

**MENSAJE DE S.E. EL PRESIDENTE DE
LA REPUBLICA CON EL QUE INICIA UN
PROYECTO DE LEY SOBRE DELITOS
AMBIENTALES Y QUE PROMUEVE UN
SISTEMA DE PREVENCIÓN DE DAÑOS
AL MEDIO AMBIENTE.**

Santiago, 21 de enero de 2019.-

M E N S A J E N° 339-366/

Honorable Senado

**A S.E. EL
PRESIDENTE
DEL H.
SENADO**

En uso de mis atribuciones constitucionales, tengo el honor de someter a consideración del H. Congreso Nacional, un proyecto de ley que busca sancionar penalmente las conductas que atentan gravemente contra el medio ambiente.

I. ANTECEDENTES.

La gestión ambiental se ha fortalecido en los últimos años mediante el desarrollo de diversos instrumentos y la creación de una nueva institucionalidad en la materia, formada por el Ministerio del Medio Ambiente, la Superintendencia del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y los Tribunales Ambientales.

Por otra parte, cabe destacar que las atribuciones fiscalizadoras que se encontraban dispersas en diversos organismos sectoriales, fueron entregadas de forma exclusiva a la Superintendencia del Medio Ambiente, encargada de sancionar las infracciones a los instrumentos de gestión ambiental.

En materia de sanción de conductas que afecten el medio ambiente, nuestro ordenamiento jurídico optó por castigarlas administrativamente, sin contemplar una legislación especial en materia de delitos penales ambientales, no obstante la existencia de algunos tipos específicos dispersos en varios cuerpos normativos. Entre ellos, podemos destacar el artículo 44 de la ley N° 20.920 sobre Responsabilidad Extendida del Productor; los artículos 45 y 47 de Ley de Seguridad Nuclear; los artículos 30 y 31 de la ley N° 19.473, de Caza; los artículos 135, 135 bis, 136 y 136 bis de la Ley General de Pesca y Acuicultura; los artículos 38 y 38 Bis de la ley N° 17.288 Sobre Monumentos Nacionales; y, la ley N° 20.879 que sanciona el transporte de desechos hacia vertederos clandestinos. Además de diversos tipos diseminados dentro del Código Penal.

La ausencia de una legislación más específica sobre la materia, ha impedido perseguir penalmente conductas que generan menoscabos significativos a nuestros ecosistemas, quedando impunes desde el punto de vista penal. Lo anterior, manifiesta la importancia de contar con una solución eficaz que establezca un instrumento disuasivo de conductas graves contra el medio ambiente.

En este contexto, tienen especial relevancia no solo las conductas ejecutadas con la intención de causar el daño ambiental, sino que también aquellas en que el daño es causado por un actuar culposo. Sin embargo, nuestro ordenamiento jurídico no cuenta con normas como las previstas en el derecho comparado, que castiguen la afectación grave del medio ambiente producto de un actuar negligente o imprudente.

En virtud de lo anterior, se hace necesaria la creación de una ley especial de delitos ambientales, que complemente nuestra normativa y permita castigar conductas especialmente graves que no implican, necesariamente, una infracción administrativa y que, en todo caso, complementan y fortalecen el sistema de prevención de los atentados contra el medio ambiente actualmente vigente.

En tal sentido, según Muñoz Conde, la amenaza de una sanción penal solo tiende a reforzar el cumplimiento de las normas administrativas que imponen deberes y obligan a determinadas omisiones¹.

Es también la opinión de Rodríguez Ramos, quien afirma: "El Derecho penal ambiental es pues secundario, en el sentido que corresponde a las normas no penales el papel primario en su protección, y accesorio en cuanto a que su función tutelar sólo puede realizarse apoyando la normativa administrativa que de modo principal y directo regula y ampara la realidad ambiental"².

A mayor abundamiento, en su Evaluación del Desempeño Ambiental sobre Chile, del año 2016, la OCDE señaló que nuestro país "...debería materializar su intención de imponer una responsabilidad penal a varias categorías de delitos ambientales graves y establecer diferencias claras entre las infracciones posibles de sanciones administrativas y aquellas punibles mediante sanciones penales".

Nuestra Carta Fundamental garantiza en el artículo 19 N° 8 "El derecho a vivir en un medio ambiente libre de

¹ Cfr. Muñoz Conde, Francisco, Derecho penal. Parte especial, Ediciones Servicio de Publicaciones Universidad de Sevilla, Sevilla, 1983.

² Cfr. RODRÍGUEZ RAMOS, Luis, "Alternativas de protección penal del medio ambiente. Cuestiones generales", en Cuadernos de Política Criminal, Instituto de Criminología, N°19, (1983), págs. 145-146.

contaminación". Además, señala que "es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza". Finalmente, expresa "que la ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente."

Es en este contexto, que el Gobierno ha considerado necesario concretar el mandato constitucional señalado, mediante la presentación de un proyecto de ley que permita sancionar penalmente determinadas conductas que atentan gravemente contra el medio ambiente.

Para la elaboración del presente proyecto de ley, se han analizado y considerado distintas mociones parlamentarias, entre las cuales destacan los boletines N° 2177-12, 6048-07, 11397-07, 12085-07, 12086-07, 5654-12, 8920-07, 9367-12, 11482-07, 12121-12, de los Honorables Diputados y ex Diputados Bustos Ramírez, Juan; Elgueta Barrientos, Sergio; Encina Moriamez, Francisco; Luksic Sandoval, Zarko ; Mora Longa, Waldo; Ojeda Uribe, Sergio; Pérez Arriagada, José; Pérez Lobos, Aníbal; Rincón González, Ricardo; Sánchez Grunert, Leopoldo; Enríquez-Ominami Gumucio, Marco; Escobar Rufatt, Alvaro; Farías Ponce, Ramón; Girardi Briere, Guido; Jaramillo Becker, Enrique; Jiménez Fuentes, Tucapel; Berger Fett, Bernardo; García García, René Manuel; Monckeberg Bruner, Cristián; Núñez Urrutia, Paulina; Paulsen Kehr, Diego; Pérez Lahsen, Leopoldo; Rathgeb Schifferli, Jorge; Santana Tirachini, Alejandro; Verdugo Soto, Germán ;Castro Bascuñán, José Miguel; Celis Araya, Ricardo; Cruz-Coke Carvalho, Luciano; Eguiguren Correa, Francisco; Fuenzalida Figueroa, Gonzalo; González Torres, Rodrigo; Longton Herrera, Andrés; Luck Urban, Karin; Sabat

Fernández, Marcela; Torrealba Alvarado, Sebastián; Celis Montt, Andrés; Girardi Lavín, Cristina ; González Gatica, Félix; González Torres, Rodrigo; Ibáñez Cotroneo, Diego; Núñez Arancibia, Daniel; Pérez Olea, Joanna; Saavedra Chandía, Gastón; Sepúlveda Orbenes, Alejandra; y los Honorables Senadores y ex Senadores, Ávila Contreras, Nelson; Girardi Lavín, Guido; Navarro Brain, Alejandro; Ominami Pascual, Carlos; Allende Bussi, Isabel; De Urresti Longton, Alfonso; Horvath Kiss, Antonio ; Walker Prieto, Patricio; Ossandón Irarrázabal, Manuel José; Quinteros Lara, Rabindranath; Aravena Acuña, Carmen Gloria; Chahuán Chahuán, Francisco; Elizalde Soto, Álvaro; Sandoval Plaza, David. Dichas mociones presentadas al Honorable Congreso Nacional, con una loable preocupación acerca del cuidado y protección del medio ambiente, han servido de base para la redacción del presente proyecto de ley.

II. FUNDAMENTOS DEL MENSAJE.

Hoy queda de manifiesto que la actual legislación penal es insuficiente para sancionar las conductas que afectan gravemente a nuestro medio ambiente. Debemos fortalecer las medidas disuasivas y preventivas para evitar situaciones de daño ambiental.

Como Gobierno, compartimos la necesidad de legislar sobre la materia. Por esto presentamos este proyecto de ley para la tipificación de delitos ambientales, el que recoge las ideas de las mociones referidas anteriormente, y los comentarios del Ministerio Público, de la Superintendencia de Medio Ambiente ("SMA") y de destacados juristas en el ámbito penal y ambiental.

III. OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY.

El proyecto propone establecer una ley especial de delitos ambientales que tendrá por objeto:

a) Sancionar las principales hipótesis de daño ambiental, considerando la sanción penal como última ratio.

b) Potenciar el rol de la SMA en la persecución de determinados delitos, tomando en consideración que es el órgano especializado en la materia. Además, se le confieren más atribuciones para lograr la reparación del medio ambiente afectado.

c) Incorporar los delitos ambientales en la ley N° 20.393 que establece la responsabilidad penal de las personas jurídicas, de modo de incentivar la prevención de los delitos ambientales, mediante la elaboración de modelos de prevención.

IV. CONTENIDO DEL PROYECTO.

Teniendo presente lo señalado de forma precedente, los contenidos del presente proyecto de ley son los siguientes:

1. Daño ambiental.

Si bien nuestra legislación regula la reparación del daño ambiental como tema fundamental, este proyecto fortalece la necesaria prevención de situaciones que afectan de forma grave al medio ambiente.

La función preventiva del proyecto se manifiesta de dos formas. Por una parte, tiene como objetivo la prevención general, al disuadir al conjunto de la

sociedad de ejecutar conductas que afecten gravemente al medio ambiente, para ello se incluyeron estos delitos dentro de la ley N° 20.393, incentivando a que las empresas incorporen en su gestión modelos de prevención de delitos ambientales (*compliance*). Y, por otra, el proyecto busca la prevención especial, al establecer penas corporales para determinados delitos, con el objeto de incentivar que quien haya cometido un delito ambiental, no vuelva a reincidir en el futuro.

De esta forma, el proyecto de ley propone sancionar penalmente a quienes ocasionen un grave daño ambiental, conforme a la definición legal de la ley N° 19.300.

Potenciando el rol de los tribunales ambientales como órgano jurisdiccional especializado, y con el objeto de asegurar la reparación efectiva del medio ambiente dañado, el proyecto establece como requisito para ejercer la acción penal por daño ambiental, (artículos 2° y 4°) que el tribunal ambiental haya establecido el daño por sentencia de término. Lo anterior, permitirá que un tribunal especializado sea el que determine previamente si el menoscabo cumple o no con los criterios de significancia establecidos en la ley, y ordene la ejecución de medidas de reparación del medio ambiente dañado.

En la misma línea, se le entrega a la SMA, la facultad exclusiva de iniciar la acción penal, una vez que se haya determinado la existencia del daño ambiental por los tribunales especializados. Esto garantiza que el órgano que entable la acción penal tenga las capacidades y la experticia técnica para presentar una querrela de gran complejidad.

2. Responsabilidad penal de las personas jurídicas.

Reconociendo que muchas de las conductas contenidas en la propuesta son realizadas al amparo de una persona jurídica, se establece la incorporación de los delitos ambientales a la ley N° 20.393, sobre responsabilidad de las personas jurídicas, con el objetivo de que estas incorporen en sus modelos de prevención de delitos, las actividades o procesos en cuyo contexto se genere o incremente el riesgo de comisión de delitos ambientales.

3. Fortalecimiento de la institucionalidad ambiental.

Actualmente, el órgano especializado en materia de fiscalización ambiental es la SMA. Sin embargo, en muchos casos carece de las facultades necesarias para investigar, perseguir y sancionar adecuadamente determinados incumplimientos normativos. Por esto, se le dotará de atribuciones para entablar la acción de reparación del daño ambiental y contará con la exclusividad de la acción penal en los delitos contemplados en esta ley.

Adicionalmente, el proyecto se hace cargo de conductas que dificultan la labor de fiscalización de la SMA e impiden la adopción oportuna de medidas adecuadas para la protección del medio ambiente, como son aquellas relativas a la presentación de información falsa y la obstrucción a las labores de fiscalización.

a) Información falsa: uno de los problemas para la fiscalización de la SMA, es la entrega, a sabiendas, de información falsa sobre el cumplimiento de obligaciones impuestas en virtud de

normas de emisión, normas de calidad, y planes de prevención o descontaminación. Por ello, se propone una sanción penal y que se le entrega a la SMA la facultad de requerir el inicio del procedimiento penal.

b) Impedir la fiscalización: se propone sancionar como delito el impedir de manera injustificada la fiscalización de la SMA, dado que favorece la posibilidad de ocultación o alteración de evidencia clave para la investigación, procedimiento que será iniciado por querrela o denuncia interpuesta por la SMA.

En consecuencia, tengo el honor de someter a vuestra consideración, el siguiente:

P R O Y E C T O D E L E Y:

Artículo 1. La presente ley tiene por objeto sancionar penalmente las conductas que atentan gravemente contra el medio ambiente.

Artículo 2. El que dolosamente causare una pérdida, disminución, detrimento o menoscabo significativo al medio ambiente o a uno o más de sus componentes será sancionado con presidio menor en su grado mínimo a medio y multa de 501 a 700 unidades tributarias mensuales.

Si los hechos previstos en este artículo fueren perpetrados con imprudencia, la pena será presidio menor en su grado mínimo y multa de 100 a 500 unidades tributarias mensuales.

Artículo 3. Si el tipo previsto en el artículo anterior afectare en forma grave el objeto de protección de una reserva nacional, un parque nacional, un monumento natural, una reserva de bosque, una reserva forestal, un parque marino, una reserva marina, un área marina costera protegida para múltiples usos o un santuario de la naturaleza será sancionado con presidio menor en su grado medio a máximo y multa de 801 a 1000 unidades tributarias mensuales.

Si el tipo fuere perpetrado imprudentemente, la pena será de presidio menor en su grado medio y multa de 701 a 800 unidades tributarias mensuales.

Artículo 4. Sólo para los efectos de aplicación de esta ley, los tribunales utilizarán como criterios para determinar cuándo es significativa la pérdida, disminución, detrimento o menoscabo alguna de las siguientes circunstancias:

1° cuando afectare las propiedades básicas de uno o más componentes del medio ambiente, considerando su ubicación, estado, vulnerabilidad, escasez, representatividad o capacidad de permanencia o regeneración, con efectos perniciosos prolongados o prolongables en el tiempo en un ámbito espacial de relevancia;

2° fuere irreversible o difícilmente reversible en términos de su existencia o de los servicios ecosistémicos que preste; o,

3° cuando afectare en forma grave la vida, la salud o la subsistencia de especies categorizadas como extintas, extintas en grado silvestre o en peligro crítico.

4° si el daño ambiental actuando como medio transmisor de la actividad dañosa ocasiona a su vez un daño o afectación a la salud de la población.

Artículo 5. Las investigaciones de los hechos señalados en los artículos 2 y 3, sólo se podrán iniciar por querrela formulada por el Superintendente del Medio Ambiente, el que deberá interponerla una vez que la existencia del daño ambiental haya sido establecida por sentencia de término ejecutoriada del Tribunal Ambiental correspondiente, sin que sea admisible denuncia o cualquier otra querrela. Para estos efectos, no se aplicará lo dispuesto en el artículo 166 del Código Procesal Penal.

El Superintendente del Medio Ambiente deberá emitir una decisión fundada en caso que, habiéndose cumplido los requisitos establecidos en el inciso primero, decidiere no interponer querrela. La interposición de la querrela o la decisión de no formularla, deberá tener lugar a más tardar en el plazo de seis meses, contado desde que se encuentre ejecutoriada la sentencia definitiva pronunciada por el Tribunal Ambiental correspondiente.

Artículo 6. Será castigado con presidio menor en su grado mínimo y multa de 100 a 500 unidades tributarias mensuales,

el que a sabiendas, presentare información falsa para acreditar el cumplimiento de obligaciones impuestas en virtud de normas de emisión, normas de calidad, planes de prevención o descontaminación.

Las investigaciones de los hechos señalados precedentemente, sólo se podrán iniciar por denuncia o querrela formulada por el Superintendente del Medio Ambiente.

Artículo 7. El que impidiere sin motivo justificado el ejercicio de funciones fiscalizadoras al personal de la Superintendencia de Medio Ambiente, habilitado para ello, o encomendado por ésta en conformidad a la ley, sufrirá la pena de multa de 100 a 500 unidades tributarias mensuales.

Las investigaciones de los hechos señalados precedentemente, sólo se podrán iniciar por denuncia o querrela formulada por el Superintendente del Medio Ambiente.

Artículo 8. La Superintendencia del Medio Ambiente, tendrá la facultad de recabar los antecedentes necesarios con el objeto de ejercer la acción de reparación del medio ambiente dañado del artículo 53 de la ley N° 19.300.

Artículo 9. En casos graves y calificados de investigaciones destinadas a acreditar las conductas descritas en los artículos 2 y 3 de la presente ley se podrá solicitar, incluso antes de la presentación de la querrela establecida en el artículo 5 de esta ley, mediante petición fundada, la autorización al Ministro de la Corte de Apelaciones de Santiago que corresponda de acuerdo al turno, para que Carabineros o la Policía de Investigaciones, bajo la dirección del funcionario de la Superintendencia de Medio Ambiente que indique la solicitud, proceda a:

a) Entrar a recintos públicos o privados y, si fuere necesario, a allanar y descerrajar;

b) Registrar e incautar toda clase de objetos y documentos que permitan acreditar la existencia de los hechos constitutivos del delito;

c) Autorizar la interceptación de toda clase de comunicaciones; y,

d) Ordenar a cualquier empresa que preste servicios de comunicaciones, que facilite copias y registros de las comunicaciones transmitidas o recibidas por ella.

Para los efectos de su incorporación al proceso penal, se entenderá que las copias de los registros, evidencias y demás antecedentes que hayan sido recabados por la Superintendencia de Medio Ambiente, a partir de diligencias realizadas con autorización judicial, cumplen con lo dispuesto por el artículo 9° del Código Procesal Penal.

Para otorgar esta autorización, el Ministro de Corte de Apelaciones deberá verificar la existencia de antecedentes precisos y graves acerca de la existencia de los delitos tipificados en los artículos 2° y 3°, reunidos por la Superintendencia del Medio Ambiente con anterioridad a la solicitud de autorización para hacer uso de las facultades del inciso primero de este artículo. En la autorización, se deberá especificar con precisión, la singularización de las medidas, el tiempo por el cual podrán ejercerse y las personas a las que dichas medidas pueden afectar.

El ejercicio de las facultades conferidas en este artículo, deberán sujetarse a los requisitos y formalidades establecidos en los artículos 205; 207; 208; 209, incisos primero, segundo y tercero, no siendo aplicable la remisión de los antecedentes al fiscal regional para los efectos previstos en este último inciso; 210; 212 a 214, y 216 a 225, salvo el inciso tercero del artículo 222, del Código Procesal Penal. Sin perjuicio de lo anterior, la Superintendencia del Medio Ambiente no podrá interceptar las comunicaciones entre el sujeto investigado y aquellas personas que, por su estado, profesión o función legal, como el abogado, médico o confesor, tuvieren el deber de guardar el secreto que se les hubiere confiado.

Las expresiones "fiscal" o "Ministerio Público" a que hacen referencia las disposiciones del Código Procesal Penal, se entenderán hechas, para los efectos del presente artículo, al "Superintendente del Medio Ambiente". Las referencias a "juez" o "juez de garantía", se entenderán efectuadas al Ministro de la Corte de Apelaciones.

En caso que la Superintendencia del Medio Ambiente no cumpliera con alguno de los requisitos o formalidades indicados, los afectados podrán reclamar ante el Ministro de Corte de Apelaciones a que se refiere este artículo, el que resolverá de forma inmediata, en una sola audiencia, sin forma de juicio y oyendo a las partes. Acogido a tramitación el reclamo, se citará a la audiencia respectiva para el quinto día hábil. A la audiencia deberán comparecer los afectados y la Superintendencia del Medio Ambiente, debidamente representados, con todos los antecedentes o

medios de prueba con los que cuenten para fundar sus respectivas posiciones. El reclamo deberá ser interpuesto dentro del plazo de diez días corridos, desde que aparezca o se acredite que quien deba reclamar tuvo o debió tener conocimiento del vicio o defecto que funda el reclamo. Los afectados deberán reclamar en un único acto de todos los incumplimientos relativos a una misma diligencia investigativa o actuación. Como medida para mejor resolver, el Ministro de Corte de Apelaciones podrá decretar, de oficio o a petición de parte, todas las medidas que estime convenientes. De la decisión del Ministro podrá apelarse para ante la Corte de Apelaciones de Santiago, dentro de quinto día hábil. La apelación se conocerá con preferencia a otros asuntos, sin que proceda la suspensión de la vista de la causa por la causal del N° 5 del artículo 165 del Código de Procedimiento Civil. En contra de la sentencia que resuelva la apelación no procederá recurso alguno.

Los resultados de las actuaciones establecidas en este artículo, no podrán ser utilizados como medios de prueba en el procedimiento ante los tribunales, cuando el desempeño o ejercicio de ellas hubiere tenido lugar fuera de los supuestos establecidos en la ley o cuando no se hubieren cumplido los requisitos previstos para su procedencia y hubiere sido declarado así, en la forma señalada en el inciso precedente, por el Ministro de Corte de Apelaciones allí referido.

Artículo 10. Reemplázase en el inciso primero del artículo 1° de la ley N° 20.393, que establece la responsabilidad penal de las personas jurídicas en los delitos de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y delitos de cohecho que indica, la expresión "artículos 240, 250, 251 bis, 287 bis, 287 ter, 456 bis A y 470, numerales 1° y 11 del Código Penal" por la frase "artículos 240, 250, 251 bis, 287 bis, 287 ter, 456 bis A y 470, numerales 1° y 11 del Código Penal y los artículos 2, 3 y 6 contemplados en la Ley sobre Delitos Ambientales y que promueve un sistema de prevención de daños al medio ambiente".

Artículo 11. Introdúcense las siguientes modificaciones en la ley N° 20.600, que crea los Tribunales Ambientales:

1) Remplázase, en el inciso final del artículo 29, el término "treinta" por "cuarenta".

2) Intercálase, en el inciso final del artículo 29, a continuación del punto seguido, la siguiente frase: "El

incumplimiento de este plazo constituirá, respecto de los jueces que integraren el tribunal, una infracción que deberá ser sancionada disciplinariamente."

3) Incorpórase, en el inciso final del artículo 41, a continuación del punto final, que pasa a ser coma (","), la siguiente frase: "la que deberá pronunciarse en el término de noventa días. El incumplimiento de este plazo constituirá, respecto de los jueces que integraren el tribunal, una infracción que deberá ser sancionada disciplinariamente."

4) Reemplázase, en el inciso primero del artículo 42, la frase "Si dentro de este lapso no se acompaña el informe, el Tribunal prescindirá de él y dictará sentencia en un plazo no superior a treinta días", por la siguiente frase "Si dentro de este lapso no se acompaña el informe, el Tribunal prescindirá de él y dictará sentencia en un plazo no superior a noventa días".

Artículo 12. Reemplázase en el inciso primero del artículo 54 de la ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, la frase "por intermedio del Consejo de Defensa del Estado" por la frase "por intermedio de la Superintendencia del Medio Ambiente".

Artículo 13. Reemplázase el artículo 39 del artículo segundo de la ley N° 20.417, que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, por el siguiente:

"Artículo 39.- La sanción que corresponda aplicar a cada infracción se determinará, según su gravedad, dentro de los siguientes rangos:

i. Las infracciones gravísimas podrán ser objeto de revocación de la resolución de calificación ambiental, clausura, o multa de cinco mil una hasta diez mil unidades tributarias anuales.

ii. Las infracciones graves podrán ser objeto de revocación de la resolución de calificación ambiental, clausura, o multa de mil una hasta cinco mil unidades tributarias anuales.

iii. Las infracciones leves podrán ser objeto de amonestación por escrito o multa de una hasta mil unidades tributarias anuales."

Dios guarde a V.E.,

SEBASTIÁN PIÑERA ECHENIQUE
Presidente de la República

ANDRÉS CHADWICK PIÑERA
Ministro del Interior
y Seguridad Pública

HERNÁN LARRAÍN FERNÁNDEZ
Ministro de Justicia y
Derechos Humanos

CAROLINA SCHMIDT ZALDÍVAR
Ministra del Medio Ambiente