



ORD.Nº8/2022

REF.: Solicitud de ingreso de iniciativa de norma convencional constituyente que consagra el principio in dubio pro natura

SANTIAGO, 1 de febrero del 2022

**DE: JUAN JOSÉ MARTÍN
CONVENCIONALES CONSTITUYENTES**

A: MESA DIRECTIVA CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL

Por medio de la presente, nos dirigimos a ustedes en su calidad de mesa directiva de la Convención Constitucional y en virtud de lo dispuesto en los artículos 66 y 81 y siguientes del Reglamento General, para presentar iniciativa de norma constitucional denominada “Principio In dubio pro natura”, sobre las materias mínimas “Deber de protección, justicia intergeneracional, delitos ambientales y principios de no regresión ambiental, preventivo, precautorio y otros”; según se indica a continuación, se solicita el ingreso a la comisión Nº5: “Medio Ambiente, Derechos de la Naturaleza, Bienes Naturales Comunes y Modelo Económico”.

**INICIATIVA CONVENCIONAL CONSTITUYENTE:
“PRINCIPIO IN DUBIO PRO NATURA”**

1. ANTECEDENTES REGLAMENTARIOS

a. El Párrafo 2º del Título IV del Reglamento General de la Convención Constitucional establece las iniciativas constituyentes, donde la iniciativa convencional constituyente corresponde a la presentada por las y los convencionales constituyentes.

b. Los artículos 81, 82 y 83 del Reglamento General de la Convención Constitucional permiten que las y los convencionales constituyentes puedan presentar iniciativas de normas convencionales constituyentes a la Mesa Directiva, a través de la Oficina de Partes de la Secretaría de la Mesa Directiva. En consideración del artículo 83, se establece que los requisitos formales que deben cumplir las iniciativas convencionales constituyentes son los siguientes: ser firmadas por menos de ocho ni por más de dieciséis convencionales. Deberán presentarse fundadas, por escrito, con articulado y dentro del plazo establecido en este Reglamento.

2. FUNDAMENTACIÓN

Los orígenes del principio *in dubio pro natura* se pueden encontrar en Costa Rica, en donde se puede distinguir 2 etapas de aplicación de este principio. En 1995, la Sala Constitucional hace una primera referencia al *in dubio pro natura*, en los siguientes términos: “De modo que, en la protección de nuestros recursos naturales, debe existir una actitud preventiva, es decir, si la degradación y el deterioro deben ser minimizados, es necesario que la precaución y la prevención sean los principios dominantes, lo cual nos lleva a la necesidad de plantear el principio ‘*in dubio pro natura*’ que puede extraerse, analógicamente, de otras ramas del Derecho y que es, en un todo, acorde con la naturaleza”. Luego de esta primera referencia jurisprudencial, se promulga en 1998 la Ley Nº 7.788, de Biodiversidad, que establece, en el artículo 11, cuatro criterios de aplicación de la ley: preventivo, precautorio o *in dubio pro natura*; de interés público ambiental y de integración. Sobre el criterio precautorio o *in dubio pro natura*, el artículo 11, núm. 3º de la norma citada expresa que: “Cuando exista peligro o amenaza de daños graves o inminentes a los elementos de la biodiversidad y al conocimiento asociado con estos, la ausencia de certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces de protección”.¹

- Caso de aplicación del principio.

Un caso de aplicación para ejemplificar es la causa “Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental”², de Argentina en 2019, donde la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina (CSJN) reconoció y aplicó por primera vez el principio jurídico ambiental *in dubio pro natura* para resolver el caso judicial, donde se debatía por el cese de construcción de un proyecto inmobiliario en una zona declarada área natural protegida. Donde lo ya realizado constituía un mal irreversible para su comunidad, puesto que, la empresa había comenzado trabajos de gran magnitud en el predio sin la autorización necesaria y mientras transcurría el procedimiento de aprobación del Estudio de Impacto Ambiental.

Para resolver, la CSJN tuvo presente el principio ambiental como así también la vital función e importancia de los humedales en el ecosistema. Si bien este es el sentido que la Corte otorgó al principio *in dubio pro natura*, cabe decir que, en cuanto a directrices jurídicas medioambientales, también se reconoce el principio “*pro natura*”. Su formulación, por ejemplo, fue plasmada en un protocolo de actuación para operadores judiciales realizado por el Poder Judicial de la República de Chile, la Organización de Estados Americanos y la Cumbre Judicial Iberoamericana, en los siguientes términos:

¹ Olivares A., Lucero J. (2018). Contenido y desarrollo del principio *in dubio pro natura*. Hacia la protección íntegra del medio ambiente. *Ius et Praxis*, vol 24(3), pp. 619-650. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122018000300619>

² Ananda María Lavayén A. M., López J. B. 2020. “LOS PRINCIPIOS JURÍDICOS *IN DUBIO PRO NATURA* E *IN DUBIO PRO AQUA*. SU INCORPORACIÓN JURISPRUDENCIAL AL ORDENAMIENTO JURÍDICO ARGENTINO” en Justicia Ambiental Nº12. Revista de Derecho Ambiental de la ONG FIMA.

“Todo operador de las normas ambientales deberá tener siempre presente el principio pro naturaleza, conforme al cual se evitarán los riesgos, se privilegiarán los intereses colectivos generales sobre los particulares, se favorecerá la preservación del medio ambiente y en caso de duda se preferirá la interpretación que en forma más amplia proteja el entorno. No solamente en la duda proteger la naturaleza, sino que como un postulado directo y fundamental”.³

Conclusivamente, la Corte sostuvo que el fallo del Superior Tribunal Provincial colisionó con aquello preceptuado por la directriz in dubio pro natura, todo lo cual conspiró contra la efectividad en la defensa del ambiente que persiguió el actor en el caso.

- **Desarrollo del principio en Latinoamérica.**

Unos de los primeros países en replicar la doctrina consagrada por la Corte Constitucional costarricense fueron los órganos judiciales venezolanos y dominicanos, los cuales plasmaron su visión del principio in dubio pro natura desde lo consagrado por la Ley 7.788 de 1998 de Costa Rica, siendo este mandato ambiental conceptuado analógicamente al principio precautorio, como se demuestra a través de la sentencia No. 1515 del 8 de Agosto de 2006 y el expediente No. 12-1166 de la Sala Constitucional de la República Bolivariana de Venezuela, en el cual se expresa “que el principio precautorio o in dubio pro natura, promueve un criterio preventivo cuando existan condiciones que amenacen o causen la pérdida de los recursos naturales”.

En el mismo sentido en República Dominicana la Ley General del Medio Ambiente, Recursos Naturales y de Política Ambiental No. 64-00 del año 2000, ha sido acogida de manera exponencial por los órganos judiciales dominicanos, tal es el caso del Tribunal Superior Administrativo que por medio de la Sentencia No. 024-2009 precisó, conceptuando el principio pro natura en paralelo al principio precautorio, que “resulta preferible el exceso de acordarla que la estrechez o parquedad en negarla, dado que existe en el caso menor perjuicio en otorgarla que no hacerlo”.⁴

El caso brasileño es sin duda paradigmático y el más interesante de analizar. Al igual que el caso chileno su constitucionalismo fue uno de los primeros en reconocer un derecho fundamental a vivir en un medioambiente libre de contaminación en clave antropocéntrica, pero han sido sus altas magistraturas judiciales las que han efectuado una acertada interpretación jurídica en la materia. Ya en 2006 se sostenía: *“La actividad económica no puede desarrollarse en desarmonía con los principios destinados a hacer efectiva la protección del medio ambiente. La seguridad del medio ambiente no puede verse comprometida por intereses empresariales ni depender de motivaciones meramente económicas, más aún si se tiene en cuenta que la actividad económica, considerada la disciplina constitucional que la rige, está subordinada, entre otros principios generales, a la de quien privilegia la 'protección del medio ambiente' (CF, art. 170, VI), que traduce un concepto amplio y comprensivo de las nociones de medio natural, medio cultural, medio artificial (espacio urbano) y medio de trabajo. Doctrina. Los instrumentos jurídicos de carácter jurídico y de carácter constitucional tienen por objeto posibilitar la protección efectiva del medio ambiente, de manera que no se alteren las propiedades y atributos que le son inherentes, lo que*

³ Poder Judicial de la República de Chile et al. (2018), p. 144.

⁴ Manual de juzgamiento de los delitos ambientales en República Dominicana, 2010.

*ocasionaría menoscabos inaceptables a la salud, la seguridad, la cultura, el trabajo y bienestar de la población, además de causar graves daños ecológicos al patrimonio ambiental, considerado en su aspecto físico o natural”.*⁵

Sin duda un gran avance en la jurisprudencia, pero ello no se detiene ahí. Hacia 2012 declara y fundamenta expresamente el principio *in dubio pro natura*, lo hace al interpretar el art. 3 de la Ley de Acción Civil Pública en donde se dudaba si era acumulable el cumplimiento de la obligación con la indemnización de perjuicios respectiva, fallando el Tribunal que eran acumulables en virtud del referido principio: *“2. La legislación en apoyo de los sujetos vulnerables y de los intereses difusos y colectivos debe interpretarse de la manera que les sea más favorable y pueda hacer posible, en el contexto de la efectividad, la disposición judicial y la ratio essendi de la norma. La hermenéutica jurídico-ambiental se rige por el principio “in dubio pro natura”.*⁶ En la misma línea ha seguido desarrollando esta jurisprudencia. Pero en Brasil no se han detenido ahí y han ido ampliando progresivamente la aplicación del principio. Así se ha utilizado para justificar el daño moral en procesos de carácter colectivo, y para interpretar que un tipo de responsabilidad, en principio, divisible se debía entender de carácter solidario, es el caso de la propiedad *portor rem* que causa daño ambiental, responsabilizándose al actual y al antiguo dueño⁷. Podemos ver que, en Brasil, el principio ha sido usado como un principio general del derecho ambiental brasileño, así como un criterio hermenéutico específico frente a la duda normativa, no presentándose una perspectiva unificada en la jurisprudencia y doctrina brasileña.

En Ecuador producto del reconocimiento expreso de los derechos de la Naturaleza realizado por el Constituyente del año 2008 se establece expresamente una variante del principio *pro hominem* a nivel constitucional en favor de la Naturaleza, en donde se sostiene textualmente en el art. 395 de la Constitución ecuatoriana dentro de los principios ambientales: *“(…) 4. En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales en materia ambiental, éstas se aplicarán en el sentido más favorable a la protección de la naturaleza”*⁸. Desde esta base el operador jurídico ecuatoriano goza de una posición privilegiada para la aplicación del referido criterio. Cabe precisar, que el constituyente ecuatoriano, no le da un nombre al principio, sino que sólo expresa su contenido.

Posteriormente, en el mes de abril del año 2017 se consolidó en el Estado ecuatoriano el Código Orgánico del Ambiente en cuyo art. 9° N° 5 provee el *in dubio pro natura* como un principio ambiental “para todas las decisiones o actividades públicas o privadas de las personas, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, en relación con la conservación, uso, y manejo sostenible del ambiente”, precisándose después que “los principios ambientales deberán ser reconocidos e incorporados en toda manifestación de la administración pública, así como en las providencias judiciales en el ámbito jurisdiccional”, siendo en el caso particular del principio *pro natura* la “aplicación de la interpretación que más favorezca al ambiente y a la naturaleza”.

⁵ Tribunal Supremo Federal de la República Federativa del Brasil, ADI 3540-MC, 03 de febrero de 2006.

⁶ Tribunal Supremo Federal de la República Federativa del Brasil, Resp 1.198.727/MG, 14 de agosto de 2012

⁷ Tribunal Supremo Federal de la República Federativa del Brasil. Resp. 1.056.540-GO.

⁸ Constitución de la República del Ecuador de 2008.

Con este entendido la regulación ecuatoriana parte de una construcción constitucional del principio *in dubio pro natura* desde un enfoque general hacia el sentido más favorable en los casos de duda frente a decisiones ambientales, mientras en la normativa más específica de la legislación ecuatoriana, este principio se aplica con un enfoque hermenéutico aunque desde una perspectiva expansiva a las actividades públicas y privadas, y desde el aparato estatal, con un mandato directo para el poder judicial y para la Administración del Estado.

En Chile específicamente, se reconoce la cercanía del principio, en la Ley General de Pesca y Acuicultura (Ley 20.657, que modifica la Ley 18.892) la cual precisa la aplicación del enfoque precautorio” (Artículo 1 literal B) vinculante y obligatorio como una herramienta decisoria en materia de acuicultura. Donde expresa el objetivo de la ley, siendo este la conservación y el uso sustentable de los recursos hidrobiológicos, con un enfoque ecosistémico en la regulación pesquera y la salvaguarda de los ecosistemas marinos en que existan esos recursos. En suma, es necesario coincidir que a pesar de no encontrarse el principio *in dubio pro natura* nominado específicamente en el ordenamiento jurídico, el Tribunal Ambiental de Santiago en Sentencia Rol R-77-2015, frente a vertimientos petroquímicos en la bahía de Quintero, precisó el estudio del principio preventivo, del principio “quien contamina paga” y del principio “*in dubio pro natura*” alegado por los pescadores demandantes, ello en sintonía a la Sentencia Rol R-48-2014 del Tribunal Ambiental de Santiago, esta vez frente al proyecto minero Caserones, frente al cual analiza si se ha violentado “el principio de la supremacía del interés público en la protección del medio ambiente e *in dubio pro ambiente*, (pues estos) cobran suma relevancia al momento de decretar una medida provisional, ya que “de existir dudas de la efectiva inminencia del daño (urgencia), y de la mayor o menor oportunidad al momento de decretar la medida (...) ellas no pueden ser utilizadas (las dudas) para no decretar una determinada medida”.⁹

Considerando que la garantía de la calidad del ambiente se torna proporcional a la calidad de vida de las personas, el principio *in dubio pro natura* emerge como un criterio de priorización en favor del medio ambiente, que incide directamente en el fortalecimiento de las condiciones necesarias para que todas y cada una de las personas logre su mayor desarrollo individual y colectivo. Se trata, en definitiva, de un principio que promueve la creación de la conciencia ambiental de la sociedad, donde todas y cada una de las personas van tomando decisiones y ejerciendo su actividad de una manera amistosa con el medio ambiente, posibilitando una protección integral de la Naturaleza, que repercute positivamente en nuestra existencia, y que Chile debería comenzar a integrarlo como tal.¹⁰

⁹ Lucero J. (2018). “CONSTITUYENDO EL PRINCIPIO IN DUBIO PRO NATURA: transversalizando la esencia del derecho ambiental latinoamericano contemporáneo”. Universidad de Talca, Talca, Chile.

¹⁰ Olivares, Alberto, & Lucero, Jairo. (2018). Contenido y desarrollo del principio *in dubio pro natura*. Hacia la protección integral del medio ambiente. *Ius et Praxis*, 24(3), 619-650. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122018000300619>




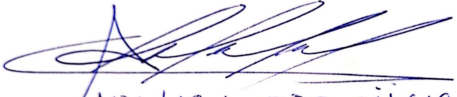
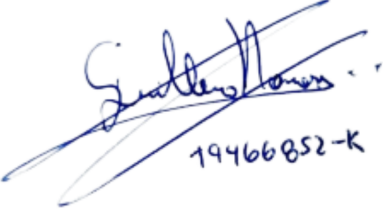
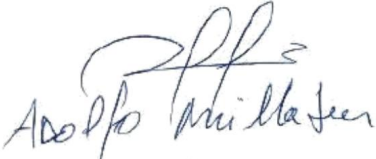


3. INICIATIVA DE NORMA CONVENCIONAL CONSTITUYENTE





Art. xx In dubio pro natura. El Estado reconoce la relación sociedad-Naturaleza y la necesidad de la mantención de sus equilibrios dinámicos. Es deber del Estado favorecer siempre en la Ley, norma o acción que conlleve una mayor protección de la Naturaleza.

En caso de duda, todos los procesos ante tribunales, órganos administrativos y otros tomadores de decisión deberán ser resueltos de manera tal que favorezcan la protección y conservación de la Naturaleza, dando preferencia a las alternativas menos perjudiciales. No se emprenderán acciones cuando sus potenciales efectos adversos sean desproporcionados o excesivos en relación con los beneficios derivados de los mismos.

4. PATROCINANTES

	 CC - Jorge Abarca 10.196.778-6
Juan José Martín Bravo	Jorge Abarca Riveros
 CC - Carolina Sepúlveda 13.793.459-0	
Carolina Sepúlveda Sepúlveda	Lorena Céspedes Fernández

 <p>Felipe Harboe Bascuñán Distrito 19</p>	
Felipe Harboe Bascuñán	Gaspar Domínguez Donoso
	 <p>NICOLAS NUÑEZ GANGAS 16.621.552-8</p>
Paulina Valenzuela Río	Nicolás Nuñez Gangas
 <p>19466852-K</p>	
Guillermo Namor Kong	Adolfo Millabur Ñancuil
 <p>LACKSIRI FELIX GALLEGUILLOS AYMANI CONVENCIONAL CONSTITUYENTE PUEBLO NACIÓN LICKANANTAY/ATACAMEÑO</p>	
Felix Galleguillos Aymani	Bessy Gallardo Prado

	
Mauricio Daza Carrasco	Jennifer Mella Escobar
 Ericka Portilla Barrios 15.578.476-8	
Ericka Portilla Barrios	Vanessa Hope Espoz

