

OFICIO N° 368-2024

INFORME DE PROYECTO DE LEY “REGULA LA PREVENCIÓN DE INCENDIOS FORESTALES Y RURALES, Y OTRAS MATERIAS QUE INDICA”.

Antecedentes: Boletín N° 16.335-14

Santiago, 23 de octubre de 2024.

Por Oficio N°A/306/2024 de fecha 08 de octubre de 2024, el Presidente y la Secretaria de la Comisión de Agricultura del Senado, respectivamente Sr. Rafael Prohens Espinosa y Sra. Ximena Belmar Stegmann, de conformidad con lo dispuesto en los incisos segundo y tercero 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, remitieron a la Corte Suprema el proyecto de ley “Regula la prevención de incendios forestales y rurales, y otras materias que indica” (Boletín N° 16335-14) con el objeto de recabar la opinión de la Corte Suprema sobre el proyecto en cuestión

El referido proyecto, fue aprobado en primer trámite constitucional el 6 de marzo de 2024 y remitido en la misma fecha al Senado para el inicio del segundo trámite constitucional, etapa en la que se encuentra actualmente. █

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión celebrada el veintiuno de octubre del año en curso, conformado por su Presidente subrogante don Juan Eduardo Fuentes Belmar, y los Ministros y Ministras señora Muñoz S., señores Valderrama, Prado, Silva C. y Llanos, señora Ravanales, señor Carroza, señora Letelier, señor Matus, señora Gajardo, señor Simpértigue, señoras Melo, González y López, acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación.

Al Presidente y la Secretaria de la Comisión de Agricultura del Senado, Sr. Rafael Prohens Espinosa y Sra. Ximena Belmar Stegmann.

VALPARAÍSO



VVHKXQOPHWR

“ Santiago, veintidós de octubre de dos mil veinticuatro

Vistos y teniendo presente:

Primero: Por oficio N°A/306/2024 de fecha 08 de octubre de 2024, el Presidente y la Secretaria de la Comisión de Agricultura del Senado, respectivamente Sr. Rafael Prohens Espinosa y Sra. Ximena Belmar Stegmann, conformidad con lo dispuesto en los incisos segundo y tercero 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, remitieron a la Corte Suprema el proyecto de ley “Regula la prevención de incendios forestales y rurales, y otras materias que indica” (Boletín N° 16335-14) con el objeto de recabar la opinión de la Corte Suprema sobre el proyecto en cuestión.

Respecto a su tramitación, es preciso señalar que la iniciativa fue aprobada en primer trámite constitucional el 6 de marzo de 2024 y remitida en la misma fecha al Senado para el inicio del segundo trámite constitucional, etapa en la que se encuentra actualmente. Con fecha 8 de octubre de 2024 la comisión arriba indicada emitió su primer informe, luego de lo cual el proyecto quedó en etapa de discusión general. A la fecha el proyecto cuenta con urgencia suma en su tramitación.

Segundo: Respecto a su contenido, el proyecto de ley, en su versión cuyo análisis se solicita, consta de 39 artículos y 9 artículos transitorios. En su fisonomía, la versión aprobada cuenta con un título preliminar seguido de cuatro títulos.

En lo que a este informe concierne, interesa el Título III, bajo el nombre “De las infracciones y sus sanciones, de los procedimientos y de las responsabilidades (arts. 27 a 38)”, que se encuentra subdividido en dos Párrafos.

El Párrafo I, titulado “De la responsabilidad, las infracciones y las sanciones aplicables” (arts. 27 a 34), contiene un régimen general de responsabilidad, para luego diferenciar entre el tipo de infracciones cometidas según su gravedad en leves, graves y gravísimas. Consecuencialmente, la iniciativa consagra las sanciones a imponer por parte del Servicio en razón del tipo de infracción cometida, las cuales consisten principalmente en la imposición de una multa que va desde las 100 hasta las 10.000 unidades tributarias mensuales, introduciendo como agravante el caso en que el incumplimiento genere la producción de un incendio forestal o rural. A su vez, el proyecto establece un conjunto de criterios



para determinar el monto de las multas, los cuales deberán aplicarse prudencialmente por parte del Servicio. Ya en la parte final de este título, se regula el destino de la multa y reglas relativas a su prescripción e interrupción.

Mientras que el Párrafo II, denominado “Del procedimiento sancionatorio”, se establecen los principios del procedimiento, sus etapas y finalmente se introduce la posibilidad de interponer un reclamo de ilegalidad contra la resolución que ponga fin al procedimiento sancionatorio ante la Corte de Apelaciones respectiva.

Finalmente, los artículos transitorios establecen los plazos dentro de los cuales deben dictarse los reglamentos a que hace referencia la propuesta de ley, junto con establecer otras normas destinadas a preparar adecuadamente la entrada en vigencia y operatividad de la ley.

Tercero: La iniciativa regula el procedimiento administrativo de aplicación de sanciones por la infracción de los deberes que el proyecto contempla, el cual se tramita ante el Servicio Nacional Forestal, y cuya resolución puede ser impugnada por vía de reclamo de ilegalidad ante una corte de apelaciones.

En atención a lo expuesto, resulta pertinente hacer presente la actual postura de la Corte Suprema sobre la regulación de los procedimientos contencioso-administrativos, la cual se encuentra contenida en la resolución de 05 de mayo de 2021, dictada por el Tribunal Pleno en los AD-583-2018.

En primer lugar, reiteró la preferencia en relación con que el conocimiento de los asuntos contencioso-administrativos deben quedar radicados en tribunales especiales, que deben integrar el Poder Judicial. Seguido, manifestó que mientras no se implementen tribunales especiales en lo contencioso administrativo, resulta necesario lograr la unificación de competencias y procedimientos en el conocimiento de los asuntos contencioso-administrativos que actualmente conocen los tribunales ordinarios y las Cortes de Apelaciones.

En relación con el punto anterior, el Tribunal Pleno arribó a determinados consensos en torno al modelo de regulación que se podría aplicar a lo contencioso administrativo, estimando que resulta recomendable regular de acuerdo con las siguientes directrices:

- La competencia debe distribuirse entre jueces de letras y Cortes de Apelaciones, según la determinación que realice el legislador, en relación con los asuntos que deberán conocer.



- A los asuntos de competencia de los jueces de letras se les aplicará el procedimiento sumario. El régimen recursivo será el previsto en la ley, sin modificaciones.
- A los asuntos de competencia de las Cortes de Apelaciones se les aplicará el procedimiento de reclamo de ilegalidad municipal. La sentencia dictada será inapelable, por lo que procederían en su contra los recursos de casación.
- Respecto a la competencia relativa, se recomienda que sea competente el tribunal del lugar donde se dictó el acto, aquel donde produjo sus efectos o donde están emplazados los bienes involucrados, a elección del reclamante.
- En ambos tipos procedimientos, el plazo de interposición de la reclamación en contra del acto administrativo será de 15 días hábiles administrativos.
- Se considera aconsejable que el tribunal tenga la potestad de disponer la suspensión de los efectos del acto recurrido.
- Se recomienda eliminar la obligación de consignación.

Cuarto: El Párrafo II del Título III, regula en sus artículos 35 al 37 el procedimiento administrativo por infracción de esta ley. Estas infracciones se cometen por el propietario de un predio, personal natural o jurídica, con excepción de los predios fiscales, en cuyo caso debe perseguirse la responsabilidad administrativa respectiva.

La normativa ha reglado de forma integral los principios del procedimiento y las etapas que comprenden su desarrollo.

En cuanto a los principios, siguiendo la técnica legislativa de la Ley 19.880 que “*Establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado*”, considera los principios de imparcialidad, publicidad, celeridad y economía procesal. No obstante, de que la propuesta de ley no define en qué consiste cada uno de ellos, en cuanto se trata de un procedimiento “administrativo”, es plenamente aplicable lo dispuesto por la citada ley en relación al contenido de estos principios, ello en virtud de lo señalado en el artículo 36, inciso final, del proyecto de ley.

Respecto a las etapas del procedimiento, se distinguen claramente las de instrucción; formulación de cargos; fase de descargos; término probatorio; remisión de antecedentes; resolución del Director Nacional y etapa recursiva.



Ahora bien, al analizar en detalle la regulación, esta define con precisión el órgano encargado de llevar adelante el procedimiento de sanción. Así, según consta en el artículo 27 de la propuesta, la etapa administrativa del procedimiento sancionatorio se realiza ante el Servicio Nacional Forestal, el cual dispone que el infractor será sancionado por dicho órgano, idea que se repite en los artículos 33 y 36. Por su parte, el literal i) del artículo 36 establece que es el Director Nacional del Servicio quien resuelve sobre la absolución o sanción del presunto infractor.

Dado que aún se encuentra en tramitación el proyecto de ley que crea dicha entidad, Boletín N° 11.175-01 que “*Crea el Servicio Nacional Forestal y modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones*”, el artículo octavo transitorio de la iniciativa objeto del presente informe, dispone que mientras no entre en funciones el servicio mencionado, las facultades que esta ley le otorga serán ejercidas por la Corporación Nacional Forestal (en adelante la “Corporación”). En virtud de ello, se puede concluir que, durante el periodo de transición, las referencias que el proyecto realiza al Servicio se deben entender hechas a la Corporación.

Con todo, cabe hacer presente que en diversas disposiciones del procedimiento sancionatorio se hace referencia al Director Nacional del Servicio, lo cual no coincide plenamente en su denominación con el jefe superior de la Corporación, esto es, el Director Ejecutivo, cuyas funciones se encuentran, en general, establecidas en el artículo 8° y 9° de la Ley N° 18.348 que crea la Corporación Nacional Forestal y de protección de recursos naturales renovables. A lo anterior, se debe agregar que la dirección superior de la Corporación corresponde a su Consejo Directivo, según dispone el artículo 6° de dicha ley. Por ello, dado que no existe una plena coincidencia, sería recomendable para fines de claridad que en la disposición transitoria arriba mencionada se agregue una referencia a quién corresponderá, en definitiva, las atribuciones en comento, en tanto no se cree el Servicio en cuestión.

Sobre los medios de impugnación, el literal k) del artículo 36 dispone que la resolución que ponga fin al procedimiento deberá indicar los recursos administrativos y judiciales que procedan contra ella en conformidad a esta ley, los órganos ante los que deberán presentarse y los plazos para su interposición. En tal sentido, vale hacer presente que el citado literal indica que la resolución que resuelva el procedimiento por infracción de esta ley será reclamable conforme al artículo 44, disposición inexistente en el proyecto (pareciera querer referirse a los artículos 37 y 38), por lo que se sugiere aclarar este desajuste.



El artículo 38 establece la vía de impugnación judicial en contra de la resolución que ponga fin al procedimiento sancionatorio por infracción de las obligaciones contenidas en el proyecto:

- Reglas supletorias. El literal f) del inciso 2° del artículo 38 indica que en todo aquello no regulado por éste, regirán las normas establecidas en el Código Orgánico de Tribunales y en el Código de Procedimiento Civil, según corresponda.
- Legitimación activa. El inciso 1° del artículo 38 indica que en contra de la resolución que ponga fin al procedimiento el interesado podrá reclamar de ilegalidad.

Si bien el artículo 27 indica expresamente que quien puede ser sancionado de acuerdo con el procedimiento infraccional es el propietario del predio, lo cierto es que la misma disposición autoriza repetir contra el tercero que tenga el uso y goce del predio, de lo que puede concluirse que dicho tercero efectivamente tiene interés en la defensa de la sanción que se imponga (esto, por obra del artículo 21 de la Ley N° 19.880 -aplicable de acuerdo al inciso final del artículo 36 de la iniciativa y, aún ante su ausencia, por la regla general de aplicación establecida en el artículo 2° de la citada ley-, que se consideran interesados en el procedimiento administrativo aquellos cuyos intereses puedan resultar afectados por la resolución y se apersonen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva).

- Tribunal competente. Se propone que sea de competencia de la corte de apelaciones respectiva.

En relación con la competencia absoluta, el proyecto se encuentra en la línea de la postura actual de la Corte Suprema en dicho aspecto de la regulación.

Respecto a la competencia relativa, al no establecerse regla especial, rigiendo aquella del artículo 134 del Código Orgánico de Tribunales, que otorga competencia al tribunal del domicilio del demandado o en este caso, del denunciado, y dado que la Corporación Nacional Forestal tiene su domicilio en Santiago de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley



N° 18.348, todas las reclamaciones debieran conocerse por la corte de dicha ciudad. Con ello, se dificultaría a los agraviados el acceso a la justicia, llevándolos a litigar a una sola sede, además de concentrar estos casos en una sola corte -la de Santiago-, en circunstancias que lo óptimo es contribuir a la descongestión de algunos tribunales.

- Plazo para interponer el reclamo. El inciso 2° del artículo 38 otorga un plazo individual de quince días, contado desde la notificación de la resolución respectiva o desde la dictación del certificado por el Servicio que acredite que el recurso de reposición no fue resuelto dentro de plazo. Dicha regla merece dos observaciones.

En primer lugar, a diferencia de otras disposiciones de la iniciativa, no se indica expresamente que el plazo es de días hábiles administrativos, como ocurre en los literales e) y f) del artículo 26 y en el artículo 37. Teniendo en consideración que la regla general en la materia, según dispone el artículo 25 de la Ley N° 19.880 es, precisamente, que los plazos de días del procedimiento administrativo son hábiles, siendo inhábiles los sábados, domingos y festivos, cabe plantear la duda acerca de si la intención es que el plazo para reclamar sea de días corridos o si sólo se trata de un problema de redacción y que, en realidad, los plazos de días de la iniciativa son hábiles administrativos. En este punto, cabe recordar que la Corte se ha manifestado a favor de que el cómputo del plazo de días para presentar la reclamación se realice de acuerdo con el artículo 25 de la Ley N° 19.880.

La segunda observación se refiere al alcance del adjetivo “individual” que se le asigna al plazo. Una posible interpretación consiste en entender que el supuesto que se tiene en mente es la existencia de dos o más copropietarios del predio, en contra de los cuales se podría dirigir el procedimiento sancionatorio, por lo cual el entendimiento de la expresión “plazo individual” estaría dirigido a separar el cómputo del plazo para los copropietarios del predio. Otra hipótesis posible de ser entendida es la referida a quien comparece en el procedimiento administrativo como interesado no propietario – quien cuenta con el uso y goce del predio, por ejemplo, de acuerdo con las consideraciones arriba desarrolladas.

- Formalidades del reclamo. El literal a) del inciso 2° del artículo 38 señala que la reclamación deberá constar por escrito y señalar con precisión la



resolución objeto del reclamo, la o las normas legales que se suponen infringidas, la forma en que se ha producido la infracción, y cuando proceda, las razones por las cuales el acto le causa agravio.

Al respecto, debe hacerse presente que parece adecuado que el legislador establezca exigencias formales para promover una impugnación como la que acá se propone, de manera de ilustrar suficientemente al tribunal sobre la reclamación. Particularmente, y dado que acá se trata una impugnación especial, es relevante que la ley exija identificar adecuadamente el acto impugnado y señalar los defectos de que adolece el procedimiento o la decisión atacada que llevan, en opinión del interesado, a dejarlo sin efecto o modificarlo. Sin embargo, la técnica empleada en la propuesta no es suficientemente precisa para dejar claro que cuando se refiere a las “normas legales que se suponen infringidas, la forma en que se ha producido la infracción, y cuando proceda, las razones por las cuales el acto le causa agravio”, se está refiriendo a la ilegalidad del acto impugnado y cómo esa ilegalidad afecta al interesado, y no a la “infracción” que motivó la sanción contenida en el acto impugnado.

Especialmente, la alusión al “agravio” no parecer la más apropiada en materia impugnativa, pues desvía la atención a la exigencia de gravamen propia del recurso de apelación, ni en sede sancionatoria, pues, es evidente que el reclamo se funda en la sanción impuesta -un interesado que es absuelto carece de legitimación para reclamar en contra de su propia absolución-.

Por descontado lo anterior, la exigencia de estos requisitos se debe entender como una regla especial, rigiendo en lo demás las exigencias contenidas en el artículo 254 del Código de Procedimiento Civil respecto a los requisitos que debe contener la demanda. Así las cosas, se observa que estas exigencias resultan acordes a la postura de la Corte Suprema y adecuadas para el mejor conocimiento y resolución de estos asuntos.

- Análisis de admisibilidad. El literal b) del inciso 2° del artículo 38 del proyecto contempla una etapa de admisibilidad, en la cual la corte de apelaciones podrá declarar inadmisibile la reclamación si el escrito no cumple con las condiciones señaladas en el literal a).



Al respecto, la Corte Suprema ha opinado anteriormente que resulta adecuado contar con una etapa de admisibilidad que permita controlar que el reclamo pueda ser tramitado de forma eficaz -lo que la iniciativa considera- y la posibilidad de que quien reclama pueda subsanar los defectos que se detecten.

- Suspensión de los efectos de la resolución impugnada. El literal b) del inciso 2° del artículo 38 del proyecto otorga a la Corte la potestad de decretar orden de no innovar cuando la ejecución del acto impugnado le produzca un daño irreparable al recurrente. Ello se encuentra conteste con la regla del reclamo de ilegalidad municipal que la Corte estima que debe usarse como modelo para la tramitación de los procedimientos contenciosos-administrativos antes las cortes de apelaciones.
- Traslado al Servicio. El literal c) del inciso 2° del artículo 38 contempla el trámite de otorgar traslado al Servicio por diez días. Nuevamente, la propuesta coincide con el modelo propuesto con la Corte Suprema.
- Término probatorio. El literal c) también establece que, evacuado el traslado o teniéndosele por evacuado en rebeldía, la Corte podrá abrir un término de prueba, si así lo estima necesario, que se regirá por las reglas de los incidentes que contempla el Código de Procedimiento Civil, lo que va en la línea del modelo propuesto por la Corte Suprema.
- Forma de conocimiento. De acuerdo con el literal d) del artículo en comento, la causa será conocida previa vista de la causa. Dicha forma de conocimiento se encuentra en concordancia con la regulación del reclamo de ilegalidad municipal, por lo que resulta adecuada.
- Resolución del reclamo. El literal e) del artículo 38 contempla una serie atribuciones para la corte de apelaciones al momento de resolver: podrá confirmar o revocar la resolución impugnada, establecer o desechar la comisión de la infracción, según corresponda y, mantener, dejar sin efecto o modificar la sanción impuesta al presunto infractor o su absolución, según sea el caso. Si la Corte da lugar al reclamo, en su sentencia decidirá si existió agravio.



Al respecto, no parece razonable la exigencia impuesta a la Corte de Apelaciones en orden a que en su resolución “establezca” la comisión de la infracción. Este es un rol que corresponde desarrollar al Servicio durante la etapa de investigación del proceso administrativo, en donde la actividad del órgano jurisdiccional estará limitada a examinar la legalidad del acto impugnado y la correcta determinación del tipo de infracción, de acuerdo a la reclamación del particular.

Adicionalmente, respecto a la exigencia impuesta a la Corte en orden a pronunciarse acerca de si existió o no un agravio mediante el acto administrativo que impone una sanción, pareciera ser innecesario, pues, evidentemente, no requiere mayor explicación el que la imposición de una sanción constituye agravio.

- Sistema recursivo. La iniciativa no se pronuncia sobre el sistema recursivo aplicable. En este punto, cabe recordar que la postura de la Corte Suprema en la materia es que la sentencia sea inapelable y que sólo procedan los recursos de casación en su contra.

Quinto: Que, en conclusión, el proyecto, a partir del déficit regulativo existente en materia de prevención de incendios forestales y rurales el proyecto de ley busca fortalecer la estrategia de prevención de incendios en el país. Para ello, la propuesta enfoca sus esfuerzos en regular definir zonas de interfaz urbano-rural forestal en los instrumentos de planificación territorial; fortalecer los instrumentos de gestión forestal existentes; crear zonas de amortiguación forestal de aplicación inmediata en el territorio; y dotar de facultades sancionatorias al Servicio Nacional Forestal.

La adopción de una estrategia con foco preventivo que es posible evidenciar a lo largo de todo el proyecto de ley conlleva a valorar de manera positiva el avance en una regulación integral en la materia, la cual, además, tiene a la vista los proyectos de ley a fines que se han presentado en el mismo sentido, especialmente, aquel que crea el Servicio Nacional Forestal.

No obstante, lo anterior, cabe observar que la propuesta de ley merece ser ajustada en cuanto al sistema recursivo dentro del procedimiento administrativo, pues en su contenido se hace remisión a medios de impugnación contenidos en un artículo del cual no consta la iniciativa legal.



Sobre la disposición consultada, se ha analizado el mensaje en relación con la fórmula propuesta por la Corte Suprema en su resolución de fecha 05 de mayo de 2021, dictada por el Tribunal Pleno en los AD-583-2018.

No obstante que la iniciativa de ley presenta concordancias con lo señalado en la mentada resolución, existen ámbitos en los que la redacción se aleja de la fórmula señalada por la Corte -de las que trata este informe- sugiriéndose adoptarlos de manera de avanzar hacia procedimientos similares en materia contencioso-administrativa.

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.

Ofíciase.

PL N° 57-2024”.

Saluda atentamente a V.S.

