



Santiago, tres de septiembre de dos mil quince.

VISTOS:

Con fecha 14 de mayo de 2014, la sociedad Centro de Manejo de Residuos Orgánicos Colhue S.A. ha solicitado la declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad del inciso primero del artículo único de la Ley N° 20.473, para que surta efectos en el proceso sobre reclamación de sanción administrativa que sustancia el Juzgado de Letras de Rengo, bajo el Rol N° 1075-2012.

El texto del precepto legal objetado en autos es del siguiente tenor: "Durante el tiempo que medie entre la supresión de la Comisión Nacional del Medio Ambiente y la entrada en vigencia de los títulos II, salvo el párrafo 3°, y III de la ley a que hace referencia el artículo 9° transitorio de la ley N° 20.417, corresponderá a los órganos del Estado que, en uso de sus facultades legales, participan en el sistema de evaluación de impacto ambiental, fiscalizar el permanente cumplimiento de las normas y condiciones sobre la base de las cuales se aprobó el Estudio o se aceptó la Declaración de Impacto Ambiental. En caso de incumplimiento, dichas autoridades deberán solicitar a la Comisión a que se refiere el artículo 86 de la ley N° 19.300 o al Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, en su caso, la amonestación, la imposición de multas de hasta quinientas unidades tributarias mensuales e, incluso, la revocación de la aprobación o aceptación respectiva, sin perjuicio de su derecho a ejercer las acciones civiles o penales que sean procedentes."

El aludido reclamo judicial pendiente fue incoado por la actora para impugnar la sanción administrativa que le fuera aplicada sobre la base de lo dispuesto en el precepto reprochado por la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región del Libertador General Bernardo O'Higgins.

Y aquella sanción consistió en la revocación de la Resolución de Calificación Ambiental -en adelante RCA-,





sin la cual la requirente no puede desarrollar su proyecto de manejo de residuos orgánicos.

En el marco del reseñado proceso judicial, el conflicto de constitucionalidad planteado a esta Magistratura consiste en determinar si la aplicación del precepto reprochado, atendida su supuesta generalidad en la determinación de la conducta infraccional a castigar, vulnera o no el derecho a la igualdad, el principio de proporcionalidad entre la gravedad de la falta y la sanción, el derecho a defensa jurídica, el principio de tipicidad de las conductas, el principio de reserva legal en materia de regulación de actividades económicas y el derecho a la seguridad jurídica, reconocidos en los numerales 2°, 3°, 21° y 26° del artículo 19 constitucional.

A efectos de fundar su requerimiento, la actora se refiere a los hechos relacionados con la gestión judicial pendiente, para luego ahondar en las argumentaciones en derecho que sustentan su acción.

En cuanto a los hechos.

Expone que por la RCA N° 031 de 2008 se calificó favorablemente su proyecto de "Centro de Manejo de Residuos Orgánicos", que consiste, básicamente, en el tratamiento de lodos provenientes de la agroindustria.

Sin embargo, posteriormente, luego de una protesta que paralizó la Ruta 5 Sur, respaldada por el Alcalde de Malloa, diversas autoridades políticas concertadas citaron a la Comisión de Evaluación del Medio Ambiente Regional en vistas a que ésta iniciara un procedimiento sancionador e impusiera sanciones. En un brevísimo período, efectivamente, la Comisión de Evaluación del Medio Ambiente Regional impuso la sanción de revocación de la RCA, luego de una fiscalización, a su juicio, cuestionable.

En cuanto al Derecho.

A modo introductorio, explica que la Ley N° 19.300, sobre bases generales del medio ambiente, establecía -en





el ámbito de la fiscalización y la sanción ambiental- tanto el organismo sancionador como las sanciones y el pertinente procedimiento sancionatorio. Dado que la Ley N° 20.417 derogó el artículo 64 de aquella ley, la materia dejó de estar regulada en un período de tiempo, toda vez que la vigencia de las normas, contenidas en la Ley N° 20.417, quedó diferida hasta que entrara en funciones el respectivo Tribunal Ambiental.

Esto hizo necesaria la dictación de la Ley N° 20.473, que vino a remediar el reseñado vacío legal en materia de fiscalización y sanciones de manera transitoria, pues sólo tuvo vigencia hasta que comenzara a funcionar el Tribunal Ambiental.

Atendido que esta última era la norma que estaba en vigor al momento en que se desarrolló el procedimiento sancionatorio que culminó con la revocación de la RCA, consecuentemente es la que debió ser aplicada por el juez para resolver la reclamación de dicha revocación.

A efectos de fundar en derecho su requerimiento, explica la actora, como punto basal de las infracciones constitucionales que denuncia, que la autoridad administrativa, teniendo como sustento legal la disposición objetada en autos, la sancionó, atendidos supuestos incumplimientos de las condiciones que se habrían considerado para aprobar su proyecto de manejo de residuos.

El problema es que el texto de este precepto reprochado, que permite sancionar el incumplimiento de tales condiciones, es tan general y vago que no permite saber cuáles son esas condiciones.

Este problema no se presentaba en el régimen sancionatorio ambiental anterior, contenido en la Ley N° 19.300, por los siguientes motivos.

El antiguo artículo 64 de la Ley N° 19.300, al igual que el precepto reprochado, disponía que se podía solicitar a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones -que iban desde la simple amonestación hasta la





revocación de la RCA-. Ello, para el caso de incumplimiento de las condiciones sobre la base de las cuales se aprobó el estudio o aceptó la declaración de impacto ambiental.

Sin embargo, a diferencia de lo que sucede con el precepto legal que se cuestiona, cuando regía aquel artículo 64 era posible tener conocimiento de las condiciones cuya desobediencia éste sancionaba, en otras palabras, de cuál era la conducta infraccional a reprochar. Lo anterior, porque ese antiguo artículo 64 se vinculaba con el artículo 25 de la misma ley, que precisaba que las aludidas condiciones eran aquellas que se encontraban certificadas en la RCA. Además, dicho artículo 25 disponía que el incumplimiento de esas condiciones certificadas era sancionable cuando no se hubiera reclamado de ellas dentro del plazo legal.

El cuestionado artículo único de la Ley N° 20.473, en cambio, si bien es copia del aludido artículo 64, es una copia imperfecta, cuya imperfección deviene en inconstitucionalidad, pues su texto no reenvía a otra norma legal o reglamentaria que, como el mencionado artículo 25, precise cuáles son dichas condiciones.

De esta manera, la disposición impugnada, al no determinar las condiciones cuya desobediencia se sanciona, es una típica ley penal en blanco que no da certeza alguna acerca de cuál es la conducta infraccional que será castigada.

La anotada insuficiencia importa graves consecuencias, a saber, que permite en los hechos a la autoridad administrativa determinar, por su sola voluntad y capricho, cuáles son esas condiciones y, por ende, crear la conducta infraccional.

Ello fue lo que habría ocurrido en la especie, por dos cuestiones.

Primero: porque la Comisión de Evaluación Ambiental quiso entender que eran condiciones tan sólo simples ocho





considerandos contenidos en la RCA, la que, según su texto expreso, no contiene condición alguna.

Segundo: porque la aludida Comisión consideró, para sancionar, normativas infrareglamentarias que regulan aspectos medulares de la conducta infractora, cuales son una instrucción ministerial que entrega criterios para adoptar sanciones y una tabla de aplicación de multas para determinar la gravedad y la sanción de una falta, dictada por la autoridad regional.

Por lo anteriormente explicado y como se señalara, el precepto legal impugnado da cabida a que se genere incerteza jurídica sobre cuál es la conducta sancionable, con la concomitante afectación de los derechos adquiridos mediante la RCA revocada, todo lo cual se traduciría en las siguientes cinco infracciones constitucionales que a continuación se sintetizan.

Primera y segunda infracción: el precepto reprochado vulnera el principio de tipicidad y el principio de proporcionalidad relacionado con el derecho a la igualdad.

Estas infracciones se producen no sólo por la reseñada incerteza acerca de la conducta infraccional, sino que, además, porque el precepto no entrega parámetro objetivo alguno para determinar la gravedad de las faltas -su entidad, atenuantes y agravantes- ni para precisar la sanción aplicable conforme a una relación proporcional entre la gravedad de la falta y la magnitud de la sanción.

Es por ello que la autoridad administrativa no sólo establece cuál es la conducta a sancionar. Además determina, a su solo arbitrio, cuál es su gravedad, cuestión que generaría incerteza sobre la misma, la posibilidad de falta de uniformidad en la aplicación de la ley y, con ello, un peligro para la igualdad de las personas ante la ley.

Y el legislador, a diferencia de lo que ocurre en la Ley N° 20.473, ha sido consciente en orden a acotar la discrecionalidad administrativa en el ámbito sancionatorio. Así lo hizo en el antiguo régimen de la Ley





N° 19.300, como también en el sistema ambiental que hoy impera, pues los artículos 35 y 36 de la Ley N° 20.417 contienen una clara descripción típica de las conductas y, al mismo tiempo, otras normas de la misma especifican cuáles infracciones son gravísimas, graves y leves, estableciendo así la sanción aplicable según el criterio de proporcionalidad.

Tercera infracción: el precepto reprochado vulnera el principio de reserva legal en materia de regulación de actividades económicas.

Lo anterior, porque por medio de la RCA se ha adquirido un reconocimiento de calificación favorable de un proyecto, que se incorpora en el patrimonio del titular. Dicho reconocimiento permite ejercer una actividad económica lícita, la que se encuentra tutelada constitucionalmente por el mandato de que sólo la ley, o ésta complementada por un reglamento según los parámetros que indica, puede regular la actividad económica. Ello no se ha respetado en la especie, desde el momento que la Comisión de Evaluación Ambiental ha determinado todo lo atinente a la infracción y sanción, acudiendo además a normas infrareglamentarias, como se indicara.

Cuarta infracción: el precepto reprochado vulnera el derecho a defensa jurídica.

Lo anterior, porque no entrega parámetro legal objetivo alguno que permita al magistrado enjuiciar el mayor o menor acierto del actuar sancionatorio de la Administración, de manera que la reclamación *sub lite* no es un recurso efectivo sino que uno meramente formal.

Quinta infracción: el precepto reprochado vulnera el derecho a la seguridad jurídica.

Ello, atendido que, por los motivos que se señalaran, entraba el libre ejercicio de los derechos cuya conculcación se acusa.

Sin perjuicio de todo lo anterior, en el primer otrosí de su libelo, la requirente solicita, además, a esta Magistratura que realice también el control de





convencionalidad del precepto reprochado, por cuanto éste vulneraría la Convención Americana de Derechos Humanos.

Apoya dicha alegación en diversas sentencias de la Corte Interamericana.

Por resolución de fojas 147, la Segunda Sala de esta Magistratura admitió a tramitación el requerimiento y, al declarar su admisibilidad, por resolución de fojas 283, decretó la suspensión del procedimiento en la gestión judicial en que incide. Posteriormente, pasados los autos al Pleno, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, el requerimiento fue comunicado al Presidente de la República, al Senado y a la Cámara de Diputados, y notificado a la Comisión de Evaluación Ambiental de la Sexta Región, a efectos de que pudieran hacer valer sus observaciones y acompañar los antecedentes que estimaren convenientes.

Por presentación de fojas 349, la Comisión de Evaluación Ambiental de la Sexta Región formuló sus observaciones al requerimiento sobre la base de los dos tópicos que se describen a continuación.

En el primero de ellos, alega que el requerimiento no puede prosperar toda vez que:

- 1.- Lo que busca no es impugnar un precepto legal, sino que dejar sin efecto la revocación de la RCA.
- 2.- El precepto legal reprochado no es decisivo para la resolución de la reclamación judicial pendiente.
- 3.- El conflicto presentado es un conflicto de mera legalidad y no de inaplicabilidad por inconstitucionalidad.

En el segundo de ellos, solicita el rechazo de la acción de autos, fundado en las seis argumentaciones de fondo que a continuación se sintetizan.

Primer argumento: la disposición impugnada es idéntica al antiguo artículo 64 de la Ley N° 19.300, de manera que la Ley N° 20.473 mantuvo una continuidad en la configuración del sistema infraccional ambiental, y lo





único que modificó es la denominación de los organismos que pueden aplicar la sanción en comento.

Segundo argumento: la sanción de revocación, que contempla el precepto reprochado, cumple con el estándar de determinación legal que exige la Constitución.

El principio de reserva legal exige que tanto las sanciones como los deberes cuyo incumplimiento las origina estén establecidos en la ley, mas no exige que se especifique cada uno de los detalles del ejercicio de la potestad sancionadora. En efecto, lo que requiere es que esté establecido en la ley el núcleo esencial de la conducta debida cuya inobservancia se castiga.

Este mandato es cumplido por la Ley N° 20.473, pues indica, en el inciso primero de su artículo único, que la conducta sancionada es el incumplimiento de normas y condiciones. Además, porque da a la autoridad un margen de apreciación a efectos de imponer una sanción relacionada con el disvalor de la conducta, teniendo en consideración para ello el mandato constitucional de protección del medio ambiente y, también, porque las supuestamente desconocidas condiciones están definidas en el precepto reprochado, el que indica que son aquellas sobre la base de las cuales se aprobó el estudio o se aceptó la declaración de impacto ambiental.

Tercer argumento: la sanción de revocación constituye una facultad sancionatoria de la Comisión de Evaluación que se ejerce previa constatación de la infracción por el organismo fiscalizador -cuyos funcionarios tienen la calidad de ministros de fe-. A su vez, aquélla se actualiza a través de un proceso reglado por la Ley N° 19.880, sobre Bases de los Procedimientos Administrativos.

Cuarto argumento: la sanción de revocación de la RCA cumple con el principio de tipicidad que la Constitución exige, en el marco de un procedimiento sancionatorio ambiental. Lo anterior por las siguientes cinco razones:





1) Las condiciones exigibles no son indeterminadas o arbitrarias, sino que miran al cumplimiento de la normativa ambiental.

2) Hoy en día, a diferencia de antes, se ha aceptado que no sólo los estudios de impacto ambiental sino que también las declaraciones de impacto ambiental, como la efectuada por la requirente, pueden involucrar condiciones para que se apruebe el proyecto sometido a análisis. Es por ello que, una vez aprobada la declaración, da lugar a un acto administrativo sujeto a modalidades, en cuanto establece las condiciones y exigencias que, incumplidas, acarreen una sanción. De esta manera, las condiciones estaban en conocimiento de la requirente.

3) Es una falacia de la requirente afirmar que no fue sometida a ninguna condición ni exigencia, porque dichas condiciones no fueron impuestas por la autoridad administrativa sino que por la ley, específicamente por los artículos 24 y 25 de la Ley N° 19.300, los que no fueron alterados por la Ley N° 20.417 y su vigencia no quedó suspendida. Por lo demás, el artículo 18 del mismo cuerpo legal establece que la declaración de impacto ambiental puede contemplar compromisos voluntarios, cuyo cumplimiento es obligatorio para el titular de la RCA.

En la práctica, se dio cumplimiento a la ley, toda vez que las condiciones legales se encuentran fijadas en la RCA, por lo que no son indeterminadas.

4) Como ya fuera señalado, el precepto legal cumple con el principio de tipicidad, atendido que detalla el núcleo esencial de la conducta infraccional. Por su parte, la RCA también obedece dicho principio, toda vez que permite una determinación óptima de las infracciones y su cognoscibilidad por el titular del proyecto. Lo anterior, desde el momento que no hay duda alguna, en materia de evaluación de proyectos en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, acerca de qué se tratan dichas condiciones, más allá del lenguaje utilizado en la RCA.





5) Además, desde un punto de vista de la relación tipicidad-culpabilidad, existe un estándar de exigibilidad en el caso de la actividad de sujetos cualificados, como ocurre con un titular de autorización ambiental, quien, luego de un proceso administrativo para aprobar un proyecto, no puede alegar ignorancia o desconocimiento de las normas que informan una actividad.

Quinto argumento: la aplicación de la sanción de revocación de la RCA, en el caso concreto, se ajustó al principio de proporcionalidad.

Lo anterior, en primer lugar, pues el precepto reprochado, que la contempla, respeta aquel principio. En efecto, lo que hace es otorgar una potestad discrecional a la autoridad administrativa -tal como sucede en la mayoría de los procedimientos sancionatorios- para que escoja, entre las diversas soluciones de derecho, la que considere más adecuada de conformidad al mérito de los antecedentes.

Y dicha potestad discrecional se ejerce cumpliendo las tres exigencias propias del conocido test de proporcionalidad. En efecto, la potestad sancionatoria conferida por el precepto reprochado es idónea para conseguir el fin perseguido por el legislador, a saber, la protección del medio ambiente; a su vez, la sanción de revocación que aquél contempla es una limitación necesaria ya que no es una sanción excesivamente gravosa o innecesaria para conseguir ese fin, atendido que no impide al titular del proyecto pedir nuevamente autorización para realizarlo, en caso de respetar el ordenamiento jurídico, y, finalmente, se cumple con la proporcionalidad en sentido estricto, por cuanto existe una relación proporcional entre el sacrificio del derecho y el beneficio perseguido, cual es la protección ambiental.

En segundo lugar, en lo que se refiere a la revocación de la RCA, cabe precisar que el actuar de la Comisión de Evaluación también se ajustó al principio de proporcionalidad, toda vez que sancionó de conformidad a los antecedentes del proceso, cuales son: que los cargos





fueron acreditados; que se tuvo en consideración la gravedad de los incumplimientos -la mayoría reconocidos por la requirente- y que se evaluó la reincidencia en la conducta infraccional por parte de la requirente.

Sexto argumento: no se ha vulnerado el derecho a la debida defensa, toda vez que la Comisión de Evaluación sustanció el proceso sancionador de conformidad a las reglas y principios -consignados para asegurar las garantías del debido proceso- establecidos por las leyes N°s 19.880 y 18.575. En efecto, la requirente fue notificada del inicio del proceso administrativo sancionador, rindió probanzas y efectuó sus descargos en él.

Habiéndose traído los autos en relación, se procedió a la vista de la causa el día 2 de septiembre de 2014, oyéndose los alegatos del abogado Waldo Florit, por la parte requirente, y del abogado Sebastián Riestra, por la parte requerida.



CONSIDERANDO:

I. El conflicto de constitucionalidad sometido a la decisión de esta Magistratura.

PRIMERO: Que el N° 6° del artículo 93 de la Constitución Política de la República dispone que es atribución del Tribunal Constitucional "resolver, por la mayoría de sus miembros en ejercicio, la inaplicabilidad de un precepto legal cuya aplicación en cualquier gestión que se siga ante un tribunal ordinario o especial, resulte contraria a la Constitución";

SEGUNDO: Que la misma norma constitucional expresa, en su inciso undécimo, que en este caso "la cuestión podrá ser planteada por cualquiera de las partes o por el juez que conoce del asunto" y añade que "corresponderá a



cualquiera de las salas del Tribunal declarar, sin ulterior recurso, la admisibilidad de la cuestión siempre que verifique la existencia de una gestión pendiente ante el tribunal ordinario o especial, que la aplicación del precepto legal impugnado pueda resultar decisivo en la resolución de un asunto, que la impugnación esté fundada razonablemente y se cumplan los demás requisitos que establezca la ley”;

TERCERO: Que se ha solicitado a esta Magistratura un pronunciamiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad del inciso primero del artículo único de la Ley N° 20.473, que dispone en la parte pertinente:

“Durante el tiempo que medie entre la supresión de la Comisión Nacional del Medio Ambiente y la entrada en vigencia de los títulos II, salvo el párrafo 3°, y III de la ley a que hace referencia el artículo 9° transitorio de la ley N° 20.417, corresponderá a los órganos del Estado que, en uso de sus facultades legales, participan en el sistema de evaluación de impacto ambiental, fiscalizar el permanente cumplimiento de las normas y condiciones sobre la base de las cuales se aprobó el Estudio o se aceptó la Declaración de Impacto Ambiental. En caso de incumplimiento, dichas autoridades deberán solicitar a la Comisión a que se refiere el artículo 86 de la ley N° 19.300 o al Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, en su caso, la amonestación, la imposición de multas de hasta quinientas unidades tributarias mensuales e, incluso, la revocación de la aprobación o aceptación respectiva, sin perjuicio de su derecho a ejercer las acciones civiles o penales que sean procedentes (...)”;





CUARTO: Que la parte requirente sostiene que la referencia al cumplimiento de condiciones que sirvieron para fundar la aprobación del Estudio o la aceptación de la Declaración de Impacto Ambiental, al omitir una remisión a una regulación adecuada de las mismas, vulnera el principio de legalidad, en sus manifestaciones de reserva legal y tipicidad, como también incumple con el deber de fijar parámetros objetivos y proporcionales que permitan fundar la sanción de revocación de la Resolución de Calificación Ambiental (en adelante RCA), y menoscaba el derecho a defensa;

QUINTO: Que el adecuado planteamiento de la cuestión exige reconocer la naturaleza de la Ley N° 20.473, así como la regulación de carácter permanente que la precede y sucede;

II. La ley temporal.

SEXTO: Que la ley temporal es aquella que tiene una vigencia limitada en el tiempo, que queda fijada en el momento de su promulgación. Ella puede regular una materia que ha tenido un estatuto jurídico en el pasado, como también una materia que tiene un estatuto jurídico ya aprobado por el Poder Legislativo, pero que no ha entrado en vigor. En este último caso, a diferencia de las normas transitorias, las normas temporales no tienen el propósito de regular la transición o cambio desde un régimen o estatuto jurídico extinguido o en proceso de extinción a un régimen jurídico nuevo que entra en vigor e inicia su fase de aplicación.

La ley temporal contiene un estatuto jurídico autosuficiente, independiente de una eventual ley que la preceda y de una eventual ley que la suceda, sin perjuicio





de la posibilidad de similitud o igualdad en el contenido sustantivo de la regulación;

SÉPTIMO: Que en el caso de autos el artículo único de la Ley N° 20.473 no es una norma transitoria, sino una disposición de naturaleza temporal que regula el régimen jurídico posterior a la reforma de la Ley N° 19.300 y anterior a la entrada en vigor de la Ley N° 20.417, que *Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia de Medio Ambiente*, que fue publicada en el Diario Oficial del 26 de enero de 2010.

Esta última introduce cambios en la institucionalidad erigida para el desarrollo y protección del medio ambiente y contiene diez disposiciones transitorias que regulan su entrada en vigencia. Entre ellas es menester destacar los artículos primero, segundo y noveno transitorio, que son los que fijan la modalidad adoptada para la vigencia de la reforma.

El artículo primero transitorio indica que el Sistema Nacional de Información Ambiental entrará en vigencia en el plazo de dos años contado desde la publicación de la ley. El artículo segundo transitorio, en su numeral 6, faculta al Presidente de la República para que, mediante Decreto con Fuerza de Ley, determine la fecha de iniciación de actividades del Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente y la de supresión de la Comisión Nacional del Medio Ambiente. Por su parte, el artículo noveno transitorio dispone que las normas establecidas en los Títulos II, salvo el párrafo 3°, y III del artículo segundo de la Ley N° 20.417, que crean la Superintendencia del Medio Ambiente, entrarán en vigencia





el mismo día que comience su funcionamiento el Segundo Tribunal Ambiental;

OCTAVO: Que la naturaleza temporal de la Ley 20.473 y de la disposición objeto de reproche de constitucionalidad que la integra es una cuestión central del asunto sometido a este Tribunal, toda vez que ella determina la configuración de un estatuto jurídico autónomo y acotado en su vigencia, distinto del precedente y distinto de aquel que todavía no entra en vigor.

En el caso de autos, este estatuto jurídico atañe a las condiciones de vigencia de la RCA otorgada a la parte requirente. La RCA es un acto administrativo dictado una vez concluido el proceso de evaluación pertinente que aprueba, rechaza o aprueba con condiciones un proyecto o actividad, y fija sus características junto con las medidas de mitigación, compensación o reparación destinadas a disminuir los impactos ambientales negativos, los permisos sectoriales pertinentes y las condiciones que permiten el desarrollo del proyecto. Se trata de un permiso ambiental de naturaleza global o general esencial para el funcionamiento del proyecto objeto del proceso pendiente;

NOVENO: Que lo anterior adquiere especial importancia para la elaboración del juicio de constitucionalidad de la norma temporal, pues su suficiencia o insuficiencia ante los requisitos impuestos por la Constitución en distintos ámbitos de su aplicación, tiene como referente la regulación jurídica precedente y la regulación posterior sobre las mismas materias. En este sentido, el respeto a la voluntad del legislador exige revisar de qué modo éste ha cumplido y pretende cumplir con los mandatos





constitucionales en la creación de cuerpos legales que afectan garantías y derechos constitucionales. El legislador, al crear una regulación que incide en garantías y derechos constitucionales, interpreta y aplica la Constitución, fijando un estándar que ha de ser considerado en el análisis de constitucionalidad de la Ley 20.473;

III. El cumplimiento por la Ley N° 19.300 de las garantías constitucionales concernidas.

DÉCIMO: Que el estándar de ajuste constitucional de la Ley N° 19.300, en lo que concierne a las condiciones de vigencia de la Resolución de Calificación Ambiental, se construye sobre la base de tres disposiciones, a saber, los artículos 64, 24 y 25. El primero, antes de su modificación por la Ley N° 20.417, señalaba lo siguiente:

"Corresponderá a los organismos del Estado que, en uso de sus facultades legales, participan en el sistema de evaluación de impacto ambiental, fiscalizar el permanente cumplimiento de las normas y condiciones sobre la base de las cuales se aprobó el Estudio o se aceptó la Declaración de Impacto Ambiental. En caso de incumplimiento, dichas autoridades podrán solicitar a la Comisión Regional o Nacional del Medio Ambiente, en su caso, la amonestación, la imposición de multas de hasta quinientas unidades tributarias mensuales e, incluso, la revocación de la aprobación o aceptación respectiva, sin perjuicio de su derecho a ejercer las acciones civiles o penales que sean procedentes.

En contra de las resoluciones a que se refiere el inciso anterior, se podrá recurrir, dentro del plazo de diez días, ante el juez y conforme al procedimiento que





señalan los artículos 60 y siguientes, previa consignación del equivalente al 10% del valor de la multa aplicada, en su caso, sin que esto suspenda el cumplimiento de la resolución revocatoria, y sin perjuicio del derecho del afectado a solicitar orden de no innovar ante el mismo juez de la causa."

Por su parte, el artículo 24, antes de su reforma por la Ley N° 20.417, indicaba:

"El proceso de evaluación concluirá con una resolución que califica ambientalmente el proyecto o actividad, la que deberá ser notificada a las autoridades administrativas con competencia para resolver sobre la actividad o proyecto, sin perjuicio de la notificación a la parte interesada.

Si la resolución es favorable, certificará que se cumple con todos los requisitos ambientales aplicables, incluyendo los eventuales trabajos de mitigación y restauración, no pudiendo ningún organismo del Estado negar las autorizaciones ambientales pertinentes.

Si, en cambio, la resolución es desfavorable, estas autoridades quedarán obligadas a denegar las correspondientes autorizaciones o permisos, en razón de su impacto ambiental, aunque se satisfagan los demás requisitos legales, en tanto no se les notifique de pronunciamiento en contrario."

Por último, el artículo 25 de la Ley N° 19.300, antes de su modificación por la Ley N° 20.417, disponía:

"El certificado a que se refiere el artículo anterior establecerá, cuando corresponda, las condiciones o exigencias ambientales que deberán cumplirse para ejecutar el proyecto o actividad y aquéllas bajo las cuales se





otorgarán los permisos que de acuerdo con la legislación deben emitir los organismos del Estado.

Si no se reclamare dentro del plazo establecido en el artículo 20 en contra de las condiciones o exigencias contenidas en el certificado señalado precedentemente, se entenderá que éstas han sido aceptadas, quedando su incumplimiento afecto a las sanciones establecidas en el artículo 64 de esta ley.”;

UNDÉCIMO: Que las normas citadas en el motivo anterior constituían el núcleo del régimen jurídico aplicable a la resolución que califica ambientalmente el proyecto o actividad. Esta resolución era la que permitía la ejecución y funcionamiento del proyecto o actividad en tanto se cumpliesen las normas y condiciones que sirvieron de base para su otorgamiento;

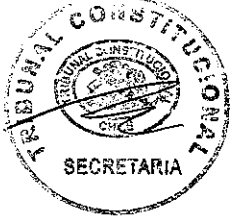
DUODÉCIMO: Que, atendido lo expuesto, corresponde revisar si las disposiciones transcritas cumplieran con los mandatos constitucionales en lo referido al ejercicio de la potestad sancionadora por parte del Estado. Esta, de acuerdo con la Constitución, exige la concurrencia de al menos tres supuestos: tipificación previa de la infracción administrativa, tipificación previa de la sanción administrativa y existencia de un procedimiento administrativo sancionador (Bermúdez Soto, Jorge, *Derecho Administrativo General*, Abeledo Perrot-LegalPublishing, Santiago, 2010, p. 180). La infracción administrativa ha de ser una conducta tipificada o descrita que, en caso de concreción por el sujeto obligado, tiene atribuida una sanción. La sanción administrativa es aquella que ha sido tipificada como tal por el ordenamiento jurídico y que se impone por la Administración como resultado de la comisión





de una infracción administrativa. El procedimiento administrativo sancionador es aquel previsto por la ley y que otorga la competencia sancionadora a la Administración. Debe ser racional y justo;

DECIMOTERCERO: Que la infracción administrativa previamente tipificada, en el caso de las disposiciones de la Ley N° 19.300 en análisis, tiene dos fuentes. La primera, contenida en el inciso primero del artículo 64, son las normas sobre la base de las cuales se aprobó el Estudio o se aceptó la Declaración de Impacto Ambiental. La segunda, contenida en la misma oración, son las condiciones sobre la base de las cuales se aprobó el Estudio o se aceptó la Declaración de Impacto Ambiental.

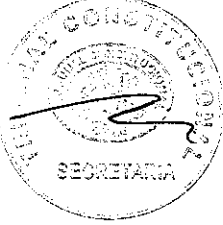


Las condiciones, para configurarse como base de una infracción administrativa previamente tipificada en caso de incumplimiento, debían elaborarse y aprobarse siguiendo el procedimiento previsto en la Ley. Así, la resolución establecida por el antiguo artículo 24 de la Ley N° 19.300 debía contener un certificado que fijase las condiciones o exigencias ambientales que tenían que cumplirse para ejecutar el proyecto o actividad y bajo las cuales se otorgarían los pertinentes permisos. Dichas condiciones o exigencias ambientales, de acuerdo con el artículo 20 de la Ley N° 19.300 antes de su reforma, podían ser reclamadas dentro del plazo de treinta días contados desde la notificación de la resolución que las detallaba y fijaba. En el caso que dichas condiciones o exigencias ambientales no fuesen impugnadas por el titular del proyecto o actividad, ellas se consideraban aceptadas conforme con el antiguo artículo 25 de la Ley N° 19.300. El procedimiento de impugnación previsto por la Ley



ofrecía la posibilidad de esclarecer o cuestionar las conductas, condiciones y sanciones exigidas para el desarrollo del proyecto o actividad.

Desde un punto de vista formal, la aceptación o ratificación de las condiciones o exigencias ambientales incluidas en el certificado anexo a la RCA era la que fijaba el conjunto de deberes de conducta, conocidos por quien promueve el proyecto o actividad, que debían ser respetados en la ejecución de la misma. Su incumplimiento, por cierto, podía generar las sanciones previstas por la Ley.



Los organismos del Estado que participaban en el sistema de evaluación de impacto ambiental, como disponía el anterior artículo 64 de la Ley N° 19.300, debían fiscalizar el permanente cumplimiento de las normas y condiciones sobre las cuales se aprobó la RCA, las que, de acuerdo a lo explicado, eran conocidas por los sujetos obligados. En caso de incumplimiento de dichas normas y condiciones, era posible solicitar sanciones como amonestación, multas e incluso la revocación de la RCA, sin perjuicio de las acciones civiles y penales procedentes;

DECIMOCUARTO: Que la regulación de las infracciones administrativas antes citadas, en concordancia con lo expuesto, ha de satisfacer, al menos, las exigencias constitucionales de la reserva legal y tipicidad.

Por exigencia de la reserva legal, el ordenamiento jurídico debe respetar ámbitos de libertad que sólo están sujetos a la decisión regulatoria de los representantes de la soberanía popular, y excluidos de la potestad reglamentaria. En el campo de las infracciones



administrativas, la reserva legal constituye una garantía formal de que el sujeto obligado no será sancionado por incurrir en una conducta que no ha sido descrita y prohibida por normas de ley de modo explícito.

Sin perjuicio de lo anterior, en el Derecho Administrativo y en el Derecho Ambiental la reserva legal tiene como nota distintiva la posibilidad de una mayor intervención regulatoria de la potestad reglamentaria, por razones como el carácter de la sanción administrativa (que no debiese afectar bienes jurídicos de naturaleza superior), la necesidad de acudir a la potestad reglamentaria en materias de especial contenido técnico, y su aptitud para incrementar la seguridad jurídica y limitar el poder discrecional del Estado mediante elementos reglados (Bermúdez Soto, Jorge, *Derecho Administrativo General*, Abeledo Perrot-LegalPublishing, Santiago, 2010, p. 186).

Por otro lado, en lo propio del Derecho Ambiental, el deber estatal de velar por un medio ambiente libre de contaminación exige el desarrollo de una regulación particular adaptada al control y contención de las externalidades negativas propias de cada proyecto o actividad autorizado por una RCA. De ahí que las condiciones puedan tipificar infracciones administrativas particulares de un proyecto o actividad.

En este aspecto cabe observar que la fijación de condiciones particulares es una herramienta útil para compensar la dificultad de elaborar normas de carácter general sobre externalidades negativas. Puede anotarse que de un total de más de quinientos contaminantes registrados





en el mundo, nuestro ordenamiento jurídico sólo dispone de normas respecto de cerca del uno por ciento de los mismos;

DECIMOQUINTO: Que la exigencia de tipicidad impone al ordenamiento jurídico identificar con claridad el comportamiento que constituye la infracción susceptible de ser sancionada.

Como se explicó arriba, en el caso de la regulación en análisis, las condiciones o exigencias eran informadas al titular del proyecto o actividad, quien podía reclamar en contra de ellas en el plazo previsto en el artículo 20 de la Ley N° 19.300. Si no reclamaba, se entendían aceptadas. Este procedimiento entregaba al titular del proyecto o actividad la posibilidad de objetar o revisar cualquier condición o exigencia cuyo contenido suscitase duda respecto de la conducta o comportamiento que sustente el estándar de cumplimiento o incumplimiento. Por lo mismo, el requisito de tipicidad resultaba garantizado por el procedimiento de generación de la condición o exigencia que se imponía a quien se beneficiaba con la RCA;

DECIMOSEXTO: Que la exigencia de tipicidad también impone al ordenamiento jurídico identificar con claridad la sanción aplicable a la acción u omisión objeto de reproche jurídico.

La regulación de la sanción administrativa de la Ley comentada también satisface, en este caso, la exigencia de tipicidad, ya que describe tres tipos de sanciones reconocidas por el ordenamiento jurídico administrativo. Así, el reformado artículo 64 fijaba el listado de sanciones disponibles: amonestación, multa de hasta quinientas unidades tributarias mensuales y revocación de la aprobación o aceptación respectiva. Lo anterior sin





perjuicio de la posibilidad de exigir responsabilidad civil o penal mediante la acción pertinente. Por lo mismo, la Ley en análisis cumplía con el mandato constitucional en este tópico;

DECIMOSEPTIMO: Que la regulación de la sanción administrativa exige cumplir, junto con los mandatos de reserva legal y tipicidad, el requisito de proporcionalidad. En virtud de la proporcionalidad, la regulación ha de establecer un conjunto diferenciado de obligaciones y de sanciones dimensionadas en directa relación con la entidad o cuantía del incumplimiento. La gravedad relativa de la infracción es determinante de la sanción que debe imponer la autoridad de conformidad con la regulación aplicable.



En la regulación comentada, las normas, condiciones y exigencias imponían al titular de la RCA obligaciones de distinto alcance y contenido, cada una asociada a un procedimiento de control que recogía una relación entre presupuestos de hecho, medios y fines, la que sirve de límite al ejercicio arbitrario de la potestad sancionadora. Ante cada infracción y dependiendo de variables tales como la sanción mínima prevista por el ordenamiento jurídico, la gravedad de la infracción, el daño ambiental causado, la situación y posición económica del titular de la RCA, la intencionalidad de su conducta, o la reincidencia, la autoridad administrativa debía hacer uso de su potestad sancionadora de conformidad con la ley y sometida a los medios de control previstos por el ordenamiento jurídico;

DECIMOCTAVO: Que la Constitución exige la existencia de un procedimiento reglado para el ejercicio de la



potestad sancionadora, establecido en la ley. En el caso de la Ley 19.300 antes de su reforma, ella regulaba las competencias del órgano emisor de la RCA y de los órganos convocados a su fiscalización, como también las sanciones y entidades que conocen de las eventuales reclamaciones derivadas de la aplicación de sanciones por su incumplimiento. Asimismo, la Ley 19.300 fijaba aspectos esenciales del acto de calificación como su notificación, sus efectos respecto de autoridades administrativas, su contenido, su certificación y procedimiento de reclamación. Todo lo anterior configura un procedimiento sometido al imperio de normas preestablecidas y cuyo contenido esencial satisface las exigencias del texto fundamental;

IV. El estándar de la Ley N° 20.417 en el cumplimiento de las garantías constitucionales concernidas.

DECIMONOVENO: Que la Ley N° 20.417 introduce modificaciones en los artículos 64, 24 y 25 de la Ley N° 19.300 y añade en su artículo segundo la ley orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, lo que crea un nuevo sistema de fiscalización ambiental. Dicho estatuto nuevo exhibe un mayor desarrollo de las normas aplicables a la fiscalización del cumplimiento de la RCA, ensanchando el ámbito comprendido por la regulación legal, refinando los procedimientos vinculados a la aprobación y vigencia de la RCA y regulando con mayor detalle el ejercicio de la potestad punitiva del Estado en materia ambiental. Así, el nuevo artículo 25 de la Ley N° 19.300 señala que las condiciones o exigencias ambientales incluidas en el certificado previsto por el artículo 24 "deberán responder





a criterios técnicos solicitados por los servicios públicos que hubiesen participado en el proceso de evaluación", exigencia que contribuye a fundar y a ajustar a parámetros objetivos la obligación que se impone al titular de la RCA. Los artículos 25 quáter y 25 quinquies detallan el procedimiento de notificación de la RCA, así como la posibilidad de revisarla de oficio, o a petición del titular o del directamente afectado, cuando las variables evaluadas e incluidas en el plan de seguimiento sobre las cuales fueron establecidas las condiciones y medidas, hayan variado sustantivamente en relación a lo proyectado o no se hayan verificado. Por su parte, el artículo 65 reemplaza las referencias genéricas a órganos competentes de la antigua Ley N° 19.300, por la asignación de competencias particulares para la Superintendencia del Medio Ambiente, Secretaría Regional Ministerial del Medio Ambiente y Ministerio del Medio Ambiente.

Además de los cambios destacados, la Ley N° 20.417 crea en su artículo segundo una Superintendencia del Medio Ambiente, lo que contribuye a la adecuada delimitación competencial que cimienta el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración del Estado. A la Superintendencia del Medio Ambiente le corresponde la fiscalización de la normativa y las condiciones de operación del proyecto o actividad amparado en la RCA y para ello cuenta con poderes de inspección y potestad sancionadora en materia ambiental. La Ley avanza en la tipificación de sanciones, diferenciando sus clases y grados (gravísimas, graves y leves), y fijando un conjunto de supuestos de hecho que deben considerarse y ponderarse en el momento de determinar la sanción específica





aplicable (artículos 35, 36, 38, 39 y 40 de la Ley Orgánica de la Superintendencia de Medio Ambiente -LOSMA-, que forma parte del artículo segundo de la Ley N° 20.417). Conviene agregar que en aquellos casos en que la Superintendencia de Medio Ambiente sancione con clausura temporal o definitiva o revocación de la RCA, dicha resolución es elevada en consulta al Tribunal Ambiental. Dispone el artículo 57 de la LOSMA: "[c]uando 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";



VIGÉSIMO: Que de lo expuesto puede colegirse que la nueva regulación creada en materia de fiscalización de cumplimiento de la RCA, revela que el legislador asume la necesidad de crear un nuevo régimen infraccional y sancionatorio. El nuevo estatuto jurídico que regula la materia objeto de litigio incorpora dimensiones y variables que recogen los avances recientes en la legislación dirigida a la protección del medio ambiente. Este nuevo estatuto, en principio, se ajusta a las exigencias constitucionales antes indicadas de un modo al menos equivalente al fijado por la Ley N° 19.300 antes de su modificación por la Ley N° 20.417;

V. El cumplimiento de la exigencia de reserva legal por el artículo único de la Ley N° 20.473.

VIGESIMOPRIMERO: Que el principio de legalidad, previsto en los artículos 6° y 7° de la Constitución, se cumple en tanto los órganos administrativos ejercen las potestades y atribuciones que expresamente les atribuyen la Constitución y las leyes y que las normas que regulan



la actividad sancionadora de la Administración están sujetas a dicho principio (STC 480/06, c. 4°);

VIGESIMOSEGUNDO: Que la colaboración reglamentaria constitucionalmente admisible en armonía con el principio de legalidad no comprende la atribución de la competencia sancionadora a la Administración, como tampoco la determinación de las sanciones aplicables, que siempre deben regularse en la ley para dar cumplimiento a los artículos 6° y 7° de la Constitución. Sin perjuicio de lo anterior, dicha colaboración puede ser admitida, de conformidad con el mandato constitucional, en aquellos casos en que la regulación reglamentaria contribuye a determinar el deber que se impone al sujeto obligado;

VIGESIMOTERCERO: Que el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración debe ser regulado por ley, además, por mandato de otras dos disposiciones constitucionales. En primer término, por aplicación del artículo 63, N° 18, de la Carta Fundamental, que exige jerarquía legal a las normas que fijan las bases de los procedimientos que rigen los actos de la administración pública. En segundo lugar, por aplicación del artículo 19, N° 3°, de la Constitución, en tanto las sanciones administrativas constituyen una manifestación del *ius puniendi* estatal que, con matices, ha de someterse a las restricciones impuestas al poder punitivo en materia penal (STC 1245/08, c. 13°; STC 1233/08, c. 13°; STC 1221/08, c. 16°; STC 1205/08, c. 16°; STC 1229/08, c. 16°; STC 1223/08, c. 13°; STC 1203/08, c. 16°). Como ha sostenido esta Magistratura, el derecho administrativo sancionador está sometido al principio de legalidad en virtud de lo dispuesto en el





artículo 19, N° 3°, CPR, ya que -aun cuando las sanciones administrativas y las penas difieran en algunos aspectos- ambas forman parte de una misma actividad sancionadora del Estado y han de estar, en consecuencia, con matices, sujetas al mismo estatuto constitucional que las limita en defensa de la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos (STC 479/06, cc. 6° a 10°; en el mismo sentido, STC 480/06, c. 5°; STC 1518/09, c. 24°; STC 1245/08, c. 13°; STC 1233/08, c. 13°, STC 2682/14, c. 7°);

VIGESIMOCUARTO: Que, en los términos planteados, la Ley N° 20.473 satisface el principio de legalidad y de reserva legal al indicar el inciso primero de su artículo único el órgano competente para fiscalizar el permanente cumplimiento de las normas y condiciones sobre la base de las cuales se aprobó el Estudio o se aceptó la Declaración de Impacto Ambiental. El mismo inciso, en su oración final, indica las sanciones disponibles para la autoridad fiscalizadora: amonestación, multa o revocación de la aprobación o aceptación respectiva;

VIGESIMOQUINTO: Que, no obstante lo anterior, el artículo único de la Ley N° 20.473 es insuficiente para impedir la discrecionalidad administrativa proscrita por la reserva legal, toda vez que la configuración de las obligaciones impuestas al titular de la RCA, a diferencia de la regulación de la Ley N° 19.300 antes de ser modificada por la Ley N° 20.417, carece de instrumentos que aseguren el conocimiento de dichos deberes, tanto en su contenido como en su importancia relativa para el cumplimiento de los objetivos del ordenamiento jurídico ambiental y en las consecuencias o sanciones que siguen a su incumplimiento. Si bien, como ha quedado expresado





antes, la reserva legal admite un cierto grado de colaboración de la potestad reglamentaria, no es posible que una regulación legal deficiente sea subsanada mediante obligaciones implícitas o deberes deducidos que no ofrecen la certeza que el constituyente ha previsto para las personas amparadas por los derechos y garantías que la Carta Fundamental reconoce.



En el caso de autos, las obligaciones supuestamente incumplidas se deducen, por la autoridad administrativa, de los considerandos de la Resolución Exenta N° 031/08 de la Comisión Regional del Medio Ambiente de la VI Región del General Libertador Bernardo O'Higgins. Esta tarea deductiva, realizada con mayor o menor fundamento y acierto, no puede considerarse compatible con la exigencia constitucional de reserva legal, pues otorga a la autoridad administrativa un poder discrecional equivalente a las posibles interpretaciones basadas en esta Resolución o en otros documentos del proceso que culmina con la RCA favorable. Tal discrecionalidad es la que, precisamente, la Constitución quiere evitar mediante la exigencia de reserva legal para la regulación de determinadas materias;

VIGESIMOSEXTO: Que la misma crítica puede plantearse a la ausencia de un vínculo entre obligaciones y sanciones aplicables por su incumplimiento. La incertidumbre respecto de las conductas debidas resulta agravada por el desconocimiento de los efectos derivados del incumplimiento de los deberes deducidos por la autoridad. La exigencia de reserva legal, ahí donde existe, ofrece a las personas certeza que, en el ámbito de garantías y derechos fundamentales, la autoridad administrativa no intervendrá de modo discrecional, sino siempre fundada en



un conjunto de normas aprobadas de manera previa a la conducta y conocidas por el sujeto obligado.

En el caso de autos, aun aceptando la posibilidad de configurar obligaciones a partir de actos administrativos no reconocidos por la ley como fuente de deberes para el titular de la RCA, subsiste el problema de asignar a su incumplimiento una sanción acorde con la gravedad de la infracción en el contexto del conjunto de fines perseguidos por el ordenamiento jurídico ambiental. La omisión regulatoria de la Ley N° 20.473 afecta el vínculo que debe existir entre conductas y sanciones, ya que no existen parámetros o criterios preestablecidos para asociar obligaciones (en la especie, implícitas) y los efectos de su incumplimiento. Luego, la fijación de los efectos de aquello que se construye como incumplimiento queda entregada a la discrecionalidad de la Administración. Como en el tópico anterior, es claro que la colaboración de la potestad reglamentaria no puede afectar, en materias de reserva legal, la seguridad que ésta pretende ofrecer;

VI. La vulneración de la exigencia de tipicidad por el artículo único de la Ley N° 20.473.

VIGESIMOSÉPTIMO: Que el ejercicio de la potestad sancionatoria debe someterse a la exigencia de tipicidad, que impone al Legislador la precisa definición de la conducta que se considera reprochable, garantizándose así el principio constitucional de seguridad jurídica y haciendo realidad la prescripción de una ley cierta (STC 244/96, c. 10°). El cumplimiento de la tipicidad en la descripción de la conducta proscrita asegura al ser humano la facultad de actuar en la sociedad con pleno





conocimiento de las consecuencias jurídicas de sus actos (STC 46/87, c. 18°). Gracias a la tipicidad, el sujeto obligado obtiene un grado de seguridad cierto en el reconocimiento del comportamiento que permite prever la imposición de una sanción.

El principio de tipicidad indica que no toda infracción del ordenamiento jurídico es una infracción administrativa que da lugar a una sanción. Esto porque la conducta que vulnera el ordenamiento jurídico debe estar descrita y prevista como una infracción de un modo reconocible por el sujeto llamado a no incurrir en ella.

La identificación de la conducta prohibida, su reconocimiento como tal por el sujeto obligado, es uno de los supuestos que fundamenta la aplicación de sanciones administrativas;

VIGESIMOCTAVO: Que la Ley N° 20.473, como su predecesora, entregaba facultades a la Administración para fiscalizar "el permanente cumplimiento de las normas y condiciones sobre la base de las cuales se aprobó el Estudio o se aceptó la Declaración de Impacto Ambiental". En caso de incumplimiento de dichas normas y condiciones, podía solicitarse a la Comisión prevista por el artículo 86 de la Ley N° 19.300, la amonestación, multa o revocación de la aprobación o aceptación respectiva.

Por ende, la determinación de las infracciones sancionables dependía, en el texto de la Ley N° 20.473, del contenido de normas y condiciones.

En lo que dice relación con las normas ambientales aplicables, la exigencia de *lex certa* impone al ordenamiento jurídico la descripción de la conducta prohibida de un modo que permita al titular de la RCA





prever de manera cierta las consecuencias jurídicas de sus actos y omisiones;

VIGESIMONOVENO: Que, en el caso de autos, la imposición de la sanción de revocación de la RCA tiene su fundamento en el incumplimiento de las "condiciones" indicadas en el inciso primero del artículo único de la Ley N° 20.473. Sin embargo, a diferencia de lo previsto en los artículos 24 y 25 de la Ley N° 19.300, dichas condiciones no constaban en el certificado concebido por el Legislador para fijar las obligaciones que se imponen al titular del proyecto o actividad autorizado por la RCA. En efecto, el antiguo texto del artículo 25 de la Ley N° 19.300 indicaba que "[e]l certificado a que se refiere el artículo anterior, establecerá, cuando corresponda, las condiciones o exigencias ambientales que deberán cumplirse para ejecutar el proyecto o actividad y aquéllas bajo las cuales se otorgarán los permisos que de acuerdo con la legislación deben emitir los organismos del Estado".

La exigencia de tipicidad, como se indicó arriba, debe permitir al sujeto obligado reconocer las conductas, actos u omisiones, que constituyen una infracción del ordenamiento jurídico y que pueden dar origen a una sanción administrativa. La descripción de la conducta debiese generar, en el sujeto obligado, tanto una certeza objetiva como una certeza subjetiva.

La certeza objetiva proviene de la descripción completa del núcleo central de la acción u omisión prohibida, sumada a su aptitud para ser medida y prevista cuando corresponda. La certeza subjetiva proviene del conocimiento por el sujeto obligado de aquello que constituye su deber de comportamiento activo o pasivo. En





la Ley N° 19.300, antes de su reforma, esta certeza subjetiva provenía, precisamente, del certificado y su procedimiento de notificación y reclamación previsto en los artículos 24 y 25;



TRIGÉSIMO: Que consta en la gestión pendiente que, dada la inexistencia del certificado previsto en la legislación previa a la reforma introducida por la Ley N° 20.417, la autoridad administrativa utilizó otras fuentes jurídicas para configurar las condiciones que pueden dar origen a la sanción de revocación de la RCA. Así, en fs. 98 de este proceso consta la Resolución Exenta N° 000098 de la Comisión de Evaluación de la Región del Libertador Bernardo O'Higgins, en la que se resuelve el proceso sancionador iniciado contra la requirente y que contiene los nueve cargos que fundamentan la decisión de revocar la RCA otorgada. Los cargos formulados corresponden a infracciones a los considerandos 3.7.1.3, 3.7.1.1, 3.7.1.2, 3.2, 3.7.2.2.2, 3.17, 3.7.2 y 3.1 de la Resolución Exenta 031/08, de 8 de febrero, de la COREMA de la Región del Libertador Bernardo O'Higgins. Estos cargos, para efectos de la aplicación del artículo único de la Ley cuestionada en su constitucionalidad, son las condiciones infringidas por el titular de la RCA que justifican su revocación;

TRIGESIMOPRIMERO: Que los considerandos señalados forman parte de la Resolución Exenta N° 031/08, de 8 de febrero, que es la que califica como ambientalmente favorable el proyecto "Centro de Manejo de Residuos Orgánicos". Dicha resolución cuenta con tres secciones tituladas "Vistos estos antecedentes", "Considerando" y "Resuelve".



Los epígrafes "Vistos" y "Considerando" del acto administrativo se destinan a su fundamento y motivación jurídica de hecho, respectivamente. La sección "Considerando" forma parte del elemento causal o motivación del acto administrativo, la razón o razones que justifican su dictación. Dado que los actos de la Administración Pública deben ser legales, proporcionados y razonables, es conveniente que exhiban los motivos que explican el cumplimiento de dichas exigencias.

En concordancia con lo señalado, los considerandos de la Resolución Exenta 031/08 describen el proyecto y ciertos aspectos de su operación como fundamento de la calificación ambiental favorable. La descripción del proyecto, como es pertinente en esta sección del acto resolutivo, se dirige a exponer las condiciones que justifican el otorgamiento de tal calificación. La estructura y contenido de los considerandos es explicativo y su forma no tiene el propósito de constituir o configurar obligaciones impuestas al titular de la RCA. Si bien es posible deducir o inferir desde tales considerandos exigencias que debiesen regir la operación del proyecto, es manifiesto que su naturaleza impide convertirlos en obligaciones de las que dependa la vigencia de la RCA favorable. A modo de ejemplo, es posible comprobar que las consideraciones incluyen información sobre: la ubicación exacta del proyecto (considerando 3.1 de la Resolución exenta 031/08), la superficie a utilizar en sus diferentes unidades (considerando 3.2 de la misma resolución), las vías de acceso al centro de manejo de residuos orgánicos (considerando 3.4), características de los camiones que





utilizará el proyecto para el transporte de materias primas (considerando 3.4.1), flujo vehicular (considerando 3.4.2), paso por sectores poblados (considerando 3.4.3), transporte de materias primas (considerando 3.5), etc. La detallada y correcta descripción técnica de cada aspecto del proyecto no puede convertirse en vinculante para el titular de la RCA sin la necesaria valoración de la relevancia de cada ítem para el cumplimiento de la legislación y ordenamiento jurídico ambiental y sin establecer su forzosa relación con instrumentos de control y sanción. Sin esta valoración previa y conocida de las obligaciones que recaerán sobre el titular del proyecto o actividad, la discrecionalidad para aplicar las sanciones previstas en el inciso primero del artículo único de la Ley N° 20.473 excede el campo admisible para la Carta Fundamental. Esta afirmación queda ratificada por la regulación que sobre este tópico ofrecen las Leyes N° 19.300 (antes de la reforma del año 2010) y N° 20.417, que exigen la elaboración de un instrumento que explicita las condiciones que vinculan al titular de la RCA y los efectos particulares que se siguen de su incumplimiento;

TRIGESIMOSEGUNDO: Que la exigencia de tipicidad impone que cada una de las conductas o comportamientos requeridos al titular del proyecto o actividad permitido por la RCA tenga una relación prevista y directa con el estatuto jurídico aplicable en el supuesto de incumplimiento. De no existir esta relación prevista y directa con las sanciones aplicables en caso de incumplimiento, la garantía que representa el reconocimiento de la acción u omisión prohibida por parte del sujeto obligado, se diluye en la incertidumbre que





recae sobre las consecuencias o efectos de la obligación incumplida.

En caso de ausencia de una regla o conjunto de reglas sobre obligaciones y sanciones, el sujeto beneficiado por la RCA carece de los elementos que permiten graduar la importancia relativa de las conductas debidas, de lo que resulta la inseguridad jurídica que pretende proscribir el principio de tipicidad amparado por la Carta Fundamental.

Conforme con lo explicado, en este proceso la utilización de los considerandos que fundamentan la Resolución Exenta N° 031/08, al dirigirse a un fin distinto de las condiciones reguladas por el texto de la Ley N° 19.300 antes de la reforma del año 2010, carece de una relación prevista y directa con las sanciones aplicables al incumplimiento, lo que permite asociar cualquier medida sancionatoria -desde la multa a la revocación de la RCA- a cualquier incumplimiento. Dicho efecto es inconciliable con el bien jurídico protegido por la tipicidad consagrada en el artículo 19, N° 3°, de la Constitución;

TRIGESIMOTERCERO: Que la consecución de fines legítimos por parte de la Administración Pública no constituye un título habilitante para la configuración de infracciones en el ámbito de la potestad sancionatoria. La deficiencia u omisión de la norma legal no puede, en este campo, ser enfrentada mediante acciones remediales de la administración dirigidas a subsanarla, incluso cuando es admisible justificarlas desde el servicio del interés o bienestar general. Lo anterior por cuanto la proscripción de la discrecionalidad es un elemento esencial para la protección de garantías y derechos fundamentales. Permitir





la discrecionalidad en aquellos casos en que la decisión administrativa se considera fundada de modo adecuado diluye irrevocablemente la frontera de la tutela generada por la reserva legal. En estos términos, si se elimina la frontera de la reserva legal queda en manos del intérprete resolver si la actuación de la administración se ajusta o no a fines legítimos, lo que en definitiva traslada una decisión que la Carta Fundamental reserva para sí con el propósito de resguardar las garantías y derechos que su texto reconoce;



TRIGESIMOCUARTO: Que, en el caso sub-lite, la Resolución Exenta N° 031/08, de la Comisión Regional del Medio Ambiente de la VI Región del General Libertador Bernardo O'Higgins, procede de una Declaración de Impacto Ambiental y no de un Estudio de Impacto Ambiental. Una Declaración de Impacto Ambiental es "el documento descriptivo de una actividad o proyecto que se pretende realizar, o de las modificaciones que se le introducirán, otorgado bajo el juramento por el respectivo titular, cuyo contenido permite al organismo competente evaluar si su impacto ambiental se ajusta a las normas ambientales vigentes" (letra f del artículo 2° de la Ley N° 19.300). Como lo indica la ley, se trata de un documento descriptivo y no preceptivo, sin perjuicio de lo cual es posible que contenga algún tipo de compromiso voluntario. Ante una Declaración de Impacto Ambiental sólo cabe su admisión o rechazo y no la tipificación de condiciones o exigencias.

Por otro lado, el estatuto jurídico del Estudio de Impacto Ambiental, en su regulación por la Ley N° 19.300 antes de su reforma, sí estaba asociado a condiciones o



exigencias, tal como lo señalaba el inciso primero del artículo 20.

Conforme con lo explicado, resulta cuestionable configurar un conjunto de obligaciones o condiciones revocatorias sobre la base de los considerandos de una RCA favorable que culmina un proceso de Declaración de Impacto Ambiental y no un proceso de Estudio de Impacto Ambiental;

VII. La vulneración de la exigencia de proporcionalidad por el artículo único de la Ley N° 20.473.



TRIGESIMOQUINTO: Que el cumplimiento del mandato de proporcionalidad en el ejercicio de la potestad punitiva del Estado exige la vigencia de normas que establezcan una relación fundada, estable y predecible entre deberes de acción u omisión impuestos a sujetos de derecho y las consecuencias o efectos negativos derivados de su incumplimiento.

Las normas, preexistentes al incumplimiento, han de establecer una relación fundada entre el deber y la sanción en el sentido de configurar un vínculo racional entre ambos, de acuerdo con los fines perseguidos por el ordenamiento jurídico. Las sanciones aplicables en ejercicio de la potestad punitiva del Estado deben considerar la incidencia del incumplimiento en la consecución de los fines perseguidos por el ordenamiento jurídico. La racionalidad así entendida, manifestada como proporcionalidad, constituye un medio de control de la discrecionalidad legislativa o, en su caso, administrativa. Como ha señalado esta Magistratura, a propósito de una sanción de multa, es menester "una



relación coherente entre los medios utilizados y los fines legítimos perseguidos" (STC 541/06, cc. 15° y 16°).

Asimismo, las normas que regulan el ejercicio de la potestad punitiva deben ser estables en orden a ofrecer, a lo largo del tiempo, respuestas similares ante infracciones de relevancia equivalente, de acuerdo a la naturaleza y características de la obligación creada. La proporcionalidad exige un cierto grado de fijeza en el tiempo de la relación entre incumplimiento y sanción, sin perjuicio de la facultad soberana del Estado de revisar y, en su caso, modificar el régimen punitivo de determinadas obligaciones de acuerdo a las necesidades impuestas por el interés público. En este sentido, cuando la Constitución exige la regulación mediante ley de materias que pueden afectar garantías y derechos fundamentales, pretende lograr cierta fijeza regulatoria en orden a asegurar que, en el tiempo, el sujeto obligado será capaz de prever en el futuro las consecuencias derivadas del incumplimiento de sus deberes.



En armonía con lo explicado, la relación o vínculo entre el incumplimiento y la sanción que le sigue debe ser predecible, en tanto permite al sujeto obligado identificar sus obligaciones en una gradación acorde con los propósitos perseguidos por el ordenamiento jurídico. La regulación de las sanciones es proporcional, en este sentido, si entrega al sujeto obligado información relevante acerca de las consecuencias que genera el incumplimiento de las distintas obligaciones que gravan sus acciones u omisiones. A la inversa, un régimen punitivo no es proporcional cuando no ofrece información jerarquizada o priorizada acerca de las consecuencias o



efectos de los comportamientos que constituyen una infracción;

TRIGESIMOSEXTO: Que, en el caso de autos, la autoridad sancionadora resuelve acumular un total de nueve infracciones y aplicar la máxima sanción fijada por el artículo único de la Ley N° 20.473. Esta acumulación recoge deberes deducidos desde los considerandos de la Resolución Exenta N° 031/08 y los suma para fundar la aplicación de la sanción más grave dentro de las disponibles en la norma cuestionada, la revocación de la RCA.



El problema de constitucionalidad observado nace de la ausencia de parámetros en la ley que permitan fundar la decisión adoptada, al margen de lo que pudiese sostenerse acerca de la conveniencia de dicha sanción. En caso de aceptarse que las conductas descritas en los considerandos de la Resolución Exenta N° 031/08 constituyen condiciones y exigencias para la vigencia de la RCA favorable, la Ley N° 20.473 no impone ninguna regla acerca de las consecuencias de incumplir uno de dichos deberes o varios de ellos de manera conjunta. Por lo mismo, queda dentro de las competencias de la autoridad administrativa aplicar, de modo discrecional, la sanción asociada a cada incumplimiento dentro del conjunto de penas fijadas por el artículo único de la Ley N° 20.473. Esta potestad ilimitada de aplicar cualquiera de las sanciones de la ley temporal vulnera la proporcionalidad cautelada por el número 3° del artículo 19 de la Constitución Política. El efecto contrario a la Carta Fundamental es todavía más patente tratándose de la sanción que en la especie recibe la parte requirente, que no es sino la máxima prevista por



el ordenamiento jurídico, la revocación de la resolución favorable de calificación ambiental;

TRIGESIMOSÉPTIMO: Que, en el caso de la legislación precedente a la Ley N° 20.417, cada infracción de un deber impuesto por una condición o exigencia particular, certificada de acuerdo a los artículos 24 y 25 de la Ley N° 19.300, tenía asociada su propia sanción. De esto se colige que el titular de la RCA antes de la modificación de la Ley N° 19.300 podía tener un grado razonable de certeza acerca de las consecuencias de cada uno de los incumplimientos derivados de condiciones y exigencias asociados al otorgamiento de la RCA favorable. No existía en este régimen un ámbito de discrecionalidad ilimitado a favor de la autoridad administrativa, como sí lo tiene, respecto de las sanciones del inciso primero del artículo único de la Ley N° 20.473, la autoridad que disfruta de la potestad sancionadora por ella otorgada;

TRIGESIMOCTAVO: Que el régimen punitivo previsto por la Ley N° 20.473 carece de un vínculo sólido con las consecuencias del incumplimiento de los supuestos deberes del titular de la RCA. Al no considerarse factores externos como elementos relevantes para la evaluación y sanción de la infracción cometida (tales como el daño ambiental), la autoridad administrativa ensancha su potestad discrecional más allá de lo admisible para la Constitución. Como se indicó arriba, la proporcionalidad debe vincularse a la fundamentación de la sanción en armonía con los propósitos perseguidos por el legislador. En el caso de autos, precaver determinados tipos de daño constituye un objetivo que debe orientar el ejercicio de la potestad punitiva del Estado. De otro modo, la sanción





fijada por una autoridad administrativa sólo responderá a su valoración o interpretación del interés público, sin la debida consideración de los factores objetivos que han de presidir el empleo de una potestad excepcional del Estado como es la de sancionar;

TRIGESIMONOVENO: Que, como consecuencia de lo anterior, se vulnera el derecho a defensa protegido por el artículo 19, N° 3°, de la Constitución Política. En efecto, sin el debido conocimiento de las infracciones en que puede incurrir el titular del proyecto o actividad autorizado por una RCA favorable, ni de las consecuencias derivadas del incumplimiento de condiciones o exigencias configurados de modo implícito, no es viable que el sujeto obligado pueda realizar una defensa adecuada de sus intereses. En el caso de autos, como se ha expresado, las deficiencias de la Ley N° 20.473 impiden el ejercicio de su derecho a defensa por parte de la requirente, quien carece de elementos normativos para justificar la relevancia o irrelevancia de los actos u omisiones cuestionados en el desarrollo de la actividad amparada en una RCA favorable. La configuración discrecional de infracciones por la administración, permitida por la ley, genera entonces otro efecto inconstitucional.

Y VISTO lo dispuesto en los artículos 19, N° 3°, y 93, inciso primero, N° 6°, e inciso undécimo, de la Constitución Política de la República, así como en las disposiciones pertinentes de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el





Decreto con Fuerza de Ley N° 5, de 2010, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia,

SE RESUELVE:

Que se acoge el requerimiento de inaplicabilidad deducido a fojas 1.

Se pone término a la suspensión de procedimiento decretada en estos autos, a fojas 283, oficiándose al efecto.

Acordada con el voto en contra de los Ministros señores Carlos Carmona Santander, Presidente, y Gonzalo García Pino, quienes estuvieron por rechazar el requerimiento, fundados en las siguientes consideraciones:

I. LA IMPUGNACIÓN.

1. Que a una empresa que opera un centro de residuos orgánicos en la Sexta Región, con resolución de impacto ambiental del año 2008, se le inició un procedimiento sancionatorio en abril del año 2012, el que concluyó con la sanción de revocación de dicha autorización por incumplimientos graves y reiterados. Contra dicha resolución sancionatoria, la empresa presentó una reclamación ante el Juzgado de Letras de Rengo, que constituye la gestión pendiente de la presente acción de inaplicabilidad;

2. Que la empresa alega lo siguiente. La sanción que se objeta nace de la Ley N° 20.417, que introdujo modificaciones a la institucionalidad ambiental, creando el Ministerio del Medio Ambiente, la Superintendencia del Medio Ambiente y el Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental. Asimismo, derogó una serie de mecanismos conforme a los cuales operaba la fiscalización ambiental. También estableció que la Superintendencia del Medio Ambiente entraría en vigencia cuando comenzara su funcionamiento el Segundo Tribunal Ambiental. La Ley N° 20.600 estableció que el Segundo Tribunal Ambiental entraría en vigencia doce meses después de publicada la ley. Como esta ley fue publicada el 28 de junio de 2012,





la entrada en vigencia de la nueva institucionalidad fiscalizadora sería el 28 de junio de 2013. Sin embargo, entremedio, se dictó la Ley N° 20.473, destinada a regir entre la supresión del sistema antiguo y la entrada en vigencia del nuevo. Dicho sistema tiene dos componentes. Por una parte, la fiscalización de la resolución de impacto ambiental se hará por los organismos que participaron en su evaluación. Por la otra, que las sanciones por incumplimiento (amonestación, multa, revocación) las aplicará el Servicio de Evaluación Ambiental.

Como la resolución de inicio del procedimiento sancionatorio es del 13 de abril de 2012, y la sanción del 7 de agosto de 2012, los hechos se enmarcan dentro de las regulaciones que establece la Ley N° 20.473.

Dicha ley, a juicio de la empresa requirente, infringe la tipicidad, pues las condiciones que se fijaron en la resolución respectiva no están en la ley; por lo mismo, se infringe la reserva legal. Enseguida, la revocación es una sanción desproporcionada. La norma no tiene morigeración alguna. Finalmente, se afecta la defensa, pues no hay parámetros para definir la procedencia de la revocación;

II. CUESTIONES SOBRE LAS CUALES ESTOS DISIDENTES NO SE PRONUNCIARÁN.

3. Que estos disidentes consideran que no deben emitir un pronunciamiento, en la presente acción de inaplicabilidad, sobre los siguientes aspectos.

En primer lugar, no corresponde enjuiciar la resolución de calificación ambiental. Esta se otorgó el año 2008 (STC 523/2007, 1283/2008). Ni siquiera en la gestión pendiente se discute ésta. Ahí se cuestiona la sanción de revocación de esa autorización. Por lo demás, es completamente ajeno a la inaplicabilidad el enjuiciamiento de actos administrativos.

En segundo lugar, no corresponde tampoco analizar cuestiones de legalidad. En esta categoría se encuentra el





si la declaración de impacto ambiental puede o no fijar condiciones (STC 1433/2009). También, si el Servicio de Evaluación Ambiental actuó bien o mal. Ambos asuntos escapan a la competencia de esta Magistratura.

En tercer lugar, no corresponde tampoco en esta instancia decidir si la sanción de revocación estuvo bien o mal aplicada, si es proporcional o no a los hechos. Eso es objeto de discusión en la gestión pendiente (STC 2315/2012);

III. ANTECEDENTES.

4. Que para estos disidentes es importante considerar, en el marco del control concreto que implica la acción de inaplicabilidad, los siguientes antecedentes.

En primer lugar, consta en el presente expediente que la empresa requirente en estos autos fue demandada por el Consejo de Defensa del Estado por daño ambiental, vinculado al Centro de Manejo de Residuos Orgánicos Colhue S.A. En el marco de dicha demanda, ambas partes llegaron a una transacción, donde la empresa se comprometió a implementar y ejecutar una serie de acciones, como el retiro progresivo del compost que se encuentra depositado en las zanjias; concluir la limpieza de la cancha de compostaje; retirar la totalidad de la escoria acopiada en las proximidades del cauce no permanente de aguas; realizar un estudio de mecánica de suelos para determinar la estabilidad de dos quebradas naturales (fojas 764 y siguientes). Dichos puntos están vinculados a los cargos que fundaron la revocación. La transacción se presentó al respectivo tribunal el 31 de enero de 2014.

En segundo lugar, la empresa fue objeto de siete procesos sancionatorios previos a la revocación. Y la revocación se fundó en nueve cargos por infracción a la resolución de calificación ambiental;

IV. CRITERIOS INTERPRETATIVOS.

5. Que, antes de hacernos cargo de los reproches formulados en el presente requerimiento, queremos dejar





sentados los criterios interpretativos que guiarán nuestro razonamiento.

En primer lugar, la Ley N° 20.473 se dictó con el propósito de resolver qué pasaba con el sistema fiscalizatorio y sancionatorio de las resoluciones de calificación ambiental, hasta que entrara en vigencia la nueva institucionalidad establecida en la Ley N° 20.417.

El origen del problema radicó en que la Ley N° 20.417 reemplazó al antiguo sistema, pero estableció una entrada en vigencia diferida, para varios años después. Por lo mismo, el legislador tuvo que reconocer el vacío normativo en ese tiempo intermedio.

Para tal efecto, la Ley N° 20.473 estableció las siguientes reglas. Desde luego, que las autorizaciones ambientales otorgadas con anterioridad, seguían vigentes. Enseguida, que existiría fiscalización permanente de las mismas respecto de las normas y condiciones sobre la base de las cuales se aprobó el estudio o se aceptó la declaración de impacto ambiental. Enseguida, dicha facultad fiscalizadora, en atención a que la Superintendencia de Medio Ambiente aún no era operativa, siguió recayendo en los organismos administrativos que participaron en la evaluación de impacto ambiental del respectivo proyecto, tal como era en el sistema original de la Ley N° 19.300. Asimismo estableció que, en caso de incumplimiento, las sanciones de amonestación, multa y revocación corresponderían al Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental. Finalmente, el proyecto estableció la posibilidad de reclamar ante los tribunales por dichas sanciones, regulando un procedimiento en la materia;

6. Que, como se observa, no fue el propósito de la Ley N° 20.473 revisar las autorizaciones ambientales otorgadas con anterioridad. La norma parte de la base de que hay estudios y declaraciones vigentes. La norma se preocupa sólo de la fiscalización de éstas.

Dicha lógica tiene sustento en que no fue intención de la ley poner en cuestión las autorizaciones otorgadas.





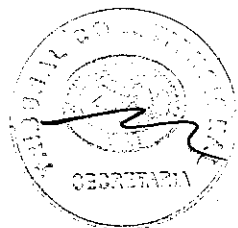
Pero como éstas son autorizaciones de funcionamiento, no de operación, ellas están sujetas a un control permanente de la autoridad;

7. Que el artículo 25 de la Ley N° 19.300 estableció, desde el año 1994, que las autorizaciones ambientales podían ser puras o simples o sujetas a condiciones o exigencias. En este último caso, éstas debían cumplirse para poder ejecutar el proyecto o actividad. Lo mismo hacía el reglamento de dicha ley (D.S. N° 30/Minsejpres, 1997, artículo 37). La Ley N° 20.417 no innovó en la materia (artículo 25). Menos el reglamento (D.S. N° 95/Minsejpres, 2002, artículo 36).

Lo mismo cabe decir en materia de fiscalización, pues tanto el artículo 64 original de la Ley N° 19.300 como el modificado por la Ley N° 20.417 establecen que la fiscalización de los estudios y declaraciones de impacto ambiental se hace sobre "las normas y condiciones sobre la base de las cuales se han aprobado o aceptado los estudios y declaraciones de impacto ambiental". Lo que pasa es que la nueva normativa introduce dos cambios. Por una parte, amplía lo que se fiscaliza. Por ejemplo, incorporar las medidas e instrumentos que establezcan los planes. Por la otra, encarga dicha tarea a la Superintendencia del Medio Ambiente. En el sistema antiguo, la fiscalización estaba a cargo de los organismos que participaron en la calificación, y la sanción era de cargo de la comisión regional o nacional del Medio Ambiente. Pero se siguen fiscalizando las normas y condiciones. En eso, la Ley N° 20.473 no innovó;

8. Que la resolución de calificación ambiental que permitió desarrollar el proyecto de la empresa requirente, es del año 2008. Por lo mismo, se rige plenamente por dicho marco jurídico. De ahí que no cabe cuestionar la Ley N° 19.300 y la Ley N° 20.417, so pretexto de impugnar el artículo único de la Ley N° 20.473;

9. Que lo anterior nos permite sentar el segundo criterio de interpretación relevante para estos





disidentes: no se pueden aceptar las condiciones establecidas en la declaración de impacto ambiental para llevar adelante el proyecto, y repudiarlas cuando se incumplen y se produce una sanción;

10. Que el tercer criterio interpretativo es establecer si el nuevo marco jurídico estatuido por la Ley N° 20.417 se aparta radicalmente de los criterios utilizados en la revocación dispuesta por la autoridad en base a la norma cuestionada;

11. Que, en efecto, el artículo 2° de la Ley N° 20.417 establece el Estatuto Orgánico de la Superintendencia del Medio Ambiente. En su artículo 35, letra a), tipifica como susceptible de sanción el "incumplimiento de las condiciones, normas y medidas establecidas en las resoluciones de calificación ambiental".

Por su parte, el artículo 36, N° 1, letra g), de dicha ley considera que son infracciones gravísimas la "reiteración o reincidencia en infracciones calificadas como graves".

El mismo artículo 36 califica como infracciones graves los hechos, actos u omisiones que "hayan causado daño ambiental", o aquellos que "incumplan gravemente las medidas para eliminar o minimizar los efectos adversos de un proyecto o actividad", de acuerdo a lo previsto en la respectiva resolución o calificación ambiental (letras a) y e)).

Asimismo, el artículo 38 establece como sanción la revocación de la resolución de calificación ambiental (letra d)). Mientras que el artículo 39, letra a), considera que las infracciones gravísimas pueden dar lugar a revocación.

Finalmente, el artículo 40 lista una serie de circunstancias que debe tener en cuenta la autoridad para imponer la sanción. Entre otras, la importancia del daño causado o del peligro ocasionado, la conducta anterior del infractor, el beneficio económico obtenido, etc.;





12. Que la sanción de revocación se aplicó en agosto de 2012. En esa fecha no estaban vigentes aún el título II de la Ley N° 20.417, que regula la fiscalización, y el título III, que regula las infracciones y sanciones (artículo noveno transitorio, en relación al artículo segundo transitorio de la Ley N° 20.600, que crea los Tribunales Ambientales).

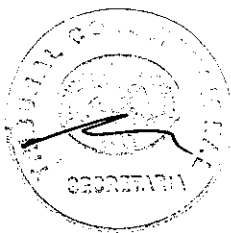
Por lo mismo, a la fecha en que el Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental aplicó la sanción (07.08.2012), todo el Estatuto recién indicado en materia de sanciones no estaba vigente. Por lo mismo, no podía ser tomado en cuenta;

13. Que, no obstante, es perfectamente posible encontrar estándares en esas normas y tratar de verificar si éstos fueron respetados por el Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental al momento de aplicar la sanción.

No nos corresponde a nosotros realizar ese juicio. Sin embargo, el juez de instancia puede considerar que la sanción de revocación está tipificada en la Ley N° 20.473. También el hecho de que se funde en incumplimiento de las normas y condiciones fijadas en la resolución de calificación ambiental. Asimismo, que la revocación cabe por una infracción gravísima. Y que ésta ocurre cuando hay reiteración o reincidencia de infracciones graves por incumplimiento mayor de las medidas que se fijaron en la declaración o estudio de impacto ambiental. Considerando que en este caso hay siete sanciones previas y que los cargos reprochados para aplicar la regulación son nueve. Y que hubo una transacción en demanda por daño ambiental;

V. NO HAY VULNERACIÓN DE LA TIPICIDAD NI DE LA RESERVA LEGAL DEBIDA EN LA DETERMINACIÓN DE LA DISCIPLINA AMBIENTAL.

14. Que el reproche de constitucionalidad de la requirente, relativo a la afectación del principio de tipicidad y de la debida reserva legal, se sostiene en el hecho de que la Declaración de Impacto Ambiental, que autorizó el funcionamiento del Centro de Manejo de





Residuos Colhue, en el año 2008, fijaba condiciones que no tienen sustento propiamente legal, sino que se derivan de decisiones administrativas. Con ello se vulneraría el artículo 19, numeral 3°, constitucional, puesto que en el precepto legal impugnado "no fue descrito acabadamente el núcleo esencial de las conductas sancionables, pues realiza una referencia genérica a condiciones sobre la base de las cuales se aprobó la Declaración de Impacto Ambiental, sin siquiera enlazar la norma punitiva, mediante reenvío, con el artículo 25 de la Ley N° 19.300, por lo cual se deja a criterio del juzgador la identificación de dichas condiciones dentro del contenido de un acto administrativo particular: la RCA" (fs. 15 del expediente del proceso constitucional Rol N° 2.666);

15. Que en el centro de la cuestión de constitucionalidad reprochada está el examen necesario de legalidad que debe hacerse para verificar si el artículo único de la Ley N° 20.473 innovó o no en la Ley N° 19.300, sobre Bases al Medio Ambiente, especialmente en el artículo 25 aludido, que fija las condiciones o exigencias ambientales que debe la empresa cumplir para ejecutar el proyecto o actividad, y que es la base del establecimiento de las reglas de fiscalización ambiental por parte del Estado;

16. Que lo anterior es esencial puesto que el examen de constitucionalidad que esta propia Magistratura realiza en esta misma sentencia abona la perfecta constitucionalidad de los artículos 24, 25 y 64 de la Ley N° 19.300, en cuanto satisfacen los requisitos propios de la tipicidad y la debida reserva legal tanto de la infracción administrativa y de la sanción administrativa como del procedimiento establecido para su determinación. Por tanto, si la Declaración de Impacto Ambiental especifica aquellas "condiciones" que estaban definidas en la ley primigenia, no existiría ningún efecto inconstitucional resultante de su aplicación, ya que las "condiciones" precisas y determinadas que se desprenden





del acto administrativo son las mismas en este régimen temporal que las que existían bajo el régimen permanente. Esto lo determinaremos a continuación;

a.- Los elementos integrantes de un régimen de policía ambiental.

17. Que la actividad de policía ambiental se deduce directamente desde la Constitución. "En materia ambiental la fiscalización constituye el eslabón que cierra la cadena de obligaciones administrativas derivadas del deber del Estado de velar por el derecho a vivir en un medio ambiente adecuado o libre de contaminación y de tutelar la preservación de la naturaleza" (GUZMÁN, Rodrigo (2012), *Derecho ambiental chileno*, Planeta sostenible, Santiago, p. 55);

18. Que las características de la actividad de policía le otorgan al Estado cuatro dimensiones o poderes: "a) la reserva de autorización -considerada ésta en un sentido amplio-, que consiste en la posibilidad de realizar ciertas actividades sólo si se cuenta con la previa autorización expresa de la Administración del Estado; b) la regulación, que se manifiesta en el ejercicio de potestades reglamentarias, a través de las cuales se imponen exigencias de conductas, limitaciones y restricción de actividades con la finalidad de alcanzar la satisfacción de necesidades públicas y la mantención del orden público; c) la fiscalización, que implica un conjunto de actividades jurídicas y materiales destinadas a verificar el cumplimiento de normas y condiciones ambientales; y d) la potestad sancionadora, que permite a la Administración imponer directamente sanciones administrativas (BERMÚDEZ SOTO, Jorge (2015), *Fundamentos de Derecho Ambiental*, 2a. Edición, Ediciones Universitarias de Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, p. 450);

19. Que respecto de la reserva de autorización, la actividad o industria objeto de la misma está sometida por entero a los requerimientos que dimanen de los principios





de un sistema de evaluación ambiental. No existe una libertad natural para el ejercicio de esta actividad, máxime si el objeto de la misma consiste en el manejo de residuos orgánicos de fácil descomposición, parte integrante de las industrias cuyo objeto natural es la mitigación, desarrollo y preservación del medio ambiente. La Ley de Bases del Medio Ambiente dispone un debido y racional procedimiento para la obtención de la autorización debida, destinado a obtener una autorización, removiendo los obstáculos que lo impiden y garantizando que, satisfechas las condiciones que permitan operar a la industria, no exista ninguna autoridad sectorial que le deniegue los respectivos permisos ambientales, cuestión que de no acontecer importaría una discriminación. Respecto de este punto general existe una evidente continuidad en la legislación, perfeccionándose los procedimientos para su autorización y mejorando la perspectiva orgánica de fiscalización;

20. Que es una potestad regulatoria, puesto que allí se determina el conjunto de normas y condiciones que se sometieron a evaluación. Es importante recordar que el objetivo principal de este proceso evaluativo es "determinar si las consecuencias provocadas por una actividad económica resultan ajustadas a las normas y sus efectos son razonablemente abordados a través de adecuadas medidas de diseño, mitigación, compensación o reparación" (GUZMÁN ROSEN, Rodrigo (2012), *Derecho ambiental chileno*, Planeta sostenible, Santiago, p. 53). Lo anterior exige que el acto autorizatorio, que libera de los impedimentos de actuación a la empresa y que habilita para su funcionamiento, tiene como su verdadera norma constitutiva la Resolución de Calificación Ambiental. Esta resolución "es un acto administrativo parcialmente reglado, ya que en relación con la aplicación del ordenamiento jurídico ambiental al proyecto o actividad, no admite espacio para la apreciación discrecional; en cambio, respecto de las medidas que se propongan para mitigar, reparar y compensar



los efectos, características y circunstancias, la Administración ambiental que resuelve sobre la calificación ambiental de un proyecto o actividad tendrá un margen de apreciación" (BERMÚDEZ SOTO, Jorge (2015), *Fundamentos de Derecho Ambiental*, 2a. Edición, Ediciones Universitarias de Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, p. 311). Esta distinción del acto parcialmente reglado la asume la requirente, puesto que no objeta la constitucionalidad de que la actividad fiscalizadora se dirija al control de normas, como resulta evidente, pero sí al control de las "condiciones" que se dan en un margen de discrecionalidad;

21. Que, para efectos del caso concreto, las "condiciones" fijadas en la Resolución de Calificación Ambiental constituyen una manera de asumir la determinación del riesgo ambiental real y no sólo aquel formal que está determinado por la infracción a normas. Esto es esencial porque deriva de la propia interpretación constitucional del artículo 19, numeral 8°, de la Carta Fundamental. La Constitución reconoce el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, lo que supone una expectativa razonable de protección de un bien jurídico no frente a "toda" contaminación sino que sólo frente a aquella intolerable. Es evidente que la vida en sociedad importa convivir con grados de contaminación. Frente a estos riesgos es deber del Estado precisar el nivel, la extensión e intensidad de aquellos que suponen un grado de vulneración del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. La función estatal de fijar las reglas de protección no se limita únicamente a decidir por la vía de las normas cuál es la contaminación prohibida. En la sociedad del riesgo, eso sería contraproducente porque los riesgos de la sociedad post industrial son universales e inespecíficos (MOYA MARCHI, Francisca (2013), *El principio de precaución*, Cuadernos del Tribunal Constitucional, N° 52, Santiago de Chile, p. 40). Del mandato constitucional no se puede inferir una





visión reduccionista de toda la disciplina del Derecho Ambiental que se reduzca a una fórmula legalista sin recurrir a la expectativa de que también se protege el medio ambiente mediante la estipulación de "condiciones" frente a riesgos no normados que lo vulneren. Lo anterior sería interpretar la Constitución a través de los límites legales que se le imponen a los contaminantes y no al revés;

22. Que la fiscalización abarca el control de las normas y condiciones bajo las cuales se autorizó el funcionamiento de una determinada industria según su propia Resolución de Calificación Ambiental. Lo anterior, frente a la hipotética opción de un vacío normativo que desproteja el medio ambiente, por lo que el legislador ha hablado del "impacto ambiental negativo que es el concepto genérico de la ley con el cual se identifican las alteraciones que puede experimentar el ambiente aquel, siendo, en consecuencia, la contaminación y el daño ambiental especies de aquél, aun cuando operen todos en instrumentos de gestión diferentes. (...) El impacto ambiental, luego, es la idea angular de todo el aparato de la gestión ambiental desde el punto de vista de las conductas susceptibles de reparo jurídico" (GUZMÁN ROSEN, Rodrigo (2012), *Derecho ambiental chileno*, Planeta sostenible, Santiago, pp. 60-61). Esa fiscalización resulta lejos de ser extensiva, puesto que la propia Resolución de Calificación Ambiental es el horizonte de ella. En tal sentido, el papel que juega la fiscalización no se limita a un control de normas de emisión o de calidad sino que abarca también al propio Sistema de Evaluación Ambiental que puede considerar las "condiciones" del riesgo. En tal sentido, "dentro del contenido mínimo de la Resolución de Calificación Ambiental (RCA) se encuentran las condiciones o exigencias que deberán cumplirse para ejecutar el proyecto o actividad en todas sus fases. Cuando en la RCA se incorpora una serie de condiciones y medidas para la





ejecución del proyecto o actividad, éstas serán específicas para aquél, existiendo un margen de apreciación o discrecionalidad para la Administración que califica. El alcance, contenido específico, duración, intensidad, etc. de dichas medidas será una cuestión de carácter técnico que quedará entregada a la competencia de la Administración ambiental" (BERMÚDEZ SOTO, Jorge (2015), *Fundamentos de Derecho Ambiental*, 2a. Edición, Ediciones Universitarias de Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, p. 312-3);

23. Que en esta revisión de la actividad de policía ambiental, se cierra la dimensión pública con la faceta sancionadora de la Administración por el incumplimiento de las normas y condiciones que se verifican en la propia RCA. En tal sentido, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha configurado de manera sistemática la comunicabilidad de las garantías del justo y racional procedimiento que ordenan al Derecho Penal y al Derecho Administrativo Sancionador. Este vínculo se funda en la manifestación estatal del *ius puniendi* como la raíz común desde donde se impone la necesaria coacción para la existencia del propio Estado de Derecho. Lo anterior es fundamental tanto para la adopción habitualmente persuasiva como excepcionalmente impositiva de los mandatos legislativos. La dimensión punitiva es la contracara de las valoraciones normativas que el legislador protege desde la propia consideración constitucional de diversos bienes jurídicos que exigen su amparo. Dichas sanciones deben cumplir dos tipos de garantías. Por una parte, garantías sustantivas. En este sentido, esta Magistratura ha señalado que los principios inspiradores del orden penal contemplados en la Constitución, han de aplicarse, por regla general y con matices, al derecho administrativo sancionador, puesto que ambos son manifestaciones del *ius puniendi* propio del Estado (STC 294/96, 479/2006, 480/2006, 1413/2010, 1518/2010, 2381/2013). Por la otra, deben cumplir





garantías vinculadas al debido procedimiento. El legislador debe permitir que quienes puedan ser afectados por dichas sanciones, puedan defenderse de los cargos que les formule la autoridad, pudiendo rendir prueba, impugnar la sanción, etc. (STC 376/2003, 388/2003, 389/2003, 473/2006, 725/2008, 792/2007, 1413/2010, 1518/2010, 2264/2012, 2381/2013);

24. Que para evaluar la dimensión de la sanción hay que tener presente que "este Tribunal ha interpretado que el principio de tipicidad exige que la conducta a la que se atribuye una sanción tenga el núcleo esencial definido en la ley (STC 479/2006, 480/2006, 747/2007, 1413/2010, 2154/2012). Por lo mismo, establecido dicho núcleo esencial, es admisible la colaboración de la autoridad administrativa. Este principio no impide que la Administración pueda sancionar conductas cuyo núcleo esencial se encuentre descrito en la ley y estén más extensamente desarrolladas en normas administrativas (STC 479/2006, 480/2006). Y ello lo ha hecho tanto en materias penales (STC 468/2006, 2154/2012) como en materia de sanciones administrativas (STC 479/2006, 480/2006). En este último caso, este Tribunal ha sostenido que no considera contrario a la Constitución el que un precepto de carácter legal habilite a una Superintendencia a sancionar, en condiciones que no se describen en ese mismo precepto, todas y cada una de las conductas susceptibles de ser sancionadas (STC 479/2006)" (STC Rol 2264);

b. No se afecta el principio de tipicidad en el caso concreto.

25. Que, establecido el parámetro de acción de la Administración del Estado, en el caso concreto se aplican perfectamente las reglas atinentes a su constitucionalidad. Primero, que el proyecto "Centro de Manejo de Residuos Orgánicos" de la empresa Colhue S.A. fue autorizado a operar mediante Resolución de Calificación Ambiental de la antigua Comisión Regional de Medio Ambiente (COREMA) de la Región del Libertador





General Bernardo O'Higgins, mediante la Resolución exenta N° 31 de 2008, de 66 páginas de extensión. Junto con calificar favorablemente el proyecto y remover los obstáculos que impedían esta actividad, se certificó "que se cumplen todos los requisitos ambientales aplicables";

26. Que en cuanto a la fiscalización ambiental, la Ley N° 20.473 dispuso que "durante el tiempo que medie entre la supresión de la Comisión Nacional del Medio Ambiente y la entrada en vigencia de los títulos II, salvo el párrafo 3°, y III de la ley a que hace referencia el artículo 9° transitorio de la ley N° 20.417, corresponderá a los órganos del Estado que, en uso de sus facultades legales, participan en el sistema de evaluación de impacto ambiental, fiscalizar el permanente cumplimiento de las normas y condiciones sobre la base de las cuales se aprobó el Estudio o se aceptó la Declaración de Impacto Ambiental (...)". Correspondiéndole, en consecuencia, a la Comisión de Evaluación de la Región del Libertador General Bernardo O'Higgins la coordinación del proceso fiscalizatorio correspondiente;

27. Que en cuanto a la determinación del marco regulatorio aplicable en la fiscalización, el Tribunal en esta misma sentencia ha sostenido que el estándar original de la Ley N° 19.300 y el actual entramado de la institucionalidad ambiental satisfacen las reglas de la debida reserva legal y el principio de tipicidad, pero que la Ley N° 20.473 otorgó potestades tan defectuosas, en tiempo intermedio, que vulneran esas características. Lo anterior exige una comparación que permita identificar realmente las diferencias de fondo sostenidas.

Los artículos claves son el 64, 25 y 24 de la Ley N° 19.300, en ese orden.

Artículo 64 original	Artículo único de la Ley 20.473
Corresponderá a los organismos del Estado que,	Durante el tiempo que medie entre la supresión de



en uso de sus facultades legales, participan en el sistema de evaluación de impacto ambiental, fiscalizar el permanente cumplimiento de las normas y condiciones sobre la base de las cuales se aprobó el Estudio o se aceptó la Declaración de Impacto Ambiental. En caso de incumplimiento, dichas autoridades podrán solicitar a la Comisión Regional o Nacional del Medio Ambiente, en su caso, la amonestación, la imposición de multas de hasta quinientas unidades tributarias mensuales e, incluso, la revocación de la aprobación o aceptación respectiva, sin perjuicio de su derecho a ejercer las acciones civiles o penales que sean procedentes.

la Comisión Nacional del Medio Ambiente y la entrada en vigencia de los títulos II, salvo el párrafo 3°, y III de la ley a que hace referencia el artículo 9° transitorio de la ley N° 20.417, **corresponderá a los órganos del Estado que, en uso de sus facultades legales, participan en el sistema de evaluación de impacto ambiental, fiscalizar el permanente cumplimiento de las normas y condiciones sobre la base de las cuales se aprobó el Estudio o se aceptó la Declaración de Impacto Ambiental. En caso de incumplimiento, dichas autoridades deberán solicitar a la Comisión a que se refiere el artículo 86 de la ley N° 19.300 o al Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, en su caso, la amonestación, la imposición de multas de hasta quinientas unidades tributarias mensuales e, incluso, la revocación de la aprobación o aceptación respectiva, sin perjuicio de su derecho a ejercer las acciones civiles o penales que sean procedentes.**





En este cuadro se describe la autoridad fiscalizadora y sus competencias. La Ley N° 20.473 dispone una primera diferencia obvia, relativa a constituir una norma de temporal aplicación, pero a partir de allí replica con exactitud los tópicos del artículo 64 de la Ley N° 19.300 (órganos fiscalizadores, sobre instrumentos del Sistema de Evaluación Ambiental, solicitud a las autoridades sancionadoras y el régimen de sanciones). Lo esencial para este caso es que tanto las "normas" como las "condiciones" que son objeto de fiscalización están presentes en ambos articulados. La diferencia estriba solamente en el cambio de las autoridades sancionadoras, que en este caso ni siquiera afecta porque la remisión al artículo 86 de la Ley 19.300 sirve para identificar a la COREMA como autoridad ambiental en esta materia.



Artículo 24 original.	Artículo 24 de la Ley 19.300 modificada por la Ley 20.417.
"El proceso de evaluación concluirá con una resolución que califica ambientalmente el proyecto o actividad, la que deberá ser notificada a las autoridades administrativas con competencia para resolver sobre la actividad o proyecto, sin perjuicio de la notificación a la parte interesada. Si la resolución es favorable, certificará que se cumple con todos los requisitos ambientales aplicables, incluyendo los eventuales trabajos de	"El proceso de evaluación concluirá con una resolución que califica ambientalmente el proyecto o actividad, la que deberá ser notificada a las autoridades administrativas con competencia para resolver sobre la actividad o proyecto, sin perjuicio de la notificación a la parte interesada. Si la resolución es favorable, certificará que se cumple con todos los requisitos ambientales aplicables, incluyendo los eventuales trabajos de



mitigación y restauración, no pudiendo ningún organismo del Estado negar las autorizaciones ambientales pertinentes.

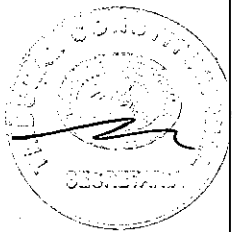
Si, en cambio, la resolución es desfavorable, estas autoridades quedarán obligadas a denegar las correspondientes autorizaciones o permisos, en razón de su impacto ambiental, aunque se satisfagan los demás requisitos legales, en tanto no se les notifique de pronunciamiento en contrario.

mitigación y restauración, no pudiendo ningún organismo del Estado negar las autorizaciones ambientales pertinentes.

Si, en cambio, la resolución es desfavorable, estas autoridades quedarán obligadas a denegar las correspondientes autorizaciones o permisos, en razón de su impacto ambiental, aunque se satisfagan los demás requisitos legales, en tanto no se les notifique de pronunciamiento en contrario.

Los organismos del Estado a los que corresponda otorgar o pronunciarse sobre los permisos ambientales sectoriales a que se refiere esta ley, deberán informar a la Superintendencia del Medio Ambiente cada vez que se les solicite a alguno de ellos, indicando si ha adjuntado o no una resolución de calificación ambiental y los antecedentes que permitan identificar al proyecto o actividad e individualizar a su titular. En los casos que la Superintendencia detecte que





una solicitud de permiso ambiental sectorial recae sobre un proyecto o actividad que de acuerdo a esta ley deba ser objeto de una evaluación de impacto ambiental previa y que no cuenta con la respectiva resolución de calificación ambiental aprobatoria, lo comunicará al organismo sectorial que corresponda, el que deberá abstenerse de otorgar el permiso o autorización en tanto no se acredite el cumplimiento de dicha exigencia, informando de ello al Servicio de Evaluación Ambiental.

El titular del proyecto o actividad, durante la fase de construcción y ejecución del mismo, deberá someterse estrictamente al contenido de la resolución de calificación ambiental respectiva.

El artículo 24, para efectos de esta causa, no tiene ninguna diferencia entre su versión original y la reforma de la Ley 20.417 que dispone otros asuntos, y de conformidad con lo esencial de la aplicación de la misma la RCA obtuvo la certificación respectiva.

Finalmente, el artículo 25, en donde reside la discusión:



Artículo 25 original.	Artículo 25 que modifica la Ley N° 19.300 por la Ley N° 20.417.
<u>El certificado a que se refiere el artículo anterior, establecerá, cuando corresponda, las condiciones o exigencias ambientales que deberán cumplirse para ejecutar el proyecto o actividad</u> y aquéllas bajo las cuales se otorgarán los permisos que de acuerdo con la legislación deban emitir los organismos del Estado. Si no se reclamare dentro del plazo establecido en el artículo 20 en contra de las condiciones o exigencias contenidas en el certificado señalado precedentemente, se entenderá que éstas han sido aceptadas, quedando su incumplimiento afecto a las sanciones establecidas en el artículo 64 de esta ley.	<u>El certificado a que se refiere el artículo anterior, establecerá, cuando corresponda, las condiciones o exigencias ambientales que deberán cumplirse para ejecutar el proyecto o actividad</u> y aquéllas bajo las cuales se otorgarán los permisos que de acuerdo con la legislación deben emitir los organismos del Estado. Las condiciones o exigencias ambientales indicadas en el inciso anterior deberán responder a criterios técnicos solicitados por los servicios públicos que hubiesen participado en el proceso de evaluación. Si no se reclamare dentro del plazo establecido en el artículo 20 en contra de las condiciones o exigencias contenidas en el certificado señalado precedentemente, se entenderá que éstas han sido aceptadas, quedando su incumplimiento afecto a las





	sanciones establecidas en la ley que crea la Superintendencia del Medio Ambiente.
--	---

En síntesis, no hay diferencia alguna en las condiciones y exigencias ambientales certificadas. Si de ellas se deriva que los organismos ambientales deben dar los permisos correspondientes, liberando los obstáculos que impiden este emprendimiento, tendrán la misma fuerza jurídica para imponer las condiciones bajo las cuales debe ejercitarse este derecho. Efectivamente la Ley 20.417 introduce una diferencia agregando un inciso que restringe las condiciones y exigencias sólo a aquellas emanadas de los servicios públicos que participaron en la evaluación. Para efectos del caso concreto, eventualmente podría haber un asunto de legalidad allí, pero bajo ningún aspecto modifica la regla de conocimiento que exige la tipicidad básica, esto es, plena conciencia del ilícito a partir de reglas en donde existe dominio legal y colaboración reglamentaria esencial, puesto que se trata de normas básicas que exigen su correspondiente materialización;

28. Que, en cuanto a la dimensión sancionadora de la policía ambiental, todas las referencias se realizan a cargos que se identificaban en la propia Resolución de Calificación Ambiental. Es así como la Resolución Exenta N° 84, de 13 de abril de 2012, de la Comisión de Evaluación de la Región del Libertador General Bernardo O'Higgins dispuso los siguientes cargos en relación con el parámetro que se aludirá en el cuadro de sanciones.

Cargo	Transgresión
Distancia de las zanjas respecto de curso de agua superficial.	Considerando 3.7.1.3 de la Resolución Exenta N° 31 de 2008 de la COREMA.
Intervención de quebrada.	Considerando 3.7.1.1 de la Resolución Exenta N° 31



	de 2008 de la COREMA.
Ausencia de sistema perimetral de canales.	Considerandos 3.7.1.1 y 3.7.1.2 de la Resolución Exenta N° 31 de 2008 de la COREMA.
Intervención de áreas urbanas ubicadas fuera de la superficie autorizada en la RCA N° 31/2008.	Considerando 3.2 de la Resolución Exenta N° 31 de 2008 de la COREMA.
Celdas de depósito de lodo exceden superficie autorizada.	Considerandos 3.7.1.1 y 3.7.1.2 de la Resolución Exenta N° 31 de 2008 de la COREMA.
Acumulación de tambores en área de compostaje.	Considerandos 3.7.2.2.2 y 3.17 de la Resolución Exenta N° 31 de 2008 de la COREMA.
Proceso de compostaje no se realiza según RCA.	Considerandos 3.7.2.2.2 y 3.17 de la Resolución Exenta N° 31 de 2008 de la COREMA.
Generación de malos olores y proliferación de moscas.	Considerando 3.7.2 de la Resolución Exenta N° 31 de 2008 de la COREMA.
Distancia de la planta de compostaje hacia la localidad Pelequén.	Considerando 3.1 de la Resolución Exenta N° 31 de 2008 de la COREMA.

29. Que el cuadro anterior permite describir claramente que las infracciones tienen como universo normativo lo dispuesto en la propia RCA que autorizó esta industria y que se correspondían con las obligaciones asumidas por la requirente en la misma RCA N°31/2008. Es así como, a fs. 69 vta., de este requerimiento se constata que voluntariamente ésta asumió que "para que el proyecto 'Centro de Manejo de Residuos Orgánicos' pueda ejecutarse,



necesariamente deberá cumplir con todas las normas vigentes que le sean aplicables y que el titular del proyecto deberá informar inmediatamente a la COREMA de la VI Región, la ocurrencia de impactos ambientales no previstos en la Declaración de Impacto Ambiental, asumiendo, acto seguido, las acciones necesarias para abordarlos". Por ende, tanto respecto de las normas como de las condiciones que se deducen de los impactos ambientales del proyecto, la requirente estaba consciente de los alcances y efectos desde el día de la autorización y no fue sometida a reglas en donde la Administración del Estado tipificara nuevas conductas infraccionales mediante decisiones posteriores y arbitrarias;



30. Que, en resumen, el artículo único de la Ley 20.473, impugnado, opera dentro de un sistema normativo de institucionalidad ambiental, el que no desaparece por la estructura temporal de esta normativa. La gran impugnación está referida a que las "condiciones" que fija son de libre determinación de la Administración, en circunstancia que este largo voto verifica con nitidez que todas y cada una de las condiciones impuestas provenían de la propia RCA 31/2008, debidamente certificada. Que la Administración no inventó ninguna transgresión y que la tipicidad se ajustó a los requisitos subjetivos, esto es, plena conciencia del ilícito ambiental en la requirente, originado en instrumentos públicos y obligaciones voluntarias definidas desde el inicio. Y, adicionalmente, en requisitos objetivos de tipicidad, habida cuenta de la integración normativa de la Ley N° 20.473 dentro de una institucionalidad ambiental sin modificaciones relevantes a efectos del caso concreto;

VI. NO HAY VULNERACIÓN A LA PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS.

31. Que la requirente impugna una serie de elementos relativos a la proporcionalidad de las penas que podemos resumir en ausencia de parámetros objetivos e inexistencia de un contexto normativo sobre reincidencia y otros. Por



ende, no se refiere al primer aspecto de la proporcionalidad, esto es, al sentido estricto de la escala de penalidades. Lo anterior es evidente que no lo puede soslayar la requirente, por cuanto las sanciones desde el origen son las mismas y porque éstas son muy favorables respecto de las actuales introducidas por la Ley N° 20.417. Simplemente comparemos la escala:

Ley N° 20.473	Ley 20.417
Amonestación.	Amonestación por escrito.
Multas de hasta 500 UTM.	Multa de 1 hasta 1.000 UTM.
Revocación de la RCA.	Clausura temporal o definitiva.
	Revocación de la RCA.

La progresión de la escala es inferior, pero no es más grave. La multa está en el origen de estos procedimientos, según la propia Ley N° 20.417, y ésta se califica, como la sanción aplicable a una infracción leve, hasta 1.000 UTM. Por ende, esta sanción sortea plenamente el test de proporcionalidad, ya que en la sanción la autoridad se puede mover en toda la escala teniendo la multa una progresión de 500 UTM para aplicarse en razón de la gravedad que se estime acreditada.

En cuanto a la revocación de la RCA, siendo una alternativa presente en ambas legislaciones no resulta plausible entender que este precepto legal pueda estimarse inaplicable por inconstitucional, ya que de allí se derivarían efectos generales sobre toda la legislación ambiental. No se trata solamente de un mero consecuencialismo sino que evidenciaría que la presentación del requerimiento ha tenido por objeto impugnar una decisión administrativa, cuestión que no es de competencia de esta Magistratura. Por tanto, es acto



revocatorio pero que tiene el derecho a impetrar una orden de no innovar paralizando el acto. Asimismo, el cuerpo normativo permite un procedimiento abreviado, con un régimen probatorio y con un recurso de apelación pleno. Tendrá una modalidad de vista preferente y existe la perspectiva de disposición de medidas para mejor resolver. Por tanto, es un acto que está revestido de un conjunto de tutelas que permiten contrastar los efectos de una medida gravosa y recurrir, mediante un sistema de pruebas, a la verificación práctica de una ponderación judicial especializada en la aplicación proporcional de las sanciones. Por tanto, resulta natural que ni del procedimiento ni de la práctica de esta causa pueda deducirse la hipótesis real de la indefensión;



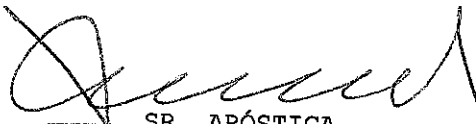
34. Que, en síntesis, resulta constitucional el modo de entender la Ley N° 20.473 en términos que permitieron una fiscalización en tiempo intermedio entre dos institucionalidades ambientales ("Es deber del Estado tutelar la preservación de la naturaleza"). Que permitieran concebirla en una forma de entendimiento constitucional del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, aplicable al cumplimiento de normas y condiciones, como reflejo de un estándar de riesgo real. ("Una evaluación ambiental no es sino una valoración del riesgo para el medio ambiente; una autorización o licencia ambiental es una decisión -previa valoración en el procedimiento que la precede- sobre la admisibilidad o rechazo del riesgo para el medio ambiente que se deriva de la actividad o instalación proyectada" (ESTEVE PARDO, José (2014), *Derecho del medio ambiente*, Marcial Pons, Tercera edición, Madrid, p. 15). Y como una legislación que se inserta en una disciplina, puesto que por mandato constitucional podrá el legislador "establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente", máxime si el emprendimiento consistía en un desarrollo y manejo de residuos.

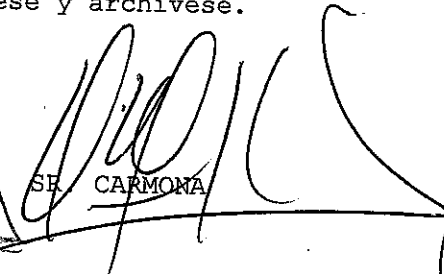


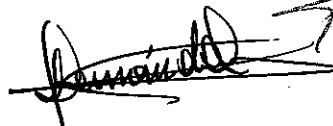
Redactó la sentencia el Suplente de Ministro señor Alan Bronfman Vargas, y la disidencia, sus autores.

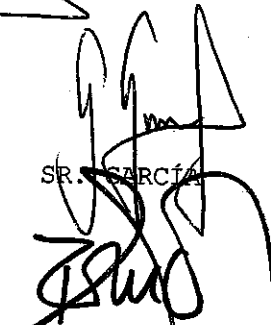
Notifíquese, regístrese y archívese.

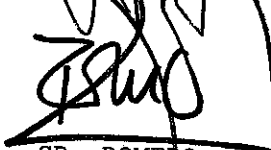
Rol N°2666-14-INA.

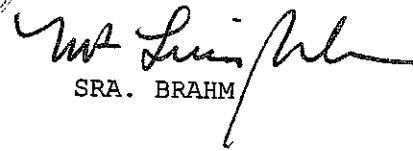

SR. ARÓSTICA

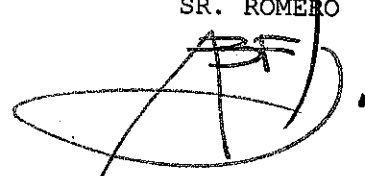

SR. CARMONA


SR. HERNÁNDEZ


SR. GARCÍA


SR. ROMERO


SRA. BRAHM


SR. BRONFMAN

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Carlos Carmona Santander, y los Ministros señores Raúl Bertelsen Repetto, Iván Aróstica Maldonado, Gonzalo García Pino, Domingo Hernández Emparanza, Juan José Romero Guzmán, María Luisa Brahm Barril y el Suplente de Ministro señor Alan Bronfman Vargas.

Se certifica que el Ministro señor Raúl Bertelsen Repetto concurrió al acuerdo y al fallo, pero no firma por haber cesado en el cargo.

Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional.

