

José A. Ramírez Arrayás*

El sistema constitucional ambiental: Elementos caracterizadores del caso chileno

El presente documento busca plasmar en una apretada síntesis los principales elementos que caracterizan la institucionalidad ambiental en Chile, partiendo primeramente por el desarrollo constitucional de la materia para proseguir con aportes que ha elaborado la doctrina y la jurisprudencia.¹

No se trata aquí de incluir todo aquello que se ha producido en Chile en la perspectiva jurídico-ambiental desde la dictación de la Constitución de 1980 (Código Fundamental vigente en nuestro país), sino resaltar algunos de los aspectos medulares de estos tópicos en Chile, de manera que sirvan al lector para apreciar cuál es la evolución ambiental constitucional en nuestro país.

El caso chileno exhibe un ordenamiento institucional ambiental estructurado expresamente tanto en sede constitucional como en vía legislativa y se desmarca pues de otras experiencias comparadas en las cuales no existe un estatuto constitucional ambiental, sino que se forma a través de la conexión de distintos derechos fundamentales, como es la salud y la vida de las personas y la protección de la flora y fauna.²

I. Principales Antecedentes Normativos

La Carta Fundamental de 1980 innovó en nuestro sistema institucional al incorporar expresamente un estatuto jurídico destinado a definir como uno de los derechos fundamentales de las personas la garantía de vivir en un medio ambiente libre de contaminación, asignándole al Estado un deber prioritario en su cautela.

* *Profesor de Derecho Constitucional, Pontificia Universidad Católica de Chile y Universidad Central de Chile.*

1 Este documento recoge la conferencia dada en Ciudad de México, Asociación Iberoamericana de Derecho Público, febrero 2002.

2 Sobre el particular baste a modo de referencia el trabajo coordinado por Gerardo Ruiz-Rico Ruiz, en lo específico *La protección jurídica del ambiente en el Derecho comparado*, pág. 29 ss. Luca Mezzetti, Universidad de Jaén, 1era Edición, septiembre 1995.

Es así como la norma de apertura ambiental en La Carta Política de Chile la encontramos en el Art. 19 N° 8, que prescribe dentro de los derechos fundamentales que la Constitución “asegura a todas las personas (...) el derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación”.

La incorporación de esta garantía constitucional lleva consigo un elemento adicional que robustece de, manera esencial el resguardo efectivo de este derecho. El Constituyente se preocupó expresamente, como se ha dicho, de asignarle una función de responsabilidad política e institucional a los órganos del Estado, quienes están obligados “a velar que este derecho no sea afectado”.

Aún más, no solo debe actuar el Estado cuando las personas que pueden eventualmente reclamar de la afectación de sus propias garantías constitucionales e interponer acciones jurisdiccionales, si no que debe actuar proactivamente para “tutelar la preservación de la naturaleza” (Art. 19 N° 8 de la CPE).

Cabe destacar que dentro de los antecedentes fidedignos de nuestro sistema constitucional se encuentra el pensamiento ideológico jurídico de los redactores de la Carta Política para excluir del estatuto de derechos y garantías constitucionales aquellos tópicos que pudiesen significar un prestación económico-social obligatoria para los órganos del Estado.

Nos encontramos así con un Constituyente originario que buscó radicar en el estatuto dogmático el principio subsidiario en su faceta negativa o pasiva, preocupándose fundamentalmente de garantizar la debida autonomía de los cuerpos u organizaciones intermedias, pero sin asegurarles a estas y las personas que las integran el ejercicio efectivo de derechos de contenido económico-social.

Es así como el artículo primero de las bases de la institucionalidad descritas en la Constitución nos señala que “el Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos”. (Art. 1° inc. 3° CPE).

En este concepto limitado de interpretación de la hermenéutica constitucional aplicable para la revisión para las bases de la institucionalidad chilena, puede entenderse y comprenderse la enumeración de derechos fundamentales asegurados por el Constituyente en el capítulo tercero de la Carta Política, el cual excluye por regla general toda referencia a un rol activo y prestacional en materias económicas y sociales a los órganos del Estado. Excepción a esta exclusión la encontramos emblemáticamente en el aseguramiento del derecho a la educación básica que se asigna a todas las personas según el Art. 19 N° 10.

De esta manera, para comprender la preocupación del Constituyente por atribuirle al Estado “el deber de tutelar la preservación de la naturaleza” encontramos la consagración, también constitucional, del principio de subsidiaridad activo o positivo que la doctrina y la jurisprudencia le han brindado progresivamente a la lectura del artículo

primero de nuestro Código Político, al señalar: “El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece”.

A continuación se refuerza por el propio Constituyente su función prestacional activa, al asignársele como “deber”, “dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de esta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional”.

Estas disposiciones –que la doctrina euroatlántica ha recogido como disposiciones de principio constitucional– son el necesario precedente normativo a tener en cuenta a la hora de revisar el sistema constitucional medioambiental en Chile y la obligación que en este ámbito se incorpora al Estado.³

En efecto, el deber de protección ambiental recoge, en nuestra opinión, el sentido finalista de protección de los derechos y garantías de las personas⁴ que inspiran al Constituyente a través de la lectura del artículo primero, inciso cuarto y quinto de la Carta Fundamental ya descritos previamente.⁵ En suma, las normas constitucionales que protegen el medioambiente y aseguran el derecho de las personas a exigir su cautela por parte del Estado no arrancan de una norma asilada y ausente de raíces axiológicas dentro del estatuto constitucional, sino que, por el contrario, se originan y se entienden tras asumir que las bases de la institucionalidad chilena incluyen dentro de sus principios la función tutelar de los derechos fundamentales. Lo anterior conlleva una constante búsqueda –que es un imperativo y no una facultad constitucional– para asegurar a las personas el mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales.

3 Sobre el particular me remito al trabajo monográfico de José Antonio Ramírez Arrayás, *Disposiciones de Principio Constitucional*, Ediciones Facultad de Derecho Universidad Central de Chile, Santiago, abril 1993.

4 Sobre la interpretación constitucional y su conexión con la finalidad y la fórmula política en la labor hermenéutica sigo a Pablo Lucas Verdú, que considera el Derecho constitucional en su triple dimensión: hecho-valor-norma, conceptualizando la fórmula política de la Constitución como la expresión ideológica jurídicamente organizada en una estructura social. (Pablo Lucas Verdú y Pablo Lucas Murillo de la Cueva, *Manual de Derecho político*, op., cit., Tomo 1, pág. 28 y 29); el desarrollo de esta fórmula la contemplamos en la obra de Raúl Canosa Usera, quien señala: la fórmula política vale al sujeto activo de la interpretación como criterio para disipar sus dudas acerca de la elección entre dos o más hipótesis normativas; deberá escoger aquella más acorde con la fórmula. (Raúl Canosa Usera, *Interpretación Constitucional y Fórmula Política*, Centros de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988).

5 Este criterio de interpretación se recoge a su vez latamente por nuestro Tribunal Constitucional de Chile y ha sido recepcionado por nuestros Tribunales Superiores de Justicia. Sobre el particular la obra de Patricio Zapata, *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, 1era edición, 1994. Actualmente se encuentra en proceso una nueva edición actualizada.

Regresando a la descripción constitucional ambiental presente en nuestra normativa constitucional, nos encontramos tras la asignación del deber del Estado de su tutela, la asignación del mandato que le corresponde cumplir al legislador en el derecho a vivir en un medioambiente libre de contaminación.

Así, el artículo 19 N° 8 CPE señala que la ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medioambiente.

En este contexto se le encarga al legislador la regulación del sistema ambiental en Chile, entregándosele la potestad expresamente por el Constituyente para restringir específicamente el ejercicio de otros derechos fundamentales que consagra la carta política en aras de garantizar la preservación del medioambiente.

Jerarquiza así el Constituyente el derecho a vivir en un medioambiente libre de contaminación, colocándolo en un lugar de privilegio dentro del estatuto de garantías, al cual deberán subordinarse otros derechos fundamentales como será la libertad para desarrollar libremente actividades económicas (Art. 19 N° 21) o el derecho de propiedad (Art. 19 N° 24).

Precisamente una de las normas claves para comprender la jerarquía del Derecho Constitucional Ambiental, se desprende de lo prescrito en el Art. 19 N° 24 de la Carta Política, al señalar, tras garantizar el derecho de propiedad en sus diversas especies, que “solo la ley puede establecer (...) las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social”. De esta manera el Constituyente reconoce el principio de la función social de la propiedad, preocupándose asimismo de describir los valores jurídicos que comprenden este principio.

En lo que nos preocupa, la “conservación del patrimonio ambiental” figura precisamente dentro de los elementos jurídico-institucionales que “comprende” la función social de la propiedad.

El Constituyente incorporó este concepto junto a los intereses generales de la nación, la seguridad nacional, la utilidad y salubridad públicas, asignando expresamente, por ende, la jerarquía de privilegio en el aseguramiento de derechos fundamentales, al cual nos referimos anteriormente.

Las limitaciones y obligaciones de la propiedad respecto al Derecho a la protección del medioambiente han derivado en la consagración de lo que se puede llamar la función ambiental de la propiedad, lo que conlleva a comprender que el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas deben incorporar la óptica jurídica ambiental dentro de los valores que deben ser cumplidos en el ejercicio de los diversos derechos.

Se abre así una perspectiva hermenéutica diversa y novedosa en el sistema constitucional chileno, a partir de la última década en que entra en vigencia efectiva el sistema institucional de 1980. El ejercicio de los derechos fundamentales en materia económica y social y el desarrollo de la propiedad privada como motor axiológico de nuestra

doctrina y jurisprudencia debe hacer paso progresivamente a la cautela y preservación del medioambiente libre de contaminación.⁶

II. La Garantía del Recurso de Protección Ambiental

El Constituyente incorporó en la Carta Política de 1980 el Recurso de Protección, añadiéndolo a la consagración del recurso de amparo que garantiza la libertad personal y la seguridad individual (recogido como Habeas Corpus en otras legislaciones). Esta acción cautelar,⁷ busca la garantización de otros derechos y garantías contenidos en el estatuto constitucional, el cual, como hemos señalado, excluye preferentemente las materias de carácter económico y social (Art. 20).

Sin embargo, expresamente el Constituyente estableció el denominado recurso de protección ambiental, “cuando el derecho a vivir en un medioambiente libre de contaminación sea afectado por un acto arbitrario o ilegal imputable a una autoridad o persona determinada”.

De esta manera el Constituyente entregó un instrumento jurisdiccional que permite en forma expedita y exenta de mayores formalidades recurrir a la Corte de Apelaciones respectiva en la defensa de la preservación del medioambiente. En cuanto a los requisitos mínimos que el Constituyente exige para la interposición de esta acción, se encuentra la necesidad de que el acto sea arbitrario, esto es irracional, falto de la debida mesura administrativa y, copulativamente, que infrinja normas legales.

Debe destacarse que la ilegalidad no se ha entendido solamente por la infracción de normas que emana de la función constitucional legislativa en estricto sentido, sino también aquellos preceptos que emanan de la potestad reglamentaria.

A su vez, para que sea admisible esta acción cautelar, el hecho inconstitucional debe individualizar a la persona o autoridad que lo infringe, no pudiendo plantearse por ende un recurso abierto o general en defensa del medioambiente sin precisar quién y de qué forma está menoscabando esta garantía.

III. Elementos Doctrinales y de Jurisprudencia

A manera de ilustración de algunos de los aspectos más importantes de la discusión constitucional medioambiental en Chile, pasamos a revisar algunos tópicos que se

6 Es lata esta discusión entre el límite del ejercicio de los derechos a la propiedad privada y el derecho al medio ambiente, pues como indica Francisco Sabatini “No siempre es sencillo definir los derechos de propiedad sobre un recurso, lo que da lugar a los problemas socioambientales. No siendo independientes en la naturaleza, resulta difícil y algo artificial definir derechos de propiedad de unos recursos por sobre otros; por ejemplo, sobre los yacimientos minerales que se encuentran en el subsuelo en forma separada de la propiedad del suelo”. (Francisco Sabatini, *Conflictos Ambientales*, Publicaciones Cipma, Santiago de Chile, diciembre 1997).

7 La descripción de acción tutelar o cautelar, encontramos en la obra de José Luis Cea *Tratado de la Constitución de 1980*. Editorial Jurídica de Chile, Santiago Chile, 1era edición, 1988, pág. 33

han transformado en ejes jurídicos claves a la hora de analizar la aplicación del Derecho de protección ambiental.

Sin duda uno de los hitos sobre la discusión ambiental en Chile lo encontramos en la jurisprudencia que emana del denominado caso Trillium, proyecto de explotación de bosques nativo que se pretendió desarrollar en Chile hacia 1997.

Esta jurisprudencia fue relevante pues definió, desde el punto de vista procesal constitucional, diversos aspectos sobre la procedencia y contenido de esta acción cautelar. A este fallo se sumaron otros que recogieron así mismo esta doctrina. No obstante, debe reconocerse que la proliferación de acción de protección, no solo en el ámbito ambiental sino que también en la búsqueda de garantizar otros derechos ambientales, llevó a los Tribunales superiores de Justicia a colocar mayores trabas sobre la admisibilidad de estos recursos, no entrando en numerosas ocasiones al fondo de su conocimiento, si no desechándolos por aspectos formales.

Lo anterior se funda también en la ausencia en la institucionalidad chilena de tribunales contencioso-administrativo que permitieran radicar en un órgano de jurisdicción especializado los actos ilegales y arbitrarios que, siendo administrativos, afectan el medioambiente.

En cuanto al concepto de "medio ambiente libre de contaminación", nuestros Tribunales de Justicia han asumido un concepto amplio y extensivo a partir del citado caso Trillium. En efecto en esa oportunidad la Excm. Corte Suprema definió, "el patrimonio ambiental y la preservación de la naturaleza" como "todo lo que naturalmente nos rodea y que permite el desarrollo de la vida y tanto se refiere a la atmósfera, como a la tierra y sus aguas, a la flora y la fauna, todo lo cual conforma la naturaleza con su sistema ecológico de equilibrio entre los organismos y el medio en que viven".

Este concepto amplio y extensivo del medioambiente se ha recepcionado en numerosas jurisprudencias posteriores y que han sido el asidero para que los Tribunales superiores profundicen su preocupación por restablecer el imperio del Derecho ambiental cuando este ha sido vulnerado. En este sentido encontramos recientemente el fallo de la Corte de Apelaciones de fecha 29 de enero de 2002 (rol 1066-2001) el cual, tras acoger un recurso contra el Consejo. Directivo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, exige la confección de un nuevo Estudio de Impacto Ambiental "entorno a la explotación forestal sustentable en la zona; el procedimiento por el cual se entregará la energía que se venderá Sistema Interconectado Central; disposición final de los aceites generados por el funcionamiento de los motores del complejo; oleoducto al mar de los residuos líquidos; descarga de los residuos líquidos al mar; determinación de los vertederos donde se dispondrá de los residuos sólidos de tipo doméstico; sistema de disposición de residuos sólidos industriales que no importe su incineración y medidas de mitigación, compensación y/o reparación propiamente tales..."

A mayor abundamiento, uno de los Ministros integrantes de la Sala estuvo “además, por disponer el titular del proyecto, entre las medidas que debe adoptar para minimizar, mitigar, compensar y/o reparar los posibles daños al medioambiente que el Complejo Forestal e Industrial pueda ocasionar, estudie la posibilidad de crear una Fundación, para todas las comunidades del valle, que tenga por efecto la promoción de la zona en todos sus aspectos, especialmente en cuanto al turismo, actividades recreacionales de la población, venta de los productos elaborados en la zona, como aquellos otros que se acuerden, con un aporte económico de todos los sectores interesados, cuya proporción se determinará por ellos y en el evento que no exista acuerdo lo señalará la autoridad”.

De esta manera, aun cuando el fallo no fue confirmado por la Excma. Corte Suprema, es posible apreciar una progresiva interpretación activa y cautelara en defensa del medioambiente que no se limita a un aspecto general o simbólico sino que a obligaciones concretas y específicas que se le exigen a las autoridades ambientales en su función administrativa.⁸

Otro tópico importante en el desarrollo doctrinal y jurisprudencial de las acciones de protección del medioambiente radica en los sujetos activos válidamente reconocidos por nuestra institucionalidad para incoar acciones de protección ambiental.⁹ A raíz del caso Trullium, ya citado, se sentenció la doctrina de “Derecho colectivo público, toda vez que se autoriza el ejercicio de la acción ambiental a todas las personas, pues lo que se resguarda interesa a la colectividad toda, puesto que se comprometen las bases de existencia como sociedad y nación de todo un país”.

En consecuencia, en estrado, al ventilarse el citado caso se desechó la tesis de la autoridad recurrida en orden a que los accionantes o algunos de ellos no tenían domicilio o residencia en el lugar en que se suscitaron los hechos afectadores del medio ambiente.

Recaerá por ende en todos los sectores sociales el derecho a reclamar en sede jurisdiccional, indistintamente de su ubicación geográfica.

Se asume la naturaleza de Derecho público subjetivo ya desde los orígenes de la redacción constitucional, cuando la Comisión de Estudios señaló que “este derecho a vivir en un medioambiente libre de contaminación, viene a complementar los derechos públicos, subjetivos, civiles, económicos y sociales asegurados por la Constitución

8 Excma. Corte Suprema, Fallo Apelación a Sentencia en Recurso de Protección, de fecha 19 de junio de 2002, autos N° 1066-2001, caratulados “Heroven Martín, Cristóbal y otros contra Consejo Directivo de CONAMA”.

9 Alberto Ricardo Dalla Vía enfatiza, “Tal vez sea este tema de la legitimación uno de los institutos más sensibles al fenómeno de socialización del proceso. No es difícil constatar que cuando se destaca el tema llamado ‘acceso a la justicia’ y se intenta develarlo con planteamientos dogmáticos –como tantas veces ha ocurrido con otras cuestiones–, estos no resultan invencibles, y la dimensión social de la justicia obligará a adoptar una actitud renovadora. En el tema de los intereses difusos, el aspecto de la legitimación en favor de un número indeterminado pero determinable de sujetos traduce nada más que una faz técnica del nuevo perfil, sin que ello se tope con restricciones o impedimentos al ejercicio de la acción” (Alberto Ricardo Dalla Vía y Marcelo Alberto López Alfonsín, *Aspectos Constitucionales del Medio Ambiente*, Editorial Estudio, Buenos Aires, septiembre 1994).

Política y reviste para el constituyente una doble característica; por una parte, tiene similitud con los derechos sociales, pues se trata de una aspiración general de la colectividad y por otro lado, posee un carácter más específico referente de manera directa a actos de particulares y autoridades”.¹⁰

Existen otros tópicos procesales que se han discutido, como son el plazo para la interposición de los recursos y la descripción de la autoridad o persona determinada que infringe esta garantía constitucional. Solo a manera de referencia cabe anotar que el plazo fatal de 15 días corridos que impone el auto acordado de la Corte Suprema al regular el recurso de protección ha sido un freno importante para la admisibilidad de acciones cautelares.

Lo anterior sobre la base que este plazo exiguo inhibe en algunos casos la preparación con la debida acuciosidad de las debidas acciones cautelares. Basta señalar que el recurso de amparo económico destinado a garantizar el derecho a la libre actividad económica (Art. 19 N° 21 CPE) establece un plazo de 6 meses para su interposición.

A su vez, respecto a la individualización de la autoría infraccional ambiental, la jurisprudencia se ha centrado en exigir los hechos o conductas atribuibles a una autoridad administrativa, mas no la denuncia sobre las omisiones en que incurra.¹¹

IV. Aspectos Críticos

Nos preocuparemos ahora de algunos aspectos críticos de la vigencia de la aplicación del sistema constitucional ambiental, abordando primeramente la discusión sobre la normativa sectorial aplicable y la Ley de Bases del Medio Ambiente.

El artículo primero de la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente estableció “el derecho a vivir en un medioambiente libre de contaminación, la protección del medioambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental se regularán por las disposiciones de esta ley, sin perjuicio de lo que otras normas legales establezcan sobre la materia”.

La referencia legislativa a otros cuerpos legales dejó abierta la problemática de cuáles son las normas vigentes para la determinación de la sustentabilidad ambiental y su consecuente legalidad. En efecto, los diversos estudios de impacto ambiental (EIA) o declaraciones de impacto ambiental (OIA) a que son obligados los particulares para iniciar determinadas actividades económicas, deben incluir la referencia al cumpli-

10 Ver *Actas Oficiales de la Comisión de Estudios de la Constitución de 1980*, Sesión 414, pág. 3.515.

11 Nuestro sistema institucional ambiental se dirige hacia la denominada “canalización de la responsabilidad” que ha sido aceptada para la determinación de la responsabilidad civil en el denominado “Libro Verde” de la Comunidad Europea. Como sabemos, en suma se orienta a radicar la responsabilidad en “la parte que posea los conocimientos técnicos, los recursos y el control práctico adecuado para realizar la gestión de riesgos más eficaz”, Lucía Gómez Cátala, Pág. 148 y ss., *Responsabilidad por Daños al Medio Ambiente*, Editorial Aranzadi, Pamplona, 1998).

miento de las normas ambientales aplicables en Chile, pero sobre las cuales no existe un catálogo definido en un solo cuerpo legal expreso.

Esto ha llevado en algunos casos a plantear una inseguridad jurídica respecto de la vigencia de algunos textos y a la preeminencia de algunas normas que se presenten sobre otras en colisión.¹² Es sabido que en los orígenes de la redacción de la Ley de Bases se previó la posibilidad de confeccionar una suerte de código ambiental que reuniese las diversas normas aplicables en la materia. Pero este camino se desechó ante la imposibilidad de cumplir en un tiempo razonable la tarea de armonizar los distintos preceptos legales vigentes en la materia.

Quedará, por tanto, en el peso de la actividad del particular iniciador de proyectos con contenido ambiental y en la autoridad administrativa que los sanciona, la determinación en fase no jurisdiccional de las normas legales aplicables en cada caso. Serán los Tribunales de Justicia los que, ante un reclamo judicial, verifiquen la justeza a derecho del ámbito normativo aplicado a cada proyecto.

Otro aspecto crítico de la aplicación del sistema constitucional ambiental en Chile radica en la competencia que se atribuye a los órganos públicos para la decisión de la sustentabilidad ambiental de los proyectos.

La Ley de Bases del Medio Ambiente diseñó un organigrama jerárquico en el cual situó en su cúspide a la Comisión Nacional del Medio Ambiente (Título Final Ley 19.300 Sobre Bases del Medio Ambiente) y a nivel regional a la Comisión Regional del Medio Ambiente.

Las referidas autoridades encuentran su fuente de designación en la confianza política del gobierno. Así, su representación es básicamente política. En cambio las autoridades sectoriales que conocen de los aspectos particulares involucrados en cada proyecto, tales como los impactos en la salud, en la agricultura, en obras públicas, etc., forman parte de la malla del estatuto administrativo y de las autoridades superiores que, aunque políticas en su designación, cuentan con un perfil eminentemente técnico.

De allí que al radicarse las competencias ambientales en la decisión de los proyectos con impacto ambiental en los órganos de confianza política (CONAMA, COREMA, Dirección Ejecutiva) postergaría a un plano meramente de opinión técnica no vinculante a los órganos sectoriales que velan por el cumplimiento de cada normativa en concreto.

12 Raúl Canosa Usera, *Constitución y Medio Ambiente*, Editorial Ciudad Argentina, año 2000. "Al faltar el desarrollo legislativo directo y completo del Art. 45 CE, sus contenidos solo se precisan en normas cuyo grado de concreción es por lo general muy alto, en normas sectoriales. Esta desconexión entre lo más general y lo más concreto genera un abismo en el que se hunde el Derecho ambiental por falta de coherencia en el progresivo desarrollo normativo. Es un grave defecto del ordenamiento jurídico ambiental carecer de esa continuidad tan deseable. La relación entre normas ambientales de la Constitución y las más precisas sectoriales es por lo general demasiado lejana, sin pasos intermedios".

Esta pugna entre la conveniencia política de un proyecto y la procedencia técnica del mismo encuentra a su vez a interlocutores que defienden cada punto de vista en los diferentes estudios y declaraciones de impacto ambiental.

Será común apreciar que las opiniones de las autoridades sectoriales sean negativas y que sin embargo su informe consolidado no sea asumido con ese carácter negativo por las autoridades políticas ambientales superiores ya citadas, lo que puede culminar en una resolución aprobatoria de los proyectos ambientales, aun cuando han sido cuestionados técnicamente.

Esta situación deriva en una discusión jurisdiccional sobre la exigencia de la ilegalidad y la arbitrariedad que son necesarias para la procedencia del recurso de protección ambiental.

En efecto, un proyecto sería arbitrario cuando adolece de la debida racionalidad y mesura en su ponderación técnica. Será ilegal cuando se infrinjan normas legales sectoriales.

Así, los recursos de protección pueden ser entendidos como un freno jurisdiccional para la autoridad política que no cuentan con el sustento legal y técnico que valida en derecho la admisibilidad ambiental de los proyectos.

Otro tópico que debe destacarse sobre la aplicación del sistema institucional ambiental es la vinculatoriedad de las decisiones de las autoridades competentes para todos los órganos de la administración del Estado. Es así como el Art. 24 de la Ley de Bases consagra que si la resolución ambiental es favorable, "certificará que se cumplen con todos los requisitos ambientales aplicables (...) no pudiendo ningún organismo del Estado negar las autorizaciones ambientales pertinentes".

En suma, la autoridad política que aprueba el proyecto obliga con su decisión a las autoridades competentes en el ámbito sectorial administrativo, debiendo estos últimos otorgar las autorizaciones que correspondan. Sin embargo, lo anterior no inhibe, como se ha dicho anteriormente, que los particulares planteen ante los Tribunales de Justicia que las decisiones de las autoridades políticas han infringido las normas sectoriales vigentes y el criterio racional-técnico también de carácter sectorial y que por tanto deberían invalidarse las autorizaciones otorgadas al respectivo proyecto.

Otro aspecto jurídico relevante que se desprende de la infracción de normas legales en la aprobación de proyectos de índole ambiental, es la sanción que correspondería aplicar.

Es así como la vulneración de normas legales sectoriales aplicables a un proyecto, incluidos los criterios técnicos que, incorporados en la aplicación de estas normas, pueden llevar, para el caso que no sean recogidos en los estudios o declaraciones ambientales, a un vicio jurídico en la aprobación de los proyectos.

Dado que el Derecho ambiental goza de un reconocimiento constitucional que forma parte integrante del denominado Derecho Público Económico o Constitución Económica, los vicios en su incumplimiento derivarían en una nulidad de Derecho Público.

Como sabemos, una de las características de este tipo de invalidación de normas es la imprescriptibilidad y el entenderse que el acto mismo no nace a la vida del Derecho, sin perjuicio de la declaración judicial correspondiente que brinda certeza jurídica de esta sanción.

Lo anterior, coloca en una situación de incertidumbre jurídica los proyectos que, aun cuando sean aprobados por autoridades ambientales, son susceptibles de ser invalidados con posterioridad por la infracción del Derecho Público Ambiental que forma parte de la esencia de las autorizaciones comprendidas en este tipo de iniciativas.

Esto, a su vez, nos llevará a una necesaria distinción entre los terceros contratantes e involucrados jurídicamente con un proyecto ambiental que adolece de un vicio de nulidad de Derecho Público, Nacería en todo caso para el Estado una responsabilidad civil, administrativa, y en su caso política y/o penal.¹³ Para los terceros de buena fe que contratan o convienen con estos proyectos, no debiera afectarse su patrimonio ni estar involucrada su responsabilidad, de lo contrario se originaría a su respecto el derecho para demandar a los órganos del Estado, y a los particulares involucrados por los perjuicios conllevaría la invalidación jurídica total o parcial de proyectos con contenido ambiental.

13 Norberto J. de la Mata, *Protección Penal del Ambiente y Accesoriadad Administrativa*, pág. 61, 1era edición, Editorial Cedecs, Barcelona, 1996.

Señala que el legislador desea ampliar la legislación penal sin esperar ampliarla a los bienes jurídicos clásicos para tratar de actuar frente a nuevas fuentes de peligro (...) el legislador—agrega— puede intentar conectar la regulación penal y la regulación administrativa, con el fin de lograr un sistema ordenado y global de protección ambiental. Añade, sin embargo el limitado campo del Derecho penal, enfatizando que (recogiendo a Paeffgen) “la apertura de nuevos criterios de intervención penal más estrictos requeriría (...) una regulación expresa en el propio articulado penal” Lo anterior es concordante con el principio de tipicidad penal que recoge la Constitución de Chile (Art. 19 N° 3).