

José Pablo San Francisco Reyes – Régimen Sancionatorio Inaplicable...

## RÉGIMEN SANCIONATORIO INAPLICABLE BAJO EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

José Pablo San Francisco Reyes

Profesor de Derecho Económico y Ambiental  
Universidad Católica del Norte, Coquimbo.

Uno de los aspectos más relevantes abordados por la Ley N° 19.300, Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, lo constituye el de la fiscalización del cumplimiento de las normas y condiciones sobre la base de las cuales se aprobó un Estudio de Impacto Ambiental o se aceptó una Declaración de Impacto Ambiental.

En efecto, el inciso primero del artículo 64 de la señalada Ley entrega a los organismos del Estado que participan en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental la facultad de fiscalizar, otorgando a las comisiones del Medio Ambiente la posibilidad de aplicar sanciones en caso de incumplimientos ambientales, al expresar 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 de Impacto Ambiental 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".

Igual disposición se contiene en el inciso segundo del artículo 65 del Decreto Supremo N° 30, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República, de 1997, Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

Ahora bien, y precisando el objeto de nuestro análisis, sostenemos que cuando los organismos del Estado que participan en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental solicitan a las Comisiones del Medio Ambiente la aplicación de sanciones en los términos establecidos en las disposiciones legales antes transcritas, y las Comisiones aceptan conocer de la cuestión, éstas se constituyen en "órganos que ejercen jurisdicción" desde que procesan, juzgan y sancionan; desde que conocen, resuelven y hacen ejecutar lo juzgado en caso de incumplimientos ambientales; desde que conocen el contenido de la fiscalización realizada para aplicar una cualquiera de las sanciones establecidas en la Ley y el Reglamento, a través de una resolución.

De esta forma, cuando las Comisiones del Medio Ambiente proceden en virtud del artículo 64 de la Ley y 65 del Reglamento conociendo de algún incumplimiento ambiental derivado de la aprobación de un Estudio o de la aceptación de una Declara-

ción, y aplicando una sanción, están sometidas en todo al principio constitucional de la "legalidad del juzgamiento", establecido en el inciso quinto, del N°3, del artículo 19 de la Constitución Política de la República, que dice en su primera parte:

"Toda sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción debe fundarse en un proceso previo legalmente tramitado".

Al respecto, el vocablo "sentencia" a que alude la disposición constitucional citada, no se refiere exclusivamente a la sentencia judicial, sino a cualquier "resolución", de cualquier autoridad que le corresponda conocer, resolver y hacer ejecutar lo juzgado, como lo son las Comisiones del Medio Ambiente cuando pretenden aplicar alguna de las sanciones objeto de nuestro análisis.

Y esa resolución debe fundarse en un proceso previo legalmente tramitado; debe sustentarse en un proceso que tenga el carácter de "previo", y que haya sido "tramitado de acuerdo a la ley".

Es ese procedimiento previo, y que se tramita en conformidad a la ley, el que no existe ni en la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente ni el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental haciendo inaplicable e impracticable el régimen sancionatorio de las Comisiones del Medio Ambiente, sin grave menoscabo del Estado de Derecho cuya norma matriz está contenida en el artículo 7° de la Constitución Política de la República.

En efecto, el legislador, único llamado a hacerlo, olvidó establecer un procedimiento para que las Comisiones del Medio Ambiente conocieran de un incumplimiento ambiental y aplicaran alguna de las sanciones indicadas en los artículos 64 de la Ley y 65 del Reglamento. Es más, desconoció el mandato constitucional establecido en la segunda parte del inciso quinto, del N°3, del artículo 19 de la Carta Fundamental, que dice:

"Corresponderá al legislador establecer siempre las garantías de un racional y justo procedimiento".

Nótese que nuestra Constitución Política es clara en señalar que sólo aquellos órganos que ejercen la potestad legislativa pueden establecer esas garantías, excluyendo de esta forma a los órganos que ejercen otras potestades normativas del Estado, como es la Reglamentaria que tiene el Presidente de la República y otras autoridades administrativas.

Es claro, entonces, que las Comisiones del Medio Ambiente no pueden sancionar al que ha incumplido las normas y condiciones sobre la base de las cuales se aprobó el Estudio o se aceptó la Declaración de Impacto Ambiental, y si en el hecho lo hacen, esto se hará sin respetar el principio de la legalidad del juzgamiento, y como diremos, vulnerando el Estado de Derecho al transgredir el principio de distribución del poder estatal consagrado en el artículo 7° de la Constitución Política de la República, porque habrá juzgado sin proceso ni procedimiento legal previo, ya que éste es inexistente.

Recuérdese que el artículo 7° de la Constitución Política de la República dice:

“Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley.

Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aún 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.

Todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale”.

Más adelante nos referiremos a las implicancias de esta disposición constitucional para los efectos de nuestro análisis.

Un tratamiento ponderado del tema exige analizar las posibilidades de solución al problema jurídico expuesto, explorando en el procedimiento ordinario del Código de Procedimiento Civil la salida a este vacío legal, que es de tal entidad, que hace impracticable el régimen sancionatorio ambiental.

Al respecto, el artículo 3° del señalado cuerpo normativo dice, después de establecer que el procedimiento es ordinario o extraordinario:

“Se aplicará el procedimiento ordinario en todas las gestiones, trámites y actuaciones que no estén sometidos a una regla especial diversa, cualquiera que sea su naturaleza”.

Pero la aplicación de este procedimiento ordinario está enmarcada en lo preceptuado por el artículo 1° del Código de Procedimiento Civil, que establece que:

“Las disposiciones de este Código (se refiere al Código de Procedimiento Civil) rigen el procedimiento de las contiendas civiles entre partes y de los actos de jurisdicción no contenciosa, cuyo conocimiento corresponda a los Tribunales de Justicia”.

Así, aparece que las disposiciones del Código de Procedimiento Civil se aplican a las contiendas cuyo conocimiento corresponda a los Tribunales de Justicia. Si bien las Comisiones del Medio Ambiente son órganos que ejercen jurisdicción, al igual que los Tribunales de Justicia, aquellas no son tales y, por lo tanto, no les es aplicable el procedimiento ordinario en el ejercicio de las facultades sancionatorias medio ambientales.

En el mismo orden de ideas, tampoco es aplicable la Instrucción emanada del Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República que establece los criterios sancionatorios y la forma en que las Comisiones del Medio Ambiente deben proceder en virtud del artículo 64 de la Ley y 65 del Reglamento, ya que se trata de un simple instructivo interno, sin publicidad y dictado por un órgano distinto del que constitucional y legalmente corresponde, según se desprende de los fundamentos expuestos en este artículo.

Sin embargo, el análisis de esta cuestión no estaría completo si no se hace una referencia a los efectos jurídicos que se producirían si las Comisiones del Medio Ambiente ejercen las facultades sancionatorias ambientales.

Al respecto, hemos dicho que toda sentencia de un órgano que ejerce jurisdicción, o lo que es lo mismo, para estos efectos, toda resolución de las Comisiones del Medio Ambiente dictada en virtud de los artículos 64 de la Ley N° 19.300 y 65 del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental aplicando una sanción, debe fundarse en un proceso previo legalmente tramitado.

También hemos dicho que ni en la Ley ni en el Reglamento se establece ese proceso previo que exige la Constitución Política de la República y que sólo puede ser fruto del ejercicio de la potestad legislativa.

En ese orden de cosas, la resolución sancionatoria de las Comisiones del Medio Ambiente es nula, no es válida, y esa nulidad es de derecho público, porque el órgano que ejerce jurisdicción habrá actuado en una forma distinta de aquella prescrita por el ordenamiento jurídico que exige que toda sentencia de un órgano de ese tipo debe fundarse en un proceso previo legalmente tramitado, única manera de que el acto sea válido.

Esta nulidad presenta las siguientes características básicas: es retroactiva, insalvable o imprescriptible, no puede convalidarse y produce efectos "erga omnes", con efectos reflejos, porque acarrea la ineficacia de todos los actos posteriores o consecuenciales del que se estima nulo y, por último, debe declararse de oficio por los tribunales para mantener la vigencia del orden jurídico establecido.

Esto último es relevante dado que, en caso de reclamación de la resolución sancionatoria, el tribunal debe examinar desde esta perspectiva la cuestión, no encontrando otro camino que declarar la nulidad de la resolución.

En conclusión, de las consideraciones expuestas en este trabajo fluyen razonables argumentos, sujetos a discusión, por cierto, para estimar que el régimen sancionatorio del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, actualmente es practicable sólo atentando en contra del Estado de Derecho, en contra de las bases esenciales de nuestro ordenamiento jurídico, generando actos nulos de nulidad de derecho público.

Urge, entonces, la consagración legal de un procedimiento que, respetando el principio de la legalidad del juzgamiento, permita sancionar los incumplimientos ambientales de los artículos 64 de la Ley y 65 del Reglamento.

Al efecto, sugerimos un procedimiento concentrado, al modo del que contempla la Ley N°18.287, que establece el procedimiento ante los Juzgados de Policía Local, donde los descargos del infractor y su prueba se hagan en una única audiencia ante las Comisiones del Medio Ambiente, para luego dictar la resolución que conforme al mérito de la fiscalización y de la defensa corresponda, lo que según nuestro análisis requiere de una modificación legal.