es propiedad de otra persona, o para restringir el uso de la tierra que se somete a la *servidumbre*”; y la *conservation easement* es “un acuerdo legal por parte voluntaria del dueño que limita el uso de una propiedad con el fin de conservar los recursos naturales”.¹⁷ Bajo el sistema legal de los Estados

15 Si bien a esta figura se le conoce como *servidumbre de conservación o ecológica*, se trata de un derecho real distinto a las *servidumbres tradicionales* (prediales) y presentan características muy particulares que desarrollaremos en el punto III de este trabajo, cuando analicemos el proyecto de ley que pretende crear un derecho real de conservación en Chile.

16 Land Trusts: Son entidades públicas o privadas de caridad (beneficencia) cuyo objetivo es la conservación, con un mínimo de socios activos, de capital de respaldo, entre otras varias exigencias establecidas por la ley estadounidense.

17 COPE, Joanna; “Servidumbres Ecológicas en Latino América: El pensamiento convencional”, versión original enero de 2004 (actualizada en septiembre de 2005), página 5. [En línea] http://www.fosonline.org/Site_Documents/Grouped/SEPA-final-espa%F1ol22sep2005.pdf [fecha de consulta: 10 de marzo de 2010]

Unidos, una servidumbre puede ser de dos tipos: *appurtenant* o *in-gross*.¹⁸

Una *servidumbre ecológica appurtenant*, es aquella en la que existe un predio sirviente en el que se limitan las actividades de uso de la tierra a favor del predio dominante para proteger los valores de conservación o servicios ambientales dentro de la propiedad.¹⁹

En cambio, una *servidumbre ecológica in-gross* es aquella en que el dueño de la propiedad restringe las actividades de uso de la tierra para proteger los valores naturales del sitio. Como en este caso no existe un predio dominante, la servidumbre ecológica se hace a favor de un titular (holder) y usualmente quien desempeña este papel es un Land Trust o una agencia conservacionista pública autorizada para manejar y hacer respetar el acuerdo.²⁰

En cualquiera de sus dos variantes, corresponden a derechos reales que recaen sobre un predio determinado, que imponen restricciones al ejercicio del dominio sobre igual predio, y que eventualmente establecen obligaciones de hacer al dueño del predio o incluso al titular de la servidumbre ecológica, con el objeto de proteger o conservar los recursos naturales existen-

18 La servidumbre *appurtenant*, es un contrato que se firma entre dos propietarios distintos, que requiere de dos predios diferentes denominados predio dominante y predio sirviente, y donde el predio sirviente impone restricciones en el uso de su terreno a favor del predio dominante. La autorización de monitorear y vigilar el cumplimiento del contrato es de responsabilidad del predio dominante. En Latinoamérica, una táctica común es establecer la legitimidad de una ONG como tercero en la relación contractual para que se haga cargo de las responsabilidades de un Land Trust.

La servidumbre *in-gross*, es un contrato que se firma entre un propietario y un titular apropiado (Por ejemplo: ONG o agencia gubernamental habilitadas). Como en ésta sólo se involucra a un bien inmueble, el titular es responsable de monitorear y vigilar el cumplimiento de las estipulaciones del acuerdo. En este caso, las actividades o restricciones se hacen a favor de la sociedad ya que generalmente se dirigen hacia la protección de objetos del interés general. Si bien ambas tipos de servidumbres ecológicas han sido figuras utilizadas a lo largo de los años, después de la aprobación del "Uniform Conservation Easement Act" una porción importante de los acuerdos firmados en los Estados Unidos son servidumbres *in-gross*. Por el contrario, en Latino América donde la aplicación de esta herramienta es muy reciente la servidumbre *appurtenant* es por lejos la que más se ha utilizado.

19 Generalmente, en la práctica, las dos propiedades son adyacentes la una a la otra; sin embargo, este no es un requerimiento legal, por lo que dependerá de cada caso.

20 Land Trust, es una "organización no-gubernamental (ONG) cuya misión o parte de esta es la de trabajar activamente en la conservación de tierras asumiendo transacciones directas y asistiendo en ellas - principalmente en la adquisición o aceptación de donaciones de propiedades o servidumbres ecológicas" [en línea] www.lta.org [fecha de consulta: 18 de mayo de 2010]. Este término se origina en los Estados Unidos, pero se usa también en Latino América para referirse a ONG's que son propietarias de terrenos o de derechos sobre terrenos.

tes en el predio, reportando un beneficio a la sociedad en general.²¹

Junto con el esfuerzo privado para la constitución de las conservation easements, en este país se han establecido programas públicos en favor de muchas comunidades para la compra de servidumbres. En muchos casos, los fondos públicos son entregados directamente a los dueños agricultores en pago por constituir la servidumbre.

b) Remainder interest (interés post mortem)

Adicionalmente, el Derecho estadounidense contempla una segunda figura que, no obstante no es una servidumbre de conservación, sí es importante tener presente pues se identifica con una lógica similar a la de esta figura al generar también un derecho real de conservación. Se denomina *Remainder interest* (*interés post mortem*)²² y consiste en una donación hecha por el dueño de un terreno a una organización de caridad (beneficencia) con fines de conservación (Land Trust), bajo la condición de hacerse efectiva una vez muerto el propietario que hace la donación. Sólo una vez que se verifique dicha condición la propiedad del predio pasa al Land Trust. Es importante establecer el *fin de conservación*²³ en la constitución de esta donación condicionada, a fin de impedir cualquier acción del propietario que pueda afectar las características que la justificaron.²³

2) Reino Unido

La Unión Europea no contempla, entre sus normativas comunitarias, las servidumbres ecológicas u otras figuras que generen derechos reales con fines de conservación, a diferencia de lo ocurre en el Reino Unido.

21 La legislación de los Estados Unidos contempla la posibilidad de que las servidumbres de conservación comprendan obligaciones de hacer para el propietario del inmueble. Parece altamente recomendable que las servidumbres ecológicas puedan tener este contenido positivo, pues ello permite incorporar un valor adicional a este derecho real que viene a constituir un mecanismo de incentivo al cumplimiento del fin de conservación que persigue la institución. Estas obligaciones positivas bien pueden relacionarse directamente con el desarrollo de servicios ambientales, de modo que, por ejemplo, el cumplimiento con la obligación conlleve el desarrollo de una actividad sustentable en el predio. (UBILLA, Jaime, La conservación Privada de la Biodiversidad y el Derecho, Revista de Derecho Ambiental N° 1, Facultad de Derecho Universidad de Chile, Santiago de Chile, 2002.).

22 Los fines de conservación son un requisito común con las servidumbres y otros títulos que habilitan para obtener los beneficios tributarios establecidos taxativamente en el código del ramo. Este propósito de conservación abarca un interés recreacional, científico y escénico, entre otros.

23 SMALL, Stephen; "Preserving Family Lands: Book I, Essential Tax Strategies for the Landowner"; Second Edition, 1992; Landowner Planning Center; página 35.

La legislación británica contempla el derecho real de servidumbre, pero al igual que el resto de las legislaciones europeas se mantiene en la figura tradicional, sin eliminar las restricciones propias del instrumento para aplicarlas a la conservación. Lo que sí han desarrollado exitosamente en este sentido, es una institución denominada *covenants* cuyos lineamientos generales pasaremos a revisar ya que por su gran amplitud y flexibilidad resulta sumamente interesante de considerar.

El *covenant* es “un acuerdo, convención o promesa entre dos o más partes (una de las cuales debe tener el derecho a disponer de un bien inmueble en el caso que se aplique sobre tierras a conservar), estipulada en un contrato escriturado, en que una de las partes se compromete con la otra a una obligación de hacer o no hacer”.²⁴

Admite diversas clasificaciones: Sujeto a condición o pura y simple; afirmativa (obligación de hacer) o negativa (obligación de no hacer); expresa o tácita (presumida por la ley de las palabras de un contrato); general o específica; principal o accesorio; y *real* (*en cuanto sigue a la propiedad independiente de su titular*) o personal.

Se establecen en beneficio de una organización pública o privada competente en materia de conservación, que será su titular (Por ejemplo, la English Nature, la Autoridad de Parques Nacionales o ciertas ONG - Trusts).

Existe plena libertad de las partes para acordar las características de este derecho, pudiendo constituirse como un derecho real o una obligación personal, a perpetuidad o a un plazo fijo, etc. Además, la gran amplitud y flexibilidad de esta figura hace posible que se pueda constituir para garantizar: la posesión de un predio a una persona; un derecho a paso (similar a servidumbres de paso); con fines recreacionales, científicos, culturales, históricos o de conservación en general; entre otros. Todavía más, pueden pactarse a plazo fijo, renovable en el tiempo o a perpetuidad, y dependerá de la voluntad expresa de las partes si los derechos y obligaciones derivados del *covenant* siguen al predio independiente de sus propietarios o de cualquier transferencia o transmisión de derechos sobre él.

Las características finales de cada *covenant* son diseñadas por el acuerdo entre el dueño de la propiedad y la organización propietaria del *covenant* (titular). Se inscriben en el Registro de Propiedad y vinculan a los propietarios subsiguientes, tal como una servi-

24 CONAMA, Estudio de instrumentos económicos para incentivar la creación de áreas silvestres protegidas de propiedad privada, op. cit., páginas 8 y 9.

dumbre tradicional, pero a perpetuidad. En la práctica, es tal su éxito que se incorporan como derechos y obligaciones en contratos de venta o arrendamiento, en la donación de la propiedad o en el testamento que la transmite.²⁵

Por último, en cuanto a los incentivos financieros (tributarios) para el propietario se cuenta con que la baja del valor del terreno por las restricciones ambientales que genera una baja del impuesto de sucesión. Adicionalmente, si la institución favorecida con el covenant es una organización de caridad o beneficencia (trust), ésta puede emitir un certificado de donación utilizable por el propietario para disminuir su impuesto a la renta. Finalmente, la diferencia entre el valor con o sin covenant de la propiedad incide en el impuesto territorial a pagar por el inmueble.

3) Latinoamérica

Nos interesa resaltar algunos aspectos relacionados con la aplicación de las *servidumbres de conservación o ecológicas* en la región del mundo en la cual está situado nuestro país.

En consideración el enorme éxito que tuvo su aplicación y la rápida difusión por el territorio norteamericano, esta herramienta de conservación ambiental fue aplicada por primera vez en América Latina en el año 1992, en San Ramón de Tres Ríos (Costa Rica), por medio de la denominada "Iniciativa para la Conservación de Tierras Privadas de Centro América", desarrollada bajo la coordinación de la ONG Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales (CEDARENA), llegándose a negociar más de 35 en América Central y México durante los últimos años.

Luego, en julio de 1999, se constituyó la primera servidumbre ecológica de América del Sur, en el Ecuador, entre la Fundación Jatun Sacha y la Corporación Health and Habitat en las Cabañas Aliñahui, y hoy la idea de implementar esta herramienta crece poco a poco en la región.²⁶

25 Generalmente, si el covenant está incluido en un contrato de venta, se tratará de un derecho de efectos restrictivos para el adquirente. En cambio, si se utiliza en un contrato de arrendamiento, pueden estipularse obligaciones de hacer de cargo del arrendatario.

26 La práctica de esta herramienta en Latinoamérica es todavía muy reciente. Sólo algunas ONG's latinoamericanas dedicadas a la conservación han implementado esta herramienta en propiedades privadas, aunque se debe tomar en cuenta que las estrategias para proteger tierras privadas en la región recién comienzan a ser aplicadas. Los mecanismos que han funcionado, principalmente, en los Estados Unidos no se transfieren con tanta facilidad a la realidad latinoamericana y esto es especialmente cierto en el caso de la servidumbres ecológicas. Así, no obstante el gran interés, entusiasmo y arduo trabajo de ciertas ONG's para promoverla en toda Latinoamérica, por diversas razones (políticas, financieras, sociales y culturales) no han adquirido aún la fuerza necesaria y esperada.

La servidumbre ecológica en Latinoamérica ha sido comúnmente definida como “un gravamen real sobre un bien inmueble (predio sirviente) que limita la realización de ciertas actividades de desarrollo de dicho bien, con el fin de mantener los servicios ambientales que este brinda a otro inmueble (predio dominante)”; y que se constituyen en forma voluntaria, generalmente, mediante contrato suscrito por escritura pública entre los dos propietarios de dichos bienes inmuebles.²⁷

En otras palabras, para adaptar esta figura a nuestra región se ha optado generalmente por las servidumbres ecológicas de tipo *appurtenant*, existiendo muy pocas servidumbres ecológicas *in-gross* como la constituida en Guatemala por la ONG Fundaeco.

Además, el Environmental Law Institute ha identificado la aplicación de diferentes técnicas en la región: a) La propiedad del predio dominante bajo una ONG (que aumenta la seguridad para el cumplimiento del contrato); b) La firma de contratos en terrenos no colindantes (cuando la servidumbre se basa en una relación funcional, por ejemplo si los terrenos comparten un hábitat prioritario para la protección de aves); c) Servidumbres recíprocas (ambos terrenos que forman parte de la servidumbre son a la vez predio dominante y sirviente, con restricciones dirigidas a conservar los atributos naturales de cada propiedad); d) La propiedad del predio dominante bajo dominio público (cuando se trata de terrenos que están dentro de un área protegida por el Estado o cercanos a la misma); e) Servidumbre internacional (La ONG mexicana Pronatura A.C. creó la primera y hasta la fecha única registrada, en la frontera de México con Estados Unidos, limitando los usos de la tierra en la propiedad a favor del predio dominante ubicado en Estados Unidos.²⁸

Además de los beneficios ambientales, existen ventajas que hacen este mecanismo bastante atractivo tanto para los propietarios como para las ONG: a) La flexibilidad de la herramienta; b) El carácter privado del acuerdo sin obligación de involucrar al gobierno; y c) La posibilidad de proteger objetos de conservación a perpetuidad o por un extenso periodo de tiempo.

Las desventajas más importantes que se aprecian y que complican su uso en la región son: a) Las limitaciones legales bajo la aplicación tradicional de la servidumbre; b) La falta de títulos de

27 CONAMA, Estudio de instrumentos económicos para incentivar la creación de áreas silvestres protegidas de propiedad privada, op. cit., página 5.

28 Ibid., páginas 9 a 12.

propiedad privada claros; y c) La falta de incentivos fiscales y de otro tipo para los propietarios (a diferencia de lo que ocurre en los Estados Unidos).

En Ecuador, Costa Rica, Paraguay y Chile se estudia la creación de una nueva legislación que permita incentivar exitosamente la implementación de esta herramienta conforme a las distintas realidades de cada país²⁹.

III.- EL DERECHO REAL DE CONSERVACIÓN EN CHILE

En atención a todo lo antes expuesto, a la gran necesidad que existe en nuestro país de implementar herramientas adecuadas para promover una mayor y mejor conservación ambiental privada, y en respuesta a la gran demanda que existe en relación a nuevas fórmulas que permitan concretar este objetivo en la práctica, se está tramitando actualmente un proyecto de ley que busca crear un derecho real de conservación para Chile. A continuación analizaremos los aspectos que, a nuestro parecer, resulta más relevante considerar en relación a esta iniciativa.

A.- Generalidades del proyecto de ley ingresado al Congreso Nacional

El día 17 de abril de 2008 ingresó al Congreso Nacional, por moción parlamentaria,³⁰ un proyecto de ley que tiene por objeto crear y regular el derecho real de conservación en Chile (a partir de ahora, también “el proyecto de ley”).³¹

29 En los Estados Unidos existen diversos incentivos financieros para promover las conservation easements, siendo el principal una reducción en el valor de la propiedad afectada lo que determina una reducción considerable en los impuestos para el dueño, pero debido a diversos factores derivados de las especiales características de la región esto no resulta muy llamativo en América Latina. Hasta la fecha se han probado incentivos de diversa índole: (1) Económicos (subsidios, beneficios tributarios, etc.); 2) No económicos, como la seguridad en su tenencia, la protección en contra de invasiones o el apoyo técnico, científico y legal; 3) Pago de servicios ambientales como el secuestro de carbono y la protección de fuentes de agua; y 4) Donaciones de la filantropía privada. Como cada servidumbre ecológica es distinta, y las realidades y necesidades de cada país latinoamericano son diferentes, deberán estudiarse con cuidado y determinar los que resultan más conveniente para cada caso.

30 La moción parlamentaria, fue presentada por los diputados Eugenio Bauer (UDI), Jorge Burgos (DC), Edmundo Eluchans (UDI), Carlos Montes (PS), Alberto Robles (PRSD), Carolina Tohá (PPD) y Patricio Vallespín (DC).

31 De este proyecto se dio cuenta el día 17 de abril de 2008, radicándose en la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia. Con fecha 18 de Junio de 2009, la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia solicitó el acuerdo de la Corporación para que el proyecto fuera visto en primer lugar por la Comisión de Recursos Naturales, Bienes Nacionales y Medio Ambiente y luego por la Comisión de Constitución, con el objeto de adelantar en su estudio, lo que fue acordado. El proyecto no ha sido objeto de urgencias y, actualmente, está siendo tramitado en el Congreso Nacional conforme al proceso de formación de la ley contemplado por la Constitución Política de la República. [En línea] www.camara.cl/pdf.aspx?prmTIPO=MINUTAS&prmCOM [fecha de consulta: 10 de marzo de 2010]

Esta iniciativa nace de la propuesta realizada por la organización no gubernamental The Nature Conservancy (TNC)³² la que, contando con la asesoría jurídica de abogados chilenos, elaboró un anteproyecto que fue acogido por un grupo de diputados de diferentes bancadas y que, con algunas modificaciones, finalmente se convirtió en la moción parlamentaria por medio de la cual se ingresó el proyecto de ley al Congreso Nacional.

A continuación, revisaremos los aspectos más relevantes del proyecto de ley sobre el derecho real de conservación, el que a esta fecha se encuentra aún en tramitación.³³

El proyecto de ley define el derecho real de conservación, en los siguientes términos: "El Derecho Real de Conservación consiste en una limitación al dominio que se constituye voluntariamente con la finalidad de contribuir a conservar el ambiente en beneficio de la comunidad en su conjunto, cuyo ejercicio y protección quedan especialmente entregadas a una persona jurídica determinada en calidad de titular y en virtud de la cual se imponen ciertos gravámenes al bien raíz afectado". Y agrega, además, que: "Se denomina, por consiguiente, inmueble o bien raíz afectado a aquel que sufre la limitación; y titular, a la persona jurídica distinta del dueño a la cual quedan especialmente entregados el ejercicio y la protección del Derecho Real de Protección".³⁴

Además, el proyecto expresa que tendrán vigencia, en lo que no lo contradigan, las definiciones contenidas en las letras a), b), c), II), p), q), r), y s) del artículo 2° de la Ley n° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

32 The Nature Conservancy (TNC), es considerada una de las organizaciones de conservación más importantes del mundo, dedicada a proteger las tierras y aguas ecológicamente más importantes para la naturaleza y las personas del planeta. Actualmente, cuenta con más de 1 millón de miembros, tiene oficinas en todo Estados Unidos y en más de 30 países del mundo, fue fundada en el año 1951 y desde entonces ha protegido más de 119 millones de acres de tierra y 5.000 kilómetros de ríos en todo el planeta, opera más de 100 proyectos de conservación marina a nivel mundial, participa en estudios sobre cambio climático, etc. Desde 1997 colabora con sus socios en Chile, dirigiendo sus esfuerzos hacia la conservación privada de una porción significativa de la biodiversidad en riesgo del país, especialmente la ubicada en la Cordillera Costera Valdiviana (Bosque Templado Lluvioso), los Andes de Chile central y los hábitats costero-marinos en las ecorregiones marinas de Humboldt y Chiloé.

33 Debe tenerse presente, que la experiencia indica que la tramitación de una ley puede durar varios años (más si no tiene urgencia), es muy poco probable que el proyecto de ley sea aprobado en los mismos términos en que fue ingresado y, más aún, no existe certeza de que éste se transforme finalmente en ley de la República. Nuestro análisis tendrá como referencia el documento denominado "Boletín 5823-07: Establece derecho real de conservación", que corresponde al texto del proyecto de ley (ingresado al Congreso Nacional con fecha 17 de abril de 2008). [En línea] www.jorgeburgos.cl/5823-07.doc [fecha de consulta: 10 de marzo de 2010].

34 Artículo 2 del proyecto de ley. Debemos observar que se asimila bastante más a la definición y estructura de la servidumbre ecológica in-gross que a la appurtenant, aunque como veremos presenta características muy particulares que permiten adaptarla a la realidad chilena y le dan su propia identidad frente a éstas.

B.- Características y otros aspectos relevantes en relación al Derecho real de conservación.

Teniendo presente que se trata de un derecho real, y en consideración a lo prescrito por los artículos 576 y 577 del Código Civil, podemos sostener que se trata de un “bien incorporal” que “se tiene sobre una cosa sin respecto a determinada persona”; esto es, lo tiene el titular en relación al inmueble o la parte de éste que resulta afectada, sin importar quién es el dueño, y es oponible “erga omnes” por lo que se puede exigir y hacer valer respecto o en contra de cualquier persona.

El derecho real de conservación tiene naturaleza inmueble, es distinto e independiente del dominio del bien raíz afectado en todo o en parte, oponible a terceros y puede ser transferido, gravado o enajenado, sin perjuicio de que las partes pueden acordar algo distinto en el contrato constitutivo.³⁵

Por otro lado, es inseparable del inmueble o de la parte de éste que afecta, e indivisible. Por regla general, se extenderá tanto a los inmuebles por adherencia y destinación, como aumentos y mejoras, a menos que en el contrato constitutivo se excluyan algunos o todos.

En cuanto a la constitución de este derecho, es importante destacar que *ésta se produce de manera absolutamente voluntaria* cuando se cumplen los requisitos exigidos por la ley a estos efectos. Para constituir válidamente el derecho real de conservación será necesario celebrar el contrato constitutivo que servirá de título para solicitar la inscripción conservatoria. Es mediante esta última que el derecho real de conservación se adquirirá, mantendrá y probará, y sólo desde la fecha de ésta existirá, generará efectos y será oponible a terceros, siendo requisito, prueba y garantía del derecho. Esto último tiene importancia también en relación a la doctrina del título y el modo de adquirir que rige entre nosotros en relación a la adquisición de los derechos reales.

Su objeto o finalidad es “contribuir a conservar el ambiente”, no en beneficio exclusivo del titular sino de la comunidad en su conjunto. Ahora bien, el concepto de conservación ambiental o del ambiente del proyecto de ley es bastante amplio y comprende *el resguardo, mantención, restauración y protección de zonas, lugares o inmuebles que sean de considerable valor o interés no sólo ambiental sino también histórico, cultural, científico o arqueológico*. No obstante, para evitar abusos y tener claridad en este

35 Este tema será desarrollado más adelante, cuando estudiemos el contrato constitutivo del derecho real de conservación y, específicamente, la autorización para transferir, gravar o enajenar a que se refieren los artículos 10 y 13 del proyecto de ley.

caso, se exige una declaración formal de una autoridad pública que certifique o compruebe el cumplimiento de dichos estándares y, además, en caso de discrepancia primarán las regulaciones especiales que estas zonas, lugares o inmuebles tuvieren.³⁶

En cuanto a los titulares del derecho real de conservación, el proyecto de ley establece que su ejercicio y protección quedan entregados sólo a las personas jurídicas señaladas taxativamente por éste.³⁷

En relación a la duración del derecho real de conservación, ésta será la que se hubiere convenido en el contrato constitutivo, que podrá ser perpetua, y que siempre se contará desde la inscripción conservatoria de éste. En todo caso, no podrá ser inferior a veinte años y si nada se dice o si se estipula un término inferior durará precisamente veinte años. El plazo podrá renovarse o prorrogarse, con las mismas solemnidades de la constitución y también se podrá prever en el contrato constitutivo la renovación tácita del plazo.

Por otro lado, el proyecto señala taxativamente cuáles son las causales por las que termina el derecho real de conservación para despejar de así toda duda al respecto.³⁸

36 El texto del artículo 4 del proyecto de ley, define lo que debe entenderse por conservación ambiental o del ambiente: "... la elaboración y aplicación de todos los actos, políticas, planes, programas, estrategias, diseños, proyectos, gestiones, medidas, deberes, obligaciones, restricciones, normas o actividades que tengan alguno de los siguientes objetos o finalidades: 1.- Promover o asegurar la biodiversidad; 2.- Preservar o conservar la naturaleza, el patrimonio ambiental, uno o más ecosistemas o hábitats, o determinadas especies animales o vegetales; 3.- Proteger el ambiente, evitar su contaminación o deterioro, o repararlo en su caso; 4.- Procurar el uso y aprovechamiento racional y sostenible de los recursos naturales; 5.- Crear, fomentar, tutelar o mantener áreas silvestres protegidas, conforme a lo previsto respecto de éstas en la Ley n° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente; 6.- Proveer determinados servicios ambientales o ecosistémicos efectivos; o 7.- Resguardar, mantener, restaurar o proteger zonas, lugares o inmuebles que sean de considerable valor o interés ambiental, histórico, cultural, científico o arqueológico, que hayan sido declarados así por las autoridades públicas competentes, sólo en cuanto sea conciliable con las respectivas regulaciones especiales a las que estén sujetos, las que prevalecerán en caso de discrepancia".

37 Conforme al texto del artículo 5 del proyecto de ley: "Sólo podrán ser titulares del derecho real de conservación las siguientes personas jurídicas: 1.- El Ministerio de Bienes Nacionales; 2.- La Comisión Nacional del Medio Ambiente; 3.- La Corporación Nacional Forestal, CONAF; 4.- Las Municipalidades; o 5.- Las Corporaciones y Fundaciones constituidas con sujeción al Título XXXI del Libro I del Código Civil, que tengan como objeto o fin exclusivo la conservación, preservación, promoción o protección del ambiente, la naturaleza, la biodiversidad o las áreas silvestres protegidas; o la contribución y el fomento a la educación, investigación, capacitación o formación de conciencia sobre la ecología, el cuidado del ambiente y los recursos naturales; o el manejo, control, restauración, protección o mantención de zonas, lugares o inmuebles que sean de considerable valor o interés ambiental, histórico, cultural, científico o arqueológico, que hayan sido declarados así por las autoridades públicas competentes".

38 El texto del artículo 20 del proyecto de ley establece que: "El derecho real de conservación únicamente termina por: 1.- Expiración del plazo; 2.- Revocación por fraude, resuelta judicialmente con arreglo al artículo 18 (del mismo proyecto de ley); 3.- Declaración judicial de terminación, conforme a lo prescrito en el artículo anterior [artículo 19 del proyecto de ley "Extinción de las partes"]; 4.- Expropiación a que sea sometido el inmueble afectado, de acuerdo a lo prescrito por la Constitución y la ley; y 5.- Las demás causales que la ley disponga o que se pacten en el contrato constitutivo.

C.- El Contrato Constitutivo: Concepto, características y efectos

Se denomina *contrato constitutivo, el acuerdo de voluntades celebrado* "... entre el dueño del bien raíz que se pretende afectar y el titular, en el cual se contenga la descripción del derecho real de conservación y de los gravámenes que se imponen al dominio del inmueble, y en que se determine el pacto con las prerrogativas y obligaciones de las partes".³⁹

Debido a que el derecho real de conservación se constituye voluntariamente, el contrato constitutivo resulta determinante porque serán las partes contratantes las que, sobre la base de un contenido mínimo ordenado por la ley y en virtud del principio de la libertad contractual, fijen el tenor y la amplitud de sus derechos y obligaciones, conformando así un estatuto vinculante que deberá acatarse de buena fe. Sin perjuicio de esto, el proyecto de ley contempla una serie de disposiciones imperativas y prohibitivas distribuidas en su articulado, que tienen por finalidad velar por la certeza jurídica y la buena fe en todas las etapas de la contratación, a las que nos referiremos más adelante en el este trabajo.

El contrato constitutivo debe ser otorgado por escritura pública, expresar el acuerdo de voluntades entre el dueño del inmueble afectado y el titular destinado a constituir voluntariamente el derecho real, y comprender ciertas menciones que se consideran esenciales.⁴⁰ Por otro lado, puede celebrarse a título gratuito u oneroso, y las partes podrán incluir libremente en él otras estipulaciones, siempre que no sean contrarias a los preceptos legales o reglamentarios que sean aplicables.⁴¹

En un mismo contrato se podrán abarcar dos o más derechos reales de conservación diversos, o uno solo sobre varios bienes raíces a la vez,

39 Artículo 6 del proyecto de ley.

40 Artículo 8 inciso 1 del proyecto de ley, que se refiere a las "menciones esenciales" del contrato constitutivo", establece lo siguiente: "El contrato constitutivo deberá contener a lo menos las siguientes enunciaciones:

1.- Individualización completa del propietario del inmueble y del titular; 2.- Identificación clara y precisa del o de los bienes raíces que queden afectados, con sus correspondientes deslindes. En el caso de afectarse sólo parcialmente un inmueble, deberá señalarse una delimitación detallada de la parte afectada; 3.- Indicación del o de los gravámenes que recaigan sobre el dominio del inmueble con miras a la conservación del ambiente, de acuerdo a lo establecido en el artículo anterior; 4.- Duración que se hubiere convenido respecto del derecho real, que podrá ser perpetua, y que siempre se contará desde la inscripción conservatoria realizada conforme al artículo siguiente. En ningún caso podrá ser inferior a veinte años, y si nada se dice o si se estipula un término inferior, durará precisamente veinte años. El plazo podrá renovarse o prorrogarse, con las mismas solemnidades de la constitución. También se podrá prever en el contrato constitutivo la renovación tácita del plazo; 5.- Si se celebra a título gratuito, o a título oneroso por un valor inferior al 5% del avalúo fiscal vigente del inmueble, se deberá dejar constancia de la resolución judicial que haya conferido al propietario la autorización requerida; y 6.- Si el derecho se constituye a favor de dos o más titulares, o si el o los bienes raíces afectados son de dos o más dueños, se deberá puntualizar en el contrato lo que compete a cada uno en particular".

41 Artículo 8 inciso 2 del proyecto de ley.

o sobre una parte específica de un inmueble. También podrá pactarse un derecho real a favor de dos o más titulares; y, en este caso, si no se contiene designación de cuota sobre el derecho entre los diversos titulares, habrá acrecimiento. En todo caso, a su otorgamiento deben comparecer, simultáneamente, todos los propietarios de los inmuebles y los titulares que correspondan.⁴²

En cuanto a los *efectos del contrato constitutivo (derechos y obligaciones de las partes contratantes)*, deberá estarse a lo estipulado en él por las partes, pero sin perder de vista lo establecido por el proyecto de ley al respecto, lo que deberá ser siempre observado por éstas y que pasamos a revisar a continuación:

1) **Derechos (facultades prerrogativas) del titular del derecho real de conservación**

- a) Interponer todas las acciones judiciales y recursos administrativos, y deducir todas las solicitudes, reclamaciones y demás arbitrios que la ley le franquee, para garantizar la conservación ambiental del inmueble afectado frente a cualquiera y ejercer su derecho real de conservación libre de perturbaciones;
- b) Reclamar ante el juez de letras con competencia en materia civil de la respectiva comuna o agrupación de comunas en que se sitúe el bien raíz afectado, en procedimiento sumario, en caso de que cualquier persona, incluso el dueño del inmueble afectado, perturbe, amenace, menoscabe, desconozca o transgreda de alguna forma el derecho real de conservación, con el objeto de que la autoridad judicial decrete todas las medidas conducentes para poner fin al agravio. Si por la situación del inmueble hubiese dos o más jueces competentes en razón del territorio, la acción se podrá intentar ante cualquiera de ellos;
- c) Exigir el cumplimiento forzado de las obligaciones legales y contractuales del propietario del inmueble afectado que se deriven del derecho real de conservación y, en su caso, demandar las indemnizaciones que procedan, ante el juez y según el procedimiento descrito anteriormente. En ningún caso el dueño podrá ser obligado a incurrir en gastos o pagar indemnizaciones que en total excedan del valor comercial del bien raíz o de la parte afectada, según la tasación que formule un perito;
- d) Celebrar y ejecutar todo acto o contrato orientado directamente a la conservación ambiental en el bien raíz, en cuanto se ajuste al contrato constitutivo;

42 Artículo 5 del proyecto de ley.

- e) Acceder al inmueble afectado e inspeccionarlo, en tanto no ocasionen molestias excesivas al dueño y, en su caso, conforme a las condiciones que se hubieren acordado en el contrato constitutivo;
- f) Prestar o no su consentimiento al dueño en el caso del artículo 13 del proyecto de ley ("Autorización para transferir, gravar o enajenar"); y
- g) Los demás que la ley u otras normas aplicables consagren a su favor.

2) **Derechos del dueño del inmueble afectado**

- a) Exigir el cumplimiento forzado de las obligaciones legales y contractuales del titular que se generen del derecho real de conservación y, en su caso, solicitar las indemnizaciones que procedan;
- b) Demandar la declaración judicial de caducidad del derecho real de conservación para el actual titular, conforme a lo prevenido artículo 15 del proyecto de ley ("Demanda de caducidad para el actual titular");
- c) Dar o no su autorización al titular en la hipótesis del artículo 13 del proyecto de ley ("Autorización para transferir, gravar o enajenar");
- d) Los demás que esta Ley u otras normas aplicables le reconozcan.⁴³

3) **Gravámenes al dominio.**

Sin perjuicio de que las partes pueden agregar otros, en el contrato constitutivo se deben incluir, en todo caso y por todo el tiempo de duración del derecho real de conservación, gravámenes asumidos por el dueño del inmueble afectado, que consistan en una o más de las prohibiciones, restricciones u obligaciones que a continuación se señalan:

- a) Prohibición de destinar el inmueble a un giro residencial, comercial, turístico, industrial, de explotación agrícola, forestal, minera o de otro tipo;

43 "Derechos [facultades prerrogativas] del titular del derecho real de conservación" y "Derechos del dueño del inmueble afectado", se refieren al contenido de los artículos 11 y 12 del proyecto de ley.

- b) Restricción del uso del suelo, sin perjuicio de lo dispuesto en los instrumentos de planificación territorial aprobados por la autoridad correspondiente;
- c) Restricción del tránsito al inmueble, en cuanto no impida o dificulte el ejercicio de las servidumbres que lo graven ni el acceso a los bienes nacionales de uso público;
- d) Obligación de contratar servicios de mantención, limpieza, descontaminación, restauración, reparación o resguardo respecto del bien raíz de manera continua;
- e) Obligación de permitir al titular hacerse cargo de la mantención, limpieza, descontaminación, restauración, reparación, resguardo, administración o explotación del bien raíz afectado, mediante el desarrollo de un plan de manejo destinado a la conservación ambiental;
- f) Obligación de permitir al titular supervisar la ejecución de un plan de manejo acordado en el contrato constitutivo, llevado a cabo por el propietario o por un tercero, con miras al aprovechamiento o explotación de los recursos naturales del inmueble afectado dentro del marco de un uso sostenible de los mismos, o a alguna de las actividades previstas en el número 5 anterior; o
- g) Cualquier otra obligación, sea de dar, hacer o no hacer, o cualquier restricción lícita, cuyo objetivo inequívoco sea la conservación ambiental en el inmueble, que el propietario del bien raíz afectado y el titular consientan.

Todos los gravámenes deberán tener como propósito directo la conservación del ambiente, se deberán acordar y cumplir de buena fe, y no podrán ir en contra de las leyes y reglamentos pertinentes.

Además, las partes podrán fijar montos para las obligaciones pecuniaras que acuerden, convenir plazos para el cumplimiento de los distintos gravámenes que se impongan, etc.; pero no les será posible diferir el nacimiento del derecho real de conservación para después de su inscripción ni establecer ninguna otra modalidad a estos efectos.⁴⁴

44 Artículo 7 del proyecto de ley.

D.- Mecanismos de control, resguardos y sanciones

Además de los derechos y obligaciones garantizados a las partes, el proyecto de ley contiene ciertas disposiciones imperativas y prohibitivas, así como sanciones para el caso de su incumplimiento, que tienen por objeto garantizar la certeza jurídica y la buena fe en el cumplimiento del contrato constitutivo y las normas legales aplicables. A continuación revisaremos las más importantes:

- 1) **Formalidades de constitución del derecho real de conservación y sanciones en el caso de incumplimiento.** Ya hemos estudiado que para *constituir válidamente el derecho real de conservación* el proyecto de ley exige la celebración de un contrato constitutivo por escritura pública y la inscripción conservatoria de este título en el Registro de Hipotecas y Gravámenes correspondiente. La primera, es un antecedente escrito y público del acuerdo de voluntades (del titular y el dueño del inmueble afectado) que permite solicitar la inscripción conservatoria respectiva; y, la segunda, reviste tal importancia que no sólo es una formalidad ad solemnitatem (solemnidad) sino que, a su vez, una formalidad de prueba y de publicidad.

El proyecto de ley no ha establecido una sanción expresa para el caso que las partes no otorguen el contrato por escritura pública, pero en nuestra opinión, conforme al espíritu de sus disposiciones, lo que debería ocurrir en la práctica es que el Conservador de Bienes Raíces no procedería a inscribir el título hasta que éste sea otorgado adecuadamente. Puede resultar adecuado considerar una reforma del proyecto de ley en este sentido, de manera de no dejar espacio a dudas en este caso.

En relación a la inscripción, el proyecto de ley señala que una vez celebrado el contrato constitutivo el titular del derecho real de conservación queda facultado para solicitar la inscripción conservatoria correspondiente, lo que deberá realizar dentro de los 60 días hábiles contados desde la fecha de celebración del contrato constitutivo, en el Registro de Hipotecas y Gravámenes del Conservador de Bienes Raíces en cuyo territorio esté situado el inmueble. Si éste no requiere la inscripción dentro del plazo indicado, el contrato constitutivo se entenderá resciliado de pleno derecho y el dueño podrá demandar al titular la indemnización de los gastos o perjuicios que le hubiere irrogado⁴⁵.

45 Artículo 9 del proyecto de ley.

- 2) **Menciones esenciales del contrato constitutivo.** Si bien es cierto el proyecto de ley tampoco contempla una sanción expresa para el evento que no se cumpla con todas las “menciones esenciales”, en nuestra opinión, lo que debería ocurrir en la práctica, tras una correcta interpretación de sus disposiciones, es que el Conservador de Bienes Raíces correspondiente, al comprobar la falta de una o más de las enunciaciones aludidas, no inscribirá el título hasta que se salven dichas omisiones. Hasta que aquello no ocurra el derecho no se constituirá y, en consecuencia, no surtirá ninguno de sus efectos, lo que es muy grave ya que no producirá las consecuencias jurídicas que se tenían en mente al momento del otorgamiento del contrato constitutivo.
- 3) **Prohibición de autocontratación.** Los directores, presidentes, administradores, gerentes, jefes, ministros, subsecretarios, alcaldes, concejales y, en general, toda persona o autoridad que represente legal o convencionalmente al titular o que tenga facultades de administración o dirección en la respectiva persona jurídica, estarán impedidos de aprobar, celebrar o llevar a cabo actos, contratos, negociaciones u operaciones con el titular (en su calidad de tal) en que tengan interés patrimonial directo, ya sea por sí o como representantes de otro, salvo que la ley los autorice.⁴⁶

La infracción a este artículo dará derecho a demandar, por cualquier persona, la nulidad de Derecho Público a que alude el artículo 7 inciso 3, de la Constitución Política de la República, o bien la nulidad relativa conforme al Código Civil, según la naturaleza del correspondiente acto, contrato, negociación u operación.⁴⁷

- 4) **Autorizaciones especiales.** Estas se exigen en 3 casos:
- a) Si las partes pretenden otorgar el contrato constitutivo a título gratuito, o a título oneroso por un valor inferior al 5% del avalúo fiscal vigente del inmueble, el dueño deberá requerir autorización judicial previa, la que se tramitará, con conocimiento de causa, conforme a las disposiciones generales que establece el Código de Procedimiento Civil para los actos judiciales no contenciosos. Si con la constitución del derecho no se viola o burla

46 Se presume que existe ese interés cuando en su aprobación, celebración o ejecución deba intervenir dicho representante personalmente, o su cónyuge o sus parientes por consanguinidad o afinidad en línea recta hasta el segundo grado y los colaterales hasta el cuarto grado inclusive, o las sociedades, empresas o instituciones en las cuales sea gerente, director, presidente o administrador, o dueño directo o a través de otras personas naturales o jurídicas de un cinco por ciento o más de su capital, o las personas a las que aquél represente [Artículo 14 del proyecto de ley].

47 Artículo 14 del proyecto de ley.

ninguna norma legal, el juez deberá necesariamente conceder la autorización.⁴⁸

- b) Se podrá pactar libremente en el contrato constitutivo, con miras a la conservación del ambiente, que en caso de que el propietario pretenda celebrar una venta, cesión, donación, comodato o arrendamiento, o bien constituir un usufructo, fideicomiso, hipoteca o servidumbre predial voluntaria, o bien realizar cualquier otro acto de promesa, enajenación, disposición o gravamen sobre todo o parte del inmueble afectado, aquél deberá solicitar previamente el consentimiento del titular o del juez, en su caso, conforme al procedimiento establecido por el proyecto de ley a estos efectos.⁴⁹
- c) De la misma manera, las partes podrán acordar que el titular que pretenda efectuar cualquiera de los actos señalados en la letra anterior respecto del derecho real de conservación, requerirá el consentimiento del dueño del bien raíz afectado. Será aplicable a este caso lo expuesto en el literal precedente, en lo que sea pertinente, incluyendo el procedimiento contemplado por el proyecto de ley para la autorización judicial en caso de rechazo o falta de pronunciamiento del propietario y los casos en que no se requiera el asentimiento de éste.⁵⁰

- 5) **Demanda de caducidad en contra del actual titular.** El proyecto de ley establece que cualquier persona jurídica, de Derecho Público o Privado, que tenga interés en la conservación ambiental, podrá requerir judicialmente que se declare la caducidad de un derecho real de conservación para su actual titular, en caso de que: a) El dueño del inmueble o el titular incumplieren gravemente sus obligaciones; b) Por causa imputable a alguno de ellos el bien raíz afectado se encontrare notoriamente abandonado, deteriorado o contaminado; o c) El inmueble afectado presente signos manifiestos de no estarse respetando el derecho real de conservación, según los términos establecidos en la ley o estipulados en el contrato constitutivo.

El tribunal competente podrá permitir al titular eximirse de la sanción siempre y cuando se comprometa a dar cumplimiento a sus obligaciones, o a exigirlo de parte del dueño del inmueble afectado, o bien a adoptar las medidas correctivas que se ordenen en la sentencia, según el caso, dentro del plazo que le fije prudencial-

48 Artículo 6 del proyecto de ley.

49 Artículo 13 del proyecto de ley.

50 Ídem.

mente; pero, si transcurrido éste el titular no ha satisfecho estas condiciones, se podrá informar de ello dentro del mismo proceso judicial y solicitar que se declare sin más trámite la caducidad. En el evento de declararse la caducidad para el actual titular se designará un nuevo titular, de conformidad al procedimiento establecido por el propio proyecto de ley a estos efectos, que tendrá que ceñirse a los mismos términos y condiciones estipulados en el contrato constitutivo, a menos que acuerde con el dueño del bien raíz afectado modificar dicho estatuto, con sujeción a las mismas formalidades de la constitución.⁵¹

- 6) Formalidades en casos de transferencia o cambio de titular del derecho real de conservación.** Para que la transferencia a cualquier título del derecho real de conservación sea válida, el respectivo acto o contrato deberá celebrarse o constar por *escritura pública* y, asimismo, deberá practicarse la correspondiente inscripción en el Conservador de Bienes Raíces y la anotación al margen de ésta.

No se requerirá dicho acto o contrato si la transferencia o cambio de titular se verifica por orden judicial o de la autoridad pública competente, en cuyo caso la resolución o el acto respectivos serán considerados como títulos translativos. Además, en estos casos, la misma resolución deberá disponer que sea inscrita como título translativo del derecho real de conservación y, también, que se deje constancia de esa circunstancia al margen de la respectiva inscripción del derecho real de conservación, con indicación del nuevo titular. Si así no se hiciere en el fallo, el nuevo titular, dentro de 60 días hábiles desde su notificación, podrá pedirla en el mismo litigio que el juez ordene la inscripción y anotación.

De igual manera, si el derecho real de conservación cambiase de titular por otro motivo, o si fuese modificado de cualquier otra forma, el titular deberá requerir la inscripción del título translativo o de la modificación, así como la anotación marginal a que alude el párrafo anterior, en su caso, dentro de 60 días hábiles. Si no las solicita dentro de este plazo, el cambio o modificación quedará sin efecto por el solo ministerio de la ley.⁵²

51 Si se declara la caducidad para el actual titular, el tribunal designará a cualesquiera de las personas jurídicas que, según el proyecto de ley, pueden ser titulares para que asuma la titularidad del derecho real de conservación respectivo. La entidad correspondiente deberá expresar en el mismo juicio su aceptación o rechazo, dentro de un plazo de 20 días hábiles desde su notificación. En caso de rechazo o si no se pronuncia dentro de tal término, el tribunal nombrará a otra persona de las referidas en el artículo 5 del proyecto de ley, la que deberá responder en la misma forma y plazo. Si esta última persona también se negare a ser titular o no se manifestare dentro de aquel plazo, lo será de pleno derecho el Ministerio de Bienes Nacionales (Artículo 15 del proyecto de ley).

52 Artículo 10 y 13 del proyecto de ley.

- 7) **Disolución o extinción del titular o titulares.** El proyecto de ley también regula qué ocurre en el evento de la disolución o extinción, por cualquier causa, del o los titulares del derecho real de conservación en cuyo caso pasará a serlo, por la sola disposición de la ley, el Ministerio de Bienes Nacionales; el que podrá, a su vez, transferir dicho derecho a cualesquiera de las demás entidades expresadas como posibles titulares del derecho.

Lo anterior no regirá si se hubiese designado en el contrato constitutivo, para el caso de disolución o extinción del titular original, a aquel que le sucederá, siempre que este último corresponda a alguna de las personas jurídicas habilitadas, por el proyecto de ley, para ser titulares del derecho real de conservación.

Si el propietario del bien raíz afectado no estuviera de acuerdo con el nuevo titular o si quisiera ponerle fin al derecho, podrá reclamar judicialmente ante el tribunal competente conforme el procedimiento establecido por el proyecto de ley. En este caso, podrá el juez competente, mediante resolución fundada, designar en su reemplazo a cualquier otra persona jurídica de las habilitadas por el proyecto de ley para ser titular o bien poner término al derecho si hallare mérito bastante en los motivos expuestos por el dueño para ello y que sean debidamente probados.

Debe tenerse presente, que siempre que asuma un nuevo titular éste se regirá íntegramente por el contrato constitutivo, a menos que acuerde su modificación con el dueño del inmueble afectado, cumpliendo las mismas formalidades exigidas para la constitución del derecho.⁵³

- 8) **Fallecimiento, disolución o extinción del dueño del bien raíz afectado.** Si se produjera uno de estos acontecimientos, por cualquier motivo, subsistirán hasta la terminación del derecho real de conservación todas las prerrogativas y obligaciones que se hayan pactado en el contrato constitutivo, pudiendo hacerse valer frente al correspondiente heredero, legatario, cesionario, adquirente o a cualquier tercero que deba responder por su cumplimiento. También puede ocurrir que uno o más herederos del propietario del inmueble afectado hubieren aceptado la herencia con beneficio de inventario, pero incluso en este escenario los herederos conjuntamente o el albacea, en su caso, deberán seguir satisfaciendo tales obligaciones, de acuerdo a lo previsto en el contrato constitutivo,

53 Artículo 19 del proyecto de ley.

54 Artículo 19 del proyecto de ley.

con cargo a la parte de los bienes de la sucesión que sea necesaria. La única forma en que los sujetos obligados pueden excusarse es acreditando razones de manifiesta justicia, que deberán ser calificadas por el juez competente.⁵⁴

- 9) **Sanción contra el fraude.** Consiste en que si el dueño del bien raíz afectado constituye el derecho real de conservación, ya sea a título gratuito u oneroso, con la sola intención de perjudicar o defraudar a sus acreedores, herederos, legatarios o alimentarios, o al Fisco, o bien a otros terceros que tengan o ejerzan derechos reales o personales sobre o respecto del inmueble, el afectado podrá entablar una acción judicial en su contra, para que el juez ordene revocar el derecho real de conservación, solicitar la cancelación de la inscripción correspondiente y, de ser procedente, obtener la indemnización de los perjuicios ocasionados. Para que la demanda sea acogida, ante el tribunal y por el procedimiento establecido por el proyecto, se deberá acreditar la mala fe del propietario del inmueble afectado y el daño ocasionado.⁵⁵

Con esta sanción se busca velar porque el derecho real de conservación se constituya de buena fe y exclusivamente para el fin para el cual se le pretende crear: contribuir a conservar el ambiente, en beneficio de la comunidad en su conjunto.⁵⁶

- 10) **Terminación del derecho real de conservación.** En caso de producirse la terminación del Derecho Real de Conservación, por cualquiera de las causas legales, se extinguirán todos los derechos y obligaciones tanto del dueño del inmueble afectado como del titular, ya sea que tengan su fuente en la ley (proyecto de ley) o el contrato constitutivo.

Sin perjuicio de lo anterior, si existieran devoluciones o restituciones pendientes podrán reclamarse aplicando, en lo que sean procedentes, las reglas sobre las prestaciones mutuas de los artículos 904 a 915 del Código Civil.⁵⁷

- 11) **Cancelaciones por término del derecho real de conservación.** Si ocurre la terminación del derecho real de conservación, por cualquier causal legal, se deberá practicar la cancelación de la res-

55 En este caso, la mala fe consiste en el conocimiento efectivo del perjuicio o fraude y se presumirá cuando se demuestre fehacientemente que la constitución ha tenido la sola finalidad de eludir la eficacia de un derecho de usufructo, uso o habitación, de una servidumbre activa, de una prenda, hipoteca u otras garantías, de una declaración de bien familiar, o de otros derechos reconocidos legalmente.

56 Artículo 18 del proyecto de ley.

57 Artículo 20 del proyecto de ley.

pectiva inscripción en el Registro de Hipotecas y Gravámenes. Tal cancelación tendrá que efectuarse en virtud de orden judicial o de la autoridad pública competente, o de solicitud de quien corresponda dentro de un plazo de sesenta días hábiles desde la fecha de terminación, según cada caso. La terminación del derecho sólo se hará efectiva una vez realizadas todas las cancelaciones pertinentes, pero éstas producirán efecto retroactivo a la fecha en que hubiese operado la causal de que se trate.

Adicionalmente, en el caso en que se haya acordado que es necesaria la autorización para transferir, enajenar o gravar estudiada, deberá cancelarse la inscripción de la exigencia de autorización pactada, en el respectivo Registro de Interdicciones y Prohibiciones de Enajenar⁵⁸.

- 12) **Prevalencia frente a la ejecución de garantías.** En caso de que el derecho real de conservación, o uno o más inmuebles por naturaleza, por adherencia o por destinación que estén afectados conforme a este proyecto de ley, o una parte de éstos, sean objeto de la ejecución o realización de una prenda, hipoteca u otra garantía, de cualquier fecha, que recaiga sobre ellos, subsistirá plenamente el derecho real de conservación, en los términos concertados en el contrato constitutivo, ya sea frente al acreedor, el nuevo adquirente o cualquier tercero. No se podrán exigir mejoramientos de una garantía que vayan en desmedro del derecho real de conservación.⁵⁹
- 13) **Reglas sobre el acogimiento simultáneo al régimen de Área Silvestre Protegida.** No debe perderse de vista que el titular del derecho real de conservación podrá acogerse simultáneamente, sí procede, al régimen de Áreas Silvestres Protegidas reconocido en la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente.⁶⁰ Esto resulta bastante lógico, pues el objetivo que existe detrás de la creación del derecho real de conservación es promover y garantizar la conservación ambiental, específicamente la privada.

Sin perjuicio de aquello, el proyecto de ley establece que aún cuando el titular se haya amparado en el régimen aludido, se mantendrán vigentes todos los derechos y obligaciones establecidos por el proyecto de ley, los que en caso de conflicto prevalecerán sobre los preceptos de la LBGMA.

58 Artículo 21 del proyecto de ley.

59 Artículo 17 del proyecto de ley.

60 Artículos 34, 35 y 36 de la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, ubicados en el Párrafo 4° ("De las normas de calidad ambiental y de la preservación de la naturaleza y conservación del patrimonio ambiental"), Título II ("De los instrumentos de gestión ambiental").

- 14) Legislación supletoria.** Finalmente, el proyecto de ley establece que en lo no previsto en su texto ni en el contrato constitutivo se aplicarán supletoriamente al derecho real de conservación los artículos 826, 828, 829 y 830 del Código Civil, disposiciones relativas a las servidumbres prediales o simplemente servidumbres.⁶¹

E.- El derecho real de conservación frente a la Constitución Política de la República de Chile

Si revisamos nuestra Constitución Política, podremos comprobar que sus disposiciones contienen fundamentos jurídicos favorables a la creación de un derecho real de conservación en el ordenamiento jurídico chileno. Aquello resulta especialmente claro de la lectura de los siguientes artículos de nuestra Ley Fundamental:

- 1) Artículo 19 N° 8:** “La Constitución asegura a todas las personas: (N° 8) El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza. La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente”.

La Constitución Política de la República obliga al Estado a proteger el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y a preservar la naturaleza, de manera tal que la aprobación de una

61 Artículo 2 inciso 3 del proyecto de ley. Es preciso aclarar, que si bien se ha utilizado la institución de las servidumbres prediales o simplemente servidumbres como base para la construcción jurídica del derecho real de conservación que se pretende crear en Chile, este último se ha revestido con características muy particulares y ha dado lugar a una figura jurídica nueva que tiene importantes diferencias con las servidumbres tradicionales. En primer lugar, la servidumbre predial presenta una lógica y una finalidad muy diversas a las del derecho real de conservación, lo que deriva necesariamente de la relación entre dos o más predios, unos dominantes y otros sirvientes, que existen en las primeras. El derecho real de conservación, en cambio, si bien es cierto limita el dominio de un bien raíz, no favorece a otro inmueble determinado, como ocurre con la servidumbre predial, sino a la comunidad en su conjunto. Es posible afirmar, pues, que al constituir un derecho real de conservación se beneficia, directa o indirectamente, a todos los miembros de la sociedad, debido a que con ello se protege el ecosistema y biosfera, lo que resulta positivo tanto para las generaciones actuales como para las venideras. En segundo lugar, el ejercicio y la protección del derecho real de conservación quedan especialmente encomendados a una persona jurídica, que es su titular, quien puede exigir su cumplimiento. En otras palabras, el beneficio que se reporta por el derecho real de conservación es a favor de toda la comunidad, pero para efectos del ejercicio y protección del derecho ésta es representada por una persona jurídica determinada, que sólo puede ser de aquellas expresamente autorizadas por la ley para asumir esa responsabilidad. Por el contrario, en el caso de las servidumbres prediales el titular de este derecho real puede ser cualquier persona (natural o jurídica), con tal que cumpla con los requisitos legales necesarios para su constitución, asumiendo además su ejercicio y protección. Finalmente, el derecho real de conservación se constituye de manera voluntaria, es decir, a diferencia de otras figuras como la servidumbre legal, es el dueño de un bien raíz quien decide acordar una limitación de su derecho de propiedad sobre éste, con el objeto de aplicarlo a la conservación ambiental. (“Boletín 5823-07: Establece derecho real de conservación”, op. cit., páginas 5 y 6. [En línea] www.jorgeburgos.cl/5823-07.doc [fecha de consulta: 10 de marzo de 2010].

ley sobre el derecho real de conservación sería una importante vía para dar cumplimiento a estos deberes constitucionales del Estado chileno, y a la obligación constitucional que le exige respetar y promover aquel derecho fundamental conforme al artículo 5 inciso 2 de la misma normativa. Además, siendo el propio artículo 19 N° 8 el que autoriza a imponer forzosamente restricciones específicas a ciertos derechos o libertades con fines ambientales, con mayor mérito todavía podrá limitarse el derecho de propiedad cuando así lo decide voluntariamente el dueño.

Cabe considerar también, que existen otras garantías constitucionales, como el derecho a la vida (artículo 19 N° 1) y el derecho a la protección de la salud (artículo 19 N° 9), que tienen una estrecha relación con la garantía constitucional del artículo 19 N° 8 y cuya lógica permite concluir que la implementación de nuevas herramientas de conservación ambiental resulta positivo y recomendable no sólo para proteger nuestro patrimonio ambiental y biodiversidad sino también para mejorar la calidad de vida de los habitantes del territorio nacional.

- 2) **Artículo 19 N° 24:** En su inciso 1, dicha norma establece: “La Constitución asegura a todas las personas: (N° 24) El derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporeales”. De la lectura de este precepto constitucional se desprende que el derecho real de conservación, en cuanto bien incorporal que es, estará protegido jurídicamente como objeto del derecho de propiedad.

A continuación, en su inciso 2, esta norma prescribe que la función social del dominio, que autoriza a imponer limitaciones u obligaciones al dueño, admite entre sus causales justificantes los intereses generales de la Nación y la conservación del patrimonio ambiental. Nótese que estas limitaciones y obligaciones son propias e inherentes al derecho de propiedad y, por esa razón, no conllevan una indemnización. Por lo tanto, con mayor razón será lícito que el mismo dueño decida restringir voluntariamente su derecho de dominio.

De conformidad a lo prescrito por las disposiciones constitucionales anteriores, es posible concluir que la Carta Fundamental chilena expresa un claro espíritu a favor de la conservación ambiental. De esta manera, si la Constitución autoriza al Estado a limitar, en determinados casos, el derecho de propiedad, con mayor razón será válido al dueño limitar su propiedad voluntariamente.

Todo lo antes expuesto, permite sostener que la implementación de esta figura en nuestro ordenamiento jurídico es plenamente coherente con los preceptos de nuestra Carta Fundamental.⁶²

F.- Modificaciones legales necesarias para la incorporación del derecho real de conservación a nuestro ordenamiento jurídico.

La eventual creación del derecho real de conservación hará necesaria una discreta, pero indispensable reforma en nuestra actual legislación civil. En este sentido, el proyecto de ley contempla la modificación de ciertas disposiciones del Código Civil Chileno y del Reglamento del Registro Conservatorio de Bienes Raíces, buscando de esta forma garantizar una adecuada y armónica incorporación de lo que sería un nuevo derecho real en nuestro ordenamiento jurídico.⁶³

62 Documento "Establece derecho real de conservación: Boletín N° 5823-07" (proyecto de ley), op. cit., páginas 4 y 5.

63 El artículo 23 del proyecto de ley, establece:

"Introdúcense las siguientes reformas:

1.- Modifícase el Código Civil según lo que se prescribe a continuación:

a) En el artículo 393, después de la palabra "censo", añádese la frase ", derecho real de conservación".

b) En el artículo 395, agrégase en su inciso 2°, a continuación del punto final ni patea a ser seguido, esta oración: "Lo mismo se aplicará respecto del derecho real de conservación."

c) En el artículo 577:

i) En su inciso 2°, entre la palabra "activas" y la coma que le sigue, añádese la siguiente frase: ", el de conservación".

ii) Agrégase el siguiente inciso 3°: "El derecho real de conservación se rige por leyes especiales".

d) En el artículo 732:

i) En el numeral 2°, suprímese la letra "y" después del punto y coma.

ii) En el numeral 3°, reemplázase el punto final por "; y".

iii) Agrégase un nuevo numeral 4° del siguiente tenor: "4° Por el derecho real de conservación, que se somete a leyes especiales."

e) En el artículo 1721, en su inciso 1° añádese, después de la palabra "censos", lo que sigue: ", derechos reales de conservación".

f) En el artículo 1749, intercálase el siguiente inciso 5°, pasando los actuales incisos 5°, 6°, 7° y 8° a ser 6°, 7°, 8° y 9°, respectivamente: "El marido requerirá también autorización de la mujer para constituir un derecho real de conservación sobre un inmueble social";

g) En el artículo 1754, incorpórase en su inciso 1°, a continuación de la coma, la siguiente oración: "ni constituir un derecho real de conservación sobre ellos,".

h) En el artículo 2498, incorpórase el siguiente inciso 3°: "No podrá adquirirse por prescripción el derecho real de conservación."

2.- Modifícase el Reglamento de/ Registro Conservatorio de Bienes Raíces en la siguiente forma:

a) En el artículo 32, en su inciso 2° agrégase, después de la palabra "servidumbres", lo que sigue: ", los derechos reales de conservación".

b) En el artículo 52:

i) En el numeral 1°, entre la palabra "inmuebles" y la coma que le sigue, incorpórase la siguiente frase: ", el título translativo del derecho real de conservación".

ii) En el numeral 2°, entre la palabra "vitalicio" y la coma que le sigue, agrégase la siguiente frase: ", la constitución del derecho real de conservación".

G.- Medidas que se recomienda adoptar para una implementación exitosa de esta herramienta en nuestro país

Una cosa es que la figura que se pretende crear reúna, en cuanto instrumento legal, los requisitos necesarios para promover la conservación ambiental privada en Chile, pero otra cosa muy distinta es que, en la práctica, su eventual implementación en nuestro país llegue a ser exitosa.⁶⁴

Para que aquello ocurra, debemos hacernos cargo de la mayor desventaja y obstáculo que presenta la utilización de esta figura en Latinoamérica, en general, y en Chile, en particular: *la falta de incentivos adecuados para su creación, difusión y mantención en el tiempo*. Esto significa que se adopten las medidas que sean necesarias para que, en caso de llegar a ser ley de la República, los propietarios privados se interesen en crear derechos reales de conservación en sus inmuebles de relevancia ambiental para nuestro país, y que dicho fenómeno se masifique y sea sostenible en el tiempo.

A continuación, revisaremos diversos instrumentos que pueden servir para incentivar, en este sentido, a los propietarios de las APP en Chile:

- 1) **Instrumentos fiscales directos.** Estos comprenden, en general, aquellos mecanismos que afectan los costos y beneficios de los agentes económicos de forma directa. Dentro de éstos, nos interesa destacar dos: los instrumentos tributarios y los subsidios.

Instrumentos tributarios

Nuestro actual ordenamiento jurídico contempla algunos instrumentos tributarios con el fin de promover la creación de las APP, los que por diversas razones han resultado insuficientes o inadecuados respecto de éstas, por lo que parece recomendable evaluar la creación de otros nuevos destinados a incentivar un eventual derecho real de conservación y/o la reforma de los vigentes en relación a las APP. Nos referiremos específicamente a dos: las exenciones tributarias y las deducciones tributarias.

64 No existe consenso dentro de la comunidad conservacionista en relación a qué es una servidumbre ecológica "efectiva". Para algunos su éxito depende de su poder jurídico, por lo que si su contrato es respetado y puede defenderse legalmente éste es eficaz. Otros, enfatizan el valor biológico de los atributos naturales que están dentro de un terreno y el método utilizado para identificar ese valor. Finalmente, otras corrientes de opinión dicen que para evaluar el éxito de una servidumbre ecológica debe estarse a si logra su perpetuidad como la medida más válida de su éxito. En nuestra opinión, más allá de la doctrina que se siga al respecto lo fundamental, a estos efectos, es determinar si la servidumbre ecológica logra concretar su objetivo esencial o consecuencia deseada; es decir, si ésta sirve como método o herramienta para la protección de la diversidad biológica del lugar donde se utiliza (COPE, ob. cit., páginas 16 y 17).

a) Exenciones tributarias ⁶⁵

Debe tenerse presente que dentro de los beneficios tributarios contemplados para las áreas silvestres protegidas del SNASPE, las exenciones tributarias han sido contempladas *por su condición de bien fiscal y no por la condición de ser un área silvestre protegida propiamente tal*.⁶⁶ Sería recomendable que esta situación sea corregida a fin de darle estabilidad y seguridad jurídica a los beneficios que se implementan⁶⁷. Esto es muy relevante si recordamos que una gran cantidad de nuestras tierras

65 Exenciones tributarias: Consisten en la eliminación total o parcial de los impuestos que deben pagar los ciudadanos del Estado por distintos hechos gravados como bienes, ingresos, rentas y desarrollo de actividades específicas.

Las exenciones deberán afectar los impuestos, a los que puede ser más sensible o tener mayor elasticidad la respuesta sobre la conservación de las áreas protegidas. Algunas de las alternativas a utilizar son la exención del impuesto territorial, del impuesto a la renta, del impuesto sobre las herencias, o impuesto al valor agregado.

Estas también pueden aplicarse a la "creación de áreas protegidas" y adicionalmente a las actividades sustentables que se realicen en el área en cuestión.

En Costa Rica, los Refugios de la Vida Silvestre Privada Nacional están exentos de impuestos territoriales, y los propietarios de áreas protegidas privadas que las administran con fines de conservación se encuentran exentos de impuestos territoriales y de los que gravan los activos de capital (Asset taxes). En el caso de Brasil, los propietarios de áreas declaradas reservas privadas se encuentran exentos del pago de impuestos territoriales que gravan la propiedad rural y, además, gozan de prioridad para el otorgamiento de donaciones de parte del Fondo Ambiental Nacional. Por su parte, Irlanda contempla una exención del impuesto territorial limitado a los predios cuyo dominio pertenece a organizaciones de caridad reconocidas, negándose a personas naturales. Y, finalmente, en el Reino Unido en general se otorga una exención del impuesto a la sucesión solo a terrenos reconocidos por la autoridad ambiental (English Nature) como SSSI (designación pública de carácter científico) y en los cuales se logró y aplica un acuerdo de manejo. (Ibid., Informe "Estudio de instrumentos económicos para incentivar la creación de áreas silvestres protegidas de propiedad privada" (CONAMA), página 29).

66 Conforme al artículo 35 de la Ley 19.300 (LBGMA), las APP están afectas a igual tratamiento tributario, derechos, obligaciones y cargas que las pertenecientes al SNASPE. Las exenciones tributarias de que goza el SNASPE y que actualmente se encuentran vigentes, son las siguientes:

a. Exención del 100% del Impuesto territorial. La Ley de Impuesto Territorial y sus modificaciones posteriores, contiene cláusulas de exención de contribuciones para las áreas silvestres protegidas. En ella se establece que las exenciones de contribuciones tendrán efecto desde el 1º de enero siguiente a la fecha en que las propiedades cumplan las condiciones de la franquicia.

b. Exención del Impuesto de Primera Categoría. El fisco está exento del Impuesto de Primera Categoría contenido en la Ley de la Renta.

c. Exención del Impuesto Global complementario. Esta exención se refiere a que los predios destinados a áreas silvestres protegidas privadas no serán considerados para el cálculo del Impuesto Global Complementario.

d. Exención del Impuesto a las Herencias, Asignaciones y Donaciones. Los terrenos destinados a áreas silvestres protegidas privadas no se computarán para los efectos de la Ley de Impuesto sobre Herencia, Asignaciones y Donaciones, en virtud de lo señalado en el artículo 18 n° 5 y n° 6 de la Ley 16.271 del 10 de julio de 1965, que expresa lo siguiente: Art. 18. "Estarán exentas del impuesto que establece esta ley las siguientes asignaciones y donaciones: 5º Aquellas cuyo único fin sea la beneficencia, la difusión o el adelanto de la ciencia en el país; y 6º La destinada exclusivamente a un fin de bien público y cuya exención sea decretada por el Presidente de la República". Conforme a esta disposición, el Presidente de la República deberá dictar un Decreto Supremo que declara expresamente exentas de este pago las áreas silvestres privadas por considerarse destinadas a un fin de bien público. CONAMA, Estudio de instrumentos económicos para incentivar la creación de áreas silvestres protegidas de propiedad privada, op. cit., páginas 67 y 68).

67 GARCÍA, Diego, VILLARROEL, Pablo "Las áreas silvestres protegidas de propiedad privada en la legislación chilena" - Pág. 26 - Revista Ambiente y Desarrollo - Dic. 1998 - Vol. XIV N° 4.

son de dominio privado y que el derecho real de conservación que se pretende crear en Chile busca precisamente incentivar la conservación ambiental privada, principalmente, en tal categoría de áreas.

Además, las exenciones tributarias vigentes a la fecha en materia de APP *se refieren a los predios y no a las actividades económicas que en ellos puedan realizar sus dueños*, lo que tiene especial importancia para el caso del Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto a la Renta.⁶⁸

Creemos adecuado estudiar la conveniencia de una exención tributaria en relación al desarrollo de actividades que involucren los recursos naturales del inmueble privado (en el que se ha constituido el derecho real de conservación) y que tengan por fin la conservación ambiental, lo puede promover la creación de este tipo de derechos.

b) Deducciones tributarias

Consisten en imputar el monto que cualquier persona física o jurídica utilice para la conservación (aún cuando no sea propietario de un predio) a los impuestos que tiene que pagar, hasta un límite porcentual y por un período de tiempo máximo. En consecuencia, el sistema de deducción de impuestos como incentivo para la creación y manejo de áreas privadas protegidas se aplica tanto al particular que dona dinero como tierras (o derechos reales sobre ellas) a las organizaciones públicas o privadas de conservación. Además, pueden existir deducciones tributarias para los propietarios de áreas protegidas privadas que sean declaradas por el gobierno y que cuenten con un plan de manejo.⁶⁹

Deducciones tributarias en el Impuesto a la Renta.

En nuestra legislación tributaria existen ciertas normas jurídicas que benefician al donante, bajo diversos supuestos, pero que no resultarían aplicables a los privados que quieran intervenir en la conservación ambiental de áreas silvestres privadas mediante la figura del derecho real

68 El Director del Servicio de Impuesto Internos, ante la consulta que realizó el Director Ejecutivo de CONAMA sobre el tratamiento tributario al que están afectas las denominadas "Áreas Silvestres Protegidas del Estado" que indica la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, respondió en Ordinario N° 2298 del 25 de junio de 2002 lo siguiente: "Cúmpleme señalar que las actividades económicas que en ellas se desarrollan, se sujetarán en todo a la tributación normal que establecen las leyes impositivas vigentes". CONAMA, Estudio de instrumentos económicos para incentivar la creación de áreas silvestres protegidas de propiedad privada, op. cit, página 68.

69 Ídem, página 30.

de conservación.⁷⁰ Lo que resulta rescatable de ellas, son las fórmulas legales adoptadas por el legislador para incentivar las donaciones en cada caso, lo que podría permitir desarrollar modelos de instrumentos tributarios que fomenten las donaciones en relación al derecho real de conservación y el flujo de fondos privados hacia el financiamiento de la conservación de áreas silvestres protegidas.

En el contexto de un derecho real de conservación podemos imaginar, al menos, dos posibles escenarios que involucren donaciones: 1) Una persona realiza una donación de dinero o especies al eventual titular del derecho real de conservación con el objeto de conseguir beneficios tributarios, ese titular recibe tales aportes del donante y los destina a la constitución del derecho real de conservación, y finalmente el propietario del inmueble (APP) quien a través del contrato constitutivo a título oneroso (por ejemplo, una compraventa) constituye este derecho; y 2) Un propietario de un inmueble (APP) que constituye un derecho real de conservación por medio de un contrato constitutivo a título gratuito (es decir dona este derecho) a favor del titular.

70 Actualmente, en el país existe una diversidad de textos legales que tratan el tema de las franquicias tributarias por concepto de donaciones, que contemplan diversos requisitos y condiciones tanto para el donante como para el donatario. Las franquicias tributarias pueden ser en algunos casos una deducción a la base imponible (base de cálculo) del impuesto y en otros como un crédito a los impuestos, o una combinación de ambos. En todas las disposiciones legales en cuanto a las donaciones es importante evaluar la condición jurídica del contribuyente. Por ejemplo, si es persona natural o no, si es persona jurídica y de qué tipo (sociedad anónima o de responsabilidad limitada, fundación o corporación sin fines de lucro, etc.) o si ya está acogido a exenciones del Impuesto de Primera Categoría como es el caso de las plantaciones forestales bajo el DS 4363 de 1931 Ley de Bosques anterior a DL 701 de 1974.

Las normas a que hemos aludido, sistematizadas en grupos, son las siguientes:

1) Donaciones efectuadas que constituyen un crédito en contra de los impuestos: La ley faculta a los contribuyentes a efectuar donaciones, que permiten rebajarlas como un crédito contra los impuestos de primera categoría o global complementario respectivamente, en tres casos: 1) Artículo 69 de la Ley N° 18.681/87; 2) Artículo 8 de la Ley n° 18.985/90; y 3) la del Artículo 3 de la Ley 19.247 D.O. 15.9.93 [Ver detalle de estas disposiciones y su efecto tributario en la Circular N° 24, del Servicio de Impuestos Internos].

2) Donaciones efectuadas que se pueden rebajar como gasto de la renta líquida imponible de primera categoría. La ley autoriza a rebajar como gasto necesario para producir la renta líquida imponible de primera categoría las siguientes modalidades de incentivos: Artículo 31 número 7° de la Ley de la Renta; para donaciones efectuadas con el propósito de realizar programas de instrucción básica o media gratuitas, técnica, profesional o universitaria, privada o fiscal; artículo 47 del Decreto Ley [DL] N° 3063, sobre rentas municipales, que beneficia a establecimientos municipalizados o traspasados posteriormente a terceros, ya sean educacionales, hogares estudiantiles, establecimientos que realizan prestaciones de salud, centros de atención a menores, entre otros; y Ley N° 18.899, sobre donaciones efectuadas a favor de la Fundación Teresa de los Andes.

3) Donaciones efectuadas que se pueden rebajar como una combinación de crédito y gasto de la renta imponible de primera categoría.

Como una combinación de ambos regímenes especiales de incentivos encontramos la Ley N° 18.985 [con la modificación de la Ley N° 19.247], para donaciones en beneficio de universidades e institutos profesionales estatales o particulares, reconocidos por el Estado, bibliotecas públicas, y corporaciones y fundaciones sin fines de lucro cuyo objeto exclusivo sea la investigación, desarrollo y difusión de la cultura y el arte. Asimismo, También se contempla un régimen mixto de beneficios tributarios para las donaciones en beneficio de universidades, establecido en el artículo 69 de la Ley N° 18.681, en combinación con el artículo 31 número 7 de la Ley de la Renta.

Por otro lado, debemos considerar que el donante y donatario, en los casos expuestos, no pueden ser cualquier persona (dueño del inmueble y titular del derecho real de conservación) y, además, que el objeto donado puede ser dinero o especies en el caso (1), y un derecho, el derecho real de conservación, en el caso (2).

Conforme a lo anterior, nos parece interesante analizar la posibilidad de contemplar deducciones tributarias en el impuesto a la renta, a favor del donante, por concepto de donaciones, en el contexto de la constitución de un derecho real de conservación.

Deducciones tributarias en el Impuesto Territorial y el Impuesto a la Herencia.

Otras dos fórmulas a evaluar, utilizadas en el extranjero respecto de las servidumbres de conservación, son las deducciones en relación al Impuesto Territorial y el Impuesto a la Herencia.

La primera, consiste en una disminución del avalúo fiscal del bien. Esta disminución encontraría justificación en que el predio perdería valor comercial al estar sujeto al gravamen del derecho real de conservación y determinaría un menor monto a pagar como impuesto territorial, dado que este tributo se calcula sobre el avalúo fiscal.

En la segunda, en cambio, si un particular es dueño de un predio gravado con un derecho real de conservación al momento de morir, su heredero podría gozar de una disminución o deducción del valor de la propiedad sobre el cual se aplica o calcula el Impuesto a la Herencia.⁷¹

Subsidios ⁷²

En relación a la conservación ambiental privada, en el derecho comparado se contemplan dos tipos: directos e indirectos.

Los *subsidios directos del Estado*, que pueden traducirse en pagos por servicios ambientales y que pueden consistir en dinero que se entrega a aquellos propietarios de tierras privadas que suscriban un contrato en que se comprometen a proteger todo o parte de sus predios. Y los sub-

71 De acuerdo a una reciente reforma a la legislación tributaria de los Estados Unidos, el heredero que se encuentre en la situación descrita podrá gozar de una disminución del valor de la propiedad sobre el cual se aplica el impuesto a la herencia (adicional a la disminución de valor del predio experimentada por la imposición de la servidumbre de conservación) de hasta un 40% con un tope fijado para cada año, si se cumple con las exigencias establecidas en dicha modificación.

72 Subsidio [concepto]: "1 m. Prestación pública asistencial de carácter económico y de duración determinada", Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española.

sidios indirectos del Estado, por ejemplo tasas de interés de préstamos de instituciones públicas que se otorgan a proyectos de conservación o a fundaciones de conservación y que resultan más convenientes que las normales.⁷³

Estimamos especialmente interesante de considerar los *subsidios indirectos*, ya que recordemos que en Chile la figura del derecho real de conservación implica un contrato constitutivo, es decir un acuerdo privado entre el propietario particular y el titular (no siendo obligatoria la intervención de órganos del Estado).

- 2) Instrumentos financieros directos.** Se trata de fórmulas utilizadas para apoyar el financiamiento de los particulares y promover la conservación ambiental privada. Si se utilizan de manera adecuada podrían incentivar a los propietarios privados para que constituyan derechos reales de conservación sobre sus inmuebles; y proporcionar, a su vez, dineros o fondos que permitan su financiamiento (constitución, mantención y cumplimiento) tanto en relación al titular como a los dueños del bien raíz.

En derecho comparado, entre otros, destacamos los siguientes: Pagos por servicios ambientales, créditos blandos, microcréditos, fondos ambientales y fondos de compensación. Si bien todos son bastante interesantes y pueden, en teoría, ser aplicados en Chile, nos interesa referirnos especialmente al primero de ellos.⁷⁴

73 CONAMA, Estudio de instrumentos económicos para incentivar la creación de áreas silvestres protegidas de propiedad privada, op. cit., páginas 32 y 33.

74 En relación a los demás, debemos tener presente lo siguiente:

- Créditos blandos: Un crédito es la cesión temporal del uso de un capital (dinero), al final de cuyo período el usuario debe devolverlo a su propietario, pagando además un precio por el usufructo del mismo (tasa de interés). Estos créditos se conceden a aquellos propietarios que protejan sus tierras y financian las actividades sustentables que produzcan beneficios económicos a los dueños de dichos terrenos. Se les denomina "blandos" por las facilidades de pago del crédito con respecto a las condiciones vigentes en el mercado financiero en el momento de adquirir el préstamo, ya sea a través de una menor tasa de interés por unidad de tiempo, un mayor plazo para pagar, más años de gracia o la combinación de las anteriores. Existen diversos ejemplos, en Chile y el extranjero, de agencias gubernamentales (Créditos para la agricultura ofrecidos en Chile por el INDAP) o cooperativas de desarrollo que ofrecen este tipo de financiamiento, las que, normalmente, se orientan a la superación de la pobreza a través de la autogestión de micro o pequeñas empresas. Estas instancias perfectamente podrían orientarse hacia el financiamiento de actividades sustentables y coherentes con el financiamiento de los costos envueltos en el manejo de áreas privadas protegidas, materializándolas tanto desde organizaciones estatales como privadas.
- Programas de microcréditos: Consiste en programas de crédito en que se otorgan facilidades a aquellos interesados que establezcan restricciones al uso de sus tierras para conservar. Las entidades que conceden los préstamos pueden ofrecer beneficios para el pago del crédito consistentes en tasas de interés bajas.

En México, la ONG Pronatura ha elaborado un estudio para analizar la implementación de microcréditos comunitarios que ofrecen préstamos para actividades de conservación cuando los propietarios voluntariamente acceden a imponer limitaciones en sus propiedades. Podría desarrollarse esta figura, tanto a través de programas estatales como privados, de ma-

3) El pago por servicios ambientales (servicios ecosistémicos)⁷⁵

Estos pagos por los servicios ambientales provistos por las áreas protegidas se pueden establecer para compensar los beneficios ambientales y los costos de mantención de tales áreas. Tienen la virtud de reconocer

nera de ayudar especialmente a los propietarios privados pequeños y medianos de nuestro país.

- Fondos ambientales: Los fondos ambientales normalmente se generan por medio de donaciones sujetas a exenciones o deducciones de impuestos. Los fondos ambientales reciben, a su vez, donaciones internacionales y por esa vía se benefician de estructuras tributarias favorables de terceros países.

Ejemplos: El gobierno mexicano contribuyó con U\$10 millones al Fondo de Conservación Mexicano, el que también recibió donaciones de USAID y GEF (Global Environment Facility); y, por su parte, el gobierno de Estados Unidos decidió descontar U\$50 millones de la deuda que Madagascar sostenía con éste, imponiendo como condición que el gobierno de Madagascar destinara una cantidad equivalente al 25% de la deuda condonada a la creación de un fondo para la conservación de biodiversidad.

Podrían contemplarse fondos ambientales especiales, o destinar una parte de estos, al financiamiento de créditos o programas destinados a contribuir a la creación de áreas protegidas privadas, exigiendo como requisito para postular a la obtención de tales dineros acreditar la celebración de un contrato constitutivo o la constitución de un derecho real de conservación.

- Fondos de compensación: Esta es una especie de fondo ambiental y comprende mecanismos de compensación que se denominan "bancos de mitigación" en que los agentes contaminantes deben pagar dinero con el objeto de compensar los impactos negativos ambientales que generen en sus proyectos. Los fondos obtenidos por dichos pagos son utilizados para adquirir otras tierras en que se reducirán los impactos negativos o para la adquisición de servidumbres ecológicas en hábitats que se consideren importantes desde un punto de vista ambiental. Posteriormente, estas tierras "restauradas" pueden ingresar al "banco" donde se les asigna un valor para que puedan ser objeto de transacciones con otros agentes contaminantes que deban compensar la pérdida de hábitats en sus tierras.

Un importante ejemplo de aplicación de este instrumento es lo que ocurre en Estados Unidos. En este país los agentes contaminantes deben hacer "pagos de mitigación" para compensar la contaminación que generen. Los fondos obtenidos se destinan a la protección de hábitats críticos y a reducir la contaminación. Asimismo, algunos estados tienen normas que regulan los "bancos de humedales". De esta forma, se pretende mitigar los impactos sobre los humedales y protegerlos con el propósito de compensar sus futuras degradaciones. Estos humedales se consideran "bancos", donde adquieren el carácter de créditos con un valor económico cuantificable y son susceptibles de transarse con el fin de compensar la pérdida de humedales o hábitats en otros lugares. Cabe observar que en forma previa a la venta de humedales, los terrenos en que se encuentran ubicados se sujetan a ciertas restricciones con respecto a su uso.

En Chile, podría considerarse la creación de fondos de compensación destinados a contribuir al aumento y protección de las APP, así como a la difusión del derecho real de conservación como instrumento legal a estos efectos.

(Ibid., Informe "Estudio de instrumentos económicos para incentivar la creación de áreas silvestres protegidas de propiedad privada" (CONAMA), páginas 29 a 35).

75 Los servicios ambientales o ecosistémicos: Son todos aquellos bienes y servicios generados por la estructura y procesos de un ecosistema, y que satisfacen de manera directa o indirecta distintas necesidades humanas. En otras palabras, son constituyentes fundamentales del bienestar humano a través de sus funciones de soporte (ciclaje de nutrientes, formación del suelo, producción primaria), provisión (alimentos, agua, madera, fibras), regulación (climática, de inundaciones, purificación del agua) y culturales (dimensiones educativa, recreativa, estética y espiritual). (SEPÚLVEDA LUQUE, Claudia y VILLARROEL VENTURINI, Pablo; "Servicios ecosistémicos y financiamiento de la conservación ambiental en Chile"; Revista Ambiente y Desarrollo de CIPMA, Santiago, 2006, página 19. [En línea] http://www.cipma.cl/RAD/2006/1_sepulveda-villarroel.pdf [fecha de consulta: 10 de marzo de 2010].

y proteger el valor económico de los servicios que proveen los ecosistemas.⁷⁶

Esta herramienta presenta especial importancia respecto de una modalidad particular de APP conocida como *comunidades de conservación*, que consisten en una agrupación de personas naturales que se asocian con el propósito expreso de conservar lugares naturales de especial valor y que es una de las figuras más representativas de lo que se ha denominado la “fórmula chilena” de la conservación ambiental privada.⁷⁷ Estas APP basan su existencia en el aporte directo de recursos financieros que realizan las personas y familias asociadas, y que les permite cubrir tanto los costos de la compra de predios como los costos para su protección permanente. A cambio de estos aportes monetarios, los miembros reciben como principal retribución el derecho a usufructuar de la infraestructura e instalaciones recreativas habilitadas en los parques de propiedad comunitaria. En la mayoría de los casos, también se les permite edificar viviendas de veraneo en zonas especialmente destinadas a tal efecto.

Del conjunto de mecanismos potenciales para capturar retribuciones por la provisión de servicios ecosistémicos, el más relevante, tanto desde la perspectiva de las innovaciones que suponen como de su contribución a los objetivos de conservación, es el *derecho real de conservación*. Sostenemos esto, porque un derecho real con tan especiales características permitiría, en relación a estas APP: 1) Que los objetivos y actividades de protección de la biodiversidad y servicios ambientales (el compromiso de mantener su provisión en el tiempo y su retribución económica) queden inscritos en los títulos de dominio, garantizando así su cumplimiento y estabilidad en el tiempo; 2) Que se amplíen los servicios ecosistémicos de las APP hacia nuevos usuarios (internamente dentro de la comunidad y externamente a otros propietarios); y 3) Que se resuelva adecuadamente la necesidad de su financiamiento aumentando los aportes que estas reciben y que les permiten cumplir sus objetivos.

76 Son ejemplos de aplicación de este instrumento: La transferencia de fondos que realiza la Ciudad de Nueva York a las comunidades de Catskill Mountains por los costos de mantención de un ecosistema que provee de agua a la ciudad. Asimismo, en Costa Rica se ha implementado un acuerdo entre el Ministerio de Medio Ambiente y una empresa de cítricos, en virtud del cual esta última se beneficia de las aguas del río existentes en el área de conservación ubicada en terrenos adyacentes a la propiedad de la compañía, para lo cual debe realizar los pagos por servicios ambientales prestados. CONAMA, Estudio de instrumentos económicos para incentivar la creación de áreas silvestres protegidas de propiedad privada, op. cit., página 33).

77 Estas APP pueden ser definidas como parques de propiedad comunitaria y acceso restringido en los que se combina la conservación con el uso recreativo. Su tamaño fluctúa entre las 90 y las 35 mil hectáreas y sus miembros van, aproximadamente, desde 4 a 62, localizándose principalmente en las regiones de La Araucanía y Los Lagos.

Al fortalecer las bases culturales de la “fórmula chilena”, promoviendo su reconocimiento social y su contribución efectiva a las metas nacionales de protección de la biodiversidad, se realizaría un relevante aporte para superar varias de las principales barreras que actualmente enfrenta la conservación privada en Chile.

Los servicios ecosistémicos y su enorme importancia para las APP de nuestro país (ya se trate de comunidades de conservación o cualquier otra modalidad de éstas), es sin duda alguna un instrumento financiero directo que promovido con inteligencia incentivaría la constitución de derechos reales de conservación.

4) Instrumentos fiscales y financieros indirectos. Servicios.

A este último grupo corresponden todos aquellos instrumentos que otorgan facilidades a los agentes económicos particulares para la conservación de tierras, y que a diferencia de los instrumentos directos en especie o en dinero (que consisten en insumos y/o bienes finales para estimular la conservación) comprenden servicios que se desarrollan mediante la asistencia y apoyo de personal capacitado hacia los propietarios de tierras en las diferentes áreas requeridas.

Entre ellos cabe mencionar: a) Capacitación y entrenamiento en terreno; b) Asistencia técnica y legal; c) Certificaciones; d) Programas de promoción de servicios ambientales; y e) Programas de educación.⁷⁸

La experiencia internacional, en general, y la latinoamericana, en particular, muestran que las políticas de fomento para las APP más efectivas son aquellas que consideran una combinación de incentivos de distinta naturaleza, lo que en nuestra opinión también beneficiaría al éxito de la implementación de un derecho real de conservación en Chile debido a la estrecha relación y dependencia que existe entre ellas, y que se justifica porque un es el objeto de protección y el otro uno de las herramientas más adecuadas para garantizar la conservación privada de ésta (conservación ambiental).

78 No desarrollaremos uno a uno estos instrumentos, pues se entienden por sí mismos. Todos son de una importancia clave para promover la utilización del derecho real de conservación y, consecuencialmente, la conservación ambiental privada en nuestro país. La principal razón para ello, es que en Chile la gran mayoría de sus gestores (sobre todo los pequeños y medianos propietarios de APP) son personas naturales sin la educación, los conocimientos apropiados (económicos, científicos, técnicos, legales, etc.) y la experiencia necesaria para contribuir adecuadamente a la consecución de las metas nacionales en materia de protección del patrimonio ambiental y la biodiversidad de nuestro país.

IV.- CONCLUSIONES

Hemos estudiado nuestro actual sistema de conservación ambiental e identificado sus falencias, revisamos diversas herramientas de conservación ambiental utilizadas exitosamente en el derecho comparado (que han influenciado a nuestro país en la materia); y, finalmente, analizamos en detalle el proyecto de ley que pretende crear un derecho real de conservación en Chile, proponiendo varios instrumentos (fiscales y financieros) que permitirían su implementación exitosa en Chile.

De acuerdo a lo comprobado mediante este trabajo, el objetivo principal de implementar un derecho real de conservación en nuestro país es contar con una importante herramienta para incentivar la creación de las APP, pero también integrar de manera efectiva a los propietarios privados y a la comunidad en general al proceso de conservación ambiental de nuestro país, en miras al cumplimiento de nuestras metas en esta materia.

En nuestra opinión, la figura contemplada por el proyecto de ley reúne, teóricamente, los elementos necesarios para cumplir con tal finalidad y puede traer consecuencias muy positivas, de diversa índole, para Chile. Sostenemos esto, por las siguientes razones:

A.- El derecho real de conservación propuesto por el proyecto de ley (instrumento creado principalmente a partir de las servidumbres de conservación estadounidenses y adaptado a nuestra realidad) es una herramienta simple e innovadora que permitiría dar un impulso trascendental a la conservación ambiental en Chile, proporcionaría un marco jurídico idóneo para promover y garantizar la protección privada del patrimonio ambiental y la biodiversidad de nuestro país, y serviría de plataforma de inversión en ecología para interesados actuales y futuros.

Una de las grandes virtudes de esta figura es que ha logrado identificar las motivaciones de los principales actores de nuestra sociedad en relación a la conservación ambiental y las necesidades ambientales de nuestro país, lo que ha quedado plasmado en sus características como institución y las disposiciones ya estudiadas del proyecto de ley.

Especial mención merecen, en este sentido, los siguientes aspectos de esta figura:

- 1) Es una institución que deja atrás la lógica de la imposición pues tiene lugar por iniciativa del propio dueño del inmueble afectado, quien decide limitar su derecho de propiedad sobre éste con fines de conservación ambiental;

- 2) Al separar los atributos del derecho de dominio, distintos tipos de derechos (el de propiedad y el real de conservación) recaerían sobre un mismo bien inmueble o la parte de éste que resulte afectada sin alterar la titularidad del derecho de propiedad de tal bien raíz, lo que no sólo motivaría el tráfico de los derechos reales de conservación sino que también contribuiría al desarrollo de un mercado para los servicios ecosistémicos;⁷⁹
- 3) Tratándose de un derecho real, gozaría de una fuerte protección legal y existiría la posibilidad de proteger objetos de conservación a perpetuidad o por un periodo prolongado de tiempo;
- 4) Su gran flexibilidad y amplitud como instrumento permitiría que las partes fijen sus derechos y obligaciones, según las necesidades especiales de cada caso, en un contrato constitutivo;
- 5) El marcado carácter igualitario de esta figura que se encontraría al alcance de todo tipo de propietario privado (grandes, medianos y pequeños), lo que aportaría de manera importante al desarrollo económico, social, cultural y ambiental del país (la conservación ambiental privada es hoy ampliamente reconocida no sólo como una manera de proteger medio ambiente sino que también como una alternativa relevante para la planificación financiera que debiera estar disponible para personas naturales y jurídicas.);
- 6) El carácter privado del acuerdo sin obligación de involucrar a los órganos estatales, lo que evitaría lentas y engorrosas tramitaciones ante autoridades públicas y permitiría representar de mejor forma las necesidades ambientales de nuestro territorio nacional y los intereses de las partes involucradas;
- 7) Con esta figura se beneficia no sólo a la comunidad en su conjunto (conservación ambiental) sino también a los propietarios privados (que mantendrán el dominio y posesión del inmueble pudiendo manejarlos de manera ambientalmente sostenible y desarrollar otras actividades no restringidas en éste) y a los titulares del derecho real de conservación (quienes contarán con los resguardos

79 Al crearse un instrumento que puede ser valorizado económicamente, como el derecho real de conservación, surgen mercados especiales en los cuales se valora y transa el capital natural de los recursos, que sin tal estructura jurídica no serían considerados, aprovechados ni protegidos adecuadamente. Estos son los llamados "mercados verdes", que comprenden el tráfico comercial de los derechos reales de conservación y los acuerdos económicos en relación a los servicios ambientales. Así, se hace posible que distintos agentes económicos, tales como los propietarios, las ONG's y el Estado, entre otros, participen de estos mercados, y fijen precios que reflejen los costos de oportunidad, y la valorización de los bienes y servicios implicados en tales operaciones.

jurídicos necesarios que garanticen sus derechos en la relación jurídica con el dueño del inmueble afectado); y

- 8) Permite complementar de una manera efectiva los esfuerzos públicos de conservación con los del sector privado (dueños particulares), sumando además el gran aporte de organizaciones especializadas en materia ambiental (titulares) que velarán por el correcto cumplimiento de las obligaciones y gravámenes del propietario en relación al inmueble afectado.⁸⁰

B.- Las especiales características del derecho real de conservación, los derechos y obligaciones de las partes (legales y contractuales), así como los mecanismos de control, resguardos y sanciones contemplados por el proyecto de ley promueven la seguridad jurídica, la estabilidad del derecho real de conservación en el tiempo, y la buena fe en el cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales, lo que presenta especial importancia frente a determinadas situaciones conflictivas (Por ejemplo: La muerte, disolución o extinción de alguna de las partes del contrato constitutivo; las constitución de concesiones mineras, derechos de aguas de terceros o expropiaciones; etc.).

C.- La Constitución Política de la República de Chile contiene, en varios de sus preceptos, un claro espíritu a favor de la conservación ambiental y permite que el propietario de un bien inmueble pueda limitar voluntariamente su derecho de dominio con fines de conservación ambiental, legitimando de esta manera la creación de un derecho real de conservación (en los términos estudiados) en Chile.

D.- La eventual implementación de este nuevo derecho real a nuestro ordenamiento jurídico sólo requeriría de la dictación de una ley (por medio de la cual se crea y regula la figura) y modificaciones menores a nuestra legislación civil (Código Civil y Reglamento del Registro Conservatorio de Bienes Raíces), lo que resulta bastante simple y práctico.

E.- Si bien estimamos que esta herramienta no es capaz, por sí sola, de solucionar todos los actuales problemas del SNASPE, sí reconocemos en ella un instrumento de conservación ambiental privada muy relevante que puede ser un gran aporte para mejorar y superar algunas de sus falencias e insuficiencias, pudiendo además constituir un importante referente para la futura creación de otros instrumentos idóneos

80 No obstante al titular no le compete una labor de ejecución directa, tendrá siempre a lo menos un deber de vigilancia sobre el cumplimiento de las obligaciones del dueño, dado que el primero es precisamente la persona en que la sociedad ha depositado su confianza para esa finalidad, y si no es diligente podrá ser sustituido de conformidad a lo establecido por el proyecto de ley. [Boletín N° 5823-07 "Establece derecho real de conservación", op. cit., página 6].

que, al igual que éste, sirvan de complemento a las políticas públicas, contribuyendo a la conservación ambiental y desarrollo económico de nuestro país.

La creación de un derecho real de conservación en Chile permitiría entregar a las APP el rol preponderante y estratégico que es necesario que desempeñen en relación al SNASPE y la conservación ambiental de nuestro país. También permitiría integrarlas adecuadamente al desarrollo del país, aprovechando el enorme potencial que existe en ellas, especialmente en relación al sector turístico (proyectos eco-inmobiliarios, eco-turismo, turismo tradicional, desarrollo de mercados de servicios ecosistémicos, etc.).⁸¹

Creemos que sólo el complemento entre políticas públicas adecuadas, reformas necesarias al SNASPE, la creación de un derecho real de conservación y la implementación de los incentivos fiscales y financieros requeridos permitirían que Chile pueda cumplir efectivamente sus metas en materia de protección del patrimonio ambiental y la biodiversidad.

En este desafío es imprescindible sumar el esfuerzo de una amplia gama de actores públicos y privados, incluyendo todos los niveles de autoridades de gobierno e instituciones estatales, organizaciones no gubernamentales, el sector privado y propietarios particulares, en proyectos cooperativos que ayuden, en definitiva, a proteger los recursos naturales y los hábitats de la vida silvestre, con el fin de preservarlos para las generaciones futuras, mediante un modelo de desarrollo sostenible.

Debemos aprovechar que hoy existen, en nuestro país, las condiciones económicas, políticas y culturales necesarias, que han generado una conciencia nacional respecto a la necesidad de dar prioridad a los temas energéticos y ambientales, creando de esta manera un entorno inmejorable para abordar estos tópicos de tanta importancia para el presente y futuro de Chile y el mundo. Si aprovechamos seriamente estas circunstancias a través de mecanismos concretos y adecuados, como el derecho real de conservación, nuestro país puede asumir una posición de liderazgo e innovación en estas materias entre los países de Latinoamérica y del resto del mundo, mejorar notoriamente su imagen internacional en estas áreas, y cosechar importantes beneficios económicos y sociales.⁸²

81 Lo anterior, no deja de ser importante considerando que, según las estimaciones, tan sólo las áreas protegidas por el Estado contribuyen anualmente en cerca de US\$ 2.500 millones a la economía nacional, vía la provisión de diversos servicios ecosistémicos, como el turismo. Recién comenzamos a descubrir y desarrollar la enorme ventaja comparativa que tenemos como país gracias a nuestro extraordinario patrimonio ambiental y biodiversidad. (SEPÚLVEDA LUQUE, Claudia y VILLARROEL VENTURINI, Pablo op. cit., páginas 20 y 21).

82 "Boletín N° 5823-07 "Establece derecho real de conservación", op. cit., páginas 1 a 4.