



Análisis de las presentaciones del Boletín 11.175

Proyecto de Ley que crea el Servicio Nacional Forestal (SERNAFOR) y modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones

Autor

Paco González Ulibarry
Email: pgonzalez@bcn.cl
Tel.: (56) 32 226 3175

Comisión

Elaborado para la Comisión de Agricultura y de Medio Ambiente y Bienes Nacionales, Unidas, en el marco de la discusión del "Proyecto de Ley que crea el Servicio Nacional Forestal y modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones" (Boletín N° 11.175-01)

N° SUP: 118.688

Resumen

El proyecto de Ley que crea el Servicio Nacional Forestal (SERNAFOR) y modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones (Boletín 11.175-01) ingresó el 4 de abril del 2017 vía mensaje presidencial junto con el informe de productividad elaborado por el Ministerio de Agricultura (MINAGRI) para la Honorable Cámara de Diputados. Actualmente, se encuentra en segundo trámite legislativo en el Senado, en discusión particular en las Comisiones unidas de Agricultura y Medio Ambiente y Bienes Nacionales.

El proyecto de ley aborda el manejo sustentable de los bosques y la valoración de su contribución para la mitigación y adaptación al cambio climático y desertificación; además, del rol que tiene el sector en la protección contra incendios forestales. Por lo anterior, el objeto de la nueva institucionalidad, de carácter público, descentralizada y bajo la supervigilancia del Ministerio de Agricultura es "la conservación, protección, manejo y uso sustentable de las formaciones vegetacionales y de los componentes de la naturaleza asociados a éstas".

Durante la discusión del proyecto de ley, los diferentes actores realizaron las siguientes observaciones: superposición de funciones con otros servicios; falta o mejor explicación de conceptos del Proyecto de Ley; no consideración del rol fiscalizador; objeto del servicio; ambigüedad de las funciones; situación laboral de los trabajadores de CONAF; fomento forestal; Consulta Indígena; Política forestal y no aborda debidamente la prevención y control de incendios forestales

Introducción

El documento se enfoca en la tramitación del proyecto Ley que crea el Servicio Nacional Forestal (SERNAFOR) y modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones (Boletín 11.175-01). Se presenta el proceso de tramitación del proyecto de ley en primer trámite legislativo en la Honorable Cámara de Diputados y segundo trámite legislativo en el Honorable Senado. Se presentan los objetivos, contenidos y los principales puntos de discusión del proyecto de ley.

Para la elaboración del presente documento se consultó la tramitación del proyecto. Informes de Comisión; oficios, Informes y presentaciones, tanto de la Cámara como del Senado, además del informe elaborado por Paola Álvarez.

Tramitación del Proyecto

El proyecto de Ley que crea el Servicio Nacional Forestal (SERNAFOR) y modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones (Boletín 11.175-01) ingresó el 4 de abril del 2017 vía mensaje presidencial, junto con el informe de productividad elaborado por el Ministerio de Agricultura (MINAGRI) para la Honorable Cámara de Diputados. El 19 de octubre del 2017, la Comisión de Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural emitió su primer informe y el proyecto pasó a la Comisión de Recursos Hídricos y Desertificación. El 26 de octubre del 2017, la Comisión de Recursos Hídricos y Desertificación evacuó su informe, y el 20 de noviembre del 2017 se envió el proyecto de ley a la comisión de Hacienda, cuyo informe fue emitido el 23 de noviembre del 2017. La discusión general y particular del proyecto se realizó el 29 de noviembre del 2017.

El 5 de diciembre del 2017, en segundo trámite legislativo, se dio cuenta del proyecto en el Senado y pasó a la Comisión de Agricultura y Hacienda. El 16 de enero del 2018, se acordó que la discusión general la realizaría solamente la Comisión de Agricultura y -la discusión en particular- las comisiones de Agricultura, Medio Ambiente y Bienes Nacionales. El 17 de enero se emitió el primer informe de la Comisión de Agricultura. En discusión general, el proyecto fue aprobado el 24 de enero del 2018 y se acordó que, en particular, el proyecto sea informado de manera unida por las Comisiones de Agricultura, Medio Ambiente y Bienes Nacionales. En la última sesión del 5 de marzo del 2018, en Comisiones Unidas, se analizaron fórmulas para la tramitación del proyecto de ley y se decidió dejar las exposiciones para la próxima sesión, una vez que se determine la integración de ambas comisiones. Actualmente, el proyecto se encuentra próximo a votar las indicaciones.

Objetivo del proyecto de ley

El proyecto de ley tiene como objetivo el manejo sustentable de los bosques y la valoración de su contribución para la mitigación y adaptación al cambio climático y desertificación. Además, del rol que tiene el sector en la protección contra los incendios forestales; de ahí, el objeto de la nueva institucionalidad de carácter público descentralizado y bajo la supervigilancia y fiscalización del Ministerio de Agricultura es la *“conservación, protección, preservación, creación, restauración,*

desarrollo, manejo y uso sustentable de los bosques y demás formaciones vegetacionales del país y de los componentes de la naturaleza asociados a éstas¹”.

Contenido del proyecto

El proyecto de ley consta de tres artículos permanentes y diez disposiciones transitorias y, se presenta en los siguientes títulos²:

1. Naturaleza, objeto y funciones
2. Del Consejo Consultivo
3. De la Organización del Personal
4. Del Personal
5. Del Patrimonio
6. De la Protección contra Incendios Forestales
7. Modificaciones legales

Principales observaciones de actores presentadas en la discusión del proyecto

En el proceso de discusión en primer trámite legislativo, participaron 35 entidades y personas. De ellas, se destaca la participación de: Ministerio de Agricultura, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, CONAF, INFOR, Sindicatos y Asociaciones de funcionarios de CONAF, Universidades (Áreas Forestal y Agronómica), Presidente de la Comisión Legislación del Consejo Nacional Indígena, de la Corporación Nacional Indígena (CONADI), ONGs y empresarios forestales, entre otros³.

Durante el segundo trámite legislativo, en el Honorable Senado, participaron 41 entidades y personas, tales como : Ministerio de Agricultura, Corporación Nacional Forestal (CONAF), Ministerio del Medio Ambiente (MMA), Corporación Chilena de la Madera (CORMA), Sindicato de Trabajadores del Instituto Forestal (STI), Sindicatos de Trabajadores SITREM - CONAF, Sindicatos de Trabajadores Coquimbo, Sindicatos de Trabajadores O'Higgins, Sindicatos de Trabajadores Valparaíso, Sindicatos de Trabajadores Guardaparque Los Lagos y Los Ríos, Sindicato Nacional de Profesionales de CONAF (SINAPROF), Federación Nacional de Sindicatos (FENASIC), Ministerio de Vivienda, Confederación Nacional de Trabajadores Forestales, Consejo de Decanos de Agronomía del CRUCH, Sindicato Nacional de Profesionales de CONAF (SINAPROF), Lorenzo Soto, Marcela Lincoqueo , Chile Sustentable, entre otras⁴. En la Tabla 1, se observa el porcentaje de coincidencias de las observaciones realizadas en las distintas presentaciones:

¹ Boletín 11.175. (2017). Proyecto Ley que crea el Servicio Nacional Forestal (SERNAFOR) y modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Disponible en <http://bcn.cl/27kyl> (Diciembre, 2018).

² Ibidem

³ Senado. (2018). Informes. Disponible en <http://bcn.cl/22xtd> (Diciembre 2018).

⁴ Senado. (2018), Presentaciones ante Comisión. Disponible en <http://bcn.cl/286pb> (Diciembre 2018).

Tabla1: Porcentaje de coincidencia de las observaciones realizadas en las distintas presentaciones.

Observaciones de los actores	Porcentaje de Coincidencias
Funciones del servicio	25,5
Temas Laborales	21,6
Consulta indígena	13,7
Prevención y control de incendios forestales	9,8
Política forestal	7,8
Fomento forestal	5,9
Conceptos del proyecto de ley	5,9
Superposiciones del funciones con otros servicios	3,9
Objeto del servicio	3,9
Rol Fiscalización	2,0

Fuente: Elaboración propia.

Superposición de funciones con otros servicios

Se indicó que las funciones del SERNAFOR pueden superponerse con las del Servicio de Biodiversidad y Áreas protegidas (SBAP) del Ministerio del Medio Ambiente. Se señaló que puede existir una superposición, ya que ambos tendrían jurisdicción sobre las formaciones vegetacionales, conservación de la biodiversidad y de las áreas silvestres protegidas (SNASPE). Respecto a este tema, se expresó que la administración de las áreas silvestres protegidas debería quedar en el SERNAFOR, debido a la experiencia con que cuenta la actual CONAF. Por lado, se indicó que se debe canalizar al MMA las SBAP, debido a que actualmente existe una dispersión de organismos públicos.

Objeto del Servicio

Diversos actores señalaron que en el objeto del servicio faltan los conceptos de cambio climático, forestación, manejo y restauración.

Conceptos del Proyecto de Ley

a. Formaciones vegetacionales

Durante la discusión se señaló que el concepto de formaciones vegetacionales debe ser más claro y específico, ya que la definición planteada en el proyecto es amplia y no incluye el concepto de bosques.

b. Interfaz urbano-forestal

Diversos actores señalaron que se debe cambiar el concepto de “interfaz urbano forestal” a “interfaz urbano-rural forestal”, debido a que la expansión de las ciudades hacia las zonas de bosque.

c. Otra definiciones

Los diversos actores señalaron la necesidad de agregar las siguientes definiciones: prevención, paisaje, preservación, conservación, protección, ecosistema forestal, desarrollo sustentable, manejo forestal sustentable, silvicultura y rehabilitación ambiental.

No se explicita el rol fiscalizador del servicio

La mayoría de los expositores indicaron que el SERNAFOR no incorpora la función de fiscalización. Esto se debe a que en el Artículo 3 letra i, del proyecto de ley, se establece que le corresponde “*Velar por la correcta aplicación de las leyes cuyo control corresponda al Servicio*”. La observación se debe a que la CONAF ya posee la facultad de fiscalización forestal, supervisión y fiscalización ambiental.

Funciones del Servicio

En la discusión del proyecto de ley, se señaló la amplitud de las funciones del SERNAFOR y -por otra parte- se indicó que abarca menos funciones que la actual CONAF, tales como el arbolado urbano, fomento, uso sustentable, técnicas de silvicultura preventiva, cuencas, desertificación y erosión. Por último, el servicio debe fomentar, ejecutar y promover el conocimiento científico, educación, divulgación, extensión, capacitación y asistencia técnica.

Temas Laborales de CONAF

Respecto a los temas laborales, a continuación se detallan los principales temas mencionados por los sindicatos de CONAF (Álvarez, 2018):

Traspaso de los trabajadores de CONAF

El proyecto de ley no señala explícitamente que se traspasa la totalidad de los actuales trabajadores de CONAF. Además, se indica que los trabajadores del SNASPE quedarían en una situación transitoria hasta que entre en vigencia el SBAP, asimismo, el proyecto no se pronuncia sobre el régimen mixto que van a tener los trabajadores (Código del trabajo y Estatuto administrativo).

Reglamento Interno de Orden, Higiene y Seguridad

El proyecto no especifica quién lo dictará y si mantienen o no derechos los trabajadores que se consignan en el actual reglamento.

Régimen laboral

El proyecto señala que el régimen laboral será el Código de Trabajo e incorpora nuevas causales de término de contrato (evaluación deficiente e incumplimiento de obligaciones y deberes del Título III de la Ley Base de la Administración del Estado).

Brigadista de Incendio

El proyecto no señala el número de brigadistas de incendio. El sindicato de trabajadores propone institucionalizar el número de brigadas de incendios.

Estamentos del Servicio

El proyecto no dispone información sobre los estamentos que tendrá el servicio, tales como: grados, pisos, topes de cada uno, etc.

Servicio de Bienestar

Se somete el Servicio de Bienestar al Decreto Supremo N° 28, del año 1994, que aprobó el Reglamento General para los Servicios de Bienestar fiscalizados por la Superintendencia de Seguridad Social. Lo anterior, podría implicar la pérdida de derechos adquiridos si en el proyecto no se resguardan las particularidades del Bienestar de CONAF.

Fomento forestal

Se indicó, que el proyecto de ley no establecía claramente el fomento forestal como, en efecto, lo realiza CONAF. Además, se agregó que el proyecto debería establecer el fomento del desarrollo forestal sustentable del bosque nativo, de los productos forestales no madereros¹¹ y de la silvicultura.

Prevención y control de incendios forestales

Respecto a los Incendios Forestales, se señaló que el proyecto se focalizó en el combate de incendios y no en su prevención, educación y fiscalización. Además, se indicó que en el artículo 22, sobre prevención y control de incendios, no se especifican las funciones que tendrá el SERNAFOR. Por último, se señala que debe existir una ley especial para este tema.

Consulta Indígena

Respecto a la consulta indígena, diversas organizaciones solicitan que se realice la consulta debido a que se ven afectados sus territorios. Por otra parte, desde los distintos ministerios se ha señalado que una consulta no es necesaria, ya que el proyecto no es susceptible de afectar directamente a los pueblos indígenas.

Política Forestal

En la discusión se indicó que se deben incorporar elementos que están planteados en la Política Forestal Chilena 2015-2035. Esta política "*ofrece desafíos, elementos de visión, objetivos y metas en casi todas las temáticas sectoriales significativas, dejando siempre abierta la posibilidad de continuar enriqueciendo una propuesta que ya se constituye en un buen ejemplo de esfuerzo compartido con visión de país*"⁵.

⁵ CONAF. (2015). Política Forestal 2015-2035. Disponible en <http://bcn.cl/286pm> (Diciembre 2018).

Disclaimer

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)