



TRIBUNAL PLENO

Oficio N° 100-2014

INFORME PROYECTO DE LEY 27-2014



Antecedente: Boletín N° 9404-12.

Santiago, 9 de octubre de 2014.

Por Oficio N MA/094/2014, recibido el 10 de septiembre de 2014, el Presidente de la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del H. Senado, al tenor de lo dispuesto en los artículos 77 de la Constitución Política de la República y 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, remitió a esta Corte el proyecto de ley - iniciado por mensaje- que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Boletín N°9404-12).

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión del día siete del presente mes, presidida por el suscrito y con la asistencia de los Ministros señores Milton Juica Arancibia, Nivaldo Segura Peña, Rubén Ballesteros Cárcamo, Hugo Dolmestch Urra, Pedro Pierry Arrau, Carlos Künsemüller Loebenfelder y Haroldo Brito Cruz, señoras Rosa María Maggi Ducommun y María Eugenia Sandoval Gouët, señores Juan Eduardo Fuentes Belmar, Lamberto Cisternas Rocha y Ricardo Blanco Herrera, señora Andrea Muñoz Sánchez y señor Carlos Cerda Fernández, acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación:

AL SEÑOR PRESIDENTE
PATRICIO WALKER PRIETO
COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y BIENES NACIONALES
H. SENADO
VALPARAÍSO



TRIBUNAL PLENO

“Santiago, nueve de octubre de dos mil catorce.

Visto y teniendo presente:

Primero: Que mediante Oficio N MA/094/2014, recibido el 10 de septiembre de 2014, el Presidente de la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del H. Senado, al tenor de lo dispuesto en los artículos 77 de la Constitución Política de la República y 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, remitió a esta Corte el proyecto de ley -iniciado por mensaje- que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Boletín N°9404-12).

El proyecto de ley que se somete a la consideración de esta Corte tiene asignada urgencia simple;

Segundo: Que la presente solicitud aconseja recordar que Por Oficio N° 164/SEC/11, de 1 de marzo de 2011, el señor Presidente del H. Senado, requirió la opinión de esta Corte Suprema respecto del proyecto de ley, iniciado por Mensaje, que tenía por objeto crear el Servicio de Biodiversidad y Áreas Silvestres Protegidas, correspondiente al Boletín N° 7.487-12.

A través de dicho oficio, el H. Senado consultó específicamente por el artículo 64 del referido proyecto, norma que otorgaba competencia para conocer de las infracciones señaladas en su artículo 61, al Juez de Policía Local que fuere abogado, y que tuviere competencia en la comuna en que se hubiese cometido la infracción, para aplicar sanciones de conformidad con el procedimiento establecido en el Título I de la Ley N° 18.287.

Mediante Oficio N° 55-2011, de 4 de abril de 2011, esta Corte Suprema informó favorablemente el aludido proyecto, formulando las siguientes observaciones, que deberán considerarse en la medida que guarden relación con el proyecto ahora se informa:

El proyecto derogaba la Ley N° 18.362, que en sus artículos 22 y 23 establecía un procedimiento de reclamación de la resolución que declaraba la caducidad o revocaba una concesión, cuyo conocimiento se entregaría a un Juez de Letras. Asimismo, el artículo 29 de dicha ley otorgaba competencia al Juez de Policía Local para conocer de las infracciones a las disposiciones de ese cuerpo legal.



TRIBUNAL PLENO

La remisión hecha por el artículo 64 del proyecto al procedimiento establecido en el Título I de la Ley N° 18.287 dejaba fuera las normas relativas a los recursos de apelación y casación, contenidas en el Título III de dicho cuerpo legal.

El artículo 64 no establecía regla de subrogación o atribución de competencia tratándose de jueces de policía local que no fueran abogados. No pareció adecuado que la notificación y la citación se realizaran por quien no fuera ministro de fe, toda vez que ello podría implicar una infracción al debido proceso.

La obligación contenida en el inciso segundo del artículo 3° de la Ley N° 18.287, en cuanto exigía que la citación se hiciera por escrito entregando al infractor el respectivo documento o dejándolo en un lugar visible de su domicilio y, debiendo acompañar copia de la denuncia, pareció no ser suficiente para garantizar el adecuado emplazamiento del infractor, por lo que debiera la ley entregarle expresamente el carácter de ministro de fe a quienes se encarguen de la notificación de las infracciones.

Consta de la tramitación del referido proyecto de ley en el H. Senado, que este fue retirado por la S.E. Presidenta de la República, con fecha 18 de junio de 2014;

Tercero: Que de acuerdo a lo consignado en el mensaje, el proyecto de ley que ahora se presenta tiene por finalidad cumplir con el rediseño de la institucionalidad ambiental establecido en la Ley N° 20.417, en orden a procurar que la tarea productiva del país se desarrolle de una forma sustentable - respetando la diversidad biológica nacional-, conforme los compromisos internacionales asumidos a través de un sinnúmero de Convenciones y la recomendación específica de la OCDE que plantea la necesidad de contar con *“una entidad dedicada a la protección de la naturaleza constituida al amparo de una ley de protección a la naturaleza completa y única que sea responsable de la protección de los hábitat terrestres y marítimos, de la protección de las especies y de los programas de recuperación, así como de la diversidad biológica tendría más probabilidades de éxito que la estructura actual, con sus vacíos y transposiciones”*;

Cuarto: Que en virtud de la implementación de este proyecto de ley, se persigue la conservación de la diversidad biológica del país, a través de la preservación, restauración y uso sustentable de las especies y ecosistemas, con



TRIBUNAL PLENO

énfasis en aquellos de alto valor ambiental o que, por su condición de amenaza o degradación requieren de medidas para su conservación. Para el cumplimiento de tal objetivo se propone la creación de un organismo administrativo denominado "Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas", el que basándose en una serie de principios consagrados en el Derecho Ambiental Internacional, le corresponderá, entre otras funciones, administrar el "Sistema Nacional de Áreas Protegidas" que comprenderá, a su vez, las nuevas categorías de áreas protegidas;

Quinto: Que cabe hacer presente que la iniciativa legislativa propone derogar la Ley N° 18.362 que crea un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado, quedando, en consecuencia, también derogadas las disposiciones correspondientes a sus artículos 22 y 23 que establecen un procedimiento de reclamación de la resolución de caducidad o de revocación de una concesión, de competencia del juez de letras que corresponda al lugar en que esté ubicada la concesión;

Sexto: Que el proyecto de ley propone modificar, además, los siguientes cuerpos normativos:

- Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente;
- Decreto Ley N° 1.939, de 1977, que establece normas sobre adquisición, administración y disposición de bienes del Estado;
- Ley N° 18.892, General de Pesca y Acuicultura, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue establecido por el Decreto Supremo N° 430, de 1991, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción (actual Ministerio de Economía, Fomento y Turismo);
- Ley N° 20.256, sobre Pesca Recreativa;
- Ley N° 4.601, sobre Caza;
- Ley N° 20.283, sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal;
- Decreto Supremo N° 4.363, de 1931, del Ministerio de Tierras y Colonización, que aprueba el texto definitivo de la Ley de Bosques;
- Ley N° 17.288, que legisla sobre Monumentos Nacionales;



TRIBUNAL PLENO

- Decreto Ley N° 20.423, del Sistema Institucional para el Desarrollo del Turismo;

Séptimo: Que la iniciativa legal consta de 121 artículos, divididos en 6 Títulos, y once disposiciones transitorias. A continuación se da a conocer el contenido de aquellas normas que han sido consideradas relevantes a efectos del presente informe, destacando en su parte final las disposiciones orgánicas que la propuesta legislativa contempla.

El artículo 1° establece el objeto de la ley, señalando como tal *“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”*. A continuación pasa a indicar los objetos que se excluyen de esta normativa, los que deberán regirse por sus respectivas normas legales: la sanidad vegetal y animal; y la prevención y combate de incendios forestales.

El artículo 2° identifica una serie de principios jurídicos que deben regir las políticas, planes, programas, normas y acciones que se realicen en el marco de la ley que se propone, siendo tales: el principio de coordinación entre órganos competentes; el de jerarquía en el tratamiento de los impactos, donde prima la mitigación por sobre la reparación y la compensación; el participativo, que permite a la ciudadanía actuar en el ámbito de conservación; el de precaución, a efectos de implementar las medidas de conservación necesarias aún a falta de certeza jurídica; el de prevención, a efectos de evitar efectos perjudiciales a la biodiversidad; el de responsabilidad respecto al que cause un daño a los ecosistemas; el de sustentabilidad, que requiere de una gestión integrada de los instrumentos de conservación de la biodiversidad y la promoción del uso sostenible y equitativo de los ecosistemas y especies, para el bienestar de las generaciones presentes y futuras; el de transparencia, que propende al acceso a la información sobre la biodiversidad y servicios ecosistémicos; y el de valoración de los servicios ecosistémicos en el proceso de toma de decisiones para la conservación de la biodiversidad.

El artículo 3° contempla diversas definiciones jurídicas que son utilizadas de forma regular a largo de todo el proyecto de ley. Se destaca, en consideración al



TRIBUNAL PLENO

objeto de la norma, la definición contenida en la letra a), que dispone que como Área Protegida se ha de entender el *“espacio geográfico específico y delimitado, reconocido mediante decreto supremo del Ministerio del Medio Ambiente, con la finalidad de asegurar la preservación y conservación de la biodiversidad del país, así como la protección del patrimonio natural, cultural y de valor paisajístico contenidos en dicho espacio”*; y la definición contenida en la letra d), con arreglo a la cual la Biodiversidad o diversidad biológica significa *“la variabilidad de los organismos vivos, que forman parte de todos los ecosistemas terrestres y acuáticos. Incluye la diversidad dentro de una misma especie, entre especies y entre ecosistemas”*.

El Título II del proyecto de ley (artículos 4° a 11°) reglamenta el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, definiéndolo en su artículo 4° como *“un servicio público funcionalmente descentralizado, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propio, sujeto a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio del Medio Ambiente”*. Este servicio tiene por objeto, conforme lo dispone el artículo 5°, *“asegurar la conservación de la biodiversidad en el territorio nacional, especialmente en aquellos ecosistemas de alto valor ambiental o que, por su condición de amenaza o degradación, requieren de medidas para su conservación”*. Sus funciones y atribuciones están contenidas en el artículo 6°, y corresponden esencialmente al cumplimiento de labores de administración, coordinación, elaboración y ejecución de determinadas políticas, planes y proyectos, celebración de convenios, y fiscalización del cumplimiento normativo y de obligaciones concretas que establece.

El Título III del proyecto de ley (artículos 12 a 65) regula el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, cuyos objetivos son, con arreglo al artículo 12: *“a) Asegurar la conservación de una muestra representativa de la biodiversidad del país en las áreas que formen parte del sistema; b) Mejorar la representatividad de los ecosistemas terrestres, acuáticos continentales y marinos, especies y variedades, en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, así como la efectividad de manejo en el corto, mediano y largo plazo; y c) Fomentar la integración de los servicios ecosistémicos de las áreas protegidas en las estrategias de desarrollo nacional, regional y local”*. Asimismo, distingue el artículo 13 las categorías de áreas protegidas, señalando respecto de cada una de ellas el objetivo que se persigue con su establecimiento. Son categorías de áreas protegidas: Reserva de



TRIBUNAL PLENO

Región Virgen; Parque Marino; Parque Nacional; Monumento Natural; Reserva Marina; Reserva Nacional; Santuario de la Naturaleza; Área Marina y Costera Protegida de Múltiples Usos; y Humedal de Importancia Internacional o Sitio Ramsar. También en el referido título, se establece el procedimiento de creación y modificación de las Áreas Protegidas del Estado, su administración, y los planes de manejo con las que deben contar. Finalmente, en el artículo 56, se contempla la figura de Áreas Protegidas de Propiedad Privada.

El Título IV del proyecto de ley (artículos 66 a 85) contempla la regulación de los denominados "Instrumentos de Conservación de la Biodiversidad", siendo ejemplos de tales los inventarios de ecosistemas y de especies, herramientas para la conservación y de ecosistemas y de especies, plataformas de información e instrumentos económicos de conservación.

El Título V de la iniciativa legal (artículos 86 a 111) regula la fiscalización, infracciones y sanciones. Conforme lo dispuesto en el artículo 86, le corresponde al Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas la fiscalización del cumplimiento "*de las normas referidas a la conservación de la diversidad biológica del país, de conformidad a las competencias que se establecen en esta ley (...); de los planes de manejo de las áreas protegidas del Estado, de las obligaciones establecidas en los contratos de concesión, de los permisos otorgados en las áreas protegidas, y en general de todas las actividades que se desarrollen en éstas*" y la ejecución de "*aquellas labores que se le encomienden en virtud de los programas o subprogramas de fiscalización establecidos por la Superintendencia del Medio Ambiente, en conformidad a lo señalado en el Título II del artículo segundo de la ley N°20.417*". Asimismo, señala cuáles son las infracciones, distinguiendo aquellas que se ejercen sobre las áreas protegidas, en su artículo 92 de las que se constituyen fuera de ellas, en su artículo 93, otorgándoles la gradualidad de gravísimas, graves y menos graves en atención a la entidad del daño causado en su artículo 94 y a efectos de determinar la sanción que corresponde a cada cual, conforme lo establecido en el artículo 96. Finaliza regulando el procedimiento sancionador que contempla las etapas de iniciación mediante la comunicación escrita del funcionario fiscalizador o por denuncia; de instrucción; de resolución y de impugnación.



TRIBUNAL PLENO

Finalmente, se destaca lo dispuesto en los artículos 107 y 108, que regulan respectivamente, la impugnación de las sanciones administrativas y los recursos contra la resolución del Tribunal Ambiental. En efecto, dichas disposiciones establecen que contra las resoluciones que resuelvan el recurso jerárquico ante el Director Nacional, se podrá interponer recurso judicial de reclamación ante el Tribunal Ambiental competente. Contra dicha sentencia se podrá recurrir conforme a lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley N° 20.600;

Octavo: Que respecto a la potestad sancionadora administrativa, el proyecto de ley determina en su artículo 91, que dicha competencia corresponderá al Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas. Se observa al respecto, que tanto el inicio de la instrucción del procedimiento sancionador, que puede comenzar por comunicación escrita del funcionario fiscalizador o por denuncia realizada por cualquier persona, será de competencia del Director Regional del Servicio, tal como se desprende de lo dispuesto en los artículos 99, 102 y 106 del proyecto de ley. La instrucción propiamente tal del procedimiento sancionador, estará a cargo del funcionario del Servicio que designe el Director Regional, conforme lo indica el inciso primero del artículo 102 del proyecto;

Noveno: Que señala el inciso primero del artículo 107 que "*contra las sanciones del Director Regional del Servicio, se podrá interponer recurso jerárquico ante el Director Nacional, de acuerdo a las reglas generales*". Si bien en este procedimiento no se contempla al recurso de reposición como medio de impugnación, la procedencia del recurso jerárquico se establece correctamente conforme a las reglas generales, prescritas en el artículo 59 de la Ley N° 19.880 que establece las bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado. Sin embargo, el proyecto cae en una impropiedad cuando establece que el recurso tiene por objeto impugnar "las sanciones", toda vez que el objeto perseguido con el recurso jerárquico en este caso no es impugnar cualquier tipo de acto administrativo, sino las resoluciones que se pronuncien dentro de un procedimiento concreto por una autoridad administrativa facultada por ley al efecto. En consecuencia, se desprende del espíritu de la norma que lo que pretendió el legislador señalar es que "*contra las resoluciones que establezcan sanciones, dictadas por el Director Regional del Servicio, se podrá interponer recurso jerárquico...*", razón por la cual se sugiere modificar la disposición referida en tal sentido;



TRIBUNAL PLENO

Décimo: Que a continuación, el inciso segundo del artículo 107 en comento, dispone que en contra de la resolución dictada por el Director Nacional que resuelve el recurso jerárquico sometido a su conocimiento procederá "*recurso judicial de reclamación ante el Tribunal Ambiental competente*". A este respecto, se advierte que la reclamación es un medio de impugnación judicial que procede en contra de ciertos actos administrativos y que no reviste la forma de recurso. Además, si bien puede proceder en contra en la resolución dictada por el Director Nacional que resuelve el recurso jerárquico, no significa que no procederá también en contra de la resolución que impone la sanción dictada por el Director Regional. En consecuencia, se sugiere considerar lo señalado en los términos indicados;

Undécimo: Que con respecto al plazo para interponer la reclamación, el inciso tercero del artículo 107 del proyecto, señala que éste "*será de 30 días hábiles desde la fecha de la notificación*". De entenderse que se refiere a la competencia señalada en el número 8° del artículo 17 de la Ley N° 20.600 se estaría generando un conflicto normativo, lo que en principio no debiera ser, atendida la naturaleza de la institución de la invalidación, toda vez que ésta norma dispone expresamente que "*el plazo para la interposición de la acción será de treinta días contado desde la notificación de la respectiva resolución*". Ahora bien, en caso que la competencia corresponda a la establecida en la cláusula residual del artículo 17 N° 9° de la Ley N° 20.600, que es lo que correspondería, podría salvarse la disposición en comento siempre y cuando se determine expresamente a qué notificación hace alusión. Por tanto, a efectos de evitar la dispersión normativa se recomienda tener en consideración lo dispuesto en este punto;

Duodécimo: Que en el mismo inciso referido en el apartado anterior, se establece que "*el plazo para resolver el recurso será de treinta días hábiles*". Conforme tal redacción, no queda claro desde cuándo se ha de entender que empieza a correr dicho plazo, debiendo entenderse, en observancia de la coherencia legislativa, que se contará desde que el proceso quede en estado de dictarse sentencia, conforme lo dispone el inciso cuarto del artículo 29 de la ley N° 20.600. Lo que se sugiere a este respecto, es que el proyecto de ley simplemente proceda a hacer una remisión al párrafo 2° del Título III de la ley N° 20.600 que regula el procedimiento referente a las reclamaciones cuyo conocimiento son de competencia de los Tribunales Ambientales;



TRIBUNAL PLENO

Decimotercero: Que, asimismo, es del caso señalar que en virtud de lo dispuesto en el artículo 108 de la propuesta legislativa, para recurrir de la sentencia pronunciada por el Tribunal Ambiental competente, que recaiga sobre la reclamación regulada en el artículo 107, se aplicará lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley N° 20.600. En conformidad a lo anterior, se advierte tal como señala la norma vigente, que procedería el recurso de apelación y casación en la forma y fondo, en los términos que allí se indican; sin embargo, en el caso de la casación en el fondo, esta procede por las competencias específicas que señala el artículo 17 de la Ley N° 20.600, específicamente en sus numerales 1°, 2°, 3°, 5°, 6°, 7° y 8°. De esta forma, si consideramos que la competencia del Tribunal Ambiental se amplía, según lo dispuesto en el presente proyecto de ley, su incorporación en el artículo 17 se circunscribiría a lo dispuesto en su numeral 9°, que señala: "*Los Tribunales Ambientales serán competentes para: conocer de los demás asuntos que señalan las leyes*". Lo contrario sucedería, si consideramos que las competencias que el proyecto contempla, puedan quedar incorporadas en el N° 8 del artículo 17.

Por esto, se advierte la conveniencia de variar la redacción que viene propuesta en el sentido de proyectar la norma disponiendo que el procedimiento para reclamar contra la sanción administrativa quedará incorporado en lo preceptuado en el número 9 del artículo 17 de la Ley N° 20.600 que gobierna a los Tribunales Ambientales, regulando acto seguido lo concerniente al recurso de casación y estableciéndolo expresamente;

Decimocuarto: Que frente a la situación antes descrita y para efectos de simplificar el entendimiento y aplicación del artículo 107 del proyecto –evitando interpretaciones diversas o contrapuestas–, se sugiere estatuir, en general, la facultad de reclamar de las resoluciones que impongan sanciones ante el Tribunal Ambiental, sin perjuicio de los recursos administrativos que procedan, de acuerdo a las reglas generales;

Decimoquinto: Que, además, en lo que toca a la competencia del Tribunal Ambiental normada en el artículo 17 número 8 de la Ley N° 20.600, se observa propicio poner de relieve que el reclamo en contra de la resolución que zanja un procedimiento administrativo de invalidación, en rigor, ha de ser entendido procedente sólo para el caso que la Administración invalide un acto y no para el



TRIBUNAL PLENO

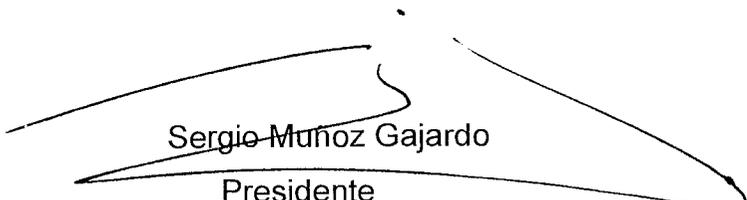
caso que la Administración no decida la invalidación, por estimar que el acto se ajusta a la ley, situación en la que sólo procede el reclamo contra el acto que no ha sido invalidado, pero no contra aquel que niega hacerlo;

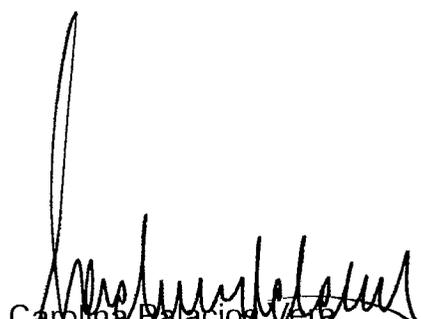
Decimosexto: Que, finalmente, esta Corte observa la pertinencia de hacer presente, con ocasión de este informe, la remisión al *reglamento* que hace el proyecto en materias de reserva legal, tal como sucede en los artículos 47, 63 y 73, referidos a aspectos básicos del procedimiento administrativo que, de acuerdo al numeral 18 del artículo 63 de la Constitución Política de la República, son propias de dominio legal. Esta circunstancia que se resalta podría traducirse en el constante cuestionamiento de la legalidad de tales preceptos.

Y de conformidad, además, con lo dispuesto en los artículos 77 de la Constitución Política de la República y 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, sin perjuicio de las observaciones formuladas en los acápites que preceden, se acuerda informar **favorablemente**, aunque con las observaciones expresadas, el proyecto de ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, en lo pertinente a la potestad sancionadora y procedimiento de reclamación en sedes administrativa y judicial. Oficiese.

PL-27-2014”.

Saluda atentamente a V.S.


Sergio Muñoz Gajardo
Presidente


Carolina Palacios Vera
Secretaria (S)