

Temas Centrales Debatidos por el Pleno

Primer Informe de Comisión sobre Medio Ambiente, Derechos de la Naturaleza, Bienes Naturales Comunes y Modelo Económico

Resumen

Durante las últimas semanas, el Pleno de la Convención Constitucional ha llevado a cabo el debate y votación de los informes y normas propuestas por las distintas Comisiones temáticas. Los días de 2022, el Pleno de la Convención Constitucional **discutió, en general y en particular, las normas contenidas en el primer informe de la Comisión sobre Medio Ambiente** y en los correspondientes informes de reemplazo, de segunda propuesta y de nueva segunda propuesta¹.

En la primera votación del Pleno, sólo 6 de los 52 artículos del informe de la Comisión sobre Medio Ambiente fueron aprobados en general, y únicamente un inciso de uno de dichos artículos fue inicialmente aprobado en particular. Los artículos rechazados volvieron a ser discutidos por la Comisión sobre Medio Ambiente, la cual presentó al Pleno **nuevas versiones revisadas de 9 de los artículos originales**, decidiendo no generar nuevas versiones del resto de las normas. Dichos nuevos artículos fueron votados en general y en particular por el Pleno, **aprobándose en total 8 artículos**. Finalmente, la Comisión hizo una última propuesta con 7 nuevos artículos, **6 de los cuales fueron aprobados por el Pleno**. A continuación presentamos una síntesis de los principales resultados de dichas votaciones.

¹ **1) Primer informe o informe original:** conjunto de propuestas de artículos que cada Comisión entrega al Pleno para su consideración. **2) Informe de reemplazo:** Los artículos del Primer informe que sean rechazados en la etapa general en el Pleno vuelven a la Comisión de origen. Allí se elabora un Informe de Reemplazo que contiene nuevas propuestas de normas para dichos artículos, el cual debe ser enviado al Pleno para su votación en general. **3) Informe de segunda propuesta:** Los artículos del Primer informe que sean aprobados en general por el Pleno pero rechazados en su primera votación en particular (y que obtuvieren más de la mitad de los votos) vuelven a la Comisión de origen. Allí se elabora un Informe de Segunda Propuesta que contiene nuevas propuestas de normas para dichos artículos, el cual debe ser enviado al Pleno para su votación en particular. **4) Informe de nueva segunda propuesta:** Los artículos del Informe de Reemplazo que sean aprobados en general por el Pleno pero rechazados en su primera votación en particular (y que obtuvieren más de la mitad de los votos) vuelven a la Comisión de origen. Allí se elabora un Informe de Nueva Segunda Propuesta que contiene nuevas propuestas de normas para dichos artículos, el cual debe ser enviado al Pleno para su última votación en particular.

¿Qué fue aprobado por el Pleno?

Los artículos que fueron **aprobados en general y en particular** por el Pleno pasaron íntegramente a formar parte del proyecto de nueva Constitución.

Entre los temas aprobados se encuentra el **deber del Estado de prevenir, adaptar y mitigar los riesgos y efectos provocados por la crisis climática y ecológica**, junto con promover el diálogo y cooperación internacional al respecto. También se estableció que la **Naturaleza tiene derechos, en particular a que se respete y proteja** su existencia, a la regeneración, a la mantención y restauración de sus funciones y equilibrios dinámicos, junto con la autorización a la ley a establecer restricciones al ejercicio de determinados derechos o libertades.

Adicionalmente, se reconoció la existencia de **bienes comunes naturales** (tales como el mar territorial, las playas, el agua, los glaciares, el aire y la alta montaña) respecto a los que el Estado tiene un deber de cuidado. Algunos de dichos bienes fueron declarados **inapropiables** (entre otros, el agua), sin perjuicio de que el Estado puede otorgar **autorizaciones administrativas para su uso**. Adicionalmente, se reconoció el derecho de todas las personas al **acceso responsable y universal** a las montañas, riberas de ríos, mar, playas, lagos, lagunas y humedales.

Asimismo, se consagró a los **animales como sujetos de especial protección**, y se estableció el deber del Estado de protegerlos, reconocer su sintiencia y derecho a vivir libres de maltrato. El Estado debe además **proteger la biodiversidad**, conservar y restaurar el hábitat de las especies nativas silvestres. Adicionalmente, se estableció que el Estado debe **normar y fomentar la gestión, reducción y valorización de residuos**. Se reconocieron también como **principios para la protección de la Naturaleza y el medio ambiente**, al menos, los de progresividad, precautorio, preventivo, justicia ambiental, solidaridad intergeneracional, responsabilidad y acción climática justa.

¿Qué fue modificado por la Comisión sobre Medio Ambiente respecto a los artículos inicialmente rechazados por el Pleno?

Los artículos rechazados por el Pleno durante la discusión en general y en particular volvieron a la Comisión sobre Medio Ambiente, donde muchos fueron **modificados y presentados nuevamente al Pleno, el cual aprobó la mayoría de las nuevas propuestas**.

En general, los cambios fueron en la línea de **acortar y simplificar** significativamente el texto de las normas, **evitar la repetición** de temas entre las disposiciones, y de **moderar o eliminar** los aspectos que no suscitaban apoyo

suficiente en el Pleno. Así, se eliminó el reconocimiento expreso por el Estado de la existencia de la crisis climática y ecológica como consecuencia de la actividad humana, se restringieron los principios ambientales reconocidos (eliminándose, entre otros, los principios de no regresión, in dubio pro natura, ecocéntrico, biocéntrico, máxima publicidad y buen vivir), se acotaron los deberes del Estado respecto a la gestión de residuos, se limitaron los efectos de la participación popular en materias ambientales (eliminándose su carácter incidente y vinculante), se acotó el alcance del deber de protección del Estado respecto a los bienes comunes naturales no apropiables y se restringieron los lugares naturales respecto a los que las personas tienen derecho a acceder y las condiciones de dicho acceso.

¿Qué fue rechazado definitivamente por el Pleno?

Los **artículos rechazados definitivamente por el Pleno dejaron de formar parte de la discusión constitucional**. Éstos fueron eliminados al no generar acuerdos suficientes dentro de la Convención Constitucional, principalmente por la intensidad de los efectos de algunas de las propuestas, la especificidad de los temas regulados (que los harían materia de ley o regulación por el Ejecutivo), las limitaciones técnicas y de redacción de ciertas disposiciones, y los conflictos o redundancia con propuestas de la misma Comisión sobre Medio Ambiente o de competencia de otras comisiones.

Entre otras, en esta situación se encuentran normas que sometían los daños a la naturaleza a un **régimen de responsabilidad estricto**, que establecían la **imprescriptibilidad de los delitos** contra los derechos de la Naturaleza, creaban la **acción de tutela ambiental** por vulneraciones de los derechos de la Naturaleza y de los animales, y ordenaban la revisión histórica de las intervenciones humanas en los procesos evolutivos de la Naturaleza. Se rechazaron también normas relativas a los **derechos de consulta, consentimiento y ratificación** de comunidades y pueblos indígenas respecto a actividades que pusieran en riesgo o impactaran sus territorios y la Naturaleza.

Finalmente, se rechazaron varias normas específicas, tales como la protección de la Naturaleza respecto a las **frecuencias electromagnéticas**, la promoción del derecho a una **vivienda ecológica**, la generación de **comunidades resilientes** frente a los desastres naturales y provocados por el hombre, y la creación de un **Servicio para la Crisis Climática y Ecológica**.

Análisis detallado

Principales temáticas de normas aprobadas en particular por el Pleno:

Las temáticas generales descritas a continuación están contenidas en los artículos ya aprobados en general y en particular por el Pleno de la Convención Constitucional, los cuales forman parte del proyecto de Nueva Constitución:

1. Crisis climática y ecológica: Se aprobó el deber del Estado de adoptar **acciones de prevención, adaptación y mitigación de los riesgos, vulnerabilidades y efectos provocados por la crisis climática y ecológica**. Asimismo, el Estado deberá promover el **diálogo, cooperación y solidaridad internacional** para adaptarse, mitigar y afrontar la crisis climática y ecológica y proteger la Naturaleza.

La primera parte de la norma descrita fue originalmente rechazada por el Pleno, por lo que la Comisión sobre Medio Ambiente simplificó significativamente su redacción y eliminó algunas de sus disposiciones originales. Así, se eliminó el reconocimiento expreso por el Estado de la existencia de la crisis climática y ecológica como consecuencia de la actividad humana, junto con la referencia a los principios que guían la acción estatal en temas ambientales (muchos de los cuales fueron incluidos en un artículo separado).

2. Derechos de la naturaleza: Se aprobó la **existencia de derechos por parte de la Naturaleza** y el deber de promoción y garantía de ellos por parte del Estado. En particular, se estableció que la **Naturaleza tiene derechos a que se respete y proteja su existencia, a la regeneración, a la mantención y restauración** de sus funciones y equilibrios dinámicos (ciclos naturales, los ecosistemas y la biodiversidad). La norma descrita fue originalmente rechazada por el Pleno, por lo que la Comisión sobre Medio Ambiente la modificó en el sentido de simplificar la redacción y eliminar ciertas referencias a elementos relacionados con cosmovisiones indígenas (por ejemplo, los distintos nombres con los que algunas culturas indígenas denominan a la Naturaleza, contenidos en el artículo original). El **reconocimiento de la Naturaleza como titular de derechos ha sido particularmente discutido**. Por una parte, se ha indicado que sólo las personas pueden ser titulares de derechos, que el reconocimiento de derechos a la Naturaleza no es extendido en el constitucionalismo comparado y que existen otros mecanismos jurídicos más adecuados y compartidos para proteger el medio ambiente. Por otra parte, los partidarios

de la norma han indicado que el reconocimiento de los derechos de la Naturaleza es fundamental en dejar atrás una concepción antropocéntrica de la relación entre la sociedad y el Medio Ambiente hacia un paradigma ecocéntrico que reconozca la interdependencia entre ambos elementos.

Asimismo, el Pleno aprobó una norma que autoriza a la ley a establecer **restricciones al ejercicio de determinados derechos o libertades** para proteger el medio ambiente y la Naturaleza. Esta disposición es muy similar a la contenida en el artículo 19 N°8 de la Constitución actual, salvo porque éste es más acotado, ya que se refiere a restricciones “específicas” a los derechos y libertades, y sólo menciona el medio ambiente (y no la Naturaleza).

3. Protección de los animales y la biodiversidad: Se consagró a los **animales como sujetos de especial protección**, junto con los deberes del Estado de protegerlos, reconocer su sintiencia y derecho a vivir libres de maltrato, y promover una educación basada en la empatía y respeto hacia los animales. Por otra parte, se estableció que el Estado debe **proteger la biodiversidad**, conservar y restaurar el hábitat de las especies nativas silvestres en una forma que asegure su supervivencia.

Si bien la aprobación de dichas normas fue celebrada como un avance en la protección de los animales y la biodiversidad, durante el debate se señaló por algunos convencionales que podrían existir conflictos entre ellas al momento de su aplicación práctica. Lo anterior ocurriría principalmente en casos en que se necesite controlar especies exóticas invasoras que amenacen la biodiversidad de ciertos ecosistemas y la supervivencia de especies nativas de los mismos.

4. Gestión de residuos: El Estado debe **normar y fomentar la gestión, reducción y valorización de residuos**, en la forma que determine la ley. Esta norma fue objeto de modificaciones importantes por la Comisión sobre Medio Ambiente, luego de ser rechazada inicialmente por el Pleno, entre otras razones, debido a su excesiva especificidad (más propia de la regulación legal que constitucional). Así, se simplificó significativamente la redacción, eliminando las referencias a los deberes del Estado de promover sistemas productivos y de consumo que minimicen la generación de residuos, de garantizar el reciclaje y valorización de residuos, y de fomentar la existencia de recicladores de base, junto con eliminar los mandatos de regulación legal de las responsabilidades y obligaciones de los productores, gestores, distribuidores y consumidores en la generación y gestión de residuos. También

se eliminaron las normas transitorias que ordenaban realizar un catastro de vertederos y basurales en el territorio nacional.

5. Principios ambientales: Se reconocen como **principios para la protección de la Naturaleza y el medio ambiente**, al menos, los de progresividad, precautorio, preventivo, justicia ambiental, solidaridad intergeneracional, responsabilidad y acción climática justa.

Luego de ser rechazada por el Pleno, el artículo que establece los principios ambientales fue modificado por la Comisión sobre Medio Ambiente, eliminando muchos de los principios originalmente propuestos. Entre otros, se eliminaron de la norma los principios de no regresión, in dubio pro natura, ecocéntrico, biocéntrico, transparencia, rendición de cuentas, máxima publicidad, buen vivir y las cosmovisiones propias de cada pueblo preexistente al Estado. Entre las razones que explican la eliminación de estos principios se encontrarían su excesivo alcance, las contradicciones que podrían surgir entre ellos y el hecho que algunos se refieran a materias correspondientes a otras comisiones de la Convención.

6. Democracia ambiental: Se reconoció el **derecho de participación informada en materias ambientales** y a acceder a la **información ambiental** en poder del Estado. Los mecanismos de participación serán determinados por la ley.

La norma descrita fue modificada por la Comisión sobre Medio Ambiente, luego de ser originalmente rechazada por el Pleno. Así, se eliminó la referencia a que la participación en materias ambientales debía ser incidente y vinculante, dejando la definición sobre los efectos de la participación a las normas generales sobre su ejercicio que corresponde definir a otras comisiones (en particular la Comisión sobre Principios Constitucionales y la Comisión sobre Derechos Fundamentales).

7. Bienes comunes naturales: Se reconoció la existencia de ciertos **bienes comunes naturales**, tales como el mar territorial, las playas, el agua, los glaciares, los humedales, el aire y la alta montaña. Algunos de ellos fueron declarados **inapropiables** (en particular el agua, en todos sus estados, y el aire), respecto a los cuales el Estado tiene deberes de preservación, conservación, restauración y administración democrática, solidaria, participativa y equitativa. El Estado puede otorgar **autorizaciones administrativas para el uso de los bienes comunes naturales inapropiables**, las cuales están sujetas a causales de caducidad, extinción y revocación, tienen

obligaciones específicas de conservación y no generan derechos de propiedad. Por su parte, en relación a los bienes comunes naturales que se encuentren en dominio privado, el Estado tiene las facultades de regular su uso y goce con la finalidad de prevenir y mitigar los efectos de la crisis climática.

La norma aprobada fue la tercera versión propuesta por la Comisión sobre Medio Ambiente, luego de que las dos anteriores fueran rechazadas por el Pleno. A diferencia de la propuesta finalmente aprobada, las anteriores contenían una definición más amplia de los bienes comunes naturales (incluyendo por ejemplo las dunas, el subsuelo, la altamar, la radiación social y la atmósfera) y no distinguían entre bienes apropiables e inapropiables. Asimismo, la propuesta original señalaba que las autorizaciones de uso sobre los bienes comunes naturales serían intransferibles, intransmisibles e inalienables. Estos aspectos fueron modificados por la Comisión con la finalidad principal de compatibilizar la protección y conservación de los bienes comunes naturales con los derechos de propiedad existentes y las actividades económicas que se desarrollen sobre ellos.

8. Acceso a la Naturaleza: Se reconoció el **derecho de todas las personas al acceso responsable** a las montañas, riberas de ríos, mar, playas, lagos, lagunas y humedales, entre otros que define y regula la ley.

La norma aprobada fue la tercera versión propuesta por la Comisión sobre Medio Ambiente, luego de que las dos anteriores fueran rechazadas por el Pleno. Las modificaciones introducidas por la Comisión fueron en la línea de simplificar la redacción y acotar el alcance de la norma, buscando hacerlo compatible con los derechos de propiedad existentes sobre esos lugares. Así, se eliminaron aspectos de la primera versión de la norma, tales como que el acceso debía ser gratuito y eficaz, se extendía a lugares como bosques nativos, salares y caminos ancestrales, y reconocía como límite el acceso a sitios sagrados o de relevancia cultural en territorios indígenas (salvo autorización previa del respectivo pueblo).

Principales temáticas de normas definitivamente rechazadas por el Pleno:

Los **artículos definitivamente rechazados por el Pleno** (y que, por tanto, **dejaron de formar parte de la discusión constitucional**) comprenden aquellos que: (i) fueron rechazados en su primera discusión en particular por el Pleno con menos de la mayoría de los votos; (ii) fueron rechazados en su segunda discusión en

general o particular por el Pleno; o (iii) habiéndolo sido rechazados en primera instancia por el Pleno, volvieron a la Comisión sobre Medio Ambiente y ésta decidió no generar una segunda propuesta al respecto.

En términos generales, la falta de apoyos en el Pleno y el rechazo de las distintas normas originalmente propuestas por la Comisión de Medio Ambiente se explicarían por los excesivos alcances de algunas de las propuestas, la especificidad de los temas regulados (que los harían materia de ley o regulación por el Ejecutivo), las limitaciones técnicas y de redacción de ciertas disposiciones, y los conflictos con temas de competencia de otras comisiones. Considerando lo anterior, las normas definitivamente rechazadas se refieren principalmente a los siguientes temas:

1. Protección de los derechos de la Naturaleza: no se aprobaron las normas que establecían quiénes podían representar los derechos de la naturaleza (incluyendo la figura de la **Defensoría de la Naturaleza**), sancionaban el daño a la naturaleza conforme a un **régimen de responsabilidad estricta**, castigaban los delitos contra los derechos de la Naturaleza y los definían como **imprescriptibles**, reconocían el **derecho de acceso a la justicia en temas ambientales**, creaban la **acción de tutela ambiental** por vulneraciones de los derechos de la Naturaleza y de los animales, y promovían una **revisión histórica** de las intervenciones humanas en los procesos evolutivos de la Naturaleza y el establecimiento de la verdad histórica respecto a la vulneración de sus derechos.
2. Bienes comunes naturales: Aspectos de la regulación de estos bienes fueron rechazados definitivamente, en particular en lo referido al reconocimiento de los **usos ancestrales y derechos colectivos de los pueblos indígenas** sobre los bienes naturales situados en sus territorios.
3. Deberes de consulta, consentimiento y ratificación: Se rechazaron definitivamente las normas que establecían la **necesidad de ratificar, por una consulta comunal vinculante, las autorizaciones de actividades económicas o productivas** que impliquen riesgo para la salud o tengan efectos adversos sobre la Naturaleza. También se rechazó el derecho de establecimiento de un **derecho de consulta y consentimiento** de las naciones preexistentes sobre los proyectos que tengan un impacto en sus territorios, así como la necesidad de obtener un consentimiento previo respecto a una serie de proyectos que tengan impactos en territorios indígenas o presenten riesgos ambientales.

4. Otras normas específicas: Se rechazaron definitivamente las normas referidas al deber del Estado de asegurar que las **frecuencias electromagnéticas** no provoquen alteraciones en las personas, animales y ecosistemas; el reconocimiento y promoción del derecho a una **vivienda digna y ecológica**; el deber del Estado de generar **comunidades resilientes** frente a los desastres naturales y los generados por actividades humanas; y la creación de un **Servicio para la Crisis Climática y Ecológica** dependiente del Ministerio de Medio Ambiente.