

Nancy Yáñez Fuenzalida* (Chile)

Acceso a mecanismos de reparación constitucional en materia de empresas y derechos humanos: un análisis a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de la República de Chile

Access to Constitutional Reparations Mechanisms Concerning Business and Human Rights: An Analysis in Light of the Jurisprudence of the Chilean Constitutional Court

Zugang zu konstitutionellen Wiedergutmachungsmechanismen im Bereich Unternehmen und Menschenrechte: eine Analyse im Lichte der Rechtsprechung des chilenischen Verfassungsgerichts

Introducción

La preocupación por las implicancias adversas de la actividad empresarial en los derechos humanos ha incidido en el debate jurídico y político dentro del sistema internacional de protección de derechos humanos, especialmente en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Ello se ha expresado en la adopción de diversas medidas destinadas a proveer un marco jurídico de derecho internacional que se haga cargo de esta problemática.

En este ámbito se enmarcan las siguientes acciones:

- Proyecto de Normas de la ONU sobre las Responsabilidades de las Empresas Transnacionales y Otras Empresas Comerciales en la esfera de los Derechos Humanos, con el fin de codificar las responsabilidades respectivas de los Estados y de las empresas (Comisión de Promoción y Protección de los DD. HH. ONU, 1983).

* Ministra del Tribunal Constitucional de Chile.

- Pacto Global de las Naciones Unidas (2000), iniciativa de responsabilidad social empresarial (RSE) que orienta el accionar de empresas con base en 10 principios, incluyendo la protección de los derechos humanos, los derechos laborales, el medio ambiente y la adopción de medidas anticorrupción.
- Nombramiento de John Ruggie como Representante Especial del Secretario General de la ONU para las cuestiones relativas a los DD. HH. y las empresas, con mandato de elaborar principios orientadores en la materia (2005).

Estos principios rectores se basan en el reconocimiento de

- a) las actuales obligaciones de los Estados de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos y las libertades fundamentales;
- b) el papel de las empresas como órganos especializados de la sociedad que desempeñan funciones especializadas y que deben cumplir todas las leyes aplicables y respetar los derechos humanos;
- c) la necesidad de que los derechos y las obligaciones vayan acompañados de recursos adecuados y efectivos en caso de incumplimiento.

En esta ponencia analizaremos la jurisprudencia del Tribunal Constitucional de Chile a la luz de los principios rectores en materia de empresas y derechos humanos. Nos circunscribiremos a la jurisprudencia constitucional desarrollada en el marco de los requerimientos de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, considerando que esta competencia puede ser accionada ampliamente por la ciudadanía para activar el control de constitucionalidad de las leyes cuya aplicación en una gestión judicial pendiente ante la judicatura ordinaria puede producir efectos inconstitucionales, incluyendo eventuales vulneraciones de derechos y garantías fundamentales. Además, en el ejercicio de esta competencia se expresa de un modo más preciso el razonamiento constitucional en la salvaguarda de los derechos humanos.

1. Protección del medio ambiente y sustentabilidad

En relación con la protección medioambiental, el Tribunal Constitucional ha sostenido que esta es 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. Este mandato, de acuerdo con el Tribunal, 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 medioambiental

de derecho (en expresión de Montoro Chiner).¹ De esta forma, para cumplir con los fines de protección, preservación y conservación ambientales, el Estado ha diseñado e implementado una institucionalidad medioambiental integrada por organismos administrativos reguladores y fiscalizadores, tales como el Ministerio del ramo, una superintendencia y un servicio de evaluación, así como por los tribunales especiales, y por un marco normativo legal y reglamentario, al cual deben someterse, en igualdad de condiciones y sin excepciones, tanto los agentes privados como los públicos.²

En este sentido, se ha concluido que 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, Ripert 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.³

1.1. Protección de humedales urbanos

En sentencias roles 13.193, 13.610, 13.609 y 13.626 se rechaza la inaplicabilidad, según sea el caso, de los artículos 1°, incisos primero y segundo –sea que se impugnen total o parcialmente–; 2°, incisos primero y segundo; y 3°, inciso segundo, de la Ley 21.202, que modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los humedales urbanos. Las requirentes reprochan el procedimiento y la discrecionalidad de la autoridad en la declaratoria de oficio de un humedal urbano.

Es por ello que se ha sostenido que el reconocimiento y la protección de los humedales urbanos se evidencia como conforme y en línea con el texto constitucional, sin que al respecto se advierta una inconstitucionalidad en la aplicación de estas normas al caso específico. En efecto, las argumentaciones que se exponen a lo largo del requerimiento se centran en objetar el proceso llevado a cabo por el Ministerio del Medio Ambiente para declarar de oficio un humedal urbano, esgrimiendo una serie de deficiencias que no son atribuibles al precepto legal cuya inaplicabilidad se solicita. Ello es resorte de la judicatura ambiental y refiere a una cuestión de legalidad.

¹ Sentencia 13.626, considerando 7.

² *Ibid.*, considerando 8.

³ *Ibid.*, considerando 11.

Tal atribución del Ministerio del Medio Ambiente para declarar de oficio humedales urbanos parece del todo concordante con el orden constitucional y los mandatos que recaen sobre el Estado en materia de protección medioambiental e incluso de cumplimiento de los tratados internacionales ratificados y vigentes en la materia. En efecto, tal facultad se vincula directamente con el alcance de las competencias que el ordenamiento jurídico ha entregado a esa cartera estatal. La protección de un ecosistema de innegable valor para el desarrollo de la vida, sin duda, queda enmarcada dentro de las tareas que le encomienda la ley y fundamenta la existencia de ese Ministerio. No podría ser de otra forma, entendiendo que adoptar medidas tendientes a la preservación de la naturaleza y la protección del medio ambiente constituyen un deber del Estado, con fundamento constitucional. En este sentido, su actuación no puede limitarse a la de un Estado que únicamente reacciona frente a las actividades que pudieran lesionar el medio ambiente. Por el contrario, el mandato constitucional le impone un deber de accionar de manera proactiva en la promoción y protección del mismo y, en consecuencia, resulta plenamente compatible la existencia de facultades para actuar de oficio. Como es lógico, el ejercicio de esta facultad debe circunscribirse a los límites establecidos por el ordenamiento jurídico y, en tal contexto, este le corresponde a la judicatura ambiental.

Agrega el Tribunal que las limitaciones a que pueda verse afecto el titular del dominio no son más que una manifestación de lo contemplado en el inciso final del artículo 19, N° 8, de la carta fundamental, que consigna expresamente: “La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente”, lo cual se ve refrendado en el propio numeral 24 del artículo 19 cuando contempla “la conservación del patrimonio ambiental” como expresión de la función social a que se encuentra sujeta la propiedad privada de la cual derivan limitaciones y obligaciones para esta, las que no pueden llegar al punto de configurar una afectación a las garantías constitucionales como pretenden las requirentes.

A diferencia de lo planteado por la parte requirente, es la propia ley la que contempla expresamente el deber de protección de los humedales urbanos y, como tal, es bajo dicha normativa como se fundamenta la limitación en favor de la conservación del patrimonio ambiental. El reglamento establece los detalles, tanto en lo referido a la determinación del humedal como en lo referente al procedimiento.

Por último, no se advierten diferencias de fondo entre el procedimiento de declaración de oficio de humedal urbano y el de petición de uno o más municipios, como pretenden plantear los requirentes para sustentar la eventual vulneración de garantías constitucionales. En ambos casos, los criterios para determinar la condición y el alcance del humedal serán los mismos; en ambas situaciones hay un plazo de seis meses para la decisión del Ministerio del Medio Ambiente y con prescindencia del origen del procedimiento de reclamación, en los dos casos, el acto administrativo será impugnabile ante la justicia ambiental.

1.2. Protección del bosque nativo

En el plano de la protección del bosque nativo, dentro del marco constitucional y legal, nuestro ordenamiento jurídico ambiental-forestal se estructura a partir de la consagración del derecho constitucional a vivir en un medio ambiente libre de contaminación (carta fundamental, art. 19, N° 8) y de los deberes estatales correlativos, en orden a velar por que dicho derecho no sea afectado, y tutelar la preservación de la naturaleza. La regulación de dicha garantía fundamental se despliega a nivel legal, con normas de carácter general, como la Ley 19.300, sobre bases generales del medio ambiente, y con normas de carácter especial, como la Ley 20.283, sobre recuperación del bosque nativo y fomento forestal, y sus reglamentos. Asimismo, Chile ha suscrito importantes convenciones internacionales en la materia, tales como la Convención sobre Protección de la Flora, Fauna y Bellezas Escénicas de América (Convención de Washington), la Convención sobre Comercio Internacional de Especies de Flora y Fauna Amenazadas de Extinción (Cites), la Convención sobre Zonas Húmedas de Importancia Internacional (Ramsar), y la Convención sobre la Diversidad Biológica (Río), disposiciones todas que, habiendo sido aprobadas como leyes de la República, conforman, junto a las normas de derecho interno, el bloque normativo de acuerdo con el cual se regula la protección jurídica de las masas boscosas autóctonas en nuestro país. La Ley 20.283 es expresión del deber del Estado de tutelar la preservación de la naturaleza. Si bien el objeto de protección jurídica de la Ley 19.300 constituye el resguardo del medio ambiente en su conjunto, el de la Ley 20.283 es, por su parte, un componente específico de ello (bosque nativo y recursos naturales con los que se interrelaciona), por lo que ambas, en último término, coadyuvan a la materialización del deber estatal de preservar la naturaleza establecido en el artículo 19, N° 8, de nuestra carta política; la primera, en forma general, a través de instrumentos de gestión ambiental y la regulación de la responsabilidad por daño ambiental; la segunda, de manera especial, a través de las normas de protección ambiental e instrumentos de gestión del bosque nativo y sus recursos naturales asociados.⁴

La doctrina del Tribunal Constitucional sobre los sistemas de protección del bosque nativo ha sido unánime en cuanto a la concordancia constitucional de las sanciones que se imponen a privados por infracción de la legislación forestal con las garantías del justo y racional procedimiento.⁵

En la Sentencia rol 13.935, esta magistratura rechazó la inaplicabilidad del artículo 51, parte final, de la Ley 20.283, sobre recuperación del bosque nativo y fomento forestal, disposición legal por la cual se ordena incrementar en un 200% la multa ya aplicada a quien incurra en corte de bosque no autorizado, junto con retirar del predio, total o parcialmente, los productos resultantes. En el caso concreto, el requirente

⁴ Sentencia rol 13.935, considerandos 2 y 3.

⁵ *Ibid.*, considerando 4°; Sentencia roles 1.872 y 2.884.

había sido sancionado por el Segundo Juzgado de Policía Local de Puerto Montt con una multa total de más de 800 millones de pesos, en consideración de la poda de bosque nativo “sin previo plan de manejo aprobado” y cuyos productos habrían sido parcialmente retirados del predio.

La mayoría estimó que la alegada afectación del principio de proporcionalidad entre el castigo impuesto y la conducta reprochada, así como sobre el margen que permite al juez regular la cuantía de la sanción, la ponderación de su gravedad, peligro, y la naturaleza y cuantía del daño causado aparecen perfectamente abordadas en la sentencia del Juzgado de Policía Local, como igualmente el estatus económico del infractor y su intencionalidad, lo cual refuta cualquier afirmación en cuanto a acoger el libelo. Asimismo, se desechan los argumentos de una posible vulneración del principio de juridicidad, al descartarse que en el caso exista algún grado de arbitrariedad del sancionador. Lo mismo respecto de los argumentos que alegan una infracción de la igualdad ante la ley, el debido proceso y la seguridad jurídica.

1.3. Protección de recursos pesqueros

En Sentencia rol 13.298, el Tribunal Constitucional rechazó un requerimiento de inaplicabilidad en contra de la preceptiva de la Ley General de Pesca que exige a los pescadores artesanales la inscripción previa en el registro pesquero regional para poder desarrollar la pesca artesanal, para lo cual se debe acreditar la residencia efectiva de al menos tres años en la región respectiva. En la Sentencia, el Tribunal sostuvo que la normativa no puede ser considerada como carente de razonabilidad legislativa, ni carente de sustento en la carta fundamental. En efecto, el fallo sostiene que la extracción racional, controlada y sustentable de los recursos pesqueros constituye un compromiso y un deber para el Estado chileno, desde que este se encuentre vinculado a diversos tratados internacionales en la materia. La inscripción en el Registro es una técnica regulatoria que, en el caso de la pesca artesanal, constituye un título administrativo habilitante para ejercer el derecho preexistente a adquirir el dominio, mediante la ocupación, de los recursos hidrobiológicos por aquellos que se dedican en forma habitual a la pesca en tanto actividad de carácter económico. Como tales especies se encuentran ubicadas en bienes nacionales de uso público, como son los espacios marítimos sobre los cuales Chile ejerce soberanía y jurisdicción, su explotación debe permitir su desarrollo sustentable, y el Estado está obligado a preservarlos, conforme lo dispone el numeral 8 del artículo 19 de la Constitución.

2. Acceso al agua

El Tribunal Constitucional ha sostenido que, en su calidad de bienes nacionales de uso público, las aguas detentan un estatus jurídico especial determinado por su dominicalización, demanialidad o publicación y se encuentran fuera del comercio

humano. De esta forma, la titularidad del dominio sobre las aguas en su calidad de bienes nacionales de uso público pertenece al Estado, entidad que representa los intereses de la nación y a la que, por tanto, corresponde (si cabe hablar de propiedad) el dominio exclusivo de las aguas. Sin perjuicio de lo anterior, el legislador ha permitido que el Estado en ejercicio de la potestad pública que tiene sobre las aguas, les otorgue a los particulares el derecho de usar y gozar de las aguas por medio del otorgamiento de mercedes, licencias o concesiones.⁶ Este particular régimen jurídico de las aguas impone al Estado deberes respecto del derecho de propiedad sobre los derechos que ha otorgado a los particulares para usar, gozar y disponer de los recursos hídricos; no obstante, también impone restricciones a los titulares. Estas limitaciones y su legitimidad constitucional deben aceptarse con mayor razón cuando razonamos en relación con un derecho que fue concedido gratuitamente por el Estado para hacer uso exclusivo y excluyente de un bien nacional de uso público, que cumple funciones ambientales y sociales insustituibles, de modo que su disfrute, para cualquier persona, es condición necesaria para el ejercicio de los derechos fundamentales garantizados por la Constitución, como se colige de la reciente reforma constitucional (Ley 21.542), que considera el agua como un insumo básico para la población (cfr. artículo 32, N° 21, de la Constitución).⁷

En este sentido, se ha sostenido que el mecanismo de pago de patente por no uso tiene diversas funciones y finalidades constitucionalmente legítimas, en aras del aprovechamiento racional, sustentable y equitativo de un recurso que es escaso y esencial para la existencia humana. En un sistema cuya distribución opera bajo la lógica del mercado, con el establecimiento de la patente por no uso se busca que los titulares de derechos de aprovechamiento sean quienes efectivamente lo usen, minimizando fallas de mercado derivadas de la acumulación, acaparamiento o especulación que se traducen, en esta lógica, en genuinas barreras de entrada. Por otra parte, se fomenta la redistribución del recurso hídrico a través de la enajenación, forzosa o voluntaria. Finalmente, siempre queda a salvo la posibilidad del titular de renunciar al derecho que no usa, restituyendo su gestión al Estado para su reasignación, a efectos de garantizar sus funciones de consumo humano, ambientales o productivas.⁸

Por otra parte, el Tribunal Constitucional ha señalado que, dentro de las dimensiones del uso del agua, es posible reconocer que el derecho al agua y alcantarillado se incluyen de forma implícita en otros derechos y libertades, lo que significa, entre otros, la protección contra cortes arbitrarios o ilegales de los recursos hídricos, y además prestaciones mínimas, que comprendan el acceso a una cantidad mínima de agua potable para mantener la vida y salud de las personas. Así, al tratarse de un derecho de tal amplitud y significancia por sí mismo y con

⁶ Sentencia 13.462, considerando 8.

⁷ *Ibid.*, considerandos 9 y 10.

⁸ *Ibid.*, considerando 15.

efecto en otros derechos de igual relevancia, resulta imposible admitir que el goce y ejercicio del derecho al agua y alcantarillado sea interrumpido, salvo por motivos de real fuerza mayor que además la propia ley reconozca como imposibles de resistir o mitigar; de lo que se sigue que el suministro de agua y el acceso a alcantarillado deben ser continuos y suficientes, en los términos indicados precedentemente. De tal forma que si los servicios son prestados por privados, tanto su relación con el Estado como la prestación del servicio mismo deben ser moldeadas y configuradas en términos de acceso a un derecho con los caracteres expuestos, tendiendo a asegurar la continuidad del servicio y los estándares de calidad de este.⁹

Respecto del sistema sancionatorio a prestadores de servicios sanitarios, el Tribunal ha sostenido que los bienes jurídicos cautelados son relevantes en la salud pública, el desarrollo social, la equidad social y la sustentabilidad ambiental. El bien jurídico “agua potable” se torna esencial para la vida de las personas, pues con su acceso se logra un estándar sanitario superior, mejorando las condiciones de vida de los sujetos y, en concordancia con la Constitución, se resguarda la integridad física de aquellos que habitan en el territorio chileno. En consecuencia, si se interrumpe o suspende dicho servicio, por causales no previstas en la ley, eventualmente se afectará la integridad de los usuarios, asunto que es previsto por el ordenamiento jurídico, lo que motiva al legislador a aplicar multas como incentivos/costos, para que las empresas prestadoras cumplan con sus obligaciones.¹⁰

En la Sentencia rol 13.287 se rechazó el requerimiento de inaplicabilidad respecto de determinadas frases del artículo 11, inciso primero, de la Ley 18.902, por medio de la cual se crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios, que contempla sanciones en caso de infracciones que importen deficiencias en la calidad, continuidad u obligatoriedad de los servicios. Para descartar el reproche de vulneración del principio *non bis in idem*, el Tribunal sostuvo que la sanción resguarda un bien jurídico distinto al estatuto protector del consumidor y, refiriéndose a la jurisprudencia previa de este Tribunal, sostuvo que el agua potable y alcantarillado son indispensables para la vida y la salud de las personas y, en consecuencia, fundamentales para preservar la dignidad de todos los sujetos. En tal sentido, aun cuando el derecho al agua no es reconocido como un derecho humano independiente y expresamente en nuestro ordenamiento jurídico, sí comprende obligaciones específicas del Estado que garanticen a todas las personas el acceso a una cantidad suficiente de agua potable para el uso personal y doméstico, así como el acceso a servicios de saneamiento adecuados, para lo cual resulta esencial que se asegure un suministro y servicio que satisfagan estándares de calidad y continuidad que serán precisados por la ley.

⁹ Sentencia 12.823, considerando 36.

¹⁰ *Ibid.*, considerando 38.

3. Publicidad, acceso a la información y participación en materia ambiental

El Tribunal ha tenido en consideración el régimen especial de publicidad y acceso a la información ambiental, y ha sostenido que garantizar el acceso a la información ambiental de carácter público es un deber del Estado que no solo se deduce del artículo 8° de la Constitución, sino de tratados internacionales suscritos por Chile y que se encuentran vigentes. En efecto, así lo sostuvo la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con ocasión de una consulta formulada por Colombia, en marzo de 2016, al expresar que, para efectos del cumplimiento de las obligaciones de respetar y garantizar los derechos a la vida y a la integridad personal, en el contexto de la protección del medio ambiente, los Estados debían cumplir con una serie de obligaciones, las que comprenden, entre otras, obligaciones procedimentales, destinadas a respaldar una mejor formulación de las políticas ambientales. Dentro de estas obligaciones procedimentales se encuentra la de asegurar el derecho de acceso a la información. Para hacer cumplir tales propósitos, el 4 de marzo de 2018, se adoptó en Escazú (Costa Rica), el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, también llamado “Acuerdo de Escazú”, que fue suscrito por nuestro país en marzo de 2022 y publicado en el *Diario Oficial* de 25 de octubre de ese año.¹¹ El Tribunal Constitucional ha mantenido este criterio en las sentencias 13.271 y 13.337.

Por otra parte, el Tribunal Constitucional ha sostenido que el derecho de acceso a la información pública se encuentra reconocido en la carta fundamental –aunque no en forma explícita– como un mecanismo esencial para la vigencia plena del régimen democrático y de la indispensable asunción de responsabilidades, unida a la consiguiente rendición de cuentas, que este supone por parte de los órganos del Estado hacia la ciudadanía. Al mismo tiempo, la publicidad de los actos de tales órganos –garantizada, entre otros mecanismos, por el derecho de acceso a la información pública– constituye un soporte básico para el adecuado ejercicio y defensa de los derechos fundamentales de las personas que, eventualmente, puedan resultar lesionadas como consecuencia de una actuación o de una omisión proveniente de los mismos.¹²

4. Lucha contra la corrupción

El Tribunal ha sostenido que existe un mandato constitucional de velar por la probidad y prevenir la corrupción, según el artículo 8 de la Constitución y las obligaciones

¹¹ Sentencia rol 13.053, considerandos 14 y 15.

¹² Sentencia 634, considerando 9.

que ha asumido Chile en instrumentos internacionales tales como la Convención Interamericana en contra de la Corrupción (Decreto 1879 de 29 de octubre de 1998, *Diario Oficial* de 2 de febrero de 1999) o la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

En tal sentido, desde un punto de vista sistémico, se ha sostenido que la corrupción constituye un fenómeno que afecta la institucionalidad democrática, los derechos humanos y la confianza de la ciudadanía en las instituciones, que se ve menoscabada.¹³

5. Derechos laborales y de seguridad social

El Tribunal Constitucional ha señalado que la carta fundamental extiende el resguardo constitucional al trabajo mismo, en atención al compromiso inseparable de respeto a la dignidad del trabajador en la forma que efectúa su labor y a la ineludible función social que cumple el trabajo. De esta forma, la Constitución también protege el trabajo propiamente dicho.¹⁴

En tal sentido, el Tribunal ha resuelto que la Constitución reconoce todos los derechos fundamentales que se vinculan directamente en una relación laboral: desde la iniciativa económica (art. 19, N° 21), el estatuto jurídico de la contratación laboral en su vertiente individual (libertad de contratación, art. 19, N° 16, inc. 2°), hasta su dimensión colectiva (negociación colectiva o derecho de huelga en el art. 19, N° 16, incs. 5° y 6°), el reconocimiento de la asimétrica relación empleador-trabajador que habilita a este a la constitución de sindicatos (art. 19, N° 19), para concluir con el ejercicio de derechos de seguridad social que se presentan tanto ante contingencias ocurridas durante la relación laboral (accidentes de trabajo, permisos y licencias) como con ocasión de ella (jubilaciones, montepíos o desempleo) y cuya regulación desde la Constitución, en su artículo 19, numeral 18°, encarga al legislador.¹⁵

El Tribunal, conociendo de impugnaciones de diversos incisos del artículo 162 del Código del Trabajo, que establecen la nulidad del despido por el no pago de cotizaciones previsionales, ha expresado que se trata de una opción legislativa con fundamento constitucional, específicamente, en relación con los derechos de los numerales 16 y 18 del artículo 19 de la Constitución.¹⁶ En este sentido, se ha dicho que la nulidad del despido opera como un mecanismo a través del cual el legislador corrige la eventual asimetría que fluye de las relaciones de trabajo y supervigila el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social, habida consideración que es el

¹³ Sentencia 13.214, considerando 5.

¹⁴ Sentencia 1852, considerando 9, entre otras.

¹⁵ Sentencia 2846, considerando 5, entre otras.

¹⁶ Ver sentencias 13511, 13433, 13352, 13285, 13283, 13174, 13091, 13075, 12962, 12662, 12356, 12265, 12412, 12372, 12940, 1237, entre otras.

empleador quien, a través del descuento de las respectivas cotizaciones previsionales de la remuneración del trabajador, se encuentra obligado a enterarlas.

Asimismo, el principio protector del trabajo ha sido utilizado como un criterio interpretativo por el Tribunal en las sentencias que, modificando la jurisprudencia previa, rechazan requerimientos de inaplicabilidad respecto del artículo 4, inciso primero, de la Ley 19.886, Bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios, precepto que, en lo sustancial, establece una inhabilidad para contratar con la Administración para las personas que hayan sido condenadas por prácticas antisindicales o infracción a los derechos fundamentales del trabajador. En tal sentido, en la Sentencia rol 12.264-21, el Tribunal sostuvo que, entre las diferentes políticas horizontales que pueden adoptarse en la contratación pública, existen múltiples razones para que el Estado exija contratar solo con empresas que cumplan con las leyes laborales, para así evitar asociar al Estado con comportamientos ilícitos que vulneren los derechos de los trabajadores. De esta forma, el establecimiento de incentivos a través de la ley, especialmente en el caso de los derechos de los trabajadores, es legítimo y coherente con el principio protector del trabajo, asegurado en la Constitución y en toda la normativa laboral.¹⁷

6. Libertad sindical

En la Sentencia rol 11.228 se sostiene que la garantía de libertad sindical tiene un fuerte arraigo a nivel constitucional y como tal no resulta posible afectar tal derecho a partir de la aplicación de preceptos legales que han tenido un fundamento diverso, vinculado al cumplimiento de deberes laborales y no al reproche de conductas sindicales. Así, el Tribunal señala que el empleador ha hecho un juicio de valor de acciones ajenas a los deberes laborales. En este caso concreto, lo que ha ocurrido es que los hechos denunciados por la empresa no han sido establecidos de modo fehaciente en las instancias correspondientes y en el marco de las garantías que proceden en favor de todo aquel a quien se le imputa una conducta contraria al ordenamiento jurídico. En tal sentido, tolerar que la denuncia pudiera ser fundamento suficiente para estimar que existe una falta a la probidad o un incumplimiento de deberes laborales, implicaría poner en tela de juicio la libertad sindical y entregar a la parte empleadora la posibilidad de calificar las actuaciones sindicales libremente e imponer medidas de la mayor gravedad para los trabajadores, sin contrapeso o control alguno. En otras palabras, no es posible que el empleador intente sancionar hechos denunciados ocurridos en el desarrollo de la actividad sindical, a través de un mecanismo de reproche de comportamiento de índole laboral.¹⁸

¹⁷ Ver Sentencias 12925, 12939, 12829, 12804, 12805, 12583, 13072, 13183, 13284, 13334, 13311, 13445, 13591, 13654, entre otras.

¹⁸ Sentencia rol 11.228, considerandos 29 y 30; Sentencia rol 13.951, considerando 10.

7. Pueblos indígenas

El Tribunal Constitucional ha sostenido que los pueblos indígenas forman parte de los “grupos desaventajados” respecto de los cuales es válido que el legislador establezca mecanismos de afirmación positiva, cuyo propósito es hacer efectiva la igualdad ante la ley, puesto que les ha considerado como grupo “socioeconómicamente vulnerable, con la especificidad cultural que le es propia”.¹⁹

El Tribunal Constitucional, en el marco del control preventivo de constitucionalidad del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ha sostenido que la expresión “pueblos indígenas” refiere a un conjunto de personas de un país que poseen en común características culturales propias y que tienen derecho a participar y a ser consultadas en materias que les conciernan con sujeción a la Constitución.²⁰ En tal sentido, la participación a que se refiere el tratado debe entenderse en el marco de lo que dispone el artículo 1º de la Constitución, que consagra el deber del Estado de asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional. En esta sentencia sostuvo que la propiedad indígena se encuentra amparada por el artículo 19, N° 24, de la Constitución, la que, por su propia naturaleza, tiene características específicas que han llevado históricamente al legislador a regular las materias indígenas por medio de la ley.²¹

El Tribunal Constitucional ha argumentado que la participación de los pueblos indígenas no pugna con el principio de igualdad de oportunidades en la participación en la vida nacional. La posibilidad de participación que las normas del Convenio 169 de la OIT entregan a los pueblos indígenas, no pugna con el principio de participación con igualdad de oportunidades en la vida nacional, que consagra el artículo 1 constitucional, toda vez que las normas del Convenio disponen un mecanismo de participación, para un grupo socioeconómicamente vulnerable, con la especificidad histórica cultural que le es propia.²²

Conclusiones

El Tribunal Constitucional se ha remitido a los tratados internacionales de protección de derechos humanos y del medio ambiente como baremo de interpretación de la garantía de protección ambiental establecida en el artículo 19, N° 8, de la Constitución. También ha recogido normas que configuran el *corpus iuris* interamericano en materia de protección ambiental, como es el caso de la Opinión Consultiva 23/2017 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

¹⁹ Sentencia 2.552.

²⁰ Sentencia rol 309.

²¹ *Idem*.

²² Sentencia rol 1.050.

La protección del medio ambiente y sus componentes (medio ambiente, humedales, bosque, agua y recursos naturales) concita un amplio consenso en el razonamiento constitucional. A través de esta jurisprudencia, el Tribunal Constitucional ha fortalecido las potestades regulatorias y sancionatoria de la administración, que se ejercen a través de los órganos especializados.

El marco normativo vigente configura una institucionalidad medioambiental integrada por organismos administrativos-reguladores y fiscalizadores, al cual deben someterse los agentes privados y públicos, dando lugar, bajo el mandato constitucional del artículo 19, N° 8, a 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”.