

Temas Centrales Debatidos por el Pleno

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

Resumen

Los días 21 de abril y 7 y 14 de mayo de 2022, el Pleno **discutió, en general y en particular, las normas contenidas en el segundo informe de la Comisión sobre Medio Ambiente** y en los correspondientes informes de reemplazo y de segunda propuesta¹.

En la primera votación del Pleno, el informe original con 52 artículos fue **rechazado en general**. El informe de reemplazo, **con 32 artículos**, fue aprobado en segunda instancia en general. En la primera votación en particular, se **aprobaron 16 artículos**, mientras que en la segunda votación en particular se aprobaron **14 artículos adicionales**. A continuación presentamos una síntesis de los principales resultados de dichas votaciones.

¿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.

Uno de los primeros elementos aprobados dice relación con el **estatuto constitucional de las aguas**. Se estableció el deber del Estado de proteger las aguas, velando por su uso razonable, y crearon dos nuevas instituciones para su administración: la **Agencia Nacional de Aguas y los Consejos de Cuenca**. El Estado

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 o 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 un cuarto 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.

Con fecha 11 de abril de 2022 se modificó el Reglamento de la Convención Constitucional con el objetivo de reducir el tiempo de las votaciones en el Pleno. En virtud de dicha reforma, los primeros informes propuestos por cada Comisión son votados en general por el Pleno en una única votación, sin que proceda la votación en general de cada artículo por separado (como ocurría anteriormente). Esta modificación aplica para los informes emitidos por las Comisiones referidos a sus segundos y siguientes bloques temáticos.

debe velar además por el uso comunitario del agua y el uso tradicional de las comunidades indígenas

Se aprobaron también normas relativas a los **bienes comunes naturales y áreas protegidas**, los cuales son definidos como elementos o componentes de la naturaleza sobre los cuales el Estado tiene un deber especial de custodia. Así, se reconoció la protección de ciertos ecosistemas, como humedales, bosques nativos, espacio, mar territorial, territorio antártico y suelos. Esto incluye la aprobación de un sistema nacional de áreas protegidas, que deberá garantizar la preservación, restauración y la conservación de estos espacios.

Con relación a la **soberanía alimentaria** se establece que es deber del Estado la promoción de la producción, distribución y consumo de alimentos con el objetivo de garantizar el derecho a la alimentación sana y adecuada, el comercio justo y los sistemas alimentarios ecológicamente responsables.

Por otra parte, se establece que toda persona tiene derecho a un mínimo vital de **energía** asequible y segura, debiendo el Estado garantizar el acceso equitativo y no discriminatorio a la energía, de tal manera que permita a las personas satisfacer sus necesidades.

Se aprobaron normas que crean un **estatuto constitucional de los minerales**. Así, se señala que el Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas y las sustancias minerales, metálicas, no metálicas, y de los depósitos de sustancias fósiles e hidrocarburos existentes en el territorio nacional (salvo las arcillas superficiales), sin perjuicio de la propiedad sobre los terrenos en que estuvieren situadas. La actividad minera será regulada mediante una política nacional de minería.

Respecto a elementos relacionados con el **desarrollo económico**, se señala que el Estado participa en la economía para cumplir con los objetivos establecidos en la Constitución. En este sentido, se aprobaron normas que señalan que el Estado deberá promover la solidaridad, diversificación productiva, economía social y solidaria, y el pluralismo económico. Asimismo, se aprobaron normas que señalan que el Estado deberá regular, fiscalizar, fomentar y desarrollar actividades económicas mediante el fomento de la innovación, los mercados locales, los circuitos cortos y la economía circular, y que el Estado tendrá iniciativa pública en la actividad económica.

Respecto a los **derechos humanos naturales**, se aprobaron normas que señalan que todas las personas tienen el derecho a un ambiente sano y ecológicamente

equilibrado y al aire limpio durante todo el ciclo de vida. El Estado debe garantizar este derecho, el acceso a la justicia ambiental, garantizar una educación ambiental que fortalezca la preservación, conservación y cuidados requeridos respecto al medio ambiente y la Naturaleza, y que permita formar conciencia ecológica.

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

La primera modificación dice relación con el **agua**, agregándose explícitamente que la protección del agua es en todos sus estados, fases y ciclo. Asimismo, se simplificó su regulación, estableciéndose que en general el Estado **velará por el uso razonable del agua**, sin señalar los usos prioritarios específicos de la misma. Así, se desechó la redacción que establecía que el agua se debía destinar preferentemente a garantizar el derecho humano al agua y al saneamiento, al equilibrio de los ecosistemas donde están yacen, al ejercicio de la soberanía alimentaria y a los usos tradicionales de los pueblos indígenas.

A la vez se creó la **Agencia Nacional de Aguas**, la cual no estaba contemplada en la redacción original. Por su parte, se eliminó la regulación del rol del Estado en temas de autorización del uso de las aguas. También se simplificó la redacción respecto a los **Consejos de Cuenca**, derivando a la ley los elementos de sus composiciones, los roles de sus actores y los procesos de implementación.

Los artículos que dicen relación con las áreas protegidas también fueron simplificados, estableciendo solamente los alcances del **sistema de protección de estas áreas** y dejando fuera las limitaciones de actividades en las mismas. Respecto a los **derechos humanos naturales**, los cambios apuntaron a constitucionalizar el derecho a acceso, evitando entrar en detalles acerca del rol del Estado para asegurar dichos derechos.

Se simplificó la constitucionalización de los **humedales, suelos, espacio y bosque nativo**, dejándolos dentro de un articulado que hace referencia a diferentes bienes comunes naturales. Algo similar ocurrió con la constitucionalización del mar territorial, cuya redacción fue simplificada.

También se simplificó la redacción que decía relación con los **glaciares**, poniendo foco solamente en **el deber del Estado en su protección**. La constitucionalización del **territorio antártico** también fue simplificada, poniendo foco en la soberanía, en la conservación y el respeto a los tratados internacionales.

Respecto a los elementos de la soberanía alimentaria, se priorizó mantener los deberes del **Estado de promover la producción, distribución y consumo de alimentos** por sobre la consagración del derecho de los pueblos a la autodeterminación alimentaria.

En relación con la minería, se reemplazó la idea de que el Estado debía guiar las acciones de las empresas minerales, consagrándose en cambio el deber de dictar una política nacional al respecto, junto con un mandato a la ley para especificar los procesos de regulaciones estatales en extracciones mineras.

Respecto al **rol del Estado en la economía**, se agregaron los deberes del Estado de regular, fiscalizar, fomentar y desarrollar actividades económicas para fomentar la innovación, los mercados locales, los circuitos cortos y la economía circular. En línea similar, se aprobaron las modificaciones que ponían foco **en las limitaciones a las empresas del Estado**, por sobre normas que establecían lineamientos de acción para este.

¿Qué fue *rechazado definitivamente* por el Pleno?

Los **artículos rechazados definitivamente por el Pleno dejaron de formar parte de la discusión constitucional.**

Se rechazaron las normas que buscaban establecer que el Estado debiera promover, proteger y fortalecer la gestión comunitaria de las aguas, especialmente en áreas y territorios rurales y extremos, junto a normas que señalaban el deber del Estado de establecer una **gobernanza del mar.**

Por otra parte, se rechazaron diversos **principios económicos**, bajo los cuales el Estado debía promover la justicia social e intergeneracional, la solidaridad, la igualdad sustantiva, el respeto a la Naturaleza y el medio ambiente, el trabajo decente y la democracia económica.

También se rechazó la creación a nivel constitucional del **Consejo de Planificación**, el cual serviría de foro para la discusión del Plan Nacional para el Buen Vivir.

También se rechazó una norma constitucional que señalaba que el Estado reconocía **la función social y ecológica de la propiedad** en sus diversas formas (pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa y mixta). Respecto a normas relacionadas con la **evaluación ambiental**, se rechazaron las que

señalaban que toda iniciativa de inversión y actividad económica que pueda generar impactos significativos sociales, ambientales o ecológicos, deberá **someterse a un proceso de evaluación y monitoreo participativo**, considerando los efectos acumulativos de los mismos.

Por otra parte, se rechazaron normas que establecían que las relaciones comerciales de nuestro país con la comunidad internacional responderán a los intereses de los pueblos de Chile, los derechos de la Naturaleza, y la crisis ecológica global.

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. Estatuto constitucional de las aguas: Se aprobaron diversas normas sobre este tema. En primer lugar, se le dio al **Estado el deber de proteger las aguas, en todos sus estados y fases, y su ciclo hidrológico**, estableciendo que el agua es esencial para la vida y el ejercicio de los derechos humanos y de la Naturaleza y que siempre prevalecerá el ejercicio del derecho humano al agua, el saneamiento y el equilibrio de los ecosistemas. La ley determinará los demás usos.

El Estado velará por un uso razonable de las aguas. Asimismo, se señala que las **autorizaciones de uso de agua** serán otorgadas por la Agencia Nacional de Aguas, tendrán carácter intransferible, concedidas basándose en la disponibilidad efectiva de las aguas y obligarán al titular al uso que justifica su otorgamiento. Se establece también un sistema de gobernanza de las aguas participativo y descentralizado, a través del manejo integrado de cuencas y siendo la cuenca hidrográfica la unidad mínima de gestión.

En este espacio de gobernanza se crean los **Consejos de Cuenca**, que serán los responsables de la administración de las aguas, sin perjuicio de la supervigilancia y demás atribuciones de la Agencia Nacional de las Aguas y otras instituciones competentes. Los Consejos podrán coordinarse y asociarse cuando sea pertinente. En aquellos casos en que no se constituya un Consejo, la administración será determinada por la Agencia Nacional de Agua.

2. Deberes estatales respecto a espacios comunitarios e indígenas: Se establece que el Estado deberá promover y proteger la **gestión comunitaria del agua potable y saneamiento**, especialmente en áreas y territorios rurales y extremos. Asimismo, se reconoce a los pueblos y naciones indígenas el **uso tradicional de las aguas** situadas en autonomías territoriales indígenas o territorios indígenas y se establece el deber del Estado garantizar su protección, integridad y abastecimiento.

3. Bienes comunes naturales y áreas protegidas: Los bienes comunes naturales son elementos o componentes de la Naturaleza sobre los cuales el Estado tiene un **deber especial de custodia** con el fin de asegurar los derechos de la Naturaleza y el interés de las generaciones presentes y futuras.

El Estado, a través de un **sistema nacional de áreas protegidas**, único, integral y de carácter técnico, deberá garantizar la preservación, restauración y la conservación de espacios naturales. Asimismo, deberá monitorear y mantener información actualizada relativa a los atributos de dichas áreas, y garantizar la participación de las comunidades locales y entidades territoriales.

Dentro de los diferentes bienes comunes naturales se señalan al mar territorial y las playas, los cuales se les trata de bienes comunes naturales inapropiables. A la vez, se aprobó que es deber del Estado **contribuir y cooperar internacionalmente en la investigación** del espacio con fines pacíficos y científicos e impulsará medidas para conservar la atmósfera y el cielo nocturno, según las necesidades territoriales.

También se aprueba la norma que señala que el Estado garantiza la **protección de los glaciares y del entorno glaciar**, incluyendo los suelos congelados y sus funciones ecosistémicas. Asimismo, se aprobó la norma que establece que el **territorio chileno antártico**, incluyendo sus espacios marítimos, es un territorio especial y zona fronteriza en el cual Chile ejerce respectivamente soberanía y derechos soberanos, con pleno respeto a los tratados ratificados y vigentes, donde el Estado deberá conservar, proteger y cuidar la Antártica, mediante una política fundada en el conocimiento y orientada a la investigación científica, la colaboración internacional y la paz.

Por otro lado, se aprobó la norma que establece que el Estado, como custodio de los **humedales, bosques nativos y suelos**, asegurará la integridad de estos ecosistemas, sus funciones, procesos y conectividad hídrica.

También se aprobó la norma que señala que quedarán **excluidos de toda actividad minera** los glaciares, las áreas protegidas, las que por razones de protección hidrográfica establezca la ley, y las demás que ella declare.

Por último, se establece el deber de establecer **planes de ordenamiento y planificación ecológica** del territorio que deberán priorizarán la protección de las partes altas de las cuencas, glaciares, zonas de recarga natural de acuíferos y ecosistemas y podrán crear zonas de amortiguamiento para las áreas de protección ambiental.

4. Soberanía Alimentaria: Se establece que es deber del Estado asegurar la **soberanía y seguridad alimentaria**. Para esto promoverá la producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación sana y adecuada, el comercio justo y sistemas alimentarios ecológicamente responsables. Asimismo, se establece que el Estado garantiza el derecho de campesinas, campesinos y pueblos originarios al libre uso e intercambio de semillas tradicionales.
5. Energía: Se aprobó el derecho de toda persona a un **mínimo vital de energía asequible y segura**, junto con el deber del Estado de garantizar el acceso equitativo y no discriminatorio a la energía que permita a las personas satisfacer sus necesidades, velando por la continuidad de los servicios energéticos.

Por otra parte, se aprobó que el Estado deberá regular y fomentar una **matriz energética** distribuida, descentralizada y diversificada, basada en energías renovables y de bajo impacto ambiental. A la vez, se aprobaron normas que señalan que la infraestructura energética es de interés público y que el Estado fomentará y protegerá las empresas cooperativas de energía y el autoconsumo.

6. Estatuto constitucional de los minerales: Se aprobaron normas que establecen que el Estado tiene el **dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas y las sustancias minerales**, metálicas, no metálicas, y los depósitos de sustancias fósiles e hidrocarburos existentes en el territorio nacional (salvo respecto a las arcillas superficiales), sin perjuicio de la propiedad sobre los terrenos en que estuvieren situadas. Asimismo, se establece que la exploración, explotación y aprovechamiento de estas sustancias se sujetará a una regulación que considere su carácter finito, no renovable, de interés público intergeneracional y la protección ambiental.

Por otra parte, se aprobó norma que mandata al Estado a establecer una **política para la actividad minera y su encadenamiento productivo**, la que considerará, a lo menos, la protección ambiental y social, la innovación, la generación de valor agregado, el acceso y uso de tecnología y la protección de la pequeña minería y pirquineros.

También se aprobaron normas que señalan que el Estado deberá regular los impactos y efectos sinérgicos generados en las distintas etapas de la actividad minera, incluyendo su encadenamiento productivo, cierre o paralización, en la forma que establezca la ley, estableciendo la obligación de quien realice la actividad minera destinar recursos para reparar los daños causados, los pasivos ambientales y mitigar sus efectos nocivos en los territorios en que esta se desarrolla.

El Estado adoptará las medidas necesarias para proteger la pequeña minería y pirquineros, las fomentará y facilitará el acceso y uso de las herramientas, tecnologías y recursos para el ejercicio tradicional y sustentable de la actividad.

7. Economía: Se aprobó la norma que señala que el **Estado participa en la economía** para cumplir con los objetivos establecidos en la Constitución. En este sentido, se aprobaron normas que señalan que el rol económico del Estado se fundará, de manera coordinada y coherente, en los principios y objetivos económicos de solidaridad, diversificación productiva, economía social y solidaria y pluralismo económico y que el Estado regula, fiscaliza, fomenta y desarrolla actividades económicas, disponiendo de sus potestades públicas.

En esta misma línea, se aprobaron normas que señalan que el Estado fomentará la innovación, los mercados locales, los circuitos cortos y la economía circular y que el Estado tendrá iniciativa pública en la actividad económica. Para ello, **podrá desarrollar actividades empresariales**, las que podrán adoptar diversas formas de propiedad, gestión y organización según determine la normativa respectiva.

Asimismo, se aprobó la norma que establece que las **empresas públicas** se deberán crear por ley y se regirán por el régimen jurídico que esta determine. Sin perjuicio de esto, en lo pertinente, serán aplicables las normas de derecho público sobre probidad y rendición de cuentas. Por

último, se aprobó la norma que establece que el Estado debe prevenir y sancionar los abusos en los mercados.

8. Derechos Humanos Naturales: Se aprobaron normas que señalan que todas las personas tienen el derecho a un **ambiente sano y ecológicamente equilibrado**, y al aire limpio durante todo el ciclo de vida, en la forma que determine la ley. El Estado debe garantizar este derecho, el acceso a la justicia ambiental, y una educación ambiental que fortalezca la preservación, conservación y cuidados requeridos respecto al medio ambiente y la Naturaleza, y que permita formar conciencia ecológica.
9. Política Nacional Portuaria: Se aprobó una norma que dictará una **Política Nacional Portuaria** que organizará en torno a los principios de eficiencia en el uso del borde costero, responsabilidad ambiental, énfasis en el cuidado de la naturaleza y bienes comunes naturales, la participación pública de los recursos que genere la actividad, la vinculación con territorios y comunidades donde se emplacen los recintos portuarios, el establecimiento de la carrera profesional portuaria y su reconocimiento como trabajo de alto riesgo y la colaboración entre recintos e infraestructura portuaria para asegurar el oportuno abastecimiento de las comunidades.

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) habiendo 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 sobre 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. Gestión Comunitaria Integral: Se rechazó la norma que buscaba establecer que el Estado deberá promover, proteger y fortalecer la gestión comunitaria de las aguas, especialmente en áreas y territorios rurales y extremos. Las organizaciones públicas comunitarias que participen de esta gestión, debían someterse siempre al interés público que funda su prestación y operarán sin fines de lucro.
2. Gobernanza del mar: Se rechazó el deber del Estado de establecer la ordenación espacial y gestión de los ecosistemas marinos y marino-costero.
3. Principios Económicos: No se aprobó señalar que el Estado en materia económica promoverá la justicia social e intergeneracional, la solidaridad, la igualdad sustantiva, el respeto a la Naturaleza y el medio ambiente, el trabajo decente y la democracia económica.
4. Consejo de Planificación: Se rechazó el establecimiento de un Consejo de Planificación integrado por representantes del Poder Ejecutivo, del Congreso, de las regiones, de las comunas autónomas, de los pueblos indígenas, de las y los trabajadores, de las y los empresarios y de las universidades públicas. El Consejo sería presidido por un representante del Ejecutivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional para el Buen Vivir.

Las normas rechazadas indicaban también que en las regiones y comunas autónomas habría consejos de planificación, según lo determine la Constitución y la ley. El Consejo Nacional y los consejos regionales y municipales de planificación constituyen el Sistema Nacional de Planificación. El Plan Nacional para el Buen Vivir deberá ser aprobado por mayoría absoluta del Congreso.

5. Provisión de Bienes: No se aprobó el reconocimiento de que el Estado tiene la obligación de proveer bienes y servicios públicos universales y de calidad.
6. Política Fiscal y Tributaria: Las normas rechazadas indicaban que todas las personas y entidades que establezca la ley debían contribuir al financiamiento del gasto público, mediante un sistema tributario fundado en los principios de igualdad, progresividad y solidaridad.

Los tributos serían establecidos por ley, salvo las excepciones que establezca esta Constitución. El ejercicio de la potestad tributaria admitiría la imposición de tributos que respondan a criterios extrafiscales. Los tributos que se recauden, cualquiera sea su naturaleza, ingresarían al erario público del Estado, salvo las excepciones que establezca esta Constitución. La ley podrá establecer la afectación de tributos.

Se señalaba también que la política fiscal debe ser eficiente, promover la remoción de las desigualdades sociales, económicas, culturales y de género, y con responsabilidad intergeneracional.

7. Sistema de Evaluación Ambiental: Las normas rechazadas indicaban que, en los términos que establezca la ley, toda iniciativa de inversión y actividad económica que pueda generar impactos significativos sociales, ambientales o ecológicos, debía someterse a un proceso de evaluación y monitoreo participativo, considerando los efectos acumulativos de los mismos.

El Estado debía regular, fiscalizar y adoptar todas las medidas necesarias respecto de las actividades económicas que involucren sustancias peligrosas que sean nocivas para la salud de las personas y la Naturaleza, desde su producción, comercialización, transporte, uso y disposición final.

8. Derechos colectivos: No se reconoció el derecho colectivo de los pueblos y naciones indígenas a la elaboración de prioridades y estrategias económicas, sociales, culturales y ambientales.
9. Relaciones Comerciales: Las normas rechazadas indicaban que las relaciones comerciales de nuestro país con la comunidad internacional responderán a los intereses de los pueblos de Chile, los derechos de la Naturaleza y la crisis ecológica global. Se establecía como prioridad el fortalecimiento de los mercados locales y territoriales del Estado plurinacional, en segundo lugar el intercambio con los países vecinos y de la región latinoamericana y, en tercer lugar, con el resto del mundo.
10. Función social y ecológica de la propiedad: Las normas rechazadas indicaban que el Estado reconocía la función social y ecológica de la propiedad en sus diversas formas (pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa y mixta).

Se señalaba también que nadie es dueño del vínculo que existe entre los elementos naturales y su ecosistema o ciclos naturales. El propietario tenía el deber de mantener las funciones ecológicas esenciales asociadas a dichos elementos, a restaurarla en su caso y abstenerse de realizar actividades que puedan perjudicar tales funciones. La ley podría establecer restricciones al ejercicio de otros derechos o libertades establecidos en esta Constitución con la finalidad de proteger el medio ambiente, los ciclos naturales, los ecosistemas y la biodiversidad.