



Santiago, veintisiete de diciembre de dos mil dieciséis.

VISTOS:

Solicitud

Con fecha 30 de diciembre de dos mil quince, Centro de Manejo de Residuos Orgánicos Colhue S.A., ha requerido la declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad del inciso primero del Artículo único de la Ley N° 20.473, en cuanto establece, genéricamente, que el incumplimiento de condiciones sobre la base de las cuales se aceptó la Declaración de Impacto Ambiental origina las sanciones que allí se señalan.

Gestión pendiente

Se ha solicitado un pronunciamiento de inaplicabilidad, para que éste surta efectos en el proceso sobre apelación, que actualmente sustancia la Corte de Apelaciones de Rancagua, bajo el Rol N° 3354-2015.

En él, la requirente apela la sentencia del Primer Juzgado de Letras de Rengo que rechazó su reclamo en contra de la Comisión de Evaluación de la Sexta Región, que la multó al pago de 650 UTM.

Precepto legal reprochado

El texto del precepto legal reprochado 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.”.

Conflicto de constitucionalidad

En el marco de la aludida gestión judicial, el conflicto de constitucionalidad planteado a esta Magistratura, consiste en determinar si la aplicación del precepto reprochado vulnera o no los principios de tipicidad, reserva legal, proporcionalidad y el derecho a la defensa jurídica.

Fundamentación del requerimiento

A efectos de fundar su acción, la peticionaria precisa los hechos relacionados con la gestión judicial invocada, para luego, referirse a las infracciones constitucionales que denuncia.

En cuanto a los hechos.

Expone al respecto que si se atiende al contenido de las imputaciones que le efectúa la administración ambiental para multarla, se confirma que todas están fundadas en hipotéticas transgresiones a las condiciones sobre las cuales se aceptó la Declaración de Impacto Ambiental referida a su proyecto.

Recalca, en este punto, que de conformidad al artículo 25 de la Ley N° 19.300, vigente al momento de la calificación ambiental de su proyecto, y a la parte dispositiva de la resolución de calificación ambiental - en adelante RCA- ésta no contiene condición alguna, sino que constituyó un acto administrativo puro y simple.

En cuanto al derecho.

En primer término, se refiere tanto al régimen sancionatorio que precede al precepto legal impugnado como al posterior, que actualmente está en vigor.





Explica que, con anterioridad, la Ley N° 19.300 establecía las sanciones administrativas medioambientales regulándolas en su artículo 64. Dado que la Ley N° 20.417 derogó aquel artículo y la vigencia de las normas de ésta última quedó diferida -hasta que entrara en funciones el respectivo Tribunal Ambiental-, aquella materia sancionatoria dejó de estar regulada por un período de tiempo.

Ello hizo necesaria la dictación de la Ley N° 20.473, que remedió el reseñado vacío legal. Y dado que ésta era la norma vigente al momento en que se desarrolló el procedimiento administrativo que culminó con la aplicación de las multas que se objetan, consecuentemente, es la que ha de ser aplicada por los jueces del fondo para resolver la impugnación referida esas multas.

Explica la actora, como punto basal de las infracciones constitucionales que denuncia, que el problema se produce por cuanto el texto del precepto reprochado, que permitió sancionarla por el supuesto el incumplimiento de las condiciones que se habrían considerado para aprobar su proyecto de manejo de residuos, no permite saber con certeza cuáles son esas condiciones, esto es, conocer de manera previa la conducta infraccional. El remedio, que en la especie utilizó la Comisión de Evaluación fue acudir a la denominada Tabla de Aplicación de Multas emanada de autoridad administrativa, lo que merece severos reproches de constitucionalidad y legalidad.

Expone que dicho problema no se presentaba en el régimen sancionatorio ambiental anterior, existente hasta la derogación que efectuara la Ley N° 20.417. Ello porque el antiguo artículo 64 de la Ley N° 19.300, que también consagraba sanciones para el caso de incumplimiento de las antedichas condiciones, se vinculaba con el artículo 25 de la misma Ley N° 19.300, el que precisaba que eran





aquellas que se encontraban certificadas en la RCA. De este modo, el titular de un proyecto o actividad tenía certeza acerca de los hechos constitutivos de la infracción y de sus consecuencias. A lo anterior se agrega que aquel artículo disponía que el incumplimiento de condiciones certificadas sólo era sancionable cuando no se hubiera reclamado de ellas dentro del plazo legal.

Por otra parte, la problemática expuesta tampoco se produce en el régimen de sanciones posterior a la Ley N° 20.743, contenido en la ley N° 20.417, el que, según lo aclarara este Tribunal en su sentencia Rol N° 2666, *"reguló con mayor detalle el ejercicio de la potestad punitiva del Estado en materia ambiental"*. En efecto, se definió, por primera vez, la naturaleza de las condiciones que podrían ser impuestas al titular de una RCA durante el proceso de evaluación del proyecto o actividad.

En segundo término, la peticionaria de autos expone y fundamenta las infracciones constitucionales que produce la aplicación del precepto que censura.

Primera infracción: se vulnera el principio de tipicidad.

Lo anterior, por cuanto, atendidos los razonamientos expuestos, la norma desconoce abiertamente el artículo 19, N° 3°, inciso final, de la Constitución, que rige todo el derecho sancionador, el que cumple una función de garantía al exigir la previa descripción legal de la conducta infractora. En la especie, nada dice la ley respecto de las condiciones cuyo incumplimiento constituye una infracción.

Lo ocurrido en los hechos referidos a esta causa, por lo demás, no se condice con lo expresado en sentencia de inaplicabilidad Rol N° 2666, en orden a que *"Ante una Declaración de Impacto Ambiental sólo cabe su admisión o rechazo y no la tipificación de condiciones o exigencias"*. Y la falta de coherencia se debe a que el





proyecto de la actora fue objeto, justamente, de una Declaración de Impacto Ambiental. Sin embargo, ha sido sancionada por el incumplimiento de condiciones, por cierto, desconocidas.

Segunda infracción: vulneración del principio de reserva legal.

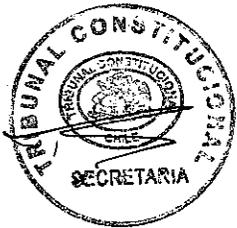
Lo anterior se produce por cuanto el principio de juridicidad, consagrado en el artículo 7° constitucional, importa que el legislador fije límites y parámetros de actuación a la Administración y, en materia sancionatoria, ello se traduce en la existencia de preceptos legales que normen la tipificación de las eventuales faltas, las circunstancias que agravan o atenúan la responsabilidad y la proporcionalidad que debe observar la sanción respecto de la contravención. Nada de ello ocurre con el precepto impugnado.

Esto cobra especial relevancia tratándose del desarrollo de una actividad económica lícita, como lo es el proyecto sanitario desplegado por la actora, el que, de conformidad al artículo 19, N° 21, constitucional, ha de estar regulado por normas legales.

Tercera infracción: vulneración del principio de proporcionalidad.

Dicho principio, que emana de la referencia a lo que "favorezca al afectado", contenida en el artículo 19, N° 3°, inciso octavo, de la Carta Fundamental y que, como ha asentado este sentenciador, es manifestación del principio de igualdad ante la ley, es desatendido por el precepto legal objetado desde el momento que no permite calibrar la gravedad de las faltas, de manera que exista una debida correlación entre éstas y la magnitud de la sanción aplicable. La sanción a aplicar queda así, radicada en la arbitrariedad decisoria de la autoridad administrativa.

A modo de ejemplo de la aludida omisión legal, el precepto impugnado ni siquiera fijó criterios para la





evaluación de la entidad de las faltas, tales como el peligro o daño a los componentes del medio ambiente o a la salud.

Cuarta infracción: se vulnera el principio de la debida defensa.

Lo anterior, en atención a que, como la autoridad administrativa a su arbitrio puede determinar cuál es la infracción y la sanción, al ejercerse el control judicial de su acto desfavorable no se puede contrastar lo actuado con parámetros explícitos de tipicidad y proporcionalidad.

Sustanciación del requerimiento.

Por resolución de fojas 121, la Segunda Sala de esta Magistratura admitió a tramitación el requerimiento de autos y suspendió la tramitación de la gestión judicial pendiente invocada. Luego de ser declarado admisible por la aludida Sala y 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 a las partes de la gestión judicial pendiente invocada, a efectos de que pudieran hacer valer sus observaciones y acompañar los antecedentes que estimaren convenientes.

Observaciones al requerimiento

Por presentación de fojas 145, la Comisión de Evaluación Ambiental de la Sexta Región formuló sus observaciones al requerimiento.

En primer término, alega que el requerimiento no puede prosperar toda vez que: lo que impugna el actor verdaderamente es la multa aplicada; el precepto reprochado no es decisivo en la reclamación pendiente, y el conflicto presentado es un conflicto de mera legalidad.

En segundo término, expone las siguientes argumentaciones de fondo para el rechazo de la acción de autos.





Primer argumento: la multa aplicada se enmarca dentro de las sanciones que puede adoptar la Comisión de Evaluación por incumplimientos a una RCA. En efecto, 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 y lo único que modificó es la denominación de los organismos sancionadores.

Segundo argumento: la sanción de multa, contemplada en el precepto reprochado, cumple con el estándar constitucional de determinación legal.

Explica que el principio de reserva legal exige que los deberes cuyo incumplimiento se sanciona estén establecidos en la ley, mas no exige que se especifiquen con excesivo detalle, sino que se consagre el núcleo esencial de la conducta cuya inobservancia se castiga.

Este mandato es cumplido por la Ley N° 20.473 porque indica, en el inciso primero de su artículo único, que la conducta contraventora es el incumplimiento de normas y condiciones, las que define indicando que son aquellas sobre la base de las cuales se aprobó el estudio o se aceptó la declaración de impacto ambiental. En la especie, ellas se encuentran en la RCA. 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.

Tercer argumento: la sanción de multa constituye una facultad sancionadora que se ejerce previa constatación de la infracción por parte del Comité Operativo de Fiscalización -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.

Cuarto argumento: 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:

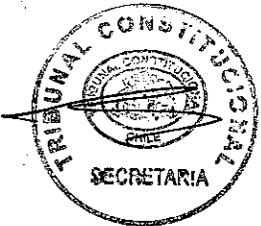
1) Las condiciones exigibles no son indeterminadas, pues miran al cumplimiento de la normativa ambiental.

2) Hoy en día, 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, se da lugar a un acto administrativo sujeto a modalidades, en cuanto establece las condiciones y exigencias que, incumplidas, acarrearán una sanción.

3) Es una falacia de la requirente afirmar que no fue sometida a ninguna condición ni exigencia. Lo anterior 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.

4) Como ya fuera señalado, el precepto legal cumple con el principio de tipicidad. Por su parte, la RCA también lo obedece toda vez que permite una determinación óptima de las infracciones y su cognoscibilidad, más allá del lenguaje que ella utilice.

5) Además, 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.





6) Finalmente, la sentencia Rol N° 2666 de esta Magistratura equivocaría en la aplicación del principio de tipicidad.

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

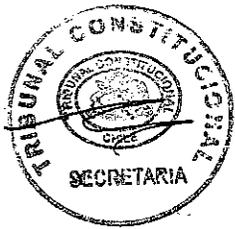
Lo anterior, en primer lugar, pues el precepto reprochado que la contempla respeta aquel principio, desde el momento que, al igual que en otros procedimientos sancionatorios, otorga una potestad discrecional a la Administración para que escoja entre las diversas soluciones de derecho la que considere más adecuada, de conformidad al mérito de los antecedentes.

Y es apreciable que dicha potestad discrecional se ejerce cumpliendo las tres exigencias propias del conocido test de proporcionalidad, esto es, idoneidad, necesidad y proporcionalidad, si se tiene en consideración que el fin legítimo perseguido por el legislador es la protección del medio ambiente.

En segundo lugar, precisa 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: cargos acreditados; consideración a la gravedad de los incumplimientos, y evaluación de la reincidencia en la conducta infraccional.

Sexto argumento: no se vulneró el derecho a la debida defensa con la imposición de la multa, pues se acataron en la materia las leyes N°s 19.880 y 18.575. En efecto, la requirente fue notificada del inicio del proceso sancionador, rindió probanzas y efectuó sus descargos.

Séptimo argumento: por los razonamientos precedentemente expuestos, tanto el precepto reprochado como la Comisión de Evaluación no han desconocido el principio de reserva legal.





Vista de la causa

Habiéndose traído los autos en relación, se procedió a la vista de la causa el día 5 de julio de 2016, oyéndose la relación y los alegatos del abogado Waldo Florit, por la parte requirente, y del abogado Osvaldo Solís, por la Comisión de Evaluación de la Región del Libertador Bernardo O'Higgins.

CONSIDERANDO:

CUESTIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD

PRIMERO: Que en esta causa se cuestiona el Artículo único de la Ley N° 20.473, porque su insuficiente regulación -carente de todo parámetro- permite a la autoridad administrativa calificar como infracciones cualquier supuesto incumplimiento de las "normas y condiciones" que contendría la Declaración de Impacto Ambiental que ampara a la requirente. Además que esta norma deja a la autoridad fijar a su arbitrio el monto de la multa aplicable, "hasta quinientas unidades tributarias mensuales".

Insuficiencia de la ley, de que se ha valido la autoridad para imputar a la requirente el incumplimiento de unas "condiciones" que no están presentes -ni pudieron jurídicamente estar presentes- en la resolución que aceptó su Declaración de Impacto Ambiental. Además de imponerle una multa -sin adecuación- ascendente "a 650 Unidades Tributarias Mensuales";

SEGUNDO: Que, atendidas las circunstancias recién anotadas -no controvertidas-, la presente acción de inaplicabilidad será acogida, precisamente porque la aplicación de la norma legal impugnada da por resultado una vulneración a la garantía contemplada en el artículo 19, N° 3°, de la Constitución, en lo atingente a la tipicidad de las infracciones y proporcionalidad de las sanciones.





Conclusión que se basa en las consideraciones que informaron la Sentencia Rol N° 2666-14, recaída en un asunto análogo anterior, planteado por la misma requirente, además de cuanto se expone a continuación;

CAMBIOS LEGISLATIVOS

TERCERO: Que la Ley N° 20.473, cuestionada, tuvo por objeto cubrir el interregno que se produjo entre el cese parcial de la Ley N° 19.300, cuyas reglas sobre fiscalización medioambiental rigieron hasta el 25 de enero de 2010, y la entrada en vigor de la nuevas normas aprobadas por la Ley N° 20.417, hecho que se produjo el 4 de marzo de 2013.

Es decir, para llenar este vacío normativo, el año 2010 la Ley N° 20.473 tuvo la opción de elegir entre dos preceptivas que le eran conocidas: mantener plenamente vigentes las normas anteriores de la Ley N° 19.300, o darle eficacia inmediata a las nuevas normas de la Ley N° 20.417, en lo pertinente;

CUARTO: Que, sin embargo, en este trance, la Ley N° 20.473 no discurrió así, ni sobre la base del principio de la ley más favorable, sino que ideó una tercera alternativa: en su Artículo único reprodujo el ahora derogado artículo 64 de la Ley N° 19.300, pero quedando este texto escindido del entorno normativo del que hacía parte.

La disyuntiva entre leyes aplicables cobra importancia, porque de haberse mantenido íntegramente vigente la Ley N° 19.300, en la especie la multa administrativa no habría podido ser cursada. Lo mismo que a la inversa, ya que si se hubiese anticipado parcialmente la vigencia de la Ley N° 20.417, la sanción tampoco podría haberse aplicado;

QUINTO: Que, en estas condiciones, es la aplicación del Artículo único de la Ley N° 20.473, por su propia falta de espesor normativo, lo que da por resultado la acusada inconstitucionalidad.





Por cuanto -en este caso- se ha prestado para que la autoridad administrativa pueda imponer sanciones de un modo absolutamente discrecional; esto es, por ilícitos que esa misma autoridad concibe y con castigos cuyo rigor ella libremente decide;

ANTECEDENTES

SEXTO: Que, para entender el problema de que se trata, es útil enfatizar que la empresa requirente Colhue es titular de una Declaración de Impacto Ambiental (y no de un Estudio de Impacto Ambiental) aceptada por Resolución N° 31, de la Comisión Regional del Medio Ambiente competente, del año 2008, es decir, bajo el imperio de la primitiva Ley N° 19.300.

Cumpliendo dicha ley, el referido acto administrativo "describe" el proyecto (considerando 3°), luego indica taxativamente la "normativa ambiental" exigible al mismo (considerando 4°), para terminar -en su parte resolutive- calificándolo favorablemente y certificar que "cumple con la normativa de carácter ambiental" que le corresponde;

SÉPTIMO: Que este recordatorio hace al caso, referido a la improcedencia de una sanción por incumplimiento de "normas y condiciones" (Artículo único de la Ley N° 20.473), ya que a la sazón la Ley N° 19.300 sólo permitía establecer "condiciones" en las resolución aprobatorias de Estudios de Impacto Ambiental. Y no en las recaídas en Declaraciones de Impacto Ambiental, como es el caso de Colhue, las que únicamente podían exigir a su destinatario el cumplimiento de las pertinentes "normas" ambientales imperantes.

El artículo 2°, letra f), entiende por "Declaración de Impacto Ambiental: el documento descriptivo de una actividad o proyecto que se pretende realizar, o de las modificaciones que se le introducirán, otorgado bajo juramento por el respectivo titular, cuyo contenido permite al organismo competente evaluar si su impacto

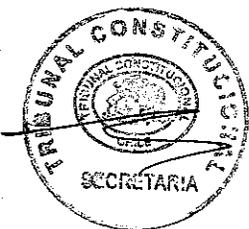




ambiental se ajusta a las normas ambientales vigentes" (subrayado añadido).

El artículo 18, inciso primero, consecuentemente con lo anterior, agrega que "Los titulares de los proyectos o actividades que deban someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental y que no requieran elaborar un Estudio de Impacto Ambiental, presentarán una Declaración de Impacto Ambiental, bajo la forma de una declaración jurada, en la cual expresarán que éstos cumplen con la legislación ambiental vigente" (énfasis agregado);

OCTAVO: Que a este criterio también se atuvo la Contraloría General de la República, al expresar invariablemente que el pronunciamiento administrativo relativo a una Declaración de Impacto Ambiental debe ser "puro y simple, excluyendo, por lo tanto, la posibilidad de someter su aprobación a la imposición por parte de la autoridad de determinadas condiciones o requisitos" (Dictámenes 45.207, de 2004; 12.631 de 2006; 13.432 y 57.991 de 2008).



Y asimismo lo entendieron los especialistas en la materia: "En el caso de las DIA, básicamente lo que se pretende es la acreditación del cumplimiento de la legislación ambiental vigente, no siendo procedentes las medidas de mitigación, compensación y restauración, lo que normalmente a veces se suple a través de compromisos ambientales voluntarios. En consecuencia, las RCA en el caso de las DIA sólo proceden sean puras y simples de aceptación o rechazo. Los EIA, en cambio, sí contienen este conjunto de medidas y es precisamente esta la razón de las RCA condicionadas" (Eduardo Astorga Jorquera, "Derecho Ambiental Chileno", 2012, pág. 189);

NOVENO: Que, esta diferencia, en cuya virtud sólo en los Estudios de Impacto Ambiental se podían imponer "condiciones" (medidas de mitigación o purgativas), se explica dentro del marco asumido entonces por la Ley N° 19.300.



Por de pronto, al definir en su artículo 2°, letra i), qué entiende por "Estudio de Impacto Ambiental: el documento que describe pormenorizadamente las características de un proyecto o actividad que se pretenda llevar a cabo o su modificación. Debe proporcionar antecedentes fundados para la predicción, identificación e interpretación de su impacto ambiental y describir la o las acciones que se ejecutará para impedir o minimizar sus efectos significativamente adversos";

DÉCIMO: Que lo anterior se explica, dado que los proyectos o actividades adscritos a un Estudio de Impacto Ambiental no solamente son tenidos como capaces de afectar el medio ambiente en general, sino que, además, por ser susceptibles de menoscabarlo de modo significativo, según especificaba el artículo 11 de la Ley N° 19.300.

De ahí que el artículo 12 exigía a esos Estudios considerar, entre otras facetas, "las medidas que se adoptarán para eliminar o minimizar los efectos adversos del proyecto o actividad y las acciones de reparación que se realizarán, cuando ello sea procedente" (letra e).

Sin perjuicio, obviamente, de tener que contemplar "un plan de manejo de la legislación ambiental aplicable" (artículo 12, letra f);

DECIMOPRIMERO: Que, continuando con la misma lógica, el artículo 16 prescribía que "El Estudio de Impacto Ambiental será aprobado si cumple con la normativa de carácter ambiental y, haciéndose cargo de los efectos, características o circunstancias establecidos en el artículo 11, propone medidas de mitigación, compensación o reparación apropiadas. En caso contrario será rechazado" (inciso 4°).

El artículo 20 remataba esta concepción, aludiendo a la resolución que "establezca condiciones o exigencias a un Estudio de Impacto Ambiental" (incisos 1° y 3°);





DECIMOSEGUNDO: Que, en resumen, al tenor de aquella Ley N° 19.300, las resoluciones atinentes a Declaraciones de Impacto Ambiental únicamente describen el proyecto aceptado (como hace el considerando 3° de la resolución N° 31 de 2008) e individualizan "las normas ambientales vigentes" que debe cumplir su titular (considerando 4° de la citada resolución N° 31), certificando que las respeta después de un proceso de simple "revisión" por parte de la autoridad (artículo 9° de la ley).

En tanto que las resoluciones aprobatorias de Estudios de Impacto Ambiental tienen que indicar, además de la "legislación ambiental vigente" que es impuesta al proyecto o actividad, las "condiciones o exigencias" apropiadas al proyecto, esto es, las medidas de mitigación o compensación que se han de implementar para poder llevarlo a cabo, conforme a un previo proceso administrativo de "calificación" (artículo 9° citado);

DECIMOTERCERO: Que, a su vez, en este contexto se insertaba armónicamente el artículo 64 de la Ley N° 19.300, cuando sancionaba el incumplimiento de las "normas y condiciones sobre la base de las cuales se aprobó el Estudio o se aceptó la Declaración de Impacto Ambiental": la infracción de las "normas" en el caso de las Declaraciones, y el quebrantamiento de las "normas y condiciones" en el caso de los Estudios de Impacto Ambiental.

Es lógico, la ley no contempló la imposición de sanciones para el caso de que el titular de una Declaración de Impacto Ambiental incumpliera unas supuestas "condiciones" insertas en dicha Declaración, por la sencilla razón de que -según se explicó- este acto administrativo no podía incluir condición o exigencia alguna.

Lo cual es sin perjuicio, obviamente, de aplicarse las sanciones que fueran procedentes por infracción de las "normas" o "legislación ambiental vigente". Que en el





caso de Colhue, son aquellas disposiciones y reglas indicadas en el considerando 4° de la Resolución N° 31, de 2008, pero que, en la especie, no han sido objeto de cargos;

CONSIDERACIONES

DECIMOCUARTO: Que este Tribunal tiene dicho que a las sanciones administrativas les son aplicables idénticas garantías y principios que rigen a las penas penales, contempladas en la Constitución Política, por configurar ambos órdenes de materias manifestaciones de un mismo ius puniendi del Estado; así sea porque no cabe tratar peor al administrado que al delincuente (STC roles N°s 244, 479, 480, 725, 766, 1183, 1184, 1203, 1205, 1221, 1229, 1518 y 2682).

Encontrándose, entre estos postulados, los principios de tipicidad de las conductas y de proporcionalidad de las sanciones, encarnados como garantías en el artículo 19, N° 3, de la Carta Fundamental;

DECIMOQUINTO: Que, como es sabido, cuando la legislación crea figuras de infracciones indefinidas, contraría el principio constitucional de tipicidad; lo mismo que vulnera el principio de proporcionalidad cuando establece sanciones sin pautas jurídicas precisas que modulen su aplicación.

"Ninguna ley podrá establecer penas -dice la Constitución- sin que la conducta que se sanciona esté expresamente descrita en ella" (artículo 19, N° 3, inciso octavo);

Tipicidad de la infracción

DECIMOSEXTO: Que, en efecto, vinculado a la seguridad jurídica, el principio de tipicidad exige que la conducta constitutiva de infracción se encuentre descrita en la ley, de manera clara, patente y especificada -esto es, expresamente-, a fin de cautelar





que no se produzcan excesos o arbitrariedades al momento de su aplicación (STC Rol N° 479, considerando 25°).

Extralimitaciones que acontecen -para lo que interesa en este caso- cuando la conducta se describe de un modo tan impreciso y vago, que abre paso a interpretaciones extensivas o aplicaciones por analogía;

DECIMOSÉPTIMO: Que, por ello, resulta pasible de tacha de inconstitucionalidad el Artículo único de la Ley N° 20.473, pues deja que la autoridad administrativa pueda catalogar como infracciones el incumplimiento de unas indeterminadas "condiciones", que deberían satisfacer los titulares de una Declaración de Impacto Ambiental. En circunstancias que la resolución que la aceptó -en su momento- fue expedida de manera pura y siempre, comoquiera que las susodichas "condiciones" (adoptar medidas de mitigación o compensación como exigencia para realizar una actividad) únicamente podían imponerse en las resoluciones aprobatorias de Estudios de Impacto Ambiental.



Una interpretación pro-constitucional de dicha norma dice que los titulares de Declaraciones de Impacto Ambiental sólo podrían ser sancionados por incumplimiento de aquellas "normas" bajo las cuales se aceptó tal descripción del proyecto o actividad, y que -en cambio- los titulares de Estudios de Impacto Ambiental podrían ser sancionados por incumplimiento de las "normas y condiciones" que se tuvo en cuenta al aprobarlos.

Tal como llevaba claramente a distinguir el texto anterior de la Ley N° 19.300;

DECIMOCTAVO: Que, sin embargo, la escasa consistencia normativa de ese Artículo único, sumado al hecho de ser un escueto texto que quedó desarraigado de su contexto, hacen que la autoridad se haya sentido facultada para aplicarlo indiscriminadamente, tratando igual a los desiguales, por analogía, y haciendo extensiva una infracción, que sólo podían cometerla los



titulares de Estudios de Impacto Ambiental (incumplir unas precisas "condiciones"), a los titulares de Declaraciones de Impacto Ambiental (cuyas resoluciones fueron aceptadas en su momento de manera pura y simple, sin condiciones).

Por entre los espacios vacíos que le abre la ley, la autoridad administrativa innova, agregando un nuevo supuesto constitutivo de infracción: el "incumplimiento de las condiciones" abarcaría las variaciones que ha experimentado en sí el proyecto de Colhue, descrito originalmente en la Declaración aceptada por Resolución N° 31, de 2008 (considerando 3°), aún si esos cambios no han causado daño ambiental alguno;

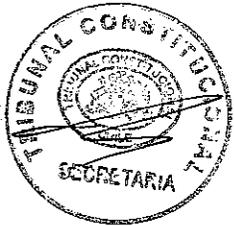
DECIMONOVENO: Que a igual conclusión se llegaría, de aplicarse las reformas introducidas a la Ley N° 19.300 por la Ley N° 20.417, puesto que a partir de ésta las Declaraciones de Impacto Ambiental ahora pueden otorgarse con exigencias o condiciones, en el supuesto a que hace mención el inciso primero del nuevo artículo 18 ter, complementado por el nuevo artículo 20.

Ello, habida cuenta que esta nueva regulación no afecta a las resoluciones que aceptaron Declaraciones de Impacto Ambiental con anterioridad, en atención a que los actos administrativos se rigen por ley vigente al momento de su emisión;

Proporcionalidad de la sanción

VIGÉSIMO: Que la proporcionalidad de las sanciones o penas impuestas por las autoridades debe ser entendida a la luz de las exigencias naturales del Derecho, en su acendrada disposición por distribuir a cada uno lo suyo, según su situación (STC Rol N° 1951, considerando 20°).

No pudiendo menos que encauzar al legislador en tal sentido, por eso el citado artículo 19, N° 3, inciso octavo, constitucional le manda describir la conducta ilícita que opera como antecedente, a un tiempo de establecer o acomodar la pena que le sigue como

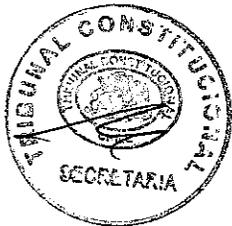




consecuente, en relación de justo equilibrio y adecuada proporción (STC Rol N° 1518, considerando 28°);

VIGESIMOPRIMERO: Que, precisando enseguida los alcances que asume su materialización, y teniendo también presente el artículo 19, N° 3, inciso sexto, de la Carta Fundamental, la jurisprudencia ha puntualizado que el principio de proporcionalidad es materia primeramente de la ley, para luego ser objeto del consiguiente acto singular que aplica la sanción (STC Rol N° 2658, considerando 8°).

Del legislador, al ordenar racionalmente la acción infractora con sus correlativas penas, conforme a la relevancia de los bienes jurídicos protegidos e incorporando al efecto márgenes mínimos y máximos de punición. Del órgano de ejecución, al seleccionar el prudente castigo individual, conforme a ciertos criterios legales de graduación, tales como la trascendencia del daño, el grado de voluntariedad del hechor, su condición o no de reincidente, etc.



Sin eliminar la necesaria flexibilidad que amerita la adopción de una decisión esencialmente particular, pues se trata de dar lo suyo a cada cual, tales marcos y criterios están llamados a operar como límites a la discrecionalidad de jueces y administradores, en procura de que no incursionen en el peligroso campo de la arbitrariedad;

VIGESIMOSEGUNDO: Que, por contraste, el Artículo único de la Ley N° 20.473 no contempla parámetro alguno que sirva para modular la imposición de las sanciones que ella señala, a saber amonestación, multa de hasta quinientas unidades tributarias mensuales o, incluso, revocación.

Lo que no se compece con la más atildada -por este concepto- Ley N° 20.417, cuyo artículo segundo creó la Superintendencia del Medio Ambiente: que, para plasmar el principio de proporcionalidad en la ley, clasifica



detalladamente las infracciones en gravísimas, graves y leves, atendiendo a los distintos menoscabos que en cada hipótesis provocan (artículo 36), y que, para concretar la proporcionalidad en la aplicación de la ley, prevé un estricto catálogo de circunstancias a considerar por el órgano ejecutor, como la importancia del daño causado o del peligro ocasionado, el número de personas afectadas, la intencionalidad y conducta anterior del infractor, entre otras (artículo 40).

Factores que -como el daño ambiental, el perjuicio a la salud o al orden público sectorial- están ausentes en la Ley N° 20.473, lo que ha servido a la autoridad administrativa, en este caso, para aplicar una sanción sin invocar ningún grado de afectación a estos u otros bienes jurídicos relevantes;

VIGESIMOTERCERO: Que las normas de la Ley N° 20.417 eran conocidas por la autoridad que el año 2012 sancionó a Colhue, al haberse publicado ésta el 26 de enero de 2010, aunque su vigencia se encontraba diferida (artículo 9° transitorio). Lo cual no obstaba aplicarlas in actum, a modo de criterios generales y de garantías procesales sobrevenidos con la ley más favorable, acorde con el deber que pesa sobre las autoridades de otorgar una tutela administrativa efectiva;

Por el contrario, es ese vacío del Artículo único de la Ley N° 20.473, lo que permite a la autoridad sancionar de un modo inexplicado -sin fundamentos coherentes e inteligiblemente expresados- un concurso real o material de supuestas infracciones distintas, independientes y separadas, con una sola multa agravada;

CONCLUSIONES

VIGESIMOCUARTO: Que, por todas las consideraciones anteriormente expresadas, se concluye que la inconstitucionalidad del Artículo único de la Ley N° 20.473 deriva de la parvedad de su texto, nacido fuera de su contexto. El que permite perseguir y castigar a



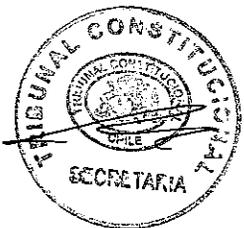


quienes cometan indiferenciados ilícitos con indiscriminadas penas, lo que de suyo menoscaba las antes referidas garantías contempladas en el artículo 19, N° 3, de la Constitución.

Tal como deja traslucir su aplicación práctica, donde las circunstancias particulares del caso concreto, permiten advertir el acaecimiento de un resultado inconstitucional, según lo analizado con antelación.

Y TENIENDO PRESENTE lo prescrito en los artículos 6° y 94 de la misma Constitución, además de lo dispuesto en las normas pertinentes de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

SE RESUELVE: QUE SE ACOGE EL REQUERIMIENTO DE FOJAS 1, deducido por la sociedad Centro de Manejo de Residuos Orgánico Colhue S.A., declarándose que el inciso primero del Artículo único de la Ley N° 20.473 es contrario a la Constitución Política de la República y, por tanto, inaplicable en el recurso de apelación Rol N° 3354 de 2015 de la Corte de Apelaciones de Rancagua.



Se pone término a la suspensión de procedimiento decretada en estos autos, a fojas 121, oficiándose al efecto.

Acordada con el voto en contra de los Ministros señor Carlos Carmona Santander, Presidente, y señora Marisol Peña Torres, quienes estuvieron por rechazar el requerimiento, fundados en las siguientes consideraciones. A saber:

I. LA IMPUGNACIÓN.

1. Que, en el mismo orden de ideas que se expuso el nuestro voto disidente emitido en el rol N° 2666-14, con fecha tres de septiembre de dos mil quince, de esta Magistratura Constitucional, 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 el 9 de junio de 2011, el que concluyó con la sanción de multa equivalente a un monto total de 650 Unidades Tributarias Mensuales, por múltiples infracciones a las condiciones bajo las cuales se aprobó la respectiva DIA, aplicada mediante Resolución Exenta N° 24 de 2011, de la Comisión de Evaluación Ambiental de la región de O'higgins. Contra dicha resolución sancionatoria, la empresa presentó una reclamación ante el Primer Juzgado de Letras de Rengo, tramitada bajo el rol número c-905-2012, 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 9 de junio de 2011, y la sanción del 31 de enero 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 multa por infracción a 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 multa 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);

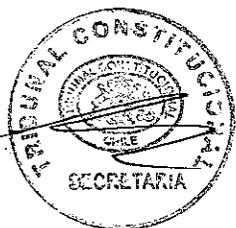
III. ANTECEDENTES.

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 zanjas; 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. Dichos puntos están vinculados a los cargos que fundaron incluso una sanción de 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 sanción de sanción de revocación, cuya fundamentación legal fue estimada inconstitucional por esta Magistratura en autos rol 2666-2014. Y la revocación se fundó en nueve cargos por infracción a la resolución de calificación ambiental, impuesta por la resolución exenta N° 150 de 2012.

Uno de esos procedimientos administrativos sancionatorios previos, es el que ahora nos ocupa en sede constitucional de inaplicabilidad.





IV. CRITERIOS INTERPRETATIVOS.

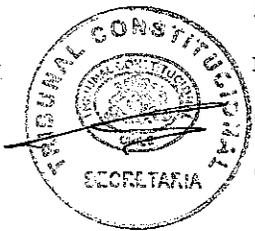
5. Que, antes de hacernos cargo de los reproches formulados en el presente requerimiento, queremos dejar sentados los criterios interpretativos que guiarán nuestro razonamiento.

En primer lugar, la Ley N° 20.473 se dictó con el propósito de resolver qué pasaba con el sistema fiscalizador 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/Minsegres, 1997, artículo 37). La Ley N° 20.417 no innovó en la materia (artículo 25). Menos el reglamento (D.S. N° 95/Minsegres, 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".

En los artículos siguientes se prevé la sanción de multa, que puede aplicarse en cuantía diversa según el número y gravedad de las infracciones.

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 multa, en este caso, se aplicó en el 31 de enero del año 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 (31.01.2012), 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 multa 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. Además de otras sanciones recibidas por la empresa en el mismo contexto, con anterioridad;

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. 13 del expediente del proceso constitucional de autos);

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 demostraremos a continuación;

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

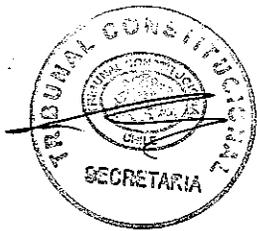
17. Que la actividad de policía ambiental se deduce directamente desde la Constitución. "En materia ambiental la fiscalización constituye el eslabón que cierra la





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 riegos 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 fiscalizador correspondiente;

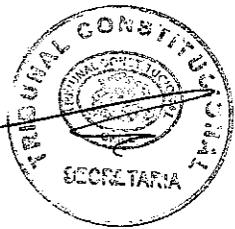


27. Que en cuanto a la determinación del marco regulatorio aplicable en la fiscalización, el Tribunal en esta misma sentencia ha sostenido que el estándar original de la Ley N° 19.300 y el actual entramado de la institucionalidad ambiental satisfacen las reglas de la debida reserva legal y el principio 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
<p>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.</p>	<p>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 <u>a que se refiere el artículo 86 de la ley N° 19.300 o al Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental</u>, en su caso, la amonestación, la imposición de multas de hasta quinientas unidades tributarias mensuales e,</p>





	<p>incluso, la revocación de la aprobación o aceptación respectiva, sin perjuicio de su derecho a ejercer las acciones civiles o penales que sean procedentes.</p>
--	--

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.



<p>Artículo 24 original.</p>	<p>Artículo 24 de la Ley 19.300 modificada por la Ley 20.417.</p>
<p>"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</p>	<p>"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</p>



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.

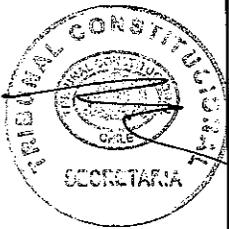
Si, en cambio, la resolución es desfavorable, estas autoridades quedarán obligadas a denegar las correspondientes autorizaciones o permisos, en razón de su impacto ambiental, aunque se satisfagan los demás requisitos legales, en tanto no se les notifique de pronunciamiento en contrario.

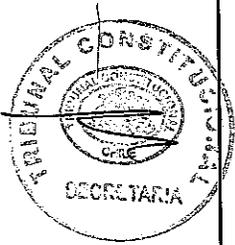
sobre la actividad o proyecto, sin perjuicio de la notificación a la parte interesada.

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.

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.	<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.
Si no se reclamare dentro del plazo establecido en el artículo 20 en contra de las condiciones o exigencias contenidas en el certificado señalado	Las condiciones o exigencias ambientales indicadas en el inciso anterior deberán responder a criterios técnicos solicitados por los servicios públicos que





<p>precedentemente, se entenderá que éstas han sido aceptadas, quedando su incumplimiento afecto a las sanciones establecidas en el artículo 64 de esta ley.</p>	<p>hubiesen participado en el proceso de evaluación.</p> <p>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.</p>
--	--

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° 093, de 9 de junio de 2011, 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
No humectación de caminos de monorelleno	Considerando 3.18 de la Resolución Exenta N° 31 de 2008 de la COREMA.
No ejecución de llenado de zanjas en presencia de techo móvil. No cobertura de las zanjas con tapa de tierra de 50 cm de espesor.	Considerando 3.18 de la Resolución Exenta N° 31 de 2008 de la COREMA.
Presencia de pupas y larvas en sector de acopio de producto terminado	Transgrede respuesta 25 y 39 de la Adenda N° 1.
No visualización de obras de sistema perimetral de canales para la desviación de aguas lluvias hacia las quebradas naturales.	Considerando 3.7.1.2 de la Resolución Exenta N° 31 de 2008 de la COREMA, inter alia.
No ejecución del llenado de las zanjas en presencia de techo móvil.	Considerandos 3.7.1.2 y 3.7.1.3 de la Resolución Exenta N° 31 de 2008 de la COREMA.
Retiro de material de	Considerandos 3.7.2.





las zanjias en período anterior a los dos años establecidos en la RCA.	Etapa de Operación, de la Resolución Exenta N° 31 de 2008 de la COREMA.
No instalación de cerco perimetral en la superficie del proyecto	Considerandos 3.7 de la Resolución Exenta N° 31 de 2008 de la COREMA inter alia.

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 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 circunstancias 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.

No resulta plausible entender que el precepto legal que establece la multa 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 sancionatorio 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.



El Ministro señor Domingo Hernández Emparanza concurre al rechazo del requerimiento, teniendo presentes únicamente las siguientes motivaciones:

1° Que, en la sentencia correspondiente al rol 2666-14, este Ministro concurrió a acoger la acción de inaplicabilidad, atendiendo fundamentalmente a la magnitud de la sanción aplicable, cual era la revocación de la resolución de calificación ambiental, la que constituye un acto administrativo sancionador de carácter desfavorable de una entidad tal que la hace virtualmente irreversible para el infractor. Fue por eso que se estimó por nosotros que, a nivel de formulación de la norma legal temporaria en cuestión (y tal vez también en la norma legal permanente que la precedió en este punto), no existían parámetros suficientes que permitieran objetivar



la decisión de revocación, de modo tal que se suprima toda duda razonable de arbitrariedad en la selección de la sanción concreta entre varias disponibles, dentro del elenco de un marco penal administrativo tan amplio que llega a caer en la indeterminación. Pero, por sobre todo, gravitó en nuestra decisión en ese otro caso, la falta de conectividad o correlación específica a nivel normativo, entre la infracción a la RCA -en uno o más de sus múltiples puntos- y la decisión administrativa de la COEVA de revocarla, lo que envuelve un margen de apreciación tan laxo que raya en la indeterminación de la pena asociada a cada infracción; posibilitando decisiones abusivas y, como tales, desiguales por su intensidad gravosa en comparación con otros casos posibles;

2° Que, en nuestra opinión, si bien los defectos observados a nivel de enunciación legal de la infracción y de la sanción correlativa siguen existiendo en el presente caso, que se rige por el mismo precepto legal, ello no produce en concreto -aquí y ahora- efecto inconstitucional alguno. En efecto, se trata de la imposición unificada de una sanción pecuniaria de multa, equivalente a 650 Unidades Tributarias Mensuales, la que atendido el número y entidad de las infracciones que se dieron por establecidas por los órganos competentes, no parece desproporcionada y los mismo hubiese podido decidirse con cualesquiera de los tres preceptos legales que rigen en sus respectivas etapas, de manera que la cuestión de la formulación legal en este punto deviene irrelevante.

Redactó la sentencia el Ministro señor Iván Aróstica Maldonado y las disidencias, los Ministros señores Carlos Carmona Santander, Presidente, y Domingo Hernández Emparanza, respectivamente.

Notifíquese, comuníquese, regístrese y archívese.





Rol N° 2946-15-INA.

Carlos Carmona
SR. CARMONA
SRA. PEÑA

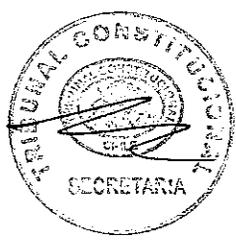
Iván Aróstica
SR. ARÓSTICA

Juan José Romero
SR. ROMERO

María Luisa Brahm
SRA. BRAHM

Cristián Letelier
SR. LETELIER

José Ignacio Vásquez
SR. VÁSQUEZ



Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Carlos Carmona Santander, y los Ministros señora Marisol Peña Torres, señores Iván Aróstica Maldonado, Domingo Hernández Emparanza, Juan Jose Romero Guzman, señora María Luisa Brahm Barril y señores Cristián Letelier Aguilar, y José Ignacio Vásquez Márquez.

Se certifica que el Ministro señor Domingo Hernández Emparanza concurrió al acuerdo y a la sentencia, pero no firma por encontrarse haciendo uso de su feriado legal.

Autoriza el Secretario del Tribunal, señor Rodrigo Pica Flores.

Rodrigo Pica Flores