



Informe sobre tramitación del Proyecto de Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas

Boletín 9.404-12

Autor

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

Comisión

Elaborado para la Comisión de Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural, en el marco de la discusión del “proyecto Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SBAP)” (Boletín 9.404-12)

Nº SUP: 132.082

Documentos disponibles en:
<https://atp.bcn.cl>

Resumen

El proyecto Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SBAP) (Boletín 9.404-12) ingresó el 18 de junio del 2014 vía mensaje presidencial junto con el informe de productividad al Honorable Senado. Actualmente, se encuentra en segundo trámite legislativo en la Honorable Cámara de Diputados, en discusión general en la Comisión de Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural.

Su objetivo es “*la conservación de la diversidad biológica del país, a través de la preservación, restauración y uso sustentable de las especies y ecosistemas, con énfasis en aquellos de alto valor ambiental o que, por su condición de amenaza o degradación, requieren de medidas para su conservación*”.

El proyecto de ley consta de 121 artículos permanentes y 11 disposiciones transitorias. Se divide además en los siguientes títulos: Disposiciones generales; Del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas; Del Sistema Nacional de Áreas Protegidas; Instrumento de Conservación de la biodiversidad; De la fiscalización, infracciones y sanciones; y Modificaciones a otros cuerpos legales

En el proceso de discusión del primer trámite legislativo, participaron 25 entidades y/o personas; y en el segundo trámite legislativo 31 entidades y/o personas. 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; situación laboral de los trabajadores de CONAF; participación ciudadana e indígena; faltan instrumentos de conservación; y las consideraciones para la categorización de las áreas protegidas.

Introducción

El documento se enfoca en la tramitación del proyecto Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SBAP) (Boletín 9.404-12). Se presenta el proceso de tramitación del proyecto de ley en primer trámite legislativo en el Honorable Senado y segundo trámite legislativo en la Honorable Cámara de Diputados. 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 Diputados¹.

I. Tramitación del Proyecto

El proyecto Ley que Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Boletín 9.404-12) ingresó el 18 de junio del 2014 vía mensaje presidencial, junto al informe financiero a la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales y a la Comisión de Hacienda del Senado. El 6 de enero del 2015, la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales emite su primer informe. Su aprobación, posterior a la discusión general se realizó el 4 de marzo del 2015.

El 23 de noviembre del 2017, se emite el segundo informe de la comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales pasando a la comisión de Hacienda. El 4 de marzo del 2019, se emite el segundo informe de la comisión de Hacienda. El 20 de marzo del 2019, la sala autoriza a la comisión de Trabajo y Previsión Social para realizar un informe complementario acerca de las normas laborales. El 12 de julio del 2019 se emite el segundo informe complementario de la comisión de Trabajo y Previsión Social. El 24 de julio del 2019, se realiza la discusión en particular quedando aprobado.

El 6 de agosto del 2019, en el segundo trámite legislativo, se dio cuenta del proyecto en la Cámara de Diputados y donde pasó por las comisiones de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural, y de Hacienda. El 19 de mayo del 2021, se emite un oficio para que el proyecto sea visto por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social después de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, oficio que fue rechazado. La misma solicitud fue realizada el 1 de junio del 2021, y también fue rechazada. El 1 de junio del 2021, se emite el primer informe de la comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, pasando el proyecto a la comisión de Agricultura.

II. Objetivo del proyecto de ley

El proyecto de ley tiene como objeto *“la conservación de la diversidad biológica del país, a través de la preservación, restauración y uso sustentable de las especies y ecosistemas, con énfasis en aquellos de alto valor ambiental o que, por su condición de amenaza o degradación, requieren de medidas para su conservación.*

No se incluyen dentro del objeto la sanidad vegetal y animal ni la prevención y combate de incendios forestales, materias que se rigen por las respectivas normas legales.”

¹ Tramitación del proyecto Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SBAP) (Boletín 9.404-12). Disponible en <http://bcn.cl/2rqlw> (Septiembre 2021).

III. Contenido del proyecto

El proyecto de ley consta de 121 artículos permanentes y 11 disposiciones transitorias, distribuidos en los siguientes títulos:

- I. Disposiciones generales
- II. Del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas
- III. Del Sistema Nacional de Áreas Protegidas
- IV. Instrumento de Conservación de la biodiversidad
- V. De la fiscalización, infracciones y sanciones
- VI. Modificaciones a otros cuerpos legales

IV. Principales observaciones realizadas por actores durante la discusión del proyecto

En el proceso de discusión del primer trámite legislativo, participaron 25 entidades y/o personas, estas son: Ministerio del Medio Ambiente; Ministerio de Agricultura; Así Conserva Chile A.G.; Fundación Terram; doctor Eduardo Fuentes; Fundación Sociedades Sustentables; Tercer Tribunal Ambiental – Valdivia; Jardín Botánico Chagual; Programa Chile Sustentable; Greenpeace Chile; Observatorio Ciudadano; Consorcio ICCA; Instituto de Ecología y Biodiversidad – IEB; doctora Bárbara Saavedra; doctor Javier Simonetti; Federación Nacional de Sindicatos CONAF – FENASIC; Agrupación de Ingenieros Forestales por el Bosque Nativo – AIFBN; abogado Luis Cordero Vega; Consejo Nacional de Guardaparques; Grupo Asesor en Medio Ambiente (GAMA) Pont. Univ. Católica de Chile; Colegio de Ingenieros Forestales de Chile A.G.; Consejo Minero; Instituto de Investigaciones Agropecuarias – INIA; Ingeniero agrónomo Juan Ladrón de Guevara; y Comité Técnico, Ministerio del Medio Ambiente.

Durante el segundo trámite legislativo de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Cámara de diputados, participaron 31 entidades y/o personas: Ministerio del Medio Ambiente; doctor Javier Simonetti, Antonio Lara, Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR)² y presidente de la Fundación Centro de los Bosques Nativos FORECOS; Pablo Marquet, profesor en el Instituto de Ecología y Biodiversidad de la Pontificia Universidad Católica de Chile.; Stefan Gelcich, doctor e investigador del Centro de Ecología Aplicada y Sustentabilidad (CAPES) de la Pontificia Universidad Católica de Chile; Aníbal Pauchard, doctor, director del Laboratorio de Invasiones Biológicas de la Facultad de Ciencias Forestales de la Universidad de Concepción, y vicepresidente de la Sociedad de Ecología de Chile; Alexandre Sánchez Wadie, profesor de derecho ambiental en la Universidad Academia de Humanismo Cristiano; María Isabel Manzur; Chile Sustentable; Ricardo Bosshard, World Wildlife Fund (WWF) Chile; Lisbeth Van Der Meer, Oceana Chile; Francisco Sierra Margenats, Corporación Chilena de la Madera (CORMA); Pablo Parra, Agrupación de Ingenieros Forestales por el Bosque Nativo (AIFBN); Fernanda Salinas, investigadora de la ONG FIMA; Flavia Liberona, Fundación Terram; Joaquín Villarino, Consejo Minero; Constanza Pinochet Lobos y Yendery Cerda Cortés, Asociación de Iniciativas de Conservación en Áreas Privadas y de Pueblos Originarios de Chile; Fernanda Romero, Red de Santuarios de la Naturaleza de la región Metropolitana de Santiago; Alejandra Figueroa; Carolina Huenucoy, en representación del pueblo Kaweskar; Marcela Lincoqueo, Organizaciones y Comunidades Indígenas de Santiago y Araucanía; Lorena Arce, Consorcio TICCA; Jorge Canales; Natalie Cortés Rojas, Viviana Ríos y Salvador Velásquez, Comité de iniciativa por la Defensa de la Reserva de la Biosfera Fray Jorge; Elvis Núñez Ojeda, Sindicato de Trabajadores de

CONAF; Mario Maturana, Consejo Nacional de Guardaparques; Francisco Cabrera y María Elena Álvarez, Federación Nacional de Trabajadores del Medio Ambiente (Fenatrama); Solá Felipe Ancelovici Valle, Asociación Nacional de Funcionarios de la Subsecretaría del Medio Ambiente; Ricardo Heinsohn, Sindicato Nacional de Profesionales Conaf – SINAPROF; Erry Leiva Zeballos, Federación Nacional de Sindicatos de Conaf – FENASIC; Cesar Bastías, Sindicato Nacional de Guardaparques y Trabajadores de las Áreas Silvestres Protegidas; y Daniel Canelo Jélvez, Departamento de Gestión de Personas del Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS).

A continuación se resumen, agrupadas por temas, las principales opiniones vertidas durante la tramitación del proyecto de ley.

Aspectos generales

En general los diversos actores que hicieron presentaciones ante la Comisión, opinaron que el proyecto es un aporte para la conservación de biodiversidad y las áreas protegidas, dado que incorpora la restauración ecológica: conservación de paisajes ; reservas de la Biósfera; creación de un inventario de Humedales y Criterios de Uso Sustentable; creación de un Fondo Nacional de la Biodiversidad; Sistema de Certificación de Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos; planes de conservación de especies amenazadas, dentro y fuera de áreas protegidas, y planes de control de especies exóticas invasoras.

Se hizo notar que el servicio tendrá conflictos de competencia con otros organismos del Estado, tales como CONAF (Corporación Nacional Forestal), SAG (Servicio Agrícola y Ganadero), DGA (Dirección General de Aguas) y DOH (Dirección de Obras Hidráulicas). También, se señaló independencia restringida que tendrá el servicio en relación con la biodiversidad, ya que quedará supeditado al Consejo de Ministros para la Sustentabilidad.

Respecto a las definiciones presentadas por el proyecto de ley, deberán respetar el derecho internacional vigente. Además, se deben mejorar las definiciones de áreas protegidas, especie endémica, especie invasora, hábitat, preservación, restauración, conservación, y zona de amortiguación.

Institucionalidad, instrumentos de conservación

Los expositores señalaron que la conservación no solo se debe realizar *in situ*, sino también *ex situ* debido a la importancia de la conservación de los respectivos genomas (recursos genéticos de plantas, animales y microorganismos), especies, ecosistemas y diversidad cultural.

Otros instrumentos de conservación que se deben incorporar son la conservación de paisajes, reservas de la biosfera, conservación *ex situ*, que incluyan jardines botánicos, zoológicos, centros de rehabilitación de fauna y bancos de semillas; y la creación de un instituto de investigación nacional de carácter público, que genere información para definir las políticas públicas más adecuadas en materia de biodiversidad.

Institucionalidad, áreas protegidas y vinculación terrestre-marina

Las categorizaciones de las áreas protegidas deben establecerse según la experiencia internacional. Se señala además, que el proyecto no considera las categorías que están presentes actualmente en el país por ejemplo la categoría de Reservas de la Biosfera dentro de las áreas protegidas y los sitios Ramsar,

que deben ser mantenidos. Además, se comentó que no se presenta un sistema integrado, que debiese reconocer los sitios prioritarios en los convenios internacionales (ratificados por Chile.)

Instrumentos de conservación y bosques

En relación a la conservación, el servicio debería tener un rol preventivo, mediante el uso de instrumentos de gestión y buenas prácticas. Por otra parte, el proyecto de ley no señala las medidas de conservación de los sistemas de producción en el ámbito minero, plantaciones de monocultivo, generación eléctrica y otros.

Respecto a la aplicación y fiscalización de normas sobre protección, rescate, rehabilitación, reinserción, observación y monitoreo, se advierte que no deben enfocarse sólo en mamíferos, reptiles y aves, sino que en todos los componentes de la biodiversidad, incluyendo además, la restauración de servicios ecosistémicos.

Áreas protegidas privadas, del sector privado

Respecto a las Áreas protegidas privadas, el proyecto de ley indica que se autorizan concesiones para actividades turísticas, científicas y educacionales en áreas protegidas del Estado, sin embargo, el comité técnico asesor no está integrado por ningún organismo pertinente. También, se señaló que el proyecto de ley no especifica las obligaciones que deben tener el propietario o administrador del lugar en el caso de la fiscalización y las posibles sanciones. Tampoco se consideran incentivos monetarios y no monetarios.

Régimen laboral

En el traspaso de los funcionarios de CONAF, se observa que se cambia la personalidad jurídica. Adicionalmente, se señala que se deben asegurar las remuneraciones, sin modificación de las condiciones que actualmente gozan, conservando los derechos previsionales, antigüedad, beneficios de bienestar e impidiendo que el traspaso implique un cambio de residencia del trabajador.

En el caso de los guardaparques, se señaló que el proyecto de ley es débil porque otorga numerosas atribuciones a dichos funcionarios, sin asegurar el adecuado financiamiento, capacitación ni herramientas para validar la labor que desempeñarán. Además, se señaló que su formación debe potenciarse y modernizarse con el fin de crear una carrera (asignación de grados, ascensos, nivelación, años de servicio, antigüedad y experiencia). Se indicó también que se deben incorporar asignación de riesgo y seguro de vida.

Se señala que se debe incorporar funcionarios del Ministerio de Medio Ambiente, debido a la experiencia en santuarios de la naturaleza y otras áreas protegidas, humedales, educación ambiental, restauración ecológica y el Fondo de Protección Ambiental (FPA), sin perjuicio de la incorporación de los funcionarios y las capacidades de quienes trabajan en CONAF como guardaparques, administradores y en la gestión del Sistema de Áreas Protegidas del Estado, en las condiciones que ellos han solicitado, dado el carácter esencial que tales actividades tienen para el logro de los objetivos del SBAP.

Institucionalidad ambiental, consulta indígena, instrumentos fuera de áreas protegidas.

En general, los diversos actores señalaron que la ley debe incorporar mecanismos de participación, información, educación y consulta ciudadana. Incluyendo la participación activa de los pueblos indígenas y comunidades locales en las consultas que se realicen.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)