

OFICIO N°395-2024

**INFORME DE PROYECTO DE LEY QUE
“ESTABLECE UNA LEY MARCO DE
AUTORIZACIONES SECTORIALES E
INTRODUCE MODIFICACIONES EN CUERPOS
LEGALES QUE INDICA”.**

Antecedentes: Boletín N°16.566-03

Santiago, 20 de noviembre de 2024.

Por Oficio N°19.893, de fecha 1 de octubre de 2024, la Presidenta y el Secretario General de la Cámara de Diputadas y Diputados, señora Karol Cariola Oliva y señor Miguel Landeros Perkić, pusieron en conocimiento de esta Corte el proyecto de ley que *“Establece una Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales e introduce modificaciones en cuerpos legales que indica”*, a fin de recabar la opinión de la Corte Suprema sobre la iniciativa, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 77 incisos segundo y tercero de la Constitución Política de la República y el artículo 16 de la Ley N°18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión celebrada el cuatro de noviembre del año en curso, conformado por su Presidente (S) doña Gloria Ana Chevesich Ruiz, y los ministros y ministras señora Muñoz S., señores Valderrama y Prado, señora Repetto señor Llanos, señora Letelier, señor Matus, señora Gajardo, señor Simpértigue, señoras Melo y González, y los Ministros suplentes señor Muñoz P. y señoras Lusic y Catepillán, acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación.

**AL LA PRESIDENTA DE LA CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS
SEÑORA KAROL CARIOLA OLIVA
VALPARAÍSO**



“Santiago, veinte de noviembre de dos mil veinticuatro.

Vistos y teniendo presente:

Primero: Por medio del Oficio N°19.893, de fecha 1 de octubre de 2024, la Presidenta y el Secretario General de la Cámara de Diputadas y Diputados, señora Karol Cariola Oliva y señor Miguel Landeros Perkić, respectivamente, pusieron en conocimiento de esta Corte el proyecto de ley que *“Establece una Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales e introduce modificaciones en cuerpos legales que indica”*, a fin de recabar el parecer del máximo tribunal en torno a la iniciativa, en cuanto dice 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.

Segundo: La iniciativa corresponde al Boletín N°16.566-03, actualmente en segundo trámite constitucional y con urgencia suma asignada a su tramitación.

Tercero: La versión del proyecto que fue remitida para consulta a la Excma. Corte Suprema corresponde a aquella aprobada en primer trámite constitucional por la Cámara de Diputados, la cual, con fecha 1 de octubre de 2024 fue remitida al Senado para el inicio del segundo trámite constitucional. Actualmente, el proyecto se encuentra en segundo trámite constitucional ante la Comisión de Economía del Senado para que esta emita su primer informe y cuenta con urgencia suma en su tramitación.

En atención a que el oficio remitido especifica que la Corte informe acerca de lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 43 contenido en el numeral 15) y en el inciso primero del artículo 43 bis contenido en el numeral 16), ambos numerales del artículo 92, el presente informe versará sobre dichos preceptos, sin perjuicio de agregar el contexto normativo para su debido análisis. De este modo, en lo sucesivo se expresarán en acápites separados distintas consideraciones sobre las motivaciones y objetivo del proyecto, el contenido de la disposición consultada y observaciones a la propuesta.

Cuarto: El proyecto de ley en su versión actual consta de 110 artículos permanentes y 30 artículos transitorios, que de acuerdo a su artículo 1° se ocupa, en síntesis, de proporcionar un marco general que vele por el cumplimiento, estandarice y coordine las formas establecidas para la actuación de los órganos de la Administración del Estado, con competencia para habilitar proyectos o



actividades sometidas a limitaciones regulatorias; otorgar mayor certeza a los titulares y personas que desarrollen dichas actividades, así como a la ciudadanía en general; y promover el desarrollo de la productividad, crecimiento e inversión a través de la creación de mecanismos e instrumentos de mejora regulatoria.

La estructura del proyecto es la siguiente:

- Título I. Disposiciones generales.
- Título II. Autorizaciones sectoriales y otras técnicas habilitantes.
- Título III. Del Procedimiento aplicable a las autorizaciones sectoriales.
- Título IV. Profesionales y entidades técnicas colaboradoras.
- Título V. Institucionalidad encargada del Sistema para la Regulación y Evaluación Sectorial.
- Título VI. Sistema de Información Unificado de Permisos Sectoriales.
- Título VII. Mecanismos de mejora regulatoria.
- Título VIII. Modificaciones a otros cuerpos legales.

El mensaje presidencial mediante el cual se dio inicio al proyecto da cuenta de la importancia del crecimiento de la economía, de la desaceleración que el crecimiento ha sufrido en los últimos años, de la relevancia del aumento de la productividad, el rol de la inversión para el crecimiento de la economía y la posibilidad de reducir el impacto ambiental mediante una productividad más eficiente y el desarrollo de nuevos sectores productivos tales como las energías renovables, el hidrógeno verde y sus derivados.

Seguido, releva la importancia de la regulación de las autorizaciones sectoriales, la cual requiere de un justo equilibrio entre la protección de los intereses públicos y el interés particular de los titulares de proyectos o actividades.

Con todo, indica el mensaje, la obtención de autorizaciones se ha transformado en una de las restricciones críticas a la materialización de la inversión en Chile, lo cual tendría su origen el aumento inorgánico de las autorizaciones sin tener en cuenta la totalidad de marco jurídico vigente, en la amplia dispersión normativa sobre la materia, la falta de instancias institucionalizadas de revisión ni racionalización de los procesos de autorizaciones sectoriales y la falta de espacios de coordinación y trabajo conjunto de los Órganos de la Administración del Estado.



Entre los desafíos que la normativa propuesta busca enfrentar se encuentran los extensos tiempos de tramitación, la falta de certeza jurídica, la falta de proporcionalidad en el régimen de autorizaciones sectoriales en relación con los requisitos que se exigen en relación con los riesgos asociados y la falta de información sobre el proceso de otorgamiento.

En dicho contexto, el proyecto tiene por finalidad otorgar mayor certidumbre a inversionistas, titulares, comunidades y a la ciudadanía en general, agilizar el otorgamiento de autorizaciones sectoriales mediante la simplificación de la tramitación en concordancia con los riesgos asociados, abordar y superar la dispersión normativa, e institucionalizar la coordinación y los mecanismos de mejora constante de la regulación.

Los ejes en los que se centran las modificaciones propuestas son los siguientes: (i) el establecimiento de un marco normativo común para la tramitación y regulación de autorizaciones sectoriales; (ii) la creación de un Sistema para la Regulación y Evaluación Sectorial para el progresivo perfeccionamiento de la normativa sectorial; (iii) la creación de un Servicio para la Regulación y Evaluación Sectorial, encargado del perfeccionamiento de la regulación, el correcto funcionamiento del Sistema y la coordinación entre los distintos Órganos de la Administración; (iv) el establecimiento de un marco normativo de Instrumentos para la regulación estandarizada; (v) la implementación de un Sistema de Información Unificado de Permisos Sectoriales; (vi) el establecimiento de mecanismos de mejora regulatoria para la revisión periódica y mejora constante de la regulación sectorial; y (vii) y la modificación de otros cuerpos normativos sectoriales, dentro de los cuales se encuentran la Ley N° 20.551 que “Regula el cierre de faenas e instalaciones mineras” a la cual se le introducen las modificaciones consultadas.

Quinto: Como ya se indicó, en el oficio remitido se indica que las disposiciones consultadas son el inciso tercero del artículo 43 contenido en el numeral 15) y en el inciso primero del artículo 43 bis contenido en el numeral 16), ambos numerales del artículo 92.

Dichas disposiciones no se encontraban originalmente contempladas en el mensaje presidencial, sino que fueron introducidas como indicaciones del ejecutivo mediante oficio N° 173-372 de 22 de agosto de 2024 y fueron aprobadas por unanimidad durante el primer trámite constitucional. En el oficio y en la discusión parlamentaria no se hace alusión a los fundamentos o fines de las modificaciones.



El artículo 92 se ocupa de modificar la Ley N° 20.551 que “Regula el cierre de faenas e instalaciones mineras”. En particular, las modificaciones consultadas se refieren a regulación por parte del artículo 43 de dicha ley, de la aplicación administrativa de multas impuestas por infracción a los deberes que establece dicha ley y su impugnación por vía judicial y, por parte del nuevo artículo 43 bis, el cobro ejecutivo de multas dichas.

Según indica el artículo 39 de la Ley N° 20.551, la determinación de la configuración de una infracción y la aplicación de la multa que proceda se encomienda al Director Nacional (en adelante el “Director”) del Servicio Nacional de Geología y Minería (en adelante el “Servicio”), mediante procedimiento administrativo tramitado de acuerdo con las reglas generales de la Ley N° 19.880.

La Ley N° 20.551 establece sanciones de multa en su artículo 25 -abandono encubierto de faena o instalaciones-, artículo 34 -incumplimiento de la ejecución de plan de cierre- y artículo 41 -infracción a los diversos deberes establecidos en el artículo 40-.

Por su parte, el artículo 42 de la Ley N° 20.551 dispone que respecto de las resoluciones que establezcan sanciones de las previstas en dicha ley, podrá deducirse recurso de reposición en el plazo de diez días ante el Director; que sin perjuicio de lo anterior, serán aplicables las disposiciones contempladas en el Capítulo IV “Revisión de los actos administrativos” de la ley N°19.880; y que la reclamación administrativa suspenderá el plazo para ejercer la acción judicial a que se refiere el artículo 43.

En cuanto a la entrada en vigencia de las modificaciones consultadas, el artículo vigésimo cuarto transitorio contempla que sea el primer día del mes subsiguiente a la publicación en el Diario Oficial de la modificación al decreto supremo N° 41, de 2012, del Ministerio de Minería, que aprueba reglamento de la Ley de Cierre de Faenas e Instalaciones Mineras, el que a su vez deberá dictarse en el plazo de seis meses contados desde la publicación de la presente ley en el Diario Oficial y tendrá por objeto adecuar sus normas a las modificaciones introducidas por el artículo 92.

Sexto: Comenzando con el análisis de la primera norma consultada, esto es, la modificación al artículo 43, ha de tenerse en consideración que este precepto regula en la actualidad diversas materias:

- Indica que las multas que la ley establece serán impuestas administrativamente por el Director del Servicio;



- Establece que las resoluciones que impongan multas serán siempre reclamables ante el juzgado de letras competente y se tramitarán de acuerdo con el procedimiento sumarísimo del artículo 235 del Código de Minería.
- Establece un plazo de 10 días para pagar las multas impuestas. Si bien en su inciso 1° indica que se cuentan desde que se notifica la resolución, en su inciso 2° establece que no son exigibles mientras no esté vencido el plazo para interponer la reclamación o esta no haya sido resuelta. Además, luego de indicar el tribunal y el procedimiento aplicable a la reclamación judicial, dispone que la multa será pagada dentro del plazo de 10 días contado desde que la resolución se encuentre ejecutoriada.
- Regula la prescripción de la multa -3 años contados desde la notificación que la impone- y de la responsabilidad por infracciones a la ley -3 años, sin indicar el momento del inicio del cómputo-.
- Indica que los plazos de prescripción se suspenden desde el momento en que el servicio inicia la investigación de la que derive la multa respectiva.
- Contempla que la multa ingrese el Fondo para la Gestión de Faenas Mineras Cerradas.

En términos generales, se puede señalar que las modificaciones que el proyecto introduce al artículo 43 no inciden mayormente en el reclamo judicial de la resolución que aplica multas, ya que se refieren principalmente a otros aspectos:

- Aclaración de que el cómputo del plazo de 10 días para pagar la multa inicia desde que la resolución se encuentre ejecutoriada;
- Indicación expresa de que el retardo en el pago de la multa generará intereses de acuerdo con el artículo 54 del Código Tributario;
- Dispone que el plazo de prescripción de la multa se computa desde que esta se hizo exigible; y
- Sobre la suspensión del plazo de prescripción, elimina la referencia a las multas y establece, respecto de la responsabilidad, que ocurre desde el inicio de la investigación.

Séptimo: En cuanto al reclamo judicial que regula el artículo 43, como ya se indicó, se mantienen las actuales reglas. La resolución que impone una multa



puede ser siempre reclamada ante el juzgado de letras competente y el juicio se sustanciará de acuerdo con las disposiciones del procedimiento sumarísimo a que alude el artículo 235 del Código de Minería.

Sin perjuicio que no se detectan modificaciones en el artículo 43 que incidan en las organización o atribuciones de los tribunales, dado que se trata de un procedimiento contencioso administrativo, cabe reiterar la postura de la Corte Suprema sobre éstos, contenida en la resolución de 5 de mayo de 2021, dictada por el Pleno en los AD-583-2018.

En relación con la regulación actual, si se la compara con la propuesta por la Corte, coincide la regla de competencia absoluta, dado que se otorga el conocimiento del asunto a un juzgado de letras; en materia de competencia relativa cabe hacer presente que la Corte ha estimado que sea competente el tribunal del lugar donde se dictó el acto, aquel donde produjo sus efectos o donde están emplazados los bienes involucrados, a elección del reclamante, para favorecer el acceso a la justicia y contribuir a la descongestión de algunos tribunales; y en materia de procedimiento, que se debiese utilizar aquél del juicio sumario.

Volviendo a la referida opinión de la Corte, se manifestó su preferencia a que el conocimiento de los asuntos contencioso-administrativos quede radicado en tribunales especiales, que deben integrar el Poder Judicial. Seguido manifestó, que mientras no se implementen tribunales especiales en lo contencioso administrativo, resulta necesario lograr la unificación de competencias y procedimientos en el conocimiento de los asuntos contencioso-administrativos que actualmente conocen los tribunales ordinarios y las Cortes de Apelaciones.

Por último, como aspecto particular, cabe indicar que la Corte ha estimado que el plazo para reclamar debiese ser de 15 días hábiles, contados de acuerdo con la regla de cómputo de la Ley N°19.880.

En conexión con lo anterior, según se observa del tenor literal del artículo 43, cabe hacer presente que un punto que no se encuentra expresamente regulado, es el plazo con el que contará el sancionado para reclamar judicialmente en contra de la resolución del director del Servicio.

Con relación a ello, cabe indicar que durante el control preventivo de constitucionalidad de Boletín N° 6415-08, el Tribunal Constitucional en su sentencia de fecha 18 de octubre de 2011, en el considerando vigesimosegundo, estimó que: *“Por contexto lógico se deduce que si existe un plazo de diez días*



para acreditar el pago de la multa ante el Servicio Nacional de Geología y Minería y si éstas deben ‘ser pagadas por el infractor dentro del plazo de 10 días contado desde que la resolución se encuentre ejecutoriada’, el plazo de reclamación de la multa deberá ser de diez días desde la notificación de la misma” (p. 67).

Si bien resulta razonable concluir que el reclamo se debiese presentar antes de que se cumpla el plazo para pagar la multa, aportaría claridad a la disposición que tanto aquel como su forma de cómputo se indiquen expresamente.

Octavo: En relación con la segunda disposición consulta, se propone un nuevo artículo 43 bis, que regula el cobro ejecutivo de las multas.

Este precepto dispone que, sin perjuicio de lo señalado en el inciso segundo del artículo 43 -el cual trata sobre el pago de la multa ante el Servicio y el devengo de intereses-, las resoluciones que impongan multa tendrán mérito ejecutivo; que para su cobro el Servicio podrá demandar ejecutivamente al infractor ante el juzgado de letras en lo civil competente; y que en el juicio correspondiente no será admisible la oposición del ejecutado, a menos que se funde en alguna de las siguientes excepciones:

- Pago de la deuda. Si éste se ha efectuado en una fecha posterior a la de la notificación de la demanda, el demandado será necesariamente condenado en costas.
- No empecer el título al ejecutado. En virtud de esta excepción no podrá discutirse la legalidad de la resolución que hubiere impuesto la multa.
- Prescripción.

Noveno: Actualmente, la Ley N°20.551 no cuenta con una regulación especial sobre el cobro compulsivo de multas, motivo por lo cual se aplica la regulación general que encomienda a la Tesorería General de la República efectuar la cobranza coactiva sea judicial, extrajudicial o administrativa de las multas aplicadas por autoridades administrativas.

Dicha regla es complementada por el artículo 35° del Decreto Ley N° 1.263 de 1975 “Decreto Ley Orgánico de Administración Financiera del Estado”, el cual dispone que el Servicio de Tesorerías tendrá a su cargo la cobranza judicial o administrativa con sus respectivos reajustes, intereses y sanciones de los impuestos, patentes, multas y créditos del Sector Público, salvo aquellos que constituyan ingresos propios de los respectivos Servicios, para cuyos efectos aplicará, cualquiera que sea la naturaleza del crédito, los procedimientos



administrativos y judiciales establecidos por el Código Tributario para el cobro de los impuestos morosos.

Este procedimiento se encuentra regulado en el Título V “Del cobro ejecutivo de las obligaciones tributarias de dinero” del Libro III “De la competencia para conocer de los asuntos contenciosos tributarios, de los procedimientos y de la prescripción” del Código Tributario.

En síntesis, dicho procedimiento cuenta con una etapa tramitada ante el Servicio de Tesorerías y otra ante el juzgado de letras respectivo.

A su vez, la etapa que se tramita ante el Servicio de Tesorerías se divide en una efectuada por el Tesorero Regional o Provincial -el cual actúa como juez sustanciador de acuerdo con el artículo 170 de Código Tributario- y en otra efectuada por un Abogado del Servicio de Tesorerías. La etapa judicial se tramita ante el juzgado de letras del domicilio del ejecutado.

En términos generales, en la etapa que se tramita ante la Tesorería se despacha el mandamiento de ejecución y embargo; se traba al embargo; se realiza la notificación del hecho de encontrarse en mora y el requerimiento de pago al deudor; y se contempla el trámite de oposición del ejecutado, con un catálogo acotado de excepciones y reserva de las demás excepciones del artículo 464° del Código de Procedimiento Civil para el juicio ordinario correspondiente, sin necesidad de petición ni declaración expresa.

Luego de ello, el destino de la tramitación dependerá de las decisiones que se adopten en torno a la oposición o de la falta de ésta. En caso de que el Tesorero Regional o Provincial acoja la excepción de pago, concluirá la ejecución y, además, no podrá pronunciarse sobre el escrito de oposición sino para acogerlo; la resolución de las demás excepciones se encomienda al abogado del Servicio de Tesorerías.

Por su parte, la remisión de los antecedentes a dicho abogado procede en caso de que no se haya deducido oposición dentro de plazo o, de haberse deducido, su resolución no fuere de la competencia del Tesorero Regional o Provincial o no la hubiere acogido.

En caso de que se rechace la oposición, se remitirán los antecedentes al juzgado de letras competente para que se pronuncie sobre las excepciones deducidas. También se deben derivar los antecedentes al tribunal en caso de que no se hubiese deducido oposición. La sentencia que emita el tribunal será



apelable en ambos efectos. Si las excepciones son rechazadas o si no se hubiese realizado oposición, se procederá a la realización de los bienes embargados.

Décimo: Tal como se puede apreciar, la gran diferencia entre el modelo actual y el propuesto consiste en que ya no se aplicará el procedimiento de cobro del Código Tributario, sino que el procedimiento ejecutivo de obligaciones de dar del Código de Procedimiento Civil, con las reglas especiales sobre las excepciones que se pueden oponer. El cambio propuesto no pareciera ser adecuado, por las razones que se desarrollan a continuación.

Cabe recordar que el título en virtud del cual se realiza el cobro es producto de un procedimiento administrativo previo, en el cual el administrado tiene la posibilidad de defenderse e impugnar la decisión por vía administrativa y, en caso de haberse rechazado el reclamo judicial, además el asunto ya habrá sido conocido por un tribunal de justicia.

En dicho contexto, la etapa administrativa del procedimiento de cobro del régimen común constituye una vía que contempla la posibilidad de defensa y permite, en un contexto de certeza sobre la procedencia de la aplicación de la multa, que situaciones en las que no existe un real conflicto entre administración y administrado, esto es, en los casos en que se acogen las excepciones y en caso que no se deduzca oposición, el asunto deba ser de conocimiento de los tribunales. Asimismo, el régimen común otorga tutela judicial en caso de que efectivamente exista un conflicto, esto es, ante el rechazo de la oposición. El diseño de este sistema obedece a la lógica que los tribunales intervengan solo en caso de existir conflictos entre la Administración y los particulares, y que los asuntos administrativos, como es el cobro de la multa, se mantengan en sede administrativa. Este diseño, a su vez, permite rebajar la carga de los tribunales y descongestionar el sistema de justicia.

Por otro lado, la modificación propuesta crea dispersión normativa, al establecer una regla especial de cobro, en circunstancias que, en la actualidad, respecto de estas multas, opera el régimen común antes citado, que, como ya se indicó, se considera adecuado.

Undécimo: En conclusión, el proyecto analizado tiene por finalidad crear una nueva institucionalidad para las autorizaciones sectoriales, mediante la cual se busca coordinación de los diversos Órganos del Estado, estandarizar procedimientos, obtener información para la constante mejora de la regulación, contar con procedimientos más eficientes y, en general, facilitar el análisis y obtención de las autorizaciones aludidas.



La iniciativa, además de contar con una sección dedicada a regular en forma orgánica la nueva institucionalidad, modifica diversos cuerpos legales, dentro de los cuales se encuentra la Ley N° 20.551 que “Regula el cierre de faenas e instalaciones mineras”.

Las disposiciones consultadas constituyen, precisamente, propuestas de cambios a dicha ley: la modificación de determinados aspectos del artículo 43 y la creación de un nuevo artículo 43 bis.

El artículo 43 de la ley regula aspectos de la aplicación, pago e impugnación judicial de multas impuestas por el Director Nacional del Servicio Nacional de Geología y Minería por infracciones a la ley. Los cambios propuestos no inciden mayormente en la actual regulación que dicho artículo contiene respecto de la impugnación judicial de multas, respecto del cual se mantiene la competencia del juzgado de letras competente y la aplicación del procedimiento sumarísimo del Código de Minería.

Sin perjuicio de lo anterior, dado que se trata de un procedimiento contencioso-administrativo, a modo de observación se reseñó la actual postura de la Corte Suprema sobre el modelo que ésta considera adecuado para dicho tipo de asuntos.

Sobre la propuesta del nuevo artículo 43 bis, relativo al cobro de las multas, se hizo presente que en la actualidad se encuentra sometido al régimen común, en virtud del cual dicho cobro se realiza por el Servicio de Tesorerías mediante el procedimiento establecido en el Título V del Libro III del Código Tributario, el cual cuenta con una etapa en sede administrativa y otra en sede judicial.

Por su parte, la iniciativa propone que, en lugar de aplicar dicha regulación, el cobro de las multas sea perseguido por el Servicio a través de las reglas del juicio ejecutivo de obligaciones de dar, con las modificaciones en materia de excepciones que la nueva normativa contempla.

En relación con dicha propuesta, se observó que el cambio no parece adecuado, pues el régimen actual de cobro constituye una vía que evita que asuntos en los que no existe un real conflicto deban ser conocidos por los tribunales de justicia y, por otro lado, en caso de que sí exista conflicto, como ocurrirá en caso de que en la etapa administrativa se rechace la oposición, el administrado contará con la tutela judicial de la etapa que se tramita ante el juzgado de letras respectivo. Por último, la modificación generará dispersión



normativa, creando un régimen especial en desmedro del régimen común que, como ya se mencionó, es el adecuado para el cobro de las multas impuestas.

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.

Ofíciase.

PL N°56-2024”

Saluda atentamente a V.S.

