

OFICIO N° 70-2024

INFORME DE PROYECTO DE LEY QUE “FORTALECE Y MEJORA LA EFICACIA DE LA FISCALIZACIÓN Y EL CUMPLIMIENTO DE LA REGULACIÓN AMBIENTAL A CARGO DE LA SUPERINTENDENCIA DEL MEDIO AMBIENTE, MODIFICANDO AL EFECTO EL ARTÍCULO SEGUNDO DE LA LEY N° 20.417, Y REGULA OTRAS MATERIAS QUE INDICA”.

Antecedentes: Boletín 16.553-12.

Santiago, 26 de marzo de dos mil veinticuatro.

Por Oficio N° 19.174, de fecha 15 de enero de 2024, el Presidente de la H. Cámara de Diputadas y Diputados y su Secretario General, señor Ricardo Cifuentes Lillo y señor Miguel Landeros Perkić, respectivamente, pusieron en conocimiento de la Excma. Corte Suprema el proyecto de ley que *Fortalece y mejora la eficacia de la fiscalización y el cumplimiento de la regulación ambiental a cargo de la Superintendencia del Medio Ambiente, modificando al efecto el artículo segundo de la ley N° 20.417, y regula otras materias que indica*, en atención a que la iniciativa 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 al proyecto.

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión celebrada el 25 de marzo del año en curso, presidida por su subrogante señor Juan Eduardo Fuentes B., y los ministros señora Muñoz, señores Valderrama y Prado, señoras Vivanco y Repetto, señores Llanos y Carroza, señora Gajardo, señor Simpértigue, señora Melo, y suplentes señor Muñoz P. y señora Quezada, acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación.

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS.

SEÑOR RICARDO CIFUENTES LILLO.

VALPARAÍSO



“Santiago, veintiséis de marzo de dos mil veinticuatro.

Vistos y teniendo presente:

Primero: Que el Presidente de la H. Cámara de Diputadas y Diputados y su Secretario General, señor Ricardo Cifuentes Lillo y señor Miguel Landeros Perkić, respectivamente, pusieron en conocimiento de la Excma. Corte Suprema, mediante Oficio N° 19.174, de fecha 15 de enero de 2024, el proyecto de ley que *Fortalece y mejora la eficacia de la fiscalización y el cumplimiento de la regulación ambiental a cargo de la Superintendencia del Medio Ambiente, modificando al efecto el artículo segundo de la ley N° 20.417, y regula otras materias que indica*, en atención a que la iniciativa 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 al proyecto.

El proyecto en cuestión corresponde al Boletín N° 16.553-12, iniciado por Mensaje e ingresado a la Honorable Cámara de Diputadas y Diputados el día 10 de enero de 2024, el que actualmente se encuentra en primer trámite constitucional, con urgencia simple asignada a su tramitación.

Segundo: Que el proyecto de ley en estudio tiene como objetivo principal “Fortalecer a la SMA mediante la entrega de un marco institucional que permita hacerse cargo de las falencias y aspectos a mejorar identificados en estos diez años de vigencia, y en el cual se contemplen mecanismos para mejorar el cumplimiento ambiental. En efecto, la propuesta reafirma y preserva el rol crucial de la SMA en el ámbito de la fiscalización y cumplimiento de la regulación ambiental. Para ello introduce ajustes necesarios en su regulación orgánica con el objeto de mejorar la eficacia y eficiencia de esas funciones. De este modo, el cumplimiento ya no quedará vinculado preferentemente al instrumental sancionatorio, sino a un esquema diversificado de instrumentos de cumplimiento que, empleados de manera estratégica y transparente, permitan adaptarse a los distintos tipos de incumplimientos ambientales”¹.

El Mensaje da cuenta que la actual regulación de la Ley N° 20.417 presenta ciertas deficiencias que deben ser subsanadas, tales como, un alto número de

¹ Boletín N° 16.553-12, pp.6 y 7.



denuncias que le corresponde procesar a la SMA, de las cuales un 47,5% corresponde a infracciones a las normas de ruido; un modelo sancionatorio rígido; y, entre otras, que la SMA posee competencias cautelares limitadas.²

El proyecto de ley se compone de tres artículos permanentes y un artículo transitorio. El artículo primero, compuesto de 33 numerales, introduce modificaciones al artículo segundo de la ley N° 20.417. Por su parte, el artículo segundo incorpora modificaciones al artículo 11 bis de la ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente. Seguidamente, el artículo tercero modifica el numeral cuarto del artículo 17 de la ley N° 20.600. Finalmente, el artículo transitorio establece que los procedimientos sancionatorios iniciados con anterioridad a la vigencia de esta ley se tramitarán conforme a las reglas existentes.

Con las modificaciones propuestas, se busca³:

- a. Mejorar gestión de denuncias para una respuesta oportuna y eficaz, a través de un rediseño de las denuncias para otorgar una respuesta más oportuna y eficaz a las mismas. En particular, se aborda la problemática ambiental de ruidos molestos.
- b. Optimizar el procedimiento sancionatorio, para lo cual crea un procedimiento simplificado para infracciones leves, el cual operará, por una parte, como una respuesta represiva idónea y proporcional frente a ese tipo de incumplimientos, y por otra, como un mecanismo que permitirá descongestionar la actividad sancionatoria de la SMA con tal de agilizar su eficacia.
- c. Introducir vías alternativas de cumplimiento a la sanción.
- d. Reforzar los instrumentos de incentivo al cumplimiento (autodenuncia, plan de cumplimiento y plan de reparación).
- e. Fortalecer y ampliar la potestad cautelar de la SMA.
- f. Fortalecer la fiscalización ambiental.
- g. Modificar el catálogo infraccional, mejorar la clasificación de las gravedades de la infracción y aumentar el tope de las multas.
- h. Modificar la Ley N° 19.300 respecto al estándar de culpabilidad en la infracción de fraccionamiento.

² Boletín N° 16.553-12, pp.7 a 12.

³ Boletín N° 16.553-12, pp.12 a 21.



- i. Modificar la ley N° 20.600 en lo referido a exigir autorización del Tribunal Ambiental.

La consulta elevada a la Excelentísima Corte Suprema solicita informar sobre las modificaciones contenidas en los numerales 5) y 33), ambos del artículo 1° del proyecto, en razón de tratarse de normas que dicen relación con la organización y atribuciones de los tribunales de justicia. Sin perjuicio de ello, se incorporan otras observaciones a artículos no consultados, que resultan atingentes a la labor jurisdiccional.

Tercero: Que las modificaciones consultadas a la Corte Suprema se refieren a dos materias: (i) sobre la denuncia que puede interponer cualquier persona ante la SMA, por incumplimiento de un instrumento de carácter ambiental (numeral 5 del artículo primero del proyecto); la segunda, sobre la fiscalización de las normas de emisión de ruidos generados por fuentes fijas y la competencia entregada a las municipalidades para la ejecución de esta labor (numeral 33 del artículo primero). Ambos procedimientos conllevan la posibilidad de reclamar de la decisión de la autoridad administrativa ante órganos jurisdiccionales, Tribunal Ambiental y Juzgado de Policía Local, respectivamente. A continuación, se analizan separadamente.

Cuarto: Que, en relación a la denuncia por incumplimiento de un instrumento de carácter ambiental, cabe señalar que en su labor de fiscalización, a la SMA le corresponde recibir las denuncias, investigar y sancionar las eventuales infracciones por incumplimiento a los instrumentos de gestión ambiental y a las normas ambientales. Tal como lo dispone el actual artículo 21 de la Ley 20.417, el órgano regulador debe informar sobre los resultados de la denuncia en un plazo no superior a 60 días hábiles. Si se iniciare un procedimiento administrativo sancionador, el denunciante tendrá para todos los efectos legales la calidad de interesado en el precitado procedimiento.

Este procedimiento, es reformado por el artículo 1 N° 5 del proyecto de ley, el cual introduce una serie de cambios destinados a mejorar la gestión de las denuncias para una respuesta oportuna y eficaz. Para ello, se contempla la posibilidad de que las denuncias puedan presentarse de manera presencial o por medios digitales. Asimismo, en casos calificados y a solicitud del denunciante, se mantendrá la reserva de su identidad en la etapa de investigación y durante el procedimiento sancionatorio, si se iniciare, con el fin de protegerlo.

En lo que atañe a los Tribunales Ambientales, el proyecto de ley explicita la posibilidad de reclamar ante este órgano jurisdiccional, frente a las decisiones de



la SMA que ordenan el archivo de la denuncia. Esto, a través del procedimiento regulado en el artículo 56 de la Ley N° 20.417.

Para una mejor apreciación de los cambios propuestos, véase el siguiente cuadro comparado:

Artículo 1. Introdúcense las siguientes modificaciones al artículo segundo de la ley N° 20.417, que crea la Superintendencia del Medio Ambiente y fija su ley orgánica:	
Texto vigente	Modificación
<p>Artículo 21.- Cualquier persona podrá denunciar ante la Superintendencia el incumplimiento de instrumentos de gestión ambiental y normas ambientales, debiendo ésta informar sobre los resultados de su denuncia en un plazo no superior a 60 días hábiles.</p> <p>En el evento que producto de tales denuncias se iniciare un procedimiento administrativo sancionador, el denunciante tendrá para todos los efectos legales la calidad de interesado en el precitado procedimiento.</p>	<p>5) Reemplázase el artículo 21 por el siguiente:</p> <p>“Artículo 21.- Cualquier persona podrá denunciar el incumplimiento de un instrumento de carácter ambiental ante la Superintendencia, debiendo ésta informar acerca de la admisibilidad de la denuncia dentro del décimo día, y de los resultados y/o actividades de fiscalización ordenados a propósito de aquella, en un plazo no superior a noventa días.</p> <p>La denuncia podrá ser presentada de manera presencial o por medios digitales y deberá cumplir con los requisitos señalados en el artículo 30 y siguientes de la ley N° 19.880.</p> <p>En casos calificados, y siempre a solicitud expresa del denunciante, el contenido de la denuncia y demás antecedentes de respaldo serán reservados desde su presentación. Se aplicará la misma reserva respecto de la individualización del denunciante.</p>



	<p>La denuncia declarada admisible dará origen a acciones de fiscalización o de investigación. Si luego de las acciones realizadas, no existe mérito para continuar con la investigación, se dispondrá su archivo por resolución fundada, notificando de ello al denunciante. Este acto podrá ser reclamado ante el Tribunal Ambiental respectivo, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 56 de la presente ley.</p> <p>Si producto de una denuncia se inicia un procedimiento administrativo sancionador, el denunciante tendrá en él, para todos los efectos legales, la calidad de interesado.”.</p>
--	---

El citado artículo 56 dispone que:

“Artículo 56.- Los afectados que estimen que las resoluciones de la Superintendencia no se ajustan a la ley, reglamentos o demás disposiciones que le corresponda aplicar, podrán reclamar de las mismas, dentro del plazo de quince días hábiles, contado desde la notificación, ante el Tribunal Ambiental.

Las resoluciones que impongan multas serán siempre reclamables y aquéllas no serán exigibles mientras no esté vencido el plazo para interponer la reclamación, o ésta no haya sido resuelta [*mediante sentencia firme o ejecutoriada, o su equivalente*⁴].

Para el caso que el infractor no interponga reclamo de ilegalidad ante el Tribunal Ambiental en contra de las resoluciones de la Superintendencia que impongan sanciones pecuniarias y pague la respectiva multa, dentro del plazo de cinco días hábiles, contado desde la notificación de la resolución, se le reducirá un

⁴ Véase Boletín N° 16.552-12, artículo 1, numeral 31) que incorpora dicha frase al artículo 56. Para efectos del análisis no modifica el sentido de la disposición.



25% del valor de la multa. El pago deberá ser acreditado en el plazo señalado presentando copia de la consignación del valor de la multa reducida efectuado en la Tesorería General de la República.”

Como se puede apreciar, el inciso primero del artículo 56 habilita a las personas denunciantes para comparecer a los Tribunales Ambientales a reclamar por una resolución de la SMA, en los términos que dispone el artículo 17 N° 3 de la Ley N° 20.600. Corresponderá entonces, determinar si la decisión de la SMA de archivar una denuncia en los términos del artículo 21, se entiende o no incluida en la hipótesis del artículo 56.

A nivel doctrinario, esta es una situación reconocida por los autores. Iván Hunter, al referirse a los actos de trámite cualificado, sostiene que,

“También pueden ser objeto de reclamación los actos de trámite cualificado. Esto es, actos intermedios que no resuelven el procedimiento sancionatorio u otros procedimientos sustanciados por la SMA, pero se pronuncian sobre aspectos que influyen en su desarrollo poniéndole término, suspendiéndolo u ordenando su reanudación. Es el caso, por ejemplo, de las resoluciones que aprueban los PdC, la autodenuncia, el archivo de una denuncia, etc.

(...)

Estos actos, si bien no son terminales, tienen singularidades que los hacen particularmente sensibles en cuanto a los efectos sustantivos que provocan. Así, por ejemplo, el archivo de una denuncia tiene una fuerza similar a la absolución del presunto infractor y genera una decisión definitiva (al menos, respecto de los hechos de la denuncia), por lo que debieran ser objeto de revisión por parte de los tribunales. La decisión de no iniciar un procedimiento sancionatorio puede ser controlada desde el prisma jurídico o técnico-ambiental, ya sea en sus aspectos reglados como en los discrecionales. Por ello, resulta difícil entender que tales decisiones quedan sustraídas del control judicial si precisamente deben fundamentarse en derecho”⁵.

Por su parte, el profesor Bermúdez señala que:

“Es impugnabile por esta vía toda resolución de la SMA, y no solo la que impone una sanción. En efecto, ello se desprende de lo dispuesto del artículo 56 inciso 1° LOSMA (...). La literalidad de la disposición no limita la impugnación a los actos administrativos sancionadores de la SMA, sino a cualquier resolución de ésta. En consecuencia, otras clases de actuaciones terminales de la autoridad

⁵ HUNTER AMPUERO, Iván. *Tutela Judicial y Administrativa del Medio Ambiente*. Der Ediciones, Santiago, Chile, 2023, p.216.



ambiental podrán ser revisadas judicialmente. Así, por ejemplo, las resoluciones que aprueban un plan de reparación, aceptan la autodenuncia, requieren el sometimiento al SEIA o aprueban un programa de cumplimiento, podrán ser revisadas por la vía judicial. En este punto no debe olvidarse que lo impugnables en el derecho administrativo chileno son los actos terminales, es decir, el acto administrativo propiamente dicho, pero no lo son los actos trámite. En consecuencia, los actos que se insertan en un procedimiento administrativo, como el acto por el que se formulan cargos, niega una actuación, etc., solo serán impugnables en la medida que causen indefensión o pongan fin al procedimiento administrativo (artículo 15 inciso 2° LBPA).”⁶.

En tanto, la práctica de los tres Tribunales Ambientales da cuenta que la resolución de la SMA que ordena archivar una denuncia está comprendida en el tipo de decisiones que, de acuerdo al artículo 56 de la Ley N° 20.417 y artículo 17 N° 3 de la Ley N° 20.600, pueden ser objeto de reclamación ante estos tribunales⁷.

A su vez, la Excelentísima Corte Suprema, sin pronunciarse sobre la naturaleza del tipo de acto reclamado, conociendo del recurso de casación en el fondo, en causa Rol N° 93.528-2021, contra la sentencia dictada por el 1er Tribunal Ambiental, que rechazó una reclamación del artículo 17 N° 3, ante una decisión de la SMA que ordenó archivar una denuncia, señaló:

“Décimo séptimo: Que, por consiguiente, la sentencia impugnada no solo desconoce – como se explicitó- los principios que rigen la materia ambiental y la normativa transitoria procesal que estableció la LOSMA, sino que, olvido que en el Derecho Administrativo y, en especial, en esta área del Derecho, donde se resguarda una garantía fundamental como lo es el vivir en un medio ambiental libre contaminación, la exégesis que se haga de la ley, siempre ha de ir dirigida en pro del gobernado pues, el Estado se encuentra al servicio de la persona humana.

En la especie, esto último, se refleja en un doble aspecto. Para el denunciante, en cuanto se hace efectiva la obligación del Estado de resguardar y proteger la referida garantía ambiental, *debiendo investigar la denuncia* y para el denunciado velando porque, en cualquiera etapa de un procedimiento, que se pretenda seguir en su contra, cuente con el acceso a un justo y racional proceso, cuestión que, por lo demás, conforme a la historia de la ley, era la carencia de la

⁶ BERMÚDEZ SOTO, Jorge. *Fundamentos de Derecho Ambiental*. Ediciones Universitarias de Valparaíso, Valparaíso, Chile, año 2014, p.531.

⁷ Véase Sentencias Rol R-51-2021 acum. R-52-2021, 1er Tribunal Ambiental; Rol R-177-2018, R-197-2018, R-373-2022, todas del 2do Tribunal Ambiental; Rol R-44-2020, R-6-2021, ambas del 3er Tribunal Ambiental.



reglamentación anterior a la presente institucionalidad y que se intentó perfeccionar incluso en la etapa intermedia”.

Que, como se ha señalado, la doctrina y la práctica de nuestros órganos jurisdiccionales reconocen la posibilidad de comparecer ante los Tribunales Ambientales y la Corte Suprema para reclamar de la decisión de la SMA de archivar las denuncias que le son presentadas y que se regula en el artículo 21 de la Ley N° 20.417, que es objeto de reforma.

Los cambios que se han propuesto en su redacción inciden directamente en la fase administrativa que reglamenta la denuncia que se presenta ante la SMA, ya sea en sus plazos de tramitación, como en los mecanismos de presentación y en la posibilidad de solicitar reserva de los antecedentes del propio denunciante, mas, no ha modificado las reglas de carácter procesal que regulan la presentación de la reclamación ante el Tribunal Ambiental.

Por estos motivos, se puede concluir que la modificación legal propuesta no innova ni entrega nuevas facultades a los Tribunales Ambientales, no obstante, dota de reconocimiento legal a una práctica asentada, que se funda en lo expresado por el citado artículo 56 de la Ley N° 20.417.

Quinto: Que, respecto de la fiscalización a las normas de emisión de ruidos generados por fuentes fijas y el rol de los municipios, la regulación sobre la materia se encuentra en el Decreto Supremo N° 38/2011 del Ministerio del Medio Ambiente, el cual tiene por objetivo proteger la salud de la comunidad mediante el establecimiento de niveles máximos de emisión de ruido generados por las fuentes emisoras de ruido que esta norma regula⁸.

Resulta necesario hacer presente que el DS. N° 38/2011 no utiliza la expresión “fuentes fijas”, sino que se refiere a “Fuente Emisora de Ruido”⁹, la cual es definida¹⁰ como toda actividad productiva, comercial, de esparcimiento y de servicios, faenas constructivas y elementos de infraestructura que generen

⁸ Artículo 1 del Decreto Supremo N° 38/2011 del Ministerio del Medio Ambiente.

⁹ Decreto Supremo N° 38/2011 del Ministerio del Medio Ambiente. Considerando: a) Definición de fuentes reguladas por la norma. Se hizo necesario definir de mejor manera el universo de fuentes afectas a la normativa, para evitar interpretaciones incorrectas. Así, se elaboró una definición de fuente emisora de ruido para esta norma, señalando un listado de excepciones, con otras fuentes emisoras de ruido que nunca estuvieron afectas a esta regulación, como las fuentes móviles, las conductas ruidosas, etc. Dichas fuentes emisoras de ruido, también deben ser reguladas, ya sea por normativas específicas o por normas complementarias, como las ordenanzas municipales. Debido a que, en la nueva norma, se deja de hablar de "fuentes fijas", el Comité Operativo acordó también modificar el nombre de la norma.

¹⁰ Artículo 6 N° 13), del Decreto Supremo N° 38/2011 del Ministerio del Medio Ambiente.



emisiones de ruido hacia la comunidad. Se excluyen de esta definición las actividades señaladas en el artículo 5^o¹¹.

El ruido, además es regulado por otros cuerpos normativos. A saber:

- a.- Fuentes móviles (Norma de Emisión de Ruido para Buses de Locomoción Colectiva Urbana y Rural – [Decreto Supremo N°129/2001](#) del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones; Norma de Emisión de Ruido para Vehículos Livianos, Medianos y Motocicletas – [Decreto Supremo N°7/2015](#) del Ministerio del Medio Ambiente)
- b.- Tránsito (prohibición del uso de la bocina - Artículo 74; uso obligatorio del silenciador para el tubo de escape – artículo 77, de la Ley de Tránsito);
- c.- Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (artículo 4.1.5 condiciones acústicas de locales; artículo 4.1.6 exigencias de aislamiento acústico entre viviendas e informes; artículo 4.1.12 habitabilidad, entre otras); y
- d.- Ordenanzas Municipales (ordenanzas de ruidos molestos)¹².

Corresponde a la SMA fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones del DS. N° 38/2011, pudiendo requerir a los titulares de las fuentes emisoras de ruido, informar su emisión de niveles de ruido. Anualmente, la SMA debe informar al Ministerio del Medio Ambiente, sobre el cumplimiento de las disposiciones de esta norma. El informe deberá señalar la emisión de ruido de las fuentes, el cumplimiento de los niveles máximos permisibles de emisión de ruido, si se han dictado programas de cumplimiento, sanciones, los rubros de fuentes más denunciados y los rubros con mayor aumento de denuncias en comparación al año anterior, entre otros¹³.

El proyecto de ley, da cuenta que del total de las denuncias presentadas ante la SMA, un 47,5% corresponde a esta materia. Tales denuncias se refieren

¹¹ Artículo 5 del Decreto Supremo N° 38/2011 del Ministerio del Medio Ambiente: La presente norma no será aplicable al ruido generado por: a) La circulación a través de las redes de infraestructura de transporte, como, por ejemplo, el tránsito vehicular, ferroviario y marítimo; b) El tránsito aéreo; c) La actividad propia del uso de viviendas y edificaciones habitacionales, tales como voces, circulación y reunión de personas, mascotas, electrodomésticos, arreglos, reparaciones domésticas y similares realizadas en este tipo de viviendas; d) El uso del espacio público, como la circulación vehicular y peatonal, eventos, actos, manifestaciones, propaganda, ferias libres, comercio ambulante, u otros similares; e) Sistemas de alarma y de emergencia; f) Voladuras y/o tronaduras.

¹² <https://ruido.mma.gob.cl/regulaciones/>

¹³ Artículos 20 y 22 del Decreto Supremo N° 38/2011 del Ministerio del Medio Ambiente.



principalmente a ruidos molestos en pubs, centros deportivos, iglesias, gimnasios, entre otros. Señala que este volumen de denuncias por ruidos molestos impacta en la planificación de las actividades de fiscalización y en los procesos sancionatorios, debiendo la SMA destinar sus capacidades a hacer frente a dicha demanda, en desmedro de abordar los problemas ambientales de mayor riesgo ambiental, constituyendo aquello un desajuste en los objetivos inicialmente buscados por el legislador para la creación de este órgano fiscalizador¹⁴. Para solucionar este problema, la iniciativa de ley busca facultar a las municipalidades para que se sumen a las labores de fiscalización, estableciendo ámbitos de competencias diferenciados entre ambas instituciones a partir de las diversas fuentes fijas de ruido existentes. Se expresa en el mensaje que:

“Se incorpora el artículo 60 bis, donde se reconoce la labor de las municipalidades, quienes han sido, desde la entrada en vigencia de la ley, instituciones comprometidas en la solución de las problemáticas de ruidos molestos de sus respectivas comunas. En particular, el proyecto mantiene la fiscalización de los ruidos molestos en la SMA en el caso que exista resolución de calificación ambiental, traspasando a las municipalidades las labores de fiscalización de los ruidos molestos provenientes de otros tipos de fuentes fijas. Detectado el incumplimiento a la norma de ruidos en el ámbito municipal, los antecedentes serán derivados al Juzgado de Policía Local respectivo para su conocimiento y sanción¹⁵.

Es importante destacar que de acuerdo a lo expresado en el DFL 1 que Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, los entes comunales se encuentran facultados para desarrollar, en el ámbito de su territorio, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con la salud pública y la protección del medio ambiente¹⁶; asimismo, pueden colaborar en la fiscalización y en el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes a la protección del medio ambiente, dentro de los límites comunales¹⁷; proponer y ejecutar medidas tendientes a materializar acciones y programas relacionados con medio ambiente y aplicar las normas ambientales a ejecutarse en la comuna que sean de su competencia¹⁸.

¹⁴ Boletín N° 16.553-12, pp.7 y 8.

¹⁵ Boletín N° 16.553-12, p.13.

¹⁶ Artículo 4 letra b), LOCM.

¹⁷ Artículo 5 inc. 3°, LOCM.

¹⁸ Artículo 25 letras d) y e), LOCM.



Así, el proyecto de ley busca incorporar a los municipios a las labores de fiscalización de la emisión de ruido generados por las fuentes emisoras de ruido. Para esto, el nuevo artículo 60 bis propuesto, distingue entre dos tipos de fuentes:

- i. Ruidos generados por fuentes fijas cometidas por titulares de proyectos o actividades que cuenten o deban contar con una resolución de calificación ambiental, cuya fiscalización recae en la SMA.
- ii. Ruidos generados por fuentes fijas no contempladas en el caso anterior, fiscalizados por los municipios y sancionados por los Juzgados de Policía Local.

La propuesta de nuevo artículo 60 bis, dispone:

“Artículo 60 bis.- La Superintendencia de Medio Ambiente y las municipalidades serán competentes para la fiscalización de las normas de emisión de ruidos generados por fuentes fijas.

La Superintendencia del Medio Ambiente tendrá competencia exclusiva para fiscalizar y sancionar las infracciones relativas a las normas de emisión de ruidos generados por fuentes fijas cometidas por titulares de proyectos o actividades que cuenten o deban contar con una resolución de calificación ambiental.

La fiscalización de las infracciones a las normas de emisión de ruidos generadas por fuentes fijas no contempladas en el inciso anterior corresponderá a la municipalidad respectiva, y su sanción al juez de policía local que fuere abogado, con competencia en la comuna en que se haya cometido la infracción, el que conocerá en primera instancia de las denuncias que le formularen las municipalidades. En los casos en que el juez de policía local que no fuere abogado, serán resueltas, en primera instancia, por el juez de policía local con asiento en la ciudad cabecera de provincia. El juez podrá aplicar una sanción de multa de hasta 5.000 unidades tributarias mensuales.

Los juzgados de policía local conocerán con arreglo a las disposiciones y procedimiento consignados en la ley N° 18.287”.

Frente al despliegue de la actividad fiscalizadora de la SMA, el órgano jurisdiccional al que le corresponderá conocer de las reclamaciones a las resoluciones que emita dicho órgano, será el Tribunal Ambiental del lugar en que se haya originado la infracción, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 56 de la Ley N° 20.417 y 17 N° 3 de la Ley N° 20.600. En este punto, el proyecto no modifica la regulación existente.



En el caso de los municipios, se establece una nueva función de fiscalización, en este caso, de las infracciones a las normas de emisión de ruidos generadas por fuentes fijas, que no sean de aquellas que cuenten o deban contar con una resolución de calificación ambiental, y para las cuales el tribunal competente para aplicar la sanción es el Juzgado de Policía Local.

En lo que nos interesa, la entrega de esta nueva competencia a los Juzgados de Policía Local para sancionar a los infractores a las normas de emisión de ruidos, es una decisión acertada, en tanto, la fiscalización de éstas ha sido entregada a los municipios. Más aun, la decisión es acorde con las funciones que por ley se le conceden a los entes comunales en materia medio ambiental. Asimismo, para los Juzgados de Policía Local no es una materia desconocida, si se tiene en consideración la labor que actualmente despliegan al conocer de las infracciones a ordenanzas municipales por ruidos molestos, ordenanzas medioambientales, infracciones a la ley de copropiedad inmobiliaria (artículo 27 de la Ley N° 21.442), o los ejemplos mencionados anteriormente sobre la Ley de Tránsito.

En este mismo sentido, radicar el conocimiento de estos asuntos en este tipo de tribunales y no en los especializados (que solo son 3 a nivel nacional), si bien puede parecer contrario a una aspiración fuerte de especialización, encuentra su justificación en la cercanía con el territorio y la facilidad en el acceso para las partes.

Sin perjuicio de lo hasta aquí expresado, es necesario hacer los siguientes alcances:

a.- La regulación contenida en la propuesta, respecto a aquellas situaciones en que el Juez de Policía Local no es abogado, en que se otorga competencia a aquél con asiento en la ciudad cabecera de provincia, es una solución concordante con nuestro ordenamiento jurídico. En los mismos términos fue dispuesto en la Ley N° 20.283 Sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal, en su artículo 45.

b.- 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.



c.- La sanción que le está permitido aplicar al juez de policía local puede llegar hasta las 5.000 unidades tributarias mensuales, y estos deberán imponerla con arreglo a las disposiciones y procedimiento consignados en la Ley N° 18.287, régimen que, por razones orgánicas, no se ajusta a los criterios legales ambientales (contenidos en los artículos 38 y siguientes de la Ley N° 20.417), que se estiman más apropiados e idóneos para la protección ambiental.

d.- Asimismo, siguiendo las sanciones reguladas en la ley para la SMA, existen otras formas de dar cumplimiento a la regulación por parte del infractor, como son la presentación de un Plan de Cumplimiento, que permite eximir o rebajar el monto de la multa, o un Plan de reparación. Estas son opciones que el Juez de Policía Local no dispone.

e.- Mientras la fiscalización y la facultad de sancionar a los infractores a las normas de emisión de ruidos recae en la SMA, la regulación dispuesta por el DS. 38/2011 del Ministerio de Medio Ambiente parece ser suficiente, por cuanto es esta institución la que conoce todas estas infracciones, resultando impertinente distinguir entre los proyectos o actividades que cuenten o deban contar con una resolución de calificación ambiental, de aquellos que no lo necesitan. Con la incorporación de los municipios en la fiscalización y los Juzgados de Policía Local en la sanción, se requiere una mayor precisión en la descripción de este tipo de actividades, para diferenciar de manera prístina las competencias de uno y otro órgano, evitando espacios de incertidumbre.

Se debe considerar, por lo demás, que la distinción propuesta por el proyecto es poco precisa, en especial aquella que refiere a actividades que “deban contar con una resolución de calificación ambiental”. Piénsese en los antecedentes expuestos en el Proyecto de Ley iniciado por Mensaje, Boletín 16.552-12¹⁹, que *Modifica diversos cuerpos legales, con el objeto de fortalecer la institucionalidad ambiental y mejorar su eficiencia*, el cual exponía la alta carga de trabajo que significaba para la SMA conocer respecto de las Consultas de pertinencia (permite a los particulares solicitar un pronunciamiento del Servicio de Evaluación Ambiental respecto de si un proyecto o actividad requiere ingresar o no al SEIA), y la poca claridad que tienen los responsables de los proyectos o actividades sobre la necesidad de ingresar al SEIA y obtener una RCA favorable. En los fundamentos de dicho proyecto de ley se señalaba:

¹⁹ Boletín 16.552-12, pp.11 y 12.



“Respecto de las consultas de pertinencia, existen al menos dos tipos. Por un lado, están las consultas de pertinencia de proyectos o actividades nuevas, en las cuales se consulta al SEA si este debe someterse al SEIA por cumplir con las tipologías y umbrales de ingreso. Por otro lado, existen las consultas de pertinencia sobre modificaciones de proyectos o actividades que ya cuentan con RCA, las que representan aproximadamente el 35% del total. Este último tipo de consultas de pertinencia supone actualmente una carga considerable de trabajo para el SEA, demorando en varios casos la ejecución de proyectos que no requieren ingresar al SEIA”.

En este punto se daba cuenta que, *estadísticamente, de acuerdo con información recogida del e-SEIA, de las 19.827 consultas de pertinencia ingresadas desde 2016 al 31 de octubre de 2023, solo respecto de 366 se ha resuelto que deben ingresar al SEIA, lo que corresponde a un 1,8% de todos los proyectos sometidos a consulta.*

Adicional a lo ya señalado, se debe tener presente que a los Juzgados de Policía Local les corresponde conocer otras infracciones por ruido, contenidas en regulaciones especiales. Frente a esta situación, se hace necesaria contar con una descripción clara respecto a cuáles son las situaciones y/o conductas que quedan bajo su competencia por infracción a las normas de emisión de ruidos.

Sexto: Que, abordando otras disposiciones no consultadas, el artículo 1 N° 10 literal d) del proyecto de ley, modifica el artículo 28 de la Ley N° 20.417, incorporando un nuevo inciso cuarto, que le permite a la SMA, con la autorización del tribunal Ambiental, incautar toda clase de objetos y documentos, que sean esenciales para el éxito de la investigación.

“Los funcionarios señalados en el inciso anterior también podrán, previa autorización del Tribunal Ambiental respectivo, incautar toda clase de objetos y documentos, físicos o digitales, cuando estos sean esenciales para el éxito de la investigación. La autorización referida deberá obtenerse por la vía más expedita posible, incluso por medios electrónicos”.

Esta nueva potestad concedida a los funcionarios que ejecutan labores de fiscalización, en tanto exige la autorización judicial previa para la ejecución de esta medida, se ajusta a los estándares constitucionales. Asimismo, el afectado cuenta con la posibilidad de recurrir ante los propios Tribunales Ambientales para impugnar esta actuación, de acuerdo a lo que dispone el artículo 17 N° 4 de la Ley N° 20.600²⁰, encontrándose plenamente cautelados sus derechos.

²⁰ La implementación de esta medida conlleva la modificación del artículo 17 N° 4 de la Ley N° 20.600. Véase artículo 3, Boletín N° 16.553-12.



Séptimo: Que, por otra parte, el proyecto de ley, en su artículo 1 N° 33), elimina el artículo 57 de la Ley N° 20.417, que establecía que:

“Cuando la Superintendencia aplique las sanciones señaladas en las letras c) y d) del artículo 38, la resolución que las contenga deberá siempre ser elevada en consulta al Tribunal Ambiental.”

La eliminación de este artículo parece acertada, por cuanto la ley no establece cómo debe ejercerse esta consulta ante los Tribunales Ambientales, lo cual ha dado pie a diversas interpretaciones entre los 3 Tribunales Ambientales y ha traído una serie de dificultades, entre ellas la tramitación paralela de la consulta y la reclamación contra la resolución sancionatoria, situación que puede originar sentencias contradictorias y afectar la imparcialidad de los jueces²¹. En este sentido, Hervé y Vargas²² exponen que:

“Llama la atención que - pese a existir en estos casos reclamaciones judiciales de parte de los interesados - dos tribunales ambientales (Primero y Tercero) igualmente se pronunciaron sobre la consulta: en uno de ellos se confirmó la decisión de la Superintendencia del Medio Ambiente²³ y en el otro, en cambio, se anuló parcialmente.”²⁴.

Conociendo de un recurso de queja en causa Rol N°26347-2018, la Corte Suprema ha interpretado cómo deben conocerse las consultas y reclamaciones que han sido presentadas de forma conjunta para evitar decisiones contradictorias. En dicha causa la Corte señaló:

“Décimo: Que, en consecuencia, se encontraba en lo correcto la recurrente al solicitar que tales procedimientos, ya individualizados en el motivo séptimo, fueran objeto de un mismo pronunciamiento conjunto o en una misma audiencia, uno en pos del otro, por parte del Primer Tribunal Ambiental, evitando eventuales contradicciones, implicancias y economizando recursos materiales y humanos. A este respecto cabe tener presente que el juez imparcial es requisito indispensable del debido proceso, garantía fundamental que la quejosa ha señalado como vulnerada gravemente por este medio. Así las cosas, al no resolverlo de este modo, los sentenciadores, efectivamente han incurrido en la falta o abuso grave

²¹ <https://derecho.uchile.cl/centro-de-derecho-ambiental/columnas-de-opinion/tribuna-de-ayudantes-francisca-ruz-sandoval>

²² HERVÉ ESPEJO, Dominique; VARGAS PAVÉS, Macarena. (2021). *La consulta de la sanción ambiental: un trámite procesal innecesario*. Revista de derecho (Coquimbo), vol. 28, año 2021, p.32.

²³ Causa Rol C-1-2018 3er Tribunal Ambiental.

²⁴ Causa Rol S-5-2018 del Primer Tribunal Ambiental. Sin perjuicio que, con posterioridad, esta resolución es a su vez anulada por la Corte Suprema, causa Rol N°26347-2018, sentencia de fecha 14 de marzo de 2019.



denunciado, debiendo remediarse por esta vía disciplinaria y de la forma que se dirá en lo resolutivo de esta sentencia, procediendo de oficio en lo pertinente, para garantizar la unidad y continencia de lo discutido”.

Las complejidades que ocasiona mantener la regla de consulta obligatoria hacen aconsejable su eliminación. Esto, bajo ninguna circunstancia desmejora la situación del sancionado, quien siempre podrá reclamar de la decisión de la SMA, en los términos del artículo 56 de la Ley N° 20.417.

Octavo: Que, en conclusión, a través del presente informe se analizó el proyecto de ley que *“Fortalece y mejora la eficacia de la fiscalización y el cumplimiento de la regulación ambiental a cargo de la Superintendencia del Medio Ambiente, modificando al efecto el artículo segundo de la ley N° 20.417, y regula otras materias que indica”*, la cual tiene por objeto principal fortalecer el rol que ejerce la SMA mediante la entrega de un marco institucional que permita hacerse cargo de las falencias y en el cual se contemplen mecanismos para mejorar el cumplimiento ambiental. En efecto, la propuesta reafirma y preserva el rol crucial de la SMA en el ámbito de la fiscalización y cumplimiento de la regulación ambiental.

Las reglas consultadas a la Excelentísima Corte Suprema fueron dos. La primera, respecto a la posibilidad de recurrir ante los Tribunales Ambientales para reclamar de la decisión de la SMA de archivar las denuncias que le son presentadas. En este punto, se hizo ver lo redundante de esta medida, por cuanto los tribunales ya conocen de este tipo de asuntos por la aplicación directa del artículo 56 de la Ley N° 20.417.

La segunda regla consultada, corresponde a la nueva competencia entregada a los municipios para la fiscalización y a los Juzgados de Policía Local para la aplicación de la sanción, en las infracciones a las normas de ruidos generadas por fuentes fijas. En este punto, se hace una serie de observaciones tendientes a dotar de mayor precisión la regulación propuesta, en especial, aquellas referidas al régimen sancionatorio, y a la necesidad de contar con una mejor descripción de las actividades que corresponde fiscalizar con el fin de otorgar mayor certidumbre.

También se analiza la regla que permite a los fiscalizadores de la SMA para incautar objetos y documentos esenciales para el objetivo de la investigación, para lo cual requieren la autorización previa del Tribunal Ambiental. No existe objeción a esta medida, porque se estima que las garantías del fiscalizado se encuentran debidamente resguardadas.



Finalmente, se examina la eliminación del trámite de consulta a los Tribunales Ambientales, para el caso de las sanciones que aplica directamente la SMA, y que se encuentran reguladas en los literales c) y d) del artículo 38 de la ley. La eliminación parece acertada, en tanto no se ve utilidad en mantener este trámite, cuando los afectados por la decisión del órgano sancionador pueden recurrir de reclamación ante el propio Tribunal Ambiental.

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.

Ofíciense.

PL N° 7-2024”

Saluda atentamente a V.S.

