

ANÁLISIS LEGISLATIVO

Fecha de evaluación: 17.03.2017

DATOS GENERALES

N° boletín > 9810-01¹

Título > Modifica la Ley de Bosques para establecer la obligación de elaborar planes de prevención y combate de incendios forestales a los dueños de predios con aptitud forestal.

Origen > Moción

Autores > Alejandro Navarro (PAIS, en formación)

Fecha de ingreso > 17 de diciembre de 2014

Cámara de ingreso > Senado

Estado > Primer trámite constitucional (Senado)

Urgencias > Sin Urgencia

CARACTERÍSTICAS AMBIENTALES

Categoría temática > Silvicultura

Tipo de ley > Totalmente Ambiental

Importancia ambiental de la ley > Importancia Ambiental Media

Relevancia ambiental > Positiva

ANTECEDENTES Y CONTENIDO

El Senador Navarro, autor del proyecto de ley, propone establecer la obligación de elaborar planes de prevención y combate de incendios forestales a los dueños de predios con aptitud forestal. Lo anterior, es justificado por el Senador a través de cifras entregadas por ONEMI-CONAF que señalan que en Chile, en promedio, al año se originan unos “6.364 incendios que afectan a 52.132 ha. De éstos, el 99% es causado por el hombre, ya sea por negligencia o intencionalidad”. En los últimos 30 años se reconocen pérdidas “del orden de los 100 millones de dólares en pérdidas directas, entre las cuales se distinguen la pérdida de 800 viviendas, la muerte de 45 personas. Por otro lado, en este mismo período el gasto en

¹ Este proyecto será refundido con el Boletín 10030-01 “Regula el manejo de bosques de especies muy combustibles colindantes con zonas urbanas”. Ingresado el: 05 de mayo de 2015. Presentado por los senadores: Chahuán, Guillier, Horvath, Lagos y Pérez San Martín.

combate de incendios forestales es del orden de los 660 millones de dólares, como gasto normal de los sistemas de protección públicos y privados”.

También expresa que existen ciertas especies resinosas como las plantaciones de pinos que hace que los incendios sean especialmente peligrosos, pues contienen aceite, el cual se calienta y los árboles revientan. Esto genera incluso mayores riesgos a los brigadistas forestales que buscan extinguir los incendios que pueden provocarse.

Estas plantaciones muchas veces se encuentran cercanas a zonas urbanas, como ocurre en la Región del Biobío donde las principales áreas urbanas son de transición y donde los incendios forestales amenazan los sectores residenciales. Dado lo anterior, el senador expone que se ha insistido en la imposición legal de “áreas de separación” entre predios forestales y asentamientos humanos, como parte de planes de prevención y combate de incendios forestales².

En este sentido, el proyecto plantea que los Planes de Prevención de CONAF (nacionales, regionales y locales) deben ser complementados con obligaciones fuertes para los dueños de los predios forestales, donde estos deben destinar las ganancias esperadas al diseño e implementación de medidas de prevención y de combate de incendios forestales, junto al Estado y de manera coordinada con él. La moción señala que a pesar de la existencia de planes de prevención de CONAF, existe una serie de medidas que aún no son obligatorias para los dueños de predios forestales, tales como las distancias mínimas en lugares de interfaz, cortafuegos, vías de acceso y escape, señalética, identificación de lugares críticos, planes de combate de incendios diseñados por profesionales del área, etc.

También la moción se fundamenta en que la legislación en esta materia (expresamente cita la Ley de Bosques de 1931 y la Ley N° 20.283, sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal) es fragmentaria, no aborda integralmente el problema sino en relación a la categoría del recurso a proteger, y no a plantaciones forestales, cuyos incendios provocan importantes daños al medio ambiente, al medio humano, y con una ya larga tradición de costos en vidas humanas³.

El proyecto de ley consta de un artículo único que incorpora a la ley de Bosques de 1931⁴ los nuevos artículos 5 bis, 5 ter, 5 quater, 5 quinquies y 5 sexies. El artículo 5 bis establece la obligatoriedad de contar con un Plan de prevención y combate de incendios forestales, el cual será entregado a la autoridad competente y a Bomberos de Chile para los propietarios forestales, excluyendo a los pequeños

² Moción

³ *Ibíd.*

⁴ Decreto 4363 del MINISTERIO DE TIERRAS Y COLONIZACIÓN

propietarios definidos en la Ley de Bosques⁵. El siguiente artículo que se incorpora enumera los distintos elementos que este plan deberá contener, dentro de los cuales se encuentran: 1) red de áreas cortafuegos; 2) red viaria para vigilancia y monitoreo; 3) señalética que indique vías de acceso y escape; 4) red hídrica para la mejora y mantenimiento de las instalaciones de suministro de agua para su utilización por los servicios de extinción de incendios forestales; 5) sistemas de seguridad en torno a núcleos habitados, campings, zonas de picnic, playas y balnearios, recintos turísticos, industriales u otros, cursos o cuerpos de agua, redes de tendido eléctrico, rutas, senderos, y redes viales o de transporte terrestre de cualquier tipo; 6) Identificación de lugares de alta incidencia y peligro de inicio de incendios forestales (Artículo 5 ter).

El artículo 5 quater, por su parte, establece las medidas del plan de combates de incendio, dentro de los cuales se encuentran: 1) número de brigadistas y equipo necesario; 2) autoridades y colaboradores para el combate del fuego; 3) Sistema de coordinación y acción conjunta; 4) red viaria forestal para efectos de acceso y escape inmediato y seguro de los equipos de extinción.

El artículo 5 quinquies establece que el Plan de prevención y combate deberá concordar con el Plan Nacional y Regional de Protección contra incendios forestales de la Corporación Nacional Forestal (CONAF) y deberá ser elaborado por profesionales del área de la ingeniería forestal, previa consulta a la población local. Finalmente, el proyecto estipula que la distancia mínima entre los predios forestales y asentamientos rurales o urbanos y carreteras, deberá ser de 500 metros (5 sexies).

Cabe mencionar que este proyecto de ley será refundido con el proyecto de ley que Regula el manejo de bosques de especies muy combustibles colindantes con zonas urbanas (Boletín 10030-01⁶). Este proyecto fue votado separadamente del proyecto anteriormente señalado siendo aprobado en general en sala del Senado y acordado por la sala un plazo para presentar indicaciones al proyecto y la facultad a la comisión de Agricultura para proponer un nuevo texto único para los proyectos refundidos.

⁵ Artículo 2, número 17.

⁶ El proyecto de ley establece en su artículo 1 el reemplazo y prohibición de todas las especies vegetales pirogénicas o que por su composición, puedan inflamarse rápidamente por causa de los incendios forestales o del accionar directo del hombre, y que se encuentren en un espacio contiguo o dentro a los límites urbanos en al menos mil metros. Considerada como especies pirogénicas, para los efectos de esta ley, todas las especies de eucalipto y pinos exóticos (art. 2). También obliga a la elaboración de un plan de prevención y alarma de incendios forestales para propietarios de predios colindantes a centros urbanos, donde se emplacen bosques de carácter pirogénico (art.3). Establece sanciones respecto a quien no reemplace las especies vegetales pirogénicas y a quienes no posean planes de prevención (art.4).

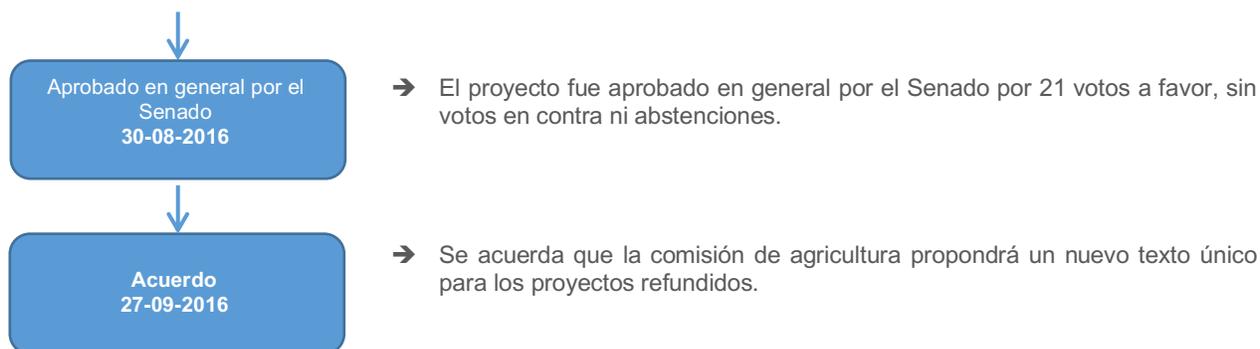
BREVE COMENTARIO AL TRÁMITE LEGISLATIVO

Ingreso proyecto al Senado
17-12-2014

Primer Informe Comisión
de Agricultura
19-01-2016

Acuerdo
30-08-2016

- El senador Quinteros (PS) sugirió a CONAF el tratamiento especial para combatir el “Chacay” especie arbustiva de largas raíces, que fomenta la proliferación de incendios subterráneos y que se ha transformado en una plaga en la Isla de Chiloé. A lo anterior, el Director de CONAF expresó que dicha especie es un problema importante en el combate de incendios, lo que obliga a utilizar maquinarias pesadas para su combate. Explicó que CONAF está trabajando en varios proyectos para aprovechar esta especie con fines dendroenergéticos.
- Por su parte, el Senador Harboe (PPD) solicitó información respecto del proyecto que busca crear el Servicio Nacional Forestal, dadas las limitaciones en atribuciones de CONAF, anunciado por el Ministro de Agricultura. El Director de CONAF explicó que los Ministerios de Secretaría General de la Presidencia y de Hacienda están trabajando en el proyecto y se busca que ingrese prontamente al parlamento.
- E senador Matta (DC), por su parte, formuló preguntas al Director de CONAF en relación a la efectividad de los planes de manejo, la relación con las empresas forestales y la adopción de planes por parte de éstas, influencia de las características y distribución de vegetal en la combustibilidad de los bosques y riesgos forestales por especies y territorios. En relación a lo anterior, cabe mencionar que el Director de CONAF explicó que la efectividad de los planes está dada por la acción de terceros, ya que ellos no cuentan con el presupuesto necesario para la implementación de dichos planes. Sin embargo se ha entregado información relevante a los municipios para esto y se han hecho varios seminarios para instalar capacidades.
- El Senador Navarro (PAIS, en formación) a las preguntas del Senador García (RN) respecto de si la legislación vigente aborda esta temática, explicó que la obligación existente es débil y que en la práctica no funciona adecuadamente y los planes no son detallados, por lo que el proyecto es una mejora. A lo que agregó el Director de CONAF que recién ahora la Corporación está exigiendo dichos planes y que incluso han sido rechazados algunos.
- Se debatieron las capacidades que tiene CONAF para enfrentar de manera preventiva este fenómeno (Harboe (PPD)) y la necesidad de una política pública nacional de prevención. También el senador expresó la importancia de una Ley de Incendios y nueva institucionalidad de CONAF, con facultades y potestades para la prevención y capacidad de aplicación de sanciones. A lo anterior, el senador Navarro agregó que la aprobación de esta ley no es excusa para continuar postergando la urgencia de abordar la institucionalidad de la CONAF
- La sala acuerda refundir el proyecto con el proyecto boletín 10030-01.Regula el manejo de bosques de especies muy combustibles colindantes con zonas urbanas



Durante la tramitación de este proyecto – 2 años y 3 meses- el proyecto no recibió urgencias por parte del Ejecutivo.

EVALUACIÓN DEL EFECTO AMBIENTAL ESPERADO

El proyecto de ley es evaluado con un efecto ambiental esperado **positivo**, dado que aumenta las exigencias a los propietarios de predios forestales, con la excepción de los pequeños propietarios, en cuanto al contenido de los planes de prevención y combate de incendios forestales. Se considera positivo que los planes de prevención identifiquen y creen una red de cortafuegos y una red viaria que será utilizada para vigilar y monitorear los incendios, así como para facilitar el acceso y escape de los equipos de extinción de incendios. Por otra parte, se exigirá identificar y construir una red hídrica que permita el suministro de agua que requieran los servicios de extinción de incendios. La inclusión de las redes de tendido eléctrico resulta de fundamental importancia, ya que cortes del tendido eléctrico son una causa relevante de incendios forestales. Además los planes de prevención deben identificar los lugares de mayor incidencia y peligro de inicio de incendios forestales. También es considerado positivo que el proyecto de ley exige a los planes de combate hacer especial énfasis en la identificación y coordinación con autoridades y colaboradores para el combate de incendios.

Este proyecto cobra importancia con los últimos incendios que han afectado al país (en 2013 y 2017), especialmente por los impactos en la vida humana y en las ciudades.

En la discusión se enfatizó la necesidad de profundizar la articulación entre los instrumentos de planificación territorial y urbana como planos reguladores, y los planes de prevención y combate de incendios forestales. En este sentido, el proyecto de ley debiese tener mayor coordinación con la ley general de urbanismo y construcciones (LGUC), ya que es en los espacios urbanos donde se producen la mayor cantidad de daños y perjuicios, por lo que una mayor participación de municipios y MINVU sería recomendable.

Es necesario también poner atención en la distancia mínima entre los predios forestales y asentamientos rurales o urbanos y carreteras propuesta por el proyecto de ley (500 metros) considerando no explícita una justificación técnica para dicha distancia y ofrece dudas en cuanto a su implementación, tomando en cuenta principalmente que en la actualidad muchas plantaciones se encuentran incluso dentro de áreas urbanas.⁷

Finalmente, se sugiera revisar la excepción que se hace con los pequeños propietarios considerando que la prórroga del DL 701 se focaliza en ellos, se plantea la posibilidad que grandes empresas agrupen plantaciones de pequeños propietarios y de facto se constituyan en plantaciones de tamaño suficiente para cumplir con la obligación de la elaboración planes de prevención y combate de incendios forestales descritos en este proyecto.

⁷ Se considera que el interfaz urbano debiese ser regulado por la ley de ordenamiento territorial y no sólo estar contenida en la ley de bosques.

PROYECTO DE LEY

Agréganse los siguientes nuevos artículos al Decreto 4363 del MINISTERIO DE TIERRAS Y COLONIZACIÓN, que APRUEBA TEXTO DEFINITIVO DE LA LEY DE BOSQUES:

“Artículo 5 bis: Previo a su explotación, los predios de aptitud forestal, salvo los incluidos en el N° 17 del artículo 2 de la Ley 20.283, sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal, deberán contar con un Plan de prevención y combate de incendios forestales, el cual será entregado a la autoridad competente y a Bomberos de Chile.

Artículo 5 ter: El plan de prevención deberá contar con los siguientes elementos:

1. Identificación y creación de una red de áreas cortafuegos. Se entenderá por cortafuego a porciones del territorio que carecen de vegetación o donde existen conformaciones, construcciones u otros, que detienen o reducen la propagación del fuego.
2. Identificación y construcción de una red viaria forestal para efectos de vigilancia y monitoreo.
3. Identificar los lugares e instalar en ellos señalética que indique vías de acceso y escape.
4. Identificación y construcción de red hídrica para la mejora y mantenimiento de las instalaciones de suministro de agua para su utilización por los servicios de extinción de incendios forestales
5. Identificación, diseño y ejecución de sistemas de seguridad en torno a núcleos habitados, campings, zonas de picnic, playas y balnearios, recintos turísticos, industriales u otros, cursos o cuerpos de agua, redes de tendido eléctrico, rutas, senderos, y redes viales o de transporte terrestre de cualquier tipo.
6. Identificación de lugares de alta incidencia y peligro de inicio de incendios forestales, sea por factor humano o ambiental.

Artículo 5 quater: El plan de combate de incendios forestales deberá contar con las siguientes medidas:

1. Identificación del número de brigadistas y del equipo necesario para el combate de incendios forestales en el predio.
2. Identificación de autoridades y colaboradores para el combate del fuego.
3. Sistema de coordinación y acción conjunta con los actores señalados en el punto anterior, identificando los distintos escenarios teóricos y que indiquen experiencias anteriores en caso de incendio forestal.
4. Identificación y construcción de una red viaria forestal para efectos de acceso y escape inmediato y seguro de los equipos de extinción.

Artículo 5 quinquies: El Plan de prevención y combate mencionado en los artículos anteriores, deberá concordar con el Plan Nacional y Regional de Protección contra incendios forestales de la Corporación Nacional Forestal respectivo a la comuna en que se ubique el predio. Deberá estar complementado por una cartografía del terreno, que identificará cada punto relevante para el éxito del plan propuesto.

Asimismo, será elaborado por profesionales del área de la ingeniería forestal, quien deberá suscribirlo. Estos profesionales están especialmente obligados a elaborar estos planes previa consulta a la población local.

Artículo 5 sexies: La distancia mínima entre los predios forestales y asentamientos rurales o urbanos y carreteras, será de 500 metros.