

OFICIO N° 46- 2020

INFORME PROYECTO DE LEY N° 5-2020

ANTECEDENTE: BOLETÍN N° 9.256-27.

Santiago, trece de febrero de 2020

Por Oficio RE/05/2020, de 20 de enero de 2020, el Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de Senador Sr. José Miguel Insulza Salinas, y el Secretario de la misma Sr. Julio Cámara Oyarzo, pusieron en conocimiento de la Excm. Corte Suprema, en 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, el proyecto de ley que “Establece el Estatuto Chileno Antártico”, (Boletín N° 9256-27).

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión de 5 de febrero en curso, presidida por su titular señor Guillermo Silva Gundelach y con la asistencia de los Ministros señores Künsemüller y Brito, señora Sandoval, señores Blanco y Aránguiz, señora Muñoz S., señores Valderrama, Dham y Prado, señora Vivanco, señor Silva C., señora Repetto y suplentes señores Biel, Muñoz Pardo y Mera, acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación:

**AL PRESIDENTE
DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES,
SEÑOR JOSÉ MIGUEL INSULZA SALINAS
VALPARAÍSO**

“Santiago, once de febrero de dos mil veinte.



Vistos y teniendo presente:

Primero: Que por oficio RE/05/2020, de 20 de enero de 2020, el Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, Sr. José Miguel Insulza Salinas, y el Secretario de la misma, Sr. Julio Cámara Oyarzo, solicitaron 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 “Establece el Estatuto Chileno Antártico”, (Boletín N° 9.256-27).

Segundo: Descripción del proyecto

Que el presente proyecto de ley tiene como antecedente la suscripción, por parte de nuestro país, del Tratado Antártico, adoptado en 1959 y vigente desde 1961. De esta manera, la iniciativa se fundamenta en la necesidad de establecer una actualización de la legislación nacional en materia de protección del continente Antártico. De esta manera, la iniciativa pretende aumentar los estándares de protección de los sistemas ambientales que dependen o se encuentran relacionados con el territorio antártico y crear una institucionalidad sólida para gestionarlos desde nuestro país. Según se refiere en el Informe de la Comisión de Zonas Extremas y Antártica Chilena, recaído en el proyecto de ley que establece el estatuto chileno antártico “[...] *un país como Chile, que por su cercanía geográfica entre el continente Americano y la Antártica, puede verse enfrentado a intervenir con el fin de controlar y mitigar emergencias ambientales en la zona antártica, importa ejercer – antes que nada - un control efectivo respecto de sus operadores tanto privados como estatales [...].*”

La consulta dirigida a esta Corte dice relación con la manera en que se ejercerá la jurisdicción en relación a las controversias que se susciten al alero de la presente ley. En este sentido, cabe tener en cuenta que el proyecto de ley establece tres estatutos de responsabilidad distintos que siguen distintas lógicas sustantivas y procedimentales. En particular, se solicita el parecer respecto a los artículos 45, 49 y 53 del proyecto. El primero de ellos referido a la responsabilidad derivada de la acción de daño ambiental, el segundo a la responsabilidad administrativa, y por último el artículo 53 en relación a la responsabilidad penal.

Por otro lado, es necesario tener en cuenta que este proyecto ya fue informado por la Corte Suprema en dos oportunidades distintas. Primero mediante el oficio N° 116-2014, de fecha 10 de diciembre de 2014, y segundo, mediante oficio N° 20-2019, de 30 de enero de 2019. Ambas opiniones, parecen haber tenido en parte una acogida favorable por parte del legislador, y en otros aspectos, según cómo se verá, no habiéndose realizado mayores modificaciones en cuanto a la redacción, se estará por reiterar lo ya indicado con anterioridad.



Tercero: Análisis de las disposiciones consultadas

i. Artículo 45

El artículo 45 del proyecto regula la competencia para conocer de la acción por daño ambiental en el territorio Chileno Antártico. Éste dispone:

“Competencia.- Será competente para conocer de la acción de reparación derivada del daño al medio ambiente antártico el tribunal ambiental que corresponda, de conformidad a lo previsto en el número 2° del artículo 17 de la ley N° 20.600 y se le aplicarán las normas de procedimiento establecidas en dicha ley.”

Siendo este artículo idéntico a los previamente informados por la Corte, sólo cabe reiterar la opinión de la misma en el oficio de respuesta emitido el 30 de enero de 2019, en cuanto a que “la competencia establecida no presentaba dificultades y que, no obstante que no se estableciera el tribunal que debía conocer la correspondiente acción indemnizatoria, la aplicación supletoria de las normas contenidas en la Ley N° 20.600 permitirían determinar que este debiese ser el Juzgado de Letras en lo Civil del lugar donde se produjo el daño”.

ii. Artículo 49

El nuevo artículo 49 establece importantes innovaciones, por cuanto distingue entre dos tipos de conductas que serán conocidas por distintos tribunales. Así, la Superintendencia del Medio Ambiente conocerá de las infracciones que tengan que ver con infracciones a mecanismos de gestión ambiental, mientras que será el Juzgado de Policía Local la autoridad competente para cursar multas por infracciones desvinculadas de algún mecanismo de esta clase.

Siendo esto así, la modificación parece haber hecho eco, al menos parcialmente, de la última opinión de la Corte vertida sobre el particular, en la que se enfatizó que:

“la competencia otorgada a los Juzgados de Policía Local rompe con la regla general establecida para las infracciones en materias medioambientales, donde la fiscalización y potestad sancionadora es ejercida por la Superintendencia de Medioambiente, según lo establece el artículo 64 de la Ley N° 19.300, Sobre Bases Generales del Medioambiente y el artículo 35 de la Ley N° 20.417, que Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, mientras que las reclamaciones en contra de las resoluciones de dicha Superintendencia son conocidas por el Tribunal Ambiental respectivo. Asimismo, tanto la naturaleza como la gravedad de la conductas prohibidas descritas en el artículo 46 del proyecto de ley, se condicen con aquellas respecto



de las cuales la Superintendencia tiene competencia para sancionar, establecidas en el artículo 36 de la ley N° 20.417.

Sólo excepcionalmente los Juzgados de Policía Local están facultados para conocer infracciones a la normativa medioambiental, como ocurre con la aplicación de los apremios establecidos en el inciso primero del artículo 23 de la ley N° 18.287 y para ejercer las acciones ejecutivas a que se refiere el inciso segundo de dicho artículo (artículo 45 de la ley N° 20.283, Sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal).

En virtud de lo anterior, parece acertado preguntarse si no resulta más conveniente que el régimen sancionatorio para estas infracciones sea el previsto en la legislación general, esto es, la fiscalización y potestad sancionatoria radicadas en la Superintendencia de Medio Ambiente y las reclamaciones en contra de ella que sean conocidas por el Tribunal Ambiental, toda vez que se trata de órganos que ya cuentan con dicha competencia y que, en razón de su especialidad, se encuentran en mejores condiciones de resguardar los intereses en juego, sin perjuicio que además contribuiría a evitar la superposición de competencias”.

Esta opinión fue apoyada explícitamente, también, en el segundo informe de la Comisión de Relaciones Exteriores recaído en el proyecto de ley, en donde el asesor del Ministerio de Defensa Nacional, señor Pablo Urquizar, sostuvo que:

“en la mesa técnica hubo un acuerdo unánime en torno a que el tribunal que conociera de las infracciones contenidas en el presente estatuto no fuese un juzgado de policía local. Sobre la base de dicho consenso, se consultó a otros ministerios por el tribunal más adecuado para conocer de estos asuntos, donde se consideró la opción de incorporar la institucionalidad ambiental que considera la fiscalización de la Superintendencia del Medio Ambiente y la competencia de los tribunales ambientales, para lo cual se presentaría una nueva indicación.”

Considerando esto, llama la atención que el nuevo artículo 49 del proyecto haya mantenido parte de la competencia para conocer infracciones administrativas de esta clase en los juzgados de Policía Local y lo haya hecho, exclusivamente, en relación a las hipótesis infraccionales establecidas en los números 3 y 4 del artículo 48, las que dicen relación con las siguientes conductas:

“Infracciones. Se castigará a la persona natural o jurídica que realice una actividad en la Antártica o en el Océano Austral e incurra en las siguientes conductas:

[...] 3. Al que eliminar cualquier tipo de basura en el mar de la Antártica en los términos previstos en el artículo 5 del Anexo IV del Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente o eliminar cualquier tipo de



basura o residuo en la Antártica, sea en el mar, hielo o en tierra, en infracción a los procedimientos establecidos en el reglamento lo que se castigará con multa entre 100 y 10.000 unidades tributarias mensuales.

4. Al que descargare en el mar de la Antártica aguas residuales en los términos previstos en el artículo 6 del anexo IV del Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente lo que se castigará con multa de 100 a 10.000 unidades tributarias mensuales”.

Al respecto, se estima que, o bien se señala la posibilidad de que la Superintendencia del Medio Ambiente pueda conocer de esta clase de infracción (aunque eso puede implicar una modificación de la Ley N° 20.417 si se entendiera que actualmente se reserva a la Superintendencia del Medio Ambiente el control de los instrumentos de gestión, dejando en manos de la justicia ordinaria el conocimiento de infracciones que no impliquen esta clase de incumplimiento), o se determina que esta clase de infracción tendrá el carácter de una falta penal, que pueda ser investigada y perseguida por el Ministerio Público, de conformidad a las normas generales.

De aceptar la solución anterior, resulta claro que sería necesario también modificar los incisos tercero y cuarto del artículo 50 del proyecto que, cuyo informe no ha sido solicitado por el oficio remitido, pero que establecen el procedimiento que ha de seguirse en aquellas infracciones al artículo 48 que deban ser conocidas por el Juez de Policía Local.

iii. Artículo 53

El artículo 53 de la iniciativa en su actual redacción corresponde al equivalente del antiguo artículo 51, ya informado por la Corte sin reparos, en el que se establece la competencia de la Fiscalía Regional de Punta Arenas y los tribunales reformados de dicha ciudad (el Juzgado de Garantía y el Tribunal del Juicio Oral en lo Penal competente) para investigar, acusar y conocer, respectivamente, de los delitos tipificados en el proyecto de ley.

Por tanto, considerando que este articulado ahora sometido al conocimiento de esta Corte no implica cambios mayores respecto de la anterior versión ya informada, solo cabe reiterar informe favorable en relación a esta norma.

Cuarto: Observaciones respecto a otras disposiciones

i. Artículo 54

El artículo 54, que corresponde a la versión actualizada del artículo 52 de la última versión del proyecto informada por la Corte, modificó radicalmente la estructura típica de los delitos antárticos. Al hacerlo suprimió, entre otras disposiciones, aquella antiguamente ubicada en el numeral 2 del artículo y en la que la Corte advirtió severas carencias, en razón de que no describía “en sus



contornos mínimos la conducta típica, determinación que le incumbe al legislador”. Pues bien, la fisonomía actual de los delitos especiales en materia antártica ha diferido en mucho de aquella planteada originalmente, ganando sus descripciones típicas certeza y certidumbre.

ii. Artículo 37

En su informe anterior, la Corte había criticado el inciso 4° del antiguo artículo 35 del proyecto, que es equivalente al actual artículo 37 de la iniciativa, en razón de que a su juicio no regulaba de modo adecuado “las exigencias ambientales, definiendo los parámetros e indicadores generales de medición de impacto al medio ambiente local, así como las normas mínimas de procedimiento; sin perjuicio de dejar abierta la posibilidad de regular el detalle de dichos aspectos a nivel reglamentario”. En la nueva propuesta el legislador avanzó en estas materias, regulando de modo mucho más detallado estas materias, tal como se aprecia de la incorporación de nuevos incisos y numerales en el artículo en comento.

iii. Artículo 44

El artículo 44 del proyecto es una copia idéntica del antiguo artículo 42 del mismo informado ya por la Corte, y que regula la titularidad de la acción ambiental destinada a obtener la reparación del daño al medio ambiente antártico, señalando que esta recaerá sobre el Estado de Chile, por intermedio del Consejo de Defensa del Estado.

Atendido esto, sólo cabe reiterar lo dicho por el máximo tribunal en sus dos informes anteriores, en el sentido de señalar que “dicha acción no debiese recaer sólo en el Estado, debido al interés que suscita para toda la humanidad este territorio. En este sentido destaca que la importancia que su cuidado reviste lleva razonablemente a meditar sobre la consideración, como titulares de la acción, de todas las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que hayan sufrido el daño o perjuicio”

iv. Artículo 51

Al igual que en el caso anterior, el artículo 51 corresponde a una copia textual de la antigua disposición del artículo 49, que establecía un deber de informar, en los siguientes términos: “toda sentencia firme condenatoria, recaída en procesos por infracciones a la presente ley, deberá ser comunicada al más breve plazo por los Tribunales competentes al Ministerio de Relaciones Exteriores”.

En su respectivo informe esta Corte observó esta disposición señalando que “no se establecían reglas en orden a determinar la finalidad, uso, plazo de mantenimiento de los antecedentes y los sujetos habilitados para obtener a la



información, cuestiones que resultan necesarias por tratarse de información sensible”. Además se argumentó que “así considerada, la norma no prevé regulaciones básicas que garanticen el adecuado tratamiento de los datos del infractor”, agregando que “de prosperar la iniciativa, se corre el riesgo razonable que los antecedentes del infractor queden indefinidamente en este repositorio de sentencias a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores”.

Quinto: Que, en síntesis, respecto a las tres normas consultadas del proyecto de ley en comento, dos de ellas (artículos 45 y 53) no presentan modificación en su redacción, desde el proyecto de ley anterior informado, que amerite hacer alguna observación distinta a lo ya informado por lo que se reitera informe favorable a su respecto. En cuando al artículo 49, habiéndose modificado y acogido parcialmente las recomendaciones en el informe anterior, se reitera la conveniencia de que el régimen sancionatorio respecto de las infracciones 3 y 4 del artículo 48 quede entregado a la Superintendencia de Medio Ambiente y las reclamaciones en su contra al Tribunal Ambiental, o en su defecto, se determine que esta clase de infracciones tendrán el carácter de falta penal, que puede ser investigada y perseguida por el Ministerio Público, pero en ningún caso que se entregue a los Juzgado de Policía Local, por razones de especialidad y delimitación de competencias.

Sexto: Que finalmente, y aun cuando no han sido consultadas otras normas además de las antes referidas, se hace presente que respecto de los artículos 54 y 37 se observan avances en cuanto a su redacción, acorde con lo informado anteriormente; y respecto a los artículos 44 y 51 se reiteran las observaciones esgrimidas en el informe anterior pues se estima que existen aún aspectos relevantes a ser considerados en su regulación.

Séptimo: Que esta Corte, hace presente que las observaciones efectuadas a la moción consultada, son sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 145 y siguientes del Decreto Ley N° 2.222, de 1.978.

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 “Establece el Estatuto Chileno Antártico”, (Boletín N° 9.256-27).

Oficiese.

PL 5-2020.-”.



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.



HEXPXPQYH