

Informe sobre tramitación del Proyecto de Ley Servicio Nacional Forestal (Boletín 11.175-01)

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 la 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”*.

El proyecto de ley consta de tres artículos permanentes y diez disposiciones transitorias. Además, el proyecto se divide en seis títulos: I. Naturaleza, objeto y funciones, II. Del consejo consultivo, III. De la organización del Servicio, IV. Del

Personal, V. Del Patrimonio y VI. De la protección contra incendios forestal.

En el proceso de discusión, en el primer trámite legislativo, participaron 35 entidades y personas, destacando 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 de Legislación del Consejo Nacional Indígena de la Corporación Nacional Indígena (CONADI), ONG, empresarios forestales, entre otros.

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; ambigüedad de las funciones; situación laboral de los trabajadores de CONAF; fomento forestal y no aborda debidamente la prevención y control de incendios forestales

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.

Contacto

E-mail: atencionparlamentarios@bcn.cl

Tel.: (56)32-226 3168 (Valpo.)

El presente documento responde a una solicitud parlamentaria del Congreso Nacional, conforme a sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, tanto la temática abordada como sus contenidos están determinados por los parámetros de análisis acordados y por el plazo de entrega convenido. Su objeto fundamental no es el debate académico, si bien su elaboración observó los criterios de validez, confiabilidad, neutralidad y oportunidad en la entrega

Paco González Ulibarry

Es Ingeniero Agrónomo (Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 2009) y Magister en Ciencias Agronómicas y Ambientales (Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 2015). Sus intereses de investigación son: Agricultura, Ordenamiento Territorial, y Gestión de Recursos Naturales.

E-mail: pgonzalez@bcn.cl

Tel.: (56) 32 226 3175

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, el mensaje, informes de comisión y el oficio de la Honorable Cámara de Diputados.

I. Tramitación del Proyecto

El proyecto 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 el 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 se realizará solamente por la Comisión de Agricultura y en particular por 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.

II. 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. Por lo anterior, el objeto de la nueva institucionalidad de carácter público descentralizado y bajo la supervigilancia y fiscalización 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”* (Senado, 2017a).

III. Contenido del proyecto

El proyecto de ley consta de tres artículos permanentes y diez disposiciones transitorias. Además, se divide en los siguientes títulos (Senado, 2017a):

- I. Naturaleza, objeto y funciones
- II. Del consejo consultivo
- III. De la organización del Servicio
- IV. Del Personal
- V. Del Patrimonio
- VI. De la protección contra incendios forestal

IV. Principales observaciones de actores realizadas en la discusión del proyecto

En el proceso de discusión del 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), ONG, Empresarios forestales, entre otros (Senado, 2017b).

Durante la discusión del proyecto los diferentes actores realizaron las siguientes observaciones (Senado, 2017b):

1. 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 e Instituto Forestal (INFOR). 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). Además, se expresó que la administración de las áreas silvestres protegidas deberían quedar en el SERNAFOR, debido a la experiencia con que cuenta la actual CONAF. Este último punto quedó establecido en el artículo 9 transitorio, donde se establece que el SERNAFOR continuará administrando y fiscalizando las áreas silvestres protegidas.

Por otra parte, se establece que la función del SERNAFOR, que hace referencia en el artículo 4 letra f, indica que el servicio deberá:

[E]jecutar y promover programas de conocimiento científico, educación, divulgación, extensión, capacitación y asistencia técnica, sobre las materias del Servicio. El Servicio podrá realizar estudios, por sí o a través de terceros, y divulgarlos.

Esta función se superpone con la labor realizada por el INFOR, servicio que tiene como misión:

[C]ontribuir al desarrollo forestal chileno, fomentando el uso sustentable de los ecosistemas forestales para el beneficio de la sociedad, a través de la creación y transferencia de conocimientos, de productos y servicios innovadores de excelencia, y de información forestal relevante y oportuna para la toma de decisiones (INFOR, 2017).

2. 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 la zonas de bosque.

3. 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. A continuación, en la Tabla 2 se compara el artículo 3 letra i) del mensaje presidencial y artículo 3 letra h) del proyecto aprobado en el primer trámite legislativo.

4. Funciones del Servicio

En la discusión del proyecto de ley se señaló lo amplio 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 y técnicas de silvicultura preventiva.

5. Temas Laborales de CONAF

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

a) Traspaso de los trabajadores de CONAF

El proyecto de ley no señala explícitamente que se traspasaban 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 pronunciaba sobre el régimen mixto que van a tener los trabajadores (Código del trabajo y Estatuto administrativo).

b) Reglamento Interno de Orden, Higiene y Seguridad

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

c) Régimen laboral

El proyecto señala que el régimen laboral será el Código de Trabajo y se incorporan 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).

d) Brigadista de Incendio

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

e) Estamentos del Servicio

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

f) Servicio de Bienestar

Se somete al 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 perder derechos adquiridos si en el proyecto no se resguardan las particularidades del Bienestar de CONAF.

6. Fomento forestal

Se indica, que el proyecto de ley no establecía claramente el fomento forestal como sí 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 madereros¹ y de la silvicultura.

¹ Productos forestales no madereros (PFNM): “son bienes de origen biológico, distintos de la madera, derivados del bosque, de otras áreas forestales y de los árboles fuera de los bosques. Los PFNM pueden recolectarse en forma silvestre o producirse en plantaciones forestales o sistemas agroforestales. Ejemplos de PFNM son productos utilizados como alimentos y aditivos alimentarios (semillas comestibles, hongos, frutos, fibras, especies y condimentos, aromatizantes, fauna silvestre,

7. 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 la prevención, educación y fiscalización de estos. Además, se indicó que en el artículo 22 sobre prevención y control de incendios no se especifican las funciones que tendrá el SERNAFOR.

V. Protocolo de Acuerdo

Debido a las observaciones presentadas en la discusión por los trabajadores del CONAF, se impulsó a desarrollar un protocolo de acuerdo entre el Gobierno y las Organizaciones Sindicales (FENASIC y SINAPROF). Este protocolo hace referencia a los acuerdos en temas laborales del proyecto. A continuación se detallan los acuerdos logrados (Álvarez, 2018):

1. *Presentación por el Ejecutivo de las indicaciones necesarias para garantizar los derechos y beneficios de todos los trabajadores traspasados al SNF, acorde a lo consignado en el protocolo.*
2. *Respecto de incorporar un Código de Buenas Prácticas Laborales se explicita que dicha materia no es objeto del presente proyecto de ley. Sin perjuicio, el nuevo Servicio va ceñirse a la política de diálogo y fortalecimiento a la función pública y de buenas prácticas laborales que ha impulsado el Gobierno de la Presidenta de la República, S.E. Michelle Bachelet Jeria, a través del Instructivo Presidencial N°001, de 2015.*
3. *El nuevo Servicio deberá respetar el Reglamento Interno de Orden Higiene y Seguridad vigente a la fecha de publicación de la ley, y el nuevo reglamento se deberá elaborar en consulta con las organizaciones sindicales y conforme a las normas establecidas en el título III del Código del Trabajo.*
4. *La conformación de mesa de trabajo Gobierno- organizaciones sindicales de la CONAF, con anterioridad al plazo establecido para la dictación de el o los decretos con fuerza de ley para implementar y poner en marcha el Servicio, abordándose materias como: garantías en los procesos de encasillamiento; número de cargos, sus denominaciones, requisitos para el desempeño de los mismos y el grado asociado a cada uno de ellos; la estructura y los estamentos que contendrá el futuro Servicio y los grados iniciales y superiores de cada estamento.*
5. *A los Directivos de Confianza se debe aplicar el Sistema de Alta Dirección Pública.*
6. *El traspaso de todos los jornales transitorios a contratos de trabajo indefinidos.*
7. *El Servicio de Bienestar no se regirá por las disposiciones del Decreto Supremo N° 28, de 1994, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, y el nuevo reglamento será dictado por el Director del nuevo Servicio, incluida la posibilidad de administrar un fondo de ayuda solidaria y otros bienes patrimoniales del actual Servicio de Bienestar.*
8. *Sobre la existencia de una nueva causal de despido del artículo 18 del proyecto, el cese de funciones por evaluación deficiente del desempeño, ésta debe ser regulada por el proyecto de ley y en el reglamento a que se refiere su artículo 12.*
9. *Para la elaboración del reglamento de Sistema de Evaluación de Desempeño (el artículo 12) se debe considerar la participación de las organizaciones sindicales.*
10. *En el artículo sexto transitorio del proyecto de ley, se debe eliminar la frase "con carácter de provisorio", mediante una indicación del Ejecutivo.*
11. *Garantizar la continuidad laboral de todos los trabajadores que se desempeñan en la CONAF en el nuevo Servicio.*
12. *Promoción de cargos: materia será objeto de indicación de parte del Ejecutivo.*

VI. Referencias

Álvarez, P. (2018). Estatuto del personal de nuevo Servicio Nacional Forestal. Biblioteca del Congreso Nacional.

FAO. (2017). *Productos Forestales no Madereros*. Disponible en <http://bcn.cl/22xuc> (Mayo, 2018).

Instituto Forestal (INFOR). (2017). *Quienes somos*. Disponible en <http://bcn.cl/22xt2> (Mayo, 2018).

Senado (2017a). *Mensaje presidencial del proyecto Ley que crea el Servicio Nacional Forestal (SERNAFOR) y modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones (Boletín 11.175-01)*. Disponible en <http://bcn.cl/22xpu> (Mayo, 2018).

Senado (2017b). *Primer informe de comisión de Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural*. Disponible en <http://bcn.cl/22xtd> (Mayo, 2018).