

OFICIO N° 192 - 2019

INFORME PROYECTO DE LEY N° 32-2019

Antecedente: Boletín N° 12.755-12

Santiago, cuatro de septiembre de 2019

Por oficio N° 14.856, de 9 de julio de 2019, el Presidente de la Cámara de Diputados, don Iván Flores García, solicita 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, la opinión de la Corte Suprema sobre el proyecto de ley que regula la extracción, el aprovechamiento y la comercialización de la tierra de hojas, y sanciona la infracción de sus disposiciones, correspondiente al boletín N° 12.755-12..

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión de 2 de septiembre en curso, presidida por su titular señor Haroldo Brito Cruz, e integrada por los ministros señores Muñoz G., Künsemüller y Silva G., señoras Maggi y Sandoval, señores Fuentes y Cisternas, señor Aránguiz, señora Muñoz S., señores Valderrama, Dahm y Prado, señora Vivanco, señor Silva C., señora Repetto y suplente señor González, acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación:

AL PRESIDENTE

DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

SEÑOR IVÁN FLORES GARCÍA_

VALPARAÍSO



“Santiago, cuatro de septiembre de dos mil diecinueve.

Vistos y teniendo presente:

Primero: Que por oficio N° 14.856, de 9 de julio de 2019, el Presidente de la Cámara de Diputados, don Iván Flores García, solicita 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, la opinión de la Corte Suprema sobre el proyecto de ley que regula la extracción, el aprovechamiento y la comercialización de la tierra de hojas, y sanciona la infracción de sus disposiciones, correspondiente al boletín N° 12.755-12.

Segundo: Revisados los proyectos ingresado al Congreso Nacional se han encontrado, además de la iniciativa que se informa mediante el presente, dos proyectos relacionados con la materia, a saber, los boletines N°5.570-12 y N°11.168. Respecto de ninguna de estas iniciativas se ha consultado la opinión de la Corte.

La primera iniciativa mencionada tiene un contenido normativo muy similar al que se analiza en este informe, pero su único trámite ha sido el ingreso y derivación a la Comisión de Recursos Naturales, Bienes Nacionales y Medio Ambiente. La segunda iniciativa, si bien también incorpora una infracción por la extracción de la tierra de hoja, lo hace mediante una modificación a la ley N°20.283, sobre recuperación del bosque nativo y fomento forestal. Este cuerpo legal, en su artículo 45, ya contempla una regulación sobre el tribunal competente para conocer de las sanciones y multas que tal ley establece, respecto de la cual no se proponen modificaciones. Por lo que, entre los cambios que el Boletín N°11.168 contiene, no figuran nuevas disposiciones que deban ser consultadas a la Corte.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, sobre el artículo 45 de la ley N°20.283, la Corte emitió dos informes mediante oficios N° 1.628, de 15 de septiembre de 1988, y N°3.188, de 11 de febrero de 2004. En ellos se refirió a la necesidad de que la norma que entregaba competencia al Juzgado de Policía Local en materia de infracciones a la regulación sobre recuperación de bosque nativo y fomento forestal, lo hiciera en similares términos a los del “Decreto Ley N°2.565, de 1979, que sustituye Decreto Ley N°701, de 1974, que somete los terrenos forestales a las disposiciones que señala”, esto por tratarse de materias similares. Siguiendo estas observaciones, se explicitó en



la norma que estas sanciones y multas serían conocidas por el juez de policía local que fuese abogado en primera instancia, quién conocería de las denuncias que le formularen los funcionarios de la Corporación o de Carabineros de Chile. Todo esto de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 24 del citado Decreto Ley.

Tercero: El objetivo del proyecto es “regular de manera sistemática, directa y sencilla la extracción de la tierra de hoja”, esto con el fin de proteger los suelos y asegurar una adecuada y racional utilización y conservación de los elementos que los constituyen, entre ellos, la tierra de hojas (art. 1°).

La iniciativa consta de siete artículos permanentes. El primero establece el recién mencionado deber del Estado de proteger y conservar los suelos y sus elementos, incluida la tierra de hojas. El segundo, contempla una definición de tierra de hojas como “todo aquel material de origen vegetal proveniente de la capa superior del suelo, formado por hojarasca no descompuesta o incipientemente descompuesta, así como hojas, ramas, flores, frutos y corteza, en el que aún se pueda identificar su origen de carácter biológico”. El tercero, establece la prohibición de extraer, aprovechar o comercializar la tierra de hojas “sin que previamente se haya obtenido la aprobación del respectivo plan de manejo autorizado por CONAF en los términos de la ley 20.283”. El cuarto, mandata a que estas acciones prohibidas, en caso de realizarse en suelos frágiles, se sometan al sistema de evaluación de impacto ambiental regulado en la ley N°19.300. El quinto, señala que quienes extraigan, aprovechen o comercialicen tierra de hoja deberán estar debidamente registrados y autorizados por la autoridad competente. El sexto regula la comercialización de la tierra de hojas, normando la información del empaquetado y señalando que su incumplimiento dará lugar a los procedimientos y sanciones contempladas en ley de protección de los derechos del consumidor. El séptimo -que corresponde al precepto consultado- establece que “[l]as infracciones a lo dispuesto en los artículos 3°, 4° y 5° serán conocidas por el Juzgado de Policía Local competente con una multa de 5 unidades tributarias mensuales hasta las 100 unidades tributarias mensuales, esto sin perjuicio de las acciones civiles y penales que se interpongan en los tribunales ordinarios de justicia.”. Finalmente, el artículo octavo concede “acción popular para denunciar” las infracciones a ley.



La propuesta no contempla disposiciones transitorias, ni normas sobre entrada en vigencia de la ley.

Cuarto: Como se señalara precedentemente, la Cámara de Diputados remitió a la Corte Suprema la iniciativa en análisis, con el objeto de que se pronuncie respecto de lo dispuesto en su artículo 7°. Sin embargo, dicha disposición sanciona las infracciones a lo dispuesto en los artículos 3°, 4° y 5° del mismo proyecto, y además, el artículo 8° regula la acción que se concede respecto de dichas infracciones. Dado lo anterior, el presente informe se extiende también a dichas normas, por ser cambios complementarios entre sí.

Quinto. Conductas sancionadas:

a) **Extracción, aprovechamiento o comercialización de tierra de hojas sin plan de manejo.**

La iniciativa propone sancionar con multa de 5 a 100 UTM a quienes extraigan, aprovechen o comercialicen tierra de hoja, “sin que previamente se haya obtenido la aprobación del respectivo plan de manejo autorizado por CONAF en los términos de la ley 20.283.”.

Al respecto se debe señalar que la necesidad de contar con un plan de manejo para toda extracción o explotación de la tierra de hojas ya fue discutida en el marco del Proyecto de ley que modifica la ley N°20.283, sobre recuperación del bosque nativo y fomento forestal, para tipificar como delito la extracción no autorizada de tierra de hojas (boletín N°11.168). En dicha instancia, se acordó no sujetar toda extracción o explotación de la tierra de hojas a un plan de manejo, sino que en el caso de cantidades reducidas se estableció que solo se exigirá un permiso otorgado por la Corporación Nacional Forestal. Ello en consideración a variables socio ambientales, principalmente el hecho de que las explotaciones pequeñas las realizan personas naturales y comunidades vulnerables, que difícilmente podrían cumplir con las exigencias de un plan de manejo, el cual de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 5° y siguientes de la ley N°20.283, debe ser elaborado por profesionales. Esta observación tiene relevancia en la configuración de la infracción, puesto que la imposición de exigencias desproporcionadas podría generar el aumento de una actividad clandestina y fuera de la regulación, contraria a lo que busca la norma.

Por otra parte, el artículo 5° de la ley N°20.283, exige un plan de manejo para toda acción de corta de bosque nativo, aunque no para la explotación de



los productos no madereros, que sería como podría conceptualizarse la tierra de hojas actualmente. Por ello, si lo que se exige en la propuesta en estudio es “la aprobación del respectivo plan de manejo autorizado por CONAF en los términos de la ley 20.283”, entonces quizá sería necesario adecuar dicha ley e incluir, en la misma, la extracción y aprovechamiento de la tierra de hoja.

Finalmente, respecto de la comercialización de la tierra de hojas, tal actividad no parece ser materia de un plan de manejo, el que, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 2°, numeral 18, de la ley N°20.383, es un instrumento que “planifica la gestión del patrimonio ecológico o el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales de un terreno determinado, resguardando la calidad de las aguas y evitando el deterioro de los suelos”.

b) Extracción, aprovechamiento o comercialización en suelos frágiles, sin someterse al sistema de impacto ambiental regulado en la ley N°19.300.

Como se señaló, el artículo 4° del proyecto de ley, cuya infracción se incluye entre aquellas que debe conocer el Juez de Policía Local, impone la obligación de someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental regulado en la ley N°19.300 en el caso de que las actividades de extracción, aprovechamiento o comercialización de la tierra de hojas se efectúe en “suelos frágiles”.

Primero, respecto de poner de conocimiento de los jueces de policía local la infracción a la obligación de someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental, debe tenerse presente que corresponde a la Superintendencia del Medio Ambiente la fiscalización del permanente cumplimiento de las normas y condiciones sobre las que se aprueba o acepta un Estudio o Declaración de impacto ambiental (artículo 64, ley N°19.300). Entre las cuales se incluyen las normas que establecen qué proyectos o actividades deben someterse a alguno de estos instrumentos de gestión ambiental. Esta institución es quién debe requerir bajo apercibimiento de sanción, a los titulares que deban someterse al sistema y no cuenten con Resolución de Calificación Ambiental, que ingresen al mismo en conformidad a la ley (art. 3°, literal i, del artículo segundo de la ley N°20.417). Dado lo anterior, la fiscalización y sanción de este incumplimiento corresponde a dicha institución, pudiendo advertirse que, de prosperar la iniciativa, existirán regímenes de fiscalización y sanción incompatibles.



Y, segundo, es menester señalar que el empleo de la disyunción “o” implicaría que la comercialización de la tierra de hojas extraída desde suelos frágiles, individualmente considerada, pasará a ser una actividad que per se deberá someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental, incluso si el titular del proyecto de extracción que enajenó la tierra de hojas ya se sometió al sistema, sin que se advierta la conveniencia o necesidad de esta duplicidad.

c) Infracción al deber de registro y autorización por la autoridad competente.

Se señala en el artículo 5° que quienes extraigan, aprovechen o comercialicen tierra de hoja deben estar debidamente registrados y autorizados por la autoridad competente.

Dado que la propuesta no contempla un registro especial para el ejercicio de estas actividades, no se logra distinguir en que se diferenciaría esta infracción del incumplimiento de las obligaciones de someterse a un plan de manejo o al sistema de evaluación de impacto ambiental. En atención a esto, su incorporación en el artículo 7° es confusa y no pareciera ser un deber de conducta independiente a los anteriores.

Sexto. La acción popular para denunciar y fiscalización.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 8° de la iniciativa se concede acción popular para denunciar las infracciones a la ley.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 3° la ley N°18.287, que establece procedimiento ante los Juzgados de Policía Local, los Carabineros e inspectores fiscales o municipales deben denunciar las infracciones que sorprendan y que sean de competencia de los Juzgados de Policía Local.

Se sugiere especificar expresamente que la procedencia de la acción popular para denunciar, es sin perjuicio de lo dispuesto en el citado art. 3° de la ley N°18.287, esto con la finalidad de evitar interpretaciones que, por aplicación del principio de especialidad, redunden en el no uso de esta norma para estos casos.

Se suma a lo anterior, el hecho de que en la norma misma no hay incentivos para que la denuncia la realicen los particulares puesto que, si bien se menciona que tienen acción popular, esto se limita en realidad a tener la calidad de denunciante, pero no se señala que sea para ser parte activa en el proceso. Tampoco se disponen otros incentivos, como sí ocurre con otras acciones populares para denunciar, como por ejemplo, en la ley N° 17.288,



sobre monumentos, que en su artículo 42 concede acción popular para denunciar toda infracción a dicha ley; disponiendo, además, que el denunciante recibirá, como premio, el 20 por ciento del producto de la multa que se aplique.

Por otra parte, se hace presente que tanto en la ley N° 20.283, como en el D.L. 2.565, las denuncias ante el Juzgado de Policía Local, las formulan, además de Carabineros de Chile, funcionarios de la Corporación Nacional Forestal. Por sistematicidad, dado que todas las normas tienen por objeto la protección de suelos, se sugiere analizar la pertinencia de incorporar también la fiscalización por parte de estos funcionarios.

Séptimo. La competencia de los Juzgados de Policía Local.

El proyecto radica en los Juzgados de Policía Local competencia para conocer de las infracciones que se verifiquen respecto de la extracción, aprovechamiento y comercialización de la tierra de hoja.

Esta elección de los proponentes podría considerarse acertada respecto de la infracción de lo dispuesto en el artículo 3°, en la medida que tales tribunales son los que conocen de la gran mayoría de infracciones que conducen a la imposición de multas y estando regulado respecto de ellos un procedimiento. Por lo demás, estos mismos tribunales conocen de las sanciones y multas establecidas en la ley N°20.283 y el D.L. 2.565, que regulan las materias vinculadas a esta infracción.

Además, dado que lo que se propone es el establecimiento de una infracción que será de competencia de los Jueces de Policía Local, se considera necesario incorporarla dentro de las materias que son de conocimiento de dichos jueces, es decir, dentro del catálogo dispuesto en el artículo 13 del Decreto con Fuerza del Ley N°307, que fija texto refundido coordinado y sistematizado de la Ley N° 15.231, sobre organización y atribuciones de los Juzgados de Policía Local.

Sin embargo, respecto de la infracción de lo dispuesto en el artículo 4°, debe tenerse presente lo señalado respecto al incumplimiento de las normas del sistema de evaluación de impacto ambiental.

Octavo. La eficiencia de la sanción administrativa.

Por otra parte, si bien los Jueces de Policía Local tienen actualmente competencia sobre infracciones relacionadas con las que el proyecto pretende incorporar, la imposición de multas por vía judicial podría no ser la más idónea desde la perspectiva de la eficiencia del uso de los recursos públicos y de la



eficacia del cumplimiento de la ley, sobre todo considerando el sinnúmero de materias que conocen tales tribunales y la recarga de causas a la que se encuentran sometidos.

A este respecto, quizá una vía más idónea sea el establecimiento de una potestad sancionatoria directa en la administración, recurrible judicialmente ante los Juzgados de Policía Local. Se considera que esta clase de decisión legislativa podría justificarse siempre y cuando se cumplan por lo menos las siguientes condiciones: (a) que sólo pueda aplicarse respecto de infracciones que no supongan hechos complejos, que sean fácilmente detectables, (b) que estas infracciones tengan previstas consecuencias bien establecidas en la ley que no resulten demasiado gravosas para sus sujetos pasivos y, (c) que se estipule un procedimiento recursivo adecuado y expedito, que alcance a compensar la ausencia de una “audiencia previa” en favor del infractor.

En todo caso, la sanción administrativa de multa resulta plausible en un escenario en que se subsanen las indeterminaciones en la conducta que se sanciona y su fiscalización, advertidas precedentemente.

Noveno. Indeterminación de criterios legales para aplicar la multa

El proyecto asigna a las infracciones antes referidas una multa cuyo rango varía desde 5 a 100 unidades tributarias mensuales.

Empero, no se establecen reglas especiales que permitan al juez de policía local determinar, en concreto, la multa que aplicará. De esta manera, el juez podrá recorrer toda la extensión de multa, sin que el legislador fije criterio alguno que sirva de orientación. Esta indeterminación parece ser deficitaria, por lo que se sugiere introducir elementos normativos a los que acudir, tales como reiteración, reincidencia, volumen del material extraído o beneficio económico obtenido.

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 regula la extracción, el aprovechamiento y la comercialización de la tierra de hojas, y sanciona la infracción de sus disposiciones, correspondiente al boletín N° 12.755-12.

Se deja constancia que el ministro señor Künsemüller, compartiendo el acuerdo que precede, es de opinión de informar desfavorablemente la iniciativa



legal por la que se consulta, ya que la asignación del conocimiento de estas materias a los juzgados de contribuirá al colapso del sistema, atendida la carga de trabajo de los referidos tribunales.

Ofíciase.

PL-32-2019”

Saluda atentamente a V.S.

