



2021

REPÚBLICA DE CHILE

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 9418-20-INA

[15 de junio de 2021]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD RESPECTO DEL
ARTÍCULO 8º, INCISO PRIMERO, DE LA LEY Nº 19.300

ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE ANCUD

EN LA CAUSA SOBRE PROCEDIMIENTO DE RECLAMACIÓN DE ILEGALIDAD,
CARATULADA “UNIDAD VECINAL Nº 33 PUNTRA ESTACIÓN CON
SUPERINTENDENCIA DEL MEDIO AMBIENTE”, SUSTANCIADA ANTE EL
TERCER TRIBUNAL AMBIENTAL BAJO EL ROL Nº R-26-2020.

VISTOS:

Introducción

A fojas 1, con fecha 2 de octubre de 2020, la Ilustre Municipalidad de Ancud deduce requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 8º, inciso primero, de la Ley Nº 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, en la causa sobre procedimiento de reclamación de ilegalidad, caratulada “Unidad Vecinal Nº 33 Puntra Estación con Superintendencia del Medio Ambiente”, sustanciada ante el Tercer Tribunal Ambiental bajo el Rol Nº R-26-2020.

Precepto legal cuya aplicación se impugna

El precepto legal cuestionado dispone:

“Los proyectos o actividades señalados en el artículo 10 sólo podrán ejecutarse o modificarse previa evaluación de su impacto ambiental, de acuerdo a lo establecido en la presente ley.”



Antecedentes y síntesis de la gestión pendiente

La gestión judicial en que incide la inaplicabilidad impetrada consiste en una reclamación de ilegalidad interpuesta conforme al artículo 56, inciso primero, de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, por la Unidad Vecinal N° 33 Puntra Estación, en contra de la Resolución Exenta N° 1301, de 30 de julio de 2020, de la misma Superintendencia que autorizó el “cronograma de ingreso” al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y la continuación de la operación transitoria del relleno sanitario Puntra El Roble por el tiempo que dure en la comuna la alerta sanitaria decretada por el Ministerio de Salud, y el Covid-19, autorizándose así a la Municipalidad de Ancud para disponer transitoriamente residuos sólidos domiciliarios en dicho relleno sanitario.

En la reclamación judicial, se solicita la paralización inmediata en la disposición, acopio y operación transitoria del Relleno Sanitario “Puntra El Roble”, precisamente e invocándose al efecto el artículo 8° impugnado, por no contar con evaluación ambiental previa, ni tampoco con la respectiva resolución de calificación ambiental.

La Municipalidad se hizo parte en la gestión judicial referida, atendido su interés en el asunto, y en calidad de tercero coadyuvante de la Superintendencia del Medio Ambiente.

Conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal

En cuanto al conflicto constitucional, la Municipalidad requirente de inaplicabilidad, luego de dar cuenta de una serie de hechos y dificultades para verter residuos domiciliarios en la comuna, y de medidas tomadas al efecto, añadiendo la situación actual producto de la pandemia por el Covid 19; afirma que ha obtenido las autorizaciones legales pertinentes de los órganos sectoriales pertinentes para la operación transitoria del relleno sanitario Puntra El Roble, mientras no se obtenga la calificación ambiental favorable, y agrega que de aplicarse decisivamente en la resolución del reclamo de ilegalidad el artículo 8° impugnado, se generarán efectos inconstitucionales.

En efecto, sostiene el Municipio que en la especie se afectaría el principio de Servicialidad de los órganos de la administración del Estado, infringiéndose el artículo 1°, incisos cuarto y quinto de la Constitución, y que también, de aplicarse el artículo 8 impugnado, para impedir el funcionamiento transitorio del relleno sanitario y consecuentemente dejando sin lugar físico para disponer de los residuos domiciliarios de todos los habitantes de la comuna de Ancud, se vulnerarían además en la especie los derechos a la vida, a la protección de la salud y a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, que a todas las personas asegura el artículo 19 constitucional, en sus numerales 1°, 8 y 9.



Tramitación

El requerimiento fue admitido a trámite y declarado admisible por la Primera Sala del Tribunal, misma que ordenó la suspensión del procedimiento en la gestión judicial invocada.

Conferidos los traslados de fondo a las demás partes y a los órganos constitucionales interesados, formularon oportunamente sus observaciones de fondo tanto la reclamante ante el Tribunal Ambiental, Unidad Vecinal N° 33 Puntra Estación, como la reclamada, Superintendencia del Medio Ambiente.

Observaciones de la Superintendencia del Medio Ambiente

En su presentación de fojas 1171 y siguientes, la Superintendencia del Medio Ambiente refiere una serie de antecedentes relativos al ingreso de proyectos al sistema de evaluación de impacto ambiental, y afirma la legalidad en su actuar en relación con el conflicto ventilado en la gestión judicial sub lite, para luego referirse en particular al requerimiento de inaplicabilidad deducido en autos, concluyendo que dicha Superintendencia del Medio Ambiente no ha sostenido la inconstitucionalidad de la aplicación del precepto contenido en el artículo 8°, inciso primero, de la Ley N° 19.300, sino que, por el contrario, ha defendido la obligación de la Municipalidad de Ancud de ingresar al sistema de evaluación de impacto ambiental el proyecto relleno sanitario en el sector de Puntra El Roble. Además, agrega la Superintendencia que ha reconocido la autorización sectorial con que cuenta el recinto para depositar residuos, en el contexto de la actual alerta sanitaria que rige en la provincia de Chiloé, lo que sumado a la pandemia de COVID 19, requiere garantizar la adecuada recolección y disposición final de los residuos sólidos generados en la Provincia de Chiloé.

Agrega que en dicho marco también la Secretaría Regional Ministerial de Salud autorizó el funcionamiento del Sitio de Disposición Transitoria Puntra El Roble.

Agrega como antecedente la Superintendencia que, al evacuar su informe en la gestión sublite, igualmente señaló que, en la Resolución Exenta 1301 reclamada no se entregó ninguna autorización ni tampoco se estableció una excepción al artículo 8° de la Ley 19.300, sino que la Superintendencia reconoció una realidad jurídica, esto es, que independientemente de que el Relleno Sanitario Puntra debe ingresar al sistema de evaluación de impacto ambiental previo a su operación, éste cuenta con una autorización de funcionamiento excepcional, amparada en la normativa legal, específicamente en el artículo 36 del Código Sanitario, y en los sustentos fácticos ya referidos, sobre alerta sanitaria y pandemia.

La Superintendencia agrega que lo gatilló la autorización del Sitio de Disposición Transitorio Puntra, fue la falta de recintos para el depósito de residuos sólidos domiciliarios en la comuna de Ancud, y la generación de alerta sanitaria, a lo que agrega que la autoridad no puede evadir su deber legal de evitar que se arriesgue la generación de graves consecuencias para la salud de las personas, frente a lo cual el referido artículo 36 del Código Sanitario, autoriza, como en la especie la



autorización de lugares transitorios de disposición de desechos. Todo lo anterior, se concluye, en absoluto elimina el deber del Municipio de ingresar al sistema de evaluación de impacto ambiental.

Concluye la Superintendencia del Medio Ambiente, como se adelantó, indicando que no ha sostenido la inconstitucionalidad de la aplicación del impugnado artículo 8º, inciso primero, de la Ley N° 19.300.

Observaciones de la Unidad Vecinal N° 33 Puntra Estación

Por su parte, a fojas 1197 y siguientes formula sus observaciones de fondo la Unidad Vecinal N° 33 Puntra Estación solicitando el rechazo del requerimiento de inaplicabilidad en todas sus partes.

Luego de aludir latamente a la historia de la disposición de residuos sólidos domiciliarios en Ancud, a la oportunidad cómo la autoridad emitió el decreto de alerta sanitaria, al estado de la autorización sanitaria para la operación transitoria del vertedero Puntra el Roble, a la operación del vertedero, y de aludir a su deficiente gestión, con impacto nocivo en el medio ambiente y la salud de las personas, mismas garantías que se señala por la Municipalidad se verían afectadas de aplicarse el artículo 8º inciso primero de la Ley N° 19.300, mientras, paradójicamente, se indica por la Unidad Vecinal N° 33, precisamente dicho artículo octavo protege el medio ambiente y la salud. Luego se alude a las fiscalizaciones, a requerimientos de intervención de la Superintendencia del Medio Ambiente, y en definitiva se alude a casos análogos en que aun en contexto de alerta sanitaria, se ejecutaron acciones excepcionales de resguardo de la vida y la salud, sin incurrir en “elusión” del sistema de evaluación de impacto ambiental.

A continuación se hace referencia al recurso de reclamación ventilado en la gestión judicial invocada, ya referido, y entrando al fondo del requerimiento de inaplicabilidad de autos, se descarta toda infracción constitucional.

Se señala que el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, constituye un instrumento de gestión ambiental de carácter sistémico, reglado e integrado, y coherente con una premisa básica que se deriva de su carácter de instrumento de gestión ambiental de carácter preventivo, esto es: que los proyectos o actividades que deben ser sometidos a evaluación ambiental, y deben operar únicamente, cuando dicho proyecto o actividad haya sido calificado ambientalmente en forma favorable (acto terminal denominado Resolución de Calificación Ambiental: RCA).

En dicho marco, aun con la hipotética supresión del precepto impugnado contenido en el artículo 8 de la Ley N° 19.300, ello no excluirá el mandato expuesto en orden a que los proyectos o actividades que deben ser evaluados ambientalmente sólo pueden operar cuando hayan sido evaluados y aprobados. En el mismo sentido, se cita preceptiva legal no impugnada de inaplicabilidad, como los artículos 9º; 10; 24; 25; 25 bis, y 25 ter de la misma Ley N° 19.300, referidos todos a la evaluación ambiental previa.

Luego, en cuanto al principio de Servicialidad de los órganos de la administración del Estado ni la finalidad de promover el bien común, reconocidos en el artículo 1



inciso cuarto de la Constitución, toda vez que el sitio de disposición de residuos Puntra el Roble, no es un medio idóneo para cumplir la función pública de la Municipalidad de Ancud, de recolectar, transportar y disponer los residuos domiciliarios de la comuna.

Tampoco se infringe en la especie el artículo 19 N° 1 de la Carta Fundamental, desde que asegurar el derecho a la vida, exige, en el marco del mismo artículo 8° y varios otros de la Ley N° 19.300, precisamente, contar con evaluación de impacto ambiental y cumplir la demás normativa sectorial.

En el mismo sentido, no se vulnera el derecho a la protección de la salud ni a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, que a las personas asegura el artículo 19 constitucional, en sus números 8 y 9, toda vez que dichas garantías constitucionales se afectan al no someter al sistema de evaluación de impacto ambiental un proyecto con potencial dañino para las personas.

Se agrega que la argumentación de la requirente tiene un defecto argumental, al suponer una hipótesis de aplicación del impugnado artículo 8 de la Ley 19.300, que no es de facto lógica. Así, se expresa que si se aplica el precepto y consecuentemente ordenándose la paralización del vertedero, ipso facto se generará una crisis sanitaria inmediata en la comuna de Ancud, amenazando el Municipio con escenarios apocalípticos e infundadas, como si no existiese otra forma alguna de tratar y gestionar los residuos domiciliarios en la especie, de modo ajustado a la ley, efectivo y eficaz, y además, respetuoso precisamente del derecho a la salud de las personas que la requirente pretende invocar.

Concluye la Unidad Vecinal N° 33 Puntra Estación señalando que en la especie han sido los vecinos del sector Puntra, Puntra Estación y El Roble, junto a la comunidad de Chepu, los que están viviendo una situación vulneradora de derechos fundamentales de distinta índole, junto con el daño al ecosistema, que se genera al mantener el Municipio de Ancud el funcionamiento del vertedero Puntra, incumpliendo la normativa ambiental que exige previamente someterse al estudio de impacto ambiental, y obtener, previo a operar, una resolución de calificación ambiental favorable, en circunstancias que el proyecto de vertedero concernido en la especie, recién entró a sistema evaluación de impacto ambiental en noviembre de 2020, lo que igualmente se efectuó de modo enojoso, al corresponder su ingreso como estudio y no como declaración de impacto ambiental; al tiempo que la norma cuestionada de inaplicabilidad en la especie, además que constituye una aplicación del principio preventivo dispuesto al dictarse la propia Ley N° 19.300, precisamente opera en resguardo de las garantías del artículo 19 N°s 1°, 8 y 9, de la Carta Fundamental, por todo lo cual se solicita el rechazo del requerimiento en todas sus partes.

Vista de la causa y acuerdo

Traídos los autos en relación, en audiencia de Pleno del día 8 de abril de 2021, se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos certificados por el Relator, quedando adoptado el acuerdo y la causa en estado de sentencia con la misma fecha.



Y CONSIDERANDO:

ANTECEDENTES DE LA CONTROVERSIA

PRIMERO.- Que el artículo 93 N° 6 de la Constitución Política de la República establece como atribución del Tribunal Constitucional *"resolver, por la mayoría de sus miembros en ejercicio, la inaplicabilidad de un precepto legal cuya aplicación en cualquier gestión que se siga ante un tribunal ordinario o especial, resulte contraria a la Constitución"*;

SEGUNDO.- Que la misma norma constitucional expresa, en su inciso undécimo, que en este caso *"la cuestión podrá ser planteada por cualquiera de las partes o por el juez que conoce del asunto"* y que *"corresponderá a cualquiera de las salas del Tribunal declarar, sin ulterior recurso, la admisibilidad de la cuestión siempre que verifique la existencia de una gestión pendiente ante el tribunal ordinario o especial, que la aplicación del precepto legal impugnado pueda resultar decisivo en la resolución de un asunto, que la impugnación esté fundada razonablemente y se cumplan los demás requisitos que establezca la ley"*;

TERCERO.- Que a fojas 1 de este expediente constitucional, la Ilustre Municipalidad de Ancud deduce requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 8° inciso primero de la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, el cual dispone que *"Los proyectos o actividades señalados en el artículo 10 sólo podrán ejecutarse o modificarse previa evaluación de su impacto ambiental, de acuerdo a lo establecido en la presente ley."*;

CUARTO.- Que en tal requerimiento, se solicita a este Tribunal que declare inaplicable el referido precepto legal en la correspondiente gestión judicial, consistente en una reclamación de ilegalidad contra la Resolución Exenta N° 1301 de fecha 20.07.2020 de la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante SMA), interpuesta por la Unidad Vecinal N° 33 Puntra Estación y en la que el municipio de Ancud es tercero coadyuvante del ente fiscalizador, siendo sustanciada por el Tercer Tribunal Ambiental bajo el Rol N° R-26-2020, conforme al artículo 56 inciso primero de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente, en relación con el artículo 17 N° 3 de la Ley N° 20.600 que crea los tribunales ambientales.

La referida Resolución de la Superintendencia respectiva aprobó el "cronograma de ingreso" al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), autorizándolo a



continuar la operación transitoria del relleno sanitario mientras dure el período de Alerta Sanitaria y el Covid-19;

QUINTO.- Que sin entrar a detallar los hechos y antecedentes que fundan tanto el requerimiento de inaplicabilidad como los traslados de las partes, expuestos también en la correspondiente reclamación de ilegalidad interpuesta por los vecinos de Puntra, ante el Tercer Tribunal Ambiental, los cuales ya están reseñados en los Vistos de esta sentencia, han sido debidamente analizados y serán de importancia para que aquél lo resuelva, resulta conveniente poner de relieve, para los efectos de la resolución del caso constitucional, que lo que se cuestiona en éste es, esencialmente, la constitucionalidad de la exigencia legal de someter al sistema de evaluación del impacto ambiental el funcionamiento del relleno sanitario en cuestión en el lugar indicado;

SEXTO.- Que la requirente estima que la exigencia legal del precepto impugnado importaría la paralización del funcionamiento del relleno sanitario, con el consiguiente perjuicio para los habitantes de Ancud y la provincia de Chiloé, y la vulneración tanto de los principios de servicialidad y promoción del bien común por parte del Estado, consagrados en el inciso cuarto del artículo 1º de la Constitución, del deber de éste de asegurar el derecho de las personas a participar en igualdad de oportunidades en la vida nacional, establecido en el mismo artículo, así como de los derechos fundamentales a la vida, a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y a la protección de la salud, reconocidos en los numerales 1º, 8º y 9º del artículo 19 del texto constitucional;

CONSTITUCIÓN Y MEDIOAMBIENTE

SÉPTIMO.- Que, previo a entrar a dilucidar y resolver el aparente conflicto de constitucionalidad que se somete al juzgamiento de esta magistratura constitucional, es importante tener presente y definir algunos aspectos constitucionales y legales del derecho ambiental y del bien jurídico que protege, esto es, el medioambiente y la naturaleza;

OCTAVO.- 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;

NOVENO.- Que, recurriendo a la interpretación emanada de la dogmática nacional ha señalado al respecto 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 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 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);

DÉCIMO.- Que lo anterior no viene a ser más que una manifestación del mandato constitucional del artículo 5º, el cual dispone el deber de los órganos del Estado de respetar y promover los derechos esenciales de la naturaleza humana garantizados por la Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes. Y este mandato no puede entenderse como una simple norma programática o una declaración de buenas intenciones, en cuyas manos el Estado podría dar o no cumplimiento discrecionalmente, según las circunstancias o justificaciones arbitrarias. Al contrario, este mandato es imperativo y viene a configurar una dimensión avanzada del propio Estado de derecho, bajo la expresión que se ha venido acuñando en la doctrina comparada, de Estado mediambiental 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);



DÉCIMO PRIMERO.- Que 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 organismo 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;

DÉCIMO SEGUNDO.- Que lo anteriormente expresado tiene como fundamentos constitucionales, en primer lugar, el bien común, como causa final u objetivo esencial del Estado, es decir, según lo establece el inciso cuarto del artículo 1º de la Constitución, aquel consiste en contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización material y espiritual posible, la satisfacción de sus necesidades y el bienestar en general, causa o fin que ciertamente constituye el principio de legitimación de ejercicio del propio Estado.

Asimismo, el territorio nacional, que es uno de los elemento esenciales del Estado, junto al pueblo, la soberanía y el derecho, 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;

DÉCIMO TERCERO.- Que en efecto, derivado del reconocimientos en los numerales 8º y 24º del artículo 19, conviene tener presente que el legislador ha cumplido ampliamente con tal mandato mediante la dictación de la Ley N° 19.300, de Bases Generales del Medio Ambiente, confirmando en su artículo 1º el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental. La misma ley define a los *recursos naturales*, como los componentes del medio ambiente susceptibles de ser utilizados por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades o intereses espirituales, culturales, sociales y económicos, lo que se vincula estrechamente al contenido del bien común. Asimismo, también define



tanto a la *conservación del patrimonio ambiental*, como el uso y aprovechamiento racionales o la reparación, en su caso, de los componentes del medio ambiente, especialmente aquellos propios del país que sean únicos, escasos o representativos, con el objeto de asegurar su permanencia y su capacidad de regeneración; como a la *preservación de la naturaleza*, en cuanto conjunto de políticas, planes, programas, normas y acciones, destinadas a asegurar la mantención de las condiciones que hacen posible la evolución y el desarrollo de las especies y de los ecosistemas del país; y a la *protección del medio ambiente* como el conjunto de políticas, planes, programas, normas y acciones destinados a mejorar el medio ambiente y a prevenir y controlar su deterioro;

DÉCIMO CUARTO.- Que como se puede apreciar de lo expuesto precedentemente, 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;

DÉCIMO QUINTO.- Que, asimismo, el deber estatal de protección, preservación y conservación deriva, por un lado, del principio de supremacía constitucional y de eficacia directa consagrados en el artículo 6° de la Constitución, en cuanto dispone que los órganos del Estado, sus titulares e integrantes, así como toda persona, institución o grupo, deben someter su acción a ella, a sus preceptos y a las normas dictadas conforme a la misma; por otra parte, deriva también, del principio de legalidad o juridicidad consagrado en el artículo 7°, de modo que tal deber no sólo emana del artículo 19 N° 8, sino también, de la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente y toda otra legislación o reglamentación complementarias, por cuyo incumplimiento o infracción se originarán las responsabilidades y sanciones correspondientes, inclusive la nulidad de derecho público;



EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

DÉCIMO SEXTO.- Que, precisados y definidos los aspectos conceptuales del derecho ambiental y del derecho al medioambiente, es necesario definir y caracterizar al sistema de evaluación de impacto ambiental (SEIA) y su finalidad dentro de la normativa ambiental, a fin de resolver si la pretensión del requirente, en orden a que se declare la inaplicabilidad del precepto legal impugnado, tiene o no fundamentos racionales y jurídicos;

DÉCIMO SÉPTIMO.- Que el SEIA establecido en la Ley 19.300, es un instrumento o un procedimiento jurídico-técnico, por lo demás, utilizado internacionalmente, y cuyo fin es la gestión y protección ambiental. Se encuentra regulado en este cuerpo legal, en el párrafo 2º del Título II de los instrumentos de gestión ambiental, integrante del capítulo I sobre disposiciones generales, entre los artículos 8º a 25 sexies. Por su parte, la evaluación de impacto ambiental es definida por la letra j) del artículo 2º de esta ley como *“el procedimiento a cargo del Servicio de Evaluación Ambiental, que, en base a un Estudio o Declaración de Impacto Ambiental, determina si el impacto ambiental de una actividad o proyecto se ajusta a las normas vigentes”*. Y el impacto ambiental se define a continuación, en la letra k) como *“la alteración del medio ambiente, provocada directa o indirectamente por un proyecto o actividad en un área determinada”*;

DÉCIMO OCTAVO.- El fin de la evaluación de impacto ambiental es identificar, predecir, prevenir o precaver y corregir los efectos sobre la naturaleza o la salud humana que un proyecto o actividad cause o pueda producir en caso de ser ejecutado, permitiendo que el mismo sea sustentable ambientalmente. Como ya se ha expresado precedentemente, la evaluación de impacto ambiental (EIA) constituye una herramienta de protección ambiental que fortalece la toma de decisiones a nivel de políticas, planes, programas y proyectos, pues contempla variables que no han sido consideradas durante su planificación, diseño o implementación. En consecuencia, la evaluación de impacto ambiental, es indispensable para anticipar posibles efectos ambientales negativos y positivos, permitiendo seleccionar las herramientas alternativas que, cumpliendo con los objetivos propuestos, maximicen los beneficios y disminuyan los impactos no deseados y dañinos sobre el medioambiente;

DÉCIMO NOVENO.- Que, de acuerdo a lo señalado precedentemente, la exigencia que establece el ordenamiento legal ambiental de someter determinados proyectos al



SEIA, requiriendo un Estudio o una Declaración de impacto ambiental para poder obtener mediante el procedimiento administrativo respectivo, una Resolución de Calificación Ambiental favorable, no constituyen meros requisitos formales o discrecionales para satisfacer o mantener en funcionamiento a la Administración, sino instrumentos destinados a prevenir y precaver daños o alteraciones al medio ambiente, cuyo deber de protección está encomendado constitucionalmente al Estado, según lo consagra el numeral 8 del artículo 19;

VIGÉSIMO.- Que en efecto, el derecho ambiental y, en especial, el instrumento de gestión y protección del medio ambiente, esto es, la evaluación de impacto ambiental, tienen como fundamentos tres principios esenciales, el preventivo, el precautorio y el de responsabilidad, indispensables para la protección efectiva de un bien jurídico extremadamente vulnerable a la acción humana y débil o frágil, susceptible de daños o destrucción en muchos casos con carácter irreparable o irreversible. Estos principios no son los únicos principios estructurantes o funcionales en el ámbito del derecho ambiental, sin embargo, ellos se deducen claramente al analizar el sentido del sistema de evaluación de impacto ambiental;

VIGÉSIMO PRIMERO.- Que el principio preventivo conlleva la acción o adopción de medidas de protección del medioambiente aún antes de que se produzcan daños o incluso de riesgo o peligro al mismo, constatados científicamente, de suerte que podrán adoptarse medidas de protección anticipadamente. En el Mensaje de la Ley N° 19.300, se señaló expresamente que *“mediante este principio, se pretende evitar que se produzcan los problemas ambientales. No es posible continuar con la gestión ambiental que ha primado en nuestro país, en la cual se intentaba superar los problemas ambientales una vez producidos”*. De consiguiente, reconocido legalmente el primado de este principio como fundamento de la protección ambiental y del propio sistema de evaluación de impacto ambiental, no cabe interpretar la referida ley sino de manera armónica con aquél, es decir, entendiendo que la operación de cualquier proyecto o actividad debe someterse previamente a evaluación a fin de evitar los riesgos o peligros que pueden anticiparse.

Asimismo, se precisa en materia ambiental que *“el principio de prevención involucra que se incorporen en los planes de gestión de riesgos, el modo en que el riesgo de contaminación debe ser prevenido o minimizado; realice estudios o actividades para profundizar el conocimiento sobre la seguridad ambiental de la actividad extractiva y/o transformadora; también comprobar si existen factores de riesgos para desarrollar los efectos adversos; así como la evaluación de las medidas de las actividades de reducción de los riesgos”* (Landa, César, La Constitución y los Principios Ambientales, 2017);



VIGÉSIMO SEGUNDO.- Que por su parte, el principio precautorio se corresponde con el llamado «*indubio pro ambiente*» o «*indubio pro natura*», es decir, como criterio de orientación para la acción del Estado y los particulares ante la existencia de riesgos, peligros o amenazas de daños graves o inminentes al medioambiente, que puedan ser irreparables o irreversibles, pero que no puedan anticiparse por no existir suficiente certeza científica, esto no deberá utilizarse como justificación para postergar o ejecutar medidas eficaces de protección. Se señala que el contenido de este criterio de protección del medio ambiente por los Estados es el siguiente: “a) *El riesgo de daño grave e irreversible; b) La incertidumbre científica, y c) la eficacia o proporcionalidad entre la medida que se pretende adoptar y el daño que se pretende evitar*” (Moraga, Pilar, Los principios del Derecho Ambiental según la Jurisprudencia Nacional, 2014). En este caso, el Estado deberá adoptarlas anticipadamente para proteger, preservar o conservar el medioambiente y la naturaleza. Este principio cautelar, tiene una finalidad de reforzamiento del principio preventivo, pues, ayuda a reducir aún más los posibles riesgos de deterioro ambiental o natural, especialmente cuando se trata de peligros poco conocidos o de difícil prevención por falta de certeza científica;

VIGÉSIMO TERCERO.- Que de acuerdo a lo expresado, se puede colegir del propio mandato constitucional de protección del medioambiente, de su preservación y de la conservación del patrimonio ambiental, que es la propia Constitución la que tácitamente consagra o se basa en los principios preventivo y precautorio, definidos anteriormente, además del de responsabilidad, pues, tras ese deber lo que se pretende evitar son daños y riesgos al medio ambiente así como a la vida y a la salud. No es necesario que los principios estén formal o expresamente señalados, sino, que ellos se deducen hermenéuticamente del sentido de tal deber de protección. Por lo demás, la propia legislación ambiental, expresión del mandato constitucional de protección ambiental, ha recogido tales principios, como consta en la parte de los fundamentos de la Ley N° 19.300, donde se señaló expresamente que uno de ellos era el principio preventivo, para cuyo efecto se establecen cuatro instrumentos: educación ambiental, sistema de evaluación de impacto ambiental, planes preventivos de contaminación y responsabilidad por daño ambiental. Por su parte, la ley de protección de la biodiversidad ha consagrado expresamente el principio precautorio;

VIGÉSIMO CUARTO.- Que lo señalado anteriormente sirve en parte para comprender adecuadamente la necesidad de someter previamente a evaluación de impacto ambiental, el cuestionado proyecto de relleno sanitario, según lo prescribe el inciso primero del artículo 8 de la Ley N° 19.300. Cabe agregar además, que el mismo legislador en el citado y cuestionado precepto legal, señala en términos generales que deberán someterse a evaluación de impacto ambiental los proyectos o



actividades indicados en el artículo 10 del mismo texto legal, puesto que como señala el enunciado de su inciso primero, corresponden a aquellos proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, o de alterar el medio ambiente en un área determinada, como a aquel efecto de la letra k) del artículo 2 de la ley medioambiental. Es decir, el artículo 10 señala aquellos proyectos o actividades que son susceptibles o que con seguridad puede recibir la acción o el efecto peligroso o dañino, lo que obviamente ha sido identificado previamente por la certeza científica;

VIGÉSIMO QUINTO.- Que en el listado de proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, que enumera el artículo 10 en la letra o), se señala entre otros proyectos de saneamiento ambiental, los rellenos sanitarios, como corresponde al de Puntra-El Roble y, por su parte, el artículo 11 prescribe imperativamente que los proyectos que, como el anterior, requerirán un Estudio de Impacto Ambiental si presentan o generan a lo menos uno de los efectos, características o circunstancias que se mencionan, tales como los siguientes: riesgo para la salud de la población debido a la cantidad y calidad de efluentes, emisiones o residuos; efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, incluidos el suelo, el agua y aire; localización próxima a poblaciones, recursos y áreas protegidas, sitios prioritarios para la conservación, humedales protegidos, susceptibles de ser afectados, así como el valor ambiental del territorio en que se pretende emplazar; alteración significativa, en términos de magnitud o duración, del valor paisajístico o turístico de la zona;

VIGÉSIMO SEXTO.- Que cada uno de estos efectos, características o circunstancias indicados en el artículo 11, se encuentran detalladamente explicados en el Título II del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, D.S. N° 40 de 2012 del Ministerio del Medio Ambiente, lo que da cuenta inequívoca que la exigencia de someter un relleno sanitario al sistema de evaluación de impacto ambiental, tiene como fundamento principal el principio preventivo, esto es, la existencia comprobable científicamente de peligros y riesgos de daño tanto al medioambiente como a la vida y salud de las personas;

VIGÉSIMO SÉPTIMO.- Que a mayor abundamiento, respaldando lo antes señalado, pero, desde una perspectiva científica y para comprender la racionalidad de la exigencia legal de someter un relleno sanitario al sistema de evaluación de impacto ambiental, se debe entender que esta especie de proyecto de saneamiento ambiental, corresponde a un reactor bioquímico, cuyas entradas son residuos y agua, mientras que sus salidas corresponden a lixiviados o líquidos percolados, es decir, residuos líquidos con una alta concentración de contaminantes y biogás (compuesto



principalmente de metano), y, por lo tanto, generadores de un gran impacto ambiental negativo o contaminante. El biogas y los líquidos percolados, necesariamente deben ser tratados, pues, de lo contrario generan efectos adversos sobre el medioambiente. Normalmente, el tratamiento de lixiviados de un relleno sanitario presenta grandes problemas técnicos, por la alta demanda de oxígeno, concentración de amonio y la presencia de compuestos tóxicos de origen orgánico e inorgánico;

RESOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO

VIGÉSIMO OCTAVO.- Que teniendo presente lo anterior y sólo atendiendo a los efectos de declarar la inaplicabilidad del inciso primero del artículo 8º en la gestión judicial pendiente en la que incidiría, cabe advertir que ello no resultaría eficaz en el objetivo del requirente. En efecto, toda vez que quedaría vigente un precepto de mayor importancia y de ineludible vinculación, como es el literal o) del artículo 10, de la tantas veces citada Ley Nº 19.330, que establece que los proyectos de saneamiento ambiental, tales como sistemas de alcantarillado y agua potable, plantas de tratamiento de aguas o de residuos sólidos de origen domiciliario, **rellenos sanitarios**, emisarios submarinos, sistemas de tratamiento y disposición de residuos industriales líquidos o sólidos, son susceptibles o capaces de causar impacto ambiental, debiendo someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental;

VIGÉSIMO NOVENO.- Que, asimismo, la exigencia previa de someter a evaluación de impacto ambiental la ejecución del relleno sanitario, que ordena el impugnado inciso primero del referido artículo 8º, se ve también ratificada por lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 9º de la misma ley Nº 19.300, al prescribir que: *“Las Declaraciones de Impacto Ambiental o los Estudios de Impacto Ambiental se presentarán, para obtener las autorizaciones correspondientes, ante la Comisión establecida en el artículo 86 o Comisión de Evaluación en que se realizarán las obras materiales que contemple el proyecto o actividad, con anterioridad a su ejecución”*;

TRIGÉSIMO.- Que, por otra parte, pretende la requirente, que el conflicto de derechos o intereses existente entre las diferentes comunidades locales, de Ancud y Puntra, sea resuelto por esta magistratura constitucional, declarando inaplicable una obligación legal que según lo analizado hasta aquí, resulta necesaria por imperativo no sólo legal sino, incluso, por prevención científica, obligando a la comunidad de Puntra a tener que soportar los probables efectos nocivos y contaminantes de un relleno sanitario por el depósito de los desechos y basura de la comuna de Ancud,



por no someterse a la evaluación del impacto ambiental. Una resolución de esa naturaleza afectaría la justicia ambiental, esto es, *“la proporción de cargas y beneficios ambientales que le corresponde soportar y recibir a cada comunidad o grupo social de acuerdo con la equidad”* (Hervé, Dominique, en Justicia Ambiental y Recursos Naturales, 2015), dejando a ambas comunidades ante la absurda situación de afectar el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación;

TRIGÉSIMO PRIMERO.- Que el requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de un precepto legal que impone una obligación imprescindible para prevenir los efectos adversos al medioambiente, no puede servir como recurso para lograr una solución a un problema derivado de la evidente dilación de la Municipalidad de Ancud, tanto en decidir una solución para la disposición de los residuos sólidos de la comuna, así como en el cumplimiento oportuno de las mismas exigencias de calificación medioambientales, concretamente, el sometimiento al sistema de evaluación de impacto ambiental. Tal inaplicabilidad implicaría obligar a una determinada población a tener que sufrir los efectos adversos y contaminantes, que con certeza científica son capaces de producir aquéllos y pueden ser oportunamente prevenidos. Tampoco puede esgrimirse como excusa razonable siquiera, para la operación transitoria del relleno sanitario, sin someterse previamente a la evaluación de impacto ambiental, el recurso al artículo 36 del Código Sanitario por la existencia de circunstancias extraordinarias, tales como la alerta sanitaria o la pandemia mundial, aspectos fácticos que deben ser debidamente ponderados y resueltos por el juez de la instancia en la gestión judicial pendiente;

TRIGÉSIMO SEGUNDO.- Que resulta evidentemente contradictorio que se requiera la inaplicabilidad por inconstitucionalidad del precepto legal del inciso primero del artículo 8º de la Ley 19.300, por parte de la Municipalidad de Ancud, fundado en las eventuales vulneraciones al derecho a participar en igualdad de oportunidades en la vida nacional, así como a los derechos fundamentales a la vida, a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y a la salud, en circunstancias que, como se ha analizado precedentemente, la exigencia impuesta por tal precepto legal, respecto de determinados proyectos y actividades, evidentemente tiene como propósito asegurar aquéllos, por lo que en caso alguno puede estimarse que generará un efecto contrario a la Constitución;

TRIGÉSIMO TERCERO.- Que en fin, de la aplicación del precepto legal del artículo 8º inciso primero no se deriva una afectación constitucional al municipio de Ancud, desde que lo que se pretende determinar en la gestión judicial de la especie no es más que el cumplimiento por su parte de los requisitos necesarios para



autorizar de manera provisional un relleno sanitario que puede generar efectos medioambientales adversos a la comunidad de Puntra, razón por la cual se debe someter a evaluación ambiental, tanto por la norma legal impugnada como por lo prescrito en los artículo 10 letra o) y 11 de la Ley N° 19.300.

Sería no sólo inconveniente, sino, altamente cuestionable, que un órgano de la Administración del Estado sobre el que pesa de manera absoluta el deber constitucional de protección, preservación y conservación del derecho fundamental al medioambiente, la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental, se eximiera de una obligación legal que deben cumplir todos los proyectos de esa naturaleza, sea que lo realice el sector público o privado, sin que ello no signifique una diferencia o discriminación arbitraria y desde luego un incumplimiento a su responsabilidad estatal;

TRIGÉSIMO CUARTO.- Que, en atención a las consideraciones expuestas, no resultan convincentes y, por tanto, atendibles por esta magistratura las argumentaciones de la requirente, en cuanto a afirmar que se le vulneran los derechos fundamentales que señala, por la exigencia de someter el relleno sanitario a la evaluación que el ordenamiento jurídico exige a toda iniciativa o proyecto que pueda afectar al medio ambiente, pues, tal como se indicó previamente, el resguardo y protección de tal bien jurídico constituye un mandato y una responsabilidad ineludibles para el Estado y en tal sentido mal podría hacer esta magistratura eximiendo de tal exigencia sin incurrir, además, en la irresponsabilidad de poner en eventual peligro los también legítimos derechos de la comunidad de Puntra El Roble, que se siente amenazada por tal relleno, cuestiones éstas y todas aquellas otras anexas, que compete plenamente conocer y resolver al Tercer Tribunal Ambiental, en el correspondiente reclamo de ilegalidad;

Y TENIENDO PRESENTE lo preceptuado en el artículo 93, incisos primero, N° 6°, y decimoprimer, y en las demás disposiciones citadas y pertinentes de la Constitución Política de la República y de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

SE RESUELVE:

- 1) QUE SE **RECHAZA** EL REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD DEDUCIDO A FOJAS 1, EN TODAS SUS PARTES.
- 2) **ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.**



- 3) QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUIRENTE, POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.**

DISIDENCIAS

Acordada la sentencia de rechazo con el voto en contra del Ministro Sr. IVÁN ARÓSTICA MALDONADO, quien estuvo por acoger el presente requerimiento, en virtud de sus propios fundamentos y de los que enseguida expone:

CONFLICTO CONSTITUCIONAL

1º) Que la presente cuestión no dice relación con la obligación que tiene la Municipalidad de Ancud de someter el relleno sanitario Punta El Roble al sistema de evaluación ambiental de la Ley N° 19.300. Esto es indiscutido. La controversia versa sobre otra materia: sobre la posibilidad de que -en la gestión judicial pendiente- se aplique el “principio preventivo” recogido en el artículo 8° de dicha ley, en el sentido de que, en su virtud, se pueda paralizar la operación de ese relleno y dejar otras leyes sin aplicación, afectando con ello directamente el derecho constitucional a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

No es dudoso que el relleno ha ingresado válidamente al sistema de evaluación ambiental como lo ordena la Ley N° 19.300 en su artículo 10 letra o), conforme a un cronograma que ya cuenta con la aprobación de la autoridad medioambiental. A este respecto, por no estar objetada, se encuentra firme y afinada la resolución N° 1301, de 30 de julio de 2020, de la Superintendencia del Medio Ambiente (resuelvo Tercero);

2º) Que el asunto incide pues en otro tema: en la impugnación judicial por una Unidad Vecinal contra el resuelto Segundo de dicha resolución N° 1301. Lo que este tercero reclama recae sobre la decisión de la autoridad medioambiental de reconocer que el referido relleno cuenta con la autorización de la autoridad sanitaria para operar, hasta que venza el plazo otorgado por aquélla.

Es por eso que en este contencioso medioambiental la Unidad Vecinal reclamante pide la aplicación inmediata del artículo 8° de la Ley N° 19.300, a fin que se suspenda la actividad del relleno. Entiende esa reclamante que allí donde la norma dice que “Los proyectos o actividades señalados en el artículo 10 sólo podrán ejecutarse o modificarse previa evaluación de su impacto ambiental”, ello obligaría a la Superintendencia del ramo o al Tribunal competente a detener la labor que realiza en el intertanto el vertedero municipal;



3º) Que, así las cosas, el asunto se reconduce a determinar si la eventual aplicación de la señalada norma legal -el artículo 8º de la Ley N° 19.300- puede producir efectos inconstitucionales, dado que, al permitir detener desde ya el quehacer del antedicho colector, como pretende la Unidad Vecinal, además de afectar el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación que le asiste a la comunidad local, al quedar insatisfecha la función municipal de extraer sus residuos sólidos domiciliarios, permitiría dejar sin aplicación el Código Sanitario y aquellos actos administrativos que acceden a él, en cuanto amparan la continuidad de esta actividad.

Descartado entonces que el vertedero municipal pretenda evadir el proceso de evaluación ambiental, corresponde precisar si la aplicación del artículo 8º de la Ley N° 19.300, de la manera que se pretende -suspender una actividad municipal- se presta para abusos, en tanto y en cuanto afectaría efectivamente y en la práctica derechos constitucionales básicos de la comunidad local, como es precisamente el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, asegurado por el artículo 19 N° 8 de la Carta Fundamental;

ANTECEDENTES Y CONSIDERACIONES

4º) Que, en efecto, siendo inconcuso que la operación actual del relleno Punta El Roble contribuye innegablemente a la salubridad y a mejorar el medio ambiente de la población, por contraste, la opositora Unidad Vecinal ha impugnado la resolución N° 1301(su resuelvo Segundo), atribuyéndose ante la Justicia la legitimación activa que exige la Ley N° 20.600 -ser “directamente afectado” (artículo 18)- merced solo a un cuestionamiento de índole legal -como si se tratara de un contencioso objetivo-, cual es que el sumidero municipal no puede funcionar mientras no termine el proceso de evaluación ambiental.

Dice en lo pertinente el acto administrativo impugnado: “Hacer presente que no obstante encontrarse amparado el funcionamiento actual del proyecto en una autorización sectorial, entendiendo esta Superintendencia la situación de emergencia que lo ha motivado, dicho amparo acabará una vez que finalice el plazo otorgado por la autoridad sanitaria, momento en que será aplicable el artículo 8º de la Ley N° 19.300” (resuelvo Segundo).

Lo que no podría ser, en concepto de la Unidad Vecinal, porque según el artículo 10 letra o) de la Ley N° 19.300, son “susceptibles de causar impacto ambiental”, los proyectos de saneamiento ambiental, entre otros, plantas de tratamiento de residuos sólidos de origen domiciliario y los rellenos sanitarios. De suerte que, al no haber concluido aún este proceso, debería paralizarse intertanto la labor del relleno por aplicación del “principio preventivo” que recoge el artículo 8º de la misma ley: “Los proyectos o actividades señalados en el artículo 10 sólo podrán



ejecutarse o modificarse previa evaluación de su impacto ambiental, de acuerdo a lo establecido en la presente ley”;

5º) Que en la gestión judicial pendiente, la Unidad Vecinal reclamante invoca la eventual e hipotética afectación del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, que reconoce el 19 N° 8 de la Constitución. Pero lo cierto es que no se está ante casos como los que contempla la Ley de la Superintendencia del Medio Ambiente, en su artículo 48, en que para evitar un “daño inminente” al medio ambiente o a la salud de las personas, esta entidad fiscalizadora puede disponer - como medida provisional- la detención temporal del funcionamiento de instalaciones (artículo 48 letra c), previa autorización del tribunal ambiental competente (artículo 17 N° 4 de la Ley N° 20.600).

De los antecedentes tenidos a la vista, tampoco aparece la existencia de un derecho comprometido que haya invocado la mencionada Unidad Vecinal, como lo requiere el artículo 18, inciso final, de la Ley N° 20.600, en relación con el artículo 23 del Código de Procedimiento Civil y el artículo 38, inciso segundo, de la Constitución (“Cualquier persona que sea lesionada en sus derechos por la Administración del Estado podrá reclamar ante los tribunales que determine la ley”).

Ni aparece del expediente que dicha entidad vecinal haya entablado un recurso de protección, por existir una amenaza concreta y efectiva al derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, acorde con el artículo 20, inciso segundo, de la Constitución;

6º) Que, así, resulta todavía más claro que el presente problema no se ubica en el plano de la vigencia o no de los grandes principios que rigen la materia, sino que en la más prosaica cuestión de la aplicación excesiva o irracional que -a requerimiento de un tercero- pueda darse al citado artículo 8º de la Ley N° 19.800, en el sentido de que, en virtud de su amplísimo tenor, pudiera disponerse la paralización de las obras que actualmente cumple el relleno sanitario Punta El Roble.

No obstante, ello, que su funcionamiento temporal se encuentra amparado por el Código Sanitario y sendos actos administrativos de él derivados. Circunstancia que, aún de aceptarse un tal poder de ejecución, obsta su ejercicio indiscriminado, justamente cuando el afectado exhibe en su favor un documento oficial que a lo menos puede considerarse como un título colorado;

7º) Que, la consecución del bien común general que se impone a los organismos de la Administración del Estado, conforme preceptúan los artículos 1º, inciso cuarto, y 118, inciso cuarto, de la Carta Fundamental, fuerza a los municipios a satisfacer las necesidades de la comunidad local en forma continua y permanente, sin interrupciones, según reitera el artículo 3º, inciso primero, de la Ley N° 18.575, orgánica constitucional sobre bases generales de la Administración del Estado.



De donde se colige que los actos de la autoridad sanitaria que respaldan el actuar del municipio de Ancud, para seguir operando el mentado relleno, adoptados al alero del artículo 36 del Código Sanitario, han de ejecutarse de oficio por él, salvo que mediere una orden de suspensión dispuesta por la misma autoridad administrativa o por el juez, conociendo por la vía jurisdiccional, con arreglo al artículo 3°, inciso octavo, de la Ley N° 19.880 sobre procedimientos administrativos.

Lo que traído acá significa que es la autoridad sanitaria quien podría, en todo caso, ordenar la prohibición de funcionamiento o la paralización de las faenas autorizadas por ella “en casos justificados”, aplicando el artículo 177 del Código Sanitario, o el juez que conociere de un contencioso enderezado contra la resolución aprobatoria emanada de la autoridad sanitaria, si causa perjuicio a un afectado, al hilo de las reglas generales y del artículo 170 del mismo Código Sanitario;

8º) Que, ciertamente, el “principio preventivo” que informa la Ley N° 19.300 no es un fin en sí mismo, que permita desconocer la actuación inmediata o de urgencia que en aras del bien común deben brindar las entidades estatales, sino que tiene por objetivo, según el Léxico, evitar de antemano o con anticipación un “daño o perjuicio”, cuyo no es el caso.

Asilarse, pues, en el solo tenor literal de la ley, en la indiscriminada aplicación que debería darse al artículo 8º de la Ley N° 19.300, a objeto de paralizar una actividad que redunde en provecho del bien común y de los derechos de la comunidad local, importaría transgredir el artículo 1º, inciso cuarto, constitucional; amén de constituirse en una vía inidónea para que, en sede medioambiental, puedan dejarse sin ejecución sendos actos de la autoridad sanitaria que conservan plena vigencia temporal, lo que contraría el artículo 6º de la Carta Fundamental;

CONCLUSIÓN

9º) Que la aplicación inhibitoria que pretende darse al artículo 8º de la Ley N° 19.300 es inconstitucional, comoquiera que la detención de una actividad propiamente municipal, como es la operatoria de un vertedero sanitario que beneficia a la comuna y no acarrea perjuicio inmediato a terceros, al alero de dicha norma legal, resulta abusiva e injustificada, por los motivos que precedentemente se han expresado.



Acordada la sentencia con el voto en contra de los Ministros señores CRISTIÁN LETELIER AGUILAR y MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, quienes estuvieron por acoger parcialmente el requerimiento de fojas 1, respecto de la frase “*previa evaluación de su impacto ambiental*,”, teniendo presente los siguientes fundamentos:

1°. Que, sustancialmente, no discrepamos de las consideraciones contenidas en la sentencia acerca de los principios y reglas constitucionales y legales en relación con el medio ambiente ni respecto del fundamento y finalidad de la evaluación de impacto ambiental para identificar, predecir, prevenir o precaver y corregir los efectos sobre la naturaleza o la salud humana que un proyecto o actividad cause o pueda producir en caso de ser ejecutado, permitiendo que el mismo sea sustentable ambientalmente;

2°. Que, sin embargo, disentimos del rechazo del requerimiento porque nos aproximamos de manera diversa a la cuestión constitucional sometida a la decisión de esta Magistratura, ya que ella no plantea, a nuestro juicio, eximir al relleno sanitario de evaluación ambiental, sino si exigirlo ahora -con la consecuente paralización del funcionamiento del relleno sanitario- importa que la aplicación del artículo 8° inciso primero de la Ley N° 19.300 resulta contraria a la Constitución;

Por ello, no compartimos que una eventual declaración de inaplicabilidad del precepto legal objetado resulte ineficaz porque otras disposiciones -artículos 9 inciso segundo y 10 letra o)- imponen la misma exigencia, ya que la acción intentada en estos autos no persigue que el relleno sanitario eluda esta evaluación;

3°. Que, al contrario, lo que se nos plantea resolver, conforme a las circunstancias del caso concreto, es si imponer la exigencia contemplada en el artículo 8° inciso primero de la Ley N° 19.300, esto es, que el relleno sanitario de la requirente sólo puede ejecutarse previa evaluación de su impacto ambiental, resulta o no contraria a la Constitución;

4°. Que, de esta manera, el relleno sanitario se encuentra funcionando autorizado y bajo fiscalización de las autoridades sanitarias y ambientales competentes, con base en lo preceptuado en el artículo 36 del Código Sanitario, que deben verificar que -entre otras finalidades- no se incurra en vulneración del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, en el entendido que “(...) el invocado 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 (...).

Habiendo aceptando 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)” (c. 9°, Rol N° 2.684);

5°. Que, siendo así, la situación concreta que subyace al caso planteado da cuenta, por una parte, de la necesidad ineludible de disponer de los residuos sólidos de la comuna de Ancud, para lo cual se debió acudir a una solución transitoria en Puntra -sin perjuicio de las responsabilidades que proceda hacer efectivas por haberse llegado a esta situación sin precaverla o evitarla con antelación-, implementando el funcionamiento transitorio de un relleno sanitario, agravado por la pandemia, sin someterse (como debe hacerlo) a evaluación previa de impacto ambiental, de tal suerte que la alternativa hoy es detener su funcionamiento en tanto no la obtenga con consecuencias imprevisibles, pero graves, acerca de la disposición de los residuos. O, de otra, continuar con su operación imponiendo igualmente riesgos para los habitantes de Puntra, sin que se haya determinado, con antelación, si el impacto ambiental del relleno se ajusta a las normas vigentes, según lo prescribe el artículo 2° letra j) de la Ley N° 19.300;

6°. Que, cualquiera sea el camino que se adopte, ya sea como lo plantea la sentencia de la que disintimos o en los términos que exponemos, se ponen en juego derechos que la Constitución asegura por igual a la comunidad de Ancud y a la de Puntra, pero, en un ejercicio de ponderación y atendida la situación de hecho, nos parece menos lesivo que la situación se mantenga en las condiciones actuales -en tanto cuente con autorización de la Secretaría Regional Ministerial respectiva-, mientras subsista la emergencia y supeditada, en todo caso, al control por parte de las autoridades competentes, como ha sido hasta ahora, y a que se avance, sin dilación ni demora, en la evaluación ambiental del proyecto.

7°. Que, siendo así, “(...) *Las consideraciones relativas al interés público que no son tenidas en cuenta cuando se encuentra en cuestión el supuesto de hecho del derecho, no obstante, ellas deben ser tenidas en cuenta una vez la justificación de las restricciones sean discutidas (...).*

*Se ha reconocido que la dignidad humana no debe desplazar el respeto por la actividad legislativa. El respeto por la legislación es defendido por todo aquel que sostenga que la democracia y los derechos humanos tienen valor. Sin embargo, no existe contradicción alguna entre una perspectiva generosa de los derechos fundamentales y el respeto por la legislación, así como no existe contradicción entre el control judicial sobre la validez de las leyes y el respeto por las mismas. El respeto por el legislador y las leyes se demuestra a través del respeto por las disposiciones de la Constitución. La relación correcta entre el legislador y el juez se logra a través del diálogo constitucional más que a través de un monólogo -o bien del legislador o bien del juez-” (Aharon Barak: *Proporcionalidad. Los Derechos Fundamentales y sus Restricciones*, Lima, Palestra, 2017, pp. 102 y 105).*



8°. Que, desde esta perspectiva, aplicar el artículo 8° inciso primero en la gestión pendiente conduce, en definitiva, a que se deba paralizar el funcionamiento del relleno sanitario en Puntra, con la subsecuente afectación de los derechos que ha invocado la requirente, por lo que estuvimos por declarar la inaplicabilidad de la frase *“previa evaluación de su impacto ambiental,”* contenida en dicho precepto legal, de tal manera que esa evaluación no sea exigible inmediatamente y, por ende, que no sirva de base legal a la paralización de su funcionamiento, sino que siga su curso, permitiendo que se mantenga la situación hoy vigente porque esta alternativa.

9°. Que, de esta manera, nos parece más plausible el respeto de la Constitución en la situación actual donde las autoridades administrativas con competencia en la materia cuentan con atribuciones para velar porque el relleno cumpla con las exigencias sanitarias y medioambientales que le son aplicables, en el contexto de emergencia en que se ha debido implementar y ejecutar, hallándose sus decisiones sujetas a revisión, en sede administrativa, y siendo también susceptibles de ser sometidas a examen judicial. Amén de las responsabilidades públicas y privadas que sean exigibles en la especie. Frente a la alternativa de exigir la evaluación, de inmediato, quedando el relleno en situación de ser paralizado y provocando una mayor afectación de los derechos que se han invocado por todos los intervinientes en estos autos.

Redactó la sentencia el Ministro señor JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, y las disidencias, los Ministros señores IVÁN ARÓSTICA MALDONADO y MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, respectivamente.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 9418-20-INA

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidenta, Ministra señora MARÍA LUISA BRAHM BARRIL, y por sus Ministros señores IVÁN ARÓSTICA MALDONADO, GONZALO GARCÍA PINO, JUAN JOSÉ ROMERO GUZMÁN, CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, NELSON POZO SILVA, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, y señores MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ y RODRIGO PICA FLORES.



Firma la señora Presidenta del Tribunal, y se certifica que los demás señora y señores Ministros concurren al acuerdo y fallo, pero no firman por no encontrarse en dependencias físicas de esta Magistratura, en cumplimiento de las medidas dispuestas ante la emergencia sanitaria existente en el País.

Se certifica que el Ministro señor Rodrigo Pica Flores concurrió al acuerdo y fallo, pero no firma por haber cesado en su cargo.

Autoriza la Secretaria del Tribunal Constitucional, señora María Angélica Barriga Meza.