

Santiago, veintiuno de agosto de dos mil dieciocho.

Vistos:

En estos autos rol N° 34.349-2017, caratulados "Centro de Manejo de Residuos Orgánicos Colhue S.A., con Comisión de Evaluación Ambiental" seguidos ante el Primer Juzgado Civil de Rengo, por sentencia de trece de abril de dos mil quince, escrita a fojas 194, se rechazó con costas el reclamo interpuesto en contra de la Resolución Exenta N° 137 de 13 de julio de 2012, emanada de la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región del Libertador General Bernardo O'Higgins que negó lugar a la reposición y, en consecuencia, mantuvo la multa de 650 Unidades Tributarias Mensuales impuesta a la reclamante en la Resolución Exenta N° 24 de 31 de enero de 2012, la que también impugna, dictada por la misma Comisión, por incumplimiento de las normas y condiciones con las que se aprobó la Resolución Exenta (RCA) N°31/2008.

En contra de dicha sentencia apeló la sociedad reclamante, Centro de Manejo de Residuos Orgánicos Colhue S.A.

La Corte de Apelaciones de Rancagua, por sentencia de diecinueve de mayo de dos mil diecisiete escrita a fojas 372, revocó el fallo de primer grado y acogió la reclamación deducida, dejando sin efecto la sanción impuesta por la Resolución Exenta N° 24, de fecha 31 de



enero de 2012, confirmada por la Resolución Exenta N° 137 de fecha 13 de julio de 2012 por la que se desestimó el recurso de reposición deducido.

En contra de esta última decisión, la parte reclamada dedujo recurso de casación en la forma y, subsidiariamente, recurso de casación en el fondo.

Se trajeron los autos en relación.

Considerando:

I. En cuanto al recurso de casación en la forma:

Primero: Que el arbitrio de nulidad formal se funda en la causal del artículo 768 N°5 del Código de Procedimiento Civil, en relación al artículo 170 N°4 del mismo cuerpo legal, esto es, en haber omitido la sentencia las consideraciones de hecho y de derecho que le sirven de fundamento, lo que, en concepto de la demandada, se produce en tanto aquélla no contiene razonamiento alguno, ni pronunciamiento respecto de las alegaciones y defensas de su parte. Particularmente, no aludió el fallo a que la inaplicabilidad por inconstitucionalidad declarada por el Tribunal Constitucional respecto del inciso primero del Artículo Único de la Ley N°20.473 no afectó a la competencia que tiene la COEVA para fiscalizar e imponer sanciones, así como tampoco se hizo cargo de la supervivencia del artículo 64 de la Ley N° 19.300 en su texto original, ni abordó el contenido de los artículos 24



inciso final y 25 inciso primero de la misma ley que se cita. Tales anomalías influyen decisivamente en lo resolutivo del fallo toda vez que, de haber sido consideradas las argumentaciones recién expuestas se habría confirmado la sentencia de primer grado.

Segundo: Que debe apuntarse que si bien, de acuerdo al artículo 766 inciso 2° del Código de Procedimiento Civil el recurso de casación en la forma procede respecto de las sentencias que se dicten en los juicios o reclamaciones regidos por leyes especiales, cuya es la situación de la especie -salvo respecto de aquellos que expresamente indica-, lo cierto es que el artículo 768 limita las causales de nulidad formal aplicables a esta clase de juicios, disponiendo que sólo podrá fundarse en alguna de las indicadas en los números 1°, 2°, 3°, 4°, 6°, 7° y 8° de su texto y también en la del número 5°, cuando se haya omitido en la sentencia la decisión del asunto controvertido.

Tercero: Que de lo expuesto fluye que el vicio alegado, contemplado en el artículo 768 N° 5 del Código de Procedimiento Civil, en relación con el N° 4 del artículo 170 del referido cuerpo legal, es improcedente en la especie, puesto que se está en presencia, precisamente, de un juicio regido por una ley especial.



Cuarto: Que, en razón de lo precedentemente expresado el recurso de casación en la forma interpuesto, debe ser desestimado por inadmisibile.

II.- En cuanto al recurso de casación en el fondo:

Quinto: Que subsidiariamente al recurso de casación en la forma interpuesto, la reclamada dedujo recurso de nulidad sustancial, denunciando al respecto que la sentencia impugnada infringe lo dispuesto en los artículos 2 letra f), 18, 24 inciso final, 25 inciso primero y 64 de la Ley N°19.300, así como también el artículo único de la Ley N°20.473.

Sostiene que los dos primeros textos citados, esto es, los artículos 2 letra f) y 18 de la Ley N° 19.300, fueron vulnerados por errónea interpretación, al tiempo que los restantes, lo fueron por falta de aplicación.

Expresa que el argumento fundamental de la Corte de Apelaciones de Rancagua para acoger el recurso de apelación de la reclamante -al margen de considerar en forma previa la sentencia del Tribunal Constitucional que declaró inaplicable el artículo único de la Ley N° 20.473-, consistió en estimar que una Declaración de Impacto Ambiental, a la luz de lo dispuesto por el artículo 2 letra f) y 18 de la Ley N°19.300, no podía estar sujeta a la exigencia de determinadas condiciones, como sí ocurre en la situación del Estudio de Impacto Ambiental. De este



supuesto deriva entonces la improcedencia de una sanción por incumplimiento de "normas y condiciones", dado que, a la época de los hechos y de la dictación de la RCA N° 31 de 2008, la Ley N°19.300 sólo permitía establecer "condiciones" en las resoluciones aprobatorias del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) pero no en una Declaración (DIA), de tal forma que sólo cabía imponer sanciones frente a una infracción de la normativa ambiental vigente.

Refiere que fluye de lo previsto por los artículo 24 inciso final y artículo 25 de la Ley N°19.300, que no distinguen entre proyectos evaluados a través de DIA o de EIA, que el titular del proyecto debe someterse al contenido de la RCA que da cuenta de las condiciones o exigencias para el desarrollo del proyecto así como de su implementación y ejecución, sin afectar el medio ambiente.

Sostiene que la sentencia recurrida infringe las precitadas normas al pretender que una RCA resultante de una DIA, no puede contener condiciones para su ejecución y que sólo resulta ser sancionable frente al incumplimiento de la normativa ambiental. Explica que con este esquema se desconoce que la DIA es un acto administrativo complejo, de certificación, autorizatorio y normativo, que traduce en lo medular, una autorización de funcionamiento para llevar a cabo el proyecto o actividad y que la autoridad ambiental



puede fiscalizar que la operatividad del mismo se concrete ajustándose a la normativa ambiental.

Explica que el fallo atacado confunde el vocablo "condiciones" en el sentido de exigencias ambientales utilizado en la formulación de cargos contra el titular, con las medidas a las que se puede sujetar un proyecto evaluado a través de un EIA, en el que el titular debe hacerse cargo de mitigar, compensar o reparar los impactos ambientales significativos producidos por su proyecto. Estas últimas exigencias que afectan al Estudio de Impacto Ambiental se justifican por cuanto el mismo genera los efectos, las características y/o las circunstancias previstas por el artículo 11 de la Ley N°19.300, razón por la que, un proyecto en estas circunstancias exige ser evaluado a través de este instrumento. Añade el recurso que, si las condiciones descritas en un proyecto tienen por finalidad precisamente que no se generen esos efectos, características o circunstancias del artículo 11 de la Ley N°19.300, y/o evitar otros impactos ambientales, aquél puede ser evaluado por la vía de una Declaración de Impacto Ambiental.

Como ya se indicó, el recurso reclama que se ha infraccionado, por falta de aplicación, los artículos 24 inciso final, 25 inciso primero, 64 de la Ley N°19.300 y Artículo Único de la Ley N°20.473, este último en la parte



que no ha sido declarada inaplicable por inconstitucional, omisión que se concretó, no obstante que estas normas sí resultaban aplicables al caso concreto. En referencia al artículo 24 inciso final de la Ley N°19.300 señala que, en lo que concierne, el citado texto prescribe que: "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".

A su turno, acude al inciso primero del artículo 25 de la indicada ley, que preceptúa "El certificado a que se refiere el artículo anterior, establecerá, cuando corresponda, las condiciones o exigencias ambientales que deberán cumplirse para ejecutar el proyecto o actividad y aquéllas bajo las cuales se otorgarán las actividades o permisos que, de acuerdo con la legislación, deben emitir los organismos del Estado".

Atendido a lo expuesto, concluye que la RCA N° 31 de 2008 ha debido ser respetada en su contenido, debiendo cumplirse con las condiciones o exigencias que la misma establece. Afirma que, en concreto, las seis infracciones contenidas en la formulación de cargos de la que deriva la sanción impuesta en la Resolución Exenta N°24/2012, confirmada por la Resolución N° 137/2012, tienen su correlato con los considerandos que respectivamente se



indican como infraccionados, y/o, en las respuestas a las Adendas mencionadas en las Resoluciones relativas a la sanción reclamada.

En lo que respecta a la acusada infracción del artículo único de la Ley N° 20.473 expresa que la resolución del Tribunal Constitucional sólo declaró la inaplicabilidad del inciso primero de ese texto, en lo relativo a la referencia genérica a "las normas y condiciones" de la RCA, pero no afectó la competencia del órgano que impuso la sanción, así como tampoco la descripción de las sanciones aplicables, toda vez que se replicó el contenido del texto original del artículo 64 de la Ley N° 19.300.

Asevera que, aun cuando se estimara que el inciso primero del Artículo único de la Ley N°20.473 fue declarado inaplicable en términos absolutos, de igual forma cabe concluir que la Comisión de Evaluación Ambiental (COEVA) de la Región de O'Higgins, sí era competente para imponer la sanción de que dan cuenta estos autos, precisando que en relación a este texto se ha pronunciado esta Corte Suprema indicando que es posible dar aplicación al artículo 64 de la Ley N°19.300, en su texto vigente con anterioridad a la modificación introducida por la Ley N°20.417.

Agrega que el artículo 64, ya citado, sólo fue modificado en cuanto a que la facultad de fiscalización y



de imposición de sanciones radica hoy en la Superintendencia del Medio Ambiente. Sin embargo, a virtud de la norma del inciso primero del citado artículo único de la Ley N° 20.473, la COEVA de la Región de O'Higgins estaba legalmente facultada para obrar como lo hizo.

Considera el recurrente que tal fue el sentido que guió la decisión del juez de primer grado, y reitera que las disposiciones legales citadas fueron del todo soslayadas por la sentencia que se impugna.

Insiste en que el fallo recurrido dejó de aplicar los artículos 24 inciso final y 25 inciso primero de la Ley N°19.300, no obstante su plena vigencia y atingencia al caso de que se trata, como también reafirma que cada uno de los seis cargos formulados coincide plenamente con las condiciones específicas contenidas en la RCA N°31/2008, por lo cual no existe infracción al principio de legalidad, ni al de tipicidad, pues es precisamente la ley la que se remite al contenido de la RCA, como vinculante.

Sexto: Que al referirse a la forma en que los yerros denunciados influyen sustancialmente en lo dispositivo del fallo, sostiene que de haberse aplicado correctamente las normas señaladas, la sentencia de la Corte de Apelaciones de Rancagua hubiese confirmado la sentencia del juez a quo, manteniendo la multa impuesta.



Séptimo: Que, previo a otra consideración resulta pertinente hacer constar los siguientes antecedentes del proceso:

1°) La acción deducida por el Centro de Manejo de Residuos Orgánicos S.A., en contra de COEVA de la Región de O'Higgins corresponde a la reclamación prevista por el Artículo único de la Ley N°20.473, la que fue dirigida en relación a la Resolución Exenta N° 137, de 13 de julio de 2012, dictada por la entidad ya mencionada, que rechazó el recurso de reposición deducido en contra de la Resolución Exenta N° 24 de 31 de enero de 2012, que a su vez impuso a la reclamante una multa de 650 Unidades Tributarias Mensuales. La sanción se ha justificado en el incumplimiento de las normas y condiciones sobre la base de las cuales se dictó la Resolución Exenta N°31/2008 (RCA), de la COREMA de la Región de O'Higgins, que calificó ambientalmente favorable el proyecto evaluado por la vía de Declaración de Impacto Ambiental, denominado "Centro de Manejo de Residuos Orgánicos Colhue".

2°) No obstante los contenidos de las Resoluciones impugnadas, los cargos que en definitiva se formulan a la reclamante -tal como se consigna en el escrito de apelación y se reconoce en el presente recurso- son los seis siguientes: a-.) No se está ejecutando el llenado de zanjas en presencia del techo móvil. Las zanjas no se están



cubriendo con la tapa de tierra de 50 cms de espesor. Se expresa que con ello se transgrede el considerando 3.18 de la Resolución Exenta N° 31 de 2008, de la COREMA Región de O'Higgins.

b-.) En sector de acopio de producto terminado se aprecia la presencia de pupas y larvas. Señala transgresión a las respuestas 25 y 39 de la Adenda N° 1.

c-.) No se visualizan obras del sistema perimetral de canales para la desviación de aguas lluvias hacia las quebradas naturales. Indica transgresiones al considerando 3.7.1.2 y al compromiso presentado por el titular de la DIA páginas 28, 29 y 30 y en anexo 6 y 10 de Adenda 1.

d-.) No se está ejecutando el llenado de zanjas en presencia del techo móvil. Indica transgresión al considerando 3.7.1.2 y 3.7.1.3.

e-.) Se está retirando material de las zanjas, en periodos anteriores a los dos años establecidos en la RCA. Expresa transgresión al considerando 3.7.2, Etapa de operación.

f-.) No se encuentra instalado cerco perimetral en la superficie del proyecto. Señala transgresión a las respuestas 39 de Adenda N° 1 y al considerando 3.7 de la RCA. Definición de las partes del proyecto.

En el mencionado reclamo, la empresa controvierte los cargos formulados justificando su actuar en diversas circunstancias que, de acuerdo a su entender, la exoneran



de responsabilidad, sea porque considera que satisfizo las obligaciones que se estiman incumplidas, o por no encontrarse suficientemente determinada la obligación respectiva. Añade que, en todo caso, ninguno de los cargos formulados da cuenta de la existencia de daño ambiental en los términos contenidos en la Ley N°19.300, y/o de haberse afectado la salud de los trabajadores. Precisa además que en el procedimiento administrativo seguido en su contra se han incumplido requisitos y formalidades legales esenciales, habiéndose afectado su derecho a defensa, entre otras razones, por la modalidad genérica de los cargos, y por la falta de descripción de hechos concretos en el acta de fiscalización.

Señala que en la fiscalización que da origen al proceso administrativo participaron autoridades con competencia ambiental, como la Seremi de Transportes, de Salud, de Medio Ambiente, de Telecomunicaciones y el SAG, pero en ninguno de los informes evacuados se contiene alguna solicitud de aplicación de sanciones en su contra, al tiempo que los Oficios remitidos por estas entidades sólo dan cuenta del parecer de los representantes de las mismas.

Refiere que la Resolución Exenta N°137 de 2012, de la Comisión de Evaluación Ambiental que rechazó su recurso de reposición, introdujo dos nuevas circunstancias de hecho



que trascienden a lo resolutivo del asunto, relacionadas con circunstancias que se consideraron agravantes de su responsabilidad, las que no integraron los cargos formulados, privándose a su parte de la oportunidad de defenderse y vulnerándose con ello el debido proceso.

Considera, por otra parte, que la sanción impuesta excede el límite legal pues la Ley N°20.473 limita la sanción de multa a la cantidad de 500 UTM, y, sin embargo, se le sometió al pago de una multa ascendente a 650 UTM, sin sustento legal.

Hace presente además que la Resolución N°137 de 2012 recién aludida, omite pronunciarse en relación al recurso jerárquico que dedujo, de manera subsidiaria, al de reposición.

Señala que las supuestas infracciones atribuidas a Colhue S.A., lejos de fundamentarse en expresa y previa preceptiva de rango legal, se las sustenta exclusivamente en supuestos incumplimientos a la RCA, siendo de advertir que en el caso en estudio no se ha establecido en modo alguno la necesaria relación o enlace entre los supuestos "incumplimientos" a la RCA y el contenido de alguna norma legal de naturaleza ambiental que supuestamente haya resultado infringida.

Esgrime por último que, por carecer la Resolución N° 137 de 13 de julio de 2012, confirmatoria de la Resolución



N° 24 de 31 de enero de 2012, de una debida y adecuada fundamentación, procede acoger el reclamo, dejando sin efecto la sanción de multa aplicada, o, rebajarla sustancialmente, con expresa condena en costas.

Octavo: Que la demandada, Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de O'Higgins, al contestar solicitó el rechazo con costas del reclamo aduciendo que en la especie se cumplen todos los presupuestos legales que legitiman el obrar de la administración toda vez que la sanción fue impuesta por autoridad competente, en uso de sus atribuciones legales, en un procedimiento que se ajustó al debido proceso, y todo ello en el marco de cumplir con la finalidad de la regulación ambiental, esto es, la protección del medio ambiente. Añade que los cargos formulados responden plenamente a determinados contenidos incumplidos de la RCA N° 31, evidenciándose conductas reincidentes ya sancionadas con anterioridad con multas que no se han pagado. Explica que la titular del proyecto ni siquiera ha cumplido las condiciones que voluntariamente se autoimpuso en la RCA.

Hace presente que tal comportamiento, reiterado, ha ocasionado que con fecha 7 de agosto de 2012, mediante Resolución N° 150, la COEVA revocó la RCA N° 31 antes mencionada, de tal forma que la empresa reclamante no



cuenta en la actualidad con autorización para funcionar. Pide que la demanda incoada sea desestimada, con costas.

Noveno: Que en el escenario antes descrito, el sentenciador de primer grado desestimó las alegaciones preliminares de haberse adicionado hechos nuevos en la Resolución N° 137 (que se pronunció sobre la reposición), y ello sobre la base de sostener que sólo se trató de los argumentos hechos valer precisamente para negar lugar a la reposición interpuesta, al tiempo que sostuvo que ninguna petición concreta contiene el reclamo en relación a un recurso jerárquico que asevera haber interpuesto. Respecto de la alegación de haber sobrepasado la sanción impuesta el tope de 500 UTA que contempla el artículo único de la Ley N° 20.473 se determina por el juzgador que tal límite está concebido para cada infracción a las disposiciones de la RCA, y es del caso que en la especie se trata de una pluralidad de cargos por infracciones cometidas por la reclamante.

En lo que concierne a lo medular del litigio, se hizo consistir en determinar si se incurrió o no por el titular en acciones u omisiones que han importado faltas o infracciones a las disposiciones contenidas en la RCA N° 31 de 2008 que aprobó la Declaración de Impacto Ambiental, el fallo de primer grado concluyó que la prueba aportada a los antecedentes da cuenta de haberse incurrido en las



infracciones detalladas en los cargos formulados, que se explicitan en las Resoluciones N° 24 y N° 137 reclamadas en autos, haciendo constar que la demandante no ha producido antecedentes de convicción suficientes para desvirtuar tales hechos asentados, así como tampoco para determinar que la sanción ha sido desproporcionada, razones todas por las que se decide desestimar el reclamo formulado, en todas sus partes, con costas.

Décimo: Que apelado el fallo recién aludido por la parte reclamante, previo a la vista de la causa en segunda instancia se notificó la suspensión del procedimiento por el Tribunal Constitucional en requerimiento formulado por la titular del proyecto, y posteriormente, se agregó a los autos copia de la sentencia dictada por ese Tribunal en el Ingreso N° 2946-2015, de fecha 27 de diciembre de 2016. Por la vía de esta sentencia, el Tribunal Constitucional acogió el requerimiento y declaró inaplicable por inconstitucional el inciso primero del artículo único de la Ley N° 20.473, de 13 de noviembre de 2010, norma ésta destinada a regir en el periodo intermedio entre el cese parcial de la vigencia de la Ley N° 19.300 cuyas reglas "rigieron hasta el 25 de enero de 2010, y la entrada en vigor de las nuevas normas aprobadas por la Ley N° 20.417, hecho que se produjo el 4 de marzo de 2013" (sic). La disposición en comento, en concepto del Tribunal Constitucional, da cuenta que el



legislador, teniendo ante sí las opciones consistentes en mantener la vigencia de las normas de la Ley N° 19.300, o, hacer aplicable in actum la nueva normativa de la Ley N° 20.417 en lo concerniente al régimen de fiscalización y sanciones, se decidió por formular, en ese artículo único, una regulación autónoma, en la que reprodujo el artículo 64 de la Ley N° 19.300, texto que -según refiere el fallo en comento- quedó aislado y descontextualizado del resto de las normas a las que estaba relacionado en el régimen anterior con el fin de determinar las circunstancias y condiciones a ponderar en la graduación de las sanciones. Tal despojo de normas auxiliares y complementarias atingentes (cuya era la situación de los artículos 24 y 25 de la Ley N° 19.300), permitió a las nuevas autoridades administrativas, dotadas de facultades de fiscalización y de sanción, determinar, no sólo las conductas que constituirían infracciones sancionables -soslayando el elemento relativo a la tipicidad- lo que per se impide una adecuada defensa del administrado, sino que también le fue permitido graduar, a su arbitrio, las sanciones e imponer, lo que da cuenta de la ausencia del elemento regulador de la proporcionalidad. Consideró en síntesis el Tribunal Constitucional, que la aplicación del inciso primero del citado artículo de la Ley 20.473 - que se hace nacer fuera de contexto- ha traído en la especie como resultado la



vulneración de la garantía constitucional contemplada en el artículo 19 N° 3 de la Constitución Política de la República, en tanto ha permitido perseguir y castigar a quienes incurrieran en indiferenciadas infracciones, con indiscriminadas penas, razón por la que se declara su inaplicabilidad por inconstitucionalidad.

Undécimo: Que la Corte de Apelaciones, en presencia de la sentencia del Tribunal Constitucional, y partiendo de la base que no existe controversia en cuanto a que a la acción incoada le es aplicable el artículo único de la Ley 20.473, determinó que el requerimiento al referido Tribunal fue formulado para que incidiera en estos autos la decisión allí alcanzada, razón por la que determinó que en tales condiciones, habiéndose declarado inaplicable el precepto en cuestión, era procedente desde luego, hacer lugar a las peticiones del recurso de apelación y por ende, revocar la sentencia en alzada acogiendo la reclamación intentada en autos.

Ahora bien, sin perjuicio de la anterior conclusión, la sentencia impugnada analiza y determina que -frente al enunciado que formula el juez a quo en el motivo octavo del fallo en orden a que la decisión del conflicto requiere determinar si la reclamante incurrió o no en faltas que puedan ser consideradas infracciones a las disposiciones de la RCA-, concluye que dichas faltas no existen. Tal



determinación la alcanza del análisis de los artículos 2 letra f) y 18 de la Ley N° 19.300 en su versión original, textos de los que desprende que la Declaración de Impacto Ambiental es sólo un documento descriptivo del proyecto a realizar, que se otorga bajo juramento y de cuyo contenido la autoridad ambiental deriva si cumple o no con la normativa ambiental.

El titular, bajo la forma de declaración jurada expresa que el proyecto cumple con la legislación ambiental vigente. Es una declaración pura y simple, no sometida a condiciones determinadas que sea perentorio cumplir, como sí ocurre con el Estudio de Impacto Ambiental.

En estas condiciones, y no habiéndose atribuido al reclamante incumplimiento de la normativa ambiental atingente, consideran los jueces que no procedía sancionarle por la vía de determinar incumplimientos a condiciones que no eran pertinentes en la Declaración de Impacto Ambiental aprobada por la RCA N° 31, razones de fondo por las que el fallo en mención consideró, además, que se justificaba la decisión revocatoria de la sentencia de primer grado, para declarar, en cambio, que se hace lugar al reclamo, dejando sin efecto la sanción de multa impuesta.

Duodécimo: Que llegados a este punto, y en relación a la acusada vulneración de los textos referidos como



infraccionados en el recurso de casación en el fondo, conviene precisar el tenor de la disposición del inciso primero del artículo único de la Ley N° 20.473 de noviembre de 2010 que regía a la época en que se dispuso la fiscalización a la ejecución del proyecto "Centro de manejo de Residuos Orgánicos Colhue", y se impuso la sanción reclamada.

El texto en referencia preceptúa 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. 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”.

Décimo tercero: Que el arbitrio en examen plantea, en primer lugar, que la decisión del Tribunal Constitucional de inaplicabilidad del inciso primero ya reproducido, no lo fue en términos absolutos y sólo estuvo referida a la genérica alusión hecha a “las normas y condiciones”, sin especificar tales conceptos, particularmente cuando se trata, como en este caso, de una Declaración de Impacto Ambiental. Expresa el recurso que la referencia del Tribunal Constitucional ha sido formulada respecto a la norma en abstracto, lo que no afecta a la situación de la especie en que la alusión a determinadas infracciones, hecha por las resoluciones administrativas impugnadas está reconducida, concretamente, a condiciones determinadas que están contenidas en la RCA N° 31, las que no fueron cumplidas. Sostiene la recurrente que, en lo demás, esto es, en cuanto al órgano competente para fiscalizar e imponer sanciones, y en lo que concierne al régimen sancionatorio, son elementos no afectados por la declaración del Tribunal Constitucional. Es así como en la descripción sancionatoria propiamente tal, el texto en comento reprodujo íntegramente el artículo 64 de la Ley N° 19.300 en su versión anterior, de modo tal que este último ha de considerarse vigente.



Décimo cuarto: Que para precisar los alcances de lo que puede considerarse una nueva regulación, en el contexto de la norma del inciso primero ya reproducido del artículo único de la Ley N° 20.473, y por ende, los alcances de los efectos de la decisión de inaplicabilidad dispuesta por el Tribunal Constitucional, preciso resulta hacer constar que efectivamente, tal como lo sostiene el recurso, el texto del artículo 64 de la Ley 19.300 -antes de la vigencia de la Ley 20.417 que contiene la nueva institucionalidad fiscalizadora ambiental-, señalaba que: "Corresponderá a los organismos del Estado que, en uso de sus facultades legales, participan en el sistema de evaluación de impacto ambiental, fiscalizar el permanente cumplimiento de las normas y condiciones sobre la base de las cuales se aprobó el Estudio o se aceptó la Declaración de Impacto Ambiental. En caso de incumplimiento, dichas autoridades podrán solicitar a la Comisión Regional o Nacional del Medio Ambiente, en su caso, la amonestación, la imposición de multas de hasta quinientas unidades tributarias mensuales e, incluso, la revocación de la aprobación o aceptación respectiva, sin perjuicio de su derecho a ejercer las acciones civiles o penales que sean procedentes.

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



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

Décimo quinto: Que también a los efectos del punto que interesa clarificar, resulta útil señalar -como lo hizo constar esta Corte en el Ingreso N° 14.432-2013-, que con fecha 26 de enero de 2016, fue publicada en el Diario Oficial la Ley N° 20.417, que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente. Su artículo 1° introdujo modificaciones a la Ley N° 19.300 y el artículo 2° creó la Superintendencia del Medio Ambiente y fijó su ley orgánica. A su turno, es pertinente indicar que dicho artículo 1°, en su numeral 59, sustituyó el artículo 64 de la Ley N° 19.300, por el siguiente:

“La fiscalización del permanente cumplimiento de las normas y condiciones sobre la base de las cuales se han aprobado o aceptado los Estudios y Declaraciones de Impacto Ambiental, de las medidas e instrumentos que establezcan los Planes de Prevención y de Descontaminación, de las normas de calidad y emisión, así como de los planes de manejo establecidos en la presente ley, cuando



correspondan, será efectuada por la Superintendencia del Medio Ambiente de conformidad a lo señalado por la ley".

A la vez, es importante destacar que el artículo 2° transitorio facultó al Presidente de la República para establecer, mediante decretos con fuerza de ley, las normas necesarias para fijar el personal del Ministerio del Medio Ambiente, del Servicio de Evaluación Ambiental, de la Superintendencia del Medio Ambiente (número 1) y para determinar la fecha de iniciación de actividades de las instituciones mencionadas y la fecha de supresión de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (número 6).

Asimismo, el artículo 3° transitorio estatuyó que el Ministerio del Medio Ambiente y el Servicio de Evaluación Ambiental, según corresponda, serán para todos los efectos los sucesores legales de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, en las materias de su competencia.

A su turno, el artículo 7° transitorio dispuso que los procedimientos de fiscalización y los sancionatorios iniciados con anterioridad a la vigencia de la presente ley, sigan tramitándose conforme a sus normas hasta su total terminación.

Finalmente, el artículo 9° transitorio de la ya citada Ley N° 20.417, determinó que las normas establecidas en los Títulos II (de la fiscalización), salvo el párrafo 3°, y III (de las infracciones y sanciones) del Artículo Segundo



de la presente ley, que crean la Superintendencia del Medio Ambiente, entrarán en vigencia el mismo día que comience su funcionamiento el Tribunal Ambiental.

Ha sido en el escenario precedentemente descrito que el 13 de noviembre de 2010, se publicó en el Diario Oficial la Ley N° 20.473, encabezada como el texto que: "Otorga transitoriamente, las facultades fiscalizadoras y sancionadoras que indica a la Comisión señalada en el artículo 86 de la Ley N° 19.300", cuyo artículo único inciso primero ya fue reproducido en el fundamento duodécimo de este fallo.

Interesa precisar que el enunciado de la ley resume su finalidad, consistente en otorgar transitoriamente las facultades que luego describe, a la Comisión prevista en el artículo 86 de la Ley N° 19.300, esto es, a la reclamada en estos autos, la Comisión de Evaluación Ambiental (COEVA).

Completando el marco normativo atinente al presente conflicto, cabe consignar que en virtud de los artículos 18, 20 y 23 del Decreto con Fuerza de Ley N° 4 de 2010, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia -que fijó la planta de personal del Ministerio del Medio Ambiente y del Servicio de Evaluación Ambiental-, la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) fue suprimida de pleno derecho a partir del 1° de octubre de 2010.



Décimo sexto: Que del estudio comparativo de los cuerpos legales reseñados, se desprende que el legislador sustituyó un precepto por otro -artículo 64 de la Ley N° 19.300-, pero con la derogación de la antigua norma no empezó a regir la nueva que sustituyó a la anterior, por cuanto la preceptiva transitoria de la Ley N° 20.417 supeditó el ejercicio de las facultades fiscalizadoras y sancionadoras de la Superintendencia del Medio Ambiente, al inicio del funcionamiento del Tribunal Ambiental. De este modo, se produjo la supervivencia del artículo 64 de la Ley N° 19.300 en su antigua redacción, reproducido en análogos términos en el artículo único de la ley N° 20.473 de forma tal que los hechos que son objeto del procedimiento administrativo materia de autos deben gobernarse por sus disposiciones al haberse declarado inaplicable el artículo único citado. Confirma esta conclusión el espíritu que animó la dictación de la Ley N° 20.473, cuyo objetivo fue solucionar un problema orgánico que se produjo a partir del 1° de octubre de 2010, atendido que la Comisión Nacional del Medio Ambiente se suprimiría de pleno derecho el día 30 de septiembre de 2010, de manera que a contar de esa fecha no habría organismo administrativo con facultades sancionadoras en materia de incumplimiento de las condiciones contenidas en la Resolución que aprueba un Estudio o acepta una Declaración de Impacto Ambiental.



A este resultado conduce también la remisión a la historia fidedigna del establecimiento de la Ley N° 20.473, registrada en las actas de la Biblioteca del Congreso Nacional, que señala en lo pertinente: "...el Honorable Senador señor Longueira se refirió a la necesidad de tramitar en el más breve plazo la iniciativa, por cuanto al concluir la existencia legal de la Comisión Nacional del Medio Ambiente CONAMA y dada la circunstancia que la entrada en vigor de la Superintendencia del Medio Ambiente se encuentra supeditada la implementación del Tribunal Ambiental, se producirá un lapso durante el cual no se radicará en organismo alguno las facultades fiscalizadoras y sancionatorias que la Ley N° 20.417 otorga a la Superintendencia del Medio Ambiente. Agregó que una vez que entre en vigencia el Tribunal Ambiental, el proyecto de ley que lo crea, considera un plazo mínimo de seis meses para que entre en funcionamiento y, en consecuencia, al no existir en dicho periodo un organismo con las competencias señaladas, es preciso legislar sobre el particular. El Subsecretario del Medio ambiente, señor Ricardo Irarrázabal, expresó que el vacío legal se origina en el hecho que el articulado transitorio de la Ley N° 20.417, que crea el Ministerio, la Superintendencia y el Servicio de Evaluación Ambiental, no consideró el tiempo que media entre la supresión de pleno derecho de la comisión Nacional



del Medio Ambiente CONAMA, y sus órganos, entre ellos, las Comisiones Regionales del Medio Ambiente COREMAS y el inicio del funcionamiento del Tribunal Ambiental. Añadió que actualmente son las COREMAS las entidades competentes para ejercer la facultad sancionatoria, expresando que conforme lo dispone la mencionada Ley N° 20.417, las facultades fiscalizadoras y sancionatorias son de competencia de la Superintendencia del Medio Ambiente, la que se encuentra supeditada al día de inicio de funcionamiento del Tribunal Ambiental. En relación a los plazos, afirmó que el decreto con fuerza de ley de encasillamiento y de traspaso de personal- que ya se encuentra ingresado en la Contraloría General de la República, para el trámite de toma de razón- probablemente se encontraría tramitado a fines del mes de septiembre o al inicio del mes de octubre, extinguiéndose, en consecuencia en la misma fecha la CONAMA e iniciándose, por consiguiente, el funcionamiento del Ministerio de Medio Ambiente y del Servicio de Evaluación Ambiental. Añadió el señor Subsecretario del Medio Ambiente, que a consecuencia de la situación referida anteriormente, se deroga el artículo 64 de la Ley N° 19.300, que establece que la fiscalización de las Resoluciones de Calificación Ambiental son de competencia de los servicios sectoriales, los que una vez instruido el procedimiento, proponen a la COREMA



respectiva la aplicación de una sanción, la que finalmente, es el órgano que sanciona. Con el propósito de subsanar la situación expuesta, el señor subsecretario expresó que la iniciativa propone entregar, temporalmente, la competencia sancionatoria a la Comisión a que se refiere el artículo 86 de la Ley N° 19.300, precisando que ésta tiene una composición básicamente similar a la de las actuales COREMAS, en las que, además, se ha considerado al Director Regional del Servicio de Evaluación Ambiental. Relevó que durante el periodo señalado, la facultad fiscalizadora continuará en los servicios sectoriales con competencia ambiental, en tanto que la potestad sancionadora será de competencia del organismo que reemplazará a las actuales Coremas, vale decir, la Comisión de Evaluación a que se refiere el artículo 86 de la Ley N° 19.300 sobre Bases del Medio Ambiente. De esta manera, acotó, el servicio sectorial correspondiente instruye la fiscalización y procedimiento y propone a la Comisión de Evaluación la aplicación de una de las sanciones que establece la Ley N° 19.300, esto es amonestación, multa o revocación de la Resolución de Calificación Ambiental" (página 16, en historia de la ley, en www.bcn.cl).

Lo anterior significa que, mientras no se dictaran los Decretos con Fuerza de Ley previstos en el artículo 2° transitorio de la Ley N° 20.417 y se cumpliera el plazo



señalado en ellos para el inicio de funcionamiento de las instituciones, la CONAMA seguía subsistiendo con todas sus atribuciones. Conforme a ello, sólo cabe concluir que el legislador dio por sentado que en el tiempo intermedio que transcurrió entre la publicación de la Ley N° 20.417 y la supresión de pleno derecho de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, no hubo modificación de la institucionalidad en lo relativo a la fiscalización ambiental, pues la entrada en vigencia de la mencionada ley en ese aspecto estaba diferida y subordinada al funcionamiento del Tribunal Ambiental, según lo prescrito por el artículo 9 transitorio de la Ley N° 20.417. De acuerdo a este criterio, surge como conclusión que la entrada en vigencia de las modificaciones a la Ley N° 19.300, dispuestas por la Ley N° 20.417, dependía de estar las mismas vinculadas a las competencias -en la especie, de fiscalización y sanción- entregadas a un nuevo órgano, como en este caso, a las de la Superintendencia del Medio Ambiente.

Décimo séptimo: Que teniendo en consideración los textos reproducidos, la historia fidedigna del establecimiento del artículo único de la Ley N° 20.473 y los fines propuestos por la legislación ambiental, en íntima concordancia con la garantía constitucional consagrada en el artículo 19 N° 8 de la Constitución



Política de la República que se traduce en el derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación, surge con nitidez que la principal finalidad innovadora del texto en comento -artículo único de la Ley N° 20.473-, destinado a regir transitoriamente, no fue otra que la de otorgar competencia al nuevo órgano ambiental creado por la Ley N° 20.417, la Comisión de Evaluación Ambiental, para llevar a cabo la fiscalización en el cumplimiento de las RCA, sea de Estudio o de Declaración de Impacto Ambiental, facultándola además para imponer las sanciones allí descritas, que se corresponden con las consignadas en el texto anterior del artículo 64 de la Ley N° 19.300. En modo alguno pudiera entenderse -precisamente en atención a la entidad del bien jurídico protegido -que, declarada la inaplicabilidad del régimen sancionatorio del artículo único de la Ley N° 20.473, los incumplimientos y faltas perpetradas en el proceso de ejecución de una Declaración de Impacto Ambiental, quedarían impunes. Antes bien, y tal como lo resolvió esta Corte en la sentencia citada, Rol N° 14.432-2013, ha de concluirse que pervive el sistema sancionatorio del texto anterior, ya aludido, esto es, del artículo 64 de la Ley N° 19.300.

Décimo octavo: Que, en las condiciones antes expresadas, se tiene, por un lado que se ha determinado que es el contenido de la Declaración de Impacto Ambiental y



las descripciones del proyecto -en cuanto a su emplazamiento y operatividad- lo que condujo a su aprobación. La circunstancia que, a la época de la RCA no rigieran, con regulación legal, condiciones específicas para la DIA, y que se considerase una declaración pura y simple, no significa que su ejecución pudiera llevarse a cabo de cualquier forma. Tal como lo ha sostenido reiteradamente esta Corte, si en el contenido de una RCA se contemplan medidas y la descripción de las modalidades de ejecución del proyecto, es indudable que su incumplimiento genera un eventual peligro de afectación del medio ambiente, sea que se trate de un EIA o de una DIA, lo que la autoridad correspondiente no puede soslayar ante el imperativo del principio preventivo que integra la piedra angular de la normativa medioambiental, como lo demuestran, entre otros, los textos de los artículos 2° letra j) y 10 de la Ley 19.300.

Décimo noveno: Que en efecto, el artículo 2°, letra j), de la Ley N° 19.300 señala que la Evaluación de Impacto Ambiental, es "el procedimiento, a cargo del Servicio de Evaluación Ambiental, que, en base a un Estudio o Declaración de Impacto Ambiental, determina si el impacto ambiental de una actividad o proyecto se ajusta a las normas vigentes".



El artículo 10 del referido texto normativo contiene un listado de los proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, en cualesquiera de sus fases, los que deberán someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental. Interesa destacar en esto, que los proyectos señalados en la referida norma deben ingresar al sistema por vía de la DIA o EIA. En efecto, si alguno de aquéllos genera al menos uno de los efectos o presenta alguna de las características reseñadas en el artículo 11 del texto normativo, deberá ingresar a evaluación mediante EIA; si no los genera, pero está en el listado del mencionado artículo 10, debe ingresar por una DIA.

Como se observa, el artículo 10 refiere la existencia de "impacto" ambiental, de modo que tanto los proyectos que tienen RCA provenientes de EIA como de DIA, pueden generar efectos en el medio ambiente, mismos que se encuentran definidos en la letra k, del artículo 2° de la Ley N° 19.300, como toda alteración del medio ambiente, provocada directa o indirectamente por un proyecto o actividad en un área determinada. Así, la diferencia entre el EIA y la DIA, sólo se vincula con la envergadura del impacto y la previsibilidad de su ocurrencia.

Lo anterior permite concluir que los sentenciadores yerran al sostener que una DIA debe ser pura y simple en el sentido que no puede contener modalidades de



operatividad y ejecución, cualquiera sea la denominación que se asigne a las mismas, y, de esa errada comprensión, derivan que la sanción impuesta es improcedente. Tal razonamiento tiene su origen en la distorsionada percepción relativa a que la DIA, per se, no puede generar impactos en el medioambiente, aseveración que no tiene asidero en la normativa expuesta precedentemente. Es más, basta citar la definición entregada por el legislador para la DIA, para entender que la actividad vinculada a ella sí genera impactos. Es así como el artículo 2, letra f), señala a su respecto, que consiste en: "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**" (el destacado es nuestro).

Así, es importante recalcar que las medidas comprometidas en una RCA, buscan mitigar, compensar o reparar el impacto ambiental vinculado a un proyecto si el mismo proviene de un EIA o, en el caso de estar contenidas en una DIA, aquellas buscarán hacerse cargo del efecto ambiental que se considera de menor entidad, orientándose además a prevenir la ocurrencia de uno de mayor envergadura, siendo ésta la razón por la que se comprometen



seguimientos de variables medioambientales que permitan verificar que la prognosis respecto de la inexistencia de impactos mayores se mantiene en el tiempo.

Vigésimo: Que a todo lo anterior cabe agregar que no se discutió la efectividad de las circunstancias fácticas de que da cuenta el Acta de Fiscalización de 2 de febrero de 2011 de la Seremi del Medio Ambiente, ni que éstas concuerdan en su contenido con los Oficios emanados de la Seremi de Salud, Seremi de Transportes, ambas de la Región de O'Higgins, y del SAG. Si se considera además que tales hechos -como se determinó- se corresponden con los seis cargos en definitiva formulados a la reclamante, no cabe sino concluir que el fallo atacado lo que ha hecho es calificar de modo diferente la evidencia recogida en autos. Sin embargo, si además de lo asentado en lo que precede se considera que la titular del proyecto, en relación a la ejecución del mismo, no discutió ni desvirtuó que omitió ceñirse a las menciones expresamente descritas en la RCA, que determinaron su aprobación, e integraron los cargos formulados, sino que recondujo su defensa a su percepción de un mejor manejo de la situación, y al contenido que en abstracto corresponde a una DIA, no es posible soslayar que, en concreto, efectivamente incurrió en incumplimiento de aquellas disposiciones incorporadas en los considerandos respectivos, así como tampoco se ajustó a los términos de



las respuestas dadas en relación a la Adenda N° 1, como se expresó en los cargos formulados, razones por las que resultaba procedente que la COEVA determinara sancionar, como lo hizo, atendida la pluralidad de infracciones.

Vigésimo primero: Que al determinar los jueces que la decisión de inaplicabilidad del Tribunal Constitucional pudo comprender el texto íntegro del artículo único de la Ley 20.473, y que no resultaba aplicable el artículo 64 en su texto anterior a la modificación introducida por la Ley N° 20.417, han incurrido en vulneración de ambos textos citados, razón que resulta ser suficiente para disponer la anulación del fallo haciendo lugar al recurso de casación en el fondo intentado, toda vez que los yerros anotados han tenido influencia sustancial en lo decisorio del mismo por cuanto, de haber dado cabal aplicación a sendas disposiciones legales, se habría determinado la confirmación del fallo apelado.

Vigésimo segundo: Que lo recién consignado y concluido torna inoficioso incurrir en otra clase de consideraciones en relación al resto de las normas denunciadas como infringidas.

Por estos fundamentos y de conformidad, además, con lo dispuesto por los artículos 764, 765, 767, 768 y 805 del Código de Procedimiento Civil, se declara que **se acoge** el recurso de casación en el fondo deducido en el primer



otrosí de la presentación de fojas 377, en contra de la sentencia de diecinueve de mayo de dos mil diecisiete, que rola a fojas 372 y siguientes, la que, en consecuencia, se anula y se la reemplaza por la que se dicta en forma separada y sin nueva vista, a continuación.

Acordada con el **voto en contra** de los Ministros señora Egnem y señor Prado, quienes fueron del parecer de desestimar el recurso de nulidad sustancial por adolecer de falta de fundamentación adecuada y coherente, y contener razonamientos alternativos o subsidiarios. En efecto, enfrentado el caso a la sentencia del Tribunal Constitucional que declaró inaplicable por inconstitucional el inciso primero del artículo único de la Ley 20.473, el recurrente postula en primer lugar que tal declaración no ha sido expedida en términos absolutos, y que sólo estuvo referida a la genérica frase relativa a la facultad de la autoridad administrativa que indica para fiscalizar el permanente cumplimiento de "las normas y condiciones", sobre la base de las cuales se aprobó el Estudio o se aceptó la Declaración de Impacto Ambiental. En tal sentido cabe entender, y así se expresa, que no se afectó la competencia entregada a las autoridades ambientales que el texto menciona, ni el régimen sancionatorio que en su contenido replica el texto del artículo 64 de la Ley 19.300, en su texto original. Sin embargo, a continuación



de lo dicho expresa que, aun cuando se entendiera que el texto del citado artículo único fue declarado inaplicable en términos absolutos, de todas maneras procedía aplicar la sanción materia de esta causa, toda vez que, tal como ya lo ha declarado esta Corte Suprema en los autos Ingreso N° 14.432-2013, pervive -a estos efectos- el texto del artículo 64 recién aludido, que contiene idéntico catálogo de sanciones.

Tales planteamientos alternativos, llamados a regir sólo para el caso que uno de ellos no sea acogido, pugnan abiertamente contra el carácter de derecho estricto del recurso en examen cuya finalidad no es otra que la de fijar la correcta inteligencia y aplicación de la ley, sin que sea posible dotarlo de un carácter dubitativo en tanto se abre la posibilidad de aplicar la ley a lo menos, de dos maneras distintas. Tal formulación del libelo recursivo produce el efecto de dejar los preceptos en que se funda, desprovistos de la necesaria certeza y asertividad, razón fundamental por la que, en concepto de quienes disienten el mismo debe ser desestimado.

Regístrese y devuélvase con sus agregados.

Redacción a cargo de la Ministra Sra. Egnem y de la disidencia, de sus autores.

Rol N° 34.349-2017.



Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros Sr. Sergio Muñoz G., Sra. Rosa Egnem S., Sra. María Eugenia Sandoval G. y Sr. Arturo Prado P. y el Abogado Integrante Sr. Jorge Lagos G. No firma, no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo de la causa, el Abogado Integrante señor Lagos por estar ausente. Santiago, 21 de agosto de 2018.



Autoriza el Ministro de Fe de la Excma. Corte Suprema

En Santiago, a veintiuno de agosto de dos mil dieciocho, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.

