

ANÁLISIS LEGISLATIVO

Fecha de evaluación: xx.xx.xx

DATOS GENERALES

N° ley > 20.962

N° boletín > 6829-01

Título > Aplica Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestre.

Origen > Mensaje

Autores > M. de Agricultura, M. de Economía, Fomento y Reconstrucción, M. Comisión Nacional del Medio Ambiente, M. Secretario General de la Presidencia

Fecha de ingreso > 08 de marzo de 2010

Fecha de publicación > 16 de noviembre de 2016

Tiempo de tramitación > 6 años y 8 meses.

Cámara de ingreso > Cámara de Diputados

Estado > Tramitación Terminada

Urgencias > 20 urgencias simple y 4 urgencias suma.

CARACTERÍSTICAS AMBIENTALES

Categoría temática > Biodiversidad

Tipo de ley > Totalmente ambiental

Importancia ambiental de la ley > Importancia ambiental alta

Relevancia ambiental > Positiva

ANTECEDENTES Y CONTENIDO

La Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), suscrita en Washington el 3 de Marzo de 1973, fue ratificada por Chile el 14 de febrero de 1975, aprobada por DL N°873 y promulgada con el DS N°141 del Ministerio de Relaciones Exteriores, del mismo año, constituyendo así un acuerdo internacional vigente, del que forman parte la mayoría de los países del mundo. CITES es uno de los acuerdos multinacionales más antiguos e importantes en materia de

protección de fauna y flora silvestre generado en respuesta al deterioro que las especies sufrían producto de la caza y el comercio internacional. Su método de regulación es establecer permisos especiales – permisos de exportación, de importación, certificación de reexportación y otros certificados- para el comercio de los especímenes, partes o productos derivados, de estas especies.

La convención CITES incluye cerca de 28.000 especies de plantas y 5.000 especies de fauna silvestre, tanto vertebrados como invertebrados.¹ Cada país está obligado a implementar de manera adecuada los distintos requerimientos a nivel nacional, y son enmarcados en tres categorías dependiendo de su nivel de cumplimiento –siendo 1 el más alto. Chile actualmente se encuentra en la categoría 2, dado que no cumple con todos los requerimientos legales de aplicación nacional de dicho instrumento. Para pasar a la categoría 1, se deben cumplir los siguientes requisitos:

- a) Incluir en la legislación todas las especies que estén listadas en los Apéndices de CITES, de modo que las actualizaciones sean incorporadas de forma más expedita.
- b) Incluir las definiciones de las distintas modalidades de comercio, exportación, importación, re-exportación e introducción procedente del mar: tránsito y transbordo.
- c) Penalizar el comercio ilegal, por medio de la tipificación del delito de comercio ilegal de los especímenes, partes o productos derivados de las especímenes de especies CITES, con una pena que tenga por consecuencia una efectiva disuasión del delito; sin perjuicio de sanciones administrativas. En especial, se debe penalizar el comercio ilegal de especímenes de especies CITES de flora e hidrobiológica.
- d) Regular el comiso de los especímenes, partes o productos derivados de los especímenes de especies objeto de comercio ilegal.

En consecuencia, el presente proyecto de ley tiene por objeto regular las obligaciones asumidas por el país en la Convención CITES, permitiendo disminuir los factores que amenazan a la biodiversidad, así como subsanar una serie de vacíos existentes en la legislación actual, que le permitan adecuarse para cumplir

¹ Dentro de los mamíferos se incluyen la totalidad de los felinos, monos, osos, elefantes y cetáceos, muchos ungulados, cánidos y nutrias, así como también algunos roedores, armadillos y murciélagos, entre otros. Dentro de las aves se encuentran reguladas casi la totalidad de los tucanes, loros, aves rapaces, todos los picaflones, grullas y flamencos, así como varias especies de patos, aves marinas y paseriformes, tales como cardenales, calafates, ruiseñor del Japón, tejedores, obispos estrildas, entre otros. Entre los reptiles destaca la totalidad de caimanes y cocodrilos, todas las tortugas de tierra y marinas, boas y pitones, las iguanas, camaleones, monitores, tupinambis y varias otras especies de lagartos. Dentro de los anfibios destacan algunas salamandras y ranas arbóreas, entre otros. Mensaje del proyecto de ley boletín 6829-01.

con la normativa CITES. Esto mediante:

a) Incorporación de las definiciones de CITES sobre, especie, espécimen, comercio, reexportación e introducción procedente del mar (art. 2).

b) Establecimiento de las funciones y atribuciones que tendrán las Autoridades Administrativas –emiten y controlan permisos o certificados para la importación y exportación de estas especies, evalúan la legalidad de los ejemplares a exportar, fiscalizan las disposiciones de la ley, entre otros- (art. 3 y 4); las Autoridades Científicas –asesoría y apoyo a las autoridades administrativas, evaluando el riesgo para las especies producto de su comercio, y otorgan el visto bueno a las exportaciones de especímenes provenientes del medio silvestre; entre otros- (art. 5); y las Autoridades de Observancia –vigilar el adecuado cumplimiento de la legislación establecida por CITES en materia de vida silvestre (art. 6).²

c) Se constata que las personas, naturales o jurídicas, que tengan competencia sobre los ámbitos de esta ley, deberán ser oídas por las autoridades competentes de CITES en Chile, quienes a su vez deberán dar respuesta fundada a sus requerimientos. Así como las organizaciones que custodian las especies incautadas, tendrán derecho a solicitar y a recibir ayuda de los órganos de la Administración del Estado (art. 6).

d) Creación de un Registro Único Nacional de comercio internacional de los especímenes de las especies incluidas en la Convención **y la inhabilitación de las personas que hayan sido sancionadas y condenadas por infracción a los artículos 8° y 11, para registrar cualquiera actividad de comercio internacional sobre especímenes.** (art. 7)

e) Establecimiento de infracciones y sanciones, con multa de hasta 100 UTM por tener estas especies bajo su posesión o control, y el comiso de las mismas (art. 8), lo que será competencia del Juzgado de Policía Local (art. 9 y 10); y con hasta presidio menor en su grado medio y multa de 100 a 200 UTM en el caso de incurrir en el **delito de contrabando**³ al ingresar o extraer del país los especímenes de estas especies, como

² Estas autoridades son: Administrativas: i) Servicio Agrícola y Ganadero (fauna terrestre y flora no forestal); ii) Corporación Nacional Forestal (flora forestal); iii) Servicio Nacional de Pesca (especies hidrobiológicas); iv) Ministerio de Relaciones Exteriores (coordinación general con la Secretaría CITES y preside el Comité Nacional CITES). Científicas: i) Museo Nacional de Historia Natural (fauna terrestre y flora no forestal); ii) Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (especies hidrobiológicas); iii) Instituto Forestal (flora forestal). Observancia: i) Carabineros de Chile y ii) Policía de Investigaciones (ambos, fauna terrestre y flora no forestal, flora forestal y especies hidrobiológicas).

³ Definido en el proyecto como la introducción al territorio nacional o extracción de él, los especímenes de las especies, partes, productos o derivados de las especies o subespecies exóticas incluidos en los Apéndices de la Convención por lugares no habilitados; no presentándolos a la aduana; no pagando los derechos e impuestos y demás gravámenes,

quienes vendan, ofrezca para la venta, exponga o exhiba al público con fines comerciales, tanto como quien los almacene, custodie, transporte o distribuya (art. 11); penas que aumentan si se trata de una agrupación de personas (un grado), como también por reincidencia (un grado), mientras que la asociación ilícita será sancionada de conformidad a lo dispuesto en el Código Penal. (art. 12).

f) Establecimiento de canales de información, asistencia y cooperación internacional, por medio del Ministerio Público, para investigaciones sobre la materia (art. 13).

g) Incautación y comiso de los especímenes de las especies, partes, productos o derivados de las especies o subespecies incluidos en la Convención (art. 14).

g) Establecimiento de la obligación del poseedor o tenedor de especímenes CITES de acreditar su legítimo origen y/o procedencia (art. 15).

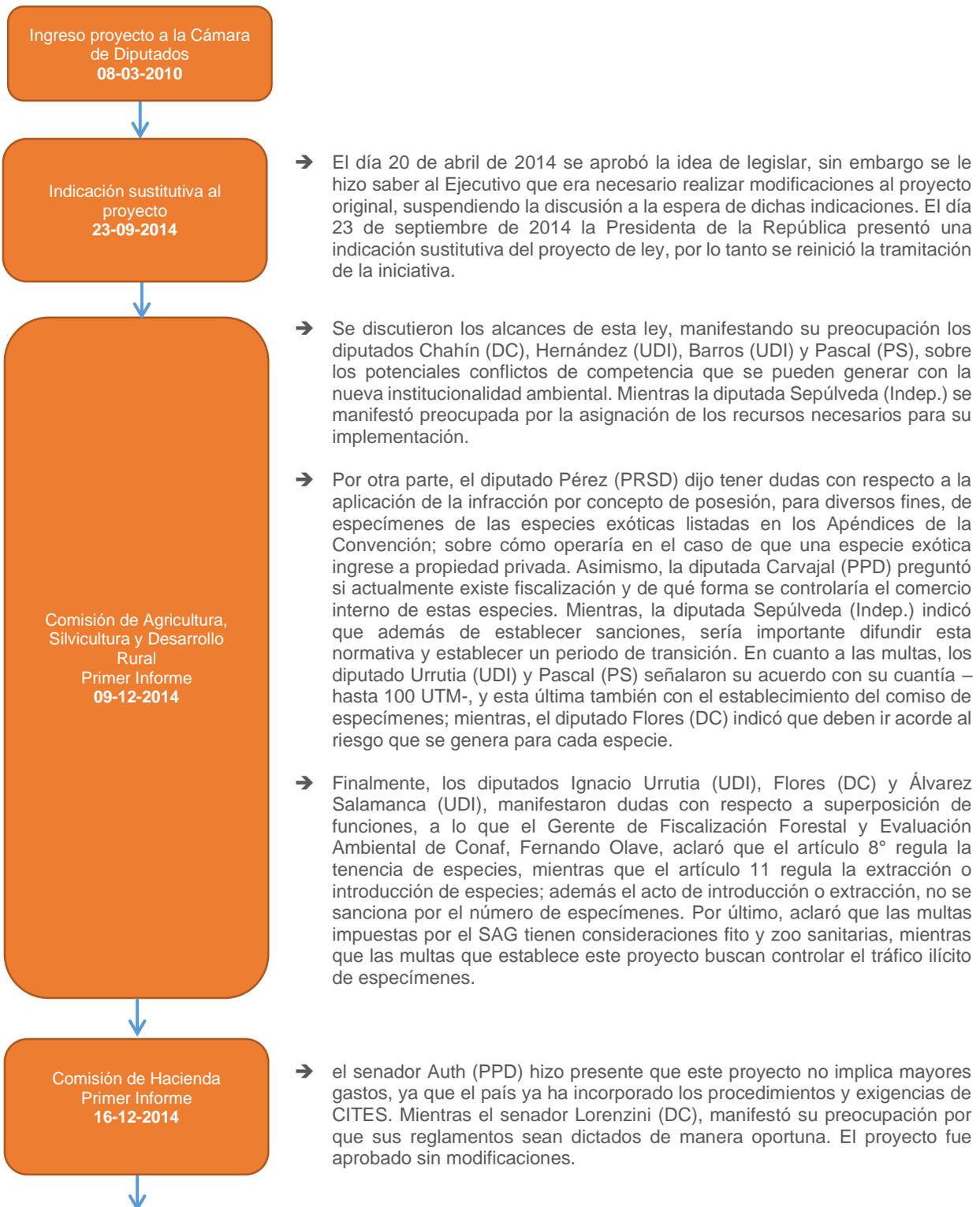
h) Otorga al Ministerio Público la facultad de investigar estos delitos, y al tribunal competente en materia penal (art. 15).

Actualmente, el Ministerio Público, para controlar el comercio ilegal de estas especies, se apoya en la siguiente normativa: a) La ley de Caza N°19.473, que en su artículo 22 hace referencia a las especies CITES y en el artículo 30 establece la sanción para su caza y comercialización. Sin embargo, contempla penas de máximo 60 días, las que no se traducen en cumplimiento efectivo. Además, si bien existe un aumento de pena en caso de reincidencia, es difícil probar la “habitualidad” que exige el tipo penal. b) Ley General de Pesca y Acuicultura N°18.892), donde los artículos 137 a 139 se asocian de algún modo a las especies CITES, regulando la internación de especies sin la debida autorización y de las especies en veda, pero también prevén penas bajas. c) Entre otras vías de persecución de responsabilidad, como vías indirectas, que se basan en hipótesis muy específicas –como por ejemplo, en el caso del artículo 289 del Código Penal, cuando existe propagación de una enfermedad animal o una plaga vegetal, o el artículo 291 bis sobre maltrato animal-. O delitos en la ordenanza de aduanas –como el delito de contrabando en el artículo 168, donde las especies CITES son mercancías prohibidas.⁴

cuando corresponda; ocultándolos; utilizando documentación falsa, adulterada o parcializada o sin los correspondientes permisos y certificaciones que acrediten su legítimo origen, procedencia u obtención. Será juzgado de conformidad a las reglas dispuestas en los artículos 188 y siguientes de la Ordenanza de Aduanas, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 30, de 2004, y se aplicaran las normas dispuestas en los artículos 178 a 182 de la referida Ordenanza, en todo lo que no se contraponga con las normas dispuestas en la presente ley.

⁴ Intervención de Andrés Salazar, Abogado de la Unidad Especializada de Crimen Organizado y Lavado de Dinero (ULDDECO) del Ministerio Público, realizada en la Comisión de Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural de la Cámara de Diputados, consignada en el Primer Informe de dicha comisión, sobre el proyecto boletín N°6829-01.

BREVE COMENTARIO AL TRÁMITE LEGISLATIVO



Aprobado en General en
Cámara de Diputados
17-03-2015

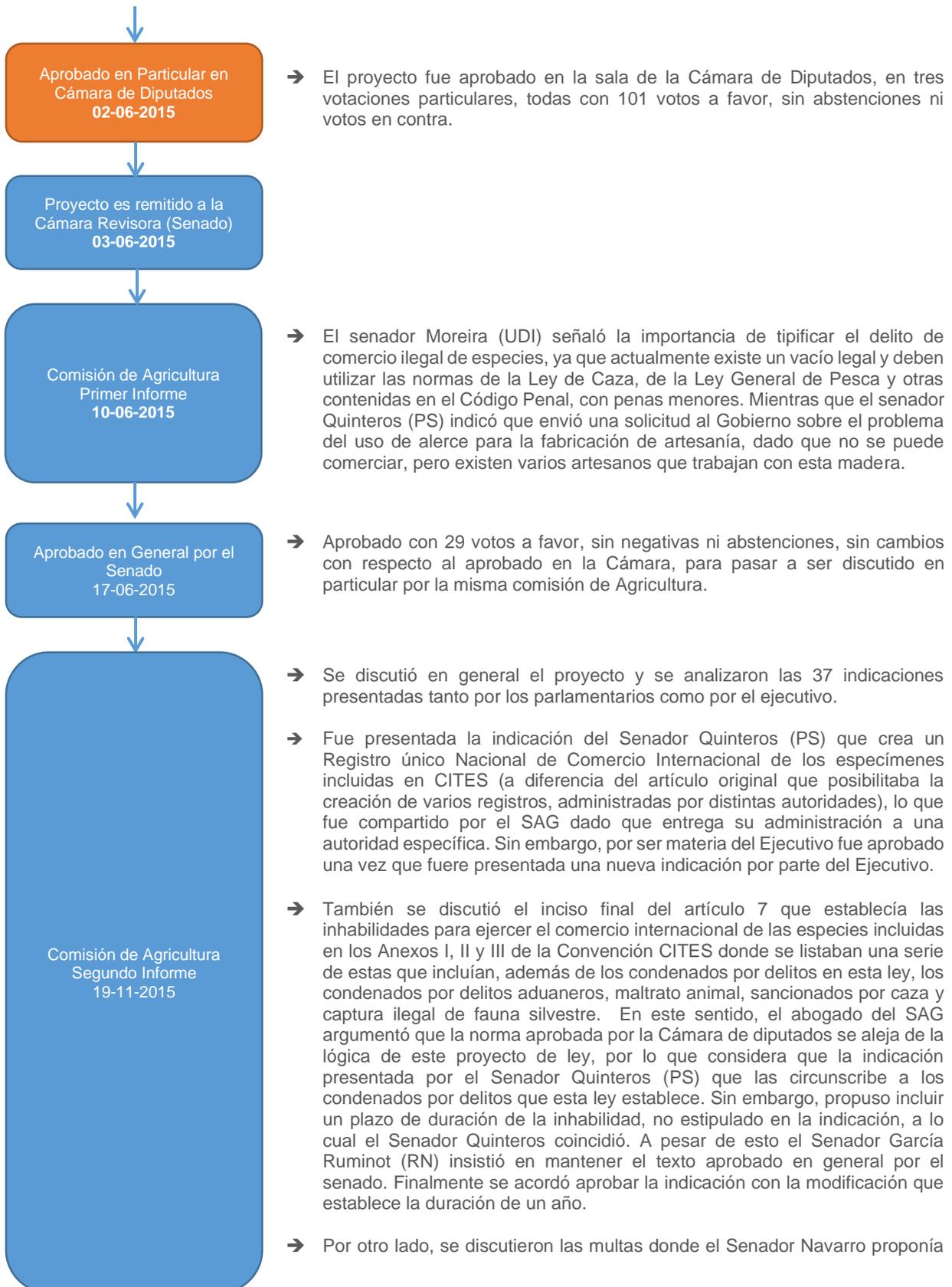
→ Fue aprobado en general por 102 votos a favor, sin negativas ni abstenciones; donde también se acuerda que vuelva a la Comisión de Agricultura, Silvicultura y Desarrollo Rural, antes de ser votado en particular.

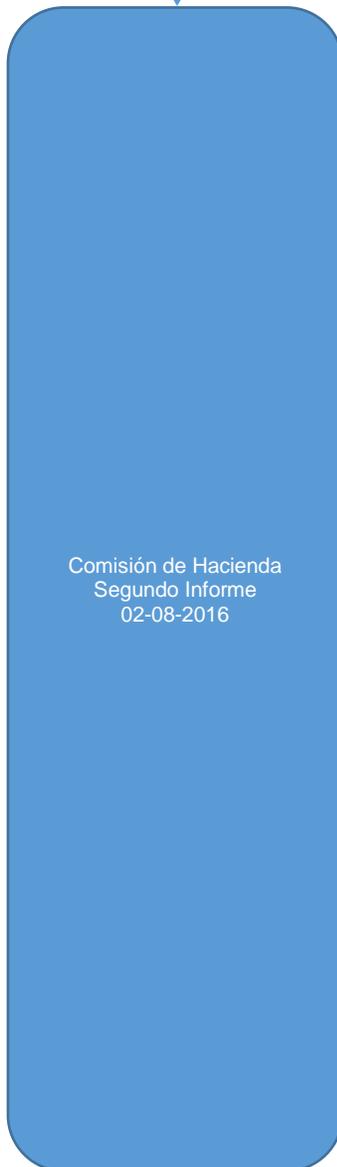
Comisión de Agricultura,
Silvicultura y Desarrollo
Rural
Segundo informe
12-05-2015

→ Se debatieron tres temas principales. En primer lugar, se discutió la preeminencia que debería tener el SAG sobre los aspectos de sanidad vegetal o salud animal, para combatir las plagas y dar preferencia a la protección fito y zoo sanitaria; no obstante, los diputados Barros (UDI) y Espejo (DC) señalaron que esto podría no respetar el tratado internacional. Sin embargo, el abogado de la División Jurídica del SAG precisó que el propio tratado acepta la prevalencia de normas sanitarias nacionales más exigentes que las del tratado, zanjando la discusión. Quedó así establecido en la norma, a sugerencia del diputado Flores (DC), que el Estado de Chile podrá adoptar medidas más estrictas que las establecidas en la Convención.

→ En segundo lugar, los diputados Aguiló (Indep.) y Letelier (PPD) propusieron que se estipulara en la ley que forman parte integrante del sistema normativo de la Convención, las Recomendaciones efectuadas por la Conferencia de las Partes y por la Secretaría CITES. Ante esto, el gerente de Fiscalización y Evaluación Ambiental de Conaf, Fernando Olave, manifestó su desacuerdo, ya que los instrumentos normativos previstos en CITES emanan de la Conferencia de las Partes, y no abarcan las Recomendaciones, por lo que esta propuesta implicaría asumir una rigidez innecesaria. Finalmente, la modificación fue rechazada.

→ Finalmente, a propuesta del diputado Flores (DC), se discutió la importancia de incluir, en colaboración con las autoridades de observancia, a centros especializados, universidades, ONG y otros organismos especializados en la materia, para que también estén incorporados en la misión de proteger estas especies y su participación sea vinculante. Esta indicación fue apoyada por Alejandra Sepúlveda (Indep.) señaló que es necesario que estos organismos sean escuchados permanentemente, además de incorporarse ayudas presupuestarias a los centros de rescate –quienes cuidan animales y especies incautadas-. Por su parte, Ramón Barros (UDI), si bien compartió su importancia, señaló que no corresponde incorporarlas como autoridades de observancia, ya que estas apuntan a entidades gubernamentales; lo que se sumó a las palabras del abogado del SAG, quien agregó que en la práctica estos organismos son escuchados y están reconocidos legalmente en la Ley de Caza –y regulados por la Ley N°20.500, sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, y la ley del lobby-, además de que este artículo en particular regula potestades públicas vinculadas a la fiscalización. En respuesta, los diputados Letelier (PPD) y Sepúlveda señalaron que la participación ciudadana respecto de este proyecto fue escuálida, por lo que no comparten que estos organismos sean usualmente escuchados y convendría incorporarlos formalmente a la ley como un canal directo y permanente de comunicación con las autoridades. Finalmente el diputado Flores (DC) cambió su indicación, estipulando que: “las personas, naturales o jurídicas, técnicamente competentes, los centros de rescate, de reproducción, los centros de cría y exhibición, las instituciones académicas y/o de investigación, públicos o privados, que desarrollen proyectos, emprendan acciones, impulsen iniciativas o propuestas tendientes a mejorar la adecuada implementación de la Convención CITES, deberán ser oídas por las autoridades competentes de CITES en Chile, las cuales darán respuesta fundada a los requerimientos planteados”; la que fue aprobada.





mediante indicación que esta fuera no menor a 100 UTM, mientras que el proyecto establece que sea de hasta 100 UTM. Se consideró que plantear una multa sin tope dificulta la aplicación, además de considerarla excesiva. Por lo anterior, esta indicación fue rechazada. También fue discutido el Artículo 10 respecto de la custodia de los especímenes vivos incautados y de la solicitud de dominio por parte de los dueños.

→ El artículo 11 por su parte, fue modificado a través de una indicación de la presidenta, con el fin de sintonizar el específico tipo penal relacionado con el contrabando con las normas generales del contrabando de la Ordenanza de Aduanas. En este sentido, se define que el delito presente en el proyecto de ley es el contrabando de especímenes de especies protegidos por la Convención CITES.

→ Se discutió respecto de las facultades que entrega la ley a las distintas autoridades (administrativas, científicas y observadoras). El abogado del SAG expresó que muchas de estas labores las instituciones las están realizando de facto en la actualidad, donde en algunos casos estas facultades fueron entregadas a la institución en legislaciones especiales (SAG), pero como CONAF o el Servicio Nacional de Aduanas no las tienen, por lo que es necesario sistematizar las atribuciones.

→ Frente a preguntas de los Senadores el abogado del SAG explicó que la Convención CITES no prohíbe el comercio sino que lo regula pero haciendo diferencias (apéndice I especies en peligro de extinción movimiento transfronterizo con fines educativos, científicos, etc. puede realizarse; en el II el comercio está permitido pero regulado)

→ Se debatió respecto del artículo 6, en particular sobre el último inciso que permite que las instituciones privadas que estén custodiando especímenes vivos incautados o decomisados puedan solicitar a la Administración del Estado ayuda, reconocimiento o ser escuchados. En este sentido, el Senador Coloma (UDI) planteó que este inciso incorporado por la comisión de Agricultura de la Cámara de Diputados no se señala cuál es el órgano y, además, se le está entregando una función específica, es decir reponer recursos, lo cual debiese ser materia del Ejecutivo. A lo anterior, el abogado del SAG y el Senador Zaldívar (DC) manifestó que se trata más de una norma declarativa de voluntad respecto de la colaboración y cooperación del Estado. Finalmente al ser votado el inciso los senadores Coloma (UDI) y Tuma (PPD) votaron en contra mientras que el Senador Zaldívar (DC) voto a favor, suprimiendo el inciso en cuestión.

→ También se discutió respecto de las multas y sanciones, y la armonización de estas con el resto de la legislación penal (Tuma, PPD), a lo que el Abogado del SAG explicó que las comisiones de Agricultura de la cámara y del Senado fijaron un piso de 50 a 100 UTM considerando que este el comercio de especies es de los más lucrativos del mundo, comparándose con el comercio ilegal de armas y de drogas, por lo que se definió un piso alto para persuadir la comisión del delito. A lo que el Senador Zaldívar (DC) solicitó que sea revisado por la Comisión de Constitución. El Senador García Ruminot (RN), por su parte, consideró razonable lo que plantea el artículo respecto de la progresión de las multas (individuales, organizada sin ser asociación ilícita y asociación ilícita). Finalmente se decidió aprobar el artículo pero haciendo presente en su informe que si la Sala del Senado lo estima, debe ser revisada la iniciativa por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento.



→ El proyecto fue votado en dos votaciones, dado que se solicitó votar por separado la enmienda realizada por la Comisión de Hacienda que elimina el inciso final del artículo 6°.

Las demás enmiendas realizadas por la comisión fueron aprobadas por 24 votos a favor, sin votos en contra, abstenciones, ni pareos.

La eliminación del inciso final del artículo 6° fue rechazado con 16 votos en contra, 3 abstenciones⁵ y sólo 2 votos a favor de los Senadores Coloma (UDI) y Pérez S. (Amplitud).

→ Las modificaciones realizadas por la cámara revisora fueron aprobadas en discusión única por 102 votos a favor y 1 abstención del Diputado Mirosevic (PL)

Durante su tramitación – 6 años y 8 meses- el proyecto de ley recibió 20 urgencias simple y 4 urgencias suma, concentradas entre noviembre de 2014 y agosto de 2016.

EVALUACIÓN DEL EFECTO AMBIENTAL ESPERADO

Este proyecto de ley fue evaluado con efecto esperado **positivo** sobre el medio ambiente, en la medida que regulariza la situación actual de Chile sobre la convención CITES, lo que permitirá que el país suba de la categoría 2 a la 1. Esto facilitará avanzar en la protección de la fauna y flora silvestre amenazada producto de la caza y el comercio internacional. De ser aprobada, la ley otorgaría un marco legal a prácticas de conservación internacionales en las que Chile está bastante atrasado. La pérdida de biodiversidad es una de las consecuencias del cambio global, el cual está directamente relacionado a cambios en los ciclos biogeoquímicos (producto de la industrialización), degradación de hábitat y uso de suelos (industrialización, ganadería, urbanización, etc.) además de las invasiones biológicas. En este contexto, idealmente este proyecto debería no solo contemplar los artículos necesarios para aplicar la convención CITES sino

⁵ Se abstuvieron de votar los Senadores Lagos (PPD), Larraín (UDI) y Prokurica (RN).

también para proteger nuestras especies nativas del comercio ilegal (aparte de las ya integradas en la convención) y de la invasión de especies exóticas.

Sin embargo, se debe constatar que el proyecto no lidia con las competencias separadas que tiene Sernapesca y SAG, que se sobreponen sobre ciertos recursos hidrobiológicos (por ejemplo, anfibios asumidos por SAG, nutrias por Sernapesca), o no existen (en el caso de la flora hidrobiológica, más allá de los recursos algales, que son considerados como parte de la acuicultura). Además, el que existan varias instituciones involucradas –como Sernapesca y SAG- en el tema hace que el aplicar esta ley pueda ser confuso. Sin duda, la implementación del nuevo Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas tendrá un rol fundamental en centralizar y organizar a los diferentes actores, pero eso aún no ocurre.