**Ficha grupo 11**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **1.** | **Caso** | Derrame de hidrocarburos ENAP Quintero |
| **2.** | **Pregunta jurídica**  **del caso** | ¿Puede ampliarse (o a contrario sensu, restringirse) la competencia, y particularmente las facultades de fiscalización y sanción de la Superintendencia de Medio Ambiente, y consecuentemente alcanzar conductas asociadas a instalaciones anteriores a la existencia del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental?  En este contexto, y para responder una pregunta como la anterior, asociada a la interpretación de una norma relativa al ámbito de competencia de un órgano del Estado, ¿es lícito acudir al elemento teleológico de la norma? |
| **3.** | **Materia** | Derecho Administrativo Sancionador |
| **4.** | **Rol:** | 15.549-2017 de la Excma. Corte Suprema |
| **5.** | **Recurrente:** | Sindicatos de Trabajadores Independientes, Pescadores Artesanales, Buzos Mariscadores y Ramos Similares, de las caletas Ventanas y Horcón |
| **6.** | **Recurrido:** | Superintendencia del Medio Ambiente |
| **9.** | **Integración:** | Tercera Sala: Ministros Sr. Sergio Muñoz G., Sra. Rosa Egnem S., Sra. María Eugenia Sandoval G., Sr. Carlos Aránguiz Z. y Sr. Arturo Prado P. |
| **10.** | **Redacción:** | Ministro Sr. Muñoz; disidencias redactadas por sus autores, ministra Sra. Sandoval y ministro Sr. Prado |
| **11.** | **Votación:** | Se acoge recurso de casación en el fondo por mayoría 3-2, concurriendo con su voto favorable los ministros Sres. Muñoz, Egnem y Aránguiz. En la disidencia, los ministros Sres. Sandoval y Prado están por el rechazo del recurso. |
| **13.** | **Considerandos relevantes:** | Voto de mayoría:  **CUARTO:** La SMA se encuentra revestida, por disposición legislativa, de facultades tanto fiscalizadoras como sancionatorias.  **SEXTO:** La SMA tiene a su cargo la labor de fiscalización en materia ambiental, encontrándose facultada para realizarla directamente a través de programas de fiscalización, así como para determinar que esta labor sea realizada por el órgano sectorial con competencia específica en la materia a fiscalizar, elaborando subprogramas de fiscalización.  **SÉPTIMO:** El derecho garantizado en el artículo 19 n.° 8 de la Constitución Política cautela propiamente el medio ambiente, entendido éste como un sistema global que comprende elementos físicos, socioculturales y relacionales (aplica fallos roles 396 de 2009 y 4033 de 2013). El artículo 19 n.° 24 de la Constitución autoriza la limitación del derecho de propiedad en aras de la conservación del patrimonio ambiental, constituyendo ésta un deber del Estado. La preservación de la naturaleza constituye un bien jurídico de tal entidad que ninguna actividad productiva justifica su sacrificio (cita Mensaje de la Ley n.° 19.300).  **OCTAVO:** Lo señalado en el considerando anterior debe ser tenido en cuenta al considerar la labor de la Superintendencia del Medio Ambiente, cuyas facultades (establecidas en los arts. 2 y 35 de su ley orgánica) son parte de la normativa destinada a cautelar el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. En consecuencia, sus atribuciones y facultades no pueden ser comprendidas como limitadas exclusivamente a la fiscalización y sanción de las conductas transgresoras vinculadas con actividades que hayan sido sometidas al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. El deber del Estado de proteger el medio ambiente impide esta interpretación restringida, sobre todo cuando ello podría llevar a la omisión de las conductas necesarias para salvaguardar el medio ambiente de daños ya producidos o se podría abordar la solución de los mismos con una mirada ajena al derecho del medio ambiente.  **DÉCIMO PRIMERO:** Se concluye que los jueces recurridos incurrieron en un error de derecho, toda vez que se restringieron las atribuciones de la SMA, lo que no se condice con el Artículo 2º de la LOSMA.  Voto de minoría Sra. Sandoval:  **5)** La sola lectura del artículo 2° de la Ley Orgánica de la SMA permite apreciar que esta Superintendencia se encuentra facultada exclusivamente para fiscalizar y sancionar los incumplimientos a los instrumentos de gestión ambiental mencionados en el mismo artículo 2°.  **6)** La historia fidedigna de la Ley n.° 20.417 permite establecer que la intención del legislador fue circunscribir la competencia de la SMA a los instrumentos de carácter ambiental que aprueben proyectos que hayan sido evaluados por el SEA, quedando fuera las materias y actividades no comprendidas en estos instrumentos, las que continuarán siendo de competencia del organismo sectorial en cuestión.  **7)** Así las cosas, el legislador no quiso dotar a la SMA de una competencia que pudiera considerarse retroactiva.  Voto de minoría Sr. Prado:  **2)** Los artículos transitorios de la Ley n.° 20.417 no contienen normas excepcionales respecto de la entrada en vigor de esta ley.  **3)** Al no existir remisión a situaciones anteriores a su entrada en vigencia, resulta imposible aplicar las normas relativas al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental a una instalación construida antes de la existencia de éste.  **7)** Siendo imposible aplicar la Ley n.° 20.417 retroactivamente, las instalaciones anteriores a la existencia de la SMA y del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental deben regirse por las normas vigentes a la época de su construcción. |
| **14.** | **Comentario:**  El fallo recae sobre un caso en el que resulta necesario interpretar las normas jurídicas que establecen la potestad o competencia de la Administración (en este caso la SMA) para fiscalizar y sancionar actividades susceptibles de generar afectaciones o daños al medio ambiente.  Frente a este problema, el voto de mayoría adopta una solución de índole finalista y consecuencialista. Finalista, porque acude a la importancia de los bienes jurídicos protegidos por la legislación ambiental (derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación e importancia de la preservación del medio ambiente por parte del Estado) para interpretar de forma amplia las normas que establecen el objeto y las facultades sancionatorias de la SMA (artículos 2 y 35 de su ley orgánica). Y consecuencialista, porque da a entender que si estas normas se interpretasen de otro modo se estaría permitiendo que se omitieran conductas necesarias para la salvaguarda del medio ambiente.  En nuestra opinión la solución adoptada por el voto de mayoría podría considerarse materialmente justa o bienintencionada, ya que lo que busca es evitar que un hecho susceptible de generar daño ambiental quede inmune a la fiscalización de un órgano especializado en la materia (la SMA). No obstante, creemos que esta solución carece de base en el texto expreso de la ley.  En este sentido, el voto de mayoría yerra al entender que las potestades de fiscalización y sanción de la SMA puedan extenderse a instalaciones no comprendidas en un instrumento de carácter ambiental, por la sencilla razón de que dicha situación no se encuentra cubierta por ni el artículo 2° ni por el artículo 35 de la Ley Orgánica de dicha Superintendencia. El texto de estos artículos circunscribe esta potestad precisamente a la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones contenidas en instrumentos de carácter ambiental, tales como Resoluciones de Calificación Ambiental, Planes de Prevención y/o de Descontaminación.  Así, la SMA debe ejercer sus potestades de fiscalización únicamente en atención a las autorizaciones ambientales dictadas en el contexto de un determinado proyecto o actividad, no pudiendo revisar aquellos proyectos o actividades que no han ingresado al Sistema de Evaluación Ambiental o que habiendo ingresado con posterioridad versen sobre materias o elementos diversos o no considerados en las autorizaciones ambientales de que se trate.  Es necesario tener presente, además, que de acuerdo a lo señalado en el inciso primero del Artículo 2º de la LOSMA, le corresponde a la SMA ejecutar, organizar y coordinar el seguimiento y fiscalización de todos aquellos otros instrumentos de carácter ambiental que establezca la ley. Luego, la SMA posee facultades de fiscalización directa, pero también detenta facultades o poder de dirección de la fiscalización ambiental de otros órganos de la Administración del Estado, pudiendo ejercer fiscalizaciones programadas, ejecutadas directamente por la SMA, o fiscalizaciones subprogramadas, ejecutadas directamente por los órganos sectoriales o por sujetos privados a través de entidades acreditadas. Asimismo, la ley le entrega a la SMA la potestad sancionatoria en materia ambiental, con carácter sancionatorio general en un contexto de supletoriedad de fiscalizaciones y sanciones, correspondiéndole, en virtud del literal t) del Artículo 3º de la LOSMA, fiscalizar el cumplimiento de las demás normas e instrumentos de carácter ambiental que no estén bajo el control y fiscalización de otros órganos del Estado (BERMÚDEZ SOTO, Jorge (2014): *Fundamentos de Derecho Ambiental,* 2º Edición, Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso, pp. 449 y ss.).  Ahora bien, en nuestro medio, resulta indiscutible que el principio de juridicidad impone a los órganos del Estado a una vinculación positiva al derecho, esto es, que ellos únicamente pueden actuar en los casos y en la forma en que la ley expresamente los ha habilitado para actuar. Tal es el único sentido que cabe extraer del texto del inciso 2° del artículo 7° de la Constitución Política de la República. Puede estarse de acuerdo o en desacuerdo con este sistema de vinculación positiva, pero la realidad es que *de lege lata* constituye derecho vigente.  En el presente caso, el tribunal debía interpretar la norma legal que habilita a un órgano de la Administración del Estado (la SMA) para fiscalizar y eventualmente sancionar a particulares. Se trataba de la norma que atribuye al órgano su competencia, es decir, el análisis del tribunal recaía sobre el aspecto más básico y primero de entre los que debe enjuiciar un tribunal en la revisión de una actuación administrativa. Este tipo de normas, en nuestra opinión, no debiesen requerir interpretación, y si ella fuera necesaria, la única posible es una interpretación restrictiva; los órganos de la Administración tienen competencia o no la tienen. Una interpretación amplia o extensiva de las normas sobre competencia de los órganos del Estado es susceptible de generar altas dosis de inseguridad jurídica; los destinatarios de la coacción estatal debemos poder conocer de antemano cuáles son los poderes con que cuenta la Administración y hasta dónde llegan sus facultades. No se trata aquí, siquiera, de tipicidad; no nos referimos a que la ley deba detallar con un elevado grado de precisión cuáles son las conductas que conllevarán una sanción administrativa, sino simplemente a que debe existir certeza sobre si un órgano tiene potestad para sancionar o no.  En el contexto del Derecho Administrativo Sancionador se ha entendido que sólo pueden imponer sanciones los órganos que cuenten con competencias sancionadoras. Luego, estas competencias sancionadoras deberán cumplir con requisitos o elementos de existencia, a saber, aquellos que se desprenden de los artículos 6º y 7º de la Constitución y del artículo 2º del la LOCBGAE, y, en los que nos interesa, con condiciones de ejercicio. Así, las potestades sancionatorias deben ser expresas y específicas, y no se presumen, lo que es coherente con el principio de vinculación positiva de la Administración con la ley. En síntesis, la acción administrativa que traspasa los limites de la competencia es incompetente. La competencia debe ser ejercida en derecho estricto y si la rebasa estaremos en presencia de abuso o exceso de poder (OSORIO VARGAS, Cristóbal (2017): *Manual de Procedimiento Administrativo Sancionador, Parte General,* Segunda edición revisada, aumentada y actualizada, Santiago, Editorial Legal Publishing, p. 263 y ss.).  Los bienes jurídicos a los que alude el voto de mayoría en los considerandos 7° y 8° del fallo en comento (derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación e importancia de la preservación del medio ambiente por parte del Estado) son de una importancia innegable. A nuestro entender, los bienes y valores jurídicos que impregnan toda un área particular del derecho, pueden y deben ser utilizados como elementos de interpretación allí donde las normas sean oscuras o inciertas, allí donde admitan más de una interpretación o donde existan conceptos jurídicos indeterminados, pero no es este el caso; la controversia jurídica se refiere a la norma que establece la competencia del órgano de la Administración para actuar, la cual -como dijimos- sólo puede ser interpretada de forma estricta, ya que el ordenamiento atribuye las competencias en forma específica.  A mayor abundamiento, debe tenerse presente que la competencia que el tribunal ha interpretado de forma extensiva no es cualquiera, sino una potestad sancionatoria. La doctrina es pacífica en cuanto a que las potestades sancionadoras deben ser expresamente atribuidas por ley (BERMÚDEZ SOTO, Jorge (2014): *Derecho Administrativo General,* Tercera edición actualizada, Santiago, Editorial Legal Publishing, p. 326).  Por último, cabe señalar que, en el caso concreto, la interpretación restrictiva de la competencia para sancionar no hubiese equivalido a la impunidad. En efecto, la propia SMA, al declarar su propia incompetencia para sancionar a ENAP Refinería Aconcagua S.A., señaló que la autoridad competente para conocer del derrame en cuestión es la Autoridad Marítima, ya que, en conformidad con el inciso 2° del artículo 2° de la Ley Orgánica de la SMA, la autoridad marítima conserva todas sus competencias y potestades de fiscalización para imponer sanciones respecto del estanque donde ocurrió el derrame. Es del caso señalar que el Título IX del Decreto Ley n.° 2.222 de 1978 (Ley de Navegación) contiene un Párrafo completo (artículos 142 y siguientes) que regula de manera específica los derrames de hidrocarburos y establece sanciones para dicha conducta. Asimismo, existe un Reglamento para el Control de la Contaminación Acuática (aprobado por Decreto n.° 1, de 1992, del Ministerio de Defensa), que establece multas muy altas, determinadas en pesos oro, por las conductas relativas a la contaminación acuática. Estas sanciones pueden alcanzar, en general, sumas de hasta 1.000.000 pesos oro (más de 8,8 millones de dólares), suma que resulta incluso superior a la multa monetaria más alta que puede imponer la SMA, de 10.000 Unidades Tributarias Anuales (cerca de 8,1 millones de dólares).  Además, es relevante considerar que la SMA detenta facultades sancionatorias, mientras que existe dispersión en las atribuciones de fiscalización, las que pueden ser desarrolladas por diversos órganos de la administración (BERMÚDEZ SOTO, Jorge (2014): *Fundamentos de Derecho Ambiental,* 2º Edición, Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso, p. 475). Así, y de acuerdo al inciso segundo del artículo 2º de la LOSMA, los organismos sectoriales que cumplan funciones de fiscalización ambiental, conservarán sus competencias y potestades de fiscalización, en todas aquellas materias e instrumentos que no sean de competencia de la SMA, pudiéndose en la especie haberse dictado instrumentos especiales de coordinación entre la propia SMA y los órganos con competencias de fiscalización, y particularmente la autoridad marítima, o simplemente, como se señaló precedentemente, haberse permitido el desenvolvimiento de las facultades fiscalizadoras y sancionatorias de la autoridad marítima, manteniéndose la supletoriedad de las facultades fiscalizadoras y sancionatorias de la propia SMA. | |