



**PROYECTO DE LEY SOBRE FISCALIZACIÓN Y CUMPLIMIENTO AMBIENTAL  
(BOLETÍN N°16.553-12)**

**OBSERVACIONES DEL CONSEJO MINERO**

**Carlos Urenda - Gerente General**

**Comisión de Medio Ambiente del Senado - Segundo Trámite Constitucional  
7 de julio de 2025**

**INTRODUCCIÓN**

1. En la última década Chile ha dado pasos adicionales significativos en la regulación para la protección del medio ambiente con la publicación de las siguientes leyes: Delitos Económicos y Ambientales (Ley N°21.595), Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (Ley N°21.600), Humedales Urbanos (Ley N°21.202) y Cambio Climático (Ley N°21.455), entre otras.
2. Es fundamental que el avance en la regulación ambiental se haga en forma coherente. El proyecto de Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales, recientemente aprobado en el Congreso Nacional, da especial énfasis a la acción coordinada del Estado en materia de permisos, con el objeto de dar certeza a quienes desarrollan actividades sometidas a regulación y a la ciudadanía en general. Esperamos que este énfasis en la coordinación no constituya un esfuerzo aislado, sino que se manifieste en otros ámbitos de la acción estatal, como -por ejemplo- en el sistema sancionatorio ambiental, que es la materia de esta presentación.
3. El mayor problema que vemos en el proyecto de ley sobre fiscalización y cumplimiento ambiental es que no contribuye a resolver la falta de coherencia entre los regímenes sancionatorios administrativo y penal, e incluso la agudiza.
4. Esta presentación describe el problema señalado y sugiere vías de solución en los siguientes tópicos: conductas sancionadas, coordinación entre procedimientos y expansión sancionatoria.



## I. Problemas en la descripción de las conductas sancionadas en los regímenes administrativo y penal

1. La Ley de Delitos Económicos y Ambientales (Ley N°21.595) estableció nuevos delitos ambientales en el Código Penal con una tipificación imprecisa, lo que impide determinar claramente los elementos comunes y los diferenciadores que presentan estos nuevos tipos penales en relación con las infracciones administrativas similares establecidas en la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente (LOSMA, Ley N°20.417). Debido a lo anterior, tampoco se identifica con suficiente certeza el mayor o menor nivel de gravedad de las descripciones de los delitos penales y de las infracciones administrativas similares. Además, el uso de nomenclatura tan variada entre la ley penal y la administrativa impide determinar con claridad los vínculos que existen entre ellas. Esto se observa en cuatro figuras reguladas por las leyes penales y administrativas ambientales: elusión del ingreso al SEIA, daño ambiental, afectación de áreas protegidas y entrega de información falsa. Un anexo al final de este documento contiene la descripción de estas cuatro figuras en la normativa penal y administrativa, demostrando nuestras observaciones previas.
2. Lo señalado anteriormente puede generar los siguientes problemas:
  - 2.1. Persecuciones paralelas, por las vías administrativa y penal, al no poder diferenciar la gravedad de las conductas sancionadas.
  - 2.2. Persecución penal de conductas que no son más graves que las similares perseguidas administrativamente.
  - 2.3. Personas naturales y jurídicas quedan expuestas a persecuciones de conductas descritas en forma imprecisa y/o a sanciones cuya gravedad no se condice con la conducta, lo que les impide tomar las medidas preventivas adecuadas y/o ante el riesgo de sanción dejan de desarrollar actividades legítimas.
  - 2.4. Desperdicio de recursos públicos y privados que se destinan a la persecución de conductas que no lo ameritan o que deben ser perseguidas por una vía distinta.



3. Para evitar los problemas antes descritos sugerimos lo siguiente para la descripción de las conductas sancionadas a nivel administrativo y penal:
  - 3.1. Utilizar la misma nomenclatura en la tipificación de las conductas sancionadas en sede penal y administrativa. Por ejemplo, si lo que se busca con el ilícito penal de “afectación grave” (Art 308) es sancionar el “daño ambiental”, usar esta última descripción, que es la contenida en la LOSMA (Art. 36, N°1, letra f)
  - 3.2. Tipificar con claridad la conducta penal, señalando en qué medida esta es más grave que la administrativa. Por ejemplo, que penalmente se sancione cuando la conducta sea dolosa o cuando signifique un grado mayor de daño ambiental [irreparable]. Naturalmente, esto conlleva que en el régimen administrativo no se sancionen esas mismas circunstancias de mayor gravedad.

## II. Falta de coordinación entre procedimientos sancionatorios

1. La Ley de Delitos Económicos y Ambientales establece algunos vínculos con el régimen sancionatorio administrativo. Por ejemplo, dispone que el abono de la multa pagada en sede administrativa para la multa en sede penal y el deber del tribunal penal de consultar a los organismos competentes cuando vayan a imponer una medida de reparación de un daño ambiental. Este proyecto de ley también introduce algunos vínculos. Por ejemplo, si la autodenuncia ante la SMA da cuenta de hechos que son constitutivos de delitos, ésta será considerada como atenuante en sede penal.
2. Sin embargo, tanto la normativa vigente como el proyecto de ley omiten aspectos esenciales de coordinación entre los procedimientos sancionatorios administrativo y penal. En particular:
  - 2.1. El proceso penal puede avanzar y concluir sin tener en consideración decisiones de órganos ambientales especializados, respecto de los mismos hechos.
  - 2.2. Los procedimientos penal y administrativo podrían llegar a resultados contradictorios, generando incerteza en los regulados y en los eventuales afectados por las conductas perseguidas.



- 2.3. Ambos procesos pueden avanzar duplicando los esfuerzos de obtención de pruebas y levantamiento de antecedentes, a veces entorpeciendo uno al otro, e imponiendo cargas excesivas a los investigadores.
3. Ante lo anterior, recomendamos considerar los siguientes esquemas de coordinación para ser incorporados en la ley.
  - 3.1. **Persecuciones consecutivas.** En este caso la persecución penal solo puede iniciarse una vez que concluya con efecto sancionatorio el procedimiento administrativo iniciado por la SMA. Es el modelo que rige actualmente en materia de libre competencia (Art. 64 D.L. 211). La ventaja de este modelo es que la determinación de una infracción ambiental queda en manos de órganos especializados, dejando que en sede penal solo se discuta si se dan las condiciones de mayor gravedad para la sanción penal.
  - 3.2. **Iniciativa penal en la SMA.** En este caso la persecución penal es de iniciativa de la SMA. Existe en materia tributaria (Art. 162 del Código Tributario).
  - 3.3. **Deferencia técnica hacia la SMA.** En este caso, para la determinación de las infracciones ambientales el Ministerio Público (MP) deberá oficiar a la SMA para que informe de dichos aspectos, siendo su opinión vinculante. Una opción menos efectiva, pero que igualmente contribuiría a mejorar el mecanismo que establece el proyecto de ley, sería que la opinión de la SMA no fuera vinculante, pero que, si fuese desestimada por el MP, este deba fundamentarlo.

### III. Expansión sancionatoria ambiental

1. El proyecto de ley establece que la SMA podrá aumentar las multas hasta el doble del tope actual en caso de que el beneficio económico del infractor supere dicho tope y, además, que algunas conductas que actualmente son infracciones graves pasen a ser gravísimas. Se ha sostenido que este aumento de multas y recalificación de sanciones son necesarias porque en algunos casos el diseño actual no ha operado como un disuasivo suficiente. El problema de este argumento es que fue exactamente el mismo que llevó a la penalización -con cárcel efectiva y multas- de los nuevos ilícitos



ambientales introducidos en Ley de Delitos Económico y Ambientales. Es decir, el actual proyecto de ley deriva en una expansión sancionatoria sustantiva sin suficiente fundamento, al desconocer un cambio normativo reciente.

2. Reconocemos que el proyecto busca aminorar los casos o la magnitud de la sanción administrativa al incorporar mejoras a los incentivos al cumplimiento: **(i)** amplía el plazo para presentar programas de cumplimiento; **(ii)** aumenta el descuento por autodenunciarse en caso de daño ambiental; **(iii)** incorpora un descuento si el infractor se allana a cargos por daño ambiental; e, **(iv)** incorpora un descuento al que se allana en un procedimiento sancionatorio simplificado.
3. Sin embargo, estimamos que los incentivos al cumplimiento tendrán poco efecto, porque difícilmente el regulado entregará información al órgano sectorial en el marco de un programa de cumplimiento o se autodenunciará, si ello lo expone a una persecución penal. Esto se agudizará si consideramos la imprecisión en la tipificación penal y la falta de coordinación ya referida.
4. Nuestra recomendación en este punto es:
  - 4.1. Tener a la vista las infracciones penales ambientales que introdujo la Ley de Delitos Económicos y Ambientales antes de considerar un aumento de las sanciones administrativas.
  - 4.2. Establecer una exención de responsabilidad penal al cumplir exitosamente con los requisitos fijados para los incentivos al cumplimiento, como los programas de cumplimiento, los planes de reparación y la autodenuncia.

#### IV. Otras observaciones

1. **Plazo de autodenuncia insuficiente.** Se establece un plazo de 30 días para la autodenuncia. Fuera de dicho plazo, no se generará la exención de multa ni los descuentos procedentes.



Este plazo de 30 días no se condice con los plazos internos requeridos para un análisis ambiental de la contingencia, evaluar la existencia de una infracción y adoptar la decisión de autodenunciarse. Sugerimos ampliarlo a 90 días.

2. **Plazo para planes de reparación insuficiente.** Se establece un plazo de 30 días, desde la notificación de la resolución sancionatoria, para presentar un plan de reparación. Estos planes se hacen cargo de la reparación del daño ambiental. Al respecto:
  - (i) Es evidente que el plazo de 30 días es insuficiente para presentar un plan con alta complejidad técnica. Sugerimos ampliar el plazo a 90 días;
  - (ii) No se regula la hipótesis en que el infractor reclama judicialmente por la sanción por daño ambiental;
  - (iii) No se establecen los criterios que deberá considerar la autoridad para su aprobación.
3. **Rigidiza presentación y aprobación de Programas de Cumplimiento (PDC).** Se aumenta el plazo para presentar PDC de 10 a 20 días hábiles. Sin embargo, el aumento de este plazo no cumple con el objetivo de preparar mejores PDC (expertos han propuesto ampliación a 30 días). Además:
  - (i) Se incorporó el principio de *adicionalidad* como criterio para que un PDC sea aprobado, sin establecer una definición clara de lo que implica.
  - (ii) Se impide que un PDC sea presentado cuando existió daño ambiental. Si bien esto ya se encuentra en una guía, zanja a nivel legal un tema frente al cual no existe consenso entre los expertos.
  - (iii) Se establece un plazo de 6 meses para que la SMA apruebe un PDC, lo que puede ser ineficaz si la SMA incumple y no tiene alguna consecuencia para el organismo.
4. **Posibilidad de denuncias anónimas.** El proyecto de ley posibilita la presentación de denuncias anónimas. Lo anterior es problemático en cuanto podría implicar un uso malicioso de este instrumento con objetivos distintos a los ambientales como -por ejemplo- disputas comerciales o laborales. Sobre este punto no ha habido consenso entre los expertos.
5. **Extensión de carácter fiscalizador.** Se le otorga la calidad de fiscalizadores a los funcionarios de los servicios subprogramados. Lo anterior es complejo, ya que -en general- dichos funcionarios no cuentan con la preparación para cumplir ese rol y la



experiencia da cuenta de falta de especialización de dichos funcionarios en la constatación de hechos de carácter ambiental.

## CONCLUSIONES

1. La regulación ambiental chilena ha tenido una evolución sustancial en los últimos años, con una serie de leyes que permiten proteger el medio ambiente con los estándares más altos de la regulación comparada. Sin embargo, ha faltado la pausa para ponderar adecuadamente cómo estas nuevas regulaciones impactan a la coherencia del régimen punitivo ambiental, sobre todo a partir de los cambios en delitos ambientales.
2. El proyecto de ley es una oportunidad insoslayable para mejorar las deficiencias significativas que existen en nuestro régimen punitivo ambiental, que consiste principalmente en la falta de coherencia entre los regímenes sancionatorios administrativo y penal.
3. Por lo anterior, recomendamos precisar la descripción de infracciones administrativas y penales, uniformando lo que es común y distinguiendo en forma clara la mayor gravedad de los ilícitos penales. Además, proponemos mecanismos de coordinación sustancial entre los procedimientos de persecución penal y administrativa, existiendo diversas variantes a explorar. Finalmente, recomendamos evitar una expansión sancionatoria, teniendo a la vista la penalización que introdujo la Ley de Delitos Económicos y Ambientales, así como no limitar la utilización de los incentivos al cumplimiento ambiental.



| Anexo          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                     |
|----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Conducta       | Sancionada por la ley de delitos económicos y ambientales                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Sancionada por la ley orgánica de la SMA o la LBGMA                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Estado actual del proyecto                                                                                                                                                                          |
| <b>Elusión</b> | <p>Artículo 305.- Será sancionado con presidio o reclusión menor en sus grados mínimo a medio el que sin haber sometido su actividad a una evaluación de impacto ambiental a sabiendas de estar obligado a ello:</p> <p>1. Vierta sustancias contaminantes en aguas marítimas o continentales; 2. Extraiga aguas continentales, sean superficiales o subterráneas, o aguas marítimas; 3. Vierta o deposite sustancias contaminantes en el suelo o subsuelo (...)</p> | <p>[Gravísima] Art. 36, N°1, letra f)</p> <p>Involucren la ejecución de proyectos o actividades del artículo 10 de la ley N°19.300 al margen del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, y se constate en ellos alguno de los efectos, características o circunstancias previstas en el artículo 11 de dicha Ley.</p> <p>[Grave] Art. 36, N°2, letra d):</p> <p>Involucren la ejecución de proyectos o actividades del artículo 10 de la ley N°19.300 al margen del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, si no están</p> | <p>[Gravísima] Art. 36, N°1, literal f):</p> <p>Involucren la ejecución de proyectos o actividades del artículo 10 de la ley N°19.300 al margen del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.</p> |



|                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                 |
|-----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
|                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | comprendidos en los supuestos de la letra f) del número anterior.                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                 |
| <b>Daño ambiental</b> | <p>Artículo 308.- El que, vertiendo, depositando o liberando sustancias contaminantes, o extrayendo aguas o componentes del suelo o subsuelo, afectare gravemente las aguas marítimas o continentales, superficiales o subterráneas, el suelo o el subsuelo, fuere continental o marítimo, o el aire, o bien la salud animal o vegetal, la existencia de recursos hídricos o el</p> | <p>[Gravísima] Art. 36, N°1, letra a):</p> <p>Hayan causado daño ambiental, no susceptible de reparación.</p> <p>[Grave] Art. 36, N°2, letra a):</p> <p>Hayan causado daño ambiental, susceptible de reparación generado un riesgo significativo o afectado uno o más componentes del medio ambiente.</p> | <p>[Gravísima] Art. 36, N°1, letra a):</p> <p>Hayan causado daño ambiental.</p> |



|                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                             |                                                                                                           |
|---------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                 | abastecimiento de agua potable, o que afectare gravemente humedales vertiendo en ellos tierras u otros sólidos, (...)                                                                                                                                                                            |                                                                                                                             |                                                                                                           |
| <b>Afectar áreas protegidas</b> | Artículo 310.- El que afectare gravemente uno o más de los componentes ambientales de una reserva de región virgen, un parque nacional, un monumento natural, una reserva nacional o un humedal de importancia internacional, será sancionado con presidio o reclusión mayor en su grado mínimo. | [Grave] Art. 36, N°2, letra i):<br><br>Se ejecuten al interior de áreas silvestres protegidas del Estado, sin autorización. | [Gravísima] Art. 36, N°1, letra h):<br><br>Se ejecuten al interior de áreas protegidas, sin autorización. |



**Información  
falsa**

Artículo 37 bis.- Sin perjuicio de las sanciones que corresponda aplicar conforme a las normas del presente Título, será sancionado con la pena de presidio menor en sus grados mínimo a medio:

c) El que maliciosamente presentare a la Superintendencia del Medio Ambiente información falsa o incompleta para acreditar el cumplimiento de obligaciones impuestas en una resolución de calificación ambiental, normas de emisión, planes de reparación, programas de cumplimiento, planes de prevención o de descontaminación, o cualquier otro instrumento de gestión ambiental de su competencia.

[Gravísima] Art. 36 N°1, letra d):

Hayan entregado información falsa u ocultado cualquier antecedente relevante con el fin de encubrir u ocultar una infracción gravísima.

[Gravísima] Art. 36 N°1, letra d):

Hayan entregado información falsa u ocultado cualquier antecedente relevante con el fin de encubrir u ocultar una infracción.

