

08/08/2023

**Sustentabilidad**  
**Implementación de los instrumentos de gestión consagrados en la Ley N°21.455: Ley de Marco de Cambio Climático (Parte 1)**

03/08/2023

**Política**  
**A 40 años de la Alianza Democrática**

02/08/2023

**Política**  
**Discurso en el encuentro "40 años de la Alianza Democrática"**

01/08/2023

**Política**  
**Discurso en el encuentro "40 años de la Alianza Democrática"**

20/07/2023

**Política**  
**¿Qué es la derecha radical? Algunas aproximaciones en el contexto del ascenso del Partido Republicano en Chile**

18/07/2023

**Política**  
**Ánalisis de la Comisión Engel desde la óptica de los principios de probidad y transparencia (Parte 2)**

Acerca de

Este informe ha sido revisado por el Consejo Editorial de Asuntos Públicos. El contenido no representa necesariamente la opinión del Centro de Estudios del Desarrollo, CED.

©2023 asuntospublicos.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

# Informe N°1452

## Sustentabilidad

08/08/2023

**Implementación de los instrumentos de gestión consagrados en la Ley N°21.455: Ley de Marco de Cambio Climático (Parte 1)**

**Andrea Jaime Velásquez<sup>1</sup>**

### I. Introducción

En esta investigación nos abocaremos a analizar los instrumentos de gestión tanto a nivel regional como local, establecidos en la Ley Marco de Cambio Climático, debido a la importancia que revisten en relación con las metas nacionales presentadas desde el poder central, que cumple con la finalidad de hacer frente a los efectos adversos del cambio climático. En este sentido, cabe indagar las atribuciones que se han delegado o transferido tanto a nivel regional como comunal, bajo las figuras de representación democrática, con el objeto de dirimir las acciones que se deben implementar a nivel horizontal que impacten de forma positiva a la preservación y conservación de las regiones de acuerdo a sus necesidades específicas.

En consecuencia, debemos advertir que la producción normativa tiene por intención regular la conducta de las personas, permitiendo así ordenar la convivencia dentro de una sociedad. La urgencia que surge a partir del cambio climático, refiere a los cambios a largo plazo de las temperaturas y los patrones climáticos, puesto que, desde el siglo XIX la actividad humana ha sido el principal motor de la crisis climática, debido principalmente a la quema de combustibles fósiles como el carbón, el petróleo y el gas. Esta actividad genera emisiones de gases de efecto invernadero que actúan como una manta que envuelve a la tierra, atrapando el calor del sol y elevando las temperaturas<sup>2</sup>.

Con el objeto de hacer frente a esta problemática que nos ataña tanto a nivel internacional como nacional, se desarrolla la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático —en adelante CMNUCC—, en contexto de la cooperación internacional, los países suscritos se han comprometido con ciertas responsabilidades, tal se desprende de lo establecido en el artículo 1 de la Ley 21.455, el cual tiene como fin “enfrentar los desafíos que presenta el cambio climático, transitar hacia un desarrollo bajo en emisiones de gases de efecto invernadero y otros forzantes climáticos, hasta alcanzar y mantener la neutralidad de emisiones de gases de efecto invernadero al año 2050, adaptarse al cambio climático, reduciendo la vulnerabilidad y aumentando la resiliencia a los efectos adversos del cambio climático, y dar cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos por el Estado de Chile en la materia”<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Egresada de Derecho de la Universidad Católica de Temuco. Pasante en el Centro de Estudios del Desarrollo (CED).

<sup>2</sup> Disponible en: <https://www.un.org/es/climatechange/what-is-climate-change>

<sup>3</sup> Ley n° 21.455.

Ahora bien, ¿qué implicancias trae consigo la producción normativa?, es decir, que beneficios o ventajas reporta para la sociedad que se regule entorno a la preservación y conservación de los ecosistemas. En este mismo sentido, esta normativa introduce instrumentos de gestión ambiental, ¿Cómo podemos concretar aquellas herramientas a nivel local?

De esta forma se desarrollará esta investigación en dos informes, en un primer término se establecerá la contextualización en torno al medio ambiente, sucesos que han desencadenado la necesidad de legislar respecto a la protección, preservación y conservación del medio. Asimismo, a modo de introducción delimitaremos el concepto de medio ambiente, su regulación nacional e internacional que ha tenido gran impacto en la producción normativa en nuestro país. Culminará esta primera etapa con propuestas y conclusiones generales en relación a las temáticas desarrolladas, con el resguardo de continuar su análisis en una segunda etapa. En razón de ello, en un segundo informe, examinaremos las herramientas que dispone la normativa descrita con anterioridad, para luego indagar en la aplicación de éstas a nivel local y en conjunto desarrollaremos las atribuciones que se han establecido para la implementación de las mismas. Posteriormente concluiremos con las propuestas que hemos desarrollado a lo largo de la investigación.

## II. Problematización y Contexto

Debido a la distribución geográfica, Chile presenta a lo largo de su territorio distintos climas y con ello un bagaje de conflictos ambientales que, según el Instituto Nacional de Derechos Humanos<sup>4</sup>, se suscriben en 78 activos y otros 33 latentes. Situación que ha encendido las alertas de la población y de sus autoridades, viéndose afectada la calidad de vida de los habitantes como resultado de la ausencia de regulación.

Como consecuencia de lo antes expuesto, en los últimos años se ha experimentado un fenómeno migratorio poco usual, en donde podemos observar una migración de ciudad a campo, entre las razones detrás de este, podemos inferir que tiene como consecuencias las condiciones de vida que atraviesan las grandes urbes, viéndose expuestos a ciudades colapsadas, violencia, estrés, contaminación, hacinamiento, cambio climático, las experiencias derivadas de la pandemia, así como la posibilidad de trabajar desde casa, entre otros factores, lo cual han llevado a la convicción de que en las zonas rurales la calidad de vida será mejor<sup>5</sup>. Podemos esgrimir que, las condiciones climáticas en las zonas rurales gozan de una mejor disponibilidad de recursos naturales, motivación suficiente, ante la industrialización de las ciudades que en muchas ocasiones han propiciado zonas de sacrificio por un alto impacto ambiental, un agotamiento de los recursos, como también un ineficiente ordenamiento territorial que de forma armónica involucre procesos de mitigación o adaptación ambiental.

En el ámbito internacional, solo en los últimos treinta años nuestro país ha suscrito más de una decena de acuerdos internacionales, tanto vinculantes como de *soft law*, que abordan distintas obligaciones del Estado de Chile para con la comunidad internacional. Estos han pasado desde la celebración de acuerdos marco de toda la comunidad internacional, firma de acuerdos de cooperación entre Estados, a la integración de tratados regionales que reconocen derechos y principios específicos del derecho ambiental para Latinoamérica, como es el caso del Acuerdo de Escazú<sup>6</sup>. Respecto a lo mencionado, en el contexto del

<sup>4</sup> Disponible en: <https://mapaconflictos.indh.cl/#/>

<sup>5</sup> Disponible en: <https://www.latercera.com/opinion/noticia/volver-al-campo-una-nueva-generacion-rural/EZWJDZ5FBNCZ3PZ2YWFG6S7BGA/>

<sup>6</sup> Pulgar Martínez, Antonio; Mansuy Torres, Nicole: Revista Justicia Ambiental N° 14, Santiago, 2022.

apremio que reviste la urgencia climática, surgen las interrogantes en relación a la mitigación de los efectos adversos y la postura de las autoridades. En tal sentido recapitulando las decisiones gubernamentales podemos vislumbrar en el año 2022, una intención legislativa a lo menos como punto de partida, mediante la ratificación del Acuerdo de Escazú y la producción normativa de una Ley Marco de Cambio Climático, en virtud de la cual se ha dotado de instrumentos de gestión que, en concordancia con los planes de ordenamiento territorial, permitirían una planificación y disposición de los recursos de manera eficiente velando así por su conservación.

De esta forma, es conveniente analizar las herramientas consagradas en la Ley 21.455 y su implementación, como también un contraste entre los instrumentos concebidos con anterioridad. Cuando al medio ambiente nos referimos, debemos atender al carácter extenso del concepto y la interconexión que presenta la comprensión de éste, es decir, al considerar al medio ambiente como un todo, su regulación atiene tanto a sus recursos naturales, su producción, distribución, conservación y preservación, entre otros aspectos que, debido a su importancia deben ser regulados. No obstante, ¿debe ser regulado todo? Debido a la crisis climática a la cual nos enfrentamos, resulta necesario delimitar la responsabilidad de los Estados, puesto que el calentamiento global como lo menciona su nombre, no está adscrita a fronteras, ya que nos afecta de manera indistinta a todos. En este sentido se delega a cada país, de acuerdo a sus condiciones geográficas, la implementación de planes, políticas y programas tendientes mitigar y generar una capacidad de adaptación al cambio climático.

### III. Marco Teórico/ Conceptual

#### 1. Crisis Climática

El último informe del Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático —en adelante IPCC— advierte sobre la probabilidad de que el calentamiento global llegue a aumentar en 2° grados a fines de siglo, superando con ello el límite considerado seguro por los especialistas. Junto con ello, el informe del IPCC confirma un indicio bastante difundido entre la comunidad científica y la sociedad en general, en torno a que existiría más de un 95 por ciento de certeza de que la actividad humana es la causante de la elevación de la temperatura ocurrida en los últimos 60 años<sup>7</sup>.

El autor Julio C. Postigo<sup>8</sup> editor del texto "*Cambio Climático, Movimientos Sociales y Políticas Públicas*" desarrolla que, los efectos acumulados de la emisión de gases de efecto invernadero —en adelante GEI— son los principales causantes del cambio climático, los cuales no pueden ser enfrentado meramente con políticas de mitigación, puesto que aun cuando se logre una disminución drástica e inmediata de las actuales emisiones de gases, ello no tendrá mayor relevancia o impacto en términos del clima. Por consiguiente, postula que se requiere políticas de adaptación, con medidas como la provisión más igualitaria y universal del agua potable, saneamiento básico, seguridad alimentaria, acceso a mejores servicios de salud y a una educación digna.

Dentro de las variables que se deben tener en consideración al momento de aplicar cualquier medida ambiental, debe tenerse en atención la vulnerabilidad existente entre las poblaciones, dicho sector se encuentra asociado a condiciones de desigualdad y exclusión que coloca a grupos sociales particulares en

<sup>7</sup> Disponible en: [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-65682013000300023](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-65682013000300023)

<sup>8</sup> Postigo, J. C. (2013). *Cambio climático, movimientos sociales y políticas públicas: una vinculación necesaria*.

una situación de mayor riesgo con respecto a otros. De lo anterior podemos concluir que el fenómeno del cambio climático se encuentra no solo vinculado al padrón de comportamiento de la naturaleza, sino que su esencia se basa en el estrecho entramado que existe entre las dinámicas ambientales y los procesos sociales<sup>9</sup>.

## 2. Medio Ambiente

Ahora bien, con la data que ha manifestado la comunidad científica, los Estados se han comprometido a legislar en relación al medio ambiente. Por consiguiente, de forma somera, podemos encontrar que nuestra orgánica constitucional dedica escasos artículos a esta temática, siendo así el artículo 19 N° 8<sup>10</sup> el cual regula el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Este articulado contiene tres elementos: i) una garantía fundamental o derecho público subjetivo; ii) un deber de protección del Estado o derecho público objetivo, y iii) una cláusula de limitación de derechos. Sin embargo, dicha protección no otorga al medio ambiente la calidad de sujeto de derecho, sino más bien, se relaciona con el fundamento antrópico, en este sentido comparte causalidad con el calentamiento global, el cual tiene un origen antropogénico. Por lo tanto, el mandato constitucional conlleva asegurar la no afectación de la garantía fundamental en cuanto sea respecto al ser humano, por extensión del deterioro del medio ambiente.

Al tenor de lo dispuesto, existe una vinculación con la ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente —en adelante Ley 19.300—, a través de una serie de conceptos jurídicos ahí contenidos en donde se definen los lineamientos respecto del medio ambiente, reconocimiento legislativo de la crisis climática y mecanismos de preservación y conservación, los cuales producto de la modificación introducida por la Ley 21.455, han sido desarrollados a mayor extensión. Dentro de las modificaciones, las más relevantes en concordancia con la temática expuesta, dice relación con el artículo 2 en su letra g)<sup>11</sup>, que introduce el concepto de desarrollo sustentable, el cual versa de un proceso de mejoramiento sostenido y equitativo de la calidad de vida de las personas, fundado en medidas apropiadas de conservación y protección del medio ambiente, considerando el cambio climático de manera de no comprometer las expectativas de las generaciones futuras.

Además de ello, en el artículo 7 quinquies<sup>12</sup>, encomienda al Ministerio del Medio Ambiente establecer un programa de regulación ambiental que contenga los criterios de sustentabilidad y las prioridades programáticas en materia de políticas, planes y programas para la elaboración y revisión de los

<sup>9</sup> Disponible en: [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-65682013000300023](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-65682013000300023)

<sup>10</sup> Artículo 19 n°8 Constitución Política de la República: *"El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. es deber del estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza. La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente".*

<sup>11</sup> Artículo 2 letra g) Ley 19.300: *"Desarrollo sustentable: el proceso de mejoramiento sostenido y equitativo de la calidad de vida de las personas, fundado en medidas apropiadas de conservación y protección del medio ambiente, considerando el cambio climático de manera de no comprometer las expectativas de las generaciones futuras".*

<sup>12</sup> Artículo 7º quinquies Ley 19.300: *"El Ministerio del Medio Ambiente establecerá un programa de regulación ambiental que contenga los criterios de sustentabilidad y las prioridades programáticas en materia de políticas, planes y programas para la elaboración y revisión de los instrumentos de gestión ambiental y de gestión del cambio climático, en el ámbito de sus competencias. Dicho programa se fundamentará en antecedentes sobre el estado de la situación ambiental del país, las evidencias de impactos ambientales nacionales, regionales o locales y los objetivos y metas establecidos en la Estrategia Climática de Largo Plazo y la Contribución Determinada a Nivel Nacional. Asimismo, podrá señalar indicadores que permitan evaluar el progreso en la elaboración y revisión de los instrumentos respectivos. El Ministerio del Medio Ambiente podrá requerir a los demás órganos de la Administración del Estado competentes la información y antecedentes que sean necesarios para la elaboración del programa. El programa deberá publicarse en el Diario Oficial y mantenerse permanentemente a disposición de la ciudadanía. El programa será dictado mediante resolución exenta del Ministerio del Medio Ambiente, a lo menos cada dos años. El Ministro del Medio Ambiente, anualmente, dará cuenta pública en la sala de ambas cámaras del Congreso Nacional sobre el estado de avance de dicho programa. Los presidentes de la Cámara de Diputados y del Senado, respectivamente, citarán a una sesión especial para dicho efecto".*

instrumentos de gestión ambiental y de gestión del cambio climático, en el ámbito de sus competencias. Dicho programa se fundamentará en antecedentes sobre el estado de la situación ambiental del país, las evidencias de impactos ambientales nacionales, regionales o locales y, los objetivos y metas establecidos en la Estrategia Climática de Largo Plazo y la Contribución Determinada a Nivel Nacional. Asimismo, podrá señalar indicadores que permitan evaluar el progreso en la elaboración y revisión de los instrumentos respectivos<sup>13</sup>.

#### IV. Propuesta

En razón de lo antes expuesto, queremos en una primera instancia establecer ciertas propuestas que consideramos relevantes para la construcción del relato final de nuestra investigación. A partir de ello, hemos puntualizado en tres ejes principales que dicen relación con la implementación de los instrumentos de gestión ambiental, en otras palabras, para efectos de establecer herramientas destinadas a la protección y conservación del medio ambiente, es necesario contar con una orgánica robusta que regule al medio ambiente *per se*.

En virtud de tal aseveración, en primer lugar, consideramos pertinente elevar el estándar de la regulación del medio ambiente en nuestra legislación nacional, en el entendido de extender dichas garantías establecidas a propósito del artículo 19 N°8 de la CPR hacia el medio ambiente en sí mismo, por considerarse de tal relevancia que basta con la afectación de éste para que se extienda a todas las personas. Con esto queremos decir que, no resulta suficiente considerar al medio ambiente a través de la afectación que pueda trasgredir al individuo, sino más bien, la data científica nos apunta a resguardar el medio que habitamos exista o no una afectación directa al individuo, puesto que, al ser este un concepto interconectado puede beneficiar como impactar en distintos aspectos de la vida cotidiana del ser humano, por esta razón requiere de políticas públicas transversales, es decir, de la cooperación de los distintos actores que participan en la reglamentación y planificación de los recursos naturales y la distribución de los mismos. Queda a la discusión la fórmula a implementar para la consagración del mismo, haciéndonos cargo de la discusión doctrinal que surge entre considerar al medio como sujeto de derechos, o si establecer esta garantía a través de principios o bases constitucionales, independiente de ello, el cambio de paradigma respecto al medio ambiente se constituye como un punto de partida.

Ahora bien, tal como desarrollamos a lo largo de este informe, actualmente los esfuerzos levantados por la comunidad nacional e internacional no resultan suficientes en miras de detener el cambio climático, es por ello que tenemos el deber de implementar medidas que sean acordes a las condiciones que presenta cada territorio. En consecuencia, se ha recomendado establecer medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, que tienen como objetivo reducir la vulnerabilidad a la que se enfrenta cierta población frente al impacto de la crisis del medio ambiente. Es por ello que, los instrumentos destinados a la gestión ambiental deben incluir en su confección mecanismos referidos a la resiliencia de la población, en otras palabras, que dichas herramientas permitan identificar los impactos a los que se enfrenta cada división territorial de forma que habilite la toma de decisiones desde las autoridades locales en colaboración con las metas nacionales.

En último lugar proponemos que, una vez establecida la implementación de los instrumentos mencionados, será necesario fortalecer la fiscalización y eficiencia de dichas medidas, con el objeto de evitar una

<sup>13</sup> Ley 21.455, artículo 46.

abundante producción normativa e institucionalización de herramientas que en la práctica no sean viables aplicar, o que en virtud de las facultades establecidas no cumplan con la finalidad planteada. Es del caso que, para el cumplimiento de lo antes expuesto, sea conveniente fortalecer los conceptos de descentralización a través de la transferencia de competencias y/o facultades a las autoridades locales, en miras de obtener una mayor eficacia de las metas nacionales en concordancia con las particularidades de cada territorio de la nación.

### V. Conclusión

Para efectos de perseguir el propósito principal de esta investigación en relación a la implementación de la Ley 21.455, hemos desarrollado en un primer informe la contextualización del objeto de estudio de este trabajo. En el mismo sentido, hemos trazado una línea a través de los distintos estadios de regulación respecto al medio ambiente, encontrándonos con un cambio de paradigma respecto a la concepción de éste, mediante el cual se considere la protección del medio ambiente debido a la importancia que reviste para la subsistencia humana, a diferencia de la actual regulación que le otorga la Constitución, al establecer un criterio antropocéntrico como condición de su protección.

En virtud de ello, en esta primera aproximación hemos esgrimido propuestas que van en relación a tres ejes principales que forman las bases de la implementación de la ley anteriormente referida. Es así como se plantea en este informe, la necesidad de elevar el estándar de protección que se le otorga al medio ambiente en nuestra legislación nacional, todo ello con el propósito de que las normas que se encuentran permeadas por ésta, reconozcan la importancia que reviste la preservación y conservación del medio, postura que converge con los acuerdos internacionales a los cuales se ha suscrito el Estado de Chile. En un segundo término, es menester instaurar una política de mitigación y adaptación a los efectos adversos del cambio climático, siendo así que, nos encontramos en un escenario complejo enfrentando la crisis climática en donde deberemos preferir reducir el impacto y aumentar la resiliencia de la población, a través de herramientas de gestión ambiental que nos permitan planificar y distribuir con mayor eficiencia en conformidad a la disponibilidad con la que cuenta cada división subnacional. Por último, hemos puntualizado en la necesidad de plantear un seguimiento de eficiencia a las políticas, planes y programas que se levanten con el objetivo de reducir la vulnerabilidad de la población, toda vez que, la producción indiscriminada de políticas públicas conlleva a que no puedan ser concretadas en la práctica, o bien que no se ajusten a las condiciones particulares que presentan los distintos territorios del país.

Sin embargo, esta investigación no se agota con lo desarrollado en este informe, tal como se planteó en un inicio, este estudio se ha dispuesto en dos informes siendo este primero un espacio abierto a la delimitación de concepto claves que nos ayudarán a entender el análisis realizado a los instrumentos de gestión ambiental establecidos en la ley 21.455. En un segundo informe, nos dedicaremos a la definición y análisis de los instrumentos de gestión ambiental instaurados en nuestra legislación en conjunto con las atribuciones que se han delegado del poder central hacia las regiones y comunas del territorio nacional, finalmente expondremos nuestras propuestas y conclusiones respecto a la factibilidad y eficacia de los instrumentos desarrollados.