



SUBCOMISIÓN DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES, CULTURALES Y AMBIENTALES

Acta de la sesión 12ª, ordinaria, celebrada en martes 25 de abril de 2023, de 9.09 a 12.21 horas.

SUMARIO:

La comisión se reunió con el propósito de escuchar las exposiciones de señores expertos en el marco del debate de las normas y enmiendas formuladas al Capítulo XIII, Protección del Medio Ambiente, Sostenibilidad y Desarrollo.

PRESIDENCIA

Presidió la comisionada señora **Alejandra Krauss Valle**.

ASISTENCIA

Asistieron en forma presencial las comisionadas señoras Alejandra Krauss Valle y Bettina Horst Von Thadden; y los comisionados señores Teodoro Ribera Neumann, Alexis Cortés Morales, Jaime Arancibia Mattar y Flavio Quezada Rodríguez.

Actuó de secretario de la subcomisión Mario Rebolledo Coddou y de abogado ayudante, el señor Hugo Balladares Gajardo.

CUENTA

No existieron documentos para la cuenta.

ACUERDOS

No se adoptaron acuerdo.

ORDEN DEL DÍA

En la presente sesión la Comisión escucho a expertos en relación al marco del debate de las normas y enmiendas formuladas al Capítulo XIII, Protección del Medio Ambiente, Sostenibilidad y Desarrollo.

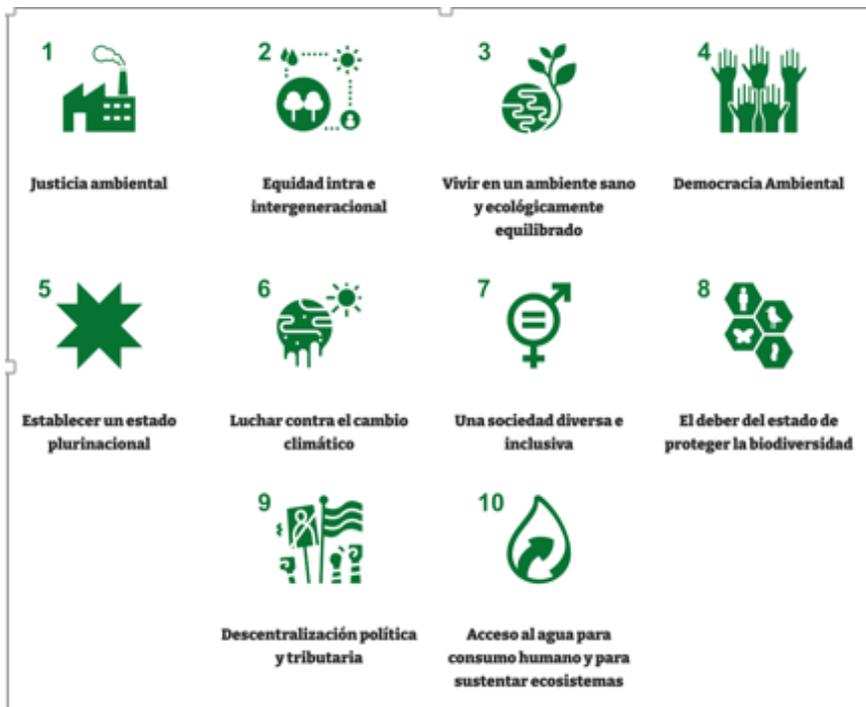
El señor **Marcelo Mena Carrasco**, es ingeniero civil bioquímico de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Posee un master of science y doctorado en ingeniería ambiental de la Universidad de Iowa. Realizó un postdoctorado en el MIT Joint Program on the Science and Policy of Global Change en el contexto de la Fellowship Mario Molina. El año 2011 fue Fulbright Visiting Scholar en la California State University en Fresno.

Entre el 2007 y 2014 se desempeñó como director de la Escuela de Ingeniería Ambiental y Director del Centro de Investigación para la Sustentabilidad en la Universidad



Andrés Bello (UNAB) y fue consultor de energía y clima de la Fundación Chile. El 11 de marzo del 2014 fue designado subsecretario de Medio Ambiente.5 y el 20 de marzo del 2017 fue designado Ministro de Medio Ambiente.

El profesor Mena basó su exposición en un *power point*, que dejó a disposición en la Secretaria. En síntesis, señaló que el deber del Estado y de todas las personas de proteger la biodiversidad.



Planteó que la Constitución reconoce la necesidad del respeto y protección del medio ambiente y la naturaleza, y la de conservar, preservar, restaurar y regenerar sus funciones y equilibrios, que comprenden los ciclos naturales, los ecosistemas y la biodiversidad.

Asimismo, manifestó, que el Estado de Chile asume un compromiso global por la conservación del patrimonio ambiental y, en especial, con la reducción de sus emisiones nocivas a la atmósfera. Promoverá internacionalmente estos fines y cooperará para su consecución.

Los bienes que la naturaleza ha hecho comunes a todas las personas, como el mar, el fondo marino, el agua, el aire, las playas y riberas, serán objetos de especial protección para el Estado, debiendo la ley definir su regulación, resguardando de su integridad y sostenibilidad. La ley garantizará el acceso responsable a las montañas, riberas de ríos, mar, playas, lagos, y los demás bienes que determine.

Con respecto al derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, puntualizó que la Constitución Política de la República de 1980, no incluye un derecho a un ambiente sano y equilibrado, solo habla “libre de contaminación”. Según su parecer, falta mucha normativa para definir qué está contaminado (ej. suelos). Además, dijo que, mucha nunca se dicta y cuando se dicta es muy laxa y nunca se revisa.

Señalo el principal problema ambiental de Chile es la mala calidad del aire. Recalcó que casi no se puede reclamar bien de esto en tribunales, basta ver que no se ha cumplido sentencia Corte Suprema de 2019 Quintero Puchuncaví.

El señor **Ezio Costa Cordella**, es abogado y Doctor en Derecho por la Universidad de Chile (2010). Magíster (Msc) en Regulación de London School of Economics and Political Science (LSE).



Diplomado en Derecho Público Económico y en Derecho y Política de la Competencia por la Universidad de Chile.

Es profesor de Derecho y Regulación Ambiental en la Facultad de Ingeniería, académico del Departamento de Derecho Económico e Investigador del Centro de Regulación y Competencia (RegCom) en la Facultad de Derecho de la U. de Chile, donde imparte los ramos de Derecho de Aguas y Derecho del Medio Ambiente.

También es profesor de postgrado en la Universidad de Chile.

El señor Costa, en síntesis, se refirió a las normas sobre medio ambiente, desarrollo sostenible y sustentabilidad, cuestión que es su expertise en términos académicos, como también algo que lo apasiona profundamente.

Mencionó que busca puntos de acuerdo que permitan generar un marco normativo donde todas las formas de ver el punto puedan desplegarse. Declaró que sus convicciones políticas se posicionen en torno a la búsqueda de la igualdad material, la inclusión de las diversas maneras de ver la vida y la modificación de las estructuras tradicionales.

Añadió que en el tema ambiental se hace necesario entender que existen ciertas cuestiones basales que no se condicen con una u otra ideología, menos aún en el espectro tradicional de las derechas y las izquierdas. Así, por ejemplo, desde el ambientalismo y el ecologismo, no es mejor vista la acción del Estado empresario que la de la empresa privada, pues en ambos casos se han producido incumplimientos y daños ambientales, con diversas formas y problemas para efectos de abordar esos daños.

Planteó que la posición del individuo frente al Estado no es ni la visión individualista del liberalismo capitalista, ni la visión estatista del socialismo marxista, sino que es una visión del individuo como miembro de un colectivo arraigado en un espacio determinado, con el que genera una interdependencia.

Relató que lo que importa, son nuestros puntos de encuentro y siendo el principal Chile, su existencia, su presente y su futuro. Esa existencia es también la existencia de la naturaleza, el territorio de nuestro país no es sólo una definición geopolítica, sino también el reconocimiento de que las personas y ecosistemas que componemos este territorio, somos Chile. Un cielo azulado, un campo de flores bordados, la majestuosa alta montaña, pero también el asilo contra la opresión.

El señor **Edesio Carrasco Quiroga**, es Abogado. Licenciado en Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Máster en Derecho (LL.M.) en la Universidad de California, Berkeley, con mención en Derecho Ambiental. Profesor de posgrado en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile y en la Universidad del Desarrollo. Socio de Schultz Carrasco Benítez Abogados.

Señaló que Chile ha avanzado mucho en protección ambiental, siendo el país con mejor desempeño ambiental en Latinoamérica (Ranking universidad de Yale y OCDE), superando a aquellas naciones cuyos textos constitucionales sirvieron de base para la elaboración de los acápites ambientales del borrador rechazado en el proceso anterior. Destacó que Dinamarca no dice nada en su Constitución y es el país con mejor desempeño ambiental. Quienes tienen derechos de la naturaleza en sus constituciones no tienen más y mejor protección del medio ambiente (Ecuador y Bolivia).

Enfatizó que, habiendo problemas, la sensación lacerante de desprotección ambiental, no tiene un correlato en la evidencia, sino más bien en un cambio cultural que ha hecho que, justificadamente, se requieran nuevas respuestas a nuevos desafíos o problemas. Precisó que no son Ruanda, tampoco Finlandia y lejos (mejor) de Ecuador y Bolivia en protección ambiental, quienes han intentado desarrollar los derechos de la naturaleza y otras instituciones que algunos piensan que sería la solución en Chile para los desafíos existente.

Dijo que no lo observa así, aclara que muchas de las soluciones reales y necesarias tienen que ver con gestión. Otras con fijar reglas claras y evitar la complejidad administrativa



(las guías del SEA son un ejemplo de la forma en que se puede llegar a complejizar los procesos mediante una regulación sin control), algunas inmiscuyéndose en asuntos propios de la potestad reglamentaria o derechamente legal. Cualquier cambio debe pasar de lo aspiracional a lo transformador

A continuación, realizó un análisis de las enmiendas propuestas.

Mezcla inorgánica de temas, la subcomisión debe definir sus límites. Qué es parte de este título y que no. Son temas muy dispersos y distintos. Orgánicas: 9 (administración ecológica), 12 (instituciones administrativas y jurisdiccionales), 14 (SEA autónomo y de rango constitucional), 17 (defensoría de la naturaleza) –

Tenemos sala de máquinas ambiental, cuyos problemas no se solucionan en este texto - Riesgo de atrofia (MMA pasa a segundo plano y SEA y DN se transforman en los grandes órganos, los que probablemente se enfrentarán, evitar choque de trenes).

Ello choca con las atribuciones de regulación del MMA y de fiscalización y sanción de la SMA y por otra del CDE. La naturaleza no necesita defenderse, pues es objeto de protección, no es sujeto de derechos. La defensoría lo que hace es meter derechos de la naturaleza de contrabando (“Gato por libre”). - ¿Qué diferencia tendría de la SMA, TA, SEA, CDE y órganos sectoriales de la Defensoría? - Ya hay entidades que velan por estos derechos y por el deber de protección. –

Podría existir un ente coordinador, pero no un nuevo actor con acciones públicas a modo de Ministerio Público. Salvo que evaluación, fiscalización y sanción sean órganos autónomos. Todos o ninguno. Uno podría tener una CMF ambiental, pero ella es de rango legal no constitucional.

Principios: 2 (regresión y precautorio), 26 (lista larga) Es preferible reglas y estándares - Precautorio pone una carga intensa sobre la democracia (legislativo y presidente). Cada decisión debe justificarse sin tener certeza (vacunas Covid no se hubiesen podido llevar adelante, se hubiese requerido una prueba o evidencia científica que no se tiene).

No regresión aplica para todos los derechos fundamentales (no veo el mismo celo en los de carácter económico o derechos clásicos) - ¿Qué es la evidencia científica? Genera un sesgo en administración - ¿Y cuando no haya evidencia? Discusión. - ¿Quién zanja? - Por último: la justicia es una sola. No existe la justicia ambiental o climática, de lo contraria también habría que hablar de justicia laboral, del consumidor, de la libre competencia, justicia hídrica, de enfoque de género, etc. Cuidado con fragmentar la administración de justicia.

Ese sesgo la CPR no lo debiese tener. Redundantes: 1 (deberes del estado) 18 (limitaciones a derechos y libertades, ya están antes) 23 (política minera, encadenamiento productivo) 29 (deberes marinos y planificación territorial). Pueden fundirse o precisarse por componente ambiental (agua, suelo y aire). Desarrollo sostenible con un enfoque más antropocéntrico - 5, 6 y 7 (todas en el mismo tenor, con enfoque más mixto en cuanto a provisión privada la 7) y 13 (una lógica más antropocéntrica).

Respecto a propuestas 5, 6 y 7. De elegir una, estimo debiesen implementarse en el Cap I., a propósito de la forma de Estado, o del deber de protección ambiental. - Respecto de la enmienda 13: Hay que tener cuidado con la forma de entender los “bienes comunes a todos los hombres” y si se insertarán o no en el texto y, de ser así, de qué forma. - ¿Sólo protegeremos los bienes comunes a todos los hombres? (¿mar, playa, aire?) - ¿Regulación constitucional de lo que dice el Código Civil?

Hay bienes naturales que tienen valor en sí mismos y que no son comunes a todos los hombres (biodiversidad, paisaje, humedales) y que deben ser preservados y protegidos. Estos bienes, independiente de su estatus de propiedad (nacionales, privados o fiscales) tienen una



cosa en común: forman parte del entorno natural que nos rodea y el texto propuesto ya los protege en otra parte de su articulado. –

Acceso a la propiedad 15 (régimen de las aguas, no dispone uso, goce y disposición. Esto generará rechazo nuevamente en amplios sectores del mundo rural), pero esto debiese estar en propiedad. Línea Código de Aguas (reforma reciente) 20 (bienes que la naturaleza ha hecho común a todos los hombres). ¿Dónde se resuelve esto? ¿Aquí o en el capítulo de propiedad? 28 (peligroso concepto de custodia: todo es del Estado al fin, una especie de sospecha sobre titularidades privados. Esto ya se intentó en la Convención). Animales 16 (protección de animales) ¿En qué sentido la protección animal debe ser especial? ¿A qué animales nos referiremos?

Sostuvo que el medio ambiente ya está teniendo una protección reconocida en el texto, ¿en qué se diferencia la protección especial para los animales? Esto debe conciliarse con la salubridad pública y con los servicios eco sistémicos. Añadió que hay regulación legal y reglamento de clasificación de especies con distintas categorías, no veo la necesidad de innovar. Cree que ha funcionado bien la regulación administrativa (SAG) y los mecanismos de responsabilidad civil por tenencia responsable de mascotas. En efecto, la biodiversidad es un valor que hay que proteger y hay animales que ciertamente son contrarios a ella en cuanto plagas que alteran y dañan ecosistemas por lo que deben ser erradicadas (castores, chinche rojo, incluso gatos ferales y perros asilvestrados).

A continuación, señalo que la propuesta presenta los siguientes problemas.

Relaciones internacionales 19 (es un error constitucionalizar o definir una política internacional de promoción de ciertos valores, “de reducción de emisiones”, eso se acuerda multilateralmente. Un país chico como el nuestro, aporte el 0,02% de las emisiones a nivel global). Es bueno poner magnitud a este punto y no generar problemas. Tributos 25 (principio de afectación). Cambio climático 27 (¿contribuir a reducir a nivel global?) Es interesante el concepto de transición justa (es sustentabilidad) y carbono neutralidad (judicialización). No creo correcto hablar de "crisis climática". Sugiero: "Es deber del Estado y de la comunidad nacional la coordinación, ejecución y promoción transversal de acciones destinadas a mitigar el Cambio Climático y de adaptarse a sus efectos adversos, considerando en ello una transición justa y armónica de todos los sectores de la nación."

Esta propuesta entiende que el CC no es un problema estrictamente ambiental. De hecho, poco hay de Derecho Ambiental en el CC. Las acciones para hacerle frente al CC deben ser transversales y considerar a todos los sectores del país (agro, vivienda, minería, energía, laboral, banca). Esfuerzo público y privado, sin comprometer crecimiento y equidad social (nuevas viviendas sociales, por ejemplo). Escazú 30 (Derechos de acceso: participación e información).

Expresó que Escazú es un tratado ambiental de Derechos Humanos, reconocido ya de acuerdo a la propuesta del art.6 del texto, así como también el acceso a la Información ambiental está en el art. 12.2. Sugiero que se agregue allí acceso a información ambiental.

Hay que tener cuidado con terminar elaborando una Constitución con elephantiasis y redundancia regulatoria.

Relató que, el Estado empresario 31 y 32. Según su parecer, el Estado debe estar estrictamente limitado en inmiscuirse en actividades económica. Lo dispuesto en el actual 19 N° 21, es razonable. Y la cantidad de empresas públicas que tenemos, tampoco es poco como para decir que esto ha sido un cerrojo o trampa. Revisar sistema SEP.

Por haberse cumplido con el objeto de la presente sesión, ésta se levanta a las 12.21 horas.



SE ADJUNTA VERSION TAQUIGRAFICA

I. APERTURA DE LA SESIÓN

-Se abrió la sesión a las 09:09 horas.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta). - En el nombre de Dios y de la Patria, se abre la sesión.

II. ACTAS

-No hay actas.

III. CUENTA

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta). - El señor Secretario dará la lectura a la cuenta.

El señor **MARIO REBOLLEDO** (Secretario). - Señora Presidenta, no hay cuenta.

Sin embargo, me gustaría informar que hemos recibido copia de citación para el Pleno de la Comisión Experta, el martes 2 de mayo, de 10:00 a 13:00 horas, a fin de recibir en audiencia al Presidente del Senado.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta). - Muchas gracias, señor Secretario.

IV. ORDEN DEL DÍA

PRESENTACIONES DE EXPERTOS, EN EL MARCO DEL DEBATE DE LAS NORMAS Y ENMIENDAS FORMULADAS AL CAPÍTULO XIII, PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE, SOSTENIBILIDAD Y DESARROLLO, DE LA PROPUESTA DE TEXTO CONSTITUCIONAL

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta). - La presente sesión tiene por objeto escuchar las exposiciones de los señores Marcelo Mena, Ezio Costa y Edesio Carrasco, en el marco del debate de las normas y enmiendas formuladas al Capítulo XIII, Protección del Medio Ambiente, Sostenibilidad y Desarrollo, de la propuesta de texto constitucional.

En esta primera parte de la sesión, nos acompaña el señor Marcelo Mena Carrasco, ingeniero civil bioquímico de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, quien posee un Master of Science y un doctorado en Ingeniería Ambiental, de la Universidad de Iowa; realizó un posdoctorado en el MIT Joint Program on the Science and Policy of Global Change, en el contexto de la Fellowship Mario Molina, y en 2011 fue Fulbright Visiting Scholar Program en la Universidad Estatal de California, Fresno, Estados Unidos de América.

Entre los años 2007 y 2014 se desempeñó como director de la Escuela de Ingeniería Ambiental y del Centro de Investigación para la Sustentabilidad, en la Universidad Andrés Bello, y fue consultor de energía y clima, de la Fundación Chile 21.

El 11 de marzo de 2014 fue designado subsecretario de Medio Ambiente, y el 20 de marzo de 2017 fue designado ministro de Medio Ambiente, en el segundo gobierno de la ex-Presidenta Michelle Bachelet.

Le damos la más cordial bienvenida a esta Subcomisión, don Marcelo Mena.

Tiene la palabra.



El señor **MARCELO MENA** (expositor). - Señora Presidenta, agradezco a la Subcomisión la oportunidad que me brindan para poder presentarles el trabajo que consolida muchos grupos de trabajo que han venido reflexionando sobre los elementos que nos puedan guiar hacia una Constitución que incorpore el desarrollo sustentable y se anticipe a los problemas del siglo XXI.

El trabajo que presentaré dice relación con lo que ha hecho la profesora Verónica Delgado, de la Universidad de Concepción, y Dominique Hervé, de la Universidad Diego Portales.

En primer lugar, quiero contarles que hace más de dos años la Fundación Chile 21 armó, junto con una serie de otras exautoridades y distintos actores del mundo ambiental, lo que se llama el Decálogo del Constituyente Verde, que expone diez puntos que nacen de la reflexión de cuáles fueron las barreras que tuvimos las distintas autoridades para avanzar en normativas ambientales, fruto de la Constitución actual, luego de varios seminarios y conversaciones que contaron con la participación de 150.000 personas.

Dicho esto, en esta presentación comenzaré con el principio de justicia ambiental, en el sentido de que hoy tenemos un derecho humano afectado, que tiene que ver con el medio ambiente, como derecho humano de segunda generación; el principio de equidad intra- e intergeneracional, que tiene que ver con lo que ha fallado la Corte Suprema de Alemania, en torno a si las normativas que se proponen son capaces de guardar tanto los derechos de los que vienen como los de quienes ya existen, y el derecho de vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que es una forma de visitar el principio de vivir en un ambiente libre de contaminación.

Además, abordaré el principio de democracia ambiental, que dice relación con el recientemente ratificado Acuerdo de Escazú; el Estado plurinacional, que en nuestra visión era mucho más sutil de lo que fue en el contexto final, pero esa será una reflexión para otro momento; el tema del cambio climático y la biodiversidad, como un principio importante, dada la vulnerabilidad que hemos tenido en nuestro sistema económico a través de los desbalances; la descentralización, ya que en mi trabajo en el Banco Mundial fue muy importante definir que las políticas de adaptación al cambio climático tienen mayor efectividad cuando hay más poder local, y, finalmente, el tema del agua.

Para profundizar en estos temas, partiré con el principio de protección a la biodiversidad.

Como sabemos, hoy en la zona central de Chile, en la cuenca del Maipo, del Mapocho y del Aconcagua, tenemos una sequía más permanente de lo que uno quisiera.

Hace poco, la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso arrojó un estudio que indica que los glaciares aportan gran parte del agua en sequía y, por lo tanto, son nuestros verdaderos embalses y seguros de vida para lo que viene por delante. En esa línea, los escenarios del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático -IPCC, por sus siglas en inglés- indican que, desde 1,5 grados hacia arriba de calentamiento global, nuestros glaciares pueden retroceder más del 98 por ciento, lo que pondría en tela juicio nuestras actividades económicas que dependen del agua.

El otro tema importante a tener en cuenta es la conservación.

Hace poco, Chile participó en la Conferencia de Diversidad Biológica de la ONU (COP15) en Montreal, instancia en la que se habló de la importancia de resguardar el 30 por ciento del planeta, en cuanto a sus ecosistemas representativos, tanto de mar como de tierra.

En ese contexto, cabe señalar que nuestro país cumple con estos estándares a nivel general, con 36 por ciento de protección, aunque hay muchos estudios, incluyendo el de Anthony Waldron, que salió el año 2020, que indica que los beneficios de la conservación están cinco veces por sobre los costos.

En el caso de Chile, por ejemplo, la conservación de los parques marinos permite la recuperación de especies, como han indicado los recientes informes de la Subsecretaría de Pesca, donde se señala que el bacalao de profundidad, que alguna vez tuvo más del 95 por ciento de pérdida en Magallanes, hoy está recuperando su población. Esto tiene que ver con la actividad del parque marino Cabo de Hornos, con la del parque Yaganes, en Argentina, así como también con la actividad de los parques marinos del archipiélago de Juan Fernández, en donde se están recuperando especies que habían desaparecido por la sobrepesca.



En el fondo, esto tiene que ver con no matar la gallina de los huevos de oro y permitir que estas especies se reproduzcan de una forma sustentable, sin que ello genere un colapso ambiental.

Por otra parte, la conservación ecológica, con más del 40 por ciento de la Patagonia protegida, también tiene beneficios para el turismo, ya que la gente ve a Chile como uno de los parajes más importantes del mundo, debido a la conservación del ecosistema de la Patagonia.

Así como hace quince años sir Nicholas Stern lanzó el informe Stern, que le encargó el gobierno del Reino Unido, hace dos años salió el informe Dasgupta, que tiene que ver con la pérdida de la biodiversidad.

En ese informe, hay una frase muy potente, que incluso impulsó al Banco Central a crear un Comité de Capital Natural, que sesiona todos los años y fue lanzado por el actual ministro Mario Marcel. La frase señala: “No hables del progreso si estás arruinando las bases en que tu progreso se construye. Hemos visto un gran desarrollo económico, pero ha sido a costa de devastar la naturaleza y eso está ocurriendo porque nadie paga por usar esos recursos que nos pertenecen a todos.”.

Esta frase surgió en plena pandemia, período en el cual hemos visto que tres de cada cuatro enfermedades emergentes son de origen zoonótico y tienen que ver con el desequilibrio que afecta a los ecosistemas, en cuanto a la expansión y la pérdida de hábitat. En esa misma línea, tenemos la exposición del ser humano a zonas que causan que nos encontremos con nuevas variantes, como ya ocurrió con el covid-19 y vemos actualmente con la gripe aviar. En el fondo, esta es una amenaza estructural, según el Foro Económico Global.

Respecto de las indicaciones que se presentaron, hay un nuevo artículo que señala: “La Constitución reconoce la necesidad del respeto y protección del medio ambiente y la naturaleza, y la de conservar, preservar, restaurar y regenerar sus funciones y equilibrios, que comprenden los ciclos naturales, los ecosistemas y la biodiversidad”, entendiéndose que hace un tiempo ya el consenso económico es que no se trata de un desarrollo económico a costa de la naturaleza, sino que el resguardo permite un crecimiento y bienestar de mayor duración.

También hay otro artículo, que dice: “El Estado de Chile asume un compromiso global por la conservación del patrimonio ambiental y, en especial, con la reducción de sus emisiones nocivas a la atmósfera. Promoverá internacionalmente estos fines y cooperará para su consecución.”.

Otro artículo que también se presenta en las indicaciones, tiene que ver con lo siguiente:” Los bienes que la naturaleza ha hecho comunes a todas las personas, como el mar, el fondo marino, el agua, el aire, las playas y riberas, serán objetos de especial protección para el Estado, debiendo la ley definir su regulación, resguardando de su integridad y sostenibilidad. La ley garantizará el acceso responsable a las montañas, riberas de ríos, mar, playas, lagos, y los demás bienes que determine.”.

Y también hay un artículo específico que introduce otro concepto del artículo 189 C, que habla de que el Estado tiene el deber de custodiar la naturaleza, garantizando la integridad de sus ecosistemas en beneficio de las generaciones presentes y futuras -que es un concepto muy importante-.

2. Tratándose de bienes públicos, este deber exige, además, que todo uso privativo se autorice mediante los títulos correspondientes, en conformidad con la ley, justificado en el interés público y el beneficio colectivo.

3. El cumplimiento de los deberes constitucionales de custodia de la naturaleza, podrá reclamarse por medio de acciones y de conformidad a los procedimientos que determine la ley.”.

Finalmente, el 189 D, señala: “1. El Estado deberá proteger especialmente el medio ambiente marino, la biodiversidad, los glaciares y el paisaje, para lo cual cuenta con instrumentos de ordenación del territorio y de la zona costera, la gestión integrada de cuencas, el sistema de declaración de áreas protegidas públicas y privadas, y los demás instrumentos que establezca la ley.



2. Asimismo, deberá prevenir y controlar la erosión y la contaminación, resguardando la calidad de vida de la población en la forma que determine la ley.

3. El Estado podrá crear y promover áreas protegidas públicas y privadas, así como la preservación del patrimonio natural y cultural, en la forma que determine la ley.”.

Entonces, estos son distintos artículos que todos tienen mérito, en cuanto al objetivo de resguardar la biodiversidad con esa mirada no de la conservación ecológica porque sí, sino que tiene que ver con el bienestar del ser humano, como he indicado en los distintos antecedentes que he presentado.

Al mismo tiempo, hay otro principio que aparece en las indicaciones, que tiene que ver con: “La protección medioambiental se guiará por los principios de prevención, precaución, no regresión, justicia ambiental, equidad y justicia climática, y aquellos que establezca la ley.”.

Voy a explicarles un poco qué significa cada uno de estos.

El principio de prevención tiene que ver con el antiguo principio precautorio que, ante la ausencia de conocimiento, se actuará preventivamente. Ese es un principio que guía la intencionalidad ambiental, el Acuerdo de Escazú, entre otros.

También está el de no regresión, es decir, se entiende que los avances no pueden ser borrados o retrocedidos; las derogaciones de normas ambientales que permitan un retroceso en resguardo a la salud serían en este contexto inconstitucionales. Este es un principio que también aparece en el Acuerdo de Escazú y en la Convención Marco de Cambio Climático, en el contexto del Acuerdo de París, y también aparece la temática de justicia climática, que es novedosa, en el sentido de que lo que nosotros hagamos hoy va a determinar las capacidades futuras de desarrollo, lo cual tiene que ver nuevamente con un elemento nuevo respecto de que no se trata solo del bienestar de los que están, sino que de los que vienen.

Finalmente, el principio de equidad intra- e intergeneracional aparece en el artículo 188, que señala: “El Estado debe orientar su acción a alcanzar un equilibrio entre la protección de la naturaleza y el medio ambiente con el desarrollo económico y el progreso social -estamos completamente de acuerdo-, teniendo presente a las generaciones futuras.”, que es una salvedad importante, en tanto a que acá les voy a mostrar algunos antecedentes, pues no estamos hablando de un menor bienestar, sino de un mayor bienestar, con mayor duración.

Voy a darles un ejemplo súper claro, que siempre debería estar en nuestra retina.

El cambio climático en Chile, hace mucho tiempo, no tiene un debate en cuanto a su origen, y, en ese contexto, nosotros tenemos una discusión que es bien honesta con respecto a los impactos. Sin embargo, hay quienes dirán que el resguardo climático puede afectar actuales oportunidades de desarrollo.

A Swiss Re Group, que es una reaseguradora, que hace mucho tiempo está trabajando con este tema, no le interesa la ideología en torno al cambio climático, que es limitada, pero en algunos lugares existe, porque ellos están pagando una cuenta que crece año a año. La cantidad de activos que son asegurados crece y hay un riesgo de que el costo sea tal que se haga imposible asegurar activos.

En ese contexto, en su informe de 2021, indica que Chile puede perder un 27 por ciento de su crecimiento económico en los escenarios climáticos más extremos. Entonces, cuando uno piensa en el bienestar de largo plazo, perder dos décadas de crecimiento, es una amenaza profunda.

Por otro lado, me tocó apoyar al gobierno de Chile en su trabajo de carbono neutralidad al brindar la ayuda a la presidencia de la COP25, donde pudimos hacer un estudio, en que el Banco Mundial determina que la carbono neutralidad no solamente no le quita crecimiento económico, sino que suma crecimiento económico al país, y la actualización reciente que hizo el BID indica que si adelantamos estas actividades, es decir, adelantamos los beneficios directos -no estamos hablando de beneficios en salud- a la economía de tener acceso a un transporte y energía de menor costo, va a tener un mayor crecimiento económico.



Si uno quisiera también empezar a ver los estudios que ha hecho Acera AG, entre otros, con respecto a adelantar la carbono neutralidad, en cuanto al sector energético, nos encontramos con que esto gatillaría una gran cantidad de inversiones adicionales que, en la práctica, terminarían con menores costos.

Finalmente, en la adaptación al cambio climático, que ha sido postergada históricamente, me tocó trabajar en el Banco Mundial, en representación de la actual jefa del FMI, Kristalina Gueorguieva, en donde sacamos un estudio de la Comisión Global de Adaptación, que presidía Ban Ki-moon, Kristalina Gueorguieva y Bill Gates, en que analizaban cuáles eran los beneficios de la inversión en adaptación, y hay cosas que aparecen y emergen en Chile también.

Primero que todo, tener un sistema de alerta temprana vale la pena. Sabemos que el viernes va a llover fuerte, pero sabemos que en dos semanas más también vamos a tener mejor información.

Por otro lado, la resiliencia en la infraestructura. Chile hace mucho tiempo, por lo menos desde 2017, tiene en escenarios climáticos el diseño de su infraestructura de obras públicas; así, el puerto de San Antonio, entre otros, tienen ese tipo de diseño.

Pero, también, por otro lado, aparece el hacer más resilientes los sistemas de aguas.

Chile, hoy día, en la zona central, con la inversión de Aguas Andinas, que permiten tener una mayor duración del suministro de agua, a través de las inversiones en los estanques de Pirque, permiten que los eventos de los años 2015 y 2017, que quitaron la operación de agua potable y que significó el cierre de la actividad económica, ya no estén ocurriendo, porque hay una inversión en adaptación.

Finalmente, la protección de ecosistemas costeros tiene tremendos beneficios y, en vista del alza de marejadas, también tiene sentido esa conservación del borde costero en forma prioritaria.

Avanzando, aparecen artículos, que dicen: “El Estado deberá implementar medidas de mitigación y adaptación en atención a la crisis climática...”. Y otro artículo más específico habla de la urgencia climática y de dejar puesta la economía carbono neutral, es decir, que la carbono neutralidad, de la cual depende el bienestar futuro de Chile, quede constitucionalmente consagrada y fortalecer lo que hoy día está en la Ley Marco de Cambio Climático.

Respecto de la democracia ambiental, hay algunos elementos de ello en el texto propuesto, que hablan del derecho a la información ambiental y de la participación ciudadana en materias ambientales.

Mi experiencia, como ministro de Medio Ambiente, ha sido que, en las condiciones actuales del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, aquellos proyectos que han tenido una mayor participación ciudadana y una consulta indígena rigurosa son aquellos que han tenido permisos a firme.

Hoy, proyectos como Quebrada Blanca Fase 2, que me tocó tramitar casi cuatro años y que terminó aprobado, en 2018, da cuenta de ello. Cuando uno no acorta camino y hace las consultas como corresponden, los permisos ambientales terminan a firme, porque resguardan los derechos de las personas.

El tema del derecho de aire limpio quería resguardar, porque no hay ningún tema con respecto a eso propuesto. Solamente quería destacar un par de temas que han aparecido al respecto.

“Toda persona tiene derecho al aire limpio durante todo su ciclo de vida.”, que fue uno de los temas que apareció en el texto pasado. ¿Por qué les digo que esto es importante? Porque hay dos antecedentes superclaros: Chile tiene la mayor cantidad de muertes por contaminación atmosférica de Latinoamérica; per cápita, Chile no contamina más que el resto de la región; probablemente tiene el transporte, industria y calefacción más limpia de la



región; sin embargo, la mala condición de ventilación propia de dos cordilleras y un valle central que impide la ventilación hace que nuestro desafío sea más grande.

Cuando uno habla de beneficios económicos, en ese contexto, a mí me tocó llevar a cabo la estrategia de descontaminación, que impulsó el entonces ministro Pablo Badenier, en donde teníamos una serie de planes de descontaminación que permitieron, objetivamente, reducir entre 2013-2019, previo a la pandemia, en torno a 500.000 consultas de urgencia por enfermedades respiratorias en niños, fundamentalmente, y, por tanto, hay un vínculo directo en el tema que hoy día es la principal amenaza a la salud del ser humano, en cuanto tema ambiental, donde cerca del 40 por ciento de los cánceres al pulmón y un tercio de las enfermedades cardiovasculares se asocian a un alza de contaminación atmosférica.

¿Por qué lo menciono? Porque también Chile recientemente apoyó la Declaración de la Asamblea General de la ONU, de 2022, en donde se habló de que el aire limpio o el ambiente limpio es un derecho humano; por lo tanto, en este tema, que hoy día se ve un poco dificultado, es importante avanzar, entendiendo, por ejemplo, que muchas de las normativas ambientales que ha intentado impulsar el Ministerio del Medio Ambiente han sido derogadas ante el Tribunal Ambiental, fruto de los antecedentes que se puedan presentar. Entonces, en el fondo, las normativas ambientales y los reglamentos son débiles frente a lo que podría ser un marco constitucional más potente para poder reafirmarlo.

Finalmente, el tema del agua. Acá hay un tema de priorizar consumo humano que se viene conversando hace mucho tiempo. Les voy a dar algunos antecedentes con respecto a eso.

Primero que todo, hay un artículo propuesto que habla de la concesión temporal. Hay un tema que, como antiguo representante ante la OCDE de la evaluación de desempeño ambiental, me ha causado mucho interés y preocupación: la concentración de los derechos de agua otorgados en forma perpetua es un problema de competitividad para el país. En definitiva, un régimen de concesiones revocable pareciera ser más sensible. El error del texto pasado fue una transición indeterminada. Yo creo que esa transición tiene que ser larga, por lo menos veinte o treinta años, pero, en el sentido de que hoy día tenemos un régimen de derechos de agua y uno de concesiones de agua para temas nuevos, como recomendó la OCDE, en 2016.

Entonces, una parte importante de estos ha sido abordado por el Código de Aguas; sin embargo, los derechos existentes son un problema, en el sentido de que en los debates que he tenido por lo menos yo de esto, hay un estudio en el Journal of Water hace dos años, en que aparecía que si tenemos un Gini de concentración de riqueza importante, en el agua es aún más; estamos hablando de arriba de 0.99; el 1 por ciento de los dueños tiene el 70 por ciento de los derechos de agua y eso es un problema, a todas luces, a la competitividad y, por tanto, es fundamental que haya un régimen de concesiones, porque esos derechos fueron otorgados en forma gratuita, y nos encontramos, muchas veces, con estos absurdos de que, habiendo sido otorgado este derecho en forma gratuita, el privado vende al Estado el agua para camiones aljibe en zonas como Putaendo, como determinó hace poco un estudio en donde se veía el origen de esta agua. Entonces, es un tema de competitividad, es importante, y por eso se presenta este régimen de concesión temporal.

En temas de descentralización, ahí quiero comentar que muchas veces el hecho de que haya limitaciones en el gasto público en cuanto a impuestos, tributos verdes, correctivos como llama el Ministerio de Hacienda hoy día, el hecho de que no puedan ser utilizados con la finalidad de poder ayudar a la transición, o no puedan ser otorgados en forma regional, causa problemas importantes y, por lo tanto, hay un artículo que se presenta respecto de la protección ambiental o identificación regional o local.

Quiero destacar por qué esto es importante. La OCDE hizo un estudio hace poco, que analiza el gasto público y la centralización del gasto en Chile.

Hoy día, 80 por ciento del gasto público está determinado en Santiago, un 10 por ciento a través del FNDR y los gobiernos locales solamente un 10 por ciento, y eso le resta efectividad a poder llevar a cabo las actividades que les acabo de explicar con respecto a, por ejemplo, adaptación al cambio climático. Entonces, el bajo gasto público y baja descentralización, en la OCDE es identificado como un problema para el desarrollo del país y, por tanto, es fundamental otorgar este tributo para que pueda ser determinado en forma regional.

Por otro lado, la encuesta que encargó la PUCV en 2020 a Ipsos indica que hay un gran apoyo para que los tributos verdes generados, por ejemplo, en termoeléctricas u otras



actividades económicas puedan ser establecidos y determinados sus gastos regionalmente. Eso es algo en lo que está completamente a favor el mismo sector. El hecho de que haya treinta millones de dólares, más o menos, que se recauden en Quintero y Puchuncaví y que puedan ser priorizados sus gastos en la zona tiene tanto apoyo de las mismas empresas como de la ciudadanía. Por tanto, ese tipo de cambio, yo creo que es interesante de considerar, en vista de remediar los pasivos ambientales que van generando estas actividades económicas. Es una forma similar a lo que ha hecho Estados Unidos con su Superfund en su momento, donde distintos financiamientos permitieron establecer un fondo de remediación.

Solamente, al finalizar, quiero comentar que los temas ambientales aparecieron altamente mencionados en las ELA de la Presidenta Bachelet; los temas del respeto al medio ambiente siempre, en toda etapa, fueron vistos como de mayor consenso; también así el deber de protección y conservación de la naturaleza, aparece como número 1 de los deberes del Estado y, finalmente, en las encuestas que han aparecido en distintos lugares han hablado de que estos son temas que aparecen como de mayor consenso dentro de cualquier configuración de proceso constitucional.

En particular, estoy seguro de que esto probablemente ha cambiado desde el 4 de septiembre, pero pareciera ser que es importante dentro de la decisión de voto y apoyo hacia mirar y brindar a esta Constitución las herramientas para enfrentar los desafíos del siglo XXI; también resguardar que el tema del agua aparece como el principal y de mayor preocupación en estos temas.

Si quieren profundizar en esto por alguna razón, junto con la Flacso se desarrollaron una serie de documentos para el proceso pasado, que están disponibles para su uso y análisis.

Esa sería mi presentación.

Muchas gracias.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta). - Muchas gracias, don Marcelo Mena.

Le agradezco su presentación.

Tiene la palabra el comisionado Flavio Quezada.

El señor **FLAVIO QUEZADA**. - Muy buenos días.

Señora Presidenta, saludo a las comisionadas y comisionados que nos acompañan hoy, así como a nuestros invitados. Les agradezco la generosidad de venir a ilustrarnos desde sus conocimientos.

Yo tengo una duda, porque usted explicó que Chile tenía la tasa de muerte por contaminación más alta de Latinoamérica; no obstante, que se produce contaminación en términos muy similares al resto de los países.

Solo quisiera saber si hay algún desglose de esa información respecto de si esto impacta de manera más fuerte en ciertos sectores socioeconómicos y, en particular, de niños y niñas. Esto para mí es muy importante, porque tal como lo conversamos ayer, la autonomización del derecho a un medio ambiente sano, en el contexto europeo, ha sido a raíz de diversos derechos; uno de ellos es el derecho a la vida y, por lo que veo aquí, la efectividad del derecho a la vida es algo que está en juego precisamente en este capítulo que nosotros tenemos que abordar.

Entonces, quisiera saber si existe información sobre cómo impacta por sector socioeconómico y, en especial, a niños, niñas y adolescentes.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta). - Tiene la palabra don Marcelo Mena.

El señor **MARCELO MENA** (expositor). - Señora Presidenta, efectivamente hay una vasta literatura, incluso chilena, respecto de estos impactos. De hecho, el profesor Cifuentes sacó un estudio que mandató el Ministerio del Medio Ambiente que indicaba que no solamente afecta a las personas de menores recursos, sino que aquellas, por enfermedades base, son más vulnerables al impacto de esta contaminación atmosférica.

Entonces, es doblemente cruel, en el sentido de que afecta a los que menos pueden y que, al mismo tiempo, son los que están menos preparados para tenerlo.

Al mismo tiempo, quiero destacar que, en la reducción de consultas de urgencia, en torno a los 500.000 casos que indiqué, basado en lo observado por el sistema hospitalario público,



alrededor del 70 por ciento de ellas estaban referidas a niños de entre 0 y 14 años, en el sentido de que hay un conocimiento de que los niños, incluso los que están por nacer, tienen una muy alta vulnerabilidad a esta contaminación atmosférica y, por tanto, tiene un efecto persistente, en el sentido de que un niño respira más volumen con respecto a su propio tamaño. Es como si fuera un filtro, versus una persona que tiene una relación de tamaño versus el volumen que respira, que es menor, lo que hace que la cantidad de masa de contaminantes que va acumulándose es mayor en términos de su masa corporal con el tiempo, y eso hace que sean particularmente vulnerables. El otro grupo está por sobre los 65 años.

¿Por qué planteo esto? Porque la Organización Mundial de la Salud (OMS) actualizó recientemente sus recomendaciones con respecto a la calidad del aire, la primera recomendación desde 2005, y rebaja los valores recomendados de diez microgramos por metro cúbico anual a cinco. Eso, en Chile, solamente se cumple en la ciudad de Punta Arenas, y gran parte de las ciudades de Chile están por sobre eso, y las del mundo también.

Por lo tanto, la Unión Europea está analizando dentro de sus normativas ambientales tener un *plateau*, bajar de su norma actual, que es más laxa que la chilena, de 25 a 10 y a 5 en un período. Eso no se va a lograr de la noche a la mañana, pero es un horizonte al cual uno debería aspirar.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta). - Tiene la palabra el comisionado Jaime Arancibia.

El señor **JAIME ARANCIBIA**. - Señora Presidenta, agradezco al profesor Marcelo Mena por su interesante exposición.

Tengo dos preguntas breves. La primera es, dado que mencionó los Encuentros Locales Auto convocados (ELA), que eran estos encuentros ciudadanos o el ejercicio constitucional -se podría decir- de la ex-Presidenta Bachelet, ¿le parece que el resultado de esos ELA quedó bien reflejado en el proyecto de Constitución que presentó la Presidenta Michelle Bachelet en marzo de 2018? ¿Le parece que quedó bien abordado? Si lo recuerda, porque a lo mejor no tiene a la vista el texto, para concluir si se produjo, fruto de esos ELA, una acogida por parte de la Presidenta respecto de la preocupación ambiental. La segunda pregunta es si ha tenido ocasión de ver -naturalmente, es de corto alcance la pregunta, porque es reciente- las enmiendas que hemos presentado para efectos de fortalecer el capítulo de medio ambiente en el actual proyecto. De ser así, ¿qué opinión le merece y qué sugerencia o comentario podría hacer?

Muchas gracias.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta). - Tiene la palabra don Marcelo Mena.

El señor **MARCELO MENA** (expositor). - Efectivamente, uno podrá ver el contexto de lo que fue el año 2017, cuando se presenta ese texto, en donde Chile no se había comprometido a un carbono neutralidad, ni tampoco existía el informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) de 1,5 grados, que indicaba que la ventana de oportunidad para la carbono neutralidad se cerraba.

Por tanto, uno podría decir que era otro contexto, al mismo tiempo, con la finalidad de presentar un texto que iba a ser ratificado por el Congreso Nacional en ese momento.

Entonces, sin querer hablar por la misma Presidenta, pero es claro que probablemente el texto, en otro contexto, habría sido distinto al presentado en ese momento.

Entonces, creo que esa sería una explicación de que solo haya sido acogido parcialmente, y temas como la carbono neutralidad o la biodiversidad, entre otras cosas, no tuvieron el



alcance que se requiere hoy día, en vista de los mismos tratados que Chile ha ratificado, como Escazú, entre otros.

Por otro lado, me tocó revisar completamente el proyecto vigente, y por eso se gatilló una discusión por parte del mundo ambiental para tratar de ayudar a enmendarlo.

Lo que me pareció, de lo que se propuso inicialmente, es que no necesariamente reflejaba, ni siquiera, lo que el *establishment* económico determina hoy como importante.

Hoy, el Banco Mundial ve el cambio climático como un *hazard* estructural al bienestar de las personas. Hace tiempo que se dejó de pensar en el desarrollo económico versus el desarrollo ambiental y social, sino que van de la mano.

Por tanto, en lo personal me parecía que algunas definiciones con respecto a eso me recordaban el primer gobierno del retorno a la democracia, en donde el contexto era completamente distinto; me recordaban las razones por las cuales se justificaba el proyecto de la central hidroeléctrica Ralco, en que, por el desarrollo económico, se desplazaban comunidades indígenas, cosa que gatilló que muchos de nosotros nos sumáramos al movimiento ambiental, de todas maneras, por haber conocido a Nicolasa Quintremán, entre otras personas.

En ese contexto, me parece que esta versión 2.0 no solamente se pone a la altura de los desafíos que hoy día está poniendo, sino a la altura de lo que Chile ha asumido como Estado; porque no fue un gobierno de izquierda el que se comprometió con la carbono neutralidad, sino un gobierno de derecha, y fue un consenso político y económico que se dio.

Por tanto, viendo esa ausencia, me llamó la atención que ese nivel de consenso que ha tenido Chile en los temas ambientales no estuviera reflejado en el texto propuesto.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta). - Tiene la palabra la comisionada Horst.

La señora **BETTINA HORST**. - Señora Presidenta, agradezco la presentación de nuestro invitado.

(La comisionada Horst solicita proyectar la segunda lámina)

Imagino que este estudio que se presenta fue hecho probablemente hace unos dos años, ¿no es cierto?

Respecto de estos diez puntos que aparecen acá y después del rechazo del 4 de septiembre, me gustaría saber si en alguno de esos diez puntos ha revisado, quizás, lo que se estaba planteando en ese momento.

Acá hay conceptos que claramente fueron debatidos el año pasado y rechazados ampliamente, como establecer un Estado plurinacional, y quizás hay otros más.

Entonces, me gustaría saber respecto de esto en qué materias los autores de este estudio han revisado su posición o si mantienen todo, tal como hace dos años atrás. Eso, por un lado.

Por otro lado, en la presentación se hablaba del tema de la falta de centralización tributaria, financiera, cosa que comparto ciento por ciento, y también se plantea que, frente a ello, uno debería establecer que los impuestos verdes -como se han llamado- debiesen quedar en regiones.

Hoy el gobierno está en un proceso de revisar los impuestos verdes con impuestos correctivos, pero me gustaría saber cuál es el análisis de ustedes en relación con cuánto se



recaudaría, para efectos de saber cuánto aumentaría la descentralización en esa línea, compartiendo la necesidad de descentralizar.

Hoy día los gobiernos regionales representan el 3 por ciento del gasto total, y menos, incluso, y los municipios representan cerca del 10 a 12 por ciento, dependiendo de cómo se mida, que es un tema que se está abordando en la Subcomisión 1, de Sistema Político, Reforma Constitucional y Forma de Estado.

Entonces, quiero entender, cuando se plantean impuestos correctivos, los impuestos verdes, ¿cuánto es el impacto en materia de descentralización? Porque, por lo que uno observa, en general, los impuestos correctivos recaudan bastante poco.

Entonces, una cosa es plantearlo desde un punto de vista medioambiental, pero otra cosa es desde un punto de vista de descentralización del Estado; entonces, pregunto para entender mejor eso.

También respecto de las indicaciones presentadas, acá se analizaron varias indicaciones. No sé si usted se las propuso a las comisionadas, porque imagino que uno siempre se apoya en distintos asesores. Usted destacó algunas, y yo quiero saber respecto de las otras.

Ahí hay una que presentamos nosotros -yo, en lo personal, junto con otro grupo de comisionados- que habla de una reformulación del actual Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), que busca darle mayor autonomía a través de un órgano colegiado y aislarlo, quizás, un poco más del vaivén político, y me gustaría saber si ha podido revisarlo y qué opinión le merece esa indicación.

También quiero entender, desde la institucionalidad que hemos desarrollado desde 2010 en adelante, con la instalación del Ministerio del Medio Ambiente, y a nivel constitucional, ¿qué se ha frenado respecto de...? Hoy tenemos un ministerio, un Servicio de Evaluación Ambiental, tribunales ambientales, una superintendencia. ¿Qué otras cosas se han frenado, quizás, por no estar en la Constitución? ¿Qué otras cosas, con las redacciones que usted acá propone, se podrían desatar para avanzar en esa línea?

Gracias.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta). - Tiene la palabra el señor Marcelo Mena.

El señor **MARCELO MENA** (expositor). Señora Presidenta, claramente, por el Estado plurinacional como mención dentro de lo que podría haber sido una definición, fue algo que concitaba consenso dentro de nuestro grupo; pero la exacerbación de esa presencia en decisiones, probablemente no tuvo... Si bien uno puede estar de acuerdo con la expansión de la consulta, entre otras cosas, probablemente, no contó con la pedagogía para poder mostrar la importancia de eso.

Por tanto, creo que eso no es viable hoy, sinceramente, y sobre el reconocimiento de los pueblos originarios, claramente, pero veremos cómo es la constitución misma de lo que va a ser la nueva convención o Consejo Constitucional, para ver si eso va a ser viable.

En lo personal, creo que el Convenio 169 de la OIT ha cumplido un excelente rol. Probablemente, poder clarificar su operación va a ser facilitado, pero no creo que hoy sea viable una mención más allá del reconocimiento de los pueblos originarios.

Con respecto a los... y sería el único de los temas, porque estoy seguro de que en otros espacios este número 7, que tiene que ver con equidad de género, que aparece entre los objetivos de desarrollo sustentable, va a ser mencionado. Hay literatura clara que indica que una sociedad más diversa es más productiva; la inclusión de mano de obra con elementos de igualdad de género permite un crecimiento económico mayor, como han indicado los estudios del BID, impulsados por el economista jefe Eric Parrado, entre otras cosas.



En cuanto a los impuestos correctivos, Kristalina Gueorguieva habla justamente de que estos son impuestos que impulsan la inversión, porque permiten reemplazar un tipo de economía por otra, una especie de creación destructiva y que permite una mayor inversión. Por lo tanto, en ese contexto, lo que el FMI determina en su estudio, que es lo que recomienda, es que un impuesto verde a lo que recomienda su valor, y esperemos que sea lo que impulse el gobierno, de 30 dólares inicialmente, apuntando a 75 dólares hacia finales de la década, permitiría superar el 1 por ciento del PIB de recaudación; pero, al mismo tiempo, y más importante, aceleraría el cierre de termoeléctricas a carbón, impulsándolo con una mayor inversión de energías renovables y, probablemente, con un escenario de costo energético menor.

En ese contexto, también los impuestos correctivos para automóviles permitirían corregir el problema que tenemos hoy de la dieselización del transporte liviano que, si bien en el caso del transporte pesado no hay reemplazos y por tanto es difícil que eso sea abordado, en el contexto del transporte liviano sí hay un incentivo para utilizar el transporte más sucio, que es el diésel, y eso ha significado que hayamos pasado de 0 por ciento de parque vehicular liviano diésel a en torno a un 20 por ciento, y eso ha sido a costa de la salud de las personas y de quienes respiran el aire de las calles de Santiago centro, incluso, porque ahí se nota con mayor intensidad. Por lo tanto, creo que ahí hay una tremenda oportunidad.

Lo que se recauda en cada lugar hoy es en torno a los 30 millones de dólares en un polo termoeléctrico, como pueden ser Huasco o Quintero-Puchuncaví.

¿Por qué aparece esto como un tema? Porque durante el gobierno de la Presidenta Bachelet se inició algo que continúa hoy, que son los Programas para la Recuperación Ambiental y Social, que son diagnósticos propios del sector privado, público y de la sociedad civil, lo que significó tres tomos distintos: en Huasco, Quintero-Puchuncaví y Coronel, que simplemente no han sido ejecutados.

Tienen que ver con necesidades de la sociedad civil que han visto que no se han llevado a cabo y, por tanto, ese financiamiento de remediación vendría bien, y poder replicar lo que en algún momento se hizo con Arica con polimetales, en donde la remediación ambiental y remoción de metales pesados permitió avances ambientales en la zona y también la recuperación.

Con respecto al Servicio de Evaluación Ambiental, hemos estado proponiendo, mediante el Centro de Acción Climática de la PUCV, distintos tipos de modificaciones. Claramente, las instancias políticas son redundantes y, al mismo tiempo, tienen pocos incentivos de tomarse, en el sentido de que, tanto en evaluación ambiental regional como comité de ministros, o bien se politiza una decisión que debería ser técnica, que, al mismo tiempo, el Tribunal Ambiental no considera en sus decisiones finales y, al mismo tiempo, también, cuando las decisiones son impopulares, se demoran en tomar.

En ese contexto, está documentado que hay decisiones como Hidroaysén, como Los Rulos, que pasaron tres a cinco años sin que se tomara una decisión, y eso no tiene nada que ver con el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, sino con una decisión política, que es redundante, y que, al mismo tiempo, si no lo considera el Tribunal Ambiental como parte de sus decisiones, entonces, pareciera ser que es una etapa redundante.

Por tanto, el Servicio de Evaluación Ambiental debería terminar en sus etapas regionales y nacionales la decisión final con respecto a los informes técnicos que tenga a la vista.

Ahora, con respecto a constitucionalizar eso, creo que quizás es más fácil fortalecer el Poder Ejecutivo en lo que es la carrera funcionaria.

Aprovecho de comentar que la profesionalización de las subsecretarías, aunque no nos lo han preguntado, pero como es el caso de los subsecretarios permanentes, como ocurre en democracias europeas, parece ser una forma mucho más potente y una mirada de Estado, más que querer resolver vía Constitución algo que puede ser visto vía legislativa.



La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta). - Muchas gracias, don Marcelo Mena.

El señor **MARCELO MENA** (expositor). - Perdón, sobre el último tema.

¿Por qué no pudimos hacer...? Todo esto parte de un chat que hicimos en su momento con la exministra Ana Lya Uriarte y distintos actores, post estallido social, cuando se empezó a discutir qué nos faltaba, qué no tuvimos la chance de poder hacer.

Primero que todo, un decreto supremo que establece un plan de descontaminación; por ejemplo, hoy es altamente vulnerable tanto por Contraloría, por Tribunal Ambiental, entre otras cosas, y han sido derogados decretos supremos, como el caso de la norma secundaria de **baldía**, entre otras cosas. Entonces, hay una debilidad jurídica de las actividades que se pueden limitar.

Voy a dar un caso muy claro. Normas de emisión para calefactores: hoy está prohibido utilizar un calefactor a leña en Santiago, pero no está prohibida la venta de la leña, siendo que su uso en calefactores es ilegal, ni tampoco está prohibida la venta de un calefactor a leña, cuyo uso es ilegal en Santiago.

Hoy existe una norma que prohíbe el uso de motores de dos tiempos, no se puede utilizar esa clase de motores, que muchas veces vemos en los vehículos de reparto, en las bicimotos, que son ilegales. No se pueden utilizar, pero perfectamente se puede vender un motor cuyo uso es ilegal en Santiago.

Y tercero es la... hoy tenemos la carbono neutralidad, cierre de termoeléctricas, acuerdo voluntario. Si Chile quisiera hacer un cierre obligatorio vía ley de termoeléctricas a carbón, probablemente sería inconstitucional en la Constitución actual y, por lo tanto, eso inhibe de, siquiera, promover ese tipo de acciones.

Muchas gracias, Presidenta.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta). - Muchas gracias, don Marcelo.

Reiteramos nuestro agradecimiento por su buena disposición, no solo la presentación, tan rigurosa y seria que nos hizo, sino, además, por contestar las preguntas de los distintos comisionados.

Comisionados, quedan exactamente dos minutos. Pido la autorización para prorrogar la intervención de don Marcelo Mena, pero antes voy a preguntarle si puede permanecer unos minutos más, porque, en caso contrario, tendríamos que formular las preguntas por escrito.

(Los comisionados y el invitado asienten sin activar sus micrófonos)

Muchas gracias.

Tiene la palabra el comisionado Alexis Cortés.

El señor **ALEXIS CORTÉS**. - Señora Presidenta, quiero agradecer la presentación del exministro Mena, muy ilustrativa respecto de los debates que estamos dando frente a una temática que es urgente.

Tengo dos preguntas que buscan recoger parte del debate que hemos estado dando en la última semana en esta Subcomisión. Una de ellas es un tanto básica, pero creo que puede ser bastante útil para aclarar ciertas discusiones que hemos estado dando.



Primero, respecto de la importancia de determinadas categorías, y cómo somos capaces de resguardar de mejor manera el medio ambiente, la naturaleza y la biodiversidad. Ha habido una discusión en la Subcomisión respecto de que bastaría con abordar únicamente la protección del medio ambiente, lo que ya recogería otros conceptos, como el de naturaleza y biodiversidad.

Me gustaría que nos pudiera ilustrar respecto de la distinción de esos tres temas, de esos tres conceptos, y de la pertinencia de su consagración con formas de protección específica.

Otra pregunta, que también recoge parte de las preocupaciones que se han manifestado en nuestros debates, es la importancia que tienen determinados principios para el derecho ambiental y cómo estos pueden orientar la toma de decisiones en determinados órganos competentes en materia de derecho ambiental.

Por último, una pregunta sobre aguas, que está abordada en este capítulo, pero que también interseca el capítulo de Derechos Sociales, en particular respecto de la propiedad, y si tuvo oportunidad de revisar las enmiendas propuestas, tanto al articulado como a las normas transitorias, respecto de la fórmula que se sugiere ahí, recogiendo el debate en torno al Código de Aguas, como un consenso nacional, que debería servirnos como referencia para tratar de ponernos al día con esta temática.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta). - Tiene la palabra el señor Marcelo Mena.

El señor **MARCELO MENA** (expositor). - Señora Presidenta, no soy de las personas que pensaba que tendríamos que tener largos artículos relacionados con el tema ambiental dentro del texto. Creo que con un fortalecimiento de los principios se podría lograr bastante.

El hecho de que la Corte Suprema de Alemania haya rechazado una ley de cambio climático del gobierno alemán, por no resguardar los derechos de futuras generaciones, da cuenta de que, con minimalismos, se puede lograr esto igualmente. Podría haber puesto algo largo sobre el carbono neutralidad o el principio de que entre generaciones podría ser igualmente potente.

Por lo tanto, no estoy de acuerdo con que se requiera un gran cambio, sino solo algunos principios que lo orienten. No obstante, hay algunas temáticas importantes, en cuanto a reconocer el desafío que significa la conservación de la biodiversidad, en vista de las crisis climáticas y de biodiversidad que hemos vivido.

La pérdida de hábitat y la extinción de muchas especies ha hecho que el planeta, y Chile en particular, sea muy vulnerables a esta pérdida de biodiversidad.

Si no tenemos biodiversidad en la producción forestal, por ejemplo, tendremos incendios de vastos tamaños que serán capaces de impactar profundamente la actividad económica del país. El problema de aquello es que, al mismo tiempo, se verán amenazados los compromisos climáticos que mantiene el país, porque hemos comprometido bajar nuestras emisiones, en el entendido de que hay sumideros que sean capaces de capturarlas, pero si esos sumideros se esfuman, como sucedió en 2017, que fueron capaces de generar la misma contaminación que toda la industria combinada, entonces, hace que ese compromiso de carbono neutralidad se vea amenazado.

Por lo tanto, no basta con mantenerlo en general. Es importante hablar de la biodiversidad como tal, de las razones por las cuales se protege; del cambio climático y de la carbono neutralidad. Se habla de la contaminación en general, pero hoy sabemos, como no sabíamos hace veinte años, que la calidad del aire es la principal amenaza a la salud de las personas y todos los impactos que tiene, como el tamaño del niño al nacer, padecer preclamsia en el embarazo, entre otras cosas, que tienen que ver con el nacimiento de los niños en un contexto contaminado. Hay altas tasas de este tipo de enfermedades en Temuco o Coyhaique, porque



las personas son expuestas a estos cancerígenos que son difíciles de procesar por parte del ser humano.

Por lo tanto, en los principios uno puede lograr bastante. Uno no tiene la esperanza de que haya un vasto texto que vaya más allá de lo que alguna vez imaginamos. En lo personal, los derechos de la naturaleza, entre otras cosas, son conceptos que requieren mayor discusión dentro de la misma academia para que conciten el consenso que se requiere y, por tanto, lo que fuimos capaces de concitar, como consenso nuestro, es gracias a los principios que se han demostrado.

Finalmente, en el tema de derechos de agua y de propiedad, uno entiende perfectamente lo que significa para un agricultor tener asociado a su terreno un derecho de agua.

Ahora, respecto del agricultor que tiene que comprar derechos de agua versus alguien que recibió estos derechos en forma gratuita, uno se podría preguntar qué significa eso y qué aspecto tiene para la concentración de la riqueza en Chile. Por lo mismo, uno debería pensar en un régimen de concesiones temporales revocables por mal uso, por contaminación, y que permita que no solo los que han adquirido estos derechos en forma gratuita y permanente, tengan este derecho, sino también las personas que quieran competir por su acceso.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta). - Tiene la palabra el comisionado Teodoro Ribera.

El señor **TEODORO RIBERA**. - Señora Presidenta, agradezco al profesor y exministro Mena su interesante exposición.

Quiero hacerle algunas preguntas al profesor, porque no sé si leyó las enmiendas, pero...

El señor **MARCELO MENA** (expositor). - Sí, las leí

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta). - Se las enviaron.

El señor **TEODORO RIBERA**. - Correcto.

En las bases se establece que debemos cuidar y proteger la naturaleza y la biodiversidad. Luego, en el título del Capítulo XIII nos referimos a la protección del medio ambiente, la protección de la sostenibilidad y la protección del desarrollo.

El concepto que utilizamos en el título, en el capítulo respectivo, es medio ambiente; pero introdujimos dos elementos más: la sostenibilidad, que podría ser un concepto disímil, distinto, pero no ajeno a la responsabilidad intergeneracional, podríamos considerarlo también comprensivo, y, finalmente, está el tema del desarrollo, que no solo se refiere al desarrollo económico, sino al desarrollo en términos más amplios.

¿Hay algún concepto que pudiéramos utilizar como omnicomprendido y respecto del cual existiera cierto consenso? Digo esto, porque cuando uno lee las enmiendas que se han presentado, hablamos de ecosistemas, biodiversidad, protección del medio ambiente, protección de la naturaleza, ecológicamente responsable, cuenca, comunidad esencial, eco sistémica, etcétera.

Entonces, ¿cómo generamos certeza jurídica con conceptos que quizás no tienen una especificidad tal de que entendamos todos lo mismo? Esta es la primera pregunta.

La segunda pregunta es que, si queremos tener un articulado más breve, probablemente, una de las posibilidades para ello sería referirse a principios, no a normas propiamente que



desarrollen. Efectivamente, hay algunos principios que están en la ley N° 19.300; hay otros que uno podría derivar del Acuerdo de Escazú, y otros que uno podría derivar de la ley sobre crisis climática; es decir, todos son de distinta naturaleza, de distintos padres.

¿Qué principios cree usted que podríamos incorporar y resguardar seguridad jurídica?

Planteo esto, porque, por ejemplo, si tenemos por un título la protección del medio ambiente, la sostenibilidad y el desarrollo, e incorporáramos el principio precautorio, probablemente dicho principio se alinea muy bien con el concepto de protección del medio ambiente, pero genera un ruido no menor en el tema del desarrollo, porque la barrera que coloca es de precaución mayor, y, en definitiva, en la duda hay que abstenerse.

Entonces, ¿qué principios podríamos consensuar? Porque en una de las indicaciones, por ejemplo, se habla sobre regenerar funciones y equilibrios, pero la regeneración en algunas industrias es virtualmente imposible. Es decir, si hubiera que regenerar, por ejemplo, la zona donde está Chuquicamata, que es una mina gigantesca a tajo abierto, Codelco tendría que dedicarse a ello durante los próximos años, lo que sería imposible. Lo mismo pasaría si tuviésemos que regenerar la reintroducción de animales en una zona, porque son situaciones extremadamente complejas.

Nuevamente: principios, pero considerando que la protección que tenemos por delante es medio ambiente, sostenibilidad y desarrollo, no solo un elemento.

Finalmente, en el tema de derechos de agua, lo que entiendo es que en la zona centro-sur la concentración de agua está en las empresas eléctricas, específicamente en la ex-Endesa. Yo soy de Temuco y recuerdo que los derechos de agua de los grandes ríos los tenían las empresas eléctricas, y luego, cuando se puso un gravamen por no uso, fueron soltando esos derechos, pero eran muchos derechos los que tenían concentrados, generando realmente un conflicto.

¿Cree que el Código de Aguas no ha introducido elementos en la dirección que usted señala? ¿Usted cree que este sería un tema constitucional?

Lo pregunto, porque nosotros ya incorporamos el derecho al agua como un derecho humano, la priorización del agua para el consumo humano, etcétera. Lo que también ya se acordó fue otra materia respecto del tema del agua y no quiero entrar en esa discusión acá; sin embargo, me gustaría que se pudiera referir a lo que mencioné.

Muchas gracias.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta). - Tiene la palabra el señor Marcelo Mena.

El señor **MARCELO MENA** (expositor). - Señora Presidenta, el artículo 2 de la propuesta, señala: “El Estado debe orientar su acción a la conciliación de protección de la naturaleza y mejoramiento del medio ambiente con desarrollo económico y progreso social”.

La razón por la que esto no basta es que, a través de múltiples evidencias, se ha determinado que cuando el Estado protege la naturaleza, contribuye al desarrollo, lo que no necesariamente implica una conciliación.

Entonces, lo que pasa en el mundo ambiental con esa definición noventera de los desarrollos sustentables, no necesariamente refleja lo que señaló la propia Comisión Brundtland, que fue previa, no considera las generaciones futuras. Es una definición incompleta, que incluso va en disonancia con lo que el mismo Papa, en su encíclica papal, ha determinado, porque, en el fondo, pasamos de una visión antropocentrista, en donde todo el desarrollo y el uso va hacia el ser humano, sin considerar que hay un equilibrio propio y que el ser humano protege la naturaleza en su beneficio, porque, de lo contrario, no hay agua, no hay clima seguro, no hay biodiversidad, no hay actividades económicas que se puedan llevar



a cabo. Por eso, es importante cómo se plantea, en las otras definiciones de desarrollo sustentable, en general.

Dicho eso, coincido en que los principios pueden ser una forma de avanzar hacia esto en forma más minimalista, más allá de una prescriptiva larga, en cuanto a lo que tiene que hacer el Estado.

Estoy de acuerdo con que el principio de prevención o precautorio puede ser polémico, y será la discusión la que determine si se considera o no. Debo mencionar que este principio está dentro de algunas instituciones ambientales, es una aspiración, incluso a través del Pacto Mundial por el Medio Ambiente, que propuso el gobierno francés, con Laurent Fabius, en que se señalaba esta serie de principios que se consagraban a través de un pacto por el medio ambiente, que, si bien todavía no avanza, ha tenido ciertos consensos.

El principio de no regresión es importante, en el sentido de que se entiende que un gobierno no puede retroceder en algunos temas, en particular sobre el cambio climático. Este principio también va en la línea de la conservación, dado que, si el Estado determina que se creará un parque nacional, la regresión de un parque nacional para otros fines tiene que estar muy bien fundamentada, y no puede ser vía decreto que se le ocurra a un gobierno que un espacio deje de ser parque nacional.

Para mí, el principio de equidad intergeneracional, incluso puede concitar el apoyo de a quienes les gusta la responsabilidad fiscal, como es mi caso, en que un gobierno en particular no se pueda endeudar para que otras generaciones futuras tengan que pagar. Porque esa misma deuda económica y climática son equivalentes a mi vista, y, por lo tanto, ese principio de equidad intergeneracional tiene ese vínculo.

Respecto de temas de derechos de agua y concentración, durante mucho tiempo estuvo presente el tema de los derechos consuntivos que se le devolvieron a Endesa en la Patagonia, pero me da la impresión de que en esa zona el 80 por ciento del consumo consuntivo del agua es de origen agrícola, al igual que en la zona central, por lo que es fundamental que haya mayores niveles de transparencia.

Cuando uno abre ese *paper* sobre la concentración y el Gini del agua, nota que entre el 0,99 y el 1 por ciento concentra el 70 por ciento de los derechos, pero se responde que no se sabe la información completa, lo cual es verdad, porque muchos de los derechos de agua están en registros del Conservador de Bienes Raíces, no a la vista del Estado.

Por lo tanto, tiene niveles de transparencia que son bastante bajos para el rigor que la misma OCDE recomienda. En consecuencia, eso más que nada refleja el poco rol que tiene el Estado respecto de saber dónde está el agua. El agua va a ser más escasa, va a tener que ser resguardada por el Estado y va a tener que determinar sus prioridades de uso. Y lo que la llevó a esta condición y, quizás, a algunos de los extremos que se propusieron en su momento, es que efectivamente la manifestación de los extremos se dio en el uso. A mí me tocó hablar con un gerente de una empresa sanitaria, quien me contó que en Illapel había dos embalses que se conectaban y que no llegaba ni un litro de agua a la ciudad. ¿Por qué? Porque no está resguardado el derecho del agua potable. Hoy, a través del Código de Aguas, está visto, pero las modificaciones que se han intentado para priorizar el consumo humano han sufrido derrotas en las discusiones recientes.

El otro tema es sustentar ecosistemas. Esa es una mirada de la OCDE en particular, porque los mismos ecosistemas permiten resguardar el agua durante el trayecto completo. Cuando uno tiene ecosistemas saludables, humedales, permiten que la propia transpiración rebaje, permiten resguardar el agua, cuando uno prioriza la función ecosistémica. Al tener un desierto, es cuando se puede evaporar el agua con mayor fuerza. Por eso, es fundamental resguardar las cabezas de cuenca, los humedales alto andinos, porque son aquellos que permiten que esa agua tenga un flujo y no se evapore, y sea mejor aprovechado su uso.

Entonces, estrictamente en lo antropocentrista, se justifica la conservación y sustracción de ecosistema.



La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta). - Tiene la palabra el comisionado Ribera.

El señor **TEODORO RIBERA**. - Señora Presidenta, quiero hacer una pregunta técnica.

¿Debe ser la cuenca la unidad básica o debemos tener una mirada un poquito más amplia que las cuencas interrelacionadas?

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta). - Tiene la palabra el señor Marcelo Mena.

El señor **MARCELO MENA** (expositor). - Es súper interesante ese concepto y ha sido planteado por algunos académicos, de que la unidad regional esté establecida por las cuencas mismas, en el sentido de que sea una mirada de cuenca la que se dé; más allá de la interrelación entre cuencas, creo que se puede determinar cuáles son las condiciones en las cuales eso se da. Pero la mirada de cuenca es algo que debería considerarse dentro de la gestión y prevención de uso, con un diálogo que no va a ser fácil, pero que va a ser fundamental que se dé, porque hoy día simplemente no se da, y es lo que causa los niveles de conflictividad que se han dado respecto del uso del agua, como en el Aconcagua, donde me toca trabajar.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta). - Muchas gracias, don Marcelo Mena.

Agradezco infinitamente el tiempo destinado a esta Subcomisión, para aclarar las inquietudes que se presentaron, particularmente en relación con una consulta que le formuló la comisionada Horst sobre una lámina, que dejaba claro, a propósito de los principios consensuados con ocasión del proceso de la Convención, que el establecer un Estado plurinacional ya no era tema.

Y quiero responderle que en este proceso de diálogo al interior del proceso constitucional queremos relevar el reconocimiento constitucional de nuestros pueblos indígenas, y han sido otros temas muchísimo más relevantes, para efectos de no generar ninguna duda al respecto.

Agradezco muchísimo su tiempo. Le habría hecho un sinnúmero de preguntas, pero no se las haré en esta instancia.

Suspenderé la sesión por tres minutos, a fin de darle la bienvenida a los profesores que nos acompañan.

Se suspende la sesión.

-Transcurrido el tiempo de suspensión.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta). - Continúa la sesión.

Se encuentra con nosotros el profesor Ezio Costa, quien es abogado de la Universidad de Chile, magíster en Regulación del London School of Economics and Political Science, diplomado en Derecho Público Económico y en Derecho y Política de la Competencia, por la Universidad de Chile. Es profesor de Derecho y Regulación Ambiental en la Facultad de Ingeniería, académico del departamento de Derecho Económico, investigador del Centro de Regulación y Competencia en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, donde imparte los ramos de Derecho de Aguas y Derecho del Medio Ambiente.

También es profesor de posgrado en la Universidad de Chile.

Le agradecemos su presencia.

Tiene la palabra el profesor Ezio Costa.

El señor **EZIO COSTA** (expositor). - Muchas gracias, señora Presidenta.



Muchas gracias a los comisionados y comisionadas por invitarme y por querer escuchar nuestra presentación.

Mi presentación será distinta de la del profesor Mena, porque me referiré específicamente a las enmiendas. Pensé que era la mejor manera de hacer esta presentación.

También agradezco que la del profesor Mena haya sido más amplia en su espectro.

Quiero partir diciendo dos cosas. La primera, es que evidentemente tenemos diferencias ideológicas respecto de las soluciones, en general, que el derecho puede otorgarnos. Pero cuando hablamos de cuestiones ambientales constitucionales, creo que es posible llegar a un marco de entendimiento dentro del cual se pueda desarrollar cualquier tipo de opción ideológica posterior.

Esto, entendiendo que el medio ambiente es donde vivimos y nos desarrollamos todos y todas y que, querámoslo o no, estamos en un proceso de transición ecológica, que tiene que ver con la crisis climática y ecológica, que tiene que ver con el cambio climático y con cómo ese cambio climático, o sea, el cambio en el sistema natural, produce cambios en el sistema social.

Esos cambios en el sistema social los podemos gobernar de distintas formas. La legislación puede desarrollar distintas maneras para adecuarnos a esos cambios en el entorno natural, pero necesitamos que la nueva Constitución establezca, al menos, un marco de acción respecto de ese cambio, respecto de esa transición ecológica en que nos encontramos.

Entonces, para hacer eso, hemos pensado y propuesto una estructura normativa que nos permita luego -a través de la legislación, la discusión política, la administración del Estado, etcétera- ir adecuándonos a ese marco. Y esta estructura debe considerar, entonces, algunos actores, algunas relaciones y algunas vías para que estas relaciones se desarrollen.

Respecto de los actores. Por supuesto, los actores somos las personas, primero que nada. En segundo lugar, la sociedad, o sea, lo colectivo. En tercer lugar, el Estado, con sus deberes, y, en cuarto lugar, la naturaleza, entendiendo que persona, sociedad y Estado vivimos precisamente en la naturaleza y tenemos una interdependencia con ella.

Luego, hay que establecer ciertas relaciones, que son principalmente deberes, obligaciones, derechos y algunas obligaciones mutuas, y vías para ello, que son las vías institucionales, o sea, la creación de institucionalidad y los procedimientos.

Entonces, con esas cosas en mente es que intento hacer una revisión de las distintas enmiendas que se han presentado en esta Subcomisión.

De ahora en adelante, entonces, iré revisando enmienda por enmienda. Si quieren pueden mirar las enmiendas en el documento. Por eso no tengo una presentación, porque sé que tienen sus enmiendas sobre la mesa.

Partamos con las enmiendas relacionadas al Capítulo de Derechos, que son varias.

Las primeras enmiendas son la 93, 94 y 95, referidas al derecho al ambiente sano o al derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, como lo tenemos hoy.

Primero que nada, me parece necesario que recordemos que la Constitución de 1980 fue muy pionera en establecer un derecho al medio ambiente. Fue la quinta Constitución en el mundo que puso algún derecho ambiental en su articulado.

Lo fraseó como el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, en un momento en que no había un fraseo internacional, en que no había ningún conocimiento específico, solo otras cuatro constituciones que decían algo al respecto.

Y fue un fraseo que ha tenido cosas muy buenas y otras cosas negativas. Particularmente, negativo ha sido el hecho de que el concepto “libre de contaminación” se haya querido interpretar de manera legal, como aquel ambiente en el cual no existe algún elemento que está normado en una concentración superior a la normada.

Esto es extremadamente complejo para un derecho fundamental. Que el derecho fundamental tenga en su centro una acción de la administración del Estado, que es la que define cuándo el derecho fundamental será violado o no, básicamente desdibuja el derecho fundamental.

Todos los derechos fundamentales están establecidos como frenos a la acción del poder estatal o como frenos a la acción del poder concentrado en otros ámbitos, pero cuando se pone este concepto de “libre de contaminación” y se interpreta de la manera en que se ha interpretado, lo que produce es que se borra el derecho y se le deja a la administración del Estado todo el poder para determinar cuándo está o no cumpliéndose con ese derecho. Es



algo que desde el derecho constitucional más general uno debiera entender que no debiera suceder.

Entonces, avanzar sobre la noción del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación se hace bastante necesario y, además, bastante realista, en el sentido de que la interpretación mayoritaria de las Cortes frente a este derecho lo ha asimilado a la noción, hoy día internacional, del derecho al ambiente sano. Y en esa noción internacional del derecho al ambiente sano también tenemos una distinción. Primero, una noción internacional que ha ido avanzando con el tiempo y se ha ido construyendo doctrinariamente, que es el derecho al ambiente sano propiamente tal, como indican casi todos los textos en el mundo, no los normativos, sino los doctrinarios. Y, luego, una redacción específica que le dio Naciones Unidas en 2022, que ya no es solo el derecho al ambiente sano, sino que es el ambiente sano, limpio y sostenible, o saludable, limpio y sostenible. Eso dependerá de la traducción que se haga. Pero *The right to a healthy environment* es la noción internacionalmente reconocida.

Es importante esa noción internacional porque contextualiza un montón de otros problemas. El comisionado Quezada, por ejemplo, preguntaba antes por la protección de la vida, especialmente de niños, niñas y adolescentes. Cuando hablamos del derecho al ambiente sano, eso nos permite ir a la noción que ha tenido la Corte Europea de Derechos Humanos e incorporar esa idea de la protección de la vida; o nos permite ir a la noción que la Corte Interamericana ha tenido del derecho humano e incorporar nociones sobre la alimentación y el agua.

Entonces, poner un fraseo más similar al fraseo internacional, creo yo, aporta bastante en términos de trabajar conjuntamente por entender este derecho.

Así, entonces, creo que la enmienda 94 hace eco de la forma específica en que se ha reconocido este derecho en términos históricos, porque todavía mantiene la idea de libre de contaminación, mientras que la enmienda 93, en cambio, sí hace una introducción de la noción del ambiente sano y además hace una introducción de la noción del ambiente ecológicamente equilibrado.

El ambiente ecológicamente equilibrado no solo mira la relación entre las personas y el medio ambiente, sino que el medio ambiente en sí mismo, no porque el medio ambiente tenga derechos, como sí sería en el caso de los derechos de la naturaleza, sino porque entendemos que, incluso en un espacio físico en el cual hoy no hay un ser humano interactuando con una porción de naturaleza, el día de mañana puede haberlo. Es lo más probable. Hoy no existen lugares inexplorados o inalterados en el planeta. Todos los lugares están siendo de alguna u otra forma alterados y manejados por la humanidad.

Entonces, incluso, mirándolo sin un ser humano en ese minuto, en ese lugar, se hace necesario proteger ese espacio natural en su equilibrio, que, además, es un equilibrio dinámico y va modificándose también en la medida en que los sistemas naturales se van modificando.

El derecho al ambiente sano está presente en 193 constituciones, si no me equivoco. El derecho al ambiente ecológicamente equilibrado está, al menos, contenido en varias constituciones de Latinoamérica, como Costa Rica, Perú, Uruguay, Ecuador, etcétera, en varias constituciones y, por lo tanto, también tiene algún desarrollo interesante en términos normativos.

En cuanto a la enmienda 95, en tanto, me parece que hay un problema, particularmente porque se intenta incorporar la idea del desarrollo dentro del derecho al ambiente sano. Y eso me parece del todo inconveniente, tanto para el derecho al ambiente sano como para el derecho al desarrollo.

Considero que existe un derecho al desarrollo; de hecho, así lo dicen varios acuerdos internacionales, pero no está relacionado con el derecho al ambiente sano. Lo que veo aquí, quizás, es una noción muy superada de una supuesta contradicción que no existe entre desarrollo y medio ambiente.

Entonces, se intenta poner esta idea de desarrollo -lo vi en dos o tres enmiendas- como una especie de freno a la protección ambiental, como si la protección ambiental atentara contra el desarrollo, que es precisamente lo contrario -lo dijo ya el señor Mena-, sobre todo si entendemos el desarrollo como la posibilidad de las personas de gozar de ciertos niveles



de bienestar y de desarrollar sus proyectos de vida, requieren -requerimos todos- un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Ahora me referiré a las enmiendas 96, 97, 98 y 99. Y aquí tengo una posición que es divergente de todos los comisionados y comisionadas. Me van a disculpar, pero todas estas enmiendas hacen referencia a autorizaciones específicas para que la ley restrinja o limite derechos y libertades en función de la protección ambiental. Y la verdad es que estas enmiendas las entiendo en la lógica de que en la Constitución de 1980 se estableció, en una cláusula, dentro del artículo 19, número 8º, esta posibilidad de restringir derechos y libertades. Pero se estableció en ese año, porque no había una práctica jurídica al respecto. Y, de nuevo, vuelvo al hecho de que haya sido tan innovadora la Constitución de 1980 en este sentido, requirió poner una cláusula específica para evitar que se produjeran problemas luego al regular cuestiones ambientales. No es el caso hoy en día, y, al igual que en todos los derechos fundamentales, la ley puede restringir libertades y derechos, a propósito de la protección de ese derecho en particular. Eso pasa con el derecho a la vida, a la libertad ambulatoria, a la salud y al medio ambiente sano. Por lo mismo, no creo que sea necesario poner en una norma específica que establezca esta posibilidad de parte del legislador sobre la base del derecho al medio ambiente sano. Me parece innecesaria.

De hecho, incluso en la Constitución que fue rechazada en 2022, que también tenía esta mención, hice la misma exposición. Creo que esa norma no tiene función. Pero, en el caso de quedarse, tampoco genera grandes complejidades. Es simplemente una reiteración de algo que evidentemente se puede hacer.

Sí me parece que en el caso de la enmienda 96, si bien hay o pareciera haber un ánimo de ampliar la norma, al incluirse limitaciones como una cuestión distinta de restricciones, si bien entiendo que en la doctrina esa diferencia se ha hecho, se empieza a abrir un campo en el cual no todas las acciones del Estado, de la ley, en torno a lo ambiental, pueden ser hechas. Y no creo que eso vaya en aras de aquello que los comisionados y comisionadas quieren poner en la Constitución, ni de aquello que necesitamos en una Constitución del siglo XXI.

Doy un ejemplo. Si solo las limitaciones y las restricciones están permitidas sobre la base de la protección ambiental, ¿no están permitidos los incentivos? Me parece que también debiesen estar permitidos, como podrían estarlo para el desarrollo de cualquier otro derecho.

Entonces, hacer una especificación de aquellas cosas que se pueden hacer en este derecho, salvo que se haga una lista muy inclusiva -insisto-, que no me parece necesaria, creo que no debería estar incorporada.

En el caso de la enmienda 97, en tanto, podría resultar incluso regresiva para el desarrollo del derecho ambiental, puesto que se plantea la necesidad de que toda restricción o límite esté establecido en la ley, y en el derecho ambiental eso no sucede así, y no sucede por buenas razones.

La ley, lo que hace, es crear marcos de acción para que la administración, luego, desarrolle ciertas limitaciones y restricciones, porque son en casos muy específicos. Por ejemplo, los planes de descontaminación establecen restricción vehicular. Eso no lo establece la ley. La ley le dice a la administración, usted cree planes de descontaminación; establece restricción vehicular, porque ese es el tipo de contaminante que hay en Santiago, pero establece otro tipo de restricciones en Coyhaique, donde restringe el uso de la leña.

Las resoluciones de calificación ambiental, a su vez, hacen lo mismo, pues establecen permisos para las actividades económicas, a fin de que hagan ciertas cuestiones que son específicas de esa actividad económica: le permiten a una actividad económica alterar un humedal, por decir algo. No es que la ley diga: se podrán alterar todos los humedales. No, es que esa actividad económica en particular requiere alterar ese humedal, y se ve como algo razonable desde el punto de vista de la administración. Pero si es solo la ley la que puede generar estas restricciones, limitaciones, y no en el marco de la ley, bueno, se produce un problema en que básicamente toda la regulación ambiental podría verse en un entredicho. Entonces, creo que tampoco habría que incorporar eso.

Respecto de la enmienda 100 -esto se reitera después en otras enmiendas-, nos encontramos con la incorporación de los derechos de acceso en materia ambiental.

La incorporación de los derechos de acceso es algo totalmente pacífico en la doctrina del derecho ambiental hoy día; es evidente que estos derechos son parte, incluso, del derecho al ambiente sano. La Opinión Consultiva 23/17 de la Corte Interamericana de Derechos



Humanos así lo expresa; además, el Acuerdo de Escazú, ratificado por Chile, también nos hace parte de una comunidad internacional que reconoce los derechos de acceso a la información, a la participación y a la justicia, como derechos humanos.

Ahora, veo un problema en la enmienda 100 y lo veo después en otras enmiendas. No sé por qué fue así redactada, pero solamente se establecen los derechos de acceso a la información y a la participación, y no el derecho de acceso a la justicia en materia ambiental.

No sé por qué ese tercer derecho fue dejado de lado, sobre todo considerando que estos tres derechos actúan juntos, o sea, son una trenza. La Corte Interamericana los llama derechos procedimentales, hay autores que los llaman derechos de acceso, hay autores que los llaman democracia ambiental; pero son una trenza que funciona operativamente en conjunto. Entonces, los tres derechos deberían estar garantizados. Puede que esto tenga que ver con que el acceso a la justicia está garantizado en otro apartado, en otro derecho fundamental. Pero me parece que esa especificidad debería estar también.

En el caso de la enmienda 101, esta sería una norma novedosa. Se ha contenido en algunos proyectos, pero es una norma novedosa el derecho a acceder responsablemente a los bienes naturales comunes, sin perjuicio de lo cual la novedad de la norma es que esté en la Constitución. Porque, en verdad, ese acceso responsable a los bienes comunes es algo que ha estado garantizado en la civilización occidental desde los romanos en adelante. Por lo tanto, me parece un artículo adecuado, que podría sumar algo y al cual no le veo, al menos, ningún problema.

La enmienda 102, en tanto, me parece fundamental. Esta enmienda sí creo que es muy importante, porque establece un deber de protección y que tengan que concurrir todas las personas a ese deber de protección. Cuando les hablaba, al principio, de una estructura normativa, una de las cosas que teníamos que observar era la relación entre las personas y la naturaleza, el medio ambiente. En esa relación, tiene que existir un deber, eso me parece fundamental.

En los ELA de la ex-Presidenta Bachelet, esto estuvo en el primer lugar sin discusión alguna; todas las personas que participaron dijeron que esto debiera estar en una Constitución. En la discusión posterior, en todos los procesos participativos que ha habido durante las tres fases del proceso constituyente, siempre ha existido una noción de un deber.

Además, es muy importante para el movimiento ambiental -si puedo hablar por él-, porque su pretensión no es la generación de más derechos; es la generación de derechos, obligaciones, instituciones, de formas con las cuales la normativa permita la protección ambiental. Y un deber, como el que está en la enmienda 102, es del todo importante, del todo relevante para esto, y probablemente podría ser una de esas normas que efectivamente cambian la visión que existe sobre un tema, como es la protección ambiental, que tanto nos urge cambiar.

Luego, en el caso de la enmienda 197, estaba el derecho a desarrollar cualquier actividad económica, y se le incorpora la noción de que esa actividad económica debe ser respetuosa de la protección del medio ambiente y la naturaleza. Me parece razonable que esté en ese listado, si el derecho a desarrollar cualquier actividad económica se contempla con un listado de límites... Porque podría decir, simplemente, que no sea contraria a la ley y a la Constitución. Pero si se le va a agregar algún listado de límites, pareciera que este es uno de los límites que hay que ponerle; si no, ley y Constitución me parece más que razonable.

Por último, el caso de las enmiendas 292 y 295, en línea con lo que señalé respecto de la enmienda 102, aquí también estamos hablando de deberes de protección ambiental, y me parece del todo relevante que se incorporen estas enmiendas, o la 102, o que se haga una armonización entre ellas.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta). - ¿Qué enmiendas?



El señor **EZIO COSTA** (expositor). - 292 y 295.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta). - *(Inaudible)*.

El señor **EZIO COSTA** (expositor). - Venía en lo que me enviaron. No importa, paso a la siguiente.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta). - *(Inaudible)*.

El señor **EZIO COSTA** (expositor). - ¿Que yo me haya equivocado en un número? Puede ser.

El señor **JAIME ARANCIBIA**. - Presidenta, es una enmienda presentada por los comisionados Fuenzalida, Krauss, Lagos, Lovera, Quezada, Rivas y Undurraga.

El señor **MARIO REBOLLEDO** (Secretario). - Puede estar en el Capítulo de Acciones Constitucionales.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta). - *(Inaudible)*.

El señor **EZIO COSTA** (expositor). - Perfecto. Pasamos al otro capítulo, así que no hay problema.

Vamos ahora con las enmiendas del Capítulo XIII, partiendo por las enmiendas 1, 2, 3 y 4.

A mi juicio, en las enmiendas 1, 2 y 3 se agrupa parte importante de la estructura normativa mínima que uno esperaría de una Constitución que se haga cargo del problema ambiental.

Es particularmente relevante la enmienda 1, en cuanto hace una mención relativa a la protección del medio ambiente y la naturaleza -después voy a responder a la pregunta que supuestamente va a tener el comisionado Ribera, que ya hizo esa misma pregunta antes-, porque, si bien el medio ambiente podría englobar a la naturaleza, la especificación de la protección de la naturaleza implica especificar que también se está protegiendo aquellos espacios naturales que no están en relación con una persona en ese momento; el medio ambiente es mirar a la naturaleza desde una persona; la naturaleza es mirar la naturaleza desde la propia naturaleza.

Ahora, mirar la naturaleza sin mirar a una persona tiene una función muy relevante para efectos de la justicia intergeneracional, porque, como decía anteriormente, es del todo probable que esos ecosistemas, que no están siendo alterados por una persona en este momento, lo vayan a ser en el futuro, por otra, vayan a ser aprovechados de alguna manera. De hecho, la protección de la naturaleza, desde un punto de vista humanista, es precisamente para proteger a las generaciones futuras en su posibilidad de proveerse de bienestar.

Respecto de los principios ambientales contenidos en la enmienda 2, particularmente, me parece que hay un reconocimiento expreso de algunos que están muy asentados en materia ambiental, que son relevantes para la interpretación de las normas. No son críticos, a mi juicio, podrían estar en la propia ley ambiental algunos de ellos.



Algunos de ellos sí son críticos, creo yo, para efectos de una nueva Constitución, particularmente los principios de no regresión, de justicia ambiental, de justicia climática, creo que son del todo críticos, para efectos de la interpretación no solo de las normas ambientales, sino de las normas constitucionales; por eso es que los pongo como más críticos.

Principios de prevención y de precaución son fundamentales para el derecho ambiental, principalmente. El principio de justicia ambiental, en cambio, debiera teñir no solamente el derecho ambiental, sino el derecho constitucional en general, entendiendo que muchas de las normas de la Constitución, hablen o no hablen del medio ambiente y la naturaleza, van a estar, de alguna manera, influyendo en nuestra relación con ellos.

En el caso de la enmienda 3, el reconocimiento de la acción climática me parece interesante. Esto se repite después en otras enmiendas. Creo que tiene que estar reconocida la acción climática, tiene que estar reconocida la obligación que tenemos, internacional e internamente, de dar acción climática. Ahí es donde veo la importancia.

Una cosa es que reconozcamos internacionalmente el cambio climático y comprometamos a otros países a ciertas acciones; eso es relevante, pero, para efectos constitucionales, lo más relevante es que en la Constitución se reconozca la necesidad de esa acción para con el pueblo de Chile, para con nosotros, con las personas. El Estado y las personas que vivimos en este país nos reconocemos esta obligación de ejecutar ciertas acciones.

Porque, más allá de la mitigación y adaptación en términos globales, lo que pasa con la crisis climática en Chile es que se queman los bosques, se secan los ríos, hay marejadas que destruyen las bahías, y todas esas cosas requieren acciones específicas del Estado y de las personas. O sea, hay una necesidad de un compromiso interno para hacerle frente a la crisis climática que, creo, en la enmienda 3 se establece muy bien.

En el caso de la enmienda 4, nuevamente veo este espectro normativo que quiere generar una dicotomía entre desarrollo y medio ambiente, que no es muy adecuada; de hecho, me hace preguntarme por qué habría que evitar la protección ambiental. En realidad, no veo cómo la protección ambiental podría atentar en contra del desarrollo.

Entonces, de nuevo, si bien el desarrollo es un derecho en sí mismo y, además, hay una serie de objetivos sociales que se persiguen con el desarrollo, no entiendo por qué reconocerlo como una especie de límite a la protección ambiental y no como un derecho en sí mismo, que lo es.

Además, me parece que es completamente posible integrar esa noción de que la protección ambiental y el desarrollo no son cuestiones encontradas. Aquí tengo algunas citas a la *Laudato si'*, por ejemplo; no las voy a leer porque no va a haber tiempo, pero el Papa Francisco hace una buena síntesis de cómo podríamos integrar estas cosas, y lo hace desde un punto de vista cristiano, no desde un punto de vista ecologista.

Entonces, esto tiene que ver con un avance de las ideas que ha sido bien largo. Hay informes de desarrollo sostenible desde 1972 en adelante; estamos a 51 años del 72 y me parece que volver a poner esa dicotomía no le ayuda nadie, ni al desarrollo, ni al medio ambiente, ni a la posibilidad que tiene esta Constitución de superar nuestros problemas.

Las enmiendas 5, 6, 7, 8 y 9 se refieren al artículo sobre desarrollo sostenible, precisamente. Si bien, personalmente, no soy muy amigo de la idea de desarrollo sostenible -porque se ha hecho mala interpretación de ella-, sí me parece bien interesante la forma en la cual se está abordando en esta Constitución y en estas enmiendas.

La enmienda 5, por ejemplo, aparece muy adecuada en este sentido; la enmienda 7 también podría incorporarse, pues ambas conversan adecuadamente y le dan una forma al artículo que podría ser beneficiosa en el marco de la acción común, o sea, en esta idea de crear marcos de acción dentro de los cuales luego sea posible moverse ideológicamente. Tanto la enmienda 5 como la enmienda 7 son un aporte.

En este mismo intento de armonización, la enmienda 9 también podría ser de gran relevancia. Al establecer una obligación del Estado de administrar ecológica y



responsablemente, lo que se hace es darle un estándar de ponderación al juez para la acción estatal.

Una administración ecológicamente responsable -como podría ser una administración fiscalmente responsable- va a mirar no solamente la protección ambiental, sino también los medios con los cuales esta protección ambiental se produce. Entonces, permite este balance -que luego puede hacer el juez- sobre si una acción es correcta en términos de protección ambiental, en términos de costo-efectividad o de costo-eficiencia, según cómo se haga ese balance.

La enmienda 9, en tanto, introduce dos elementos que me parecen también muy importantes: la evidencia científica y la educación ambiental. Ambos son muy relevantes.

En el caso de la educación ambiental, no tanto por la concientización ambiental como por lo necesario que va a ser, en un ambiente cambiante, ir entendiendo cómo esos cambios se producen. O sea, cualquier persona que esté naciendo hoy en Chile, o en cualquier otro país, la noción que va a tener del medio ambiente va a ser muy, pero muy distinta a la que tuvimos nosotros.

Voy a poner un ejemplo muy coloquial: ¿Tendrá algún sentido hoy enseñar las cuatro estaciones en Santiago, cuando pasamos del invierno al verano rápidamente? ¿Tendrá algún sentido entender el ciclo del agua, o entender que el agua es un elemento natural renovable - como se entendía cuando estaba en el colegio- cuando hoy sabemos que eso no es tan así? En fin. Hay una serie de cuestiones respecto de la comprensión del medio ambiente que van a tener que integrarse de manera mucho más profunda en los currículos de educación en general.

En términos de la integración de la ciencia, también es bien importante porque la ciencia, por ahora, sigue siendo casi el único elemento común al que podemos acudir todos y todas para tratar de entendernos. En un mundo hiperpolarizado, donde a lo único que ayudan las comunicaciones es a polarizar más el mundo, la ciencia está siendo, todavía, ese espacio de comprensión común. En consecuencia, hacer esta mención a la necesidad de la ciencia como base para la toma de decisiones ambientales, facilita algún nivel de entendimiento futuro.

Las enmiendas 11 y 13 también me parecen interesantes de incorporar. La enmienda 11, en particular, es muy importante; la idea de promover las energías renovables, la reutilización y el reciclaje de residuos es, por supuesto, parte importante de la transición ecológica que estamos viviendo.

Estas son materias que generalmente cuando uno dice que las pongan en la Constitución, se nos responde que deberían estar en la ley. Pero estoy feliz de que queden en la Constitución, prefiero que queden en la Constitución. Me parece bien que así sea y, por lo tanto, la enmienda 11, al menos, me parece muy pertinente.

En el caso de la enmienda 13, si bien es adecuada y reconoce esta idea que viene del derecho romano, en el sentido de que hay ciertos bienes naturales comunes que deben pertenecer a todos los seres humanos, por una cuestión de justicia intergeneracional, preferiría usar el concepto humanidad a “todos los seres humanos”. Porque “todos los seres humanos” aparece como un concepto más presente que el de humanidad, que tiene más continuidad en el tiempo. Pero me parece también que es una enmienda interesante.

Respecto de institucionalidad, me voy a referir a una pregunta que hizo la comisionada Horst al señor Mena sobre una de las enmiendas que ella presentó, que es la autonomización del Servicio de Evaluación Ambiental.

Primero, respecto de la enmienda 12, que señala que habrá administración y jurisdicción ambiental, me parece una buena enmienda. Reconoce algo que ya existe en Chile; por lo tanto, tampoco es que vaya a generar una mayor profundización, pero me parece interesante.

No me parece necesaria, pero tampoco impertinente, la mención que hay al debido proceso; el debido proceso tiene que protegerse en todos los espacios que existen y, por lo tanto, es innecesario ponerlo en este en específico, a menos que lo vayamos a poner en la



Constitución cada vez que nombramos a un organismo jurisdiccional o administrativo. Pero, si no, está bien que eso se mantenga ahí.

La enmienda 14 me parece fantástica, estoy muy de acuerdo con que haya un Servicio de Evaluación Ambiental autónomo. Es algo que hemos propuesto desde la ONG FIMA y desde otros lugares también. Que exista un servicio de evaluación autónomo, podría sacar la discusión política que existe hoy día respecto de todos los proyectos, que nos parece innecesaria, inconducente y muy tensa, además, para las comunidades y también para los titulares de proyectos.

Me parece muy adecuado que sea un organismo colegiado, creo que eso es necesario, que sea organismo técnico. El hecho de que sea un organismo autónomo, lo quiero relevar, sobre todo, porque permite sacar del juego de la política de corto plazo la protección ambiental y eso es del todo necesario. Los gobiernos siempre se ven compelidos a girar en contra del medio ambiente, para efectos de generar mayores recursos, y eso es negativo.

Hace mucho tiempo ya nos dimos cuenta de que cuando se giraba en contra de la macroeconomía era algo negativo, y se crearon los bancos centrales. Todavía no nos hemos dado cuenta de que girar en contra del medio ambiente es peor aún y que deberían crearse organismos autónomos que protejan estos intereses de largo plazo. Pero esta mención hace algo interesante: crear un primer organismo que tenga esta función.

Lo único que no me gusta de esta enmienda, como dije antes, es que se haga una mención específica al desarrollo económico y social. No me gusta, porque, si es un organismo técnico y si queremos efectivamente sacar la discusión política de las decisiones ambientales, entonces deberíamos dejarlo como un organismo técnico.

Si lo dejamos con una mención al desarrollo económico y social, va ser este organismo técnico el que va a estar decidiendo sobre nuestro desarrollo económico y social. Y algún día puede ser que ese organismo técnico tenga una alineación ideológica con lo que yo creo que es el desarrollo económico social, pero al día siguiente puede que no lo tenga. Y no queremos que este problema que ya tenemos hoy día se replique en un organismo autónomo; por el contrario, querríamos que un organismo autónomo siga instrucciones específicas que le dé la ley.

En el peor de los casos, haciendo futurología sobre esta inclusión más política al organismo autónomo, podríamos tener, llamémosle SEA autónomo, enfrentado políticamente con un gobierno, a propósito de una idea de desarrollo distinta que existe entre ese organismo y un gobierno.

Esa atomización de poder creo que no es lo que se está buscando y, por tanto, esa parte, en particular, no la consideraría. Eso, respecto a la institucionalidad.

Finalmente, la enmienda 17 me parece que es como la hermana de la enmienda 14, en el sentido de establecer una Defensoría de la Naturaleza, como un organismo que le haga contrapeso precisamente a este órgano autónomo que va a estar aprobando o rechazando proyectos.

La Defensoría de la Naturaleza se hace necesaria por varias cosas; primero, porque hoy día las víctimas de contaminación, de daño ambiental, no tienen ningún organismo público que vele por ellas, se quedan totalmente desamparadas, y si no hay alguna ONG o alguna clínica jurídica que los ayude, básicamente no tienen cómo acceder a la justicia.

Eso hay que solucionarlo de alguna manera y una buena manera es hacerlo a través de un organismo autónomo, porque también un organismo autónomo, como una defensoría a la naturaleza que esté en la Constitución, también va a servir como contrapeso –de nuevo– a las decisiones estatales respecto de cuestiones ambientales; que se giran contra el medio ambiente en cualquier ideología; o sea, los gobiernos del progresismo socialista latinoamericano que son neoextractivistas han destruido el medio ambiente en Bolivia y en Venezuela, y gobiernos liberales o neoliberales también han destruido el medio ambiente en otros países de Latinoamérica.



Esto no tiene que ver con quién esté ahí, sino que tiene que ver con una lógica de extracción acelerada y del deterioro del medio ambiente.

La Defensoría de la Naturaleza, espero que sea una institucionalidad que pueda crearse; hemos escrito un montón sobre estas otras cosas, puedo mandarles después más información, pero estoy tratando de hacerlo lo más rápido y concentrado posible.

En materia de aguas, entiendo perfectamente que hay un problema ideológico insalvable, no podemos hacernos los lesos respecto de esta existencia de este problema ideológico, pero lo que me parece que debiéramos pensar es desde una posición un poquito más originaria, o sea, si uno fundara un país, cómo querría que el agua se regule. ¿Querría que haya personas que la tengan para siempre en un derecho de propiedad? ¿Eso tiene algún sentido en la creación de un país? No tenía ni siquiera mucho sentido para los comisionados de la Comisión Ortúzar, si uno mira las actas, en general, había más bien dudas sobre poner propiedad sobre los derechos de aprovechamiento de aguas.

Finalmente, se ponen como una reacción a la Reforma Agraria de 1967 y a la posterior utilización del Código de Aguas modificado el 67 por la Unidad Popular. Uno puede entender en ese contexto que se haya puesto una mención como esta, pero la verdad es que la propiedad sobre los derechos de agua le ha hecho un pésimo favor al país y no tiene muchas funcionalidades más que para quienes tienen derechos de agua que pueden mantenerlos durante muchas generaciones.

El agua, además, tiene este problema, esta anomia de estar reconocida como bien nacional de uso público y, a la vez, establecerse propiedad sobre ella, lo cual básicamente anula la realidad del bien nacional de uso público, pues no podría haber propiedad sobre un bien nacional de uso público; por lo tanto, establecer nuevamente la propiedad creo que sería del todo inconveniente.

Eso no quiere decir que no puedan existir derechos de aprovechamiento, por supuesto; que esos derechos de aprovechamiento tengan ciertas características, que sean transables, etcétera. Eso me parece que es parte de las opciones ideológicas de las regulaciones que se pueden ir tomando, pero el marco general no puede, a mi juicio, estar tan cargado hacia una visión del mundo.

Para el derecho occidental, el agua siempre ha sido un bien común; desde los romanos, para los derechos indígenas, para cualquier sistema cultural jurídico el agua es un bien común principalmente porque el agua no la produce nadie, ninguno de nosotros produce el agua, se produce naturalmente y, por lo tanto, permitir su apropiación con lo central que es para la vida aparece como algo inadecuado e injusto.

Lo que se propone en la enmienda 15 es una visión que, además, integra conceptos bien interesantes; la concesión temporal es uno de ellos, pero la concesión temporal es algo que ya está en el Código de Aguas, por lo demás, y el deber del Estado de velar por el uso sostenible del agua y por la protección del ciclo hídrico me parece que es del todo necesario, porque en esto ha habido una falta de Estado.

De la misma forma, la cuenca, como unidad esencial, ya lo decía el señor Mena, podría ayudar muchísimo a la gestión del territorio en nuestro país.

Respecto de la enmienda 16, que es sobre los animales, me parece que esta enmienda está muy por bajo de los rangos de protección de los animales que uno podría esperar, pero es la única que hay respecto de animales; por lo tanto, diría yo que es un mínimo de protección que se puede establecer para formas de vida distintas de la humana en nuestro territorio.

No me voy a referir a las enmiendas que van entre la 18 y la 27, porque ya me referí a esos temas anteriormente y repiten cosas como la cooperación internacional, los principios y los deberes del Estado; o sea, están contenidas en lo que ya comenté previamente.

Respecto de las que están entre las 22 y la 25 son temas puramente económicos, a los que tampoco me referiré por no ser parte de mi *expertise*.



Por lo tanto, me queda referirme a las enmiendas 28 y 29; con eso voy a terminar. Las enmiendas 28 y 29 establecen una noción del Estado como un Estado custodio, que es una noción bien interesante que proviene del derecho anglosajón, esta idea del *Public trustee* viene del derecho de Estados Unidos y tiene esta lógica de que el Estado no es propietario, no es el dominador, no es quien tiene el dominio sobre los bienes comunes, sino que es quien los guarda para que las generaciones futuras también puedan aprovecharlos.

Entonces, desde el punto de vista ambiental, es bien interesante porque también quiebra estas discusiones ideológicas en las dicotomías de derechas e izquierdas, ya que no pretende que el Estado tenga más poder; sino, por el contrario, pretende que el Estado tenga menos poder, pero no es para proteger la inversión, sino para proteger el bienestar de las personas presentes y futuras, y ese bienestar se protege mediante guardar ciertos ecosistemas y guardar la integridad de esos ecosistemas.

Entonces, la idea del Estado custodio extiende una obligación al Estado para hacer precisamente esta labor que es una labor intergeneracional y que es una labor que, como dije, muchas veces es contraria a lo que los Estados quieren hacer en el corto plazo.

La enmienda 28 me parece especialmente importante en este sentido, sin perjuicio de que la enmienda 29 contiene algunos mandados específicos que son del todo relevantes. Había un punto que yo echaba mucho de menos leyendo las enmiendas y afortunadamente en la enmienda 29 lo encontré entremedio de los deberes del Estado, que es la idea de hacer un ordenamiento territorial. En la protección de la certeza, el ordenamiento territorial es esencial, y esto uno -no sé si hay videos- pero si existieran videos de la jornada de derecho ambiental del año 2000 en adelante, uno se encontraría con la misma conclusión en todas las mesas: hagamos ordenamiento territorial, porque esa es la forma en la cual se le da certeza a las personas que quieren hacer un proyecto, se le da certeza a las personas que quieren vivir en un lugar y que no quieren que les hagan un proyecto al lado.

Ese ordenamiento territorial, además, debiera provocar una cuestión muy importante, que es extraer la discusión política contingente de la decisión de cada uno de los proyectos y llevarla más arriba. No tenemos capacidad de que la discusión política cierre los temas ambientales en la ley, lamentablemente, por su especificidad, por su dificultad técnica.

Lo estamos cerrando ahora, en lo más abajo que hay en la cadena, que son las decisiones caso a caso, las resoluciones de calificación ambiental. Y eso produce una conflictividad socioambiental gigantesca.

El ordenamiento territorial permitiría, bien hecho, poner la discusión política en un espacio intermedio, el del ordenamiento, precisamente que sea allí donde decidamos qué tipo de actividades queremos desarrollar en una región, cuáles son las condiciones para ello y en qué lugares lo vamos a hacer, de manera, que, luego, cuando alguien quiera desarrollar una actividad, se encuentre con un territorio en que efectivamente esa actividad está permitida con ciertas condiciones preestablecidas, que no van a ser lo suficientemente específicas, porque es imposible, pero, al menos, le van a dar un marco de acción de mayor certeza y de la misma forma, que si yo soy una persona que vive en un lugar sepa que eventualmente en mi territorio se podrían instalar tales o cuales tipos de proyectos o no. En mi territorio no se pueden instalar esos proyectos y, entonces, yo puedo vivir una vida en forma pacífica sin esperar esta irrupción que significa para cualquier persona la instalación de un proyecto cerca del lugar donde habita.

Eso es cuanto puedo informar en este momento, señora Presidenta.

Gracias.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta). - Muchas gracias, profesor.

Abro la posibilidad de hacer preguntas al profesor. Aprovecho de agradecer la presencia del profesor Edesio Carrasco y le informo que en un rato puede iniciar su presentación. Ahora



son las 11:10 horas y la idea es que a las 11:30 haga su exposición, hasta las 12:15 horas, atendido el escaso tiempo.

Iniciaremos la fase de consultas al profesor Ezio Costa.

Tiene la palabra el comisionado Quezada.

El señor **FLAVIO QUEZADA**. - En honor al tiempo, solo quiero hacer una solicitud al profesor, porque entiendo que ya hizo un análisis jurídico enmienda por enmienda -entiendo que lo tiene por escrito-, el cual sería importante que nos hiciera llegar, en especial con los énfasis.

Traté de marcar algunas cosas que el profesor indicó como lo más importante o clave en los temas que tenemos que abordar. Le pido si puede incorporarlas, en la medida de lo posible; no me quiero aprovechar de su generosidad.

Gracias, Presidenta.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta). - Tiene la palabra la comisionada Horst.

La señora **BETTINA HORST**. - Agradezco la presentación y el tiempo destinado a revisar cada una de las enmiendas.

Quiero hacer un comentario y al mismo tiempo una pregunta.

Un comentario respecto de que acá se planteó que a través de las indicaciones -de las cuales yo suscribí varias- se planteaba una dicotomía entre cuidado del medio ambiente y desarrollo económico. Solo quiero aclarar que eso no es así; quizás se leyó mal. Eso, para que tengamos la certeza.

Por otro lado, también quiero entender, con la trayectoria profesional que tiene y lo involucrado que estuvo en el proceso anterior, el que finalmente fue rechazado, me gustaría entender respecto de ese texto rechazado y algunas cosas que suenan iguales -no sé si es así en las enmiendas presentadas, por ejemplo, en la Defensoría de la naturaleza, etcétera- ¿en qué cosas cree usted que ese texto rechazado se sobregiró, se sobrepasó, o quizás sigue pensando que era una muy buena propuesta en materia de medio ambiente?

Debemos recordar que fue la primera propuesta constitucional que tenía específicamente un capítulo de medio ambiente, lo que constituye un desafío adicional al incorporar elementos nuevos sin que haya una historia al respecto.

Por ello, quisiera saber cuál es su mirada y si cambió su posición respecto de lo que estamos conversando hoy día o si se mantiene. ¿Qué falencias vio en el texto pasado y qué cosas se debieran incorporar nuevamente en esto?

Muchas gracias.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta). - Tiene la palabra el comisionado Ribera.

El señor **TEODORO RIBERA**. - Muchas gracias, Presidenta.

Quiero hacer unas preguntas al profesor.

Usted señaló que algunos de los principios -como llegó antes, escuchó lo que se conversó- podrían estar tal vez a nivel de ley ambiental, y otros, como justicia climática, justicia ambiental y solidaridad intergeneracional, deberían estar a nivel constitucional.



Cuando don Marcelo Mena se refirió a los principios, efectivamente estableció el tema de la equidad intergeneracional como un principio relevante; pero cuando se refirió al principio precautorio más bien señaló que era una aspiración.

Me gustaría saber ¿qué principios usted incorporaría a nivel constitucional y cuáles dejaría a nivel legal?

Muchas gracias, Presidenta.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta). - Tiene la palabra la comisionada Rivas.

La señora **ANTONIA RIVAS**. - Agradezco la exposición, ya que se trata de un tema que me interesa profundamente y que nos ayudará en la redacción de las enmiendas.

Tengo una duda.

He visto las sesiones de esta Subcomisión y me parece interesante ver el dilema que se plantea -ya lo mencionó el profesor y la comisionada Horst- sobre el desarrollo y la protección del medio ambiente.

Efectivamente, acá se ha generado una suerte de dicotomía, algún grado de oposición entre la protección del medio ambiente y el desarrollo económico.

Hay muchas indicaciones. Pero me parece especialmente relevante la relativa al servicio de evaluación ambiental, que también comparto y encuentro muy interesante.

Me gustaría saber si pudiera ahondar en la idea de, siendo dos objetivos deseables y muy necesarios de mantener en un Estado democrático la protección de la economía, desarrollar el que las personas tengan recursos, y proteger el medio ambiente, si, a su juicio, son o no contrapuestos, ya que es algo sobre lo cual se ha hablado mucho y siento que generalmente se ponen en cuestión.

Me parecería interesante aclarar ese punto. A mi juicio, van por caminos separados, ya que se protege el medio ambiente, se protege la economía; pero son cuestiones diferentes que se pueden hacer por distintos carriles.

Muchas gracias.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta). - Tiene la palabra el comisionado Cortés.

El señor **ALEXIS CORTÉS**. - Muchas gracias, señora Presidenta, igualmente al profesor Ezio Costa.

Quisiera aprovechar la consulta de la comisionada Rivas respecto del órgano autónomo. Asimismo, la compatibilidad entre las características de un organismo eminentemente técnico y la ponderación de principios, que de uno u otro modo tienen una connotación política.

¿Cómo concibe usted esa conjugación? ¿Es posible?

Gracias.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta). - Tiene la palabra el profesor Costa.



El señor **EZIO COSTA** (expositor). - Muchas gracias, señora Presidenta; muchas gracias señoras y señores comisionados.

Respecto de la primera pregunta de la comisionada Horst, tendríamos que hacer una distinción sobre la posición que yo tenía el 2019 antes de la Convención, durante la Convención, durante la campaña y la posición actual. Además, están documentadas porque las he escrito todas. Por tanto, no es tan complejo para mí.

La posición que yo tenía antes de la Convención está en un libro que escribí, “Constitución Ecológica”, donde se expresan las cosas que, desde mi estudio, me parece que debieran estar incluidas en la Constitución.

Por ponerlo de alguna forma, eran diez puntos -o algo así-, pero muchísimo menos de aquello que quedó en el proyecto constitucional de 2022. Ello, porque la Constitución que yo me imaginaba en ese momento -bastante similar a la que me imagino ahora- era un texto constitucional con una redacción más amplia, con menos normas, con principios más abiertos, que es distinta de la Constitución que fue plebiscitada el año pasado, que era más extensa y más especificada.

En dicho proyecto constitucional había –si no me equivoco– 98 normas referidas de alguna manera al medio ambiente, lo cual en cierto sentido es deseable, pero en ese tipo de redacción.

Supongo que aquí vamos a tener otro tipo de redacción y que el establecimiento, por ejemplo, de un capítulo como el que tenemos: el Capítulo XIII, más los derechos, que van a estar en el Capítulo de Derechos, debiera ser suficiente. Alguna mención en Principios debiera ser suficiente para construir una estructura adecuada sobre protección ambiental.

En esa estructura sí considero que hay varias cosas de la Constitución rechazada que pueden ser recogidas, básicamente, porque dicho texto reunió varios anhelos de gran parte de la población.

Hay otras cosas que a la mayoría de la población no le gustaron. Pero, por ejemplo, en materia ambiental, según las encuestas respecto del apruebo y el rechazo, nadie rechazó las normas ambientales y mucha gente sí aprobó por las normas ambientales, lo que da cuenta que más bien están dentro del sentido común.

Ahora, si quiere una respuesta específica sobre algo en que yo creo que se sobregiró -esto lo digo por las discusiones que tuve y no porque yo crea efectivamente eso- y donde se produjo más discusión fue en las condiciones para los derechos de aprovechamiento de aguas, las cuales ahora ya no están. La incomerciabilidad de los derechos de aprovechamiento de aguas que se establecía en el proyecto del 2022 fue algo que generó mucho ruido en varios sectores. Por ello, creo que vale la pena revisarlo. De hecho, ya no está la idea de comerciabilidad, y no creo que vaya a estar.

Respecto de las preguntas del comisionado Teodoro Ribera, lo de los principios es interesante, porque las posiciones que tenemos con Marcelo Mena y con otros académicos son distintas, en el sentido de cuál es la función que pueden cumplir esos principios.

De hecho, yo diría –esto es una interpretación mía, el señor Marcelo Mena podrá estar en contra de mi interpretación- que cuando usted le preguntó a él por los principios, él solamente se refirió de manera específica a los que conocemos como principios en el listado. Pero una Constitución que es más bien de principios no solamente tiene una lista de principios, sino que tiene normas abiertas que funcionan como principios. Creo que ahí hay una distinción.

La justicia ambiental, la justicia intergeneracional, el principio de no regresión y la justicia climática son principios que tienen esta característica abierta, que puede nutrir la interpretación de todas las normas constitucionales. Por eso, considero que es esencial tenerlas en el texto constitucional.

El principio preventivo y el principio precautorio, como dije antes, son fundamentales en el derecho ambiental. Para leer una norma ambiental, hay que entender que esa norma ambiental es preventiva, pero no toda norma constitucional va a ser preventiva. Entonces,



ponerlo dentro de la Constitución, no parece necesario. Podría ser útil, porque podría establecer parámetros para toda la legislación ambiental; pero no es necesario, porque, desde el derecho ambiental, ya se entiende perfectamente que es un derecho preventivo, y es un derecho precautorio en ciertos sentidos. Ahí hay más discusiones, efectivamente, si es que tiene que ser un derecho precautorio o no.

Quiero hacer solamente una mención de la precaución –esto debe ser maña de profesor, pero no importa-. La precaución no quiere decir no hacer cosas cuando no sabemos cuáles son los efectos de esas cosas. No es “ante la duda, abstente”.

El principio de precaución dice que si hay cuerpos científicos igualmente valiosos que determinan: uno, que no van a existir daños graves e irreversibles, y otro, que sí van a existir daños graves e irreversibles; entonces, se tome la decisión que no produce daños graves e irreversibles.

Pero como vemos tiene una serie de condiciones, o sea, requiere, primero, que se sepa que puede producir daños graves e irreversibles; esos daños tienen ser graves e irreversibles. Segundo, que, sabiéndose eso, haya una decisión que se pueda tomar que podría llevar a esos daños graves e irreversibles, y que no haya otro cuerpo científico que desmienta esto, o sea, es en casos muy específicos en los cuales se usa el principio precautorio en el derecho ambiental.

Respecto de la comisionada Antonia Rivas, evidentemente -ya lo dije-, no creo que haya una contraposición entre desarrollo y medio ambiente. Sí, puede haber una contraposición entre una visión de desarrollo, basada en la extracción de recursos naturales de manera intensiva, y la protección ambiental. Pero esa es una visión, ni siquiera es la visión de desarrollo, sino que es una visión de un modelo económico que, eventualmente, podría llevar al desarrollo, de acuerdo con algunos textos de 1980. Si no, no tenemos esa contradicción, lo que tenemos es la necesidad de ir protegiendo las actividades económicas, porque las actividades económicas producen bienestar en las personas, e ir protegiendo el medio ambiente, porque el medio ambiente les produce también bienestar a las personas. En ese sentido, un servicio de evaluación ambiental autónomo y que esté establecido en la Constitución, a mi juicio, no debiera poder hacer esta toma de decisión de cuándo algo es desarrollo social o económico, o no, y no va a tener métricas tan específicas para hacerlo.

Lo que yo creo que se debiera pretender de un servicio de evaluación ambiental autónomo y constitucional es que sea capaz de mediar entre los antecedentes técnicos, considerando las necesidades ambientales, por así decirlo. O sea, tenemos un ecosistema que funciona de una manera; tenemos un estudio de impacto ambiental que dice que se va a afectar de una manera equis. Bueno, ¿esa manera equis está amparada por la legislación o no está amparada por la legislación? Eso es lo que debiera poder determinar un servicio de evaluación ambiental autónomo. Por supuesto, no es tan sencillo; además, el hecho de que se le incorpore participación ciudadana, hace más difícil esa toma de decisiones, pero es parte de los desafíos que tenemos hoy día.

En ese sentido, también, y respondiendo a la pregunta del comisionado Alexis Cortés sobre los organismos autónomos y cómo integrar los principios, me parece a mí que los principios guían la acción de la tomadora de decisiones, o sea, mostrarle hacia dónde tiene que accionar cuando está decidiendo, por ejemplo, en este caso, si una actividad se realiza o no.

Si lo ponemos desde el punto de vista del principio de prevención, por poner uno de los principios, cuando el tomador de decisiones lee la norma y tiene a su lado un antecedente técnico sobre el cual tiene que decidir, si quiere ver si ese antecedente técnico cabe dentro de la norma, la norma va a estar moldeada, por así decirlo, por el principio.

Yo me imagino ese juego de niños de los cubitos entrando... Entonces, ese cubito va a ser la norma ambiental, pero va a tener una cierta forma, una cierta puntita, por así decirlo, que es el principio, en este caso la prevención. Entonces, esos principios son totalmente necesarios para el que toma las decisiones, incluso si es un organismo técnico, porque no es posible leer las normas jurídicas, a mi juicio, sin principios.



Ahora, algunos de esos principios, como dije antes, pueden estar constitucionalmente establecidos, lo que me parece adecuado, mientras que otros pueden estar legalmente establecidos, y de todas maneras van a obligar a ese organismo autónomo a respetarlos en el momento de toma de decisiones, porque son parte de las leyes que tiene que sopesar al momento de decidir, precisamente.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta). - Muchas gracias, profesor.

Tiene la palabra el comisionado Arancibia.

Me hace la prevención el Secretario que disponemos de cuatro minutos.

El señor **JAIME ARANCIBIA**. - Mi pregunta es muy breve.

Aprovecho de felicitar al profesor Ezio Costa por su interesantísima exposición, que me ha suscitado muchas reflexiones. Comparto muchos de sus postulados; otros, me gustaría conversarlos con más calma, pero no tenemos tiempo.

Quiero preguntarle, a propósito... porque también lo citó el profesor Marcelo Mena, esta cita de Laudato si', que veo que domina. Mi pregunta es si comparte el concepto de ecología integral que el Papa Francisco postula ahí en Laudato si'.

Muchas gracias.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta). - Tiene la palabra el señor Ezio Costa.

El señor **EZIO COSTA** (expositor). - No diría que lo comparto completamente, pero me parece que es uno de aquellos conceptos con los cuales debemos leer la necesidad de normativa ambiental. Generalmente, por lo menos a mí me gusta pensarlo así, para construir un área de acción en términos de protección ambiental, a mí me gusta sobreponer o poner a los costados tanto una visión ética, que está mediada en el caso de la ética cristiana por la encíclica Laudato si' y otras encíclicas, como una visión económica y una visión humanista, y tratar de tensionar esas visiones para dar con el espacio en el cual se puede producir una regulación que sea aceptable, que sea adecuada, que esté en línea con los valores sociales.

En ese sentido, el concepto de ecología integral de la encíclica Laudato si' y las variables que integra me parecen súper interesantes como uno de esos tensores del espacio.

Por ejemplo, el hecho de que el Papa Francisco establezca dentro de las necesidades de la ecología integral la protección de la biodiversidad, que es algo que no era común en la doctrina de la Iglesia previamente, creo que es un avance significativo.

Establece la interdependencia entre las personas y los otros seres vivos, la necesidad de proteger a los otros seres vivos, y todo eso me parece súper interesante.

Entonces, lo usaría para efectos tanto de entender la necesidad de protección ambiental como de explicarla.

El señor **JAIME ARANCIBIA**. - ¿Y lo que no comparte?

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta). - Por mi intermedio. Reglamento solamente.



El señor **EZIO COSTA** (expositor). - Digo o no digo.

No sé si puedo hablar ahora. (*Risa*)

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta). - Lo autorizo en esta oportunidad.

El señor **EZIO COSTA** (expositor). - Muchas gracias, señora Presidenta.

Creo que hay ciertas... Pucha, me da lata criticar así un texto papal, pero creo que hay ciertas contradicciones en el texto. Porque si bien el texto nos habla de la necesidad de protección de los otros seres vivos que habitan con nosotros la Tierra, que han sido creados por Dios, lo dice así la encíclica; por otro lado, hay ciertas partes de la encíclica, creo yo, que son demasiado antropocéntricas, no en el sentido de poner a la humanidad en el centro, que es algo casi imposible de obviar, porque somos los humanos los que estamos hablando; sino en el sentido de poner a la humanidad presente más que la humanidad futura, en algunas partes del texto.

Tendría que ir al texto para decirle en cuáles. Pero en la lectura general me quedé con esa contradicción.

Muchas gracias.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta). - Muchas gracias, profesor.

Tiene la palabra el comisionado Quezada.

El señor **FLAVIO QUEZADA**. - Sí, quiero hacer un comentario muy breve, porque creo que esta conversación ha relevado que es posible que lleguemos al objetivo de encontrar redacciones, en las cuales, como aquí sale de la conversación, fundamentos muy distintos, ya sea filosóficos, políticos o religiosos sobre estas materias puedan expresarse en la redacción.

Aquí, desde el punto de vista ecologista, desde el punto de vista cristiano, desde el punto de vista antropocéntrico o no antropocéntrico, que son las visiones que se han puesto sobre la mesa, es posible que se vean reflejadas en una misma redacción y, por lo tanto, creo que, si seguimos por este camino, en el cual ninguna visión sea inconstitucional, vamos a encontrar la senda correcta en nuestro trabajo.

Gracias.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta). - Muchas gracias por sus consideraciones, comisionado Quezada.

En nombre de los comisionados de esta Subcomisión, agradezco al profesor Costa la presentación y haber respondido a las inquietudes, especialmente la paciencia de habernos esperado largamente. Le agradezco muchísimo, muchísimo, profesor. Esperamos que envíe sus observaciones enmienda por enmienda, a propósito de la petición que formuló el comisionado Quezada.

Tiene la palabra el profesor.

El señor **EZIO COSTA** (expositor). - Muchas gracias, señora Presidenta.

Agradezco a los comisionados y comisionadas por escucharme, además sé que hablo rápido y no es fácil seguirme, a veces.

Por supuesto, enviaré el documento. Hay también un documento bien interesante que les puedo enviar, que tiene la comparación de las propuestas de la Universidad Católica, Universidad de Chile, la ONG FIMA y la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Todas están dispuestas por tema para su lectura.



Sobre el último punto, al que se refirió el comisionado Quezada, considero que en estas enmiendas hay mucho donde se puede llegar a acuerdos, o sea, es muy posible llegar a un espacio común, de acuerdo, entre ustedes y tener una Constitución razonablemente protectora del medio ambiente y del futuro. Por supuesto, quedo a su disposición si les puedo servir de algo en ese esfuerzo.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta). Muchas gracias, profesor.

Se suspende la sesión por dos minutos para despedir al profesor y dar la bienvenida al profesor Edesio Carrasco.

Se suspende la sesión.

-Transcurrido el tiempo de suspensión:

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta). Continúa la sesión.

También nos acompaña el profesor Edesio Carrasco Quiroga, abogado licenciado en Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Máster en Derecho en la Universidad de California, Berkeley, con mención en derecho ambiental; profesor de posgrado en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, y en la Universidad del Desarrollo; también es socio de Schultz Carrasco & Benítez Abogados.

El profesor Carrasco dispone de veinte minutos para su exposición. En el tiempo restante, le formularemos algunas preguntas.

Tiene la palabra el señor Edesio Carrasco.

El señor **EDESIO CARRASCO** (expositor). - Agradezco la invitación a la señora Presidenta y también a los miembros de la Subcomisión.

Pretendo dividir mi exposición en cuatro puntos. Primero, hago un breve diagnóstico. Esos diagnósticos me parece que orientan objetivos de reforma; posteriormente, me referiré al texto que en su minuto aprobó la Comisión Experta en general, originalmente. Y luego, me referiré a alguna de las enmiendas respecto de las cuales ya se ha hecho referencia.

En cuanto al diagnóstico, me parecen que ha habido avances con esta Constitución. El artículo 19, número 8 no ha sido un cerrojo, no ha sido una trampa; pues ha habilitado -creo yo- en los últimos treinta años o cuarenta años, al legislador a crear instituciones. Prueba de ello, es la creación de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental, Superintendencia, Tribunal ambientales, impuestos verdes, responsabilidad extendida al productor, prohibición de uso de bolsas plásticas, humedales urbanos, ley de marco climático. Es decir, esta Constitución no ha sido un impedimento para que el legislador nos dé más y mejor protección del medio ambiente. Eso ha hecho el legislador democrático en los últimos años.

Lo mismo pasa en la administración del Estado. Con esta Constitución, hoy día tenemos normas de centrales termoeléctricas, normas de calidad en el Lago Villarrica, más de quince planes de descontaminación, más de setenta humedales declarados. Piensen, por un minuto, que la cantidad de hectáreas sumadas de humedales reconocidos como tal, supera la Región de Los lagos. Desde el punto de vista judicial, creo que tampoco ha habido un límite, para nuestros propios tribunales, de aplicar la Constitución, de aplicar la ley y, en consecuencia, ser muy severos en ese control. Central Castilla, Mina Invierno, Río Cuervo; a Pascua lama le revocaron la resolución de calificación ambiental, HidroAysén, proyectos que no se han podido ejecutar o, habiéndose ejecutado, han tenido que terminar o parar, producto de la aplicación estricta de nuestra legislación y de nuestra Constitución.

En consecuencia, no hay, en mi opinión, una evidencia concreta que pueda hacer presente que esta Constitución ha permitido un descampado, una especie de *laissez faire* desde el punto de vista ambiental. Eso no es así.



Creo que tampoco es cierta la afirmación, cuando se plantea que aquí ha habido una prevalencia de los derechos económicos y de propiedad por sobre la protección del medio ambiente. Eso, al menos en la jurisprudencia de la Corte Suprema, en los últimos quince años, no es así.

No conozco ningún proyecto o actividad, ninguna sentencia en que, al menos, la tercera sala de nuestro máximo tribunal haya hecho prevalecer libertad económica y propiedad por sobre la protección del medio ambiente. Eso no es así; al menos, no hay evidencia en la última década. Es más, actualmente el Estado de Chile tiene 165 millones de hectáreas bajo protección.

El presupuesto en materia ambiental ha aumentado en un 174 por ciento por ciento desde el año 90 a la fecha.

Por ejemplo, si miran lo que ha ocurrido en saneamiento de aguas servidas, un tema que vamos a tratar después. En 2013 teníamos un 93 por ciento, y ahora prácticamente tenemos un 98 por ciento de las aguas tratadas. Para qué decir lo que ha ocurrido en materia de energías renovables, es prácticamente una política de Estado. Hoy prácticamente el 30 por ciento de la matriz energética es solar o eólica, es decir, todos estos avances se han hecho con o a pesar -más allá de las interpretaciones de cada uno- esta Constitución y nuestras reglas.

Creo que el camino recorrido no es poco, y esto se ha extendido en distintos gobiernos, de distinto signo. Aquí ha habido en general una política de Estado en materia ambiental, que yo quiero destacar. De hecho, si revisan los *rankings* internacionales respecto del desempeño ambiental de Chile, es el primero en Latinoamérica. Así lo dice el *ranking* de la Universidad de Yale y la OCDE. De hecho, el país que mejor ranquea es materia ambiental, para que lo tengan presente, es Dinamarca, que no tiene ninguna disposición ambiental en su Constitución.

Con esto quiero decir que no necesariamente llenarlos de disposiciones, rigideces, principios, etcétera -a los cuales me voy a referir-, garantizan más y mejor protección del medio ambiente.

Sin perjuicio de estos avances, por supuesto, hay tareas pendientes y me quiero hacer cargo de ellas. Obviamente, hay un problema de legitimidad de nuestras instituciones a nivel global y también en materia medioambiental.

Las comunidades sienten que hay poca transparencia, poca participación, y el sector privado no tiene la certeza jurídica que ello requiere.

Hay también una distribución inequitativa de las cargas públicas. Muchas veces, se plantea que Quintero y Puchuncaví no hubiesen existido como zonas de sacrificio bajo un modelo económico distinto; pero yo, perdóneme, Presidenta, quisiera hacer un poco de historia: Quintero y Puchuncaví parten en la década del 50, con la Constitución de 1925; siguen con gobiernos de distintos signos en los 60; continúan en dictadura militar, y permanecen hasta el día de hoy con regímenes democráticos.

Por supuesto, la Constitución de 1980 no es necesariamente responsable, pero si algo tengo claro es que Quintero y Puchuncaví no serían posibles sin el entramado y sin la regulación ambiental que hoy en día tenemos.

Obviamente, hay un aparato del Estado anquilosado. Probablemente no sea parte de los temas que aborda esta Subcomisión, pero se requiere una modernización urgente del Estado. En materia de medio ambiente, eso es indispensable.

Además, hay una gestión dispersa en cuanto a cambio climático y biodiversidad. Muchas veces buscamos en nuestros instrumentos de gestión ambiental respuestas que no nos pueden dar porque no fueron diseñados para eso, partiendo por el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, respecto del cual muchas veces, a partir de un proyecto energético, se generan discusiones sobre planificación territorial, política energética, política de comunidades, acceso, etcétera.



En materia de participación, también estamos al debe. Tenemos mecanismos rígidos, antiguos, con publicaciones en el Diario Oficial, etcétera. Aprovecho este punto para preguntarles: ¿alguien ha sido parte de un proceso de participación ciudadana en un proyecto, en una norma o en un plan de descontaminación? Probablemente no, porque, efectivamente, los mecanismos de acceso son muy deficientes.

Finalmente, tenemos una fragmentación respecto del control de las decisiones en materia ambiental, tanto a nivel administrativo como judicial, con distintos actores: Corte Suprema, Corte de Apelaciones, tribunales ambientales, Superintendencia del Medio Ambiente, Comité de Ministros, entre otros.

Por lo tanto, sin perjuicio de estos avances y de estas tareas pendientes, pese a la sensación lacerante a la que a veces se nos expone en distintos medios en materia de protección del medio ambiente, en lo personal, creo que no hemos hecho una mala tarea. Al menos la evidencia no lo prueba, y distintos gobiernos de distinto signo han podido avanzar sistemáticamente en la materia.

Dicho eso, y orientándome ahora hacia los objetivos de reforma, hay cuatro criterios que esta Subcomisión debe tener presentes: primero, que tenemos distintas visiones respecto del medio ambiente, porque tenemos distintas visiones antropológicas. Eso es legítimo.

Segundo, que estamos plagados de incertidumbre. Dado que no podemos predecir el futuro, creo que esta Subcomisión debe avanzar hacia disposiciones que sean flexibles.

Tercero, que hay varios instrumentos para proteger el medio ambiente. En ese sentido, el Estado obviamente cumple un rol; también la sociedad civil, las fundaciones, las ONG -el rol de Douglas Tompkins me parece que es paradigmático-, y lo mismo aplica para el mercado, en cuanto a la innovación tecnológica y la creación de nuevos productos. Es más, buena parte del crecimiento que hemos tenido en protección y desarrollo ambiental se ha generado, precisamente, por la innovación tecnológica, que mediante distintas actividades y proyectos se ha conseguido.

Por último, que nadie puede quedar fuera de este desafío común; ni el Estado, ni la sociedad civil, ni las personas pueden ser excluidas.

En función de estos cuatro principios, a continuación, voy a referirme a las normas.

Respecto del texto que la Comisión Experta originalmente aprobó y sobre el que hoy hay enmiendas, quiero señalar que es un texto bien escrito, cauto, con orientaciones generales correctas, sobrio, pero con algunas redundancias también.

Entiendo que hubo poco tiempo para prepararse y que están trabajando contra el tiempo. Obviamente, eso hace que a veces algunas imprecisiones se manifiesten en el texto, pero valoro al menos el primer borrador presentado.

Respecto del primer artículo -artículo 14, si no me equivoco- en el que están establecidos los fundamentos del orden constitucional, tengo una observación y una propuesta -después les puedo enviar la minuta-, pues me parece que más que hablar del cuidado se debe hablar de la protección, porque eso nos lleva -luego haré mi crítica al respecto- o nos acerca bastante al principio precautorio, del cual soy crítico desde el punto de vista de su incorporación.

En esa misma línea, me parece que la palabra correcta es “velar” por la conservación, porque “velar”, siendo consistente con lo que expuse, permite que distintos instrumentos puedan incorporarse a la protección del medio ambiente: ley, reglamento, Estado, sector privado, etcétera.

Con respecto a la sostenibilidad, comparto la propuesta inicial. Me parece un acierto de la Comisión Experta, porque es un concepto mucho más amplio que el de medio ambiente. Pienso en sostenibilidad en materia fiscal, en materia de pensiones y en materia ambiental, entre otros ámbitos de aplicación. Además, el hecho de que las decisiones que adoptemos en distintas políticas públicas incorporen o tengan presente ese principio creo que le da un carácter distinto al texto constitucional.

Por lo demás, me parece que hay que incorporar el principio de equidad intergeneracional en este Capítulo I, referido a fundamentos del orden constitucional. Podemos discutir su redacción, pero, en términos sencillos, las necesidades de hoy no pueden comprometer las del futuro. De alguna manera, las decisiones que tomemos hoy tendrán efecto sobre nuestros hijos y nietos.

En resumen, al menos en el artículo 14, en cuanto a este deber del Estado respecto del cuidado y la conservación de la naturaleza, creo que hay palabras y conceptos referidos a



protección, tales como velar, sostenibilidad, y, de alguna manera equidad intergeneracional, que debiesen estar presentes.

Respecto del capítulo referido a derechos y libertades fundamentales, especialmente cuando se hace referencia al reconocimiento de este derecho, al deber impuesto al Estado y a la disposición en cuanto a que es la ley la llamada a regular los derechos fundamentales, plantearía algunas ideas.

Primero, soy partidario del derecho a vivir en un medio ambiente sano y libre de contaminación. Ambos factores no son incompatibles. En ese sentido, es razonable que la Subcomisión haya optado por el término “libre de contaminación”, puesto que es un concepto que tiene una tradición jurídica, una definición legal, que quienes nos dedicamos a esto entendemos perfectamente de qué se trata.

No obstante, si queremos incorporar lo que han hecho las Naciones Unidas, en su resolución 76/300, del 28 de julio de 2022, debemos considerar que ellos están incorporando el elemento “sano”. En principio, me parece que no son conceptos incompatibles. No se trata de dejar “libre de contaminación” en vez de “sano”, sino que ambos términos pueden estar presentes.

En este caso podemos tener visiones distintas, pero “sano” nos vincula con una dimensión antropocéntrica, de la cual soy partidario. La sanidad tiene que ver con la protección de las personas.

Obviamente, después ustedes me van a preguntar qué significa “sano”, pero no tengo una respuesta tan precisa. Esto es algo que ha venido trabajando el derecho internacional a su tiempo, pero, naturalmente, puede implicar un desarrollo legislativo posterior.

Insisto en que el término “libre de contaminación” debe estar presente en el texto, y me parece un acierto que la Comisión Experta lo plantee.

También estoy de acuerdo con los deberes del Estado que están planteados en el texto. Sin embargo, me parece que el uso sustentado de los recursos naturales también debiese estar presente, en función de dos principios: su escasez, por una parte, y si son o no relevantes, por otra.

Asimismo, un deber que incorporaría tiene que ver con la participación de la comunidad. Hoy en día buena parte del déficit que tenemos es de participación. La gente se siente poco escuchada; siente que muchas veces se toman decisiones entre cuatro paredes; que no tiene mecanismos para imprimir el Diario Oficial del 1 de junio del año 2022, cuando justo tenía quince días para hacer observaciones, en fin.

Ustedes me van a decir que esto no necesariamente es una discusión de carácter constitucional, que requiere de una dimensión legal de implementación, entre otras cosas, y, lo más importante, de gestión, pero, obviamente, el principio participativo también es relevante.

Algo que tampoco puede olvidarse es que los deberes del Estado deben hacerse en colaboración con la sociedad civil. Las personas son importantes y, por lo tanto, ese criterio debiese estar presente también en el texto constitucional, ya que cumplen un rol actualmente en la conservación del patrimonio del Estado en áreas protegidas, en responsabilidades entendidas del productor, en conservar humedales, en fin, no se las puede excluir.

Esta Subcomisión tiene un deber en relación con eso, específicamente, en lo que se refiere a permitir una colaboración conjunta.

¿Qué no haría? No incluiría los riesgos ambientales. El concepto de “riesgo” me parece, aunque suene redundante, riesgoso, puesto que nos lleva hacia un terreno, en principio, desconocido.

Por otro lado, lo que no vi, pero puede estar señalado en otra parte del texto, es que se haya trabajado en torno a un recurso de protección o a un recurso de tutela. Me parece que se debe trabajar en esa dirección, aunque no sé lo que está pensando actualmente la Subcomisión al respecto. Tal vez ese trabajo se genere en otra subcomisión.

Para eso también hay que definir, en ese mismo texto, mecanismos que no permitan la concurrencia que se está generando hoy en día, en que distintos actores presentan recursos de protección y reclamaciones al Tribunal Ambiental. Mi propuesta es que al menos se genere un derecho de opción en ese sentido; es decir, sin limitar la tutela de derechos fundamentales, si optamos por ir a discutir vía recurso de protección a una Corte de Apelaciones, perfecto,



podremos hacerlo, o si optamos por el Tribunal Ambiental, que de alguna manera se generen ciertas exclusiones desde el punto de vista del ejercicio de los recursos.

Respecto de la propuesta original que hizo la Comisión Experta, valoro el Capítulo XIII: Protección del medio ambiente, sostenibilidad y desarrollo.

En ese contexto, tengo algunos comentarios importantes: primero, si miramos las enmiendas, podemos ver que esta Subcomisión tiene como desafío el ponerse de acuerdo en lo que respecta a definir los límites. Lo señalo porque veo temas bastante dispersos y distintos que están tratando de conciliarse de alguna manera en este capítulo. Entonces, si bien me parece innovadora la propuesta, creo que hay un desafío no menor en cuanto a dotar de contenido a este capítulo de manera sensata.

Con respecto a lo que originalmente había, me parece un poco redundante lo que se está consignando hoy. Por ahora, estoy excluyendo el análisis de las enmiendas.

Por ejemplo, el texto dice: “Toda persona deberá contribuir a la protección del medio ambiente, y será responsable del daño ambiental que cause, de conformidad con la ley”. Yo pondría: “Toda persona, con el Estado”, como deberes.

Respecto del daño, eso ya está regulado; hay veinticinco años de jurisprudencia tanto en los juzgados civiles como en los tribunales ambientales. Entonces, dado que hay densidad en la materia, me parece que esa es una cuestión redundante.

Lo mismo ocurre respecto de lo que se señala del Estado, en relación con que este “...debe orientar la conciliación de la protección de la naturaleza, el mejoramiento del medio ambiente, con el desarrollo económico y el progreso social.”. No obstante, creo que eso sí puede tener sentido, tal vez como un primer acápite o primer artículo que fije una hoja de ruta respecto de la conciliación de estas tres dimensiones.

Del mismo modo, el artículo 3 me parece innovador, a pesar de que copia un poco la norma actual sobre el desarrollo armónico y solidario en el territorio nacional, respecto de las regiones. Aquí, en cambio, lo hace en relación con fomentar el desarrollo sostenible, incorporando la colaboración privada. Creo que ambos artículos, particularmente el 2 y el 3, recogen esa articulación necesaria, pero, naturalmente, se requiere una mayor densidad.

A continuación, me referiré a las enmiendas.

A diferencia de Ezio Costa, agrupé las enmiendas y traté de darles cierta unidad temática.

Hay cuatro enmiendas que yo denominaría orgánicas: la 9, que habla de administración ecológica; la 12, que habla de instituciones administrativas técnicas o jurisdiccionales; la 14, que establece este SEA (Servicio de Evaluación Ambiental) autónomo y de rango constitucional, y la 17, que trata de la Defensoría de la Naturaleza.

Al respecto, agregaría tres cosas. La primera, es que hoy día tenemos una sala de máquinas en materia ambiental, la cual está compuesta por el Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental, la Superintendencia de Medio Ambiente, y los tribunales ambientales y la Corte Suprema, que se encargan de controlar sus decisiones.

Ahí está el engranaje de nuestra protección del medio ambiente. No digo que sea única y exclusivamente lo que tenemos, porque también contamos con servicios sectoriales que cumplen un rol en esta materia, tales como la Dirección General de Aguas, la Corporación Nacional Forestal (Conaf), el Consejo de Monumentos Nacionales, la Secretaría Regional Ministerial de Salud, el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), etcétera, pero ahí están concentrados los tres órganos principales.

Con todo, tiendo a pensar que con esta propuesta se corre el riesgo de atrofiar esta sala de máquinas.

¿Qué es lo que veo para el futuro? Veo a un SEA autónomo y a una Defensoría de la Naturaleza peleando entre sí -un choque de trenes-, defendiendo intereses distintos, ambos con rango constitucional autónomo; una ministra del Medio Ambiente, tal vez en una condición un poco más desmejorada, encargada de la regulación; una Superintendencia del Medio Ambiente fiscalizando y sancionando, e, incluso, un Consejo de Defensa del Estado interponiendo acciones, pero teniendo, al mismo tiempo, una Defensoría de la Naturaleza.

Me parece que ya tenemos órganos que cumplen el rol de la Defensoría y creo que lo hacen razonablemente bien: el Consejo de Defensa del Estado, respecto de las acciones de daño ambiental, y la Superintendencia del Medio Ambiente, que fiscaliza, sanciona y tiene amplias atribuciones, entre otras, el control judicial para detener total o parcialmente una actividad o proyecto.



Por lo tanto, creo que hay un riesgo de atrofia. No digo que lo que se está proponiendo sea una mala idea o que no tenga sentido, pero creo que hay que ser cuidadoso con las instituciones que tenemos actualmente.

Sin perjuicio de la crítica existente, de la cual me hago cargo, creo que salvo uno de cada diez o veinte proyectos, o uno de cada quince eventos críticos, los que revientan como una granada adentro la institucionalidad, el resto se logra administrar razonablemente bien.

Entonces, desde el punto de vista institucional, el riesgo que podríamos tener es que, por una parte, tengamos a un SEA dominador de la agenda ambiental y, por otra, a una Defensoría Ambiental haciendo exactamente lo mismo. Además, en ese escenario, la ministra del Medio Ambiente, que es la llamada a llevar adelante la política ambiental que los gobiernos democráticamente elegidos han definido, puede terminar en un segundo plano. Debemos tener cuidado con eso.

Después, hay un segundo grupo de enmiendas, que yo denomino principios: el principio de no regresión y el principio precautorio están presentes en la enmienda 2, y hay una lista larga de otros principios en la enmienda 26.

Quiero ser claro al respecto: soy contrario a que la Constitución disponga cualquier tipo de principio, especialmente, el precautorio, pues me parece que la carga democrática que va a imponer sobre el Presidente de la República y el Congreso Nacional es muy alta.

Imagínense si este principio hubiera estado vigente a propósito de la discusión de las vacunas, hace dos años, en plena pandemia del covid-19; jamás hubiésemos tenido evidencia científica sobre si la Sinovac, la Pfizer o cualquiera de estas vacunas eran las apropiadas para vacunar a toda la población.

Además, creo que aquellos protectores del medio ambiente se equivocan con esta norma, pues creen ver en ella una gran protección. No obstante, si hacemos el análisis inverso, cuando tengamos que restringir una actividad económica, porque afecta, eventualmente, la justicia climática, los defensores de ella invocarán el principio precautorio y nos dirán: “Demuestre con evidencia científica que las emisiones, que los óxidos de nitrógeno, que el CO₂, que las descargas líquidas al mar, etcétera, generan efectivamente ese riesgo que usted está planteando.”

En consecuencia, veremos que el principio precautorio se aplicará en ambos lados de la discusión y terminaremos discutiendo sobre evidencia científica. Algo planteó Ezio al respecto, aunque yo no estoy de acuerdo.

Perdón, ¿cómo se zanjó si Plutón era un planeta? Los científicos terminaron votando, porque había algunos informes que decían que era un planeta, y otros, que no lo era.

¿Cómo se zanjaron hoy las discusiones en el tribunal ambiental? Llegan dos informes que dicen que no hay impacto y otros dos que señalan lo contrario. Hay tres ministros; dos de tres hacen mayoría y se termina votando.

¿Cómo se resuelve esto en una sala de audiencia de la Corte Suprema? De la misma manera.

Por supuesto, con esto no estoy despreciando la evidencia científica, pero me parece que tomar decisiones de carácter democrático basándonos en una ilusión respecto de tener una evidencia científica que nos dará una especie de luz sobre algunas materias, dejando de lado la opinión y la discusión pública, la política, el bien común, etcétera, puede ser contraproducente.

Por ejemplo, alguien podría decir: “Voy a probar científicamente que una central nuclear en la bahía de Quintero no aumenta las emisiones.”. Hago la pregunta a la inversa: ¿Tiene sentido político hacerlo? ¿Tiene sentido común? ¿Es razonable porque la evidencia científica lo justifica?

Entonces, tengo dudas con el principio precautorio y mucho más con la lógica de incorporar una evidencia científica.

Respecto de los principios en general, los invito a revisar los fallos de la tercera sala, especialmente aquellos en materia ambiental, en los que muchas veces se invocan principios, pero no hay ningún desarrollo en torno a ellos.

Primero, la corte decide detectar una ilegalidad respecto de una actividad o un proyecto -eventualmente, en el procedimiento de evaluación-, luego decide revertir esa autorización administrativa, y finalmente invoca una especie de paraguas protector, que termina por alterar el principio preventivo y precautorio.



Como vemos, no hay en lo más mínimo una descripción, un análisis o un desarrollo en la jurisprudencia de la corte con respecto a estos principios y, por consiguiente, estos terminan siendo utilizados en un sentido u otro, y entregando más poder a las cortes. Ese es el riesgo que veo.

Por lo demás, me parece que el desafío de la protección del medio ambiente debe estar concentrado en dos órganos principales: el Congreso y el Ejecutivo, más allá del sistema político que se defina. De hecho, como han dicho muchos juristas y relatores de las Naciones Unidas, esa protección se logra mucho mejor con normativas generales y abstractas que fijen una hoja de ruta que con decisiones de adjudicación específicas en un punto u otro, respecto de las materias que se discuten.

Por lo tanto, debemos concentrar el poder en el Presidente y en el Congreso, para tomar las mejores decisiones de política pública que el país quiere adoptar en materia ambiental.

No seamos ingenuos al creer que por el hecho de reconocer principios esto de alguna manera va a ser complementado y detallado por el legislador o por el Ejecutivo. Muy por el contrario, va a terminar en una sala de audiencia, en donde tres de cinco ministros, una mañana cualquiera, van a definir si aplica o no el principio precautorio, el principio preventivo o cualquier otro, o si aplica la regla del que contamina paga, etcétera.

En cuanto al principio de no regresión -el cual me hace mucho sentido-, quisiera plantear que aquí pareciera haber un sesgo, porque tiendo a pensar que ese principio aplica para todos los derechos fundamentales y no solo para la protección del medio ambiente. Aplica también en materia de libertad económica, de propiedad, del respeto e igualdad ante la ley, del debido proceso, etcétera. Por lo tanto, me parece que hay que mirarlo en un sentido más amplio.

Por otra parte, creo que hay algunas enmiendas redundantes, que tal vez podrían fundirse en uno o dos artículos. Estoy pensando en la enmienda 1, sobre deberes del Estado; la 18, referida a limitaciones de derechos y libertades, que ya está de alguna manera en el capítulo sobre derechos y garantías; la 23, que habla sobre política minera y encadenamiento productivo, y la 29, sobre deberes marinos y planificación territorial.

Me parece que en esas materias uno puede disponer un gran deber del Estado y tratar de fundir esas disposiciones.

Después, hay cuatro enmiendas sobre desarrollo sostenible con un enfoque más antropocéntrico, cuestión que yo comparto, la 5, 6 y 7, todas más o menos en el mismo tenor y, además, cuestión que me interpreta, con un enfoque mixto en cuanto a la provisión privada de la sociedad civil, como lo dije al principio, como criterio fundamental en donde nadie está excluido para contribuir, ya sea con su experiencia o con sus recursos y tampoco nadie está excluido respecto del deber de contribuir a la protección del medio ambiente.

Después creo que hay una norma, y aquí hago la prevención, no sé si es de esta Subcomisión o de otra, referida al tema de las aguas. No sé si esto se va a discutir, tal vez, en derechos fundamentales en propiedad, que es la enmienda 15, donde no hay aquí, al menos, una disposición respecto de uso, goce y disposición, sino que autorizaciones temporales. Pareciera que se sigue un poquito la lógica del Código de Aguas, recientemente reformado.

Está también en la enmienda 20 esta lógica de bienes de la naturaleza que ha hecho común a todos los hombres. Por lo tanto, me hago la pregunta: ¿dónde se va a resolver esto? ¿Aquí? Perfecto.

Por último, respecto de este mismo punto, yo tengo mis reparos y mis dudas, si ustedes quieren, sobre este concepto de custodia. Creo que hay que mirarlo con cuidado, pareciera haber una sospecha sobre quiénes eventualmente son titulares de derechos, permisos o concesiones respecto de bienes o recursos naturales, y me parece que hay también una parte que falta en esta discusión, que tiene que ver con aquellos bienes naturales que tienen valor en sí mismos y que no son comunes: la biodiversidad, el paisaje, los humedales.

Hay humedales en propiedad privada, pero eso no quiere decir que no hay un valor sobre ellos; hay biodiversidad en el bosque, que también está en propiedad privada, y eso no quiere decir que no hay un valor, o en el paisaje. Creo que hay un punto ahí a mirar.

Respecto de los animales, también me hago la pregunta: ¿a qué animales nos referimos? El medio ambiente, al menos en su sentido amplio, que incluye elementos naturales, artificiales, antropológicos obviamente incluye, y lo que ha hecho la ley, al menos en materia



de animales, en función del Reglamento de Clasificación de Especies es categorizar en función de las condiciones que están -vulnerables, amenazas, extinción, etcétera- y, en función de ello, va estableciendo un estatuto de protección, cuestión que a mí me parece razonable.

La enmienda 19 también es bien compleja. Creo que aquí se incorpora la dimensión ambiental dentro de la política internacional de promoción de ciertos valores, y pido mirar con cuidado, porque habla de que hay una política internacional de promoción de ciertos valores, entre ellos, la reducción de emisiones. Me parece que es un acuerdo multilateral; creo que en la Convención anterior cometió un error en haber constitucionalizado nuestras relaciones, no cometería un error en el margen o en un punto específico, y llevar los temas ambientales como una cuestión de agenda. Chile, hoy día genera el 0,02 por ciento de las emisiones a nivel global, somos insignificantes en el concierto internacional; obviamente, hemos contribuido a una agenda de protección. Chile, debe seguir en eso y yo soy respetuoso del Presidente de la República, tal como, al menos, ha sido definido hasta hoy, quien es el llamado a llevar adelante esas relaciones.

Hay una enmienda sobre tributos también -no sé si se va a ver acá o en otra Subcomisión-, donde se altera el principio de no afectación por el principio de afectación, en un inciso segundo; hay normas sobre cambio climático y tengo una propuesta, después puedo mandar la minuta, que es la enmienda 27, que es interesante.

Creo que está Escazú, de alguna manera, también reconocido en estas enmiendas, en la 30, con estos derechos de acceso a la información. Creo que ahí también va a haber una discusión con los principios de transparencia y acceso a la información general a todos los actos de administración del Estado y, probablemente, ahí haya una salida más general para toda la administración del Estado respecto de ello.

Por último, están las normas sobre Estado empresario, enmiendas 31 y 32, que me imagino la tensión que habrá en la comisión respecto de cuáles son los requisitos para que el Estado pueda no intervenir, hay un régimen de emergencia, si no me equivoco; la Constitución actual habla de un *quorum* calificado, entiendo que acá es simplemente por ley, sin hacer ningún tipo de distinción, por lo que me imagino que ahí hay una conversación que tener.

Insisto, y para concluir, me parece que son hartos temas los que están en estas enmiendas, bien dispersas todas, y creo que, tal vez, uno debiese tratar de hacer un ejercicio temático por ordenar un poco los temas que debiesen o no estar. Y si van a estar ciertos temas, obviamente ordenar esa conversación para hacerla de manera orgánica y creo que hay disposiciones, insisto, orgánicas, principios, otras un poco más redundantes, acceso a propiedad, animales, relaciones internacionales que requieren un orden, al menos en la lógica de las enmiendas, para darle contenido y sustancia a este Capítulo XIII.

Muchas gracias.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta). - Muchas gracias, profesor Carrasco.

Ofrezco la palabra.

Tiene la palabra el comisionado Quezada.

El señor **FLAVIO QUEZADA**. - Gracias, señora Presidenta.

Solo quiero hacer una precisión porque creo que es importante para la discusión pública.

Varias de las enmiendas que suscribo están pensadas -quizá, se ha señalado que hay cierta dispersión temática- del siguiente modo y, por lo mismo, proponemos que se divida este capítulo en dos epígrafes: uno, de protección al medio ambiente y, otro, de sostenibilidad y desarrollo, de manera tal que el orden público medioambiental u orden público climático y ecológico, como lo han denominado autoras, tales como Pilar Moraga, Dominique Hervé y



otros más. Para citar que también hay expertas que han participado de forma muy importante en la discusión constitucional sobre este tema en nuestro país. Y eso se abordaría en el primer epígrafe.

En un segundo epígrafe, en el cual lo que hoy en día se ha denominado orden público económico en nuestro país se abordaría en el capítulo segundo, de manera que tanto la materia económica como el tema medioambiental se entiendan integrados, como aquí se ha dicho o conversado por los distintos expertos y, en especial, para que también las normas económicas se entiendan en un contexto normativo distinto.

Yo sé que esto para alguien que ha sido formado en la cultura jurídica del texto vigente, que ya va a cumplir cerca 50 años, puede parecer, quizá, un poco contra intuitivo, pero si miramos la experiencia extranjera, si miramos el derecho internacional de los derechos humanos, que es relevante o vinculante para Chile, como relevante por su referencia en el caso europeo, es una propuesta que no se aleja de la tendencia internacional, en las cuales va el constitucionalismo en esta materia.

Solo quería hacer esa precisión, porque claro que no haya tenido... Las enmiendas no tienen una justificación, a diferencia de la de la presentación de norma, podría haberse llevado alguna, quizá, confusión.

Por último, quiero agradecer al expositor que, al igual que con los demás expositores, tomé muchos apuntes. No le voy a hacer ahora una pregunta para no alargar más esta sesión, que ya se extendió más de lo que reglamentariamente debería. Solo pedirle, al igual que al profesor Costa, que ojalá no pueda enviar su presentación, porque va a ser muy importante para las conversaciones que tendremos y las futuras votaciones.

Muchas gracias.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta). - Muchas gracias, comisionado Quezada.

Tiene la palabra el comisionado Arancibia.

El señor **JAIME ARANCIBIA**. - Muchas gracias, Presidenta.

Por su intermedio, agradecer también la interesantísima exposición del profesor Carrasco.

Tomé bastantes notas de aquellos aspectos, reparos, objeciones, dudas que planteaban las enmiendas, pero no me quedó tan claro y si pudiese ahondar en ese punto, me gustaría saber qué echa en falta o si usted fuera puesto a redactar las enmiendas, ¿qué aspecto cree que sería bueno fortalecer o añadir en una lógica más aditiva?

Esa es mi pregunta.

Muchas gracias.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta). - Muchas gracias, comisionado.

Tiene la palabra el profesor Edesio Carrasco.

El señor **EDESIO CARRASCO** (expositor). - ¿Hay alguna otra pregunta?

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta). - Sí, de la comisionada Bettina Horst y posteriormente del comisionado Alexis Cortés.

Tiene la palabra la comisionada Horst.



La señora **BETTINA HORST**. - Señora Presidenta, por su intermedio quiero agradecer la presentación.

Respecto del tema de la institucionalidad, acá se están presentando distintas propuestas de órgano con más o menos grado de autonomía. Entonces, hubo ahí un análisis en su presentación, más en detalle, de que esto podía generar después una pugna entre distintos órganos y queda, quizá, en segundo nivel en el ministerio.

Entonces, quiero entender bien, porque, por lo menos en la propuesta que yo suscribí, hay un órgano que ya existe, pero que se le da más independencia del ciclo político versus otros órganos que son nuevos y que han generado en los últimos dos años harta discusión. Entonces, también entender cómo es esa lógica entre lo nuevo y lo que ya existe para llevarlo a la autonomía. En una de esas, si no hay acuerdo, bueno, no queda nada nomás.

Por lo tanto, entender bien respecto de la situación actual, ¿qué pudiera fortalecer y qué pudiera, quizás, complejizar?

Gracias.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta). - Tiene la palabra el comisionado Cortés y posteriormente la comisionada Rivas.

El señor **ALEXIS CORTÉS**. - Muchas gracias, señora Presidenta.

Por su intermedio, también quisiera agradecer la excelente presentación del profesor Carrasco.

Yo solo quisiera hacer un comentario, más bien respecto de la referencia que hizo a la necesidad o no de incorporar la evidencia científica como un criterio que permita orientar la toma de decisiones en materia medioambiental.

Por lo mismo, yo quisiera hacer referencia a los modernos estudios de ciencia, tecnología y sociedad, que ya más o menos desde los trabajos de Bruno Latour en adelante, han mostrado cómo la ciencia es porosa a los debates sociales y, muchas veces, estaba influida por orientaciones normativas propias del mundo científico, pero que, aun así, pese a ello, sigue siendo la mejor forma de tomar decisiones que puedan concitar elementos que permitan superar diferencias más profundas dentro de la propia sociedad, y que para eso las propias ciencias se otorgan procedimientos y normas que les permiten arribar a mejores formas de conocimiento de la realidad. Y digo esto, porque yo siempre que tengo la oportunidad lo reafirmo, porque estamos en un contexto no solo de cambio climático, sino que también muchas veces de negación de la propia evidencia científica -no digo que sea el caso del profesor Carrasco-, pero particularmente en materia ambiental hay un movimiento significativo que viene negando la propia evidencia respecto del calentamiento global y que, acompañado con eso, también podríamos decir que hay una fuerte disonancia cognitiva entre la evidencia que hemos acumulado respecto de las consecuencias, muchas veces irreversibles de nuestra acción sobre el planeta, y las propias acciones que tomamos para tratar de atenuar y adaptarnos a esos cambios; y, en ese sentido, quisiera reposicionar la relevancia que tiene la evidencia científica precisamente para arribar a mejores acuerdos y consensos sociales no solo en esta materia, sino que, en general, para la toma de decisiones colectivamente vinculantes.

El señor **MARIO REBOLLEDO** (Secretario). - Gracias, comisionado Alexis Cortés.

Tiene la palabra la comisionada Rivas.



La señora **ANTONIA RIVAS**. - Muchas gracias, Secretario.

Agradezco la exposición; me pareció muy interesante y hace pensar mucho desde la sociología, el derecho también y cómo logramos una institucionalidad ambiental bien robusta, con una norma mucho más escueta y simple, y eso podemos aplicarlo absolutamente casi en todas las áreas de esto; y ahí, bueno, pensar en una Constitución.

Le quería hacer una pregunta parecida a la que le hice al señor Costa, el expositor anterior, respecto de lo que señalaba la comisionada Horst, que esta es una institucionalidad que ya existe, el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, pero aquí le agregan características que no tiene el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, como es esta frase que dice “considerando el desarrollo económico y social del país”. En general, el SEA hace una evaluación estrictamente ambiental, si queremos, con ciertos énfasis en las poblaciones vulneradas; o sea, no hace un análisis de desarrollo económico social, sino que dice: “Vamos a ver este proyecto. Este proyecto pasa a un EIA, porque hay una población significativamente vulnerada por los impactos ambientales.”, pero no realizan ni ponen en sus análisis el desarrollo económico y social del país. Entonces, ahí hay una innovación que es interesante recalcar. Insisto en esto, porque si bien estoy totalmente de acuerdo con que no hay ninguna ciencia que tenga una sola opinión sobre una materia, sino no sería ciencia; en general, eso pasa en las Ciencias Sociales, incluso en Matemática, que suelen ser ciencias exactas; bueno, matemáticos llegan a distintas respuestas también. Eso no hace que uno desacredite el trabajo científico ni la labor de la ciencia, incluso, la ciencia del Derecho. Entonces, es importante tener esa precisión.

Evidentemente con los resguardos de que hay distintas miradas desde las distintas ciencias o desde la misma ciencia me parece importante también hacer esa distinción de la importancia de la evidencia científica en un sentido amplio al momento de tomar las decisiones ambientales, o si no, no podríamos tomarlas; ¿cuántas emisiones se emiten? ¿Cuánta es la acidez del suelo?, y ese tipo de cosas que se toman en consideración son relevantes y uno no podría entrar a desprestigiarlas.

Pero, sobre todo la pregunta que tengo tiene que ver, entonces, con esta idea de que, en el organismo autónomo, que me parece súper interesante elevarlo a rango constitucional, se considere el desarrollo económico y social del país, y no solo criterios estrictamente ambientales o sociales desde el punto de vista de las poblaciones que se les afectan, como se hace hoy día, pero desde el punto de vista ambiental o de derechos.

Muchas gracias.

La señora **BETTINA HORST** (Presidenta accidental). - Gracias, comisionada Rivas.

La Presidenta de la Subcomisión, señora Alejandra Krauss, tuvo que retirarse, así que me dejó a cargo del cierre.

Había varias preguntas, ¿no sé si hay más palabras solicitadas, para juntar todas las preguntas y luego dar la palabra al profesor Carrasco?

Tiene la palabra el comisionado Quezada.

El señor **FLAVIO QUEZADA**. - Señora Presidenta, solo quería explicar, porque aquí nuestro invitado también ha hecho una crítica a una de las enmiendas que presenté.

Me parece importante explicarlo, sin perjuicio de que me pareció muy valiosa toda la exposición, porque ha hecho varios comentarios importantes de recoger en lo que viene para nuestras enmiendas.

Solamente quisiera explicar, como lo mencionó también el comisionado Cortés y la comisionada Rivas, respecto de la necesidad de explicitar el deber de considerar la evidencia científica, es que independientemente -yo comprendo que él como académico evidentemente



lo miró desde esa perspectiva- existen distintas visiones filosóficas sobre qué es la ciencia, qué es la verdad y, bueno, el famoso libro “¿Qué es la ciencia?”, a propósito de que lo acabo de mencionar, un excelente síntesis de aquello.

Por razones obvias, no pretendo ni pretendemos zanjar discusiones de filosofía de la ciencia a nivel constitucional, ¡en ningún caso!, sino simplemente explicitar un riesgo de las democracias occidentales hoy en día, que lo hemos visto recientemente no solo en la Región -mencionar Brasil, Estados Unidos, el gobierno anterior, lo que pasa en Hungría, Polonia-; estas derivas y liberales, autoritarias en algunos países, en donde uno de sus rasgos ha sido precisamente el desprecio por la ciencia y ahí la evidencia científica, específicamente, en lo relacionado al cambio climático, cuestión que para nosotros es importante resguardar nuestra democracia ante esos riesgos y por ello hemos propuesto una enmienda en ese sentido.

Gracias, Presidenta.

La señora **BETTINA HORST** (Presidenta accidental). - Tiene la palabra el profesor Edesio Carrasco.

El señor **EDESIO CARRASCO** (expositor). - Muchas gracias.

Hay varias preguntas que voy a agrupar.

Respecto del tema orgánico y el SEA, yo tiendo a pensar que, si vamos a elevar a rango constitucional parte de nuestra institucionalidad ambiental, entonces, me parece que la propuesta queda corta, y uno debiese tener no solo evaluación ambiental de carácter autónomo y técnico, sino que también fiscalización y sanción.

Es decir, si uno va a tener como en materia económica un órgano autónomo llamado Banco Central y un ministro de Hacienda, ambos coordinándose respecto de la política monetaria o económica del país, bueno, en materia ambiental, entonces, tengamos uno o dos órganos autónomos –evaluación, fiscalización y sanción- y otro de carácter político llamado Ministerio del Medio Ambiente, que lo que va hacer es dictar regulaciones que ambos órganos autónomos van a aplicar: uno, en materia de evaluación, SEA, y otro, en materia de fiscalización y sanción, Superintendencia.

Lo que no me parece es que algunos sean autónomos y, otros, no. Esto es, de alguna manera, un engranaje; recordemos que la Superintendencia después fiscaliza lo que hace el Servicio de Evaluación Ambiental; entonces, ambos órganos debiesen tener el mismo rango, de lo contrario, se puede generar eventualmente esta atrofia, donde uno que es autónomo y de rango constitucional puede tener una mayor prevalencia que otro, o ambos, o eventualmente ninguno. Esa es una lógica más bien de consistencia.

Respecto de la pregunta si es que efectivamente estos órganos si uno pensara en evaluación, fiscalización y sanción debiesen también incorporar temas como participación ciudadana o incorporar eventualmente también el desarrollo económico y social, tiendo a pensar que eso debiese estar en el Ministerio del Medio Ambiente, en principio, como gestión política; y estos órganos, si queremos autonomizarlos y queremos darles el rol técnico, asumamos lo que eso significa, y asumamos también que van a aplicar evidencia científica. Y si hay 500 personas protestando afuera de estos órganos, y la evidencia científica dice que el proyecto no genera impacto significativo en una especie de categoría de conservación, ¡vamos a tener que creer!, supongo, si somos consistentes con lo que estamos proponiendo. O sea, si le vamos a pedir autonomía y tecnicismo, seamos consistentes en eso. Por lo tanto, pareciera esa norma tener una distorsión.

Respecto de la ciencia, obviamente yo estoy de acuerdo, y simplemente revelo cómo funciona esto en la práctica. Ojalá, tuviésemos cada vez más decisiones fundadas, que tiene que ver un poco con la motivación del acto en materia administrativa, y a veces hay buenas decisiones para pensar A o para pensar B. Lo que pido yo es que esas decisiones estén fundamentadas, y que si se despreció evidencia que se estimó no era pertinente, que no era



conducente para tomar una decisión, u otra, se dé una explicación razonada respecto de ello: no aplicaba, metodológicamente era ineficiente, no aplicaba al caso, toma una experiencia comparada antigua; habrá que ver.

Creo que hay que hacerse cargo de la evidencia, pero puede haber buenas razones para tomar una u otra, sin perjuicio del *cherry picking* que muchas veces ocurre también en esa materia.

Después, el comisionado Arancibia planteaba los temas que eventualmente pudiesen estar.

Algo ya dije. Creo que, en materia institucional, o elevamos esto a nivel autónomo técnico a ambos roles: evaluación y fiscalización o sanción; o sacamos a ambos.

Yo diría que hay dos espacios para avanzar.

Uno es, tal vez, aprovechar este capítulo. Si ya voy a tener un reconocimiento general en garantías, para precisar tal vez con un poquito más de detalle esos deberes estatales, por ejemplo, por componente, y pondría a los principales tres: agua, suelo y aire.

Y en materia de aire, creo que hay una disposición que uno podría incorporar, por ejemplo, en materia de cambio climático. Uno podría decir: “Es deber del Estado y de la comunidad nacional la coordinación, ejecución y promoción transversal de acciones destinadas a mitigar el cambio climático y a adaptarse a sus efectos adversos, considerando en ello una transición justa y armónica en todos los sectores de la nación”.

Me faltó en este capítulo un principio de coordinación. Tal vez, más que una defensoría ambiental, más que si uno quisiera avanzar hacia arriba con órganos autónomos. Tal como hace el Ministerio Público en materia penal, que coordina policías, investigaciones, probablemente en materia ambiental pudiésemos buscar un órgano que coordine esfuerzos, entendiendo las legítimas diferencias y ángulos respecto de esta materia.

La señora **BETTINA HORST** (Presidenta accidental). - Perfecto, muchas gracias, profesor.

Si no hay más preguntas o intervenciones...

Se agradece la presencia del profesor Carrasco, que se vino a sumar a las otras dos intervenciones de los profesores anteriormente presentadas.

Por haber cumplido con su objeto, se levanta la sesión.

Mario Rebolledo Coddou
Secretario de la Subcomisión

Se anexa versión taquigráfica, la que se entiende parte integrante de la presente acta.