

LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE CHILE EN MATERIA MEDIO AMBIENTAL

MIGUEL ANGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ*

I. INTRODUCCIÓN

Agradezco la invitación del Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia a participar en este V Congreso Internacional de Derecho Procesal Constitucional. Para el Tribunal Constitucional de Chile es motivo de especial alegría venir a este Congreso en el Eje N° 2, dedicado a Justicia Climática y Constitucionalismo Ecológico, para comentar algunas de nuestras sentencias en materia medioambiental.

Esos pronunciamientos, por una parte, permiten esclarecer el alcance con que cabe comprender las normas que, sobre la materia, contempla la Carta Fundamental chilena, pero también, de otra, han contribuido a configurar, a partir de disposiciones constitucionales escuetas, un diseño institucional robusto en este ámbito.

II. MARCO CONSTITUCIONAL

La actual Constitución, de 1980, introdujo una importante novedad al asegurar a todas las personas, en su artículo 19 N° 8°:

“El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza.

La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente”.

La norma en estudio -ha señalado la doctrina- *“(…) reviste singular importancia en*

* El autor es abogado, Doctor en Derecho, Magíster en Derecho Público por la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Magíster en Investigación Jurídica por la Universidad de los Andes. Profesor de Derecho Constitucional en la Pontificia Universidad Católica de Chile y Director del Departamento de Derecho Público. Ministro del Tribunal Constitucional. Email: mafernandez@tcchile.cl

*la época actual, caracterizada por el denominado desarrollo destructor, con el cual el hombre aniquila a la naturaleza, daña a las poblaciones y sume en la encrucijada la vida y desarrollo de las generaciones futuras (...)*¹.

Esa norma debe complementarse, asimismo, con la contenida en el artículo 19 N° 24 inciso 2° de la Constitución que, entre las causales de la función social del dominio, contempla la *conservación del patrimonio ambiental*.

Son dos disposiciones breves que, para comienzos de los años ochenta, significaban un interesante avance en materia medioambiental que implicó una novedad en el constitucionalismo chileno, las que han servido de base a un importante despliegue de toda una institucionalidad ambiental.

III. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE CHILE

En esta oportunidad, quisiera presentar a uds. algunas consideraciones contenidas en sentencias del Tribunal Constitucional de Chile que orientan acerca del sentido y alcance de la disposición sobre medio ambiente en nuestra Carta Fundamental. Y, más aún, que permiten apreciar cómo, por medio de esa jurisprudencia -junto a la que han pronunciado los Tribunales que integran el Poder Judicial, incluyendo, especialmente, los Tribunales Ambientales², por cierto- se ha expandido lo preceptuado en la Constitución.

En primer lugar, el 15 de junio de 2021, el Tribunal resolvió un requerimiento de inaplicabilidad³ en contra del artículo 8° inciso 1° de la Ley N° 19.300, con el que se pretendía que no fuera exigible la evaluación de impacto ambiental previa para la continuidad de un relleno sanitario que había sido habilitado con motivo de la pandemia. Esta sentencia es interesante porque, como señala en el considerando 7°, previo a dilucidar y resolver el conflicto de constitucionalidad, define algunos aspectos

¹ José Luis Cea Egaña: *Derecho Constitucional Chileno*, Tomo II (Santiago, Ediciones UC, 2012) p. 314. Una visión crítica sobre la norma constitucional, en Pilar Moraga Sariago: *Protección Constitucional del Medio Ambiente: Desafíos Globales para la Democracia en la Nueva Constitución* (Valencia, Tirant lo Blanche, 2022).

² Creados en la Ley N° 20.600, publicada en el Diario Oficial el 28 de junio de 2012.

³ Rol N° 9.418.

constitucionales y legales del derecho ambiental y del bien jurídico que protege, esto es, el medioambiente y la naturaleza, por lo que, en cierto sentido, nos permite una visión global y sistemática del derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación en el constitucionalismo chileno.

Así, se explica en la sentencia que "(...) *es un hecho que el constituyente incorporó original y tempranamente en el texto de la Constitución de 1980 -e incluso en el D.L. 1.552, Acta Constitucional N° 3 de 11.09.1976-, como obligación iusfundamental, la protección ambiental, consagrando en el numeral 8 del artículo 19 el deber del Estado de velar para que el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza, así como también, la conservación del patrimonio ambiental en cuanto función social de la propiedad, según consta en el numeral 24 del mismo artículo antes citado. De suerte que la garantía de vivir en un medio ambiente libre de contaminación no sólo constituye un derecho fundamental de naturaleza individual y social a la vez, sino, además, un deber de protección, en vistas a la necesidad de hacerlo efectivo, no quedando como un mero enunciado flatus vocis. Tal es así, que la Constitución además estableció la acción o recurso de protección especial, en el inciso segundo del artículo 20, a fin de garantizar efectivamente el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación por actos u omisiones ilegales imputables a una autoridad o persona determinada*"⁴.

A partir de esta premisa y recurriendo a la interpretación emanada de la dogmática nacional, el Tribunal hace suyo que "(...) *la nuestra es una Constitución que, desde el punto de vista de la regulación del ambiente, puede calificarse de integral, pues, tal como se ha señalado, junto con reconocer el derecho a un ambiente adecuado y contemplar un mecanismo excepcional para resguardar su ejercicio legítimo, impone obligaciones y también atribuciones al Estado en orden a proteger ese derecho y establecer ciertas limitaciones sobre el ejercicio de otros derechos fundamentales. En suma, aborda el tema ambiental sustantiva y adjetivamente, y lo coloca en una lógica*

⁴ Considerando 8°.

de relación con otras prerrogativas que, en términos teóricos, deviene en un desarrollo sustentable regulado, todo lo cual lo logra a partir de sólo dos disposiciones (artículo 19 N°s 8 y 24 y artículo 20.2)” (Guzmán, Rodrigo, La Regulación Constitucional del Ambiente en Chile, Aspectos sustantivos y adjetivos, historia, doctrina y jurisprudencia, 2010)⁵, al extremo de “(...) configurar una dimensión avanzada del propio Estado de Derecho, bajo la expresión que se ha venido acuñando en la doctrina comparada, de Estado medioambiental de derecho (en expresión de Montoro Chiner), lo que “supone sobre todo importantes consecuencias prácticas. Destacamos dos: La juridificación de los conflictos ambientales y la afirmación del principio de legalidad ambiental” (Jesús Jordano Fraga, Derecho Ambiental del siglo XXI)⁶.

De esta manera, concluye la sentencia, “(...) sin perjuicio de que los derechos fundamentales deben ser respetados por todas las personas y la sociedad en su conjunto, y que la Constitución los asegura de manera genérica como se lee del enunciado del inciso primero del artículo 19, además se establece expresamente, de manera especial, los deberes de protección, preservación y conservación ambientales, haciéndolo recaer directamente en el Estado. Con tal fin, éste ha diseñado e implementado una institucionalidad medioambiental integrada por organismos administrativos reguladores y fiscalizadores, tales como el ministerio del ramo, una superintendencia y un servicio de evaluación, así como por los tribunales especiales, y por un marco normativo legal y reglamentario, al cual deben someterse en igualdad de condiciones y sin excepciones, tanto los agentes privados como los públicos”⁷.

En segundo lugar, vale la pena ir al año 2007 para recordar la sentencia Rol N° 577, pronunciada el 26 de abril de ese año, pues allí se definió el término “*contaminación*”, que emplea la Constitución al garantizar el derecho a vivir en un medio ambiente libre de ella, como la situación que supera los parámetros ambientales establecidos y no como sinónimo de cualquier impacto o alteración ambiental⁸, en

⁵ Considerando 9°.

⁶ Considerando 10°.

⁷ Considerando 11°.

⁸ Considerando 16°. Ver, asimismo, el considerando 54° del Rol N° 1.988.

coherencia con la definición contenida en el artículo 2° letra c) de la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, esto es, *“la presencia en el ambiente de sustancias, elementos, energía o combinación de ellos, en concentraciones o concentraciones y permanencia superiores o inferiores, según corresponda, a las establecidas en la legislación vigente”*.

Con mayor detalle, en el Rol N° 2.684, el 10 de septiembre de 2015, se expuso que el artículo 19 N° 8° de la Constitución *“(…) no asegura el derecho a vivir en un medio ambiente libre de “toda” contaminación, porque los redactores de esta norma consideraron imposible la existencia de un hábitat completamente impoluto y limpio, sin incurrir en el despropósito de eliminar la misma presencia de los seres humanos e impedir la totalidad de sus actividades (Enrique Evans de la Cuadra, “Los derechos constitucionales”, tomo II, pág. 313).*

Habiendo aceptado el constituyente que el medio ambiente es permanentemente modificado por la acción humana, la Ley N° 19.300, sobre bases generales del medio ambiente, concibe que la contaminación es un ilícito sólo cuando excede los niveles objetivos establecidos por la legislación, constituida especialmente por las normas de calidad ambiental y por las normas de emisión, a que se refiere este texto legislativo (artículo 2°, definiciones pertinentes)⁹.

En tercer lugar y particularmente en cuanto al deber del Estado de *preservar la naturaleza*, es necesario detenerse en la sentencia Rol N° 8.614, pronunciada el 12 de noviembre de 2020, en que el Tribunal desestimó un requerimiento de inaplicabilidad deducido en contra del artículo 5° inciso 3° de la Ley General de Pesca y Acuicultura, en virtud del cual se dispuso que la jibia sólo puede ser extraída utilizando potera o línea de mano como aparejo de pesca, planteado por quien había sido autorizado, antes de incorporarse esta norma a la ley, para utilizar otros aparejos.

En dicha sentencia, la preservación de la naturaleza se estima uno de los valores

⁹ Considerando 9°.

que integran el bien común, conforme al artículo 1º inciso 4º de la Constitución¹⁰.

Sobre la base de definiciones doctrinarias, la sentencia plantea que la preservación de la naturaleza es un bien jurídico objetivo, que conduce a una protección conservacionista de determinados patrimonios naturales y a la tutela de intereses difusos, que, por su finalidad propia, implica proteger una titularidad nueva. La de las futuras generaciones¹¹, por lo que se justifica la regla contenida en el inciso 2º del artículo 19 N° 8º de la Constitución que habilita a la ley para establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente, de tal manera que, como explica la profesora Liliana Galdámez, *"[e]l legislador, el juez y todos los poderes del Estado, ante una eventual tensión entre otros derechos y el medio ambiente, no sólo pueden, sino que deben restringirlos, si eso garantiza la protección de este último. Es una solución que, prima facie, se resuelve en favor del medio ambiente. Por eso sostengo que la cuestión ambiental goza de una especial y reforzada protección en la Constitución"*¹².

Allí se sitúan, por ejemplo, las especies hidrobiológicas, cuya adquisición está regulada por la Ley General de Pesca, que establece limitaciones en cuanto a la cantidad y tipo de recursos que pueden ser extraídos y a su forma de extracción, además de imponer requisitos a quienes se dedican a la actividad de pesca artesanal o industrial, por cuanto deben encontrarse inscritos en el Registro Nacional correspondiente y contar con la debida autorización administrativa. Tales limitaciones buscan la "*conservación*" de tales recursos, es decir, como dice la ley referida, el "*uso presente y futuro, racional, eficaz y eficiente de los recursos naturales y su ambiente*", en su artículo 2º N° 13, aplicando el legislador al efecto especialmente los principios de desarrollo sustentable y precautorio¹³.

Si tanto la Carta Fundamental como el Código Civil -prosigue esa sentencia- permiten al legislador consagrar un régimen de pesca, las personas naturales o jurídicas sólo pueden

¹⁰ Considerando 11º.

¹¹ Considerando 12º.

¹² Considerando 14º. Sobre la competencia legislativa para imponer restricciones al ejercicio de determinados derechos para proteger el medio ambiente, es necesario tener en cuenta el parámetro fijado en el considerando 12º de la sentencia pronunciada el 28 de enero de 1994, Rol N° 185.

¹³ Considerandos 16º y 19º.

ejercer la actividad pesquera extractiva si se ajustan a la ley y el órgano administrativo los autoriza. Ello confirma que no existe una relación jurídica directa entre las personas que ejerzan dicha actividad económica y los bienes mismos que constituyen la riqueza que se encuentra en el mar¹⁴, pues "(...) *la pesca y las pesquerías, desde la economía, son una fuente de recursos económicos y, desde el medio ambiente, son un objeto que debe preservarse en la búsqueda de equilibrios de sustentabilidad del desarrollo y de protección de las especies y ecosistemas del país. En tal sentido, es indudable que la rentabilidad económica de la explotación de estos recursos aparece necesariamente supeditada a que la utilización del recurso pueda hacerse sin menoscabo de las necesidades de futuras generaciones*"¹⁵.

Desde esta perspectiva "(...) *El principio precautorio implica que las amenazas al medio ambiente no necesitan ser establecidas con certidumbre. Tampoco se requiere una evidencia científica irrefutable que establezca daños. En tal sentido, es clave considerar que el principio precautorio sugiere regulaciones que construyan el margen de seguridad dentro de todo el proceso decisorio. Por tanto, no se necesita esperar daños irreversibles para instar por la aplicación de una alta aproximación precautoria (Sunstein Cass R., Worst-case scenarios, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2007, p. 2, 124 y 184).*

El referido principio precautorio resulta entonces clave para el diseño de las políticas públicas orientadas a la protección del medio marino a través de la conservación y un adecuado uso de los recursos hidrobiológicos. Para ello, es necesario establecer un mismo tipo de criterio aplicable en materia medioambiental, lo cual se traduce en la necesidad de fijar un estándar cualitativo y cuantitativo para realizar dicha preservación. Por lo tanto, determinar un método de fijación del estándar y proceder a cuantificarlo, en este caso, científicamente, importa garantizar que el nivel de protección es el debido y suficiente"¹⁶.

En cuarto lugar, en la sentencia pronunciada el 29 de junio de 2023, Rol N° 13.193, se examinó un requerimiento de inaplicabilidad deducido en contra del artículo

¹⁴ Considerando 18°.

¹⁵ Considerando 19°.

¹⁶ Considerando 20°.

1° inciso 1° de la Ley N° 21.202, en virtud del cual el Ministerio del Medio Ambiente puede declarar humedales, de oficio o a petición del municipio respectivo, es decir, todas aquellas extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina, cuya profundidad en marea baja no exceda los seis metros y que se encuentren total o parcialmente dentro del límite urbano.

Esta sentencia agrega al ya referido argumento que vincula el bien común con la protección medioambiental, en cuanto al concepto contenido en el artículo 1° inciso 4° de la Constitución, el territorio nacional "*(...) que es uno de los elementos esenciales del Estado, junto al pueblo, la soberanía y el derecho, que no sólo debe ser protegido o cautelado en cuanto a su integridad física ante amenazas externas, sino, también, respecto a los peligros o riesgos de daños, debiendo accionar en pro de la preservación, cautela y conservación de sus componentes y recursos naturales, que constituyen un patrimonio de la comunidad nacional o un auténtico bien común general*"¹⁷.

Así, "*(...) el mandato constitucional del artículo 19 N° 8 ha sido desarrollado por el legislador de manera amplia y completa, configurando más que una simple legalidad ambiental, un auténtico orden público ambiental, esto es, un conjunto de principios, reglas e instituciones fundamentales que amparan y regulan el bien jurídico medioambiental y la naturaleza, sobre los cuales existe además un verdadero interés público general (concepto en la línea de autores como Planiol, Rippert o Capitant). Tal naturaleza del mandato constitucional y su desarrollo legislativo, involucra a los órganos ejecutivos, administrativos y jurisdiccionales en la acción de protección. De ello se deduce que el derecho ambiental tiene una raigambre constitucional y administrativa, por lo que sus normas son de orden público y no pueden ser objeto de transacción o de renuncia en su aplicación, ni por las autoridades ni por los particulares, según se desprende del artículo 6 de la propia Constitución. (STC 9418-20 c. décimo cuarto)*"¹⁸.

¹⁷ Considerando 10°. En igual sentido, el Rol N° 9.418 ya citado, Considerando 12°.

¹⁸ Considerando 11°.

IV. CONCLUSIÓN

A partir de una regulación escueta, pero avanzada a comienzos de los años 80, para el constitucionalismo chileno, el Tribunal Constitucional ha venido desplegando el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y el deber estatal de preservar la naturaleza.

Desde la comprensión de la contaminación como la vulneración de los límites establecidos por el legislador, para no impedir la presencia humana y el desarrollo de sus actividades, ha configurado las bases constitucionales de un verdadero *orden público ambiental* que, por una parte, está conformado, en su base, por el derecho fundamental a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, así como por los deberes de protección, preservación y conservación ambientales; y, de otra, que ello importa tutelar aquel derecho, concebido individual y colectivamente, pero también una titularidad nueva, la de las futuras generaciones.

En fin, aquellos derechos, frente al ejercicio de otros derechos, se encuentran dotados de una protección especial y reforzada. De ahí, por ejemplo, que, en el ejercicio del derecho a desarrollar actividades económicas, se debe respetar la conservación de los recursos naturales, como se ha resuelto en casos vinculados a recursos hidrobiológicos o en materia de declaración de humedales.

Así, la comprensión que ha ido adoptando nuestra jurisprudencia se enmarca en un contexto institucional más amplio donde el Legislador y la Administración, así como la Judicatura Ordinaria y Especializada y también la doctrina, han ido construyendo, en estas últimas cuatro décadas, una institucionalidad ambiental robusta y compleja.