

OFICIO N° 302-2023

**INFORME DE PROYECTO DE LEY
QUE ESTABLECE UN SISTEMA DE
INCENTIVOS PARA LA GESTIÓN
SOSTENIBLE DE SUELOS
AGROPECUARIOS (SIGESS).**

Antecedente: Boletín N° 16.391-01.

Santiago, 21 de noviembre de 2023.

Por Oficio N° 18.955, de fecha 06 de noviembre de 2023, el Presidente de la Cámara de Diputadas y Diputados, señor Ricardo Cifuentes Lillo y su Secretario General señor Miguel Landeros Perkić, pusieron en conocimiento de esta Excelentísima Corte Suprema el proyecto de ley que “Establece un Sistema de Incentivos para la Gestión Sostenible de Suelos Agropecuarios (SIGESS)”, en atención a que contiene normas que dicen 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. Ello, a fin de recabar el parecer del máximo tribunal en torno a la iniciativa, específicamente, de lo dispuesto en el artículo 23.

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión celebrada el 20 de noviembre del año en curso, presidida por su titular señor Juan Eduardo Fuentes B., e integrada por los ministros señor Muñoz G., señora Muñoz S., señores Valderrama y Prado, señoras Vivanco y Repetto, señor Llanos, señora Ravanales, señor Carroza, señora Letelier, señor Simpértigue, señora Melo, y suplente señora Lusic, acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación:

AL PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS.

SEÑOR RICARDO CIFUENTES LILLO.

VALPARAÍSO



GGKXXJWRHXS

“Santiago, veintiuno de noviembre de dos mil veintitrés.

Vistos y teniendo presente:

Primero: Que el Presidente de la Cámara de Diputadas y Diputados, señor Ricardo Cifuentes Lillo y su Secretario General señor Miguel Landeros Perkić, pusieron en conocimiento de esta Excelentísima Corte Suprema, mediante Oficio N° 18.955, de fecha 06 de noviembre de 2023, el proyecto de ley que “Establece un Sistema de Incentivos para la Gestión Sostenible de Suelos Agropecuarios (SIGESS)”, en atención a que contiene normas que dicen 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. Ello, a fin de recabar el parecer del máximo tribunal en torno a la iniciativa, específicamente, de lo dispuesto en el artículo 23.

El proyecto, corresponde al Boletín N° 16.391-01, iniciado por Mensaje e ingresado a la Cámara de Diputadas y Diputados el día 2 de noviembre de 2023, se encuentra en primer trámite constitucional y cuenta con urgencia suma en su tramitación.

Segundo: Que en el año 2010, se dictó la Ley N° 20.412 que Establece un Sistema de Incentivos para la Sustentabilidad Agroambiental de los Suelos Agropecuarios, para crear un sistema de incentivos que contribuyera a la sustentabilidad agroambiental del recurso suelo. El objetivo era la recuperación del potencial productivo de los suelos agropecuarios degradados y mantener los niveles de mejoramiento alcanzados. Este sistema de incentivos tenía una duración de 12 años, y concluyó el año recién pasado.

Para el año 2023, los incentivos de esta ley se mantuvieron a través de su incorporación en una Glosa de la Ley de Presupuesto N° 21.516, que la prorrogó para esta anualidad.

De esta manera, el presente proyecto de ley, propone la creación de un nuevo programa que reemplace al Sistema de Incentivos para la Sustentabilidad Agroambiental de los Suelos Agropecuarios, creado a través de la ley N° 20.412, en línea con los desafíos que enfrenta la agricultura para hacer un uso más eficiente y sostenible de los recursos naturales, adaptarse a los nuevos patrones climáticos, y con ello hacer una contribución positiva al medio ambiente y a la sociedad, sin desatender las necesidades de las y los usuarios del programa.

Para ello, establece por un lapso de 12 años contado desde la entrada en vigencia de la ley, un sistema de incentivos para la gestión sostenible de los suelos agropecuarios, cuyo objetivo será impulsar la adopción de prácticas por parte de los agricultores que



permita mejorar y mantener las propiedades físicas, químicas y biológicas de los suelos agropecuarios, así como para contribuir a la producción sustentable de alimentos.

Para el logro de tal objetivo, la ley regulará tres instrumentos: a) la bonificación de la gestión sostenible de los suelos agropecuarios; b) la transferencia de conocimientos para la gestión sostenible de los suelos agropecuarios, y c) el fondo comunitario para la gestión sostenible de los suelos.

Tercero: Que el proyecto de ley consta de 26 artículos permanentes, divididos en 7 títulos, y tres disposiciones transitorias. Sin pretender hacer una revisión exhaustiva de cada uno de los Títulos que integran la propuesta, el proyecto se estructura de la siguiente manera:

i. El Título I, “Disposiciones Generales”, artículos 1 y 2. Señala el objetivo central de la propuesta y define seis conceptos claves a usar por este texto legal, como son suelos agropecuarios, predio, plan de manejo, pequeño y mediano productor agrícola, y gestión sostenible de suelos agropecuarios.

ii. El Título II, “Instrumentos para la gestión sostenible de los suelos agropecuarios”, artículos 3 a 8. Se le otorga al Ministerio de Agricultura la facultad de dictar los lineamientos estratégicos por medio de los cuales los intervinientes deberán aplicar los instrumentos para la gestión sostenible de los suelos agropecuarios y se establece la regulación para cada uno de éstos.

iii. El Título III, “Reglas generales sobre el acceso a los instrumentos y su funcionamiento”, artículos 9 a 15. Regulan los mecanismos, requisitos y procedimientos para acceder a los instrumentos de esta ley, y los recursos y prohibiciones del sistema.

iv. El Título IV, “De los planes de manejo, del Registro Público de Operadores del Sistema de Gestión Sostenible de Suelos Agropecuarios y de los laboratorios acreditados”, artículos 16 a 18. Se regulan los planes de manejo los cuales son requisito para optar a la entrega de la bonificación estatal propuesta, y que deberán ser confeccionados y suscritos por operadores habilitados, e inscritos en el registro que se crea en virtud de la presente ley. Los laboratorios acreditados, son los encargados de diagnosticar la condición de suministro de los elementos esenciales del suelo.

v. El Título V “De los incumplimientos y las sanciones”, artículos 19 a 23. Señala las principales hipótesis de incumplimiento por parte de los beneficiarios del sistema.

vi. El Título VI, “De la evaluación y monitoreo del Sistema”, artículos 24 y 25. Regula las funciones de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA) en la evaluación y monitoreo del sistema.



vii. El Título de “Disposiciones Finales”, artículo 26. Establece que el reglamento de esta ley deberá ser expedido por intermedio del Ministerio de Agricultura y suscrito por el Ministerio de Hacienda.

viii. Las “Disposiciones Transitorias” establecen las reglas relativas al plazo para la dictación del reglamento, así como a las normas aplicables a los planes de manejo en evaluación y ejecución postulados bajo la vigencia de la citada ley N° 20.412, y, el gasto fiscal asociado a la implementación de la ley.

La disposición que ha sido consultada a la Excelentísima Corte Suprema, corresponde al artículo 23, el cual establece que las multas establecidas en la ley se aplicarán por el Juzgado de Policía Local respectivo.

Cuarto: Que el proyecto de ley, continúa con la política de incentivos para la gestión sostenible de los suelos agropecuarios, tal como lo venía haciendo la citada Ley N° 20.412, los cuales son administrados descentralizadamente en cada región, por intermedio de los directores regionales del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), respecto de los pequeños productores agrícolas definidos en el artículo 13 de la ley N° 18.910, y por los directores regionales del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), para el resto de los usuarios.

El uso de los instrumentos contenidos en la propuesta están sujetos a una serie de requisitos y obligaciones para los favorecidos con estos incentivos, sea respecto al uso de los recursos percibidos, el uso y actividades ejecutadas en los predios favorecidos con el incentivo y el cumplimiento de los planes de manejo presentados para la postulación.

Asimismo, el proyecto establece una serie de sanciones a quienes utilicen antecedentes falsos para acogerse a alguno de los instrumentos que establece la ley, o para la elaboración de los planes de manejo en el caso de los operadores del sistema o para los laboratorios acreditados que certifiquen situaciones sin haber practicado el examen correspondiente. El conocimiento de todas estas infracciones y que disponen la sanción de multa, queda entregado a los Jueces de Policía Local, tal como lo señala el artículo 23 consultado, siguiendo la misma fórmula utilizada en el régimen legal anterior.

Para el análisis de esta disposición, resulta conveniente abordar con mayor profundidad las conductas descritas en el Título V, en tanto nos serán útiles para reforzar las observaciones a la norma consultada.

1. Incumplimientos y sanciones

El catálogo de incumplimientos descritos en la propuesta abarca tanto a las personas naturales como jurídicas que pueden hacer uso de los instrumentos, así como a los operadores del sistema o los laboratorios acreditados que intervienen en los procesos de postulación.



El primero de estos incumplimientos es el descrito en el artículo 19, que establece que quien incumpla un plan de manejo aprobado por causas que no constituyan caso fortuito o fuerza mayor calificada por el respectivo Director Regional del INDAP o el Director Regional del SAG, según corresponda, ni sean consecuencia de una catástrofe o emergencia agrícola declarada por la autoridad competente, deberá: a) restituir los fondos entregados y b) no podrá postular a los beneficios contenidos en esta ley en un plazo de dos años desde que se verifique el respectivo incumplimiento. Ello, sin perjuicio de la aplicación de las multas que se establecen en los siguientes artículos.

Respecto a lo señalado, es oportuno hacer presente la primera observación al proyecto de ley, cual es, que no existe una multa establecida expresamente para el incumplimiento de un plan de manejo en el Título V, con lo cual, no se comprende la advertencia incorporada a este artículo.

Por último, se establece que, en caso que se justifique un cumplimiento parcial a lo comprometido en el plan de manejo, el instrumento se pagará proporcionalmente a lo ejecutado en él.

Por su parte, el que habiéndose adjudicado recursos por medio de los instrumentos que establece la ley, incumpla lo referido al cambio de uso de suelo o a la quema de residuos o rastrojos agrícolas, deberá: a) devolver el monto total de lo recibido por concepto de bonificación, a menos que dicha conducta obedezca a razones de origen fitosanitarias o zoonosológicas, de acuerdo con lo señalado por el SAG o la autoridad sanitaria mediante resolución fundada, y b) el infractor quedará excluido del sistema y no podrá volver a postular a los instrumentos de esta ley desde que se encuentre firme la resolución que acredite la causal del incumplimiento. Luego, en los casos en que, con el propósito de acogerse a algunos de los instrumentos que establece esta ley, una persona proporcione antecedentes falsos o adulterados, o realice cualquier otro acto fraudulento tendiente a obtener indebidamente algunos de ellos, será sancionado con: a) Multa equivalente al 150% de lo solicitado de conformidad al instrumento respectivo. b) Si el infractor ya hubiere percibido recursos por medio de alguno de los instrumentos que establece esta ley, se aplicará una multa del 200% del monto percibido, estando obligado además a la devolución de los dineros indebidamente percibidos. c) La misma sanción establecida en la letra b) precedente, se aplicará a quien, habiendo obtenido recursos por medio de alguno de los mencionados instrumentos, lo haya destinado en cualquier forma a una finalidad distinta a la contemplada en esta ley. Lo anterior deberá ser acreditado por el SAG o el INDAP, según corresponda. Además, en este caso, el infractor quedará inhabilitado por los próximos cinco años para postular a los concursos asociados a los instrumentos de esta ley.

Finalmente, en el artículo 22 se regulan las hipótesis de incumplimiento para los operadores y laboratorios acreditados. Los casos previstos son los siguientes:



a) Se establece una sanción de multa de 200 unidades tributarias mensuales y la eliminación del registro respectivo, para el operador acreditado que:

- i. confeccionare un plan de manejo utilizando maliciosamente antecedentes falsos;
- ii. que elaborare un informe técnico sin considerar los resultados de los análisis practicados por un laboratorio acreditado;
- iii. el que certificare falsamente hechos que constituyan presupuestos para el pago de alguno de los instrumentos que establece esta ley,

b) Se establece una sanción de multa de 200 unidades tributarias mensuales, para el laboratorio acreditado o autorizado que:

- i. expidiere un certificado sin haber practicado el examen correspondiente, o;
- ii. que consignare en él datos distintos a los resultados obtenidos en el análisis practicado.

En ambos casos, operadores y laboratorios autorizados, sean personas naturales o jurídicas, serán sancionados, además, con la inhabilitación perpetua para participar en futuros concursos o procesos para el otorgamiento de los instrumentos que se regulan esta ley. En caso de que el infractor fuere una persona jurídica se sancionará, asimismo, en la forma indicada en este inciso, a quienes hayan suministrado los antecedentes o información falsa que sirvió de base para expedir un plan de manejo, informe técnico o certificado falso, y a quienes hubieren consentido o actuado concertadamente en la expedición de dichos documentos.

De todas las sanciones aquí descritas, los Juzgados de Policía Local son competentes para conocer la aplicación de las multas, en los términos descritos precedentemente, tal como lo dispone el artículo 23 consultado. Sobre el particular, las observaciones que se hacen a dicha disposición son las siguientes:

a) Radica en los Juzgados de Policía Local la aplicación de las multas, de la misma manera en que lo hace la Ley N° 20.412. Como se ha venido señalando, el proyecto de ley replica en términos casi idénticos el inciso final del artículo 15 de la Ley N° 20.412: “Las multas establecidas en esta ley serán aplicadas por el juez de policía local correspondiente”. En este sentido, la radicación de estos asuntos en los Juzgados de Policía Local que hace el proyecto de ley, pareciera ser correcto, pues los jueces de policía local son depositarios en gran parte de las infracciones a normas de esta naturaleza. Más aún, si se tiene en consideración que las hipótesis reguladas para la aplicación de las multas son, en términos generales, iguales a las reguladas en el cuerpo legal que se busca reemplazar.



b) Juzgado de Policía Local competente. En este punto, se hace presente que, no existe claridad respecto a qué se debe entender por Juzgado de Policía Local “respectivo”, en tanto no se establecen lineamientos para saber cuál es el juez competente territorialmente. Se requiere saber si la competencia estará dada por el lugar de emplazamiento del predio beneficiado por los instrumentos de incentivo, por el domicilio del infractor, o por el domicilio de la Dirección Regional del SAG o INDAP que hace entrega de los recursos.

De igual manera, el uso de la palabra “respectivo”, debería ser reemplazado por “competente”, por ser ésta más ajustada al lenguaje utilizado por los órganos que desarrollan la actividad jurisdiccional.

c) Procedimiento seguido ante el Juzgado de Policía Local. Pese a que el proyecto de ley indica el tribunal competente para conocer de estos asuntos, no se señala cuál es el procedimiento que deberá utilizarse, ni quiénes son los sujetos habilitados para denunciar las infracciones. En este sentido, a falta de norma especial, el procedimiento a utilizar debe ser el contemplado en la Ley N° 18.287, que Establece el Procedimiento ante los Juzgados de Policía Local.

Por su parte, para las denuncias de las infracciones contenidas en la ley, además de los indicados por el artículo 3 de la Ley 18.287, se estima conveniente señalar quiénes, además de los indicados por el artículo 3 de la Ley 18.287, son los sujetos que pueden y/o deben hacerlo, tales como los respectivos directores regionales de INDAP O SAG.

d) Al crear una infracción cuyo conocimiento será competencia de los Jueces de Policía Local, se sugiere mencionarla dentro de las materias que son de conocimiento de dichos jueces, en el catálogo dispuesto en el artículo 13 del Decreto con Fuerza de Ley N° 307, que fija el Texto Refundido Coordinado y Sistematizado de la Ley N° 15.231, Sobre Organización y Atribuciones de los Juzgados de Policía Local.

2. Las otras sanciones del proyecto de ley

Además de la multa, existen otras sanciones contempladas en el proyecto de ley sobre las que es necesario reflexionar, en tanto, no resulta claro dilucidar a quién le corresponde su imposición. Ello ocurre con el impedimento/inhabilidad para volver a postular, contemplado en los artículos 19 (por 2 años), 20 (sin límite de tiempo), y 21 (por un periodo de 5 años), y; la inhabilitación perpetua para participar en futuros concursos puesta a operadores y laboratorios autorizados, establecida en el artículo 22, en las cuáles no existe claridad respecto de cuál es el órgano, administrativo (INDAP o SAG) y/o jurisdiccional, llamado a aplicar esta sanción.

La interrogante surge a partir del silencio de estas disposiciones y de la revisión de las leyes que regulan a cada uno de estos servicios, en especial el de INDAP,



institución que no cuenta con facultades sancionadoras, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley N° 18.910; no así con el SAG, el que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 3 letra a) de la Ley N° 18.755, cuenta con dicha atribución.

Ahora bien, si la aplicación de esta sanción la entendemos sujeta a la decisión de un órgano jurisdiccional, éste no ha sido determinado, así como tampoco el procedimiento a utilizar, sin perjuicio de lo cual se puede estimar que queda sometido a las reglas generales del Código de Procedimiento Civil, conforme lo disponen sus artículos 1 y 3, radicando su conocimiento ante un juez de letras civil, a través de las reglas del procedimiento ordinario, lo que podría no ser una adecuada solución.

En otro orden de ideas, también se observa un problema con las infracciones contenidas en los artículos 21 y 22, por cuanto, no existe claridad sobre si la multa e inhabilidad (para postular o participar del proceso), son sanciones principales, o una es accesoria de la otra, lo cual nos puede llevar a tener decisiones contradictorias entre lo resuelto por el Juez de Policía Local y la autoridad competente para resolver la inhabilidad. En este sentido, y por razones de técnica legislativa, se sugiere optar por una fórmula que aclare el vínculo entre ambas sanciones.

Es importante hacer presente que, pese a las disquisiciones teóricas que se plantean, no existe a nivel doctrinario ni jurisprudencial, discusión en torno a lo que ha sido la aplicación de la ley 20.412, la cual estructura en términos análogos a la propuesta su sistema sancionatorio.

Quinto: Que, en síntesis, por el presente informe se analizó el proyecto de ley que “Establece un Sistema de Incentivos para la Gestión Sostenible de Suelos Agropecuarios (SIGESS)”, con el objeto de impulsar la adopción de prácticas por parte de los agricultores que permitan mejorar y mantener las propiedades físicas, químicas y biológicas de los suelos agropecuarios, así como para contribuir a la producción sustentable de alimentos, tal como se venía realizando con los incentivos dispuestos por la Ley N° 20.412.

Los beneficiarios de los instrumentos de incentivo, asumen una serie de compromisos orientados a la consecución de los objetivos tenidos en vista para su otorgamiento, y para lo cual se establece un régimen sancionatorio destinado a asegurar el cumplimiento de sus obligaciones, el que incluye multas, inhabilidades para volver a postular o participar del sistema, y que además, conlleva la restitución de los recursos entregados.

Respecto a la forma establecida por el proyecto de ley para perseguir el pago de la multa, se opta por otorgar competencia los Juzgados de Policía Local, manteniendo con ello la forma que se había fijado previamente con la Ley N° 20.412. Sin perjuicio de ello, se hacen algunas observaciones en relación a la sanción de inhabilidad destinadas a



dar mayor precisión a la regla. Primero, surge la interrogante sobre quién es el órgano llamado a su imposición (administrativo o judicial), y segundo, sobre la necesidad de dilucidar el vínculo que existe con la multa, respecto al grado de autonomía para la imposición de cada una de éstas.

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° 56-2023”

Saluda atentamente a V.S.

