



PODER JUDICIAL
REPUBLICA DE CHILE
CORTE SUPREMA
TRIBUNAL PLENO

Oficio N° 79 -2015

INFORME PROYECTO DE LEY 19-2015

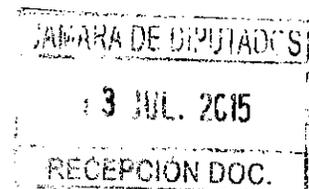
Antecedente: Boletín N° 10010-08.

Santiago, 13 de julio de 2015.

Mediante Oficio N° 11.841, el Presidente del H. Cámara de Diputados, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 77 de la Constitución Política de la República, en relación con el artículo 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, ha recabado la opinión de esta Corte Suprema respecto del proyecto de ley iniciado por moción de varios señores diputados, que modifica diversos cuerpos legales para otorgar competencia a los tribunales ambientales en materia de concesiones mineras (boletín 10.010-08).

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión del día 10 de julio en curso, presidida por el suscrito y con la asistencia de los ministros señores Milton Juica Arancibia, Hugo Dolmestch Urra, Patricio Valdés Aldunate, Héctor Carreño Seaman, Pedro Pierry Arrau, Carlos Künsemüller Loebelfelder, Haroldo Brito Cruz y Guillermo Silva Gundelach, señoras Rosa Maria Maggi Ducommun y María Eugenia Sandoval Gouët, señores Juan Eduardo Fuentes Belmar y Ricardo Blanco Herrera, señora Gloria Ana Chevesich Ruiz, señor Carlos Aránguiz Zúñiga, señora Andrea Muñoz Sánchez y señor Carlos Cerda Fernández, acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación:

**AL SEÑOR PRESIDENTE
MARCO ANTONIO NÚÑEZ LOZANO
H. CÁMARA DE DIPUTADOS
VALPARAÍSO**





“Santiago, diez de julio de dos mil quince.

Visto y teniendo presente:

Primero: Que mediante Oficio N°11.841, el Presidente del H. Cámara de Diputados, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 77 de la Constitución Política de la República, en relación con el artículo 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, ha recabado la opinión de esta Corte Suprema respecto del proyecto de ley iniciado por moción de varios señores diputados, que modifica diversos cuerpos legales para otorgar competencia a los tribunales ambientales en materia de concesiones mineras (boletín 10.010-08);

Segundo: Que el proyecto de ley consta de cuatro artículos, cada uno de los cuales modifica un cuerpo legal distinto, a saber: la ley que crea los Tribunales Ambientales, la Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras, el Código de Minería y el Código Orgánico de Tribunales.

La idea básica del proyecto es traspasar la competencia en materia de concesiones mineras a los Tribunales Ambientales, fundándose para ello en que los juzgados de Letras tendrían exceso de causas del rubro, lo que traería como consecuencia, entre otras, la problemática de la superposición de concesiones mineras, lo cual, dicen, obedecería a evidentes contradicciones y ambigüedades contenidas en el Código de Minería, errores estos que impiden superar el problema planteado, pese a la prohibición expresa de la superposición. Estiman los autores de la moción que el hecho de que uno de los integrantes de estos Tribunales Ambientales sea un experto en ciencias contribuiría a la solución del problema planteado; agregando, además, que las materias de que hoy conocen los tribunales ambientales colindan con el ámbito de la minería, como es el caso de las reclamaciones que se interponen contra Decretos Supremos que establecen normas primarias o secundarias de calidad ambiental y de emisión, los que declaran zonas latentes o saturadas y los que establecen planes de prevención o descontaminación, así como también en otras que involucran el otorgamiento de derechos de agua o afectación de pueblos originarios, todo lo cual aconsejaría la participación de un órgano especializado en la materia, cuyo sería el caso de los Tribunales Ambientales;

Tercero: Que el proyecto en estudio consta de cuatro artículos y en total modifican alrededor de sesenta normas, pero la gran mayoría de ellas consisten en el mero reemplazo de la voz “juez” por “tribunal” o “tribunal competente”. Si son relevantes las siguientes:



a) El artículo 1° que modifica el Artículo 17° de la Ley N° 20.600 que crea los Tribunales Ambientales y que se refiere a la competencia de estos tribunales. Consta de nueve números que, cada uno, se refiere a una materia determinada, siendo el último el “Conocer de los demás asuntos que señalen las leyes”. Ese N° 9 pasaría a ser N° 10, intercalándose como 9 el siguiente: “Conocer de las causas de minas, cualquiera que sea su cuantía. Se entiende por causas de minas aquellas en que se ventilan derechos regidos especialmente por el Código de Minería y la Ley Orgánica Constitucional de Concesiones Mineras.”

b) Por el artículo 2° del proyecto se reemplaza el artículo 5°, inciso 1° de la Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras, que actualmente establece que “dichas concesiones se constituirán por resoluciones de los tribunales ordinarios de justicia, en procedimiento seguido ante ellos y sin intervención alguna o de otra autoridad o persona, sin perjuicio de los informes técnicos que se requieran para el correcto conocimiento y otorgamiento de la concesión.” La modificación propuesta se limita a reemplazar la expresión “tribunales ordinarios de justicia” por “del tribunal ambiental que sea competente”, conservándose el resto de lo antes citado.

c) Por el artículo 3°, se modifica el Código de Minería en cuanto se reemplaza el término “juez” por “tribunal competente” en cuarenta y tres artículos que se señalan. Asimismo, se reemplaza la cita del artículo 37°, que declara “competente para intervenir en la gestión de constitución de las concesiones al juez de letras en lo civil que tenga jurisdicción sobre el lugar en que esté ubicado el punto medio señalado en el pedimento, o el punto de interés indicado en la manifestación”, sustituyendo de él lo correspondiente al juez de letras por “el ministro del tribunal ambiental que tenga jurisdicción en la región en que esté ubicado el punto medio señalado en el pedimento, o el punto de interés indicado en la manifestación.” Finalmente se reemplaza el artículo 231 del señalado Código de Minería, en que se establece que “El juez de letras en lo civil en cuyo territorio jurisdiccional se encuentra ubicado el punto medio señalado en el pedimento o el punto de interés indicado en la manifestación, es competente para conocer de todo asunto contencioso o no contencioso, atinente al pedimento, la manifestación, la concesión de exploración o la pertenencia.

Sin embargo, será juez competente para conocer de todo asunto, contencioso o no contencioso, atinente a concesiones administrativas o judiciales, en trámite o ya constituidas a la fecha en que entre en vigencia este Código, el de la ubicación de la concesión o, en su caso, el de la ubicación del sitio o punto de hallazgo señalado en la manifestación”.



El artículo propuesto dice lo siguiente: “El tribunal ambiental en cuyo territorio jurisdiccional se encuentra ubicado el punto medio señalado en el pedimento o el punto de interés indicado en la manifestación, es competente para conocer de todo asunto, contencioso o no contencioso, atinente al pedimento, la manifestación, la concesión de exploración o la pertenencia.

Sin embargo, una vez constituida la concesión o encontrándose ésta en trámite será competente el tribunal en cuya jurisdicción se encuentre ubicada la concesión o, en su caso, el de la ubicación del sitio o punto de hallazgo señalado en la manifestación.”

d) Por su artículo 4°, se modifica el Código Orgánico de Tribunales, derogando la letra b) del N°2 del artículo 45, que establece la competencia de los jueces de letras para conocer las causas de minas; y el artículo 146, que establece que el juez letrado que tenga jurisdicción en la comuna o agrupación de comunas en que esté ubicada la pertenencia conocerá de todos los asuntos a que se refiere el Código de Minas;

Cuarto: Que lo concreto es que se pretende traspasar a los Tribunales Ambientales la competencia actual de los juzgados civiles en materia de concesiones mineras porque, según los autores de la moción, se daría la siguiente realidad que la hace necesaria:

a) Los Juzgados de Letras conocen actualmente un excesivo número de causas de procedimientos concesionales mineros.

b) Los Tribunales Ambientales cuentan con un nivel de especialización mayor que el de los Juzgados de Letras para conocer de los procedimientos de concesión minera.

c) Lo anterior (el excesivo número de causas y el menor conocimiento especializado de los Juzgados de Letras en la materia comprometida) ha traído como consecuencia la existencia de la problemática de la superposición de concesiones mineras.

d) La señalada problemática de superposición de concesiones mineras se daría por distintas contradicciones y ambigüedades que presenta el Código de Minería, principalmente en el título sobre el procedimiento para el otorgamiento de concesiones;

Quinto: Que, por lo tanto, claramente se advierte un primer orden de razones de carácter fáctico y que sólo se sostienen en una mera afirmación: los juzgados de letras tienen exceso de causas sobre concesiones mineras, debiendo considerarse, además y según se expresa, el “gran número de gestiones que no necesariamente se tienen en cuenta al momento de otorgar una concesión”. Se agrega, asimismo, que los jueces de letras no cuentan con un nivel de especialización sobre el tema, lo



que sí poseen los Tribunales Ambientales al tener entre sus miembros un experto en ciencias.

Al efecto, y considerando los informes solicitados a la Corporación Administrativa del Poder Judicial, tenemos que la primera afirmación de hecho no es como se la supone. Así, por ejemplo, en el año 2013, las causas mineras ingresadas a los juzgados con competencia civil en todo el país alcanzaron un total de 59.616, sobre un total de 1.366.467 causas civiles recibidas por dichos tribunales. Aquéllas representan, por tanto, un 4,3% de éstas. Durante el año 2012, alcanzaron a un 3,8% y en el año 2011 a un 3,9% de los expedientes civiles ingresados;

Sexto: Que además del antecedente estadístico anterior, vale la pena destacar que estas causas se distribuyen en 218 juzgados con competencia civil, y como consecuencia del cambio propuesto en el proyecto, deberían distribuirse en sólo 2 Tribunales Ambientales, que son los actualmente en funcionamiento. Así, por ejemplo, la simple distribución aritmética entre los 218 juzgados civiles, el total de causas ingresadas en el año 2013 (59.616) significaría aproximadamente 273 causas por cada tribunal, mientras que si se distribuyen en los dos tribunales ambientales en funcionamiento, cada uno de ellos debería recibir 29.808 causas.

Aún más y como en rigor las causas sobre minas no están distribuidas equitativamente entre los tribunales ordinarios del país, por razones de geografía, sino que se concentran en la zona norte, principalmente en la de Copiapó, con un 28%; seguida por la de Antofagasta con un 22%; La Serena con un 12%; Iquique con un 10%; Arica con un 6% y Valparaíso con un 5%, todo lo cual permite concluir que el 83% de los asuntos mineros se concentraron en el 2013 en el 30% de los tribunales disponibles a lo largo del país, con lo que es fácil concluir que al existir sólo en funcionamiento los Tribunales Ambientales de Santiago y Valdivia –y eventualmente tres cuando se instale el de Antofagasta- en lo inmediato es imposible concebir que Santiago pueda resolver todos los asuntos de concesiones que se dan en Chile, desde que, según estadísticas, en las jurisdicciones del sur del país el ingreso de estas materias es muy menor. Ciertamente que el eventual funcionamiento del Tribunal Ambiental de Antofagasta no resuelve adecuadamente el problema.

Con todo, cabe destacar que el retardo que pudiera afirmarse en las tramitación de las causas en materia de minas obedece, principalmente, a los informes requeridos por la judicatura al Servicio Nacional de Geología y Minería y el tiempo que éste invierte en evacuarlos;

Séptimo: Que en seguida, el proyecto se funda en consideraciones jurídicas, atribuyendo al sistema y la falta de especialidad de los jueces, la existencia de la superposición de concesiones mineras, agregando al efecto también como causal



las evidentes contradicciones y ambigüedades contenidas en el Código de Minería, sin aclarar convenientemente estos asertos.

Como es posible observar, ante esta afirmación aparece clara una importante contradicción: mientras por un lado se estima que la superposición en las concesiones mineras se debe al exceso de causas y la falta de especialización de los juzgados de letras en materia de concesiones mineras, por el otro se asigna esa responsabilidad a una legislación que califica de contradictoria y ambigua, contemplada en el Código de Minería y que, según afirman, ni aún con la Ley Orgánica Constitucional de Concesiones Mineras se ha logrado dar claridad y certeza a esta situación;

Octavo: Que de este modo, entonces, es evidente que sin conocer el fundamento o motivo que originaría el defecto que se dice solucionable por la vía legislativa propuesta, es imposible calificar adecuadamente el beneficio que las modificaciones de competencia propuestas y que ciertamente implican desmembrar nuevamente la unidad de la jurisdicción, principio que esta Corte Suprema reiteradamente ha reclamado, haciéndolo saber al Poder Legislativo en su oportunidad. Por lo pronto, si fuera efectivo que el exceso de causas y la falta de especialización de los jueces de letras deriva en la superposición de pedimentos mineros, tal vez podría considerarse como un motivo digno de estudio y tal vez justificante de lo pretendido, aun cuando ello no se desarrolla con argumento y claridad en el proyecto, pero creemos que la simple cita estadística de ingresos ya antes expuesta hace no recomendable aceptar el proyecto sobre la base de ese tópico.

Ahora, si la falla estuviera radicada en las deficiencias de los cuerpos legales que gobiernan la materia, tal problema por cierto que no podría ser resuelto a través de la modificación que se propone;

Noveno: Que todo lo anterior es sin perjuicio de los asuntos de índole ambiental que se susciten a propósito de la explotación minera, distintos de la actividad jurisdiccional encaminada a la constitución de la concesión y que sí son susceptibles de ser conocidos por los tribunales ambientales;

Décimo: Que, finalmente, cabe recordar que esta Corte Suprema ya ha manifestado al Parlamento su parecer respecto a la legislación sobre tribunales especializados, particularmente cuando se discutió la creación de los Tribunales Ambientales. En la oportunidad y ante la iniciativa que derivó en la Ley N° 20.600, este Tribunal informó cuatro veces, siendo solo el primero favorable a la iniciativa legal, mientras que en los tres restantes manifestó su desacuerdo. Al respecto, merece recordarse que en el último de los informes -Oficio N° 10-2012 de 18 de enero de 2012- este Tribunal reprodujo en su considerando sexto lo sostenido por



PODER JUDICIAL
REPUBLICA DE CHILE
CORTE SUPREMA
TRIBUNAL PLENO

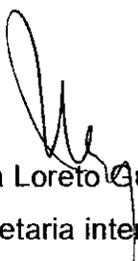
el entonces Presidente de la Corte Suprema con motivo del discurso de inauguración del año judicial 2011 en que manifestó su pública oposición a crear tribunales que no responden a los estándares mínimos para ser así denominados, pues en su opinión, se trataría más bien de órganos administrativos y no jurisdiccionales, desde que, dijo, "si al Poder Judicial se le reserva la facultad de conocer y resolver los conflictos jurídicos, resulta necesario que esa exclusividad vaya aparejada de lo que la doctrina denomina la unidad jurisdiccional, que importa una base fundamental en la organización y funcionamiento de los tribunales, principio que a su vez se opone a la creación de jurisdicciones especiales, que se apartan de los factores de independencia e imparcialidad que son esenciales en la jurisdicción ordinaria...".

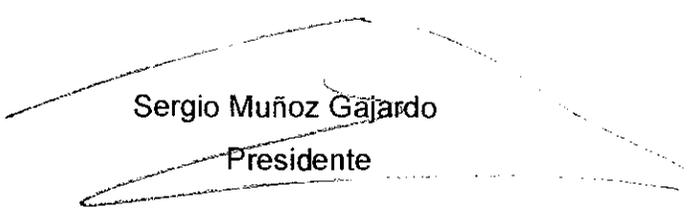
Pareciera que la pretendida entrega de jurisdicción y competencia sobre determinadas materias ya regladas en la legislación ordinaria resulta incompatible con aquella opinión de esta Corte Suprema, máxime cuando, si como ya se dijo, las razones fácticas y jurídicas que sostienen el proyecto no lo justifican.

Por estas consideraciones y de conformidad, además, con lo dispuesto en los artículos 77 de la Constitución Política de la República y 18 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, se acuerda informar **en los términos precedentemente expuestos** el proyecto de ley que modifica diversos cuerpos legales para otorgar competencia a los tribunales ambientales en materia de concesiones mineras. Oficiese.

PL-19-2015".

Saluda atentamente a V.S.


María Loreto Gutiérrez Alvear
Secretaria interina


Sergio Muñoz Gajardo
Presidente