



**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**  
**DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA**  
**AREA SALUD, AGRICULTURA Y MEDIO AMBIENTE**

D.A.A. N° 1339/2008

REMITE INFORME FINAL N° 187, DE 2008, SOBRE AUDITORIA REALIZADA A LAS BONIFICACIONES FORESTALES APROBADAS POR LA CONAF, PARA SUELOS DEGRADADOS.

---

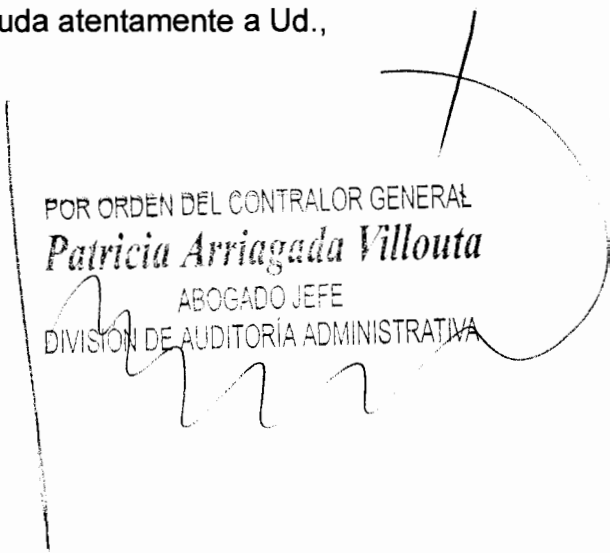
SANTIAGO, 26.DIC.08\*061251

Cumplo con enviar a Ud., para su conocimiento y fines pertinentes, el Informe Final N° 187, de 2008, con el resultado del examen de cuentas realizado por los funcionarios de esta Contraloría en la Corporación Nacional Forestal.

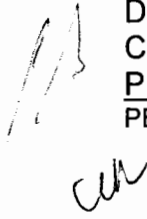
Al respecto, cabe hacer presente que las acciones y regularizaciones adoptadas sobre la materia, en general, satisfacen los requerimientos de este Organismo, en la medida que se implementen y desarrollen efectivamente los procedimientos correctivos informados, situaciones que, conforme las políticas de fiscalización de esta Entidad, se verificarán en un futuro programa de seguimiento.

Saluda atentamente a Ud.,

POR ORDEN DEL CONTRALOR GENERAL  
*Patricia Arriagada Villouta*  
ABOGADO JEFE  
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA



A LA SEÑORA  
CATALINA BAU AEDO  
DIRECTORA EJECUTIVA  
CORPORACION NACIONAL FORESTAL  
PRESENTE  
PBZ/sbc



RTE  
ANTECED



**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA  
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA  
AREA SALUD, AGRICULTURA Y MEDIO AMBIENTE**

INFORME FINAL DE OBSERVACIONES  
N° 187, DE 2008, SOBRE AUDITORIA  
REALIZADA A LAS BONIFICACIONES  
FORESTALES APROBADAS POR LA  
CORPORACION NACIONAL FORESTAL  
(CONAF), DURANTE EL AÑO 2008, PARA  
SUELOS DEGRADADOS.

---

SANTIAGO, 26 DIC. 2008

En cumplimiento del plan de fiscalización 2008, esta Contraloría General efectuó una auditoría a las bonificaciones forestales aprobadas por la Corporación Nacional Forestal (CONAF), durante el primer semestre de 2008 en las provincias de Talca y Cauquenes, Región del Maule, por concepto de Actividades de Recuperación de Suelos Degradados, en virtud de lo establecido en el D.L. N° 701, de 1974, sobre Fomento Forestal y su reglamento contenido en el D.S. N° 193, de 1998, ambos del Ministerio de Agricultura, así como del D.S. N° 192, de 1998 del Ministerio ya citado, que establece el Reglamento para el Pago de las Bonificaciones Forestales.

**OBJETIVO**

Verificar el cumplimiento de la normativa por parte de la Corporación y la fiscalización que ésta ejerce respecto del otorgamiento de las Bonificaciones Forestales por Actividades de Recuperación de Suelos Degradados en conformidad al D.L. N° 701, de 1974, de Agricultura y sus reglamentos, para el período 1 de enero al 31 de julio de 2008.

*Contraloría General  
de la República*

A LA SEÑORITA  
PATRICIA ARRIAGADA VILLOUTA  
JEFA DE LA DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA  
PRESENTE  
PBZ/MJO/APF/VLQ/MDE





**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA  
DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA  
AREA SALUD, AGRICULTURA Y MEDIO AMBIENTE**

## METODOLOGIA

El examen se efectuó en conformidad con los principios, normas y procedimientos de fiscalización aprobados por esta Contraloría General e incluyó, entre otros aspectos, el análisis de la normativa legal y reglamentaria vigente, la evaluación de control interno de las áreas en estudio, pruebas selectivas de las carpetas prediales, la revisión de la documentación pertinente y visitas a terreno en las jurisdicciones correspondientes a las Oficinas Provinciales de CONAF en Talca y Cauquenes, de la Región del Maule.

## UNIVERSO Y MUESTRA

En el período examinado, la Corporación autorizó el pago de 112 Solicitudes de Acreditación de Actividades de Forestación y Recuperación de Suelos Degradados y Estabilización de Dunas por \$ 2.196.726.161 en la Región del Maule. Del total indicado, 36 solicitudes por \$ 407.766.468, se tramitaron en Cauquenes y 33 solicitudes por \$ 543.135.984 en Talca, lo que representa un 19 % y un 25% del total regional, respectivamente.

La muestra consideró 30 casos, equivalentes a \$ 611.733.590, que corresponden a 19 Acreditaciones por un monto de \$ 236.212.799 en Cauquenes y a 11 tramitaciones por \$ 375.520.791 en Talca.

Del total de casos examinados en la muestra, se visitaron 11 predios en Cauquenes y 8 predios en Talca.

## ANTECEDENTES GENERALES

La Bonificación para la Recuperación de Suelos Degradados comprende dos procesos: la Calificación de Suelos de Aptitud Preferentemente Forestal o Reconocimiento de Suelos Forestables y la Acreditación de la Forestación y Actividades de Recuperación de Suelos Degradados o Estabilización de Dunas.

Al respecto, en el proceso de Calificación se establece si el suelo es o no degradado y su respectivo grado de erosión, factores que determinarán el monto de la bonificación posterior, tras la presentación de la Solicitud de Acreditación.

Los resultados del examen realizado fueron presentados por esta Contraloría General en el Preinforme N° 187, de 2008, y puestos en conocimiento de la Dirección Ejecutiva de la Corporación Nacional Forestal mediante Oficio N° 56274, sobre el cual la Corporación no dio respuesta en el plazo establecido para el efecto ni a la fecha del presente informe.





**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**  
**DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA**  
**AREA SALUD, AGRICULTURA Y MEDIO AMBIENTE**

De la revisión practicada se determinaron las siguientes observaciones en las materias que a continuación se indican:

### 1. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS

De acuerdo al examen realizado a las carpetas prediales de la muestra seleccionada, se desprende que, en general, se cumplen las exigencias en cuanto a la documentación legal requerida al momento de presentar las Solicitudes de Calificación y Acreditación. Aún así, se identificó el caso del predio rol 120-83, para el cual no se presentó la declaración jurada relativa al artículo 59 de la ley N° 19.728, sobre Seguro de Desempleo ni tampoco documentación que avale el hecho que el cesionario no tiene trabajadores dependientes regidos por el Código del Trabajo.

Por otra parte, se comprobó que la CONAF exige a las entidades bancarias, a las que se les ha cedido la bonificación forestal como pago por los créditos otorgados a los beneficiarios, la declaración jurada mencionada precedentemente, situación que se determinó en el caso del predio rol 105-026, en que dicho documento fue emitido por el Banco de Crédito e Inversiones, lo cual no está de acuerdo con el Oficio Ordinario N° 97, de 2 de julio de 2003, de la Superintendencia de AFP, ni con el Ord. N° 340, de 4 de julio de 2003, de la CONAF, que estipula que estas entidades financieras "... aunque fueren cesionarios de Bonificación Forestal, no les resulta exigible acreditación alguna mediante declaración jurada".

En relación al certificado emitido por INDAP que acredita la calidad de Pequeño Productor Agrícola, para el predio rol 487-10 no se presentó dicho documento al momento de solicitar la Acreditación, sin embargo, éste ya estaba adjunto a la Solicitud de Calificación, por cuanto estaba a la vista en la carpeta predial al momento de la revisión efectuada por esta Contraloría. Al respecto, la Corporación no bonificó el incremento por Asesoría Profesional por \$ 660.742 ni otorgó la doble bonificación por cerco valorizada en \$ 420.120 establecidos para este tipo de propietarios en la Tabla de Costos, aprobada por la Resolución N° 183, de 2004, de la CONAF. Asimismo, se determinó el cobro de la tarifa establecida en el D. S. N° 66, de 1992, del Ministerio de Agricultura, que Fija Tarifas por Actuaciones e Inspecciones que deba realizar la Corporación Nacional Forestal, correspondiente a \$ 115.581, sin considerar la condición de pequeño propietario, por lo que tal productor se encontraba exceptuado del mencionado pago. Cabe agregar, que dicho monto se desglosa en dos, el primero según boleta N° 335.615, de 25 de marzo de 2008, corresponde a una primera presentación de Solicitud de Acreditación la cual fue rechazada y el segundo, respaldado por boleta N° 337.911, de 26 de mayo de 2008, por la Solicitud de Acreditación aprobada.

### 2. CONTROL INTERNO

Los certificados de Pequeño Productor Agrícola que emite INDAP y presentados ante CONAF, tenían una diferencia entre 1 y





**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**  
**DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA**  
**AREA SALUD, AGRICULTURA Y MEDIO AMBIENTE**

10 años entre su fecha de emisión y la fecha de la Solicitud de Acreditación, sin que exista un procedimiento establecido, mediante el cual CONAF pudiera comprobar la vigencia de esta calidad por parte del agricultor, no obstante que en la respuesta al Informe Final N° 88, de 2007, la Corporación informó que había impartido instrucciones al respecto y que se coordinaría con el INDAP para obtener garantías de autenticidad y fecha cierta (Anexo 1). En relación con lo precedentemente expuesto, se comprobó que en el caso del predio rol 215-28, el interesado, pese a tener la calidad de Pequeño Productor Agrícola, no presentó el citado antecedente, con lo cual no accedió a los incrementos por Asesoría Profesional ni a la doble bonificación por cerco establecidos para este tipo de propietarios en la Tabla de Costos correspondiente, ni a la exención del cobro de la tarifa establecida en el D. S. N° 66, de 1992, del Ministerio de Agricultura.

Asimismo, se verificó que en las carpetas prediales de los roles 518-32, 407-53, 208-81 y 120-83 no se encontró a la vista el documento con las fotocopias de las Cédulas de Identidad de los propietarios de cada predio. Cabe destacar que no existen instrucciones respecto de exigir el citado documento, no obstante su falta es un riesgo para la validación de la identidad o supervivencia del interesado.

### 3. CALCULO DE BONIFICACIONES

Del análisis de las bonificaciones certificadas por CONAF durante el primer semestre de 2008, se determinaron errores de cálculo, lo que se tradujo finalmente en el pago de bonificaciones en exceso por un monto de \$ 1.953.581 y por una menor cantidad ascendente a \$ 3.615.154 (Anexo 2), debido principalmente a que no existe un método uniforme para efectuar el cálculo, en cuanto a que éste puede ser determinado en forma manual o con ayuda de una planilla Excel, sin la intervención de controles o comprobaciones. Cabe señalar, que en los casos señalados en el Anexo citado, el pago de la bonificación fue efectuado por la Tesorería General de la República.

### 4. ASPECTOS TECNICOS

#### 4.1 Cartografía

En el predio rol 411-83, esta Contraloría determinó que no existe correspondencia entre la cartografía y lo observado en terreno, no obstante lo anterior, la visita efectuada a terreno por el analista el 25 de julio de 2008 y que sirvió de respaldo para la aprobación de la Solicitud de Acreditación, no da cuenta del hecho descrito.

En cuanto a la cartografía asociada a las Acreditaciones, se verificó que los predios que se señalan a continuación, si bien poseen un punto georreferenciado en el mapa, generalmente en la entrada del predio,





**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**  
**DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA**  
**AREA SALUD, AGRICULTURA Y MEDIO AMBIENTE**

dicho dato es insuficiente, en algunos casos, para determinar la posición de algunos rodales. Tales roles son los siguientes: 484-97, 414-81, 531-289, 411-83, 494-66, 409-88, 443-127 y 443-132 de la comuna de Cauquenes; 162-11 de la comuna de Maule; 114-59, 120-83 y 107-21 de la comuna de Pehuenhue y 105-026 de la comuna de Talca.

#### 4.2 Calificación y Reconocimiento de Terrenos

El rodal del predio rol 414-81, de la comuna de Cauquenes, calificado por CONAF como de Aptitud Preferentemente Forestal, en concordancia con la clasificación establecida en el Anexo de la Resolución Exenta N° 57, de 2004, del Servicio de Impuestos Internos, no corresponde a la categoría de suelos de Aptitud Preferentemente Forestal, definida en el artículo 2, inciso segundo, del D.L. N° 701, de 1974, ya mencionado, puesto que en visita a terreno practicada por este Organismo de Control, se constató que no reúne las características propias de este tipo de terrenos. Esta discrepancia significó una bonificación en exceso de \$ 1.039.100.

La Resolución de Calificación del predio rol 419-23 de la comuna de Constitución señala que el suelo presenta una categoría de erosión severa, en circunstancia que en la visita a terreno se observó una pérdida total del suelo original, sumado a la presencia de cárcavas muy profundas, lo que corresponde a una categoría muy severa, de acuerdo a lo establecido en el artículo 21 del D.S. N° 193, de 2008 del Ministerio de Agricultura. La aplicación de la categoría de erosión en el cálculo de la bonificación según la Tabla de Costos aprobada por Res. N° 177, de la CONAF, correspondiente a la temporada 2007, implicó que la Corporación bonificara en total un menor monto ascendente a \$ 33.201.

Similar situación se observó en los predios roles 215-28 y 202-33, ambos de la comuna de Curepto, los cuales fueron calificados con categoría de erosión moderada en circunstancia que en la visita a terreno, se determinó que dichos predios poseen características propias de un suelo con erosión muy severa, observándose pérdida total del suelo original y cárcavas muy profundas, para el primer caso. Al igual como se señaló precedentemente, dichos errores al momento de la Calificación implicaron menores bonificaciones por un total de \$ 5.261 y \$ 2.224 respectivamente, aplicando dicha categoría de erosión en el cálculo de la bonificación según la Tabla de Costos aprobada por Res. N° 202, de 2005, de la CONAF correspondiente a la temporada 2006.

Respecto de lo establecido precedentemente, si bien dichos valores no son significativos y además no tienen mayor incidencia en el monto pagado, se debe mencionar, que al ser el nivel de erosión real encontrada, mayor al aprobado mediante Resolución de Calificación de Terrenos, no se realizó la cantidad de obras requeridas para estos suelos, consistente con una categoría de costo superior de la Tabla de Costos correspondiente para cada caso (Anexo N° 4).





**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**  
**DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA**  
**AREA SALUD, AGRICULTURA Y MEDIO AMBIENTE**

Por último cabe mencionar que la pendiente del predio 202-33 fue estimada en el rango de 10 – 35%, en circunstancia que la media es de aproximadamente 41%.

#### 4.3 Ejecución de Obras de Recuperación de Suelos Degradados

En el Rodal R4 del predio rol 208-81 de la comuna de Curepto, se verificó casi en la totalidad de la superficie graficada como R4, de 9,76 hectáreas, que no se encuentran las obras de recuperación de suelos y la forestación señaladas en el Estudio Técnico. Además, la cartografía no presenta una grilla de georreferenciación, lo que dificulta en terreno establecer las superficies que se encuentran dentro o fuera de dicho Rodal. Al respecto, el Informe de Supervisión Predial efectuado por la CONAF, de 2 de abril de 2008, indica el hecho citado entre otras observaciones. Asimismo, mediante Memorandum N° 013, de 23 de abril de 2008, el Jefe DAFF informó al Director Regional que en el predio aludido se pagaron superficies y obras en forma indebida, sin embargo, a la fecha de la auditoría esa Corporación aun no había tomado medidas al respecto.

En el predio rol 103-4 de la comuna de Pencahue, se observó que los canales de desviación se encuentran sin el último tramo según las especificaciones técnicas contenidas en la Tabla de Costos aprobada según Resolución N° 183, de 2004, por lo que tales canales, corresponden a grandes zanjas más que a canales de desviación propiamente tal.

#### 5. SISTEMA DE ADMINISTRACION Y FISCALIZACION FORESTAL (SAFF)

Se realizaron pruebas al Sistema SAFF utilizado para el ingreso de las solicitudes relativas al D. L. N° 701, de 1974, de Agricultura, en cuanto a las etapas de aprobación que deben pasar cada una de estas hasta llegar a la emisión del Informe de Bonificación Forestal (IBF) enviado a Tesorería General de la República.

Al respecto, se verificó la existencia de validadores incorporados al SAFF, sin embargo, éstos no son suficientes para controlar el correcto ingreso de los datos debido a que la mayor parte de ellos son ingresados en forma manual, sin existir cruces de información que los validen.

Además, dada la complejidad de las Tablas de Costos, desde el año 2006 en adelante el SAFF no realiza el cálculo de la bonificación en forma automática una vez ingresados los datos correspondientes al Estudio Técnico y del Informe Técnico, procediéndose a su cálculo en forma manual. Asimismo, el Sistema contiene para los costos de la temporada 2005, una memoria de cálculo con los criterios utilizados en el cómputo del bono, lo cual para la temporada 2006 en adelante no existe.





**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**  
**DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA**  
**AREA SALUD, AGRICULTURA Y MEDIO AMBIENTE**

Por otra parte, mediante Resolución Conjunta N° 1, de 26 de diciembre de 2006, la Tesorería General de la República y la CONAF, aprobaron un convenio en el cual se establece que la Corporación emitirá un Informe de Bonificación Forestal (IBF), firmado electrónicamente por el respectivo Jefe Provincial o Director Regional de la misma, determinándose que dichos documentos se emiten con firma electrónica simple. Cabe hacer presente que el artículo N° 4 de la ley N° 19.799, sobre Documentos Electrónicos, Firma Electrónica y Servicios de Certificación de dicha Firma, señala que "Los documentos que tengan la calidad de instrumento público, deberán suscribirse mediante firma electrónica avanzada.". Por este motivo, y al ser el IBF un instrumento público, se encuentra sin la firma que corresponde de conformidad a la citada ley.

#### 6. CUMPLIMIENTO DEL OFICIO CIRCULAR N° 418/07

De la revisión efectuada, se verificó el cumplimiento de todos los puntos establecidos en el citado cuerpo normativo, sin embargo, se observa la falta de la constancia de las parcelas de muestreo efectuadas, así como de los estadígrafos asociados y la verificación de la homogeneidad de la forestación, señalados en el punto 6 de dicho Oficio Circular. Al respecto, cabe señalar que no existen hojas de trabajo ni algún otro documento que respalden las mediciones efectuadas por los funcionarios en terreno para las obras de Recuperación de Suelos Degradados.

Se verificó que, aún cuando en general se cumplen las exigencias en cuanto a la documentación legal requerida al momento de presentar las Solicitudes de Calificación y Acreditación, no se exigió en a lo menos un caso la declaración jurada relativa al artículo 59 de la ley N° 19.728, sobre Seguro de Desempleo ni documentación que avale el hecho que el cesionario no tiene trabajadores dependientes regidos por el Código del Trabajo, asimismo, tampoco se da cumplimiento a la exigencia de requerir los certificados de Pequeño Productor Agrícola que emite INDAP y presentados ante CONAF vigentes a la fecha de la postulación a la bonificación.

#### CONCLUSIONES

De lo anteriormente expuesto, se concluye que la CONAF deberá:

Dar cabal cumplimiento a lo dispuesto en el Oficio Ord. N° 97, de 2003, de la Superintendencia de AFP y al Oficio N° 340, del mismo año, de CONAF, en orden a no exigir a las entidades bancarias cesionarias de la bonificación, la declaración jurada prevista en el artículo 59 de la ley N° 19.728, sobre Seguro de Desempleo ni tampoco documentación que avale el hecho que las mismas no tienen trabajadores dependientes regidos por el Código del Trabajo, por cuanto ello resulta imprecendente en la especie.





**CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**  
**DIVISION DE AUDITORIA ADMINISTRATIVA**  
**AREA SALUD, AGRICULTURA Y MEDIO AMBIENTE**

Rembolsar el cobro indebido de la tarifa del D. S. N° 66, de 1992, del Ministerio de Agricultura, efectuado al pequeño propietario del predio Rol 487-10 e investigar las circunstancias por las cuales no se bonificó el incremento por la Asesoría Profesional ni la doble bonificación por cerco tal como correspondía en el caso. Además, deberá regularizar el monto del incentivo informado a la Tesorería General de la República.

En relación con las bonificaciones pagadas en exceso así como las efectuadas por menor cantidad corresponde que la Corporación regularice las situaciones, en los casos que proceda, ante la Tesorería General de la República.

En cuanto a la discrepancia entre la cartografía y lo observado en terreno deberá arbitrar las medidas tendientes a subsanar la situación observada.

En relación a los casos verificados en terreno respecto de la Calificación y Reconocimiento de Suelos la Corporación deberá verificar las situaciones descritas y subsanar los errores determinados por esta Contraloría.


Asimismo, deberá dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 35 del decreto ley N° 701, de 1974, que establece las sanciones por presentación de antecedentes falsos o adulterados, en especial, en lo relativo a la situación informada por el Jefe DAFF al Director Regional mediante Memorandum N° 13, de 2008.

Por otra parte, la CONAF deberá velar por el total cumplimiento de las especificaciones técnicas contenidas en la Tabla de Costos para las obras de recuperación de suelos contenidas en los Planes de Manejo.

En lo relativo a la emisión del Informe de Bonificación Forestal, la Corporación deberá dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 4° de la ley N° 19.799, sobre Documentos Electrónicos, Firma Electrónica y Servicios de Certificación de dicha Firma.

Por último, respecto de las instrucciones impartidas mediante Oficio Circular N° 418, de 2008, de la Directora de la CONAF, la Corporación deberá disponer los mecanismos para comprobar su cumplimiento.

Saluda atentamente a Ud.,

  
Por Orden del Contralor General  
Subjefe Subrogante  
División de Auditoría Administrativa

