

Sanciones en materia forestal: la preservación de la naturaleza frente al principio de proporcionalidad, análisis de la STC N° 14.904-2023

Sanctions in forestry law: nature conservation versus the principle of proportionality, analysis of Constitutional Court Ruling No. 14.904-2023

FELIPE ORTIZ DÍAZ*

Universidad Católica del Norte, Antofagasta, Chile
felipe.ortiz@ce.ucn.cl | <https://orcid.org/0009-0005-6614-2073>

Resumen: Este trabajo comenta la sentencia del Tribunal Constitucional chileno Rol N° 14.904-2023 INA de 24 de octubre de 2024, que resolvió un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 51 de la Ley N° 20.283 sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal. El fallo aborda la fricción entre la preservación del medio ambiente como finalidad del principio preventivo del derecho ambiental y el principio de proporcionalidad en la potestad sancionadora. La mayoría de los ministros sostiene que la norma supera el test de proporcionalidad en abstracto, al imponer sanciones severas pero idóneas para la protección del patrimonio ambiental. La disidencia, en cambio, enfatiza que la preservación del patrimonio ambiental también forma parte de la función social de la propiedad, la cual no puede operar como un límite absoluto que justifique sanciones rígidas, apuntando que la proporcionalidad constituye un estándar indispensable para resguardar el debido proceso y el contenido esencial de los derechos fundamentales. El caso ilustra, en definitiva, la discusión sobre los “límites de los límites” en el derecho de propiedad y su necesaria armonización con la protección ambiental.

Palabras clave: sanciones administrativas; derecho forestal; principio preventivo; preservación del medio ambiente; función social de la propiedad; principio de proporcionalidad.

* Licenciado en Ciencias Jurídicas por la Universidad Católica del Norte (Chile). Magíster en Derecho Procesal por la Universidad de los Andes (Chile). Profesor de Derecho Procesal Civil en la Escuela de Derecho de Antofagasta de la Universidad Católica del Norte (Chile).

Abstract: This paper discusses the decision of the Chilean Constitutional Court, Case No. 14.904-2023 INA, dated October 24, 2024, which ruled on a request for inapplicability due to unconstitutionality with respect to Article 51 of Law No. 20.283 on Native Forest Recovery and Forestry Development. The sentence addresses the friction between environmental preservation as the purpose of the preventive principle of environmental law and the principle of proportionality in the application of sanctions. The majority of the ministers maintain that the rule passes the test of proportionality in the abstract, as it imposes severe but appropriate sanctions for the protection of environmental heritage. The dissent, on the other hand, emphasizes that the preservation of environmental heritage is also part of the social function of property, which cannot operate as an absolute limit justifying rigid sanctions, pointing out that proportionality is an indispensable standard for safeguarding due process and the essential content of fundamental rights. Ultimately, the case illustrates the debate on the “limits of limits” in property law and its necessary harmonization with environmental protection.

Keywords: sanctions; forestry law; preventive principle; environmental preservation; social function of property; test of proportionality.

1. Introducción

En el presente comentario se analiza la sentencia pronunciada por el Tribunal Constitucional chileno, de fecha 24 de octubre de 2024, en la causa rol N° 14.904-2023 INA. Se trata de un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad promovido por Inmobiliaria Colaco SpA 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, sustanciado ante el Segundo Juzgado de Policía Local de Puerto Montt.

Hemos escogido este fallo debido a que, en la disidencia, es posible apreciar interesantes argumentos en torno a los “límites de los límites”. Nos referimos a los estándares a los que deben sujetarse las medidas limitativas del dominio que adopta la autoridad estatal fundadas en la función social de la propiedad y los intereses que esta ampara. Así, en esta sentencia podemos observar el contraste entre dos puntos de vista: en primer lugar, en el pronunciamiento acordado por la mayoría, la defensa de la constitucionalidad de las sanciones que la Administración impone para velar por la protección del patrimonio ambiental en el marco de la legalidad formal de la potestad sancionadora y los criterios para delimitar la sanción y, en segundo término, en el fallo disidente, una visión crítica en la que se propone que las medidas que la Administración adopta para la protección del medio ambiente y la conservación del patrimonio ambiental no están exentas de satisfacer estándares mínimos de razonabilidad y proporcionalidad.

De este modo, en la opinión de los ministros disidentes, la función social de la propiedad aun siendo un límite constitucional al derecho real de dominio que comprende, dentro de varios fines, la conservación del patrimonio ambiental no es una limitación de carácter absoluto que se justifica por sí misma, sino que debe ejercitarse a través de medidas idóneas, necesarias y proporcionales en sentido estricto, pues de contrario infringiría abiertamente el texto constitucional.

2. Hechos que sirven de antecedente a la sentencia

La sociedad requirente Inmobiliaria Colaco SpA —en adelante, la requirente o simplemente “Colaco”— refiere ser dueña de un predio rústico de una extensión de 132,69 hectáreas, ubicado en el sector Huayún de la comuna de Calbuco en la región de Los Lagos. En el contexto del desarrollo de un proyecto denominado “Reserva de Huayún”, consistente en la subdivisión de un predio con arreglo al Decreto Ley N° 3516 de 1980, Colaco consultó a la Corporación Nacional Forestal —CONAF— si debía someter este proyecto a un plan de manejo. En respuesta, CONAF manifestó la necesidad de contar con la aprobación de un estudio de impacto ambiental o una consulta de pertinencia a lo menos, antes de autorizar un plan de manejo.

En cumplimiento con lo señalado, la requirente ingresó una consulta de pertinencia ante la Dirección Regional de Los Lagos del Servicio de Evaluación Ambiental, órgano que resolvió que el desarrollo del proyecto no exigía su ingreso obligatorio al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Pese a ello, los funcionarios de CONAF rechazaron el plan de manejo y suspendieron su tramitación mientras se encontrare pendiente el pronunciamiento de la Superintendencia de Medio Ambiente. Así, la SMA ratificó lo resuelto por la Dirección Regional de Los Lagos, añadiendo que no le correspondía pronunciarse sobre la aprobación o rechazo del plan de manejo, y que la consulta en ningún caso tiene el efecto de suspender su tramitación.

En este estado de cosas, Colaco se desistió del plan de manejo y procedió directamente a ejecutar las obras de acceso al proyecto, cortando 6,40 hectáreas que comprendían especies nativas. Acto seguido, en el 2022, se autodenunció ante el Juzgado de Policía Local de Calbuco por infringir el artículo 5 de la Ley N° 20.283. Dos años más tarde, CONAF denunció la tala de bosque nativo sin un plan de manejo aprobado, solicitándole al Segundo Juzgado de Policía Local, en virtud del artículo 51 de La Ley N° 20.283, la imposición de una multa de \$1.891.049.688.- más sanciones accesorias. Colaco, entonces, presentó un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad.

Solicitó la censura del artículo 51 de la Ley N° 20.283 sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal¹, específicamente su parte final en la que se establece una circunstancia agravante de la sanción en los siguientes términos: “(...) 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%”. Fundó su presentación acusando infracciones al principio constitucional de proporcionalidad, contraviniendo directamente los artículos 6, 7, 19 N° 2 y 3 de la Carta Fundamental.

3. El criterio de proporcionalidad en materia de sanciones forestales

La decisión acordada por la mayoría de los ministros reitera lo razonado por el Tribunal Constitucional en causas anteriores (TC, 26/07/2016, rol 2884-15), señalando que esta magistratura, en lo que respecta a la tala de bosque negativo, la norma impugnada es constitucional conforme con los siguientes criterios: (i) es deber del Estado tutelar la preservación de la naturaleza; (ii) la tala de bosque requiere una autorización previa de la autoridad competente; (iii) la norma denunciada describe claramente la conducta sancionable y (iv) la sanción allí contemplada es constitucional (c. 3°).

En el caso concreto, en virtud del principio preventivo propio del derecho ambiental —según el cual el Estado está obligado a tomar o arbitrar las medidas necesarias para evitar la producción de daño ambiental (Sands, 2003, p. 246)— y el deber constitucional del Estado de preservar la naturaleza y el medio ambiente (art. 19 N° 8 CPR), es posible justificar regulaciones intensas que limitan el derecho a desarrollar una actividad económica en materia forestal. Este postulado se manifiesta a través de exigencias previas a la ejecución de proyectos que puedan afectar el medio ambiental, tales como autorizaciones, permisos o planes de cumplimiento de normas (c. 6°) (Sands, 2023, p. 247).

Para el Tribunal Constitucional chileno, entonces, la protección del medio ambiente y la preservación del patrimonio de la naturaleza mediante la regulación de la tala del bosque negativo constituyen un bien jurídico de elevada relevancia. El ordenamiento jurídico nacional y las fuentes de derecho internacional vinculantes para Chile ponen un especial acento en la prevención de daño ambiental, no bastando para ello los sistemas diferenciados de responsabilidad y la posibilidad de perseguir indemnizaciones en contra de

¹ Norma cuyo texto establece: “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%”.

los infractores. Lo señalado justifica, a lo menos en abstracto, que el legislador establezca regulaciones estrictas y sanciones notablemente disuasivas.

En este sentido, el artículo 5° de la Ley N° 20.283 es claro en señalar que toda corta de bosque nativo debe ser precedida por un plan de manejo aprobado por la CONAF², de manera que para el fallo de mayoría, la requirente incurrió en un ilícito administrativo al proceder a la tala de bosque nativo sin contar con el mencionado plan de manejo, teniendo siempre a salvo los procedimientos que establece la ley para impugnar las resoluciones de la CONAF.

Así, volviendo a la controversia que nos atañe, el fallo en comentario aduce que la norma denunciada contiene elementos objetivos para cuantificar la multa aplicable a la conducta sancionada, siendo un criterio rector el “frustrar la finalidad económica del infractor”, el cual satisfacerla la finalidad última del Estado de preservar el patrimonio ambiental al prevenir la corta de bosque nativo (c. 11°). De este modo, como lo ha afirmado el Tribunal Constitucional en pronunciamientos anteriores, el artículo 51 de la Ley N° 20.283 fue capaz de superar el *test* legislativo de proporcionalidad:

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. (...). 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 (TC, 26/07/2016, rol 2884-15, c. 23°).

² La norma en cuestión señala: “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. Deberá cumplir, además, con lo prescrito en el decreto ley N° 701, de 1974. Los planes de manejo aprobados deberán ser de carácter público y estar disponibles en la página web de la Corporación para quien lo solicite”.

Adicionalmente, la decisión de mayoría pone de relieve que los hechos que sustentan el requerimiento acontecen en el desarrollo de un proyecto económico de la reclamante. Al respecto, tratándose de una actividad económica, ésta no debe ser contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que regulan el rubro, siendo la Ley N° 20.283 una regulación de este carácter. Esta magistratura, a propósito del derecho constitucional a desarrollar cualquier actividad económica, ha fallado que no está concebido en términos absolutos y está supeditado a la observancia de las normas legales que regulen la actividad (TC, 13/05/2008, rol 980-07, c. 13°) y que ello establece un deber para quien lo ejerce, el de desarrollar la actividad sujetándose a esa regulación (TC, 27/07/2006, rol 480-06, c. 8°).

En definitiva, y en razón de lo expuesto, la mayoría del pleno estuvo por rechazar el requerimiento.

La argumentación empleada nos parece que tiene algunas debilidades. Por la vía de un *test* de proporcionalidad aplicado en abstracto a la norma se justifica la afectación de una actividad económica y del derecho de propiedad como si la preservación del patrimonio ambiental fuese una finalidad inderrotable (y al mismo tiempo apreciando aquellos derechos como derrotables) sacrificando un aspecto medular del ejercicio del derecho, lo cual se aparta del modelo que aplica el Tribunal Constitucional alemán, que es de donde provienen estos postulados, como ha apuntado críticamente el profesor Ignacio Covarrubias (2018, pp. 477-524).

4. Otro punto de vista: la función social como límite del derecho de propiedad

El fallo de disidencia que, adelantamos, estuvo por acoger la inaplicabilidad en los términos planteados por la requirente. Lo interesante de su razón amiento (que es además el motivo por el que decidimos comentar este fallo) es que nos recuerda que, en los hechos *sub-lite*, la conservación del patrimonio ambiental no solo habilita al legislador a establecer regulaciones con finalidades preventivas en determinadas actividades económicas, también comporta un límite al derecho constitucional a la propiedad, vinculada a su función social (c. 3° del fallo disidente).

Nos queremos detener un poco en este concepto. La función social es una noción no definida por el constituyente, y que encuentra sus orígenes en el derecho canónico. Al respecto, León Duguit escribió: “el propietario no es un árbitro libérrimo del destino de sus bienes, porque tiene la obligación de hacerlos cumplir la función social que es inherente al tenedor de la riqueza” (Duguit, 1987, p. 130). Así, la propiedad, en la constitución chilena, se concibe como un derecho fundamental que no se agota únicamente en la dimensión individual de los propietarios, también se le reconoce su importancia en la necesidad de satisfacer necesidades económicas. Como señala el profesor Martínez, “la tutela de

la propiedad sirve primariamente al sistema económico y sólo secundariamente a los intereses personales de los individuos” (Martínez, 1994, p. 827).

En virtud de la función social es que el Estado puede efectuar privaciones o limitaciones al dominio, tratándose de conceptos claramente distinguibles entre sí, “pues el sustento de la privación es el interés nacional y la utilidad pública, en cambio el fundamento de las limitaciones al dominio lo constituye la función social que debe cumplir la propiedad” (TC, 2/12/1996, rol 245 y 246, c. 22°). Estimamos que la norma impugnada por la requirente constituye una sanción al incumplimiento del artículo 5° de la Ley N° 20.283, disposición que es, a su vez, una limitación al derecho de propiedad, ya que determina las reglas a que debe ajustarse el ejercicio del dominio, estableciendo un modo limitado y menos libre de ejercer la propiedad sobre la cosa (TC, 2/12/1996, rol 245 y 246, c. 22°). Tratándose de una limitación al derecho de propiedad, no puede desatenderse la función social que se busca tutelar.

En este sentido, la conservación del patrimonio ambiental puede proyectarse como limitaciones e incluso privaciones a los derechos a desarrollar una actividad económica y de propiedad, sin que estas restricciones puedan tornar en ilusorio su ejercicio o que afecten su contenido esencial (Queirolo, 2010, p. 175). Esto significa que no basta con que la norma regulatoria sea proporcionada, en abstracto, con el disvalor de la conducta sancionada y con el fin de preservación de la naturaleza que se pretende alcanzar. Tampoco es suficiente afirmar que el bien jurídico es tanpreciado que la disuasión normativa se justifica en cualquiera de sus intensidades. La naturaleza del control de constitucionalidad delimitado por la acción de inaplicabilidad implica examinar si, en el caso concreto la aplicación de la norma produce un efecto contrario a la Constitución (c. 2° del fallo disidente).

Por lo anterior es que la sanción en comento, y en general toda sanción debe cumplir con ciertos estándares de proporcionalidad. Como señalado el Tribunal Constitucional en otras oportunidades, estos estándares se refieren, primero, a la proporcionalidad como herramienta para medir la tolerabilidad de la afectación por la vía legal de un derecho constitucional y, segundo; a la prohibición de establecer sanciones manifiestamente desproporcionadas, en consideración a la gravedad del ilícito³. Adicionalmente, en lo que dice relación con leyes que establecen sanciones, se refieren al concepto de “proporcionalidad legislativa” citando al autor Nicolás Enteiche, que la ha concebido como:

- (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

³ Criterio refrendado en la sentencia TC, 27/03/2017, rol 3177-16, c. 4°.

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. (Enteiche, 2017, pp. 82-83)

A su turno, se aduce que la proporcionalidad también integra la juridicidad en la discreción que la Administración emplea en la imposición de sanciones administrativas y, por ende, en el derecho a un procedimiento racional y justo (Gómez, 2021, p.75; Pereira, 1998, pp. 295-296).

Así, el conflicto sometido a decisión del Tribunal Constitución, a juicio de los ministros disidentes, exige reconocer que la aplicación del artículo 51 de la Ley N° 20.283 establece como consecuencia de la corta de bosque no autorizada, una sanción única, sin que el juez competente pueda emplear criterios o parámetros de graduación de la multa, sin posibilidad de reflexión alguna, lo cual es, en la práctica, contrario a la Constitución. En esta tesitura, el precepto denunciado infringe el inciso sexto del artículo 19 N° 3 de la CPR y, al carecer de pautas específicas y determinadas para imponer la sanción su densidad normativa no es suficiente para satisfacer el estándar constitucional mínimo exigible⁴ (c. 11° del fallo disidente).

Nos parece que esta es la aproximación acertada y se condensa en la última reflexión: “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. (c. 12° del fallo disidente)

5. Conclusiones

Para finalizar este comentario, exponemos a continuación las siguientes conclusiones:

1. El fallo comentado reafirma la prevalencia que el Tribunal Constitucional chileno otorga al principio de prevención en materia ambiental y la preservación del medio

⁴ Criterio asentado en la sentencia TC, 18/07/2017, rol 3226-16, c. 20°.

ambiente, en lo que refiere al tratamiento de las sanciones administrativas y la regulación de actividades económicas con consecuencias en el medio ambiente.

2. Sin embargo, esta aproximación genera el riesgo de asumir que basta con invocar el interés ambiental para legitimar cualquier sanción, incluso cuando carece de parámetros de graduación o deja al juez sin margen para ponderar el caso concreto.
3. El fallo disidente acierta, a nuestro juicio, al recordarnos que la preservación del patrimonio ambiental también se encuentra comprendida en la función social de la propiedad, y que ésta última no es un comodín que permita prescindir de los estándares mínimos de proporcionalidad.
4. Lo relevante del fallo no está sólo en el resultado, sino en la discusión que pone sobre la mesa: ¿puede el legislador establecer sanciones rígidas, sin espacio para la reflexión judicial, en nombre de la protección ambiental? La respuesta, según nuestro parecer, debe ser negativa, porque ello tensiona el debido proceso y sacrifica el contenido esencial de los derechos fundamentales.
5. En definitiva, la sentencia nos recuerda que los “límites de los límites” importan. No se trata de oponer medio ambiente y proporcionalidad, sino de comprender que la protección del primero sólo puede sostenerse de manera legítima si respeta también las exigencias mínimas de racionalidad y justicia que estructuran nuestro orden constitucional.

Bibliografía

- Covarrubias Cuevas, I. (2017). El Principio de Proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal alemán: más allá de Alexy. *Revista Ius et Praxis*, 24(3), 477-524.
- Duguit, L. (1987). *Las transformaciones generales del Derecho privado desde el Código de Napoleón*. Traducción de Carlos Posada. Edeval.
- Enteiche Rosales, N. (2017). *Las Sanciones Administrativas. El Problema de la Proporcionalidad*. Tirant Lo Blanch.
- Gómez González, R. F. (2021). *Infracciones y Sanciones Administrativas*. Ediciones DER.
- Martínez García, J. I. (1994). La Función Social del Derecho de Propiedad en la Teoría de Luhmann. En *El sistema Económico de la Constitución Española, XV Jornadas de Estudio, Vol. I*. Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia.
- Pereira Menaut, C. (1998). *Teoría Constitucional*. Editorial Jurídica Conosur.
- Queirolo Finkelstein, M. T. (2010). El Rol de los Monumentos Naturales en la Función Social Ambiental del Derecho de Propiedad. *Revista de Derecho Ambiental Justicia Ambiental*, (2), 159-176.
- Sands, P. (2003). *Principles of International Environmental Law* (2ª ed.). Cambridge University Press.

Normativa citada

Decreto Ley 3516. (1 de diciembre de 1980). Establece normas sobre división de predios rústicos. <https://bcn.cl/2f16yv>

Ley 20.283. (30 de julio de 2008). Sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal. <https://bcn.cl/2f284>

Jurisprudencia citada

Sentencias:

Tribunal Constitucional, 2 de Diciembre de 1996, rol 245-96-CDS.

Tribunal Constitucional, 2 de Diciembre de 1996, rol 246-96-CDS.

Tribunal Constitucional, 27 de Julio de 2006, rol 480-06-INA.

Tribunal Constitucional, 13 de Mayo de 2008 rol 980-07-INA.

Tribunal Constitucional, 26 de Julio de 2016, rol 2884-15-INA.

Tribunal Constitucional, 27 de Marzo de 2017, rol 3177-16-INA.

Tribunal Constitucional, 18 de Julio de 2017, rol 3226-16-INA.