

OFICIO N° 102-2023

**INFORME DE PROYECTO DE LEY
QUE “CREA EL SERVICIO DE
BIODIVERSIDAD Y ÁREAS
PROTEGIDAS Y EL SISTEMA
NACIONAL DE ÁREAS
PROTEGIDAS”.**

Antecedente: Boletín N° 9.404-12.

Santiago, 16 de mayo de 2023.

Por Oficio N° 218/SEC/23 de fecha 26 de abril de 2023, la Presidenta (A) del Senado, señora Luz Ebensperger Orrego y su Secretario General, señor Raúl Guzmán Uribe, pusieron en conocimiento de la Corte Suprema el proyecto de ley “*Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas*”, para solicitar su pronunciamiento sobre una modificación aprobada por el H. Senado a una propuesta realizada por la H. Cámara de Diputados al proyecto de ley, donde el artículo 136 pasó a ser el artículo 134, el cual dice relación con la organización y atribuciones de los tribunales de justicia, en conformidad con lo dispuesto en los incisos segundo y siguientes del artículo 77 de la Constitución Política de la República y el artículo 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión celebrada el 15 de mayo del año en curso, presidida por su subrogante señora Gloria Ana Chevesich, e integrada por los ministros señor Valderrama, señora Vivanco, señor Silva C., señora Repetto, señores Llanos y Carroza, señora Letelier, señores Matus y Simpértigue, señora Melo, y suplentes señor Muñoz P., Gómez, y señoras Quezada y Gutiérrez, acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación:

**A LA PRESIDENTA (A) DEL SENADO.
SEÑORA LUZ EBENSPERGER ORREGO.
VALPARAÍSO**

“Santiago, dieciséis de mayo de dos mil veintitrés.

Vistos y teniendo presente:

Primero: Que por Oficio N° 218/SEC/23 de fecha 26 de abril de 2023, la Presidenta (A) del Senado, señora Luz Ebensperger Orrego y su Secretario General, señor Raúl Guzmán Uribe, pusieron en conocimiento de la Corte Suprema el proyecto de ley “*Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas*”, para solicitar su pronunciamiento sobre una modificación aprobada por el H. Senado a una propuesta realizada por la H. Cámara de Diputados al proyecto de ley, donde el artículo 136 pasó a ser el artículo 134, el cual dice relación con la organización y atribuciones de los tribunales de justicia, en conformidad con lo dispuesto en los incisos segundo y siguientes del artículo 77 de la Constitución Política de la República y el artículo 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.



El proyecto en cuestión ingresó al H. Senado el día 18 de junio de 2014, bajo el Boletín N° 9.404-12, y actualmente se encuentra en tercer trámite constitucional, en Comisión Mixta, con urgencia discusión inmediata asignada el 9 de mayo de 2023

Segundo: Que en primer lugar, es necesario hacer presente que el proyecto de ley que “Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas”, iniciado por Mensaje presidencial el año 2014, había sido objeto de consulta a la Excelentísima Corte Suprema, a través de Oficio N° MA/094/2014, e informado por esta última mediante Oficio N° 100-2014, Informe de Proyecto de Ley 27-2014.

Tal como se expresó en dicho informe, el proyecto de ley 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 (...)* (considerando Tercero). A través de él, 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 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* (considerando Cuarto).

Tercero: Que en la actual etapa de tramitación, el proyecto se estructura de la siguiente manera:

- Título I Disposiciones generales. Artículos 1 a 3;
- Título II Del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas. Artículos 4 a 22;
- Título III Instrumentos de Conservación de la Biodiversidad. Artículos 23 a 52;
- Título IV Del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Artículos 53 a 108;
- Título V De la Fiscalización, Infracciones, Sanciones y Reclamaciones. Artículos 109 a 142;
- Título VI Modificaciones a diversos cuerpos legales: Artículos 143 a 154. Se propone derogar la Ley N° 18.362 que crea un Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado, y modificar los siguientes cuerpos normativos: Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente; Ley N° 20.417, que Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la



Superintendencia 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° 19.473, que Sustituye texto de la Ley N° 4.601, sobre Caza, y artículo 609 del Código Civil; 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; Ley N° 20.423, del Sistema Institucional para el Desarrollo del Turismo; Código de Aguas; y Código de Minería;

- Disposiciones transitorias. Artículos Primero a Duodécimo.

En lo pertinente, el **Título V del proyecto de ley se establece un Párrafo 6**, intitulado “**Reclamaciones**”, en el cual se regula el procedimiento de reclamación respecto de los actos administrativos señalados en el artículo 134 y que corresponde a la disposición consultada por el H. Senado.

En la sección siguiente se revisa el citado artículo 134, sin perjuicio de extender el análisis a otras disposiciones del Párrafo 6.

Cuarto: Que para comenzar el análisis, se debe hacer presente que en el Párrafo 6 del Título V, la propuesta presentada tiene por objeto establecer una vía de reclamación especial ante los Tribunales Ambientales destinada a impugnar determinados actos que emanan del nuevo Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas que se crea a través del presente proyecto de ley, así como de dos tipos de Decretos Supremos dictados por el Ministerio del Medio Ambiente.

La propuesta, recoge lo expresado el año 2014 en el Oficio N°100-2014 de la Corte Suprema, en torno a variar la redacción de los artículos 107 y 108, reestructurando lo relativo a la forma de acceder a los Tribunales Ambientales por vía de reclamación. Para ello, el legislador opta por elaborar un listado de actos sobre los cuales cabe este tipo de reclamación, fija la regla de competencia, para luego desarrollar las normas de procedimiento aplicables.

De esta manera, en el artículo 134, establece los actos administrativos que podrán ser reclamados ante los Tribunales Ambientales en el marco de lo dispuesto en el N° 9 (sic) del artículo 17 de la ley 20.600. En el artículo 135 fija la regla para determinar el tribunal competente, para lo cual se estará al tipo de acto sobre el cual se presenta la reclamación. Mismo criterio se utiliza en el artículo 136, para definir la legitimación activa.



Quinto: Que, luego, el artículo 137 fija el plazo para interponer la reclamación, el que será de treinta días hábiles, contado desde la fecha de la notificación de la respectiva resolución o publicación del decreto. En el artículo 138 se hace una remisión a las reglas del Párrafo 2º del Título III de la Ley 20.600, para regular el procedimiento de reclamación. Para finalizar el párrafo, en el artículo 139 se señalan los recursos que proceden contra la resolución dictada por el Tribunal Ambiental que conoce la reclamación.

Sexto: Que en el “Párrafo 6 Reclamaciones” se incorpora el actual artículo 134 que motiva la consulta a la Corte Suprema, el cual es resultante de las enmiendas realizadas por el H. Cámara de Diputados en Segundo Trámite Constitucional, y que fueron aprobadas por el H. Senado en Tercer Trámite Constitucional. Señala esta disposición:

“Artículo 134.- Reclamación. Los siguientes actos administrativos podrán ser reclamados ante los Tribunales Ambientales, en el marco de lo dispuesto en el número 9) del artículo 17 de la ley N° 20.600:

- a) Resolución del Director Regional del Servicio que imponga una o más sanciones, que desestime una denuncia o archive un procedimiento._*
- b) Resolución del Servicio que apruebe un plan de manejo para la conservación, un plan de restauración ecológica o un plan de prevención, control y erradicación de especies exóticas y exóticas invasoras.*
- c) Decreto supremo que cree, modifique o desafecte un área protegida.*
- d) Resolución que apruebe o modifique un plan de manejo de un área protegida.*
- e) Resolución que otorgue, modifique o renueve una concesión en un área protegida del Estado o autorice su transferencia.*
- f) Resolución del Servicio que autorice o deniegue un permiso para realizar una actividad transitoria, o que no requiera la instalación de infraestructura permanente, en un área protegida del Estado.*
- g) Decreto supremo que determine los sitios prioritarios.*

Lo anterior es sin perjuicio de los recursos administrativos que procedan, de acuerdo a las reglas generales.”.

Como primera observación al artículo propuesto, la Ley Marco de Cambio Climático, N° 21.455, introdujo dos nuevos numerales al artículo 17 de la Ley 20.600 que Crea los Tribunales Ambientales, pasando el N° 9 a ser el actual N° 11. Por esta razón, corresponde corregir el numeral al cual se hace mención en el inciso primero del artículo 134. Es el artículo 17 N° 11 el que establece la competencia de los Tribunales Ambientales a la que se alude en el proyecto, a saber:

*“Artículo 17. Competencia. Los Tribunales Ambientales serán competentes para:
11. Conocer de los demás asuntos que señalen las leyes.”.*



En relación a los actos administrativos posibles de ser reclamados en los Tribunales Ambientales, el legislador ha optado por un *numerus clausus*. Dicha determinación merece las siguientes observaciones:

- i. Los actos que se han incorporado a la nómina, no son los únicos actos administrativos dictados por el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (salvo los Decretos Supremos señalados en las letras c) y g) del artículo 134, cuya dictación corresponde al Ministerio del Medio Ambiente).
- ii. Frente a esta situación, el uso de la frase “*los siguientes actos podrán ser reclamados*”, no puede ser entendida como un límite al acceso a la justicia, ya que las personas podrán comparecer siempre ante los Tribunales Ambientales a reclamar del contenido de los demás actos administrativos que dicte el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Ministerio del Medio Ambiente¹, contemplados en esta ley.
- iii. La reclamación de un acto administrativo dictado por el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Ministerio del Medio Ambiente, no incluido en el artículo 134, deberá tramitarse de acuerdo a las reglas del artículo 17 N° 8² de la Ley 20.600, la cual es una verdadera regla de clausura y de competencia residual de los Tribunales Ambientales³.

Por último, el inciso final del artículo 134 establece el derecho de opción, en torno a la vía para impugnar la decisión del órgano (vía administrativa o judicial). Sobre este punto, es necesario traer a la vista lo expresado en el artículo 137 del proyecto de ley, el cual establece el plazo para interponer la reclamación ante el Tribunal Ambiental.

Séptimo: Que los plazos para la interposición de la reclamación administrativa están fijados en el artículo 137 de la propuesta. En ella se señala:

“Artículo 137. Plazo. El plazo para interponer la reclamación será de treinta días hábiles, contado desde la fecha de la notificación de la respectiva resolución o publicación del decreto.”

A la luz de lo expuesto en el párrafo final del acápite anterior, se hace necesario corregir la redacción del artículo 137. La opción de impugnar una decisión del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas a través de las vías que establece la Ley 19.880 de Bases de Procedimientos Administrativos, de acuerdo lo dispone el inciso primero del artículo 54 de esta ley, obsta a que el interesado pueda deducir igual pretensión ante los Tribunales de Justicia, mientras aquella no haya sido resuelta o no haya transcurrido el

¹ A modo de ejemplo, se pueden citar como actos administrativos no incluidos en el artículo 134: 1) la Resolución que rechaza la creación de un Área Protegida Privada, señalada en el artículo 101; 2) Permiso de alteración física de humedales, del artículo 41.

² Artículo 17. Competencia. Los Tribunales Ambientales serán competentes para: 8) Conocer de las reclamaciones en contra de la resolución que **resuelva un procedimiento administrativo de invalidación de un acto administrativo de carácter ambiental**. (...). Para estos efectos se entenderá por acto administrativo de carácter ambiental **toda decisión formal que emita cualquiera de los organismos de la Administración del Estado** mencionados en el inciso segundo del artículo 1° de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, **que tenga competencia ambiental y que corresponda a un instrumento de gestión ambiental o se encuentre directamente asociado con uno de éstos**.

³ PEÑA Y LILLO DELAUNOY, Cristián (2021). *Derecho Procesal Ambiental*. Thompson Reuters, Santiago, Chile, p.202.



plazo para que deba entenderse desestimada. Si se opta por acudir primero a la vía administrativa, será necesario esperar su decisión antes de recurrir a la vía jurisdiccional, todo ello para prever que no se pronuncien ambas instancias al mismo tiempo y evitar decisiones contradictorias⁴.

Siguiendo lo establecido en el inciso segundo del artículo 54, planteada la reclamación administrativa, el plazo para ejercer la acción jurisdiccional se interrumpirá. De esta manera, el plazo de 30 días hábiles que concede el artículo 137 deberá contarse desde la fecha de la notificación de la respectiva resolución o desde que se resuelve el recurso administrativo mediante el cual se impugna dicha decisión.

Octavo: Que el artículo 139 *Recursos contra la resolución del Tribunal Ambiental*, regula la interposición de los recursos de Apelación y Casación en Forma y Fondo. Para ello, reitera en términos semejantes lo expresado en el artículo 26 de la Ley 20.600.

El recurso de apelación está reservado para aquellas resoluciones que declaran la inadmisibilidad de la reclamación, las que reciben la causa a prueba y las que pongan término al proceso o hagan imposible su tramitación. Debe ser interpuesto en el plazo de diez días contado desde la notificación de la resolución respectiva y será conocido por la Corte de Apelaciones en cuyo territorio jurisdiccional tenga asiento el Tribunal Ambiental que haya dictado la resolución apelada.

Contra la sentencia definitiva procederán los recursos de casación en el fondo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 767 del Código de Procedimiento Civil, y en la forma, de acuerdo con el inciso cuarto del artículo 26 de la ley N° 20.600 que crea los Tribunales Ambientales. Debe interponerse ante el Tribunal Ambiental que dictó la resolución recurrida para ante la Corte Suprema y tendrá preferencia para su vista y fallo. Para tales efectos, los plazos y procedimientos para el conocimiento del recurso de casación se ajustarán a lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil. Además, no será aplicable para estos efectos lo dispuesto en los artículos 769 y 775 del mismo Código.

Respecto a este artículo, se hace presente que no se ve necesaria la reiteración de lo expresado en el artículo 26 de la Ley 20.600, en tanto no se modifica lo ahí señalado para la interposición el recurso de apelación y casación (en forma y fondo), con excepción del inciso final de tal disposición que, por razones que no se logra divisar, se omite en la propuesta, generando, de forma deliberada una diferenciación en las reglas probatorias para estos asuntos. Asumiendo que no se persigue diferenciar las reglas del recurso, habría sido más apropiado emplear la técnica legislativa de remisión al artículo 26, tal como se hizo con el artículo 138 de la propuesta, al abordar el procedimiento de reclamación.

⁴ BERMÚDEZ SOTO, Jorge (2014). Derecho Administrativo General. Thompson Reuters, Santiago, Chile, p.189.



Se comprende la inserción de las reglas de competencia (artículo 135) y de legitimación activa (artículo 136), por cuanto la Ley 20.600 no satisface las hipótesis que se crean a partir de esta nueva ley; no así con los recursos procesales del artículo 139.

Noveno: Que, en conclusión, a través del presente informe, se da cuenta del proyecto de ley que “Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas”, el cual establece un procedimiento de reclamación ante los Tribunales Ambientales, respecto de los actos dictados por este nuevo servicio, así como, por el Ministerio del Medio Ambiente. Este recurso, se incorpora a la competencia de los Tribunales Ambientales, a partir de lo señalado en el artículo 17 N° 11 de la ley 20.600.

Este procedimiento de reclamación estará reservado para aquellos actos administrativos descritos en el artículo 134 de la iniciativa legal. Todos los demás actos administrativos emanados de esta nueva institucionalidad serán reclamables a través de la regla residual del artículo 17 N° 8 de la ley 20.600.

La propuesta cuenta con algunos errores que merecen ser corregidos para la acertada inteligencia de la ley. Estos corresponden, en primer lugar, a la referencia al artículo 17 N° 9 de la ley 20.600, cuando lo correcto es que la referencia sea al artículo 17 N° 11; luego, se podría rectificar la redacción referida al plazo para recurrir ante los Tribunales Ambientales señalado en el artículo 137; finalizando con la crítica a la técnica legislativa utilizada en el artículo 139, para hacer aplicables los recursos de apelación y casación a las decisiones adoptadas por los Tribunales Ambientales.

Por estas consideraciones y de conformidad con lo dispuesto en la norma constitucional citada, **se acuerda informar en los términos antes expuestos** el referido proyecto de ley.

Oficiese.

PL N° 16-2023”

Saluda atentamente a V.S.



Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en <http://verificadoc.pjud.cl> o en la tramitación de la causa. En aquellos documentos en que se visualiza la hora, esta corresponde al horario establecido para Chile Continental.



JMPGXFXXCFH