

OFICIO N° 140 - 2020

INFORME PROYECTO DE LEY N° 27-2020

Antecedente: Boletín N° 9.256-27

Santiago, veintinueve de julio de 2020.

Por Oficio RE N° 43/2020, de 14 de julio de 2020, el presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, señor Juan Pablo Letelier Morel, 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, puso en conocimiento de la Corte Suprema el proyecto de ley que “*Establece el Estatuto Chileno Antártico*” (Boletín N° 9.256-27).

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión de 27 de junio en curso, presidida por su titular señor Guillermo Silva Gundelach, e integrada por los ministros señores Künsemüller y Brito, señoras Maggi, Egnem y Sandoval, señores Fuentes y Blanco, señoras Chevesich y Muñoz S., señores Valderrama, Dahm y Prado, señoras Vivanco y Repetto, señor Llanos y suplente señor Zepeda, acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación:

AL PRESIDENTE

DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES

DEL SENADO

SEÑOR JUAN PABLO LETELIER MOREL

VALPARAÍSO



“Santiago, veintinueve de julio de dos mil veinte.

Vistos:

Primero. El presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, señor Juan Pablo Letelier Morel, mediante Oficio RE N° 43/2020, de 14 de julio de 2020, puso en conocimiento de la 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° 9.256-27).

Segundo. Contenido del Proyecto.

Se señala que el proyecto de ley que “Establece el Estatuto Chileno Antártico” se funda en la necesidad de establecer una actualización de la legislación nacional en materia de protección del continente Antártico. Ello, en razón de la situación climática actual y, especialmente, en virtud de las obligaciones internacionales que ha adquirido nuestro país tras la suscripción del Tratado Antártico¹. De esta manera, la iniciativa pretende incrementar 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, de modo que puedan balancearse los intereses legítimos de Chile en dicho territorio y sus obligaciones en el contexto del derecho internacional².

Se indica en el mensaje que “*la ley que se propone debe ser un instrumento regulador eficiente del actuar de Chile en la Antártica, entregando herramientas jurídicas y administrativas para llevar adelante la Política Antártica Nacional con una visión coordinada al interior del Estado, y de largo plazo*”³ y, junto con ello, “*nuestro país debe dotarse de mecanismos que permitan la aplicación e implementación regular, por los organismos competentes, de los tratados internacionales que integran el Sistema del Tratado Antártico*”⁴.

Tercero. Informes anteriores de la Corte Suprema.

a.- Oficio N° 116-2014, de 10 de diciembre de 2014.

¹ Vigente en nuestro ordenamiento jurídico, desde el año 1961.

² Mensaje proyecto de ley boletín N° 9.256-27, de 4 de enero de 2014.

³ *Ibid.*

⁴ *ibid.*



La Corte informa los artículos consultados del proyecto, esto es el inciso 4° del artículo 29, y los artículos 36, 37, 41, 42, 43 y 46.

1.- En general respecto del proyecto se expresó que *“puede ser atendible una regulación especial para el territorio antártico desde el punto de vista de las exigencias ambientales, pero parece necesario que sea la ley quien defina 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. Adicionalmente, dicha normativa debería tener en consideración las disposiciones referentes al sistema de evaluación ambiental previstas en la Ley N° 20.417, a fin de hacer armónico y coherente nuestro sistema de protección del Medio Ambiental”*⁵.

2.- En relación al artículo 36, que disponía la titularidad de la acción por daño ambiental antártico, se indicó que *“Al respecto, es preciso señalar que siendo la Antártica un territorio de interés de toda la humanidad, la titularidad de la acción ambiental no debiera estar limitada sólo al Estado. 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”*⁶.

3.- Sobre el artículo 37, relacionado con la competencia para conocer de la acción de reparación derivada del daño al medio ambiente antártico, no se realizan mayores observaciones a la norma.

4.- Respecto del artículo 41, que otorgaba competencia para conocer las infracciones al Juez de Policía Local de Punta Arenas, se dejó indicado que podría ser más adecuado entregar la competencia a los Juzgados de Garantía. *“Para esto, será necesario que las infracciones que el proyecto prevé sean elevadas a la categoría de falta, constituyendo, con ello, delitos radicados en sede penal (...)”*. Por otra parte se expresó que *“se advierte la ausencia de sanción para el autor de las infracciones reglamentarias en forma genérica”, circunstancia que podría restar “eficacia a la norma”, por lo cual podría ser necesario mejorar su redacción*⁷.

5.- En cuanto al artículo 42, que establecía modificaciones al procedimiento previsto en la Ley N° 18.287, que debe seguirse ante el Juez de Policía Local y

⁵ Corte Suprema. Oficio N° 116-2014, de 10 de diciembre de 2014.

⁶ Corte Suprema. Oficio N° 116-2014, de 10 de diciembre de 2014.

⁷ Ibid.



la detención *in fraganti*, se reitera que se debería reemplazar la instancia hacia los juzgados de garantía y además se repara en que *“En definitiva, este punto de la iniciativa se establece un deber de caución genérico para asegurar la comparecencia del infractor ante el juez, en circunstancias que los ilícitos que hacen procedente la intervención judicial son tanto de carácter delictual como infraccional, pudiendo resultar razonablemente desproporcionada tal medida así concebida. (...) Adicionalmente, se observa que el numeral en comento no señala el contenido de la caución, lo que incumple un presupuesto básico de las medidas cautelares, quedando su fijación a la discrecionalidad de la autoridad, lo que parece improcedente”*⁸.

6.- En relación al artículo 43 y la comunicación de sentencias firmes condenatorias al Ministerio de Relaciones Exteriores, se afirma que *“No obstante tratarse de información sensible, la iniciativa no señala reglas claras en relación a la finalidad, uso, plazo de mantenimiento de los antecedentes y los sujetos habilitados para acceder a dicha información. (...) 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”*⁹.

7.- Finalmente, respecto del artículo 46 que establece los delitos especiales que se produzcan en el territorio antártico, no se establecen reparos, salvo en cuanto al numeral 2, que no describe en sus contornos mínimos exigibles a las conductas típicas.

b.- Oficio N° 20-2019, de 30 de enero de 2019.

La Corte analiza los artículos 36, 42, 43, 47, 48, 49 y 51.

1.- En cuanto al artículo 43 (artículo 37 en el proyecto original), que establecía competencia para conocer de la acción de reparación por daño ambiental antártico, no se realizaron comentarios.

2.- Respecto del artículo 47, que otorga competencia para conocer de las infracciones del proyecto al Juez de Policía Local de Punta Arenas, se insistió que de mantenerse la normativa y no elevar a falta las inconductas – que permitiría conocer de ella a los tribunales del sistema procesal penal de Punta Arenas –, *“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*

⁸ Corte Suprema. Oficio N° 116-2014, de 10 de diciembre de 2014.

⁹ Ibid.



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”¹⁰. Se reitera a su vez “la ausencia de sanciones tratándose de una infracción genérica a los reglamentos”¹¹.

3.- En relación al artículo 48 (artículo 42 en proyecto original), que regula el procedimiento según el cual el Juzgado de Policía Local respectivo conocerá las infracciones y las normas sobre detención, se reiteró la observación efectuada en el año 2014, sosteniéndose: “No obstante, aún resulta plenamente pertinente el cuestionamiento respecto de los funcionarios que pueden practicar la detención y a la inexistencia de suficientes garantías para las personas afectadas por ella”¹².

4.- En cuanto al artículo 51, que establecía los delitos especiales producidos en territorio antártico, se mantuvieron los comentarios realizados al artículo 46 del proyecto consultado en 2014 en el Oficio N° 116-2014 de 10 de diciembre de 2014.

5.- Además se realizaron observaciones a los artículos 36, 42 y 49, reiterando las efectuadas en el Oficio N° 116-2014 de 10 de diciembre de 2014 sobre la evaluación de impacto ambiental (artículo 29 proyecto consultado en 2014), la titularidad de la acción de reparación por daño ambiental (artículo 36 del proyecto consultado en 2014) y el deber de informar las sentencias firmes condenatorias al Ministerio de Relaciones Exteriores (artículo 43 del proyecto consultado en 2014), respectivamente.

c.- Oficio N° 46-2020, de 13 de febrero de 2020.

La Corte analizó los artículos 37, 44, 45, 49, 51, 53 y 54.

1.- Respecto del artículo 45, que regula la competencia para conocer de la acción por daño ambiental en el territorio antártico chileno, se reiteró el pronunciamiento efectuado en el Oficio N° 20-2019 de 30 de enero de 2019, debido a que no se había modificado el contenido del mismo.

¹⁰ Corte Suprema. Oficio N° 20-2019 de 30 de enero de 2019.

¹¹ Ibid.

¹² Ibid.



2.- En cuanto al artículo 49, que establecía competencias de la Superintendencia del Medio Ambiente para conocer infracciones de mecanismos de gestión ambiental y del Juzgado de Policía Local respecto de infracciones que no tuviesen ese carácter, se señaló que *“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. (...) 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”*¹³.

3.- Por su parte, sobre el artículo 53, que prescribía la competencia de la Fiscalía Regional de Punta Arenas y los tribunales reformados de dicha ciudad para el conocimiento de los delitos especiales en territorio antártico, no se presentaron reparos debido a que no se hicieron cambios mayores a la versión informada en el año 2019.

4.- Además, se realizaron observaciones a los artículos 54, 37, 44 y 51. Así, en cuanto al artículo 44 (artículo 42 en la consulta anterior), relativo a la titularidad de la acción por daño ambiental, y al artículo 51 (artículo 49 en la consulta anterior), en cuanto la comunicación al Ministerio de Relaciones Exteriores de las sentencias condenatorias, se reiteraron las observaciones efectuadas en los oficios precedentes. Por otro lado, respecto al artículo 54 (artículo 52 en consulta anterior), relacionado con los delitos especiales en territorio antártico no se emitieron reparos debido a que la nueva descripción de éstos cumplía con requisitos de certeza y certidumbre de las conductas típicas. Por último, en el caso del artículo 37 (artículo 35 en consulta anterior), relacionado con la evaluación ambiental, tampoco se emiten reparos debido a que se habían realizado avances en los requisitos mínimos de éstos.

¹³ Corte Suprema. Oficio N° 46-2020 de 13 de febrero de 2020.



Cuarto. Informe sobre las disposiciones consultadas.

En esta ocasión la consulta efectuada por el Honorable Senado se realiza en específico respecto de los artículos 45, 50 y 53 del proyecto de ley, relacionados con el Tribunal competente para conocer de la acción de reparación derivada del daño al medio ambiente antártico, el procedimiento de reclamación de las infracciones establecidas en la propuesta y los delitos especiales cometidos en territorio antártico.

Quinto. A.- Competencia para conocer de la acción de reparación del daño ambiental en el territorio antártico.

Con la incorporación de un inciso segundo, el tenor del artículo es el siguiente:

“Artículo 45.- 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 aplicarán las normas de procedimiento establecidas en dicha ley.

La competencia del tribunal no se extenderá a las personas extranjeras señaladas en el artículo VIII del Tratado Antártico y en el artículo XXIV de la Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos”.

De esta manera, respecto del primer inciso, nuevamente se considera adecuado que sean los Tribunales Ambientales quienes conozcan respecto de la acción de reparación por daño ambiental, aplicándose el procedimiento establecido en la Ley N° 20.600, por cuanto se mantiene el sistema procesal medioambiental, radicando la competencia en los referidos entes jurisdiccionales.

El artículo VIII del Tratado Antártico prescribe que *“...en lo que concierne a la jurisdicción sobre todas las demás personas en la Antártida, los observadores designados de acuerdo con el párrafo 1 del Artículo VII y el personal científico intercambiado de acuerdo con el subpárrafo 1(b) del Artículo III del Tratado, así como los miembros del personal acompañante de dichas personas, estarán sometidos sólo a la jurisdicción de la Parte Contratante de la cual sean nacionales, en lo referente a las acciones u omisiones que tengan lugar mientras se encuentren en la Antártida con el fin de ejercer sus funciones”*¹⁴. Por otro lado, en el literal c) del numeral 2 del artículo XXIV de la

¹⁴ Tratado Antártico, ver Artículo VIII.



Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, se dispone: *“Los observadores e inspectores designados permanecerán sujetos a la jurisdicción de la Parte Contratante de la que sean nacionales. Ellos informarán a los Miembros de la Comisión que los hubieren designado, los que a su vez informarán a la Comisión”*¹⁵.

Esta norma fue incorporada por indicación del Ejecutivo, señalando que *“...en relación con la competencia otorgada a los tribunales u organismos administrativos nacionales para conocer de la reparación ambiental del territorio antártico o de las infracciones al presente estatuto, la Secretaría de Estado ha analizado la opción de incorporar una regla que armonice el marco normativo con el Tratado Antártico, exceptuando de dicha competencia a las personas señaladas en su artículo VIII, principalmente extranjeros que desarrollan labores científicas”*¹⁶. La indicación fue aprobada por la unanimidad de los senadores miembros de la comisión¹⁷.

Se precisa que la norma del inciso segundo está vinculado con el anterior y debe considerarse que está referido al daño ambiental, en todas las demás materias regirá igual principio recogido en las normas contenidas en las convenciones citadas, aspecto que resulta muy pertinente destacar, tanto por las consecuencias jurídicas que ello encierra, cuanto por ser ya una determinación estatal aprobada con anterioridad.

Sexto. B.- Reclamación ante los Tribunales Ambientales y Corte de Apelaciones de Punta Arenas.

El nuevo texto del artículo 50 consultado prescribe lo siguiente:

“Artículo 50.- Procedimiento. Para efectos del artículo anterior, la Superintendencia del Medio Ambiente conocerá de las infracciones en conformidad al procedimiento establecido en el artículo segundo de la ley N° 20.417, que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente.

De la misma forma, el régimen de impugnación de los actos que dicte la Superintendencia del Medio Ambiente, seguirá las reglas de su ley orgánica.

Por su parte, la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante conocerá de las infracciones en conformidad al procedimiento

¹⁵Ver Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos. Artículo XXIV.

¹⁶ Informe Complementario del Segundo Informe de la Comisión de Relaciones Exteriores recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que establece el Estatuto Chileno Antártico. p. 4.

¹⁷ Informe Complementario del Segundo Informe de la Comisión de Relaciones Exteriores recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que establece el Estatuto Chileno Antártico. p. 8.



sancionatorio establecido en el Título IX del decreto ley N° 2.222, de 1978, que sustituye Ley de Navegación, y su reglamento.

En contra de la resolución de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante que imponga multa, el afectado podrá reclamar, dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación, ante la Corte de Apelaciones de Punta Arenas. Este reclamo se sujetará a las siguientes reglas:

a) El reclamante señalará en su escrito, con precisión, la norma legal que se supone infringida, la forma como se ha producido la infracción y, finalmente, las razones por las cuales la resolución administrativa le perjudica.

b) La Corte dará traslado al reclamado por el término de diez días hábiles. Evacuado el traslado o teniéndosele por evacuado en rebeldía, la Corte podrá abrir un término de prueba, si así lo estima necesario, el que se regirá por las reglas de los incidentes que contempla el Código de Procedimiento Civil.

c) Vencido el término de prueba, se remitirán los autos al fiscal judicial para su informe y a continuación se ordenará traer los autos en relación. La vista de esta causa gozará de preferencia.

d) La Corte, en su sentencia, si da lugar al reclamo, declarará la anulación total o parcial de la resolución impugnada; y dictará la resolución que corresponda para reemplazar la resolución anulada.

e) El fallo que resuelva la reclamación será inapelable. Sin embargo, la parte agraviada podrá presentar recurso de casación para ante la Corte Suprema, de conformidad con las disposiciones del Código de Procedimiento Civil”.

El artículo 50 en sus versiones anteriores como artículo 41 y artículo 47, otorgaban competencia para conocer de determinadas infracciones a los Juzgados de Policía Local. Luego, en la última versión consultada como artículo 49, distingue entre asuntos que son competencia de la Superintendencia del Medio Ambiente y de los Juzgados de Policía Local. Actualmente, el texto aprobado por la Comisión de Relaciones Exteriores consultado, realiza una nueva modificación otorgando competencia a la Superintendencia del Medio Ambiente respecto de algunas infracciones y a la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (DIRECTEMAR) respecto de otras.



En cuanto a la competencia por parte de la Superintendencia del Medio Ambiente, de acuerdo a las normas de procedimiento establecidas en la Ley N° 20.417, resulta del todo apropiada al mantener el sistema medioambiental determinado por el legislador, potenciando las capacidades técnicas de éste organismo y su competencia respecto de los instrumentos de gestión ambiental.

La norma entrega el conocimiento de algunas infracciones a DIRECTEMAR, que es una autoridad sectorial especializada, en torno a lo cual corresponde al legislador su determinación. Sin embargo, procede insistir en que existe un sistema medioambiental al interior de la Administración y en lo jurisdiccional, sin que se observen argumentaciones suficientes para hacer excepción al mismo, debiendo insistirse en los pareceres expresados con anterioridad: resulta adecuado que todas las infracciones sean conocidas por la Superintendencia del Medio Ambiente.

Se debe precisar que la competencia que se otorga a DIRECTEMAR, lo es respecto de las infracciones establecidas en los numerales 3 y 4 del artículo 48 de la propuesta legislativa, que disponen:

“Artículo 48.- 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 eliminare 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 eliminare 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”.

Considerando el tipo de infracciones, se puede reconocer la atingencia de que participe un órgano como la DIRECTEMAR, ya que el objeto material regulado tiene gran similitud con otras infracciones descritas en el título IX del Decreto Ley N° 2.222 de 1978 que sustituye la Ley de Navegación (derrame de hidrocarburos y otras sustancias nocivas en las aguas). Sin embargo, existen



ciertas infracciones que se encuentran definitivamente fuera de sus competencias, como lo son aquellas relacionadas con eliminar basura o residuos en el hielo en la tierra o hielos del territorio antártico, especialmente si tenemos en consideración que dentro de las facultades de fiscalización y control no se encuentran zonas terrestres. Así se puede observar que el artículo 3° literal m) de la Ley Orgánica de la DIRECTEMAR¹⁸ dispone:

“Artículo 3. Corresponde a la Dirección: (...) m) Ejercer la fiscalización y control de las playas y de los terrenos fiscales de playa colindantes con éstas en el mar, ríos y lagos; de las rocas, fondos de mar y porciones de agua dentro de las bahías, ríos y lagos, y a lo largo de las costas del litoral y de las islas, cuyo control y fiscalización otorgan las leyes al Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina; y...”

En todo caso, en la comparación de los procedimientos sancionatorios de la Ley N° 20.417 con el D.L. N° 2.222, se puede observar que la normativa de la Ley N° 20.417 es más completa que la del D.L. N° 2.222. Así, en el D.L. N° 2.222, el párrafo 3°, de las sanciones y multas, del Título IX, se establece de la aplicación de multas, previa información sumaria, sin que se contemple, a nivel legal, un mayor desarrollo del procedimiento previo ni los elementos que se tendrán en consideración para adoptar la decisión. Un ejemplo de esto, son los artículos 149 y 151, que disponen:

“Art. 149. Corresponde a la Dirección aplicar las sanciones y multas por contravención de las normas del párrafo 1° de este Título, en conformidad al reglamento. La misma autoridad aplicará las sanciones en que incurran las naves chilenas que efectúen descargas ilegales de hidrocarburos fuera de las aguas sometidas a la jurisdicción nacional, si hubieren quedado impunes”.

“Art. 151. Las sanciones y multas por las infracciones a que se refieren los artículos anteriores, se aplicarán previa investigación sumaria de los hechos. Los afectados podrán apelar de ellas o solicitar su reconsideración al Director, previa consignación de la multa impuesta, dentro del plazo fatal de quince días, contados desde la notificación. El procedimiento a seguir en estos casos será el mismo que establezca el reglamento indicado en el artículo 87”.

Por su parte, el Reglamento para el Control de la Contaminación Acuática¹⁹, en su Título VI, desarrolla en mayor grado el procedimiento,

¹⁸ Decreto con Fuerza de Ley 292 que aprueba la Ley Orgánica de la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante.

¹⁹ Decreto 1/1992 del Ministerio de Defensa Nacional.



señalando que las multas deberán imponerse previa investigación sumaria²⁰ de los hechos. Además, se describe una graduación de las sanciones en caso de derrame, descarga o vertimiento de hidrocarburos, pero no en casos generales como los señalados en la propuesta legislativa (artículo 162). Por último, se disponen las circunstancias que se deberán considerar a la hora de aplicar una sanción, no obstante no se precisa si se deberán utilizar estas reglas en todos los casos, o sólo en el caso de hidrocarburos (artículo 163).

Por otro lado, la Ley N° 20.417 que establece la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, contiene una extensa regulación de las reglas del procedimiento administrativo sancionatorio (artículos 47 a 54), disponiéndose, entre otros, expresamente ciertas medidas que podrá tomar el instructor del procedimiento con el objeto de evitar daño inminente al medio ambiente y a la salud de las personas (artículo 48), el contenido de la proposición de la sanción por parte del instructor del procedimiento (artículo 53) y el contenido de la resolución sancionatoria (artículo 54). Además, para la determinación de todas las sanciones aplicables se disponen los criterios para la clasificación de las sanciones que determinarán los rangos de sanciones aplicables (artículo 36) y las circunstancias que se deben considerar a la hora de decidir respecto de las sanciones dentro de cada rango aplicable (artículo 40).

En cuanto a las sanciones aplicables, cabe tener en consideración que el monto de las sanciones es mucho más alto que las establecidas en la propuesta legislativa. De este modo, mientras que las sanciones de la iniciativa corresponden entre 100 a 10.000 unidades tributarias mensuales, sin disponerse de parámetros para optar entre un monto y otro, en el caso de la Superintendencia del Medio Ambiente las multas pueden ascender hasta 10.000 unidades tributarias anuales, lo cual significa una multa máxima 12 veces mayor a la propuesta, además de prescribirse otros tipos de sanciones como la clausura y la revocación de resolución de calificación ambiental, entre otras. Sanciones de esta magnitud son necesarias y absolutamente proporcionadas si consideramos el alto valor ecológico de la zona y el hecho de que nos encontramos en un territorio sujeto a dos Tratados Internacionales que tienen por objeto proteger el medio ambiente local.

²⁰ Ver artículo 1° del Manual de Investigaciones Sumarias Administrativas de la Armada de Chile.



Por otro lado, cabe tener en consideración que teniendo todas estas infracciones un contenido medio ambiental, pueden existir situaciones en que las infracciones se contrapongan unas con las otras, existiendo una contienda de competencia entre ambos órganos, como podría darse a modo de ejemplo en el caso en que se eliminaran residuos en el territorio antártico, contando con una autorización respecto de ciertas actividades, pero no respecto de los residuos. Esta situación podría provocar además de una doble sanción y respuestas disímiles, la emisión de una serie de actos por parte de las autoridades que, con el objeto de dilucidar el órgano competente, deriven en el retardo en la ejecución de las medidas necesarias para resguardar el medio ambiente.

De acuerdo a lo anterior y, en resumen, existen numerosas razones para preferir la competencia de la Superintendencia del Medio Ambiente por sobre la DIRECTEMAR, teniendo en cuenta que el procedimiento administrativo sancionatorio ante la Superintendencia es más completo y por lo tanto contiene mayores garantías tanto para el infractor como para los interesados en la protección del medio ambiente; contempla herramientas para asegurar durante el procedimiento administrativo que se resguarde el medio ambiente; considera, en el tramo superior, multas y sanciones más altas, lo cual pareciera ser más favorable en términos de proporcionalidad, considerando el alto valor ecológico del lugar y los compromisos internacionales; y en adición, permite tener sólo un sistema de sanciones, lo cual supera de antemano dificultades producidas por las eventuales contiendas de competencia o respuestas institucionales disímiles.

Cabe hacer hincapié que las atribuciones legales de la Superintendencia del Medio Ambiente son lo suficientemente amplias para abordar estas funciones, pues debe velar no sólo por el cumplimiento de los instrumentos de gestión ambiental, tal como lo ha advertido esta Corte:

“Que, conforme a lo expuesto, la labor de la Superintendencia del Medio Ambiente debe ser entendida en el contexto, más amplio, de la normativa destinada a cautelar el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y, en consecuencia, sus atribuciones y facultades no pueden ser comprendidas como restringidas y limitadas, exclusivamente, a la fiscalización y sanción de las conductas transgresoras vinculadas con



*actividades que hayan sido sometidas al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental*²¹.

Esta interpretación además va de la mano con lo prescrito en el artículo 2° literal t) de la Ley N° 20.417 que dispone dentro de las funciones y atribuciones de este órgano: “t) *Fiscalizar el cumplimiento de las demás normas e instrumentos de carácter ambiental, que no estén bajo el control y fiscalización de otros órganos del Estado*”.

Por lo tanto, pareciera más acertado optar por una competencia exclusiva por parte de la Superintendencia del Medio Ambiente, en vez de distribuir la competencia de las infracciones con la DIRECTEMAR por las razones esgrimidas precedentemente, como también los criterios y fundamentos expuestos por la Corte Suprema en los Oficios N° 20-2019, de 30 de enero de 2019 y N° 46-2020 de 13 de febrero de 2020. Sin perjuicio de lo anterior, en el caso de que no se optara por otorgar competencia a la Superintendencia del Medio Ambiente respecto de la totalidad de las infracciones del artículo 48, se recomienda al menos equiparar los rangos de las sanciones a aquellas del artículo 39 de la Ley N° 20.417.

Además, atribuida la competencia a la autoridad de la Superintendencia del Medioambiente, la impugnación jurisdiccional queda precisamente determinada, sin requerir del establecimiento de un nuevo sistema ad hoc para su conocimiento como es el que se propone en este proyecto.

Ahora bien, no obstante lo establecido precedentemente, y teniendo en cuenta que la opinión es la de entregar la competencia de todas las infracciones a la Superintendencia del Medio Ambiente, a continuación se procederá a analizar la reclamación propuesta en contra de la sanción que imponga la DIRECTEMAR para ante la Corte de Apelaciones de Punta Arenas – recordemos que en el caso de las infracciones de competencia de la Superintendencia del Medio Ambiente, el proyecto alude al régimen de reclamación de su ley orgánica, por lo que no hay innovación que observar-.

En primer orden, se debe recordar que respecto de los contenciosos administrativos, la Corte Suprema ha reiterado en numerosos informes a proyectos de Ley, lo señalado en el Acta 174-2014, en la cual se sostiene que *“...el escenario ideal para tratar los procedimientos contenciosos administrativos en sede jurisdiccional, es contar con tribunales contenciosos*

²¹ Corte Suprema, Rol N° 15549-2017, de 8 de enero de 2018. Sentencia de Reemplazo considerando 7°.



administrativos especializados dentro del Poder Judicial, tal como la Corte Suprema lo ha señalado en innumerables ocasiones al informar proyectos de ley (...) Como última alternativa, y en pos de fortalecer la uniformidad y certeza en la aplicación del derecho en la materia, se propone realizar una modificación legal en orden a igualar los procedimientos especiales contenciosos administrativos que hoy se aplican. (...) Así, se propone entregar la competencia de los procesos contenciosos administrativos especiales, en primera instancia, a las Cortes de Apelaciones que correspondan según las reglas generales, debiendo tramitarse las respectivas causas de acuerdo al procedimiento de ilegalidad municipal contemplado por el artículo 151 letras d) a i) del D.F.L. N° 1/2006, del Ministerio del Interior, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades²².

De esta forma, en el caso que se insistiera en mantener la competencia en DIRECTEMAR, podría constituir una buena técnica jurídica otorgar competencia a la Corte de Apelaciones de Punta Arenas para conocer del reclamo de ilegalidad. En la misma línea, en cuanto al procedimiento, se puede observar que las reglas incorporadas son similares a las establecidas para el reclamo de ilegalidad de Municipalidades, por lo que tampoco se formularán reparos en este sentido.

No escapará al elevado conocimiento del legislador que en materia medioambiental se ha establecido un sistema de impugnación arduamente discutido, conforme al cual se radica la competencia en los Tribunales Ambientales especializados y luego los recursos de apelación o casación son de conocimiento de las Cortes de Apelaciones o Corte Suprema directamente, de manera alternativa y no sucesiva, con o cual se pretende imprimir mayor rapidez a la determinación jurisdiccional. En este caso se altera lo anterior y se dispone el reclamo de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones y luego se otorga la posibilidad de recurrir de casación ante la Corte Suprema.

Séptimo. C.- Competencia procesal penal.

El artículo 53 de la iniciativa, en su actual redacción, corresponde exactamente a aquel ya informado por la Corte el 13 de febrero de 2020 (antiguo artículo 53) y 30 de enero de 2019 (antiguo artículo 51), estableciendo:

²² Acta 174-2014, de 24 de octubre de 2014. Pleno de la Corte Suprema, en Pinto, jurisdicción de la Corte de Apelaciones de Chillan.



“Artículo 53.- Competencia. Investigará y perseguirá la responsabilidad de los delitos consagrados en este párrafo, cuando éstos sean cometidos en el territorio de la Antártica y en el Océano Austral, la fiscalía regional de Punta Arenas, y su conocimiento corresponderá al juzgado de garantía y al tribunal de juicio oral en lo penal competente”.

De esta manera, la propuesta establece la competencia de la Fiscalía Regional de Punta Arenas para investigar y acusar a aquellos imputados por los delitos tipificados en el proyecto de ley; mientras que se designa a los tribunales reformados de dicha ciudad (el Juzgado de Garantía y el Tribunal del Juicio Oral en lo Penal competente) como competentes para conocer y resolver estas imputaciones.

Considerando que la Corte ya expresó su conformidad con el contenido del citado artículo, y que este no ha sufrido ninguna modificación de relevancia en su tramitación legislativa, solo cabe reiterar informe favorable en relación a esta norma.

Octavo. D.- Otras materias que se informan.

1.- El artículo 44 de la iniciativa propuesta prescribe:

“Artículo 44.- Titularidad de la acción ambiental. El Estado de Chile, representado por el Consejo de Defensa del Estado, será el titular de la acción ambiental destinada a obtener la reparación del medio ambiente antártico dañado.

Esta disposición no obsta a la acción indemnizatoria que pueda presentar toda persona natural o jurídica, pública o privada, que haya sufrido el perjuicio en razón del daño ambiental”.

Al respecto, no cabe más que reiterar lo expresado por la Corte Suprema en sus tres oficios anteriores en cuanto a que tanto la Ley N° 19.300 en su artículo 54, como la Ley N° 20.600 en su artículo 18 N° 2 en relación con su artículo 17 N° 2, entregan una legitimación activa más amplia para promover la acción ambiental que la prescrita en la iniciativa, ya que además del Consejo de Defensa el Estado, la acción puede ser interpuesta por las personas naturales o jurídicas que hayan sufrido daño o perjuicio y por las municipalidades.

Como fue señalado en los distintos informes de la Corte Suprema, la importancia de ampliar la legitimidad radica en que *“...siendo la Antártica un territorio de interés de toda la humanidad, la titularidad de la acción ambiental*



no debiera estar limitada sólo al Estado. 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. Ello armoniza de mejor manera con las normas ambientales antes citadas”²³.

2.- El artículo 51 de la propuesta legislativa dispone:

“Artículo 51.- Deber de informar. Toda sentencia firme condenatoria recaída en procesos por infracciones de la presente ley deberá ser comunicada al más breve plazo por los tribunales competentes al Ministerio de Relaciones Exteriores”.

El texto en cuestión no ha mutado desde la primera consulta efectuada a la Corte Suprema, por lo que resulta necesario reiterar las observaciones efectuadas previamente, en el sentido de que “No obstante tratarse de información sensible, la iniciativa no señala reglas claras en relación a la finalidad, uso, plazo de mantenimiento de los antecedentes y los sujetos habilitados para acceder a dicha información. (...) 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 Exteriores²⁴”.

Además, como registro público, podrá ser requerido de información conforme a los artículos 5° y 11° de la Ley de Transparencia por ser llevado por la autoridad pública y con fondos fiscales, labor en la cual quedará afectada la autoridad administrativa a la supresión del texto de los archivos que componen en repositorio de los datos personales y sensible, debiendo anonimizar el documento respecto.

Noveno. Conclusiones

Como se ha podido observar en el presente informe, el proyecto de Ley que Establece el Estatuto Chileno Antártico ha avanzado sustancialmente en su contenido, realizándose diversas mejoras que permiten una mayor protección del territorio antártico chileno. Sin perjuicio de lo anterior, se proponen mínimas alteraciones que se podría efectuar mantener el carácter sistémico de la protección del medioambiente en nuestro país, incluyendo dicho territorio.

²³ Corte Suprema. Oficio N° 116-2014, de 10 de diciembre de 2014.

²⁴ Ibid.



En el caso del artículo 45, que dispone la competencia de la acción de reparación por daño ambiental en territorio antártico, no se presentan reparos a la propuesta contemplada en la iniciativa legal. No obstante lo anterior, respecto del nuevo inciso segundo propuesto se sugiere modificar la redacción en el sentido que clarifique que la jurisdicción otorgada a los respectivos países, no obsta a la jurisdicción de los tribunales chilenos sobre aquellas materias que, de conformidad a su legislación interna y el Derecho Internacional, se encuentran dentro del ámbito soberano de nuestro país. Además se recomienda determinar si es que esta norma tendrá una aplicación general para todo el Estatuto chileno antártico o sólo respecto de la responsabilidad ambiental.

Respecto del artículo 50, que prescribe una reclamación ante los Tribunales Ambientales y ante la Corte de Apelaciones de Punta Arenas dependiendo de la infracción cometida, se recomienda unificar la competencia de las infracciones para que todas éstas sean conocidas por la Superintendencia del Medio Ambiente, atendidas las facultades de éste órgano para tomar medidas para resguardar el medio ambiente durante el procedimiento administrativo sancionatorio, la amplitud de las reglas que rigen el procedimiento sancionatorio, la magnitud de las multas y sanciones, el alto valor ecológico del territorio antártico y la ventaja de tener un solo órgano competente respecto de las infracciones para evitar contienda de competencias.

En relación al artículo 53, que establece los delitos especiales en materia antártica, considerando que la Corte ya expresó su conformidad con el contenido del artículo, y que este no ha sufrido ninguna modificación de relevancia en su tramitación legislativa, solo cabe reiterar el informe favorable en relación a esta norma.

Por último, se reiteran las observaciones efectuadas en los Oficios anteriores a los artículos 44 y 51, sobre titularidad de la acción de reparación por daño ambiental antártico y el deber de informar al Ministerio de Relaciones Exteriores de las sentencias condenatorias por infracciones al Estatuto, respectivamente.

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).

Se deja constancia que el ministro señor Prado fue de opinión de consignar, además, 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.

Ofíciase

PL 27-2020”

Saluda atentamente a V.S.

GUILLERMO SILVA GUNDELACH
Ministro(P)
Fecha: 29/07/2020 09:55:33

JORGE EDUARDO SAEZ MARTIN
Secretario
Fecha: 29/07/2020 11:38:16

