



Santiago, veintiséis de julio de dos mil dieciséis.

VISTOS:

A fojas 1, con fecha 17 de agosto de 2015, Ramón Vallejos Zúñiga, por sí y en representación de Sociedad Agrícola y Ganadera El Almendral Limitada, ha requerido la declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad del artículo 51 de la Ley N° 20.283, sobre recuperación del bosque nativo y fomento forestal, para que surta efectos en la causa infraccional que individualiza, sustanciada ante el Juzgado de Policía Local de Chépica bajo el Rol N° 32.047-2015 y actualmente suspendida en su tramitación conforme a lo ordenado por la Primera Sala de este Tribunal Constitucional por resolución de 21 de septiembre de 2015 (fojas 64).



El precepto legal impugnado dispone que *"toda corta de bosque no autorizada hará incurrir al propietario del predio, o a quien la ejecute, en una multa equivalente al doble del valor comercial de los productos cortados o explotados... con un mínimo de 5 unidades tributarias mensuales por hectárea. Cuando los productos se encontraren en poder del infractor, caerán además en comiso, y serán enajenados por la Corporación. Si los productos provenientes de la corta no autorizada hubieren sido retirados total o parcialmente del predio, el infractor será sancionado con la multa señalada precedentemente, incrementada en 200%"*.

La gestión judicial en que incide el requerimiento se inicia por denuncia de la Corporación Nacional Forestal (3 de julio de 2015) ante el Juzgado de Policía Local de Chépica contra la sociedad agrícola requirente (3 de julio de 2015) y que luego CONAF recondujo contra el señor Vallejos (27 de julio de 2015), por corta no



autorizada de 1,65 hectáreas de bosque nativo, detectada en una fiscalización de CONAF.

La tala correspondía a espinos y en la fiscalización se detectó que en el mismo terreno del requirente se estaba fabricando carbón con los árboles talados.

Indica el requirente que el artículo 51 cuestionado, en su primera parte, dispone que la multa será equivalente al doble del valor comercial de los productos cortados o explotados, conforme a lo cual CONAF solicitó la aplicación a su respecto de una multa ascendente al 200% del valor comercial del carbón proveniente de la leña ilegalmente talada, correspondiente a \$3.360.000.



Sostiene el actor que el precepto que impugna es decisivo en la resolución de la gestión *sublite* y que su aplicación al caso concreto infringiría su derecho de propiedad (artículo 19, N° 24°, de la Constitución), así como la garantía de igualdad ante la ley (artículo 19, N° 2°, de la Constitución), de la igual repartición de las cargas públicas y la prohibición de imponer tributos manifiestamente desproporcionados o injustos (artículo 19, N° 20°, de la Constitución), como igualmente a no imponerse la pena de confiscación de bienes (artículo 19, N° 7°, letra g), de la Constitución), y la no afectación de los derechos en su esencia (artículo 19, N° 26°, de la Constitución), derechos todos garantizados por la Constitución Política de la República.

Luego de consignar que la multa constituye un tributo, pues opera a beneficio municipal, argumenta que, de aplicarse la norma por el juez del fondo, lo que importaría una multa equivalente al doble del valor económico obtenido, su patrimonio sería sometido a una carga pública irracional, desproporcionada e injusta,



además de desigual, pues afecta únicamente a quienes explotan predios con aptitud forestal; que se lesiona su derecho de propiedad al determinarse el *quantum* de la multa conforme al doble del valor comercial del producto, aludiendo a una "expropiación velada" y a la afectación de la esencia de su derecho de dominio; y que se trata de una multa confiscatoria.

Pasadas las etapas procesales de admisión a trámite y admisibilidad (resoluciones de la Primera Sala de 2 y 21 de septiembre de 2015, que rolan a fojas 49 y 64), se confirieron los traslados acerca del fondo a las partes y órganos constitucionales interesados.



Por presentación de 19 de octubre de 2015 (a fojas 77), la Corporación Nacional Forestal formuló dentro de plazo sus observaciones, instando por el rechazo del requerimiento, con costas.

Aduce CONAF, en primer lugar, que en su denuncia por corte no autorizado de bosque nativo, atendido que lo ilegalmente talado se encontraba en el interior del predio al momento de la inspección, solicitó al tribunal del fondo únicamente la aplicación de sanción de multa por el doble de la valoración comercial de los productos, junto a la obligación de reforestar, pero no pidió al tribunal la aplicación de la misma multa aumentada en un 200%, conforme a la parte final del artículo 51 impugnado; por lo que en esta parte el precepto cuestionado no podría recibir aplicación en la gestión *sub lite*.

Luego, en cuanto a las alegaciones del requirente en orden a estimar conculcadas sus garantías constitucionales de igualdad ante la ley y ante las cargas públicas, y su derecho de propiedad, afirma CONAF



que lo que se está atacando como inconstitucional es la sanción que contempla el artículo 51 y no la norma en sí misma.

A continuación, señala que, analizado el asunto desde la óptica del principio de proporcionalidad, el artículo 51 se ajusta a los subprincipios de adecuación, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. A saber:



- La norma es adecuada pues consigna una sanción en aras de cumplir el objeto de la misma Ley N° 20.283, que es, de acuerdo a su artículo 1°, la protección, recuperación y mejoramiento de los bosques nativos, con el fin de asegurar la sustentabilidad forestal y la política ambiental. Luego, el bien jurídico protegido se eleva hasta el nivel constitucional, ya que la sanción busca proteger el derecho de las personas a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, reconocido en el artículo 19, N° 8°, de la Constitución, cumplir con el deber del Estado de velar por la no afectación de dicho derecho y tutelar la preservación de la naturaleza; al tiempo que el inciso segundo de la misma disposición constitucional autoriza que la ley restrinja determinados derechos para asegurar dicha garantía constitucional, lo que reafirma que el artículo 51 se ajusta al principio de adecuación.

- El artículo 51, además, cumple con el principio de necesidad, en cuanto la sanción que contempla constituye una medida indispensable para lograr el cumplimiento del fin que persigue en orden a desincentivar la tala indiscriminada del bosque nativo (desforestación) y el daño ambiental que ello acarrea, sin que existan otras alternativas igualmente efectivas al efecto.



- Por último, la norma cuestionada se ajusta al principio de proporcionalidad en sentido estricto, toda vez que contempla una medida para la protección del medio ambiente que ordena la Constitución Política, sin eliminar otras garantías constitucionales.

En el caso concreto, la multa se calcula únicamente atendiendo al valor comercial de la leña que se estaba convirtiendo en carbón de espino y que se encontró en el predio, y asciende al doble de dicho valor. Este monto, en relación con el costo de un proyecto forestal, es totalmente marginal; y el cálculo de la sanción que contempla la norma se ajusta a la proporcionalidad, ya que se computa únicamente sobre el valor del producto, sin consideración a otras variables ambientales de gravedad, como es el costo y tiempo que toma la recuperación del bosque nativo y del ecosistema que alberga.



Concluye CONAF que en la especie no puede estimarse infringidos el principio de proporcionalidad ni el derecho de propiedad, pues la norma contempla una mera limitación que obedece a un fin legítimo y que se ajusta a los parámetros contemplados al efecto en la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional (cita al efecto la STC Rol N° 541).

Con fecha 20 de octubre de 2015 (fojas 85) se ordenó traer los autos en relación, verificándose la vista de la causa en audiencia de Pleno del día 31 de diciembre de 2015, y con fecha 5 de enero de 2016 se adoptó acuerdo (certificado de fojas 126).

**CONSIDERANDO:****I.- El conflicto constitucional planteado.**

PRIMERO: Que el requirente cuestiona la aplicación del artículo 51 de la Ley N° 20.283, sobre recuperación del bosque nativo y fomento forestal, en un procedimiento administrativo sancionador incoado por la Corporación Nacional Forestal (CONAF) que originó la aplicación de una multa en contra de aquél. La sanción aplicada, de acuerdo con la norma impugnada, fue el doble del valor comercial de los productos cortados y explotados, tratándose de un bosque esclerófilo de espino, de su propiedad, los que transformó en carbón de espino. Estima el ocurrente que esta sanción constituye una vulneración de su derecho de propiedad, específicamente por tratarse de una norma expropiatoria. Asimismo, reprocha el carácter no igualitario de la norma al configurar una sanción irracional y desproporcionada. Cuestiona la naturaleza desequilibrada e injusta de esta carga pública a la que son sometidos aquellos que exploten predios de aptitud forestal. Imputa un efecto confiscatorio al comiso y todo ello configuraría una afectación al contenido esencial de los derechos, especialmente por privar al propietario del dominio de sus frutos. Por tanto, estima infringido el artículo 19 constitucional en sus numerales 24°, 2°, 20°, 7°, literal g), y 26°, respectivamente, en el modo presentado por el requirente;

II.- La norma impugnada.

SEGUNDO.- Que el artículo 51 de la Ley N° 20.283 dispone lo siguiente:

"Toda corta de bosque no autorizada hará incurrir al propietario del predio, o a quien la



ejecute, en una multa equivalente al doble del valor comercial de los productos cortados o explotados, con un mínimo de 5 unidades tributarias mensuales por hectárea. Cuando los productos se encontraren en poder del infractor, caerán además en comiso, y serán enajenados por la Corporación. Si los productos provenientes de la corta no autorizada hubieren sido retirados total o parcialmente del predio, el infractor será sancionado con la multa señalada precedentemente, incrementada en 200%.”;

III.- Criterios interpretativos.



TERCERO.- Que los criterios interpretativos que guiarán esta sentencia son los siguientes: a) Que el derecho de propiedad sobre un bien no libera de la necesaria autorización que la legislación exige en cumplimiento de la función social de la misma; b) Que el Estado debe tutelar la preservación de la naturaleza, entre otras medidas, mediante la protección del bosque nativo; c) Que la tala de bosque nativo es una actividad económica reglada que requiere una autorización previa; d) Que la regla infraccional de la Ley N° 20.283 es clara en la advertencia del ilícito, y e) Que la sanción es proporcional, no siendo ésta ni un tributo ni una confiscación;

1.- El derecho de propiedad sobre un bien no trae aparejada la autorización exigida por ley para resguardar la función social que lo integra.

CUARTO.- Que todo derecho de propiedad le permite a su titular un ejercicio acorde a la naturaleza del bien. En tal sentido, el predio forestal tiene una aptitud polivalente en la permisión de múltiples sentidos de ejercicio y goce de su derecho de propiedad. De todas



esas aptitudes no afectadas en esta causa específica, sólo se cuestiona por el requirente el efecto producido en su limitación al derecho de gozar de los frutos que el predio le provee;

QUINTO.- Que la condición de dominio sobre un bien debe satisfacer o estar en función de las finalidades individuales y sociales que el propio bien porta, puesto que la propiedad obliga. La consideración de ambos componentes constitucionales del derecho de dominio permite variadas opciones en la protección de bienes jurídicos que la propia Constitución reconoce en el artículo 19, numeral 24°. En este caso, hay que precisar que el legislador, en el desarrollo de la función social de la propiedad, armoniza estos bienes con el límite preciso de que en su actividad normativa no se afecte el contenido esencial del derecho de propiedad (artículo 19, numeral 26°, de la Constitución) ni el principio de proporcionalidad, según veremos más adelante;



SEXTO.- Que lo que no es parte del derecho de dominio es entender que, en abstracto, las funciones individuales del derecho de propiedad excluyan totalmente la posibilidad de desarrollar legalmente la función social de la propiedad o de regular otros derechos fundamentales concurrentes. Dicho de otra manera, la autonomía del ejercicio individual del derecho de propiedad no abarca la interdicción o prohibición de la potestad normativa que limita o regula el mismo derecho, puesto que el propio derecho de propiedad sólo es concebible dentro del marco completo e integral de la Constitución. Esta Magistratura ha sostenido este criterio en asuntos diferentes. Es así como, por ejemplo, la propiedad sobre el derecho de aprovechamiento de las aguas concedido de conformidad a la ley no da derecho *per se* a desarrollar una actividad económica regulada



(Sentencia Rol N° 513). O que la condición de contribuyente no da derecho *per se* a un beneficio tributario al margen de su reconocimiento legal (Sentencia Rol N° 1452). Por tanto, si la limitación derivada de la función social de la propiedad está definida en una legislación específica que exige una autorización para beneficiarse de los frutos o productos de un inmueble, resulta claro que el derecho de propiedad a gozar del predio no incorpora la autorización misma. Cuestión diferente es el examen autónomo que hay que hacer de la ley limitadora propiamente tal, según veremos más adelante. Lo relevante, por ahora, es que la única manera de conciliar los contenidos intrínsecos de las funciones individuales y sociales del derecho de propiedad sobre el bien es permitiendo, a primera vista, que subsista la posibilidad de desarrollar esa función social o de la regulación de una actividad económica y no coartarla desde el inicio;



SÉPTIMO.- Que, en consecuencia, no se puede estimar *a priori* que el derecho a gozar de un bien se pueda realizar sin respecto de la legislación que regula una determinada actividad. Esta propia regulación tiene sus mecanismos de garantía de derechos que analizaremos, pero no hay vulneración *a priori* del derecho de propiedad, entendida como expropiación encubierta, cuando el legislador tiene un derecho, valor, principio o bien jurídico que debe obligatoriamente satisfacer mediante el establecimiento de las condiciones de ejercicio del mismo derecho. Por tanto, lo esencial será analizar las condiciones de justificación de la regulación limitadora del derecho de propiedad en el desarrollo de la función social que le es inherente;

2.- El Estado debe tutelar la preservación de la naturaleza protegiendo el bosque nativo.



OCTAVO.- Que sostuvimos que la autorización exigida por ley para realizar una actividad y gozar de los frutos de un bien, debe fundarse en principios constitucionales legítimos y en un tipo de norma coherente con dichos principios. En auxilio de este tipo de finalidades, la Constitución contempla dos cláusulas que describen cuestiones diferenciadas. Por una parte, la disposición que establece que "es deber del Estado velar para que este derecho [a vivir en un medio ambiente libre de contaminación] no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza" (inciso primero del numeral 8° del artículo 19 de la Constitución). Con ello, consagra deberes estatales de naturaleza objetiva en cuanto protección del patrimonio ambiental chileno y, por otro lado, la garantía subjetiva de la no afectación del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

Junto a esta finalidad, en materia de derecho de propiedad, se reconocen las limitaciones y obligaciones que se derivan de la función social de la misma, especialmente en cuanto comprende "la conservación del patrimonio ambiental" (inciso segundo del numeral 24° del artículo 19 de la Constitución). Con ello, es admisible el establecimiento específico de las obligaciones y limitaciones cumpliendo dos tipos de requisitos. Primero, los formales en cuanto ha de ser una ley la que establezca la obligación o limitación específica y, luego, los sustantivos, en cuanto han de corresponderse con la satisfacción de la función social que la justifica;



NOVENO.- Que, en tal sentido, dimana del artículo 19, numeral 8°, de la Constitución, que éste es un derecho autónomo orientado a proteger el bien jurídico constitucional que configura el ambiente, de modo independiente de los derechos subjetivos que acreditan la afectación primaria o consecencial del derecho, dígase, derecho a la vida, a la integridad física o síquica, el derecho a la salud, el derecho de propiedad o el derecho a la libre iniciativa económica, entre otros. De esta manera, en el marco de su contenido ha de existir una combinación compleja entre la titularidad de su ejercicio, la invocación del ambiente y la garantía objetiva de los deberes del Estado en la protección de la naturaleza, que redundan en un mejor estándar ambiental que exige el propio derecho (Jorge Bermúdez Soto (2015), *Fundamentos de Derecho Ambiental*, 2a. edición, Ediciones Universitarias de Valparaíso, pp. 114-126, y Rodrigo Guzmán Rosen (2010), *La regulación constitucional del ambiente en Chile*, segunda edición, Abeledo Perrot, pp. 63 - 72). El artículo 19, numerales 8° y 24°, así como el artículo 20, relativo al recurso de protección en materia ambiental, constituyen el marco constitucional para la preservación general del medio ambiente;



DÉCIMO.- Que esta dimensión constitucional exige un nivel marco en el ámbito legal que especifique estas obligaciones, siendo la Ley N° 19.300, sobre Bases del Medio Ambiente, la que provee la estructura institucional de preservación. En esta línea, una de las formas de tutelar la preservación de la naturaleza es mediante políticas ambientales estatales que combinen estrategias proactivas para conservar bienes naturales no renovables y hacer sustentables la regeneración, acrecentamiento, recuperación y mejoramiento de los bienes naturales renovables. Junto a ella está la dimensión fiscalizadora para supervigilar el cumplimiento normativo y sancionar

las infracciones como desincentivo al incumplimiento. Este tipo de políticas se despliega con mayor o menor intervención estatal, dependiendo de los objetivos que el tipo de patrimonio ambiental exija preservar. Ellas se enmarcan dentro del desafío de preservación de la biodiversidad con una lógica de gestión durable de los recursos naturales como protección de los ecosistemas;



DECIMOPRIMERO.- Que la mantención de los bosques se inserta plenamente en la protección de los ecosistemas, ya que producen el 90% de la biodiversidad en el mundo y contribuyen a mitigar la deforestación, la que pese a todo no deja de crecer incrementando la desertificación (Jacqueline Morand-Deville (2015), *Le droit de l'environnement*, PUF, France, pp. 46-47). Por lo mismo, se sostiene que "la evolución reciente del rol forestal en el plano ecológico y social, se desarrolla en su sentido de utilidad general. Lo forestal tiene una riqueza colectiva en beneficio de las futuras generaciones, en la medida que una gestión adecuada que comprenda los imperativos ecológicos de largo tiempo y no sólo las exigencias económicas de corto tiempo, permiten conservar las potencialidades del recurso natural para el futuro" (Michel Prieur (2011), *Droit de l'environnement*, 6eme. édition, Dalloz, Paris, p. 472);

DECIMOSEGUNDO.- Que si tal es el impacto de la función general de los bosques, con mayor razón la que se deriva de la cautela del bosque nativo como elemento esencial en el equilibrio biológico natural. La Ley N° 20.283 constituye el mecanismo específico de preservación normativa de la naturaleza, aplicada al bosque nativo. Esta ley regula "la protección, recuperación y mejoramiento de los árboles, arbustos y bosques nativos, actualizando las normas vigentes sobre la materia, contenidas en el Decreto Ley N° 656, de 1925, conocido



como Ley de Bosques, y en el Decreto Ley N° 701, de 1974, sobre fomento forestal; adecuando su manejo a la sustentabilidad forestal y a la política ambiental vigente en el país, objetivos que reconocen explícitamente la importancia de la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza, la conservación del patrimonio ambiental y la conservación de la biodiversidad biológica, objetivos definidos y regulados por la Ley N° 19.300, de 1994, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, modificada en enero de 2010" [Enrique Gallardo (2013), *Manual de Derecho Forestal*, Ministerio de Agricultura, CONAF, p. 127]. Se trata de una normativa que considera diversas características y tipologías de bosques nativos, así como de la protección de cauces, suelos y aguas que los componen. Hay bosques nativos de preservación, otros de conservación y protección y, por último, los de uso múltiple (artículo 2°, numerales 4, 5 y 6, de la Ley N° 20.283). Y, respecto de ellos, no existe una prohibición general de conservacionismo sino que admite la explotación dentro del marco de protección por cada tipo de bosque nativo. Por tanto, no cabe duda que el Estado desarrolla su deber constitucional de preservar la naturaleza cuando impone un régimen de preservación del bosque nativo;



3.- La tala de bosque nativo es una actividad económica reglada que requiere una autorización previa.

DECIMOTERCERO.- Que el artículo 19, numeral 21°, de la Constitución garantiza el derecho a desarrollar la libre iniciativa económica "respetando las normas legales que la regulen". Por tanto, la estructura del derecho, por la sola circunstancia de la concurrencia de reglas normativas, admite las limitaciones provenientes de la ley. De la misma manera que las limitaciones y



obligaciones que se derivan de la función social de la propiedad, resulta claro que la Ley N° 20.283 desarrolla la regulación de la actividad económica forestal del tipo bosque nativo y es el mecanismo que permite imponer obligaciones que se derivan de los intereses sociales que están cautelados por el derecho de propiedad, relativos al dominio de predios forestales compuestos por bosque nativo;

DECIMOCUARTO.- Que la Ley de Bosque Nativo contempla un régimen integrado de protección forestal, regulando esta actividad económica mediante la aprobación de planes de manejo y de entrega de incentivos.

La explotación o tala de bosques es la actividad que desarrolla el derecho de gozar de los frutos y productos del dominio. Pero tal derecho no es de libre determinación del propietario sino que está regulado por la necesaria autorización administrativa previa. Es así como:

"toda acción de corta de bosque nativo, cualquiera sea el tipo de terreno en que éste se encuentre, deberá hacerse previo plan de manejo aprobado por la Corporación [Nacional Forestal]. Deberá cumplir, además, con lo prescrito en el Decreto Ley N° 701, de 1974. Los planes de manejo aprobados deberán ser de carácter público y estar disponibles en la página web de la Corporación para quien los solicite." (artículo 5° de la Ley N° 20.283).

Resulta necesario agregar que este artículo no ha sido impugnado por el requirente;





DECIMOQUINTO.- Que el aludido plan de manejo previo no constituye una prohibición de tala porque, diferenciando las tres especialidades dentro del bosque nativo (de preservación, de protección y de producción), esta legislación "reconoce el elevado potencial del bosque nativo chileno y busca recrearlo como recurso productivo, para lo cual se bonifican las actividades que favorezcan la regeneración, recuperación, protección o manejo sustentable de los bosques nativos y formaciones xerofíticas de alto valor ecológico como también aquellas actividades silviculturales dirigidas a la obtención de productos madereros y no madereros" [Enrique Gallardo (2013), *Manual de Derecho Forestal*, Ministerio de Agricultura, CONAF, p. 128]. Por tanto, esta legislación cumple con la función regulatoria de la actividad económica, incluyendo una función de fomento estatal mediante políticas de bonificación, las que alientan el ejercicio de la misma, incluso llegando a ser contradictorias con las políticas de preservación según estiman algunos críticos de la misma normativa [Paz Moroni Báez (2010), "Algunas consideraciones jurídicas en torno al bosque nativo", en *Justicia ambiental*, N° 2, mayo de 2010, Revista de Derecho Ambiental de la Fiscalía del Medio Ambiente, Santiago de Chile, pp. 63 y sgtes.];



DECIMOSEXTO.- Que la Ley N° 20.283 establece diferentes modalidades de autorización. Primero, hay una regla de autorización simple, sin plan de manejo, para el autoconsumo o la mejora predial en un número reducido de especies (artículo 57 de la ley aludida). La segunda modalidad es la autorización de CONAF, previa presentación de un plan de manejo adecuado, como regla general para la explotación de bosque nativo de uso múltiple (artículo 5° de la Ley N° 20.283). Los propietarios pueden obtener rápidamente esta autorización si se ciñen a los planes de manejo tipo propuestos por la



propia CONAF (artículo 11 de la ley reseñada). Esos planes de manejo suponen el establecimiento de medidas de regeneración o reforestación. El estadio siguiente es el plan de manejo sobre bosque nativo de conservación y protección que exige justificaciones técnicas de la corta junto a otras medidas de prevención (artículo 16 de la Ley N° 20.283). Finalmente, están las prohibiciones de tala, corta, destrucción, eliminación o descepado de árboles nativos cerca de glaciares o de los bosques de las categorías que están "en peligro de extinción", "vulnerables", "raras", "insuficientemente conocidas" o "fuera de peligro", que formen parte de un bosque nativo, como asimismo la alteración de su hábitat (artículos 17 y 19 de la Ley de Bosque Nativo). Incluso, en estos dos últimos casos, pese a las prohibiciones, hay modalidades de autorización restringida de la tala. En consecuencia, nada impide para la explotación de determinadas especies de bosque nativo que la actividad económica se enmarque en la presentación de un plan de manejo previo a la Corporación Nacional Forestal como instrumento normativo esencial para el seguimiento y protección adecuada del bosque nativo;



4.- La regla infraccional de la Ley N° 20.283 es clara y completa en la advertencia del ilícito ambiental.

DECIMOSÉPTIMO.- Que, sometido a tal limitación, el legislador se vio en la necesidad de establecer qué ocurre en los casos en donde hay explotación forestal sin la autorización debida mediante un plan de manejo previo efectivamente tramitado. En este contexto es que estableció el artículo 51 de la Ley N° 20.283, que el requirente pone en cuestión;

DECIMOCTAVO.- Que el artículo 51 impugnado establece un tipo infraccional claro y preciso: (i) Sujetos: "propietario del predio" o "quien la ejecute"; (ii) Conducta: "corta de bosque no autorizada"; (iii) Sanción: "multa equivalente al doble del valor comercial de los productos cortados o explotados, con un mínimo de 5 unidades tributarias mensuales por hectárea."; (iv) Sanción accesoria: "Cuando los productos se encontraren en poder del infractor, caerán además en comiso, y serán enajenados por la Corporación."; (v) Sanción agravada: "Si los productos provenientes de la corta no autorizada hubieren sido retirados total o parcialmente del predio, el infractor será sancionado con la multa señalada precedentemente, incrementada en 200%".



Para efectos interpretativos está definido lo que es corta no autorizada: "corta de bosque efectuada sin plan de manejo aprobado por la Corporación, como, asimismo, aquella corta que, contando con plan de manejo previamente aprobado, se ejecute en contravención a las especificaciones técnicas en él contenidas, especialmente respecto de intervenciones en superficies o especies distintas a las autorizadas" (artículo 3°, numeral 12°, de la Ley N° 20.283);

DECIMONOVENO.- Que la finalidad por la cual fue establecida la norma quedó reflejada en la historia de la ley. Durante la tramitación de la Ley N° 20.238 se estimó que vincular las multas con el doble o el triple del valor comercial de lo talado es proporcional "a la irreparabilidad del daño en que consiste la conducta prohibida." (Historia de la Ley 20.238, Informe de las Comisiones Unidas en el Senado, expresiones del H. Senador Naranjo, p. 507). CONAF ha establecido que en este caso "la corta ha provocado variados impactos dentro de los que se cuentan la eliminación del bosque nativo, sin que exista el compromiso de reforestar, lo que



implica la eliminación de la masa boscosa; se aumentó la posibilidad de arrastre de material de suelo, lo que aumenta considerablemente la ocurrencia de lentos procesos erosivos que finalmente culminan en la pérdida de horizonte superficial orgánico; a todo lo expuesto debe agregarse la clara alteración de la ecología del bosque nativo, con el impacto negativo sobre la flora y fauna asociada al bosque." (Fs. 89 de este proceso constitucional). Por tanto, como toda norma sancionatoria, su finalidad se inscribe en la voluntad del legislador de incentivar su cumplimiento mediante la disuasión de su eventual infracción, sin perjuicio que la intensidad de la misma la verificaremos en el examen de su proporcionalidad;



5.- La sanción es proporcional a la infracción, no siendo ella ni un tributo ni una confiscación.

VIGÉSIMO.- Que para efectuar el examen de la sanción misma cabe despejar algunos institutos jurídicos que fueron aludidos a efectos del análisis de la norma impugnada, especialmente de sus sanciones adicionales.

Partiremos por el artículo 51 impugnado, que dispone como sanción accesoria que: "Cuando los productos se encontraren en poder del infractor, caerán además en comiso, y serán enajenados por la Corporación".

El comiso es una sanción que consiste en "la pérdida de los efectos que provengan del delito y de los instrumentos con que se ejecutó" [García y Contreras (2014), *Diccionario Constitucional Chileno*, Tribunal Constitucional de Chile, Santiago, p. 148]. La disposición impugnada permite el comiso de los árboles talados, siendo ésta una figura penal que autoriza expresamente la Constitución ("sin perjuicio del comiso en los casos establecidos por las leyes", artículo 19, numeral 7°, literal g), de la Constitución). Por tanto,



no hay posibilidad institucional de confundirla con la confiscación, que está prácticamente proscrita (con la salvedad de las asociaciones ilícitas) de la legislación;

VIGESIMOPRIMERO.- Que avanzaremos en el estudio de la sanción agravada, esto es, que "si los productos provenientes de la corta no autorizada hubieren sido retirados total o parcialmente del predio, el infractor será sancionado con la multa señalada precedentemente, incrementada en 200%".

El requirente sitúa esta parte del artículo 51 dentro del estatuto de las cargas públicas, asociándola a una carga real del tipo tributo. Las razones por las cuales las vincula serían de dos tipos. Primero, porque sería un tributo que beneficia al Municipio dentro de cuyo territorio está ubicado el predio forestal. Y, en segundo lugar, porque sería un tributo que sólo soportarían, como carga pública, los propietarios de este tipo de predios forestales.

Estas argumentaciones yerran en el examen del estatuto jurídico aplicable. Primero, porque técnicamente es una sanción y resulta contradictorio estimar simultáneamente que la sanción principal se rige por el estatuto del Derecho Administrativo Sancionador y la sanción agravada tenga la naturaleza de un tributo o una carga. Y, en segundo lugar, porque la estimación de quién resulta beneficiado con las multas es irrelevante porque no elimina la condición sancionatoria de la norma;

VIGESIMOSEGUNDO.- Que el examen pendiente es el propio de una multa en el marco de la igualdad ante la ley. El Tribunal Constitucional ha declarado que "esa relación de equilibrio entre el castigo impuesto y la conducta imputada, que desde el campo penal se extiende como garantía a todo orden punitivo estatal, viene a materializar tanto el derecho constitucional de igualdad



ante la ley (artículo 19, numeral 2°), cuanto aquella garantía que encauza la protección de los derechos en un procedimiento justo y racional (artículo 19, numeral 3°). Así se ha reconocido en las sentencias roles N°s 1518, 1584 y 2022. Este Tribunal, asimismo, ha valorado la garantía de que una ley clasifique las infracciones a su normativa en gravísimas, graves y leves, con un correlativo margen de castigos, además de establecer aquellos criterios o factores que la autoridad debe considerar al momento de seleccionar la concreta sanción atribuida (Rol N° 2264, considerandos 18° y 19°)" (Sentencia del Tribunal Constitucional, Rol N° 2658, considerando 7°).



No existe un estándar constitucional que guíe el establecimiento de multas proporcionadas, a diferencia de lo que sucede con los tributos (artículo 19 N° 20°, inciso segundo). Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha resuelto en diversos casos la constitucionalidad de las multas atendiendo a distintos criterios para su cálculo. Así en la Sentencia Rol N° 2671/2014 estimó proporcionado imponer una multa de acuerdo a la cantidad de trabajadores de una empresa. En la STC Rol N° 2537/2013 declaró constitucional la imposición de un interés penal de 50% por cada día de atraso en el pago de deudas previsionales. Y en la STC Rol N° 541/2006 estimó constitucional aplicar una multa de 40 veces el pago incumplido de tarifa o peaje en autopistas concesionadas. Por el contrario, en la STC Rol N° 1951/2011 se declaró inconstitucional el imponer el pago de una suma de dinero varias veces superior a la suma inicialmente adeudada, pues durante el período de mora ocurrieron actos imputables al propio órgano administrativo y no al contribuyente;



VIGESIMOTERCERO.- Que en el caso del artículo 51 de la Ley N° 20.283 no nos encontramos frente a una multa desproporcionada, pues resulta una medida idónea, necesaria y proporcional para conseguir el cumplimiento de la finalidad de la norma, que es proteger el bosque nativo. La multa se calcula sobre la base de lo cortado o talado por el propietario. El parámetro de estimación de la multa está asociado al valor comercial de los productos y no es resultado de una estimación arbitraria y ajena a la consideración comercial. El exigir el doble de lo que se podría ganar por la tala de bosques es proporcionado, incluso infra-proporcionado. Lo anterior, porque si estimamos los daños que su conducta puede provocar al medio ambiente, ello podría configurar efectos irreparables. La idea de la multa cumple con la finalidad constitucionalmente legítima de desincentivar el corte ilegal de árboles nativos y la única manera de propiciar la disuasión es haciendo más costosas las sanciones que el efecto de la actividad ilícita. Si esta actividad siguiera adelante en su actuar al margen de la ley, constituiría un índice inequívoco de su falta de eficacia y de la vulneración del bien jurídico que pretendía proteger la norma. Es probable que este tipo de normativa tenga una proporcionalidad infravalorada y bajo ningún respecto exagerado o desmedido. En síntesis, satisface la dimensión de proporcionalidad que alienta el cumplimiento de las finalidades constitucionales definidas en el artículo 19, numerales 8° y 24°, inciso segundo, de la Constitución;



IV.- Aplicación al caso concreto.

VIGESIMOCUARTO.- Que el requirente posee, a su nombre y de la sociedad que representa, un fundo de una superficie de 1,65 hectáreas en donde existe un bosque esclerófilo de espinos, siendo indubitado que se trata de



un tipo de bosque nativo de aquellos que son susceptibles de explotación previa autorización de un plan de manejo por parte de CONAF. También resulta claro que procedió a talar dichos árboles con el objeto de venderlos como carbón de espino.

El requirente argumenta que la aplicación de una multa del doble del valor comercial es desproporcionada y afecta variados derechos respecto de los cuales ya hemos establecido los criterios de esta Magistratura.

Afirma que "detrás de un producto de carbón por \$ 1.680.000, hay un gasto de mano de obra, maquinaria para destroncar, confección de hornillas y se aspira a que pague el propietario \$ 3.360.000.- Con esta política pública nadie va a querer trabajar, preferible dejar la tierra baldía y no explotarla, dejar propiedades sin labrar pues el Fisco se va a beneficiar con el 200% del trabajo del propietario" (fs. 9 del requerimiento);



VIGESIMOQUINTO.- Que, en este caso, se trata de impugnar que se utilice "los productos y frutos de un inmueble (...) como un factor para determinar el quantum de una multa ascendente al doble del valor comercial del producto o fruto del inmueble" (fs. 7 del proceso constitucional). Esta consideración la entiende como una expropiación encubierta. Ya hemos sostenido que la posibilidad de gozar libremente de los frutos de una cosa depende de la naturaleza del bien y de la adscripción de un régimen normativo que lo regule. En tal circunstancia, el dominio de un predio forestal de bosque esclerófilo supone un conjunto de exigencias propias del desarrollo forestal en el cual se inscribe esta actividad.

El sistema de manejo de bosque nativo requiere sancionar las infracciones para funcionar efectivamente. Una de las actividades más dañosas es la tala o el corte no autorizado de bosques nativos.



Es claro que el requirente confunde los hechos y su calificación jurídica. La actividad del requirente no es una actividad económica lícita (artículo 19, numeral 21°, de la Constitución). La explotación que menciona es contraria a la ley pues carece de las autorizaciones exigidas por ella (plan de manejo). Si bien es dueño del predio y de los árboles que allí existen, esta propiedad se encuentra limitada por la naturaleza de la actividad forestal y por el cumplimiento de la función social que exige la "conservación del patrimonio ambiental" del bosque nativo (artículo 19, numeral 24°, de la Constitución). Esta normativa limita y racionaliza la explotación, contemplando beneficios económicos de los cuales podría aprovecharse en la medida que cuente con las autorizaciones respectivas. La tala de espinos para hacer carbón sin contar con un plan de manejo es una actividad ilegal, una conducta sancionada con multa por el artículo 51 de la Ley N° 20.283 en montos reales que no son desproporcionados, ni siquiera altos. El ejercicio de los derechos fundamentales exige siempre que su respeto se encauce por la dimensión legítima de aquéllos ("privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de los derechos...", artículo 20 de la Constitución). Aquí el requirente no ejercía legítimamente los derechos que estima infringidos, pues no cumplió con las normas legales vigentes que regulan la explotación forestal;



VIGESIMOSEXTO.- Que, en consecuencia, por las motivaciones expuestas precedentemente, no se hará lugar al requerimiento interpuesto.



Y TENIENDO PRESENTE lo preceptuado en el artículo 93, incisos primero, N° 6°, y decimoprimer, y en las demás disposiciones citadas y pertinentes de la Constitución Política de la República y de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

SE RESUELVE:

- 1) QUE SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A FOJAS 1.
- 2) QUE SE DEJA SIN EFECTO LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA A FOJAS 64. OFÍCIESE.
- 3) QUE NO SE CONDENA EN COSTAS AL REQUERENTE, POR HABER TENIDO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.



Se previene que los Ministros señor Iván Aróstica Maldonado, señora María Luisa Brahm Barril y señor Cristián Letelier Aguilar, concurren a la sentencia, únicamente por lo expresado en sus considerandos 21° y 24° a 26°, con excepción de lo dicho en su considerando 25° respecto de la frase "ya hemos sostenido que la posibilidad de gozar libremente de los frutos de una cosa depende de la naturaleza del bien y de la adscripción de un régimen normativo que lo regule".

Tienen presente para no compartir los criterios interpretativos expuestos en el considerando 3°, y desarrollados en los considerandos siguientes, lo expresado por ellos en las STC roles N°s 2299 (punto 1° a 5° y 12° a 19°, del voto por acoger), 2684 (considerandos 14° a 22°), y en la prevención formulada a la STC Rol N° 2759.

Redactó la sentencia el Ministro señor Gonzalo García Pino, y la prevención, los Ministros que la suscriben.



Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Roll N° 2884-15-INA.

[Handwritten signature]
Sr. Carmona

[Handwritten signature]
Sra. Peña

[Handwritten signature]
Sr. Aróstica

[Handwritten signature]
Sr. García

[Handwritten signature]
Sr. Hernández



[Handwritten signature]
Sra. Brahm

[Handwritten signature]
Sr. Pozo

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Carlos Carmona Santander, y por sus Ministros señora Marisol Peña Torres, señores Iván Aróstica Maldonado, Gonzalo García Pino, Domingo Hernández Emparanza, señora María Luisa Brahm Barril y señores Cristián Letelier Aguilar y Nelson Pozo Silva.

Se certifica que el Ministro señor Cristián Letelier Aguilar concurrió al acuerdo y fallo, pero no firma por encontrarse con licencia.

Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rodrigo Pica Flores.

[Handwritten signature]