

1. LEY DE INCENDIOS (boletín 16.335-14)

- El proyecto de ley se encuentra en segundo trámite constitucional, discutiéndose en particular en la Comisión de Agricultura del Senado, para luego verse en la Comisión de Hacienda y posteriormente en la Sala. El Gobierno ha anunciado su intención de despachar el proyecto a ley durante el mes de diciembre de 2024.
- El proyecto original del Gobierno se enfocaba exclusivamente en la prevención de incendios forestales. Tras ajustes legislativos, se incluyeron elementos de mitigación y preparación, pero persisten dudas sobre su efectividad a corto y mediano plazo. Además, el proyecto omite aspectos clave como el combate de incendios, detección temprana con nuevas tecnologías, investigación y recuperación de áreas afectadas.
- La principal innovación del proyecto es el establecimiento de las **zonas de interfaz urbano-rural**, que son áreas de transición entre formaciones vegetales y zonas urbanas o habitadas. Estas serán definidas en instrumentos de planificación territorial (planes reguladores comunales, intercomunales o seccionales), los cuales también especificarán las acciones y medidas necesarias para prevenir y reducir los incendios forestales, y que son obligatorias para los propietarios de los predios ubicados en dichas zonas.
- En áreas que estén fuera de los límites urbanos y que no estén consideradas dentro de las zonas de interfaz, el Servicio Nacional Forestal (actual CONAF), podrá definir **zonas de amortiguación**, de acuerdo con la determinación del área de amenaza. Se determinarán acciones o medidas tendientes a reducir o eliminar vegetación tales como corta de cosecha, podas, extracción de combustible de origen vegetal, manejo de faenas forestales, y toda otra medida para lograr la discontinuidad de combustible en el territorio. Estas acciones también serán de cargo de los propietarios, salvo que cuente con un instrumento de gestión forestal aprobado por la autoridad.
- Además de establecer principios y definiciones, el proyecto incorpora diversos instrumentos de gestión forestal, como la clasificación quinquenal de áreas de amenaza, pautas técnicas de prevención, planes de manejo preventivo, uso controlado del fuego, incentivos para sistemas agroforestales y la opción de desafectar terrenos forestales.
- Adicionalmente, se establece un régimen de fiscalización y sancionatorio a los propietarios que incumplan con lo establecido en la ley, a cargo del Servicio Nacional Forestal (SERNAFOR). Dentro de los criterios para determinar las multas se considerará (i) el beneficio económico obtenido debido a la infracción, (ii) si hay sanciones previas y (iii) la capacidad económica del infractor.

Principales alertas:

- **Excesiva carga para los propietarios.**
Una de las principales críticas al proyecto es que impone gran parte de la responsabilidad de la prevención y mitigación de incendios forestales en los propietarios de los predios, sin ofrecer recursos suficientes ni incentivos que consideren las diversas capacidades económicas y realidades territoriales. Aunque se menciona que el Servicio, junto con los municipios, podrá brindar asistencia técnica a los propietarios —especialmente a pequeños agricultores y propietarios—, los informes financieros del proyecto solo asignan 20

funcionarios a nivel nacional para tareas de prevención, fiscalización y sanciones.¹ Además, si bien se han incorporado normas que habilitan a que las municipalidades y gobiernos regionales, con cargo a sus presupuestos, puedan apoyar y acompañar a los propietarios, hasta que esto ocurra, la ejecución efectiva de las medidas de prevención quedará en manos de los propietarios, quienes deberán asumir los costos de cumplimiento.

- **La implementación de los instrumentos de planificación y reglamentos específicos tomará tiempo. Sin medidas inmediatas, el impacto del proyecto de ley en las próximas temporadas de incendios podría ser limitado.**

El proyecto depende en gran medida de la modificación de los planes reguladores comunales, intercomunales o seccionales, ya que en ellos se deben definir las zonas de interfaz. Sin embargo, actualizar estos planes es un proceso complejo, con múltiples etapas que pueden extenderse considerablemente. Según datos del MINVU, la elaboración y aprobación de un plan regulador comunal toma en promedio 3,4 años, y en la práctica, su actualización no es periódica.

Aunque se contempla un procedimiento simplificado para modificaciones relacionadas con áreas de riesgo y restricción, este proceso incluye consultas públicas y municipales, lo que podría retrasar aún más su implementación.

Ante la demora en la definición de las zonas de interfaz, el Sernafor tiene la facultad de establecer zonas de amortiguación mediante resolución fundada, así como las medidas obligatorias para los propietarios. Por lo tanto, las zonas de amortiguación emergen como el principal instrumento regulador a corto plazo, lo que subraya la crítica sobre la limitada eficacia inmediata del proyecto.

- **Riesgo de afectación al derecho de propiedad.**

La implementación de esta ley podría afectar el derecho de propiedad al imponer restricciones permanentes en terrenos designados como zonas de interfaz o amortiguación, limitando su libre disposición y generando costos adicionales para los propietarios. Además, estas designaciones podrían reducir el valor de las propiedades sin ofrecer compensaciones por daños indirectos, como exenciones fiscales, lo que agrava la situación, especialmente para pequeños propietarios.

2. NUEVA CONAF: SERVICIO NACIONAL FORESTAL (boletín 11.175-01)

- El proyecto de ley ingresó a tramitación el año 2017 a la Cámara de Diputados, por mensaje presidencial. Hoy se encuentra en segundo trámite constitucional, en el Senado. Después de casi 7 años en las comisiones unidas de Agricultura y Medio Ambiente, el proyecto logró despacharse a la Comisión de Hacienda, que hace pocas semanas comenzó la revisión de los aspectos financieros del proyecto.
- La necesidad de este nuevo servicio público, que reemplazará a la actual CONAF, radica en que ésta última está constituida como una persona jurídica de derecho privado, aunque ejerce potestades públicas. Sobre este aspecto, el Tribunal Constitucional se pronunció en relación con las nuevas competencias otorgadas a la CONAF por la ley N° 20.283 sobre

¹ Informes financieros N°211/28.09.23, N°268/13.12.2023, N°01/02.01.2024 y N°21/16.01.2024.

Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal, señalando que solo podrá ejercer dichas competencias cuando forme parte de la Administración del Estado, lo que actualmente no ocurre y que el proyecto pretende corregir.² En ese sentido, transformar y consolidar la CONAF como un servicio público va en la línea correcta.

- **Uno de los temas más complejos ha sido definir el régimen de contratación de los trabajadores de la CONAF que serán traspasados al nuevo Servicio.** Ha existido una intensa presión de los sindicatos y por ahora la propuesta consiste en que continúen afectos al Código del Trabajo, pero con remuneraciones y jornadas de trabajo sujetas a la Escala Única de Remuneraciones del Sector Público. Además, se les aplicarán las normas especiales sobre asignaciones de modernización y estímulos por desempeño vigentes para el personal de CONAF, así como diversas disposiciones estatutarias sobre probidad y otras obligaciones propias del sector público.
- En relación con el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP), creado por la ley N° 21.600, las categorías de monumento natural, parque nacional y reserva nacional serán transferidas desde la CONAF al SBAP en su tercer año de funcionamiento. Si esto no ocurre antes de la instalación del Sernafor, este último seguirá administrándolas hasta que se concrete el traspaso.
- **En relación a los incendios, en este proyecto se establecen tres líneas de acción:**
 - a. Plan Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres por Incendios Forestales**
 - i. Sernafor deberá elaborar este plan, el que se debe alinear con la Política Nacional de Reducción del Riesgo de Desastres y será obligatorio para todas las instituciones que formen parte del Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SINAPRED) con competencias en incendios forestales, así como para entidades privadas del sector forestal.
 - ii. El plan establecerá objetivos, acciones, metas y plazos para la prevención, mitigación y preparación frente a incendios forestales. Se debe actualizar cada 3 años.
 - b. Coordinación del Sernafor con el Sistema Nacional de Reducción de Riesgo de Desastres (SINAPRED):**
 - i. Planificación y colaboración estratégica: Sernafor planifica y ejecuta acciones de protección contra incendios forestales, contribuye a la elaboración de la Política Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres, y colabora en la creación de planes regionales y comunales para la mitigación, preparación y respuesta ante emergencias.
 - ii. Comunicación y dirección operativa: Informa a SENAPRED sobre el estado de las amenazas y su peligrosidad, y se coordina intersectorialmente con otros organismos en la planificación y dirección de las acciones de respuesta. En caso de incendios forestales, tiene la dirección técnica de las labores de combate y control.

² Sentencia Tribunal Constitucional, Rol N° 1024/2008.

- iii. Monitoreo y análisis de riesgos: Actúa como organismo técnico en el monitoreo de amenazas del Sistema de Alerta Temprana y elabora mapas de amenaza, colaborando con SENAPRED en la creación de mapas de riesgo.

c. Facultades extraordinarias del Servicio:

- i. Ingreso a predios privados: en caso de incendio forestal, el Servicio podrá acceder excepcionalmente, por sí o a través de otros órganos, o entidades privadas autorizadas previamente habilitadas, para extraer el agua necesaria, de cualquier cause con la finalidad de abastecer, aeronaves, vehículos o equipos para el combate de incendios y para realizar las acciones de control y combate. Podrá solicitar el apoyo de la fuerza pública, incluso con descerrajamiento, para cumplir con estas acciones.
- ii. Provisión de bienes y servicios de la emergencia: Durante incendios forestales, el Director Nacional de Sernafor podrá realizar contrataciones directas y excepcionales para la provisión de bienes y servicios necesarios para enfrentar la emergencia. Las resoluciones deben ser aprobadas por la Contraloría en un plazo reducido, pero pueden ejecutarse inmediatamente en situaciones urgentes.
- iii. Registro Nacional de Protección contra Incendios Forestales: Se creará un registro público de entidades privadas habilitadas para participar en la protección contra incendios forestales. Este registro, administrado por el Servicio, coordinará recursos y actividades a nivel nacional. Las entidades deberán cumplir requisitos específicos para inscribirse y obtener habilitación, regulados por el Ministerio de Agricultura.

Comentarios de mérito:

- **Fuerte énfasis en la coordinación**

El Servicio desempeñará un rol clave en la coordinación entre diversos actores públicos y privados, lo que requerirá un esfuerzo significativo en comunicación y cohesión del sector. Aunque es difícil prever resultados exitosos dada la complejidad de esta tarea, factores como la adecuada socialización de la planificación y la atención a las preocupaciones de los actores involucrados podrían contribuir a una mayor satisfacción y efectividad en la gestión.

- **Régimen laboral moderno**

En las últimas semanas se ha dado a conocer que tres exfuncionarios de la CONAF fueron formalizados y se les decretó prisión preventiva, acusados de tener responsabilidad en al menos 20 incendios relacionados con el mega incendio ocurrido en la Región de Valparaíso en febrero de 2024. Según los antecedentes, el incentivo de los imputados habría sido el pago de horas extras derivadas de la atención de dichos siniestros.³

Este caso plantea la necesidad de reflexionar sobre la idoneidad del régimen laboral al que están sujetos los funcionarios encargados de combatir incendios forestales. Es fundamental considerar las particularidades de este tipo de trabajo, como jornadas extensas y en

³ <https://www.latercera.com/nacional/noticia/en-prision-preventiva-quedan-exfuncionarios-de-conaf-y-bombero-formalizados-por-megaincendio/CGTNMQTHMRDHF6ZHSUPCA34VA/>

condiciones extremas o en lugares remotos, para evaluar si las disposiciones actuales garantizan un desempeño óptimo y previenen situaciones similares en el futuro.

La modalidad híbrida propuesta parece responder principalmente a los intereses de los sindicatos de funcionarios, sin garantizar necesariamente un mejor desempeño del Servicio. Los beneficios de flexibilidad asociados al Código del Trabajo se verían limitados, ya que la regulación de sueldos, jornadas y horas extras estaría sujeta al Estatuto Administrativo. Además, el costo de desvincular a un funcionario sería elevado para el Servicio debido a las indemnizaciones que esta modalidad implica.

- **Atención a la carga impuesta a los propietarios y medidas de compensación**

Al igual que en el proyecto de ley sobre incendios, se deben considerar las obligaciones que el Servicio podría imponer a los particulares en el diseño de los planes y políticas, ya que podrían enfrentar dificultades para cumplirlas.

En cuanto a las facultades extraordinarias del Servicio, no se prevén medidas compensatorias para los particulares que pudieran verse afectados.

Además, existen otras iniciativas en trámite, pero sin urgencia:

3. PROYECTO PARA AGRAVAR PENAS POR INCENDIOS INTENCIONALES *(boletín 17.223-07)*

- Un grupo transversal de diputados presentó a inicios de noviembre del 2024 un proyecto de ley que busca modificar el Código Penal y la Ley de Bosques para agravar las penas aplicables al delito de incendios. El proyecto está en primer trámite constitucional, a la espera de su estudio en la Comisión de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Diputados.
- Los cambios que se proponen son:
 1. **Incendio doloso**: Agravar la pena, pasando de **5 años y un día a 20 años a 10 años y un día a 20 años** si el incendio ocurre en edificios, lugares de morada, aeronaves, buques, bosques nativos o afecta flora y fauna nativa, **sin resultado de muerte**.
 2. **Incendio doloso con consecuencias graves**: Si el incendio en bosques afecta la vida animal y produce **muerte de personas, mutilaciones, lesiones graves o gravísimas**, la pena se incrementará de **5 años y un día a 20 años a 15 años y un día a 20 años**.
 3. **Incendio negligente por actividad productiva o industrial**: Agravar la pena, aumentando de **541 días a 5 años a 3 años y un día a 5 años** cuando el incendio se provoca por actividad que debió haber tomado medidas preventivas.
 4. **Incendio negligente con consecuencias graves**: Si el incendio en zona urbana, semiurbana o rural causa **muerte, mutilaciones o lesiones graves**, la pena se aumentará de **541 días a 5 años a una pena que puede llegar a 5 años y un día a 15 años**.
 5. **Incendio negligente en estado de excepción constitucional**: Si el incendio ocurre durante un estado de excepción, la pena se incrementará en un grado, pasando de **541 días a 5 años a 5 años y un día a 10 años**.

Comentarios:

- **“En Chile no tenemos incendios que sean naturales”.**

Esa afirmación proviene del exdirector de la CONAF, José Manuel Rebolledo, quien destacó que, si bien el cambio climático ha acelerado la propagación de los incendios, el 99,7% de ellos son causados por personas.⁴ Este dato es relevante para debatir sobre la conveniencia de aumentar las penas para los delitos relacionados con incendios, lo cual son una medida disuasiva contra quienes los provocan intencionalmente.

Sin embargo, se debe tener precaución al incrementar las penas en casos de incendios causados por negligencia, ya que un aumento significativo podría resultar desproporcionado, dada la distinta naturaleza de la circunstancia y las maneras en que se prueba la responsabilidad.

- **Factor de seguridad pública en los incendios.**

En los últimos 20 años, 1 de cada 3 incendios forestales tuvo un origen intencional y 35% de ellos están asociados a causas vinculadas a hechos de seguridad pública. Esta última cifra aumenta significativamente en las regiones de la Macrozona Sur del país, alcanzando casi la mitad de los incendios intencionales en las regiones de Biobío y La Araucanía.⁵

Una medida que se debe considerar es ampliar las capacidades investigativas de Sernafor para apoyar la persecución pena del Ministerio Público y continuar impulsando de forma activa la participación de fuerzas de orden y seguridad en la definición de objetivos comunes y la formación de fuerzas de tareas especializadas para capturar rápidamente a los responsables.

4. LEY CORTA DE INCENDIOS (boletín 15.742-14)

- Actualmente en segundo trámite en el Senado, este proyecto de ley, originado en una moción parlamentaria, tiene como objetivo principal separar los centros poblados de las plantaciones forestales mediante la implementación de cortafuegos.
- Para ello, habilita a las municipalidades para que, en caso de que los instrumentos de planificación territorial no identifiquen terrenos no edificables ni aquellos con riesgo de incendio u otros siniestros, puedan ordenar a los propietarios la ejecución de cortafuegos en las plantaciones forestales. Si los propietarios no cumplen con esta obligación, serán multados entre 5 a 15 UTM, y las municipalidades podrán ejecutar los cortafuegos directamente, trasladando el costo de la ejecución a los propietarios.
- Además, se establece que en las áreas urbanas no podrán efectuarse plantaciones urbanas.

Comentarios de mérito:

⁴ <https://ellibero.cl/actualidad/ex-director-de-conaf-sobre-polemica-por-incendios-no-se-si-hay-un-afan-politico-de-querer-ocultar-la-realidad/>

⁵ <https://lyd.org/estudios/temas-publicos/2023/12/el-factor-de-seguridad-publica-en-fuerte-alza-de-incendios-forestales/>

- **En la práctica, lo que se propone es que las municipalidades puedan realizar cortafuegos en cualquier momento, a costa de los propietarios y las plantaciones de sus terrenos, sin considerar el avance y desarrollo de estas.**

Aunque, en principio, se debe seguir lo que establezcan los instrumentos de planificación territorial, la actualización de estos es un proceso lento. Es precisamente ante la falta de definición de las zonas de riesgo que se otorga esta atribución, que podría considerarse excesiva. De esta forma, lo que se estaría configurando es una atribución desmedida, afectándose el derecho de propiedad.

- **Política de colaboración antes que imposición.**

Una política efectiva y respetuosa con la actividad económica en la prevención de incendios debe priorizar la colaboración y la organización comunitaria sobre las imposiciones. Un ejemplo claro es el barrio Botania en Quilpué, que sobrevivió a los incendios de febrero en la región de Valparaíso gracias a un plan de prevención implementado por la CONAF y Caritas Chile.⁶ También destaca la Red de Prevención Comunitaria, creada en 2017 tras los mega incendios en la región del Maule. Ambas iniciativas se basan en empoderar a las comunidades. La Red forme Comités de Prevención, en los que los vecinos, capacitados para identificar y mitigar riesgos, juegan un papel activo en la prevención. Este modelo colaborativo involucra a vecinos, municipios, empresas y organizaciones sociales, con un acompañamiento constante durante todo el año.⁷

5. PROHIBICIÓN DE DESARROLLAR PROYECTOS INMOBILIARIOS EN TERRENOS SINIESTRADOS

(boletines 14.017-12, 13.967-12 y 14.023-12)

- Durante la tramitación de la Ley de Incendios en la Cámara de Diputados, se aprobó una indicación del diputado Diego Ibáñez que establecía, entre otras medidas, obligaciones para los propietarios y tenedores de terrenos afectados por incendios. Estas obligaciones incluyen la restauración del ecosistema afectado, especificándose, por ejemplo, que las reforestaciones deben realizarse únicamente con especies nativas. Además, la indicación impone restricciones sobre el cambio de uso de suelo en las áreas siniestradas, prohibiendo la extensión del límite urbano sobre terrenos rurales afectados, así como cambios en la zonificación y en la calificación de terrenos con aptitud forestal. Estas limitaciones se aplicarán exclusivamente a las áreas afectadas por el incendio y tendrán una duración de 30 años. Se contemplan excepciones a estas restricciones, que pueden ser solicitadas en ciertos casos, como la construcción de viviendas sociales, la reconstrucción de viviendas previas al incendio, o por interés nacional. Sin embargo, dichas excepciones no se aplicarán en áreas protegidas ni en zonas de alto riesgo.
- Aunque la indicación mencionada no fue aprobada en el resto de los trámites y, por lo tanto, no forma parte del proyecto de la Ley de Incendios, su idea central se incluye en otros boletines en los que también figura el diputado como mocionante. Este boletín se encuentra actualmente en discusión en la Comisión de Medio Ambiente de la Cámara de Diputados, si urgencia.

⁶ <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2024/02/06/no-fue-un-milagro-la-iniciativa-que-salvo-a-70-casas-del-fuego-en-quilpue.shtml>

⁷ Colegio de Ingenieros Forestales de Chile, Revista Mundo Forestal N°44, edición Junio 2024, pp. 5 y ss.



- Las medidas planteadas implican **cargas y obligaciones excesivas para los propietarios de terrenos afectados por incendios, que resultan desproporcionadas, invasivas y afectan la libre disposición de sus propiedades.**