

PAPEL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE CHILE EN EL PROCEDIMIENTO AMBIENTAL

ROLE OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF CHILE IN THE ENVIRONMENTAL PROCEDURE

*Jorge Roberto Retamal Valenzuela**

RESUMEN: El Tribunal Constitucional de Chile, en diversas ocasiones, se ha visto enfrentado a resolver controversias que han tenido que ver, de forma directa o indirecta, con fallos dictados por los tribunales ambientales chilenos. Se comentan ciertos fallos seleccionados por su relevancia, ya sea porque en ellos se refleja, o el papel de garante de la supremacía constitucional en la protección del entorno, o la constante tarea del Tribunal Constitucional de velar por la integridad del ordenamiento jurídico, en este caso en aspectos ambientales. Sobre la base los principios y doctrina contenida en dichos fallos, se analizan diversas instituciones procesales y ambientales a escala doctrinaria, diferenciándose así de un mero comentario jurisprudencial.

PALABRAS CLAVE: Tribunal Constitucional, tribunales ambientales, supremacía constitucional, ambiente, *Constitución Política*.

ABSTRACT: The Constitutional Court of Chile has, on several occasions, faced the challenge of resolving controversies directly or indirectly related to rulings issued by Chilean environmental courts. This analysis examines certain rulings selected for their significance, either because they reflect the Court's role as guarantor of constitutional supremacy in environmental protection, or because

* Abogado. Licenciado en Ciencias Jurídicas por la Universidad Católica del Norte. Magister en Derecho Ambiental por la Universidad de Chile. Doctor en Derecho Ambiental y la Sostenibilidad por la Universidad de Alicante, España. Académico de la Escuela de Derecho de la Universidad Santo Tomás, sede Valdivia. Correo electrónico: jorge.retamal@estudioretamal.cl ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9244-8694>

they demonstrate the Constitutional Court's ongoing responsibility to ensure the integrity of the legal system, particularly in environmental matters. Based on the principles and doctrine contained in these rulings, the analysis examines various procedural and environmental institutions from a doctrinal perspective, thus distinguishing itself from a mere jurisprudential commentary.

KEYWORDS: Constitutional Court, environmental courts, constitutional supremacy, environment, Political Constitution.

INTRODUCCIÓN

El Tribunal Constitucional, en su historia reciente en el ordenamiento jurídico nacional, no ha estado exento de controversias en cuanto a su papel, donde muchas veces se le ha considerado una especie de “tercera cámara” revisora de proyectos de ley que han tenido ribetes de constitucionalidad cuestionable y, por otra parte, ha intervenido como censor o “árbitro” constitucional en causas judiciales en trámite, en las que se solicita que determinados preceptos legales no sean aplicados en el caso que se trate, debido al conflicto de su contenido con las normas de nuestra Carta Magna.

En materia ambiental no es la excepción, y en la segunda de las modalidades –control constitucional de preceptos legales aplicables en procesos judiciales abiertos– han existido oportunidades en las cuales el TC ha sido llamado a intervenir para que determinados preceptos y –por qué no– la interpretación de los mismos sea revisada para determinar su eventual inaplicabilidad por inconstitucionalidad.

Se han elegido tres casos que, a criterio del autor, revisten interés académico por el tratamiento que el TC dio a aspectos de los procedimientos regulados por la Ley n.º 20600 que Creó los Tribunales Ambientales, en los cuales se refiere a aspectos tales como las normas reguladoras de la prueba, la correcta aplicación de los principios precautorio y preventivo y la soberanía –tal cual– de la Corte Suprema para interpretar el derecho ante los vacíos legales en busca de una solución a las controversias sometidas a su conocimiento.

Quizá llamará la atención del lector el hecho que este análisis no haya considerado uno de los casos más controversiales en los que el TC ha intervenido, relacionado con los tribunales ambientales, como lo es el cuestionamiento a las facultades del Comité de Ministros en relación con el caso del proyecto Dominga, destacado por los medios de comunicación y foros especializados en la materia. La razón para ello, se funda en que dicha controversia corresponde a un conflicto de distribución competencial de naturaleza administrativa, ajeno al foco procesal de este artículo, ya que apunta a establecer el deslinde de las atribu-

ciones de un componente de la institucionalidad ambiental, en cuanto a la manera de acatar lo adjudicado por la magistratura, asunto que a juicio de este autor corresponde a una disputa de carácter administrativista que se aleja del tema en análisis.

Hecha esta aclaración, a partir de las reflexiones seleccionadas del TC veremos ciertos aspectos procedimentales que, nacidos desde las instituciones jurídicas tradicionales, adquieren vida propia en la ritualidad de los tribunales ambientales para responder la siguiente interrogante: ¿de qué manera el TC ha contribuido a delimitar el alcance del debido proceso y la supremacía constitucional en el contexto de los procedimientos ambientales?

I. DESARROLLO

Tal y como se ha expresado en la introducción, el TC ha tenido un papel importante como un intérprete y garante de la supremacía constitucional, y en materia ambiental no ha sido la excepción. Al ser la institucionalidad ambiental, y en especial el procedimiento ambiental relativamente jóvenes, la tentación a innovar en las instituciones jurídicas más tradicionales es muy fuerte, por lo que los ímpetus de renovación, si bien no están vedados, deben estar de la mano y a la sombra de las bases de cada una de ellas para, desde dicha “cabeza de playa”, “internarse hacia el continente” sin perder de vista el vínculo inicial, cuidando así que no se desnaturalice su esencia, o que no se afecten las garantías fundamentales de los derechos de las personas o del debido proceso, en el camino a solucionar los conflictos de intereses en una nueva judicatura.

Este respeto debe ser primordial. El punto de partida y piedra angular son los derechos de las personas garantidos en la *Constitución Política de la República de Chile*, que en este ámbito se traducen en los derechos de las partes en el proceso. En este plano, la primacía de las normas de la apreciación de la prueba –como parte del debido proceso–, o de los principios fundamentales del derecho ambiental, que al estar contenidos en tratados ratificados por Chile que versan sobre derechos fundamentales se equiparan en su rango a los preceptos de la *Constitución* –como normas orientadoras del proceso de adjudicación– son primordiales para mantener el respeto de la Carta Fundamental y que esta no se transforme en letra muerta. A través de las tres controversias seleccionadas se revisarán las bases de las instituciones a que se ha hecho referencia, y cómo el derecho ambiental le ha dado su particular sello, haciendo respetar las bases de cada una de estas instituciones.

1.1. Control de las normas reguladoras de la prueba, el caso de Mowi Chile¹

La primera de las controversias que se han seleccionado se relaciona con la inferencia de presunciones contenidas en normas legales ajenas para la prueba de hechos constitutivos de infracción o, incluso, de daño ambiental. En este sentido, el tema es delicado porque, al igual que ocurre en materia penal, donde el estándar es alto, llevando el punto al grado de la convicción más allá de toda duda razonable; en el aspecto ambiental, tratándose del bienes jurídicos tales como el derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación y la protección misma del patrimonio ambiental, el estándar debe ser de una magnitud similar, considerando la cuantía de las multas que considera la legislación o la entidad de las medidas de reparación a que los responsables pueden ser condenados, sin perjuicio de las acciones de indemnización de perjuicios a que se pueda ver enfrentado el responsable una vez que el daño ambiental ha sido declarado por sentencia firme. Así, entonces, considerando que el sistema de valoración de la prueba del procedimiento ambiental se basa en las reglas de la sana crítica, que confiere un rango de acción bastante más amplio al sentenciador para tener o no por acreditados los puntos de prueba; hay que ser cuidadoso en el uso de las presunciones, ya que pueden coartar esta libertad probatoria. En efecto, y al menos en el Tercer Tribunal Ambiental, se hizo uso de las presunciones de responsabilidad que se establecen en la Ley n.º 19300 siempre y cuando que por los medios tradicionales no se tuvieran por acreditados los hechos controvertidos, justamente por el nivel de responsabilidad que implica la adjudicación procesal; donde se privilegia la acreditación directa e inmediata; frente a la facilitación probatoria que brinda la acreditación de los elementos constitutivos de una presunción. Esta precaución debe ser más alta cuando se trata de la incorporación de presunciones existentes en cuerpos legales diversos, contempladas por el legislador para contextos distintos, y para ser aplicadas por otras autoridades. En el caso que a continuación se revisará, luego de un escape imprevisto de una gran cantidad de salmones de una piscicultura hacia el mar abierto, tanto la Superintendencia del Medio Ambiente como el Consejo de Defensa del Estado, en sus respectivas competencias, persiguieron la responsabilidad del causante de estos hechos fundando sus razonamientos en una presunción establecida en la ley de pesca y acuicultura, que además era una presunción de derecho. En este plano, la pesquera Mowi Chile recurrió al TC alegando la infracción de las garantías del debido proceso en cuanto a la alteración de las normas reguladoras de la prueba, entre otros aspectos, solicitando, tanto en la acción de reclamación de la multa

¹ Basado en los fallos dictados por el TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (31/3/2022) rol n.º 10.109-21-INA; TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (31/3/2022) rol 10.576-21-INA.

impuesta por la SMA como en la defensa en el contexto de la demanda por daño ambiental interpuesta en su contra, que la norma que contenía esta presunción fuera declarada inaplicable por ser inconstitucional, de manera que la misma no pudiera ser aplicada por el tribunal ambiental para resolver ambas controversias. Respecto de las normas reguladoras de la prueba, el TC siempre hará valer la supremacía constitucional, en este caso de la mano del debido proceso; de manera de evitar decisiones contrarias al ordenamiento jurídico. La interpretación armónica y sistemática de los diversos cuerpos legales debe ser la correcta, de modo de no extralimitar su alcance más allá de las normas para las cuales fueron creadas.

En el caso Consejo de Defensa del Estado con Mowi Chile, causa rol D-5-2020, autos seguidos ante el Tercer Tribunal Ambiental de Valdivia, la demandada por daño ambiental, Mowi Chile, producto del escape de salmones a mar abierto desde uno de sus centros de piscicultura, requirió de inaplicabilidad por inconstitucionalidad del art. 118 *quater* de la Ley n.º 18892 Sobre Pesca y Acuicultura, basado en la alteración que dicha norma produciría a la carga de la prueba en el procedimiento por daño ambiental en que iba a incidir.

El art. 118 *quater*, incorporado a la Ley de Pesca y Acuicultura por la Ley n.º 20434, preceptúa lo siguiente:

“Sin perjuicio de lo señalado en el inciso séptimo del artículo anterior, en caso de escape o pérdida masiva de recursos en sistemas de cultivo intensivo o el desprendimiento o pérdida de recursos hidrobiológicos exóticos en sistemas extensivos, se presumirá que existe daño ambiental de conformidad con la ley N° 19.300 si el titular del centro no recaptura como mínimo el 10% de los ejemplares en el plazo de 30 días contado desde el evento, prorrogables por una vez en los mismos términos”.

A juicio de la requirente, los demandantes pretendían hacer aplicable una presunción legal de daño ambiental, la que por sus características no le iba a dar a la demandada la posibilidad de desacreditarlo, ya que tenía casi ribetes de una presunción de derecho, teniendo en cuenta que no se requería la existencia de los fundamentos de la presunción. A través de ella, se daban por establecidos todos los elementos de la responsabilidad ambiental al sustentar la demanda contra la reclamante. Este actuar de los demandantes, si se acogía por el tribunal en ese contexto, vulneraría, entre otras, las garantías de igualdad ante la ley y el debido proceso, razón por la cual la demandante optó por el único camino que le quedaba, que fue requerir de la declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, a fin de que se evitara, por su uso, el presumir todos los elementos de la responsabilidad ambiental generando su indefensión probatoria.

En el caso en cuestión, el TC en su fallo hizo primar las normas reguladoras de la prueba del procedimiento por daño ambiental de la Ley n.º 20600, y cir-

cunscribió la presunción de la ley, cuya inaplicabilidad se requirió, al ámbito específico de la materia que regula, esto es, la fiscalización y sanción de la ley de pesca y acuicultura, sin ampliar su alcance más allá de ella no extrapolar su aplicación a la determinación de daño ambiental conforme a la Ley n.º 20600 sobre tribunales ambientales. Aceptar la aplicación de la norma en los términos que se pretendía implicaba la vulneración de la garantía de un racional y justo procedimiento; de manera tal que el requerimiento fue acogido y el precepto fue declarado inaplicable constitucionalmente para el caso de marras.

Este caso también tuvo una arista administrativo-sancionadora, ya que los hechos en que se fundó la demanda –daño ambiental por un escape descontrolado de gran cantidad de salmones desde una piscicultura hacia el mar abierto– dieron origen a un procedimiento sancionatorio conforme a las regulaciones del artículo segundo de la Ley n.º 20417 (también conocida como LO-SMA o Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente), institución que formuló cargos por no cumplir con las obligaciones establecidas a la empresa en las resoluciones de calificación ambiental que regulaban la piscicultura donde ocurrió el escape de salmones, encontrando diversos hallazgos y acreditando los mismos haciendo uso de la presunción legal de la ley de pesca ya citada. No obstante, la Superintendencia fue un poco más allá, y además de usar la presunción para acreditar los hechos constitutivos de las infracciones detectadas, hizo uso de la presunción referida para constituir una agravante que incidió en la determinación del *quantum* de la multa, lo que motivó un nuevo requerimiento de la salmonera, esta vez solicitando que la norma ya citada fuera declarada inaplicable por ser inconstitucional en el marco de la reclamación en contra de la sanción impuesta por la SMA en su contra, fundada en la verificación de los hechos gracias a la presunción legal de daño ambiental que se ha invocado.

Lo anterior, porque la SMA, a manera de un silogismo, para calzar la cantidad de especies capturadas por la salmonera en una cifra inferior que le permitiera la aplicación de la norma impugnada, presumió de esta manera la existencia de daño ambiental para sancionar e incrementar su *quantum*. Este razonamiento dio como resultado que, en virtud de la aplicación de la presunción legal, se dieron por acreditados los elementos constitutivos de daño ambiental, contravieniendo las garantías de la igualdad ante la ley y del derecho al debido proceso, establecidas en el art. 19 de la *Constitución Política de Chile* en sus numerales 2 y 3; especialmente si se ha fundado en una presunción de derecho establecida en una norma diversa a la ley orgánica que regula el aparato persecutor ambiental. Este solo hecho implica establecer un trato diferenciado respecto de otros infractores ambientales, lo que desde ya es inconstitucional.

Para quien suscribe, a través de la aplicación de la presunción de derecho que se ha hecho en ambos casos se privaba al Tribunal de la libre valoración de la prueba que establece el procedimiento ambiental, en un contexto donde la SMA

ya había calificado el daño causado como irreparable, prejuzgando la significancia de tal afectación y pretendiendo “suplantar” de este modo la labor adjudicatoria del tribunal competente. El uso de una presunción para establecer el daño ambiental, y luego el uso de la misma presunción para calificar el mismo daño a fin de incrementar el *quantum* de la multa, por otra parte, vulnera el principio de *non bis in idem*, y abre la puerta a la posibilidad de imponer sanciones desproporcionadas si se las aumenta usando este mecanismo.

La doble aplicación de esta presunción, por una parte, fue considerada inconstitucional por parte del TC, quien consideró que vulneraba las garantías establecidas en los numerales 3.º y 6.º del art. 19 de la *Constitución*. Por otro lado, su aplicación afectaba la garantía del debido proceso legal, pues la SMA extrapoló su ámbito de aplicación más allá del marco que el legislador le estableció, esto es, la normativa de la Ley n.º 19300, la LO-SMA (artículo segundo de la Ley n.º 20417) y las RCA que fiscalizó. En otras palabras, el TC aplicó un control de constitucionalidad, respecto de la legalidad aplicada, al actuar del aparato persecutor ambiental de Estado.

Además, el TC detectó una infracción al art. 7.º de la *Constitución*, puesto que la ley indica que el precepto impugnado solo puede ser aplicado por SER-NAPESCA y el juez de letras en lo civil competente. Este fallo, junto con insinuar una desnaturalización del probatorio ambiental por esta vía, obligó a la SMA a ceñirse a su propia normativa conforme a su mandato legal, debiendo acreditar las infracciones conforme a las normas y mecanismos en su propia legislación, y no servirse de presunciones para lograr sus objetivos y justificar sus decisiones de una forma diversa a aquella que formó parte del propósito del legislador al crearla.

Una de las garantías que el ordenamiento jurídico brinda a todo ciudadano es la posibilidad de ejercer con plenitud de facultades sus medios de defensa. Para esto, no basta que el regulado tenga la posibilidad formal de hacer las alegaciones respectivas y acompañar los medios de prueba que le den sustento. Hay que tener presente que el derecho a la debida defensa, dentro del marco del debido proceso, trae aparejada la obligación del sentenciador –o en su caso, del instructor– de analizar todos estos elementos y considerarlos al momento de decidir o indicar los fundamentos por los cuales no serán considerados. Bajo ninguna circunstancia el sentenciador pudo soslayar el trabajo de análisis de la prueba rendida para establecer –acreditar– la existencia de los cargos formulados o los puntos de prueba, según sea el caso, salvo en el caso de que la normativa considere presunciones que aligeran la labor del adjudicador, a quien le bastará establecer la existencia de los elementos que sirven de base a la presunción para tener por probada tal circunstancia. Lo que nunca debe soslayarse es el hecho de que las presunciones, por su excepcionalidad, deben aplicarse en forma restrictiva. Bien estuvo el TC en esta oportunidad al declarar inaplicable por incons-

titucionalidad la presunción de la Ley de Pesca. En el caso del proceso sancionatorio de la SMA, amén de las circunstancias fácticas y el contexto en que se generó el escape de salmones que dio origen al proceso, no era jurídicamente posible aplicar presunciones que habían sido consideradas por el legislador para una materia y contexto diversos. En otras palabras, es probable que la SMA hubiera llegado a una conclusión sancionatoria sin necesidad de una presunción como la contenida en el precepto que a la larga fue declarado inaplicable por el TC, pero debía acreditar la responsabilidad del infractor sobre la base de todos los antecedentes existentes, estando obligada a acreditar todos los elementos que sustentaban los hechos descritos en los cargos formulados y, en el mismo sentido, los elementos constitutivos de daño ambiental, y sin la ayuda de presunciones. Como ya se indicó, su aplicación podría haber coartado la labor del juez de fondo al momento de la determinación de daño ambiental, por el hecho de sostener las bases de una presunción que en la práctica se había transformado en una presunción de Derecho, al haber establecido los hechos fundantes de la presunción conforme a su propia interpretación, y teniendo en su favor además la potestad sancionatoria. En el parecer de quien suscribe, lo que se acaba de describir da cuenta de el ejercicio de un poder excesivo que desnivela la balanza en contra del regulado, desequilibrio que solo podía compensarse eliminando de la ecuación la presunción de una ley foránea, pensada para un contexto diverso, que hizo el TC para ambos procesos.

Una adecuada interpretación sistemática de la norma fue necesaria para determinar el real contexto que evitara la vulneración de la garantía del debido proceso que establece la *Constitución*.

*I.2. Principios precautorio y preventivo,
a la luz del 19 n.º 8 de la Constitución.
El caso del vertedero Puntra en Chiloé²*

En este fallo, que le da título a este punto, puede apreciarse cómo el TC ha defendido la supremacía constitucional, en el contexto de la protección de la integridad del ordenamiento jurídico ambiental, manteniendo la supremacía de la Carta Fundamental y validando el marco difuso y limitado de sus preceptos, que se extienden, incluso, a la aplicación de los tratados internacionales ratificados por Chile que versan sobre derechos fundamentales, a los cuales también se les ha dado rango constitucional. Este ejercicio es muy enriquecedor, pues muchas veces se olvida que las garantías fundamentales derivan de, y a la vez se extienden a, lo que se ha proclamado en cuerpos normativos de carácter in-

² Basado en el fallo dictado por el TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (15/6/2021) rol n.º 9.418-20-INA.

ternacional que han sido ratificados por Chile; lo que lejos de debilitar sus preceptos –acusando, tal vez, una renuncia a la autodeterminación en favor de un globalismo mal entendido– los fortalece y enriquece en su real y justa medida, en el entendido de que su contenido se predica y replica en otras latitudes, lo que refleja que los derechos fundamentales de las personas son patrimonio de la humanidad, más allá de las fronteras y los matices que se les quiera dar en los diversos ordenamientos jurídicos nacionales. Aquí, el sentenciador realzó esta protección difusa de la protección ambiental, ampliando su contexto normativo a los textos internacionales, que en Chile al ser ratificados adquieren el carácter de ley de la república, incorporando en el sentido y alcance del 19 n.º 8 y de las normas de la Ley n.º 19300 preceptos y principios tales como el principio preventivo, el principio precautorio, el principio *in dubio pro natura*; entre otros que se contienen en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 y otras normativas, fortaleciendo la protección constitucional del ambiente y de paso defendiendo la supremacía constitucional y el vigor de las normativas legales en una aplicación acorde a sus disposiciones.

Así, en el caso que da nombre a este acápite, se requirió al TC, por parte de la SMA, que se procediera a la declaración de inaplicabilidad de nada menos que el precepto de la Ley n.º 19300, que obliga a los proyectos mencionados en la tipología de su art. 10 a ingresar al sistema de evaluación ambiental, para el caso de un vertedero que ya se encontraba colapsado y con alto riesgo de afectar masivamente la salud de la población de Ancud, en la Isla Grande de Chiloé, sosteniendo que la interrupción de su funcionamiento sería más grave que un funcionamiento parcial en los términos de un programa de cumplimiento autorizado por la SMA que fijaba, dentro de su calendarización, la tramitación para obtener su calificación ambiental favorable por la vía de una RCA. Es decir, se buscaba declarar inaplicable el precepto que precisamente impide que proyectos que impacten al ambiente funcionen sin haber sido evaluados ambientalmente en forma previa de conformidad a la ley. Parte de los fundamentos de este requerimiento se basaron en consideraciones de fuerza mayor en el caso en particular; en atención a que dicho organismo había aprobado el programa de cumplimiento de su titular, la Municipalidad de Ancud, pero no podría llevarse a cabo si no se permitía que el vertedero siguiera funcionando para asegurar la recolección y acopio de los residuos domiciliarios de dicha localidad. En definitiva, se daba la paradoja de que, si se respetaba la ley y se hacía aplicable el precepto legal citado, la paralización de funcionamiento que se encontraba vigente era –a juicio de la requirente– más peligrosa para la salud de la población que permitir el funcionamiento del vertedero cuya capacidad había sido rebasada, considerando la acumulación de basura domiciliaria en las calles que se generaría al no poder acumularla en un punto que ya existía para tales fines. Es decir:

“debo incumplir la ley para permitir esta solución provisoria, ergo, debe declararse inaplicable el precepto para este caso concreto, basado en el 19 N°8 de la Constitución”.

En definitiva, un órgano del Estado estaba solicitando al TC el permiso para no aplicar un precepto legal, lo que visto desde una perspectiva externa implicaba debilitar el ordenamiento jurídico ambiental que dicho organismo se encuentra obligado a cumplir, y que el TC, al ser requerido, se vio llamado a hacer el control de constitucionalidad respectivo para solucionar este dilema.

Desde una perspectiva teórica, el control de constitucionalidad en Chile se fundamenta en dos principios esenciales: el de supremacía constitucional y de separación de poderes. La supremacía constitucional, establecida en el art. 6.º de la *Constitución*, implica que todas las normas y actos de los órganos del Estado deben ajustarse a la Carta Fundamental. Por otro lado, la separación de poderes implica que los órganos del Estado deben actuar dentro de sus competencias. En la práctica, esto se traduce en el correcto ejercicio de las facultades que la *Constitución* y las leyes le han conferido a aquellos, de manera que la aplicación de la normativa no vulnere principios constitucionalmente garantidos, como en este caso fue el derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación, caso del 19 n.º 8, muy de la mano con la aplicación del principio precautorio consagrado en la Declaración de Río de Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, que se estaban conculcando abiertamente con la autorización de funcionamiento que se le había concedido al vertedero Puntra por la SMA.

Sin ir más lejos, hay autores que rescatan la noción amplia que ganó esta garantía constitucional a partir del fallo del TC, donde a su texto puro y duro, dogmática y sistemáticamente se le agregaron nuevos elementos que lo dotaron de un contenido más fuerte y trascendente, pudiendo entenderse esto dentro del contexto que los tratados internacionales sobre derechos fundamentales que han sido ratificados por Chile tienen rango constitucional, en una especie de “extensión difusa”, pero limitada a dichos textos, de nuestra Carta Magna. Así, por ejemplo, se ha comentado que este fallo agregó elementos de peso a su contenido, tales como: la justicia ambiental, el principio preventivo, el principio precautorio, el principio de responsabilidad, el desarrollo sustentable y el principio *in dubio* proambiente o natura³, fortaleciendo intrínsecamente la garantía del 19 n.º 8 de la *Constitución*.

En este caso, el TC se sirvió de los principios precautorio y preventivo, entre otros, para sostener que existen normas de carácter constitucional que garantizan derechos que no pueden conculcarse, como los que protegen las garantías del 19 n.º 1 y el 19 n.º 8, que junto a la Ley n.º 19300 sostienen esta obli-

³ Así lo han sostenido MORAGA y CORNEJO (2021).

gatoriedad, en un contexto donde científica y empíricamente se han recabado las evidencias del riesgo para la salud de la población que implicaba su funcionamiento en tales condiciones. Entonces, así, junto con interpretar armónicamente la *Constitución* y la normativa ambiental, el TC veló una vez más por la supremacía de los preceptos de esta última, considerando que el principio precautorio ordena la actuación del Estado y sus organismos cuando no existe certeza científica que permita descartar el daño que una determinada actividad pueda causar a la salud de la población, al ambiente, o a uno o más de sus elementos.

De esta manera, al rechazar el requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad impetrado, acción que, sin duda, de acogerse hubiera debilitado el sistema de protección del derecho a un ambiente sano que en la red normativa que se ha señalado es asegurado por el ordenamiento jurídico; lo que hizo es reforzar las ideas que se contienen tanto en la Ley n.º 19300 como en la garantía constitucional, revistiéndolas de una gran potencia y entidad, manteniendo de esta manera la supremacía de la *Constitución* por sobre toda otra norma jurídica, y propiciando una correcta interpretación sistemática para que la normativa, pertinente en su totalidad, pudiera aplicarse correctamente al caso concreto, siguiendo esta columna vertebral inspirada en la protección del entorno y la prevención activa de los daños al ambiente y la afectación de la salud de la población.

*I.3. Creación jurisprudencial de un nuevo régimen impugnatorio
contra los fallos de los tribunales ambientales.
La presunta “no casación” de un acto-trámite⁴*

En este caso en particular se solicitó el pronunciamiento del TC respecto de un fallo de la Corte Suprema, que estableció una nueva categoría de fallos de los tribunales ambientales, indicando que cierta clase de sentencias definitivas no eran casables, debido a que en ellas no existía un pronunciamiento de fondo de la problemática real, sino que el pronunciamiento recaía sobre “actos-trámite” que servirían de base para la dictación del acto administrativo final que sería eventualmente reclamable y que permitiría al tribunal competente abocarse a la cuestión de fondo.

De esta manera, lo que se cuestiona en este requerimiento es el sentido que la Corte Suprema dio al vocablo ‘definitiva’ en los incisos tercero y cuarto de la Ley n.º 20600, al referirse a las sentencias, cuando el fallo ha resuelto una controversia a propósito de la impugnación de un acto-trámite dictado en el

⁴ Basado en el fallo dictado por el TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (17/6/2025) rol n.º 15.666-2024.

marco de un proceso administrativo ambiental, durante la etapa de instrucción del procedimiento sancionador y no sobre el fondo de la controversia. La interpretación de la Corte, en estos casos, ha indicado que tales fallos no son sentencias definitivas y, en consecuencia, rechazó los recursos de casación interpuestos en su contra, dejando a la requirente, desde su perspectiva, en la indefensión al negársele el derecho de que el fallo dictado sea revisado por un tribunal superior. Así, sostiene que la aplicación de la palabra ‘definitiva’ contenida en los incisos tercero y cuarto del art. 26 de la Ley n.º 20600, en el caso concreto, vulnera los arts. 6, 7 y 19 n.º 2, n.º 3, n.º 20 y n.º 26 de la *Constitución*.

La aplicación de este criterio, a juicio del requirente, es inconstitucional porque afecta la garantía del debido proceso en la dimensión del derecho al recurso, vulnerando la igualdad ante la ley al privarle de un recurso efectivo en contra de sentencias dictadas por tribunales ambientales respecto de quienes también pueden recurrir en contra de sentencias similares dictadas por otros tribunales, y agregó que tal interpretación limita la revisión de la sentencia a aquellas que se pronuncian respecto del fondo del asunto, y transformando, por ejemplo, la resolución que se pronuncia respecto de un programa de cumplimiento en una resolución inimpugnable.

El TC al analizar el requerimiento, vio que la problemática llevada a sus estrados, más que la puesta en cuestión de un precepto constitucional, era una discrepancia con la calificación jurídica que le dio la Corte Suprema los fallos recaídos en reclamaciones contra actos-trámite dictados por los tribunales ambientales, que era el caso de la sentencia impugnada. Más que argumentos encaminados a establecer la inconstitucionalidad del precepto legal objetado, la problemática se trató de un conflicto interpretativo, un asunto de mera legalidad que escapaba a su competencia, razón por la cual fue rechazado.

Acá aparece otro aspecto, que es determinar hasta qué punto llega el TC a discutir lo establecido por la Corte Suprema en cada caso. Por lo visto en este fallo, se aprecia la diferencia que el TC hace entre las opiniones e interpretaciones más bien de carácter procesal que hizo la Corte Suprema en esta ocasión, y otras decisiones que derechamente implicarían la aplicación de normas en contra de los preceptos de rango constitucional, donde sí le correspondería intervenir. El TC, en definitiva, se aboca a conocer de aquellos conflictos en los cuales un precepto legal colisiona con la *Constitución* en un determinado contexto para su aplicación a un caso concreto; no así respecto de la soberana opinión que sobre un aspecto determinado pueda tener la justicia ordinaria, como en el presente caso, de naturaleza eminentemente procesal, donde la Corte Suprema se encuentra plenamente facultada, siendo esta una opinión jurídica emitida con ocasión de un fallo.

Otra cosa será el hecho de que, como consecuencia, aparece implícita una nueva nomenclatura de sentencias “no casables” en el procedimiento judicial

ambiental, y que pone en jaque a los requirentes porque, siendo la apelación un régimen de número cerrado en la Ley n.º 20600, sería difícil forzar su inclusión en los fallos recurribles. Por una parte, el inciso primero de su art. 26 señala:

“Artículo 26.- Recursos. En estos procedimientos sólo serán apelables las resoluciones que declaren la inadmisibilidad de la demanda, las que reciban la causa a prueba y las que pongan término al proceso o hagan imposible su continuación. De este recurso conocerá la Corte de Apelaciones en cuyo territorio jurisdiccional tenga asiento el Tribunal Ambiental que haya dictado la resolución apelada [...]”.

Luego, están los incisos tercero y cuarto del mismo artículo, que en lo que respecta a este punto señalan:

“En contra de la sentencia definitiva dictada en los procedimientos relativos a las materias que son de la competencia de los Tribunales Ambientales (...) procederá sólo el recurso de casación en el fondo, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 767 del Código de Procedimiento Civil.

Además, en contra de la sentencia definitiva dictada en los procedimientos señalados en el inciso anterior, procederá el recurso de casación en la forma [...]”.

Es decir, por una parte, existe un régimen de apelación de texto expreso y número cerrado y, por otro, hay una norma expresa que indica que contra la sentencia definitiva solo procede recurso de casación en el fondo y la forma, en los términos y bajo las condiciones que se establecen. La decisión del máximo tribunal de la república deja en jaque el derecho al recurso de quienes reclamen contra actos-trámite, quienes estarán sometidos a un fallo de única instancia y no casable –habría que ver si es posible explorar el camino del recurso de queja y el resultado de esas escaramuzas judiciales– que además por expresa disposición legal tampoco es apelable. El caso es complejo, y esta interpretación judicial lo que busca, más bien, es un efecto a mediano plazo, que es disuadir de reclamar en contra de actos-trámite, a fin de evitar consecuencias orgánicas posteriores como la necesidad de cambiar la integración de la sala al conocer la reclamación contra el acto final por jueces no inhabilitados que costará mucho encontrar para integrar si se tiene presente que, a lo largo de su historia, los tribunales ambientales han contado con su dotación completa en contadas ocasiones, pasando a ser una tónica de su funcionamiento⁵ –la demora y baja prio-

⁵ La tónica ha sido objeto de comentarios en revistas académicas y medios especializados, baste mencionar *El Mercurio Legal*, *Minería Chilena* y otros similares. ROSENDE (2019); *Minería Chilena* (2015); *El Mercurio Legal* (2016); EMOL (2025).

rización de los nombramientos de los ministros de los tribunales ambientales por el Ejecutivo, una vez que la Corte Suprema ha elaborado la respectiva quincena, es pública y notoria. Así, la idea de que no se reclame en contra de actos-trámite, indirectamente podría contribuir a bajar el nivel de presión de integración de salas ante circunstancias como las descritas. Como sea, el fallo de la Corte Suprema sobre este particular abre un abanico de posibilidades acerca de cuáles son los caminos restantes que quedarán para quienes reclamen contra actos-trámite, cuyas soluciones están por verse.

CONCLUSIONES

En los casos analizados, se aprecia claramente la acción y función de la justicia constitucional, que no es otra que asegurar la constitucionalidad de la actividad del poder, esto es, el apego a la *Constitución* del actuar de los organismos de la administración del Estado y los tribunales. Su correcto funcionamiento pone en práctica la garantía institucional de la supremacía constitucional, que implica otorgar a un órgano jurisdiccional la facultad de resguardar que los actos de los poderes públicos, y paradigmáticamente la ley, se ajusten a lo prescrito por la *Constitución*; lo que no implica que los preceptos impugnados –requeridos– sean *per se* inconstitucionales, sino que el uso de estos no era el más adecuado en las circunstancias a las cuales se intentó aplicar.

Por otra parte, el control de la supremacía constitucional también implica que la interpretación y la toma de decisiones de los organismos de la administración del Estado y los tribunales no conculquen o soslayen normas que consagran derechos fundamentales constitucionalmente garantizados, ya sea por acciones que a la postre puedan debilitar el ordenamiento jurídico, en materias de protección de ambiente, como se concluye del examen de los casos analizados.

Asimismo, es notoria la deferencia existente entre los pronunciamientos de la Corte Suprema y el TC; donde se aprecia la decisión de no juzgar ni dirimir la legalidad o ilegalidad sobre interpretaciones de la normativa de fondo, respetando desde su base las atribuciones que todo tribunal, y en especial la Corte Suprema, tienen respecto de su independencia y soberanía al momento de interpretar la ley como máximo rector de la correcta aplicación del derecho en Chile.

En los casos revisados, el TC ha tenido una acertada actuación preservando la supremacía del texto constitucional y sus principios anexos, conservando la columna vertebral del debido proceso, en cuanto a reglas probatorias y la defensa de los derechos que la Carta Magna ha garantizado, con un sustento que trasciende de su propio texto y se alimenta de las normas internacionales

ratificadas por Chile, en una visión integradora que le da el peso suficiente y que reafirma el concepto que, existiendo un tribunal que vele por el respeto a la *Constitución* y normas anexas, el ordenamiento jurídico seguirá bastándose a sí mismo para ser aplicado en la solución de los conflictos de intereses

BIBLIOGRAFÍA

El Mercurio Legal (2016): “Demora en nominación de ministro del Tribunal Ambiental de Santiago podría paralizar sus funciones a fin de año”. Disponible en www.elmercurio.com/legal/movil/detalle.aspx?Id=904631&Path=/0D/CD/ [fecha de consulta: 9 de junio de 2020].

EMOL (2025): “Tribunal Ambiental de Santiago se queda sin mínimo para funcionar y depende de sistema de suplencias”. Disponible en www.emol.com/noticias/Nacional/2025/10/14/1180366/tribunal-ambiental-santiago-minimo-funcionamiento.html [fecha de consulta: 16 de octubre de 2025].

Minería Chilena (2015). “Tribunal Ambiental de Antofagasta: Las demoras en su conformación”. Disponible en www.mch.cl/reportajes/tribunal-ambiental-de-antofagasta-las-demoras-en-su-conformacion/ [fecha de consulta: 9 de junio de 2020].

MORAGA, Pilar y CORNEJO M., Camilo (2021): “Estado ambiental de derecho y naturaleza constitucional de los principios preventivo, precautorio, responsabilidad y justicia ambiental. Comentario a la sentencia de inaplicabilidad por inconstitucional rol N° 9418-2020, de 15 de junio de 2021, del Tribunal Constitucional chileno”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.° 115: pp. 149-152. Disponible en www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-chile-residuos-salud/ [fecha de consulta: 5 de octubre de 2025].

ROSENDE, María Jesús (2019). “Demora en el nombramiento de jueces ambientales”. Disponible en <https://observatoriojudicial.org/demora-en-el-nombramiento-de-jueces-ambientales/> [fecha de consulta: 9 de junio de 2020].

Jurisprudencia

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2021): rol n.° 9.418-20-INA de 15 de junio de 2021.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2022): rol n.° 10.109-21-INA de 31 de marzo de 2022.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2022): rol n.° 10.576-21-INA de 31 de marzo de 2022.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2025): rol n.° 15.666-2024 de 17 de junio de 2025.