

2024

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 14.904-2023 INA

[24 de octubre de 2024]

**REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 51, PARTE
FINAL, DE LA LEY N° 20.283, SOBRE RECUPERACIÓN DEL BOSQUE
NATIVO Y FOMENTO FORESTAL**

INMOBILIARIA COLACO SPA.

**EN EL PROCESO ROL N° 7167-2023, SEGUIDO ANTE EL SEGUNDO JUZGADO DE
POLICÍA LOCAL DE PUERTO MONTT**

VISTOS:

Que, Inmobiliaria Colaco SpA. acciona de inaplicabilidad respecto del artículo 51, parte final, de la Ley N° 20.283 sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal, en el proceso Rol N° 7167-2023, seguido ante el Segundo Juzgado de Policía Local de Puerto Montt.

Precepto legal cuya aplicación se impugna:

El texto de los preceptos legales impugnados dispone lo siguiente en su parte destacada:

“Ley N° 20.283

(...)

“Artículo 51.- Toda corta de bosque no autorizada hará incurrir al propietario del predio, o a quien la ejecute, en una multa equivalente al doble del valor comercial de los productos cortados o explotados, con un mínimo de 5 unidades tributarias mensuales por hectárea. Cuando los productos se encontraren en poder del infractor, caerán además en comiso, y serán enajenados por la Corporación. Si los productos provenientes de la corta no autorizada hubieren sido retirados total o parcialmente del predio, el infractor será sancionado con la multa señalada precedentemente, incrementada en 200%.”

Síntesis de la gestión pendiente y del conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal

La requirente indica ser propietaria del inmueble rural denominado Lote 2, de una extensión de 132,69 hectáreas, ubicado en el sector Huayún de la comuna de Calbuco, Región de Los Lagos. Este predio se encuentra inscrito a fojas 635, número 635 del Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces de Calbuco, correspondiente al año 2021, con rol de avalúo N° 535-631.

Con el propósito de desarrollar el proyecto denominado Reserva de Huayún, consistente en la subdivisión de predios rústicos de 5.000 metros cuadrados según lo permite el Decreto Ley N°3.516 de 1980, la requirente consultó a Corporación Nacional Forestal (CONAF) sobre la eventual necesidad de un plan de manejo. Los funcionarios de CONAF advirtieron que para este tipo de obras solo autorizarían un plan de manejo previa aprobación de un estudio de impacto ambiental o, al menos, una consulta de pertinencia, anticipando que, de no cumplir con estas exigencias, rechazarían el plan de manejo aduciendo diversas causales técnicas y/o legales.

Pese a considerar arbitrario este requerimiento, el 03 de septiembre de 2021, Inmobiliaria Colaco SpA. ingresó una consulta de pertinencia ante la Dirección Regional de Los Lagos del Servicio de Evaluación Ambiental. Esta fue resuelta por Resolución Exenta N° 202110101556 de 7 de octubre de 2021, determinando que el desarrollo del proyecto no requería ingreso obligatorio al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. No obstante, los funcionarios de CONAF insistieron verbalmente en la exigencia de una evaluación de impacto ambiental, rechazando el plan de manejo y suspendiendo su tramitación a la espera de un pronunciamiento de la Superintendencia de Medio Ambiente (SMA).

La requirente destaca que la SMA, mediante Ordinario N°377 de 27 septiembre de 2021, respaldó lo resuelto por la Dirección Regional SEA Los Lagos, evidenciando la arbitrariedad del requerimiento de CONAF y su actuar ilegal al suspender la tramitación de los planes de manejo. La SMA sostuvo que

no correspondía un pronunciamiento previo de su parte para la aprobación o rechazo del plan de manejo, que no procedía la suspensión del mismo, y que en la tramitación de los planes de manejo forestal no se contemplaba la consulta a otros servicios.

En este contexto, la Inmobiliaria desistió de la tramitación del plan de manejo y ejecutó las obras de acceso, cortando 6,40 hectáreas que incluían especies como Coigüe, Canelo, Arrayán, Lomo y Notro, extrayendo un total de 170 varas de leña tipo brosa valoradas en \$765.000. El 3 de agosto de 2022, la Inmobiliaria se autodenunció ante el Juzgado de Policía Local de Calbuco por infracción al artículo 5° de la Ley 20.283.

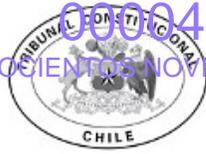
El 16 de marzo de 2024, CONAF denunció la corta no autorizada a tala rasa de 11,37 hectáreas de bosque nativo tipo forestal siempreverde sin un plan de manejo aprobado, cuantificando el daño en \$315.174.948. CONAF solicitó la aplicación del artículo 51 de la Ley N° 20.283 y una multa de \$1.891.049.688 más accesorias. El proceso se sustancia actualmente ante el Segundo Juzgado de Policía Local de Puerto Montt.

A juicio de la requirente la aplicación del precepto legal en el caso concreto pugna con el principio de proporcionalidad, esto es, específicamente con los artículos 6° (supremacía constitucional y sometimiento a la Constitución), 7° (juridicidad), 19 N°2 (igualdad material e isonomía) y 19 N°3 (igualdad formal y debido y justo procedimiento) de la Constitución.

El precepto transcrito en la parte que se impugna dispone que para aquellos casos en que los productos de la corta no autorizada hubieren sido retirados “total” o “parcialmente” del predio, la multa se incrementará en un 200%, esto es, se incorpora un nuevo elemento multiplicador al tipo infraccional.

El principio de proporcionalidad constituye un límite a la actuación de las personas, lo que incluye desde luego a los órganos de la Administración del Estado y aquellos que, aun teniendo una naturaleza privada, ejercen funciones públicas -como es el caso de CONAF. Del mismo modo, constituye un límite intrínseco al legislador, especialmente respecto de aquellas disposiciones que regulan el ejercicio del *ius puniendi* estatal, proscribiendo el establecimiento de normas que permitan la apertura de la discrecionalidad administrativa y de la imposición de sanciones que resulten excesivas o no razonables.

La parte final del artículo 51 de la Ley N° 20.283 vulnera el principio de proporcionalidad, específicamente en aquella parte que se refiere al incremento de la multa en un 200%, pues transforma la sanción en excesiva y poco razonable.



La gestión pendiente es una prueba concreta y palmaria de que la cuantía que finalmente podría ser impuesta no soporta análisis de razonabilidad alguno. El Juzgado de Policía Local podría imponer una multa total particularmente gravosa. Lo anterior, sin computar aún el monto que deberá desembolsar en aplicación de penas accesorias.

Ahora bien, el elevado monto de las penas para el caso concreto no es lo único que torna en inconstitucional el precepto impugnado. También se verifica la falta de elementos y criterios de proporcionalidad que posee la disposición cuya inaplicabilidad se solicita.

Entre los elementos y criterios que componen el principio de proporcionalidad se encuentran los siguientes: “(a) sanción mínima (no puede aplicarse una sanción que sea inferior al beneficio obtenido); (b) gravedad de la infracción (debe tomarse en cuenta la mayor o menor gravedad, trascendencia o peligro; (c) daño causado (debe considerarse su naturaleza y cuantía); (d) situación económica del infractor; (e) intencionalidad (elemento volitivo del autor); y (f) reiteración y reincidencia”.

No obstante, la norma no contempla tales elementos. Se limita a multiplicar el monto de la multa ya duplicada por el sólo hecho de haberse extraído del lugar todo o “parte”, del producto cortado sin previa autorización de CONAF, y sin que el juez sustanciador tenga facultades para modular la cuantía.

No existen elementos que justifiquen una distinción razonable de este estatuto sancionatorio. Para el caso concreto, el precepto no proporciona elementos objetivos y suficientes para determinar la aplicación del 200% del duplo del valor de las especies cortadas. Tampoco permite al juez regular dicho monto y ajustarlo proporcionalmente a las hipótesis o hechos concretos de la causa. Menos aún resulta explicable el idéntico tratamiento que el precepto impugnado realiza respecto de quien retira “total” o “parcialmente” productos cortados.

Como corolario, el precepto legal impugnado no supera el examen de proporcionalidad en sentido estricto, ya que permite la aplicación de multas que pueden afectar sustancialmente el patrimonio de una persona, sin tener en consideración el esperado y debido equilibrio entre una posible infracción a la normativa forestal, la gravedad del hecho, los daños causados y la sanción impuesta.

La aplicación del precepto impugnado transgrede de forma manifiesta el principio constitucional de seguridad jurídica (vulnerando el artículo 19 N° 26 de la CPR). En específico, la expresión “retirados total o parcialmente del predio” contenida en el precepto legal objetado pugna con la certeza jurídica. La norma

eleva a un 200% la multa a quien ha “retirado” de su predio “parcial” o “totalmente” las especies cortadas.

Así, no existe distinción razonable entre quienes incurren en alguna de estas hipótesis. Luego, esta imprecisión normativa incluso podría fomentar el retiro total de las especies cortadas sin autorización, pues el juez se encuentra obligado a imponer la misma sanción.

A su vez, la imprecisión también se verifica en la actuación material del supuesto infractor. En particular, el tipo infraccional no es claro respecto del alcance de la expresión “retiro” ni tampoco alude a una distinción razonable sobre la finalidad de la corta. En el caso concreto, la constatación de que los productos han sido retirados corresponderá al informe que evacúe CONAF, sin importar la causa ni el uso que el dueño del predio tuvo a la vista o confirió a éstos. En otras palabras, para el precepto impugnado pareciera irrelevante -confiriendo la misma consecuencia jurídica- si el dueño del predio cortó y retiró los productos para formar un camino de acceso a su propiedad, o bien si pretendió obtener un beneficio económico con su enajenación.

Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por la Primera Sala el 28 de noviembre de 2023, a fojas 50, disponiéndose la suspensión del procedimiento.

Corporación Nacional Forestal se hizo parte y formuló observaciones en sede de admisibilidad que constan a fs. 61.

Se declaró su admisibilidad por resolución de fojas 129, de 15 de diciembre de 2023, confiriéndose traslado de fondo a todas las partes de la gestión judicial en la que incide el requerimiento y se dispuso ponerlo en conocimiento de S.E. el Presidente de la República, del H. Senado y de la H. Cámara de Diputadas y Diputados, enviándoles copia del mismo y de la resolución respectiva, para que en un plazo de veinte días pudieran formular observaciones y presentar antecedentes. Corporación Nacional Forestal formuló observaciones a fojas 61 en sede de admisibilidad.

Vista de la causa y adopción de acuerdo

En Sesión de Pleno de 7 de agosto de 2024 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y alegatos por la requirente del abogado Francisco Javier Rivadeneira Domínguez y del abogado Francisco Urrutia Gaona por la Corporación Nacional Forestal. Fue adoptado acuerdo con igual fecha.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Que Inmobiliaria Colaco SPA ha solicitado la inaplicabilidad del artículo 51 parte final de la Ley N° 20.283, Sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal, para que tal declaración incida en el procedimiento seguido ante el Segundo Juzgado de Policía Local de Puerto Montt, rol Rol 7167-2023, sobre Denuncia por Infracción a la Ley N° 20.283, en autos caratulados “Corporación Nacional Forestal con Inmobiliaria Colaco SpA”. La requirente sostiene que el precepto legal cuya inaplicabilidad por inconstitucionalidad se solicita transgrede el principio de proporcionalidad, vulnerando los artículos 6, 7, 19 N° 2 y 3° de la Constitución, y el principio de seguridad jurídica, garantizado en el artículo 19 N° 26 de la Carta Fundamental.

SEGUNDO. Que, en síntesis, los reproches de constitucionalidad se hacen consistir, principalmente, en tres alegaciones. En primer lugar, se cuestiona que el precepto impugnado incrementa en un 200% una multa que ya fue duplicada (fs. 8); en segundo término, se alega que las expresiones “total” o “parcialmente” pugna con la certeza jurídica, pues se trata de conceptos cuya determinación queda al arbitrio de los fiscalizadores de la autoridad sectorial (fs. 8); y, finalmente, se reprocha la ausencia de parámetros, elementos, y criterios para graduar la multa (fs. 11 y ss.).

TERCERO. Que, esta magistratura ya se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de la norma en las sentencias roles 2.884 y 13.935, asentándose, en lo pertinente al presente caso, los siguientes criterios interpretativos: (i) que es deber del Estado tutelar la preservación de la naturaleza, entre otras medidas, mediante la protección del bosque nativo; (ii) que la tala de bosque requiere una autorización previa de la autoridad competente; (iii) que la regla infraccional de la Ley 20.283 es clara en la determinación del ilícito; (iv) que la sanción es proporcional.

CUARTO. Que, a fin de efectuar el control de constitucionalidad que se requiere conforme a las particulares circunstancias del caso concreto, es pertinente relevar preliminarmente los antecedentes que dieron lugar al procedimiento infraccional, los cuales son traídos a colación por la propia sociedad requirente, y que no han sido controvertidos por las partes:

A) Inmobiliaria Colaco SPA, requirente, es dueña de un predio ubicado en el Huayún de la comuna de Calbuco, Región de Los Lagos, en el cual se encuentra desarrollando un proyecto de subdivisión de predios rústicos denominado “Reserva de Huayún,” aprobado por el Servicio Agrícola y Ganadero. Para el desarrollo de dicho proyecto, es necesaria la corta de Bosque Nativo.

B) No consta en los antecedentes del expediente constitucional que la requirente haya iniciado la tramitación de un plan de manejo forestal, pero según sus dichos “*decidió desistirse de la tramitación del plan de manejo y ejecutó las obras necesarias para implementar los accesos que la ley le exige para subdividir los predios de su propiedad*” (fs. 6).

C) El 3 de agosto de 2022, don Carlos Baraona Bray, en representación de Inmobiliaria Colaco SPA, presentó una autodenuncia ante el Juzgado de Policía Local de Calbuco reconociendo la contravención a la prohibición de corta de bosque nativo sin plan de manejo aprobado por la CONAF por la tala de 6,40 hectáreas, incluyendo especies como Coigüe, Luma, Canelo, Arrayán y Notro, totalizando 42,5 m³ valoradas en \$765.000.

D) En la autodenuncia se sostiene que “*ante la actitud de CONAF optó por desistir de tramitar un plan de manejo forestal y presentar una autodenuncia previo elaboración de un completo inventario de la vegetación cortada y pagar la multa que contempla la ley*” (fs. 100).

E) El 16 de marzo de 2023, la CONAF denunció a la requirente ante el Tercer de Policía Local de Puerto Montt, por la corta de 11,37 hectáreas, que ejemplares de Canelo, Coihue Mañío macho, Ulmo, Tepa, Canelo, Tiaca y Luma. Asimismo, denunció que, al interior del predio, no se habría observado la totalidad de madera que se debe haber generado por la corta no autorizada, coligiendo que éstos fueron retirados, por lo que solicitó la aplicación del artículo 51 parte final de la Ley N° 20.283.

QUINTO. Que, de acuerdo con los antecedentes reseñados en el considerando anterior, es posible apreciar que la sociedad requirente estaba en conocimiento de la necesidad de contar con un plan de manejo en forma previa a la corta de bosque nativo, pero decidió no hacerlo argumentando supuestas exigencias arbitrarias e ilegales de la CONAF. La requirente ni siquiera solicitó un plan de manejo. De hecho, pudo haber solicitado dicho plan e impugnar una eventual resolución denegatoria conforme al procedimiento establecido en el artículo 5 y siguientes de la Ley N° 20.283, pero no lo hizo y procedió derechamente a la corta de bosque nativo para agilizar la ejecución de su proyecto. Vale decir, en vez de utilizar las vías jurídicas que el ordenamiento le confiere, la sociedad requirente a sabiendas de la prohibición que sobre ella pesaba decidió acudir a vías de hecho para llevar a cabo su proyecto económico. En tal sentido, es la propia sociedad requirente la que reconoce en su autodenuncia que “*optó por desistir de tramitar un plan de manejo forestal y presentar una autodenuncia previo elaboración de un completo inventario de la vegetación cortada y pagar la multa que contempla la ley*” (fs. 100). Adviértase que, junto con reconocer un actuar

antijurídico, la requirente acepta las responsabilidades señaladas en la ley, una de las cuales se encuentra, precisamente, en el precepto que se impugna.

Cabe tener presente, que el artículo 5 de la Ley 20.283 de la Ley 20.283 establece expresamente *“Toda acción de corta de bosque nativo, cualquiera sea el tipo de terreno en que éste se encuentre, deberá hacerse previo plan de manejo aprobado por la Corporación”*, y que este precepto no ha sido impugnado por el requirente.

SEXTO. Que, en materia ambiental un principio basal es el de la prevención, que supone colocar el esfuerzo regulatorio en evitar la ocurrencia de daños o deterioros ambientales, con la finalidad de mantener la indemnidad del medio ambiente y prevenir la ocurrencia de daños irreparables e irreversibles. Ello se ha traducido en obligaciones estatales concretas, como las de regulación, fiscalización y evaluación ambiental previa (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión consultiva OC-23/17, Medio Ambiente y Derechos Humanos, párr. 145). Es así como la regla general en materia medioambiental es la autorización previa a la ejecución de proyectos o actividades que sean susceptibles de causar impacto al medio ambiente o a algunos de sus componentes, sin que la regulación de la protección del bosque nativo constituya una excepción, lo que se expresa en el otorgamiento del plan de manejo forestal de conformidad a lo establecido en el Título II, de la Ley 20.283, artículo 5 y siguientes, preceptos no impugnados en este libelo constitucional. Si el foco está en la prevención, se sigue que la ejecución de proyectos o actividades sin la autorización requerida, en este caso de un plan de manejo forestal, constituye una vulneración grave al ordenamiento jurídico ambiental, y por tanto el esquema sancionatorio tendrá una raigambre fuerte en la prevención y la disuasión. No teniendo cabida el “incumplimiento eficiente” de las normas como justificación para la elusión de obligaciones ambientales.

SÉPTIMO. Que, es pertinente traer a colación lo ya razonado por esta Magistratura en sentencias previas desestimatorias, en las que se desarrolla el deber del Estado de tutelar la preservación de la naturaleza protegiendo el bosque nativo (STC 2.884 y STC 13.935). En STC 13.935 hemos sostenido que *“en el plano de la protección del Bosque Nativo, dentro del marco constitucional y legal, nuestro ordenamiento jurídico ambiental-forestal se estructura a partir de la consagración en la Carta Fundamental del derecho constitucional a vivir en un medio ambiente libre de contaminación del artículo 19 N° 8 y de los deberes estatales correlativos en orden a velar para que dicho derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza. La regulación de dicha garantía*



fundamental se despliega a nivel legal, con normas de carácter general como la Ley N°19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente y en normas de carácter especial, como la Ley N°20.283, sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal, y sus Reglamentos. Asimismo, Chile ha suscrito importantes Convenciones Internacionales sobre la materia, tales como la Convención sobre Protección de la Flora, Fauna y Bellezas Escénicas de América (Convención de Washington), la Convención sobre Comercio Internacional de Especies de Flora y Fauna Amenazadas de Extinción (CITES), la Convención sobre Zonas Húmedas de Importancia Internacional (RAMSAR), y la Convención sobre la Diversidad Biológica (Rio), disposiciones todas que habiendo sido aprobadas como Ley de la República, conforman, junto a las normas de derecho interno, el bloque normativo acorde al cual se regula la protección jurídica de las masas boscosas autóctonas en nuestro país” (STC 13.935, c. 2°). Así, “la Ley N°20.283 es expresión del deber del Estado de tutelar la preservación de la naturaleza. Si bien, el objeto de protección jurídica de la Ley N°19.300, constituye el resguardo del Medio Ambiente en su conjunto, el de la Ley N°20.283 es por su parte un componente específico de ello (bosque nativo y recursos naturales con los que se interrelaciona), por lo que ambas conyugan en último término la materialización del deber estatal en el sentido de preservar la naturaleza establecido en el art. 19, N°8 de nuestra Carta Política; la primera, en forma general a través de instrumentos de gestión ambiental y la regulación de la responsabilidad por daño ambiental; y la segunda, de manera especial a través de las normas de protección ambiental e instrumentos de gestión del bosque nativo y sus recursos naturales asociados” (STC 13.935, c. 3°). En el mismo sentido, en STC rol 2.884 se sostuvo que “si tal es el impacto de la función general de los bosques, con mayor razón la que se deriva de la cautela del bosque nativo como elemento esencial en el equilibrio biológico natural. La Ley N° 20.283 constituye el mecanismo específico de preservación normativa de la naturaleza, aplicada al bosque nativo [...]. Se trata de una normativa que considera diversas características y tipologías de bosques nativos, así como la protección de cauces, suelos y aguas que lo componen. Hay boques nativos de preservación, otros de conservación y protección y, por último, los de uso múltiple (artículo 2°, numerales 4, 5 y 6, de la Ley N° 20.283). Y, respecto de ellos, no existe una prohibición general de conservacionismo, sino que admite la explotación dentro del marco de protección por cada tipo de bosque nativo. Por tanto, no cabe duda que el Estado desarrolla su deber constitucional de preservar la naturaleza cuando impone un régimen de preservación del bosque nativo” (STC rol 2.884, c. 12°).

OCTAVO. Que, el plan de manejo es un mecanismo de protección y gestión ambiental amparado constitucionalmente, y la ejecución de actividades sin contar con la respectiva autorización (en este caso, corta de bosque nativo y especies del tipo forestal) es una conducta que debe ser prevenida, reprimida y sancionada, dada la gravedad que representa para el ordenamiento jurídico ambiental.

NOVENO. Que, lo dicho hasta aquí no tiene como objetivo enjuiciar la constitucionalidad de una norma en virtud del actuar de la requirente, sino sólo demostrar que las particularidades de caso concreto dan cuenta de una verdad irrefutable en materia sancionatoria: si las sanciones no logran ser disuasivas, sea por su baja cuantía, sea por una fiscalización deficiente, la norma prohibitiva pierde su fuerza y, con ello, el bien jurídico que se busca cautelar queda desprotegido. Es deficiente un sistema sancionatorio que permite que el infractor, previo cálculo económico, obtenga mayores ganancias infringiendo la norma que cumpliendo con ella.

En este caso, la sociedad requirente prefirió talar bosque nativo en vez de tramitar un plan de manejo, porque presumiblemente estimó que ello era más eficiente para viabilizar su proyecto económico, y así aceptó *pagar la multa que contempla la ley* (fs. 100). Ahora bien, en un sistema sancionatorio con fines preventivos y de disuasión, la disconformidad o malestar del infractor con la multa es algo natural o esperable: la sanción ha operado en la forma en que debiera, al reafirmar la vigencia de la norma voluntariamente infringida.

DÉCIMO. Que, reprocha el requirente la falta de proporcionalidad de la sanción impuesta. En primer lugar, se sostiene por la actora que el precepto impugnado incrementa en un 200% una multa que ya fue duplicada, pero ello no es efectivo, pues ninguna multa ha sido duplicada. La imposición de “*una multa equivalente al doble del valor comercial de los productos cortados o explotados*” no implica una duplicación de la sanción, a menos que se quiera insinuar que la multa natural o normal por la corta o explotación de una especie sea su valor comercial. Ello, además de ser jurídicamente erróneo, al confundir el valor comercial con una multa, es inadecuado e inaceptable, pues implicaría transformar la sanción en una simple moneda de cambio y, con ello, se incentivaría lo que se busca prohibir: bastaría pagar el valor comercial para proceder a explotar sin plan de manejo.

Si la finalidad de la sanción es disuadir, desde el punto de vista de la proporcionalidad, la multa no podría ser igual o inferior al valor del producto. Es por ello que la primera parte del artículo 51 de la Ley N° 20.283 no contiene una duplicación de multa, sino sólo una cuantificación de la multa: la corta no

autorizada de bosque se sanciona con una multa equivalente al doble del valor comercial de los productos cortados o explotados, con un mínimo de 5 unidades tributarias mensuales por hectárea. Tal sanción será incrementada en un 200% *“Si los productos provenientes de la corta no autorizada hubieren sido retirados total o parcialmente del predio”*.

DECIMOPRIMERO. Que una de las razones por las cuales se aumenta la sanción consiste en frustrar la finalidad económica del infractor con la explotación no autorizada de bosques. Si se quiere impedir esta práctica, con un enfoque preventivo, se debe poner la atención en las causas o móviles de la corta no autorizada. Es razonable suponer que una de las causas de la explotación de bosques se encuentra en proyectos económicos o comerciales, como aquí ocurre. Y sucede que, si los productos cortados no pueden ser retirados del predio, ni en todo o parte, se frustra la finalidad económica del infractor y con ello se desincentiva la corta de bosque.

En definitiva, el aumento de la multa por el retiro es un medio a través del cual se previene la corta no autorizada, al disminuir o eliminar los incentivos del presunto infractor: si el producto de la corta no puede ser utilizado, carece de motivos para proceder a la corta.

Por añadidura, el aumento de la multa por el retiro también expresa una desaprobación de una conducta que es en sí mismo disvaliosa, al impedir el comiso de los productos y su enajenación por parte de la CONAF.

DECIMOSEGUNDO. Que la supuesta ausencia de equilibrio entre el castigo impuesto y la conducta imputada respecto a la norma impugnada, que se sustenta en la garantía constitucional de los numerales 2 y 3 del artículo 19, ya ha sido descartada por esta Magistratura en su STC rol 2.884: *“en el caso del artículo 51 de la Ley N° 20.283 no nos encontramos frente a una multa desproporcionada, pues resulta una medida idónea, necesaria y proporcional para conseguir el cumplimiento de la finalidad de la norma, que es proteger el bosque nativo. La multa se calcula sobre la base de lo cortado o talado por el propietario. El parámetro de estimación de la multa está asociado al valor comercial de los productos y no es resultado de una estimación arbitraria y ajena a la consideración comercial. El exigir el doble de lo que se podría ganar por la tala de bosques es proporcionado, incluso infra-proporcionado. Lo anterior, porque si estimamos los daños que su conducta puede provocar al medio ambiente, ello podría configurar efectos irreparables. La idea de la multa cumple con la finalidad constitucionalmente legítima de desincentivar el corte ilegal de árboles nativos y la única manera de propiciar la disuasión es haciendo más costosas las sanciones que el efecto*

de la actividad ilícita. Si esta actividad siguiera adelante en su actuar al margen de la ley, constituiría un índice inequívoco de su falta de eficacia y de la vulneración del bien jurídico que pretendía proteger la norma. Es probable que este tipo de normativa tenga una proporcionalidad infravalorada y bajo ningún respecto exagerado o desmedido. En síntesis, satisface la dimensión de la proporcionalidad que alienta el cumplimiento de las finalidades constitucionales definidas en el artículo 19, numerales 8° y 24°, inciso segundo, de la Constitución” (STC 2884, c. 23). Cabe destacar que, desde el punto de vista de la proporcionalidad, tan importante como la prohibición de exceso es el principio de la íntegra valoración del hecho, conforme al cual el disvalor de la conducta debe encontrarse íntegramente comprendido en la o las sanciones a imponer y, en este caso, como se ha dicho, la corta no autorizada de bosque es una infracción que reviste gravedad en atención a los efectos adversos e irreversibles que puede generar al medio ambiente y sus componentes, por lo que las sanciones del artículo 51 de la Ley N° 20.283 no pueden aparecer como desproporcionadas, máxime si el enfoque de la sanción está puesto en la prevención y disuasión.

DECIMOTERCERO. Que, otra alegación de tipo abstracto dice relación con la falta de criterios del artículo 51 parte final de la Ley N° 20.283 para graduar el aumento de la multa para el evento de que los productos cortados sean retirados total o parcialmente. En este punto, primeramente, cabe destacar la inconsistencia del requerimiento en cuanto sólo cuestiona la falta de criterios respecto de la agravante o calificante, pero no de la multa a imponer para el caso de corta o explotación de bosque no autorizada, de acuerdo con la primera parte del artículo 51 de la Ley N° 20.283, no impugnada. Y sucede que los mismos defectos, que no son tales, pudo haber formulado a la primera parte del precepto en cuanto expresa que la corta no autorizada se sanciona con una multa equivalente al doble del valor comercial de los productos cortados o explotados, sin enunciar los criterios de graduación que tanto echa de menos el requirente.

En realidad, la discusión de inconstitucionalidad en el caso *sub lite* no está dada por la falta de criterios para modular la sanción, habida consideración que conforme a lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley N° 20.283 impugnado la infracción es una sola, y la multa a imponer refleja exactamente el disvalor que representa para el ordenamiento jurídico ambiental y forestal. No es necesario acudir a otros criterios para determinar la sanción, porque es la propia norma la que señala expresa y exactamente la cuantía de la multa por una infracción claramente determinada, con lo cual se descarta la posibilidad de un ejercicio discrecional, arbitrario o discriminatorio de la potestad

sancionadora, no configurándose vulneración al principio de seguridad jurídica garantizado en el N° 26 del artículo 19 de la Constitución.

DECIMOCUARTO. Que, en estricta relación con lo razonado en el considerando precedente, hemos de concordar con lo señalado por CONAF en sus observaciones al requerimiento, de lo que no se hizo cargo la sociedad requirente, respecto al artículo 46 de la Ley 20.283 que, en lo pertinente, establece: *“Tratándose de una primera infracción y si aparecieran antecedentes favorables, el tribunal podrá disminuir la multa aplicable hasta en 50%. Asimismo, podrá absolver al infractor en caso de ignorancia excusable o de buena fe comprobada”*. Vale decir, el juez sí cuenta con la facultad de rebajar la multa, y hasta absolver al infractor, pero ello es prerrogativa del juez de la instancia y excede el ámbito competencial de esta sede constitucional.

DECIMOQUINTO. Que, a mayor abundamiento, tal como se dijo en STC rol 2.884, la sanción hasta podría ser infra proporcional, en la eventualidad que ésta permitiera que el infractor pondere si acaso le sale más beneficioso económicamente infringir la ley que cumplir con ella. Como ha señalado la Corte Suprema analizando el sistema de cuantificación de multas en materia ambiental, *“resulta cierto que la tarificación ambiental – entendida ésta como el establecimiento de parámetros rígidos que permiten ex ante conocer el monto de las infracciones o, en otras palabras ‘cuánto cuesta’ el infringir la normativa – se aleja de la finalidad preventiva que informa dicha institucionalidad”* (Corte Suprema, 13 de diciembre de 2016, rol 17.736-2016, c. 15°).

DECIMOSEXTO. Que, se alega que el precepto cuestionado atenta contra la seguridad jurídica garantizada por la Constitución, pues la frase “retirados total o parcialmente del predio” no satisface los estándares de seguridad, claridad, completitud y certeza que una persona espera del ordenamiento jurídico (fs. 14). No es posible coincidir con la sociedad requirente, pues un ciudadano debiera estar en condiciones de comprender que si retira todo o parte del producto proveniente de la corta se encuentra en el supuesto de hecho de la norma. Si el precepto no contuviera las palabras “total” y “parcialmente” podría surgir la duda sobre el alcance de la norma: ¿se debiera aumentar la sanción para aquel que ha retirado sólo una parte y no todo el producto? ¿cómo distinguir un retiro total de uno parcial cuando ya ha habido corta? Precisamente a través de la formulación de la norma cuestionada el legislador se encargó de despejar todo tipo de dudas.

DECIMOSÉPTIMO. Que, también debe descartarse el reproche al precepto en cuanto se sostiene que “[no] alude a una distinción

razonable sobre la finalidad de la corta” (fs. 15), impugnándose el precepto por su neutralidad frente a la causa que habría llevado al infractor a la corta o tala de bosque nativo sin plan de manejo, lo que en opinión de la sociedad requirente debería ser significativo para ponderar el disvalor de la conducta. En efecto, argumenta la requirente que “para el precepto impugnado pareciera irrelevante -confiriendo la misma consecuencia jurídica- si el dueño del predio cortó y retiró los productos para formar un camino de acceso a su propiedad, o bien si pretendió obtener un beneficio económico con su enajenación” (fs. 15). Lejos de evidenciar la debilidad de la norma, tal aserto solo reitera su racionalidad, pues la lesión al bien jurídico protegido no depende de la finalidad más o menos bondadosa del infractor, y que en este caso es viabilizar un proyecto económico, sino sólo en el hecho de que se ha procedido sin autorización a la corta de bosque nativo y especies naturales declaradas monumentos naturales. Desde el punto de vista del bien jurídico protegido, la distinción que plantea el requirente no tendría por qué hacerse, mucho menos si la obligación estatal que subyace a la norma viene constitucionalmente impuesta y configura la concreción de la garantía ambiental que conmina al Estado a proteger la naturaleza.

DECIMOCTAVO. Que, dado que los hechos basales del presente caso se dan en el marco del desarrollo de un proyecto económico de la requirente, es pertinente enfatizar que, si bien la Constitución asegura a todas las personas el derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, acto seguido previene que debe ser respetando las normas legales que regulan la actividad, siendo la Ley 20.283 una de ellas. Al respecto esta Magistratura ha señalado que *“el aludido derecho no está concebido, naturalmente, en términos absolutos, sino que el propio constituyente se encargó de advertir que el libre emprendimiento de actividades económicas está supeditado a la observancia de las normas legales que regulen la respectiva actividad”* (STC rol 980, c. 13°), por ello, *“todo precepto que establece un deber para quien ejerce el derecho a desarrollar una actividad económica, sujeta ese ejercicio a una regulación, toda vez que el sujeto que desarrolle la actividad no será libre para ejercerla del modo que le plazca, sino que deberá hacerlo del modo en que ella ha quedado regulada”* (STC, 480, c. 8°).

DECIMONOVENO. Que, en este orden de ideas, si el cumplimiento de las normas legales que regulan una actividad económica se impone constitucionalmente, la inaplicabilidad de la norma que establece una sanción por su incumplimiento podría tener

efectos contrarios a la Carta Fundamental -lo que esta Magistratura debe evitar- en la medida que la desaparición de la norma de sanción resta vigencia a la norma de conducta. Ya Kelsen sostenía que *“Si el derecho es concebido como un orden coactivo, una conducta sólo puede encontrarse ordenada jurídicamente en forma objetiva, y, por tanto, puede ser vista como el contenido de una obligación jurídica, si una norma jurídica enlaza a la conducta contraria un acto coactivo como sanción”* (Hans Kelsen, 1982, Teoría pura del derecho, trad. Roberto J. Vernego, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 129). En tal sentido, el requerimiento, en los términos que ha sido planteado, pretende hacer desaparecer las consecuencias desfavorables que el ordenamiento impone a quien no haya dado cumplimiento a las normas legales que regulan una actividad económica, lo que se traduce en una pérdida de vigor de estas últimas, pretensión que no resulta admisible al tenor del artículo 19 N° 21 de la Constitución pues, en los hechos, habilitaría a desarrollar una actividad económica sin respetar su regulación legal, cuestión improcedente. Tampoco sería consistente la declaración de inaplicabilidad solicitada con el mandato constitucional que tiene el Estado, de tutelar la preservación de la naturaleza, más aún cuando del análisis del caso concreto se reafirma la necesidad de establecer sanciones eficaces por incumplimiento a la normativa forestal, considerando especialmente los actos de auto tutela que la sociedad requirente ha pregonado en su libelo y en estrados.

VIGÉSIMO. Que los razonamientos precedentes permiten descartar una infracción a los artículos 6 y 7 de la Constitución, sin embargo, a propósito de ellos es pertinente recordar que la Carta Fundamental obliga a toda persona, institución o grupo, y que ninguna persona puede atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes. En virtud de lo anterior, la sociedad requirente no puede decidir motu proprio si el actuar de la autoridad competente es “arbitrario” o “ilegal”, y toda disconformidad que tenga con el órgano en cuestión debe expresarse a través de las vías institucionales al efecto, no resultando constitucionalmente admisible el recurso a vías de hecho. Si la opción de la requirente es obrar al margen de la legalidad, se expone a las responsabilidades y sanciones que la ley señale, sin que se pueda derivar de dichas consecuencias un reproche de inconstitucionalidad.

VIGESIMOPRIMERO. Que, habiéndose descartado los efectos inconstitucionales atribuidos a la aplicación del precepto impugnado, el requerimiento será rechazado íntegramente.

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

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

SE RESUELVE:

- I. QUE SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A LO PRINCIPAL DE FOJAS 1. OFÍCIESE.**
- II. ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.**
- III. QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUIRENTE POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.**

DISIDENCIA

Acordada con el voto en contra de los Ministros señores JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, HÉCTOR MERY ROMERO y señora MARCELA PEREDO ROJAS, quienes estuvieron por acoger el requerimiento atendidas las siguientes razones:

1°. Que corresponde al Tribunal Constitucional resolver, por la mayoría de sus miembros en ejercicio, la inaplicabilidad de un precepto legal cuya aplicación en cualquier gestión que se siga ante un tribunal ordinario o especial, resulte contraria a la Constitución.

2°. Que, antes de la reforma introducida por la Ley nro. 20.050 a la Carta Fundamental, existía un control abstracto en que se confrontaba la norma legal impugnada y la disposición constitucional que se estimaba infringida, mientras que ahora lo que se examina es si la aplicación concreta de un precepto legal en una gestión que se sigue ante un tribunal ordinario o especial, resulta contraria a la Constitución.

Las características y circunstancias del caso concreto de que se trate han adquirido actualmente una trascendencia mayor que la que tenían cuando la

declaración de inaplicabilidad estaba en manos de la Corte Suprema. Ahora, esta judicatura, al ejercer el control de constitucionalidad de los preceptos legales impugnados, ha de apreciar los efectos, de conformidad o contrariedad con la Constitución, que resulten al aplicarse aquéllos en una determinada gestión judicial. De esta manera, la declaración de inaplicabilidad de un precepto legal en un caso particular no significa, necesariamente, que en otros casos su aplicación resultará también contraria a la Carta Fundamental, ni que exista asimismo una contradicción abstracta y universal del mismo con las normas constitucionales. (STC 473 c. 9) (En el mismo sentido, STC 517 c. 10, STC 535 c. 10, STC 588 c. 11, STC 596 c. 8, STC 608 c. 11, STC 616 c. 51, STC 707 c. 8, STC 718 c. 44, STC 741 c. 10, STC 790 c. 12, STC 808 c. 6, STC 810 c. 8, STC 811 c. 4, STC 946 c. 5, STC 991 c. 7, STC 1038 c. 3, STC 1065 c. 22, STC 1228 c. 6, STC 1295 c. 17, STC 1314 c. 33, STC 1361 c. 12, STC 1394 c. 32, STC 1411 c. 9, STC 1951 c. 31, STC 2026 c. 30, STC 2683 c. 17, STC 2805 c. 32).

Cabe examinar entonces si la aplicación de un precepto legal determinado, en su aplicación concreta, resulta o puede resultar contraria a la Constitución. Es desde esta perspectiva, entonces, que debemos escrutar el artículo 51 de la Ley nro. 20.283. La integridad de su texto dispone que toda corta de bosque no autorizada hará incurrir al propietario del predio, o a quien la ejecute, en una multa equivalente al doble del valor comercial de los productos cortados o explotados, con un mínimo de 5 unidades tributarias mensuales por hectárea. Cuando los productos se encontraren en poder del infractor, caerán además en comiso, y serán enajenados por la Corporación Nacional Forestal. Si los productos provenientes de la corta no autorizada hubieren sido retirados total o parcialmente del predio, el infractor será sancionado con la multa señalada precedentemente, incrementada en 200%. El precepto concretamente cuestionado es aquél que apareja la multa incrementada al retiro parcial o total del producto de la corta.

3°. Que el precepto legal que se viene cuestionando tiene su fundamento en la necesidad de preservar la naturaleza. Esta judicatura constitucional se ha referido a “... *la obligación que pesa sobre el Estado de tutelar la preservación de la naturaleza, comprendida dentro del precepto que asegura a todas las personas el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación*”. (STC 4074 c. 3) (En el mismo sentido, STC 8168 c. 7). La conservación del patrimonio ambiental constituye también un límite constitucional al derecho de propiedad, vinculado a la función social del dominio. Así lo ha entendido la STC 1309, c. 6, al sostener en una causa sobre el Código de Aguas que “... el derecho de propiedad, en general y en particular el derecho de propiedad sobre las aguas, reconoce como límite su función social, en virtud de la cual se pueden establecer limitaciones específicas al mismo. Es del caso recordar que la propia Carta Fundamental señala, en el numeral 8° de su artículo 19, que es deber del Estado velar por que

el derecho al medio ambiente libre de contaminación no sea afectado, en tanto que el numeral 24° del mismo artículo entiende que la función social de la propiedad comprende la preservación del patrimonio ambiental, dentro de la cual cabe la conservación de los caudales de aguas...“.

Los términos del mensaje presidencial que dio origen al cuerpo legal del que forma parte el precepto impugnado, iniciativa contenida en el Mensaje 669-01-2, dan cuenta de las siguientes ideas:

- 1.- Crear un texto legal único que defina, señalando derechos y obligaciones, las normas que regulan el uso y aprovechamiento de las diversas formaciones vegetales naturales que cubren el país.

- 2.- Actualizar la normativa existente incorporando en este nuevo texto diversos elementos principalmente referidos a aspectos ambientales que hasta el momento se encontraban ausentes.

- 3.- Adecuar la tipificación vegetacional a los conocimientos existentes, estableciendo dos categorías básicas: tipos forestales y formaciones xerofíticas con sus consiguientes normativas de uso. Con esta medida se pretende dar adecuada respuesta a necesidades ecológicas absolutamente distintas a los criterios forestales clásicos, como son las correspondientes a las de las zonas áridas y semiáridas.

- 4.- Adecuar la normativa de utilización de los recursos vegetacionales nativos para facilitar el uso y la fiscalización, siempre dentro del marco de los nuevos conocimientos generados.

- 5.- Establecer, por primera vez, un estatus jurídico y de aprovechamiento distinto para las especies cuya conservación se encuentra amenazada. Por esta misma vía se establece la obligatoriedad de estudiar y definir periódicamente el listado de estas especies.

- 6.- Entregar mayores alternativas de sanción a los jueces de policía local de modo de facilitar su accionar y lograr una más justa aplicación de la ley.

- 7.- Definir con claridad lo que se considera bosque nativo, diferenciándolo de aquellas formaciones que, habiéndolo sido, ya no poseen los atributos para ser considerados como tales.

4°. Que no cabe duda a estos disidentes que la finalidad legítima perseguida por el legislador debe satisfacerse empleando medios que no resulten contrarios a la Carta Fundamental;

5°. Que, si la Constitución prohíbe al legislador y a toda autoridad establecer diferencias arbitrarias, cabe tener presente con particular énfasis en este ámbito la proporcionalidad de las sanciones asociadas a una conducta determinada por el legislador. Esta judicatura ha entendido que “la

proporcionalidad en el ámbito constitucional, admite dos distinciones. La primera, dice relación con el principio de proporcionalidad como herramienta metodológica para evaluar la tolerabilidad de la afectación legal a un derecho constitucional. La segunda, hace referencia al principio de proporcionalidad como prohibición de desproporción manifiesta en la determinación de las sanciones, la cual se mide en consideración a la gravedad del delito”. (STC 3177 c. 4) (En el mismo sentido, STC 3053 c. 4, STC 2995 c. 4, STC 3187 c. 4, STC 3185 c. 4, STC 3174 c. 4, STC 3173 c. 4, STC 3172 c. 4, STC 3127 c. 4, STC 3305, STC 14).

6°. Que el razonamiento explicado en los términos del motivo que precede no queda reservado únicamente al ámbito de las sanciones penales. También resulta apropiado acudir a él, a nuestro entender, en materias del derecho administrativo sancionador. La necesidad de dotar a la Administración de atribuciones y poderes suficientes para actuar de modo que le permita cumplir sus funciones, que ceden en beneficio de la comunidad toda, no es una consideración que resulte bastante por sí misma para permitir al legislador la adopción de sanciones, medidas o reacciones que excedan el sentido de racionalidad y proporción. Ya ha dicho esta judicatura, en STC 541-2006, c. 15 y STC 2922, 17, que “la regulación legal debe ser razonable, no arbitraria, sirviendo como referencia del juicio de razonabilidad la concurrencia del principio de proporcionalidad, determinado por la relación coherente entre los medios utilizados y los fines legítimos perseguidos”.

En la segunda de las sentencias del párrafo precedente, STC 2922, c. 22, este Tribunal entiende que “..., así, el de proporcionalidad, también conocido como "máxima de principio razonabilidad" o "principio de prohibición de exceso", es uno de los estándares normativos empleados por la jurisdicción constitucional para determinar la validez de una interferencia en el ejercicio legítimo de un derecho fundamental, en virtud del cual se examina la idoneidad, necesidad y proporcionalidad estricta de la medida que interfiere con el derecho. Tradicionalmente, se ha entendido que el principio de proporcionalidad contiene tres sub principios o sub juicios diferentes: el de idoneidad (o adecuación), el de necesidad (indispensabilidad o intervención mínima) y el de proporcionalidad en sentido estricto (o mandato de ponderación),(Diccionario Constitucional Chileno, García Pino y Contreras Vásquez, Cuadernos del Tribunal Constitucional, Número 55, año 2014, p. 752). Y agrega la doctrina que el principio de proporcionalidad exige que una medida limitativa de derecho se ajuste a un fin previamente determinado. La medida debe ser idónea para la consecución del fin pretendido (juicio de idoneidad). El segundo aspecto del principio de proporcionalidad exige la adopción de la medida menos gravosa para los derechos que se encuentran en juego. En otros términos, que la medida restrictiva sea indispensable para lograr el fin deseado y sea la menos gravosa para el derecho o libertad comprometidos, frente a otras

alternativas existentes (juicio de necesidad). Por último, la proporcionalidad en sentido estricto como un mandato de ponderación cuando existen principios en pugna, en cuanto exige que se ponderen los intereses en juego”;

7°. Que podría argumentarse que este Tribunal ya decidió la cuestión que viene hoy promovida, desechando por unanimidad el requerimiento deducido por la Sociedad Agrícola y Ganadera El Almendral Limitada en la STC 2.884-15, c. 23. Sin embargo, el cuestionamiento que esta judicatura fue llamada a dilucidar en esa ocasión se enderezaba contra el texto del artículo en su integridad, sin atacar en concreto la proporcionalidad de la multa prevista en el artículo 51 de la Ley nro. 20.283.

De este modo, podemos sostener que esta vez, el requerimiento censura un aspecto único y singular de la norma.

8°. Que, en nuestro medio, Nicolás Enteiche ha caracterizado la proporcionalidad legislativa en los siguientes términos: “... *las leyes especiales deben respetar la proporcionalidad legislativa en la ley sancionadora administrativa, (a) lo que comprende i) el imperativo de describir las infracciones y su sanción en las normas especiales; y ii) la necesidad de sancionar, con mayor rigor, aquellas contravenciones que transgreden de mayor forma al bien perseguido por la ley específica. Además la ley sancionadora administrativa tendrá que someterse b) a la proporcionalidad legislativa para la aplicación de la ley sancionadora administrativa, consistente en que el órgano sancionador y el juez, i) deben estar sometidos a un margen previamente establecido, dentro del cual se les obligue a fijar la cuantía definitiva de la multa; y ii) en que han de poder atender a las condiciones particulares del caso de que se está conociendo, al contar con parámetros objetivos, secuela de lo cual podrán fijar el específico castigo que le corresponderá al infractor*” (Nicolás ENTEICHE ROSALES, “Las Sanciones Administrativas. El Problema de la Proporcionalidad”, pp. 82 y 83. Tirant lo Blanch, Valencia, 2017).

9°. Que a lo anterior cabe añadir las reflexiones de Rosa Fernanda Gómez, en el siguiente sentido: “ ... *la discrecionalidad de que dispone el legislador ... no es absoluta u debe respetar ciertos límites, como: i) la previsión de un procedimiento; la proscripción de penas privativas de libertad; iii) la observancia del principio de proporcionalidad; iv) la proscripción de funciones que pueden afectar las garantías del infractor; y v) el sometimiento del acto sancionatorio a un control judicial sin restricciones de acceso*” (Rosa Fernanda GÓMEZ GONZÁLEZ, “Infracciones y Sanciones Administrativas”, p. 75. Ediciones DER, Santiago, 2021). No es cuestión, por lo tanto, de sostener que la tarea de establecer el contenido y los márgenes del debido proceso se encuentra entregada al legislador sin límite alguno. Pereira Menaut nos recuerda que “(la) *figura de la revisión, control, fiscalización o examen de la constitucionalidad de*

las leyes se debe a la idea de que la soberanía reside en la constitución (y no en el parlamento). Si el soberano es el parlamento -bien en teoría, sólo en Inglaterra, bien en la práctica, como en la III República francesa -, sus leyes no podrán verse sometidas a control judicial alguno. Si, al contrario, la soberanía está en la Constitución, será lógico que todas las leyes inferiores a ella se le ajusten” (Antonio-Carlos PEREIRA MENAUT, “Teoría Constitucional” , pp. 295 y 296. Editorial Jurídica Conosur Ltda., Santiago, 1998).

10°. Que, como consecuencia de lo que se viene sosteniendo, y atendido el claro significado de las prescripciones contenidas en el inciso sexto del numeral 3° del artículo 19 de la Constitución Política de la República, cabe exigir siempre al legislador las garantías de un procedimiento y una investigación racionales, proporcionales y justos. Y a partir de este enunciado, corresponde examinar si el precepto legal que se viene impugnando se ajusta a esos preceptos, o si los contradice.

11°. Que el artículo 51 de la Ley nro. 20.283 sanciona toda corta de bosque no autorizada con una multa equivalente al doble del valor comercial de los productos cortados o explotados, con un mínimo de 5 unidades tributarias mensuales por hectárea. En lo concerniente a la cuestión que concretamente se nos ha requerido, aparece de manifiesto que el legislador ordena que, si los productos provenientes de la corta no autorizada hubieren sido retirados total o parcialmente del predio, el infractor será sancionado con la multa señalada precedentemente, incrementada en 200%. Es decir, el precepto castiga el retiro, total o parcial, del producto de la corta, cualquiera sea el peso o magnitud de lo retirado. Y tal sanción es única, sin que para el juez competente existan criterios o parámetros de graduación que le permitan juzgar, apreciar, ponderar. Con ello, la ley obliga al juez a actuar de modo automático y sin posibilidad de reflexión. Puestas las cosas de este modo, nos parece que la sanción única así extendida por el legislador es, en la práctica -y así resultaría de una aplicación mecánica del precepto cuya constitucionalidad se ha tachado- contraria a la Carta Fundamental.

Como ya dijo esta judicatura constitucional en la STC 3236-2016, c. 20, “(el) desacuerdo fundamental dice relación con lo que este Tribunal entiende como la ausencia de debida consideración por la racionalidad y justicia procedimental que le es asegurada a todas las personas en virtud de lo dispuesto en el artículo 19, N° 3°, inciso sexto, de la Constitución. Esto significa, como ya se ha expresado en forma repetida, reconocer el rol limitador derivado de la función retributiva de toda sanción, lo cual está vinculado, a su vez, con el valor de la justicia, proporcionalidad o prohibición del exceso punitivo, así como con un presupuesto básico para el logro de lo anterior: que la estructura de la sanción y los parámetros procedimentales para su determinación al caso individual no carezcan de mecanismos y pautas legales específicas y

determinadas. Sin perjuicio de reconocer que en el caso de sanciones no penales existe un mayor espacio, en cuanto a su racionalidad y justificación, para objetivos disuasivos, el precepto legal bajo análisis es de tal precariedad en cuanto a su densidad normativa, que no supera el estándar constitucional mínimo exigible”.

12°. Que se nos dirá que la protección del bosque nativo, del medio ambiente y la conservación del patrimonio ambiental, exigen que el legislador, en sede administrativa, asocie las más drásticas consecuencias cuando se verifiquen infracciones que afecten a bienes jurídicos de tan alta significación. Nos parece que tal disyuntiva es solo aparente. No existe oposición entre medio ambiente y el respeto a la racionalidad, proporcionalidad y la justicia que asociamos naturalmente al debido proceso legal. Sostener que debemos preferir una a la otra, o que el legislador debe sacrificar siempre la segunda en favor de la primera, nos aparta de la cuestión que estamos llamados a decidir: si la norma y su aplicación son contrarias a la Constitución, o no.

13°. Que, por las consideraciones que se consignan en lo precedente, estuvimos por acoger el requerimiento de fojas 1, declarando inaplicable el artículo 51 parte final Ley de la Ley nro. 20.283.

Redactó la sentencia la Ministra señora NANCY YÁÑEZ FUENZALIDA. La disidencia fue redactada por el Ministro señor HÉCTOR MERY ROMERO.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 14.904-23-INA

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta, Ministra señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz, y por sus Ministros señora Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida, señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señor Raúl Eduardo Mera Muñoz, señora Catalina Adriana Lagos Tschorne, señor Héctor Mery Romero, señora Marcela Inés Peredo Rojas y señor José Ignacio Vásquez Márquez.

Autoriza la Secretaria del Tribunal Constitucional, señora María Angélica Barriga Meza.



7323AE1F-3138-4397-AA75-43FDB4DBFE6D

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalconstitucional.cl con el código de verificación indicado bajo el código de barras.