

Santiago, veintiséis de julio de dos mil diecisiete.

Vistos y teniendo presente:

Primero: Que en estos autos Rol N° 83.344-16, sobre reclamación de ilegalidad del artículo 50 de la Ley 19.300 en relación al artículo 17 n°1 de la Ley 20.600, en contra del Decreto Supremo n°1 de 2015 del Ministerio del Medio Ambiente, se ha ordenado dar cuenta, conforme lo dispuesto en el artículo 782 del Código de Procedimiento Civil, del recurso de casación en el fondo deducido por la parte reclamada en contra de la sentencia dictada por el 3^{er} Tribunal Ambiental de Valdivia de 29 de septiembre de dos mil dieciséis, que acogió las reclamaciones interpuestas por la Corporación Codeproval y empresa Celulosa Arauco, por falta de motivación suficiente del Decreto reclamado, anuló el Decreto reclamado, así como la Resolución Ex. N° 478/2012 del Ministerio del Medio Ambiente que había aprobado el anteproyecto de normas secundarias de calidad ambiental -NSCA- para la protección de las aguas de la cuenca del Río Valdivia y todos los actos administrativos dictados a partir de la misma. Además, se ordenó al Ministerio del Medio Ambiente reanudar, en el más breve plazo posible, el procedimiento administrativo, a partir de la elaboración de un análisis general del impacto económico y social de las normas contenidas en el anteproyecto que el mismo órgano oficialice, dando cumplimiento al DS n°38/2012 del mismo Ministerio, sin costas.



Segundo: Que el recurso indica como primer error de derecho la infracción al artículo 2 letra ñ), en relación al artículo 32, ambos de la Ley 19.300 por errónea interpretación y, en forma simultánea, reprocha haberse infringido los artículos 2 letra n) y o) y 40 y siguientes de esa misma Ley, por omisión en su aplicación. El error de derecho se manifiesta en una inapropiada interpretación de las referidas normas, al haberse interpretado esas disposiciones con estándares de una norma primaria y no, como corresponde, en relación a una norma secundaria, cuyo es el caso del Decreto reclamado.

En segundo lugar se infringe el artículo 50 de la Ley 19.300, en relación al artículo 18 N°1 de la Ley 20.600 y al artículo 21 de la Ley 19.880, por falta de aplicación, y en forma simultánea se infringen los artículos 2 letras ñ) y el artículo 32 inciso 2° de la Ley 19.300, por el mismo defecto. Acá el yerro se verifica al no haber aplicado las reglas relativas a la legitimación activa para este caso concreto. Considera el interés de los reclamantes indirecto y eventual, dado que la realización de actividad económica en la cuenca del río Valdivia por los reclamantes no los legitima para actuar. Esta falta de legitimación se fundamenta en que el objeto del instrumento ambiental es la protección de la naturaleza, a través de la fijación de límites máximos de concentración de sustancias o elementos.



En tercer lugar, se estiman infringidos los artículos 11 inciso 2° y 41° inciso 4° de la Ley 19.880, en relación con los artículos 2 letra ñ) y 32 de la Ley 19.300 por errónea interpretación, a lo que se agrega la infracción del artículo 30 de la Ley 20.600, por contravención formal. El yerro se justifica en exigirse una motivación superior a la norma secundaria, lo que es contrario a las normas que se estiman infringidas.

En cuarto lugar, existe infracción al artículo 13 de la Ley 19.880 en relación al artículo 32 de la Ley 19.300, también por falta de aplicación. No se aplicaron, afirma, los principios de transcendencia y conservación del acto administrativo. Se violentó el mandato dispuesto para la administración de regular las etapas del procedimiento de elaboración de normas de calidad y de emisión.

Explica para cada acápite de las supuestas normas infringidas, la forma en que se verifican los errores de derecho, los que habrían influido en lo dispositivo del fallo, por lo que concluye en la necesidad de anularlo, con costas.

Tercero: Que para efectos de contrastar los errores de derecho imputados debe considerarse lo establecido por el fallo impugnado. A partir de la exposición del Decreto reclamado N°1/2015 MMA, el cual se refiere a normas secundarias de calidad ambiental para la protección de las aguas continentales superficiales de la cuenca del río



Valdivia, la sentencia explicita la tramitación que desembocó en el Decreto impugnado. Respecto a la legitimación activa de los reclamantes, el fallo sostuvo que: "...el perjuicio que debe invocar el recurrente debe centrarse en la posibilidad de que un derecho subjetivo o interés legítimo suyo esté presumiblemente afectado por el decreto reclamado, entendiendo por interés legítimo la posición jurídica que relaciona al administrado con el acto administrativo impugnado, que se verá mejorada o perjudicada dependiendo de su mantención o no". Concluye que privar de legitimación activa a los reclamantes dejaría en la práctica inoperante el artículo 50 de la Ley 19.300 y el artículo 17 N°1 de la Ley 20.600 entregando el monopolio de dicha legitimación a la Administración. De ahí que no deba limitarse el interés al mero ámbito patrimonial, sino que debe comprenderse en un sentido amplio, citando al efecto la sentencia de la Corte Suprema, Rol 1119-2015. Al constatar como hecho de la causa que los reclamantes han justificado que el Decreto en cuestión podría repercutir en la actividad económica de las empresas Celulosa Arauco y Forestal Calle-Calle y de las empresas que integran la corporación Codeproval, se les reconoce la legitimación activa.

Enseguida, se determina que el Decreto reclamado corresponde a una norma secundaria de calidad ambiental, lo cual lo sitúa en uno de los instrumentos de gestión



ambiental contenidos en la Ley 19.300. Aquellas, conforme dispone la letra ñ) del artículo 70 de la citada Ley 19.300 tienen por finalidad establecer los valores de las concentraciones y períodos, máximos o mínimos permisibles de sustancias, elementos, energía o combinación de ellos, cuya presencia o carencia en el ambiente puede constituir un riesgo para la protección o la conservación del medio ambiente, o la preservación de la naturaleza. Por su parte, el artículo 32 de la misma Ley determina que la adopción del reglamento procedimental para el establecimiento de la norma de calidad ambiental, y de la misma norma de calidad ambiental corresponde a la potestad reglamentaria ejecutiva. Para este cometido, ese precepto en su inciso 3° señala que debe establecerse un reglamento procedimental para la dictación de las normas primarias y secundarias, ahí descrito, en cuanto a sus etapas mínimas. En este marco normativo se dictaron los DS 93/1995 y luego el DS 38//2012 del MMA, que sustituyó el primero. La tramitación de este Decreto se desarrolló entre 2004 hasta 2016. Estima el fallo que la Administración tiene la obligación, conforme lo dispuesto en la letra ñ) del artículo 70, de implementar las etapas mínimas, lo que debe ser considerado en la adopción del instrumento específico. De ahí que la interpretación que entrega al artículo 32 inciso 3° de la Ley 19.300 sea con carácter imperativo, sin que la Administración pueda soslayar las etapas de "análisis



técnico y económico, desarrollo de estudios científicos, consultas a organismos competentes, públicos y privados, análisis de las observaciones formuladas y una adecuada publicidad". Y el cumplimiento de este cometido debe enmarcarse en la aplicación de los principios de eficiencia y gradualidad, operativos por intermedio de los informes de impacto económico y social que exige el citado artículo 32 inciso 3°, artículo 40 y 47, de la Ley 19.300. Esto es consistente con la necesidad que los estudios técnicos y económicos se lleven a cabo en el mismo plazo de realización del anteproyecto y terminada la etapa de preparación del anteproyecto de norma, éste como el estudio técnico y económico se encuentren disponibles para los actores durante el proceso de consulta. Esto es, afirma, consistente con el artículo 39 de la Ley 18.880 y la Ley 20.500.

En cuanto a los AGIES 1 y 2, el fallo concluye que "si bien ambos dan cuenta de la existencia de análisis de costos realizados y de la metodología de estimaciones asociadas, ellos no permiten contrastar los cálculos de costos realizados por carecer de detalles suficientes para replicarlos o acreditar su correcta estimación". Agrega que "...se omite explicar como se llega a un resultado específico, cual es el significado de ciertas cifras en el estudio, y lo que es más grave, no se expresan los hechos fundantes a partir de los cuales se arriba a costos y



beneficios". Además, termina señalando que ambos AGIES no muestran una relación, y en razón de aquello no se pueden explicar los cambios en los costos asociados a la implementación de un eventual PPDA, obligando a especular a partir de las diferencias reconocidas entre ambas metodologías y su aplicación". Al no existir en ninguno de los AGIES una determinación del costo social del anteproyecto falta una información indispensable, lo que conlleva a aseverarse en la sentencia que "la determinación de los costos debe considerarse carente de fundamentación". Critica el fallo al AGIES 2 la falta de fundamentación del costo de monitoreo, en el sector de Celulosa/Madera/Papel, lo que aparece poco creíble y carece de fundamentación. Además las cifras que se propone, indica el fallo, carecen de explicación, lo que impide el control de la razonabilidad de los informes. Y, concluye, que "la determinación de costos del AGIES 1 y el AGIES 2 no está debidamente fundada". Y, respecto de la cronología de presentación de los AGIES 1 y 2, ambos fueron incorporados en forma extemporánea al expediente administrativo, con posterioridad a las decisiones tomadas por el Consejo de Ministros para la sustentabilidad. En consonancia con la falencia que le imputa al AGIES, asevera que "el acto reclamado carece de proporcionalidad, por no existir antecedentes sociales y económicos que permitan su control". En definitiva, bajo estos supuestos, el tribunal



3547

ambiental resolvió acoger las reclamaciones al considerar que el Decreto reclamado adolece de falta de motivación suficiente y, declara la nulidad del Decreto reclamado y la Res. Ex. N° 478/2012 MMA que aprobó el anteproyecto de normas secundarias de calidad ambiental para la protección de las aguas de la cuenca del río Valdivia y todos los actos administrativos y trámites dictados a partir de esta resolución. Por último, se ordena al MMA reanudar en breve plazo el procedimiento administrativo que considere el impacto social y económico de las normas contenidas en el anteproyecto que oficialice respecto del DS 38/2012 del MMA.

Cuarto: Que el recurso de nulidad interpuesto se concentra en dos yerros del fallo, refiriéndose a la falta de legitimación activa y negando la falta de fundamentación del Decreto impugnado, ya sea porque se le aplicó un estándar de motivación excesivo o porque la motivación entregada era suficiente.

En cuanto a lo primero, la legitimación activa de los reclamantes, la sentencia impugnada afirma que los reclamantes justificaron un interés de índole económico al establecerse que la implementación del Decreto en cuestión podría tener un impacto patrimonial en esos sujetos. Sin embargo, el único argumento que sostiene el recurso, ya señalado ante el Tribunal ambiental, fue que atendido que el interés de los reclamantes sería indirecto y eventual, pues el llevar a cabo una actividad económica en la cuenca



del río Valdivia no los legitima para actuar. La carencia de legitimación activa se asienta, conforme lo alegado, en el objeto del instrumento ambiental, esto es, la protección de la naturaleza, cuyo único destinatario es la propia Administración. Se trata de una visión sesgada de lo que debe entenderse por interés, el cual quedaría circunscrito sólo a la Administración, dejando a los administrados en la indefensión ante un riesgo de afectación de índole patrimonial. Tampoco podría aceptarse que el interés de los reclamantes sea hipotético, indirecto o eventual. Que sea indirecto y eventual, significa que no existe un vínculo entre la implementación del Decreto y la esfera patrimonial del reclamante, lo que conforme ha quedado asentado en autos es incorrecto. La eventualidad tampoco ha sido justificada por el recurrente, y por el contrario, el hecho establecido en autos es contrario, sin que se haya expuesto una infracción a las leyes reguladoras de la prueba que permita mutar esa circunstancia. De ahí que este tribunal concuerde con lo fallado, en términos que aparece justificada la legitimación activa de los reclamantes al haber corroborado un interés de índole patrimonial y directo.

En relación al otro capítulo de casación, que intenta revertir lo fallado en relación a la falta de motivación del Decreto, el cual estima que sí la detentaría, al menos conforme a lo que corresponde a una norma secundaria, mas



8428

no primaria e, incluso, las mismas normas aplicables en la especie se habrían interpretado en forma más rigurosa, apartándose de lo que corresponde a la norma secundaria. Termina abogando por la pervivencia del acto de acuerdo a los principios de trascendencia y conservación. Para resolver este dilema debe considerarse una vez más cuáles hechos se tuvieron por ciertos en la instancia. Es efectivo, conforme quedó asentado, que los estudios técnicos y económicos, imperativos en el procedimiento de la norma impugnada, deben realizarse en el plazo del anteproyecto, lo que no ocurrió en la especie. Esto para que los actores puedan tenerlos disponibles en el marco de la participación ciudadana, en consonancia con el artículo 39 de la Ley 18.880 y la Ley 20.500. También quedó claro que los análisis de costos realizados no permiten contrastarlos, por falta de detalles y que se omitió explicar cómo se llegaba a las cifras expuestas, sin referencia a hechos fundamentales. No se refleja claridad acerca de los cambios de costos en relación a la implementación de un eventual PPDA. No existe en los AGIES una determinación del costo social del anteproyecto, lo que desencadena en la falta de motivación. Estos hechos asentados en la instancia, determinaron que el Tribunal anulara el Decreto reclamado por falta de fundamentación. Lo que se impugna es que se habría establecido un estándar más alto, disponible para las normas primarias, pero es



fácil advertir que el defecto por falta de motivación que se le imputa al Decreto coincide con un estándar más o menos mediano que resulta aplicable a normas secundarias. Desde ya cabe tener en cuenta que no procede calificar la exigencia de realizar los estudios en tiempo y forma acerca del impacto social de la norma secundaria como algo estricto o extravagante. Aceptar la posición del recurrente llevaría en la práctica a un procedimiento de normas secundarias a discrecionalidad de la Administración, no sólo en cuanto a los tiempos, incorporación de la información y el fundamento a través de motivos más o menos fundados y en la especie incluso aparentemente errados. Esta perspectiva lógica se condice con las normas que se pretenden infringidas. En lo específico, las letras n), ñ), o) del artículo 2 de la Ley 19.300 y el artículo 40 de la misma Ley. Las letras invocadas, n) y ñ) definen norma primaria y secundaria, no existiendo cuestionamiento acerca de que nos encontramos frente a una norma secundaria y la letra o) refiere a la norma de emisión, tal como ocurre. Estas definiciones por sí solas no pueden pretenderse lesionadas, por cuanto no existe controversia sobre la calificación del decreto reclamado. Ahora, en relación al artículo 32 de la Ley 19.300, el inciso 3° señala que "Un reglamento establecerá el procedimiento a seguir para la dictación de normas de calidad ambiental, que considerará a lo menos las siguientes etapas: análisis técnico y



3551

económico, desarrollo de estudios científicos, consultas a organismos competentes, públicos y privados, análisis de las observaciones formuladas y una adecuada publicidad. Establecerá además los plazos y formalidades que se requieran para dar cumplimiento a lo dispuesto en este artículo y los criterios para revisar las normas vigentes". Al no haberse fundado o motivado en forma correcta el análisis técnico y económico que se exige el Decreto no fue motivado en forma correcta, tal como lo estableció el fallo impugnado. Este es el meollo del asunto. El recurso no logra desvirtuar el reproche que realiza el fallo, en cuanto lo relativo al informe técnico y económico se estimó insuficiente, quedando así establecido en autos. Se señala que la exigencia que se se le reclamó al recurrente habría sido desmedida, lo cual también resulta incorrecto. En cuanto a los artículos 11 inciso 2° y 41° inciso 4° de la Ley 19.880, en relación con los artículos 2 letra ñ) y 32 de la Ley 19.300, el yerro denunciado es el mismo, pues se pretende que se habría exigido una motivación superior a la norma secundaria. Lo anterior es consistente con lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 18.880, cuyo texto reconoce el principio de imparcialidad y exige a la Administración en el inciso 2° que "Los hechos y fundamentos de derecho deberán siempre expresarse en aquellos actos que afectaren los derechos de los particulares, sea que los limiten, restrinjan, priven de



ellos, perturben o amenacen su legítimo ejercicio, así como aquellos que resuelvan recursos administrativos". Lo que es, además, exigido conforme lo expresa el artículo 40 de la misma Ley 18.880, en el cual se exige que las resoluciones además de la decisión deben ser fundadas. Todo esto, conforme el artículo 2, le resulta aplicable al órgano que dictó el Decreto reclamado.

Quinto: Que en estas condiciones no cabe sino concluir que el recurso en estudio adolece de manifiesta falta de fundamento, por lo que no puede prosperar, habiéndose resuelto el asunto conforme a derecho.

Por estas consideraciones y lo dispuesto en los artículos 764, 767 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, se **rechaza** el recurso de casación en el fondo deducido en lo principal de fojas 3887 en contra de la sentencia de veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis, escrita a fojas 3806 y siguientes.

Regístrese y devuélvase.

Redactó el abogado integrante Sr. Pizarro.

Rol N° 83.344-2016.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros Sra. Rosa Egnem S., Sr. Carlos Aránguiz Z., y Sr. Manuel Valderrama R., y los Abogados Integrantes Sr. Carlos Pizarro W., y Sra. Leonor Etcheberry C. Santiago, 26 de julio de 2017.



3228

3553

ROSA DEL CARMEN EGNEM SALDIAS
MINISTRA
Fecha: 26/07/2017 11:38:02

CARLOS RAMON ARANGUIZ ZUÑIGA
MINISTRO
Fecha: 26/07/2017 11:38:03

MANUEL ANTONIO VALDERRAMA
REBOLLEDO
MINISTRO
Fecha: 26/07/2017 11:34:15

CARLOS RENE PIZARRO WILSON
ABOGADO INTEGRANTE
Fecha: 26/07/2017 11:34:16

ROSA MARIA LEONOR ETCHEBERRY
COURT
ABOGADO INTEGRANTE
Fecha: 26/07/2017 11:34:17



3554

Autoriza el Ministro de Fe de la Excma. Corte Suprema

JORGE EDUARDO SAEZ MARTIN
MINISTRO DE FE
Fecha: 26/07/2017 11:56:03

En Santiago, a veintiséis de julio de dos mil diecisiete, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.

JORGE EDUARDO SAEZ MARTIN
MINISTRO DE FE
Fecha: 26/07/2017 11:56:04



1000