



# Cambio Climático y Nueva Constitución

Autores<sup>1</sup>: Billi, M., Moraga, P., Bórquez, R., Azócar, G., Cordero, L., Ibarra, C., Maillet, A., Martínez, F., O’Ryan, R., Pulgar, A., Rojas, M., Sapiains, R.

*Este documento se basa en: Billi, M., Moraga, P., Aliste, E., Maillet, A., O’Ryan, R., Sapiains, R., Bórquez, R. et al. (2021). Gobernanza Climática de los Elementos. Hacia una gobernanza climática del agua, el aire, el fuego y la tierra en Chile, integrada, anticipatoria, socio-ecosistémica y fundada en evidencia. Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR)2, (ANID/FONDAP/15110009), 69 pp. Disponible en [www.cr2.cl/gobernanza-elementos/](http://www.cr2.cl/gobernanza-elementos/)*

En base a los análisis presentados en el informe “**Gobernanza Climática de los Elementos**”, y entendiendo que el cambio climático define y definirá las condiciones de habitabilidad sobre el planeta para las especies humanas y no humanas, el Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR)2 presenta este documento con diversas propuestas que, consideramos, podrían ser parte de la nueva Constitución.

Estas se organizan en **cuatro categorías**: propuestas relacionadas con principios, que indican los fundamentos para la construcción del texto constitucional y la sociedad y Estado que este definirá; propuestas relacionadas con deberes (del Estado y de los privados); propuestas relacionadas con derechos; y propuestas de nuevos instrumentos, especialmente asociados a la gestión ambiental y la organización del territorio.

## Principios:

 **Principio de acción climática justa:** Este principio es el eje del nuevo modelo de gobernanza climática de los elementos que propone el (CR)2. Plantea la necesidad de transformar de manera progresiva, y sin retroceder, nuestra forma de relacionarnos con el planeta. Esto significa realizar, cuando sea necesario, transformaciones profundas en nuestra economía y sociedad, con el fin de disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y otros compuestos que contribuyen al cambio climático (lo que se conoce como “mitigación”). También implica generar transformaciones que disminuyan los riesgos asociados al cambio climático y El Estado deberá además poner a disposición una defensoría pública ambiental a otras amenazas socioecológicas, de origen natural o humana, sobre las personas, las comunidades, la naturaleza y los sistemas productivos (lo que se conoce como “adaptación”). Estas acciones deberán orientarse de manera prioritaria a la protección de los grupos más vulnerables, la conservación de los ecosistemas, y el resguardo de los intereses de las generaciones presentes y futuras. Todo esto siempre buscando distribuir de manera justa y

equitativa los distintos costos y beneficios (económicos, sociales y ambientales) que derivan de las acciones implementadas. Para ello, todas las acciones implementadas se deben basar en procedimientos transparentes y solidarios, que incluyan a todos los actores sociales en la toma de decisiones, así como en la atribución y exigibilidad de responsabilidades.

De este principio, eje central de la propuesta, emanan otros tres principios clave:

**a. Principio de enfoque anticipatorio:** Implica operar con una óptica preventiva y precautoria, actuando en el presente con miras a disminuir o moderar los posibles efectos futuros del cambio climático y aumentar la resiliencia. Esto pensando siempre en el corto, mediano y largo plazo, y operando con prudencia cuando no exista suficiente información o evidencia científica sobre factores o condiciones que podrían provocar un impacto socioambiental.

**b. Principio de enfoque territorial y socio-ecosistémico:** propone impulsar medidas que sean adecuadas a la realidad particular de cada territorio para disminuir las emisiones de GEI y adaptarnos a los cambios requeridos. Esto siempre observando y respetando de manera integral los procesos y límites socioecológicos que caracterizan a cada territorio, y, a la vez, coordinando acciones entre distintos sectores y escalas (locales, regionales, nacionales, globales).

**c. Principio de buena administración:** propone una administración racional, objetiva, transparente, coordinada, eficiente y eficaz que opte por estrategias con base en los mejores conocimientos disponibles, incluyendo la evidencia científica y los conocimientos ancestrales, tradicionales y locales. Junto con ello, busca la participación amplia, oportuna, continua, significativa, transparente e informada de comunidades, pueblos originarios y actores interesados. También supone transparencia y rendición de cuentas activa por parte de todas las autoridades.

<sup>1</sup> Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR)2



# Cambio Climático y Nueva Constitución

## Deberes:

El **deber del Estado**, en todos sus niveles y organismos, de implementar acciones climáticas justas que permitan construir una sociedad carbono neutral y resiliente al cambio climático. Esto implica que todos los organismos del Estado deben contar con políticas de mitigación y de adaptación al cambio climático, con una mirada estratégica de largo plazo, incluyendo la conservación y restauración de los ecosistemas como bienes públicos y el resguardo de su uso sustentable para satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y futuras.

El **deber de los privados** de trabajar en materias de cambio climático. En primer lugar, asumiendo los costos de la mitigación o neutralización de los gases efecto invernadero que generan, siguiendo el principio de quien contamina paga. En segundo lugar, promoviendo activamente la conservación y restauración de los ecosistemas en los cuales operan, favoreciendo con ello su adaptación a los impactos del cambio climático, su capacidad de regular el clima y de mitigación.

## Derechos:

**Derecho a un medio ambiente sano.** En la legislación y práctica jurídica nacional e internacional se ha fijado un piso mínimo en el reconocimiento e interpretación del derecho a un medio ambiente sano que la nueva Constitución debería tomar en cuenta. Este piso hace referencia a contar con un medioambiente sano, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación, con un enfoque socio-ecosistémico. En ello se deben considerar los intereses de las generaciones presentes y futuras de especies humanas y no humanas, y el equilibrio de la atmósfera. Esto implica reconocer que el equilibrio ecológico, la conservación y la restauración son parte de las condiciones de habitabilidad del ser humano en el planeta.

**Derecho humano al agua y al saneamiento.** En la legislación y práctica jurídica nacional e internacional, el derecho humano al agua no debería limitarse a un tema solo de acceso (tal como lo ha indicado la Corte Suprema de Chile en fallos recientes), sino que se deben incorporar estándares internacionales como criterios de calidad del agua, información (sobre dispo-

nibilidad, calidad, y estado de los cuerpos de agua) e intereses de las generaciones futuras. Este derecho deberá asimismo contemplar no solo el acceso al agua, sino a servicios hídricos y servicios de saneamiento adecuados. Además, para hacer efectiva la garantía de este derecho en el tiempo, es necesario considerar la conservación y restauración de los cuerpos de agua y de los ecosistemas que de ellos dependen.

**Derecho a la energía<sup>2</sup>.** Adicionalmente, se considera el derecho al acceso a energía limpia, segura y de alta calidad a toda la población, para satisfacer actividades domésticas y de subsistencia, asegurando la provisión y acceso a servicios energéticos por parte de toda la población. Al igual que el derecho al agua, el derecho a la energía es un derecho esencial y condición necesaria para el ejercicio de los demás derechos y garantías fundamentales. En el contexto de la crisis climática y ecológica, este derecho deberá asegurarse a partir de una transición energética que limite el uso de las fuentes fósiles e hídricas para la generación eléctrica de uso productivo e industrial. Para asegurar el aprovechamiento de generaciones futuras y la integridad de los ecosistemas se deben respetar los límites socioecológicos, y al mismo tiempo, avanzar hacia nuevos tipos de fuentes energéticas.

**Derecho a la participación.** En la toma de decisiones ambientales y climáticas se debe garantizar el derecho a participar de todas las personas y grupos sociales en igualdad de condiciones, considerando la diversidad cultural, étnica, territorial y de género. Esta participación deberá ser efectiva, amplia, oportuna, continua, significativa, transparente e informada.

El bien jurídico protegido por estos derechos debe considerarse de carácter colectivo, por lo cual, su protección puede ser solicitada por cualquier persona, independiente de quien sea o no directamente afectado por su vulneración<sup>3</sup>. El Estado deberá además poner a disposición una defensoría pública ambiental. Las acciones orientadas a la protección de estos derechos deben ir encaminadas hacia una sociedad baja en emisiones y resiliente al clima. Además, estas deberán asegurar que quienes generen más emisiones de gases de efecto invernadero o contribuyan a generar impactos socioambientales asuman los costos asociados on la reducción de dichas emisiones e impactos.

<sup>2</sup> Esta sección se elaboró en colaboración con la Red de Pobreza Energética y Chile Sustentable.

<sup>3</sup> Es decir, por medios de acciones populares.



# Cambio Climático y Nueva Constitución

## Instrumentos:

Un estado de **excepción frente al cambio climático**. En el actual texto constitucional, el estado de excepción otorga diversas prerrogativas a la autoridad para enfrentar una situación extraordinaria en el país. En el contexto de un clima cambiante en que los eventos climáticos extremos se ven aumentados e intensificados, exponiendo a la población y a los territorios, se plantea la necesidad de revisar la definición de estado de excepción. Este instrumento debiera considerar que los riesgos y amenazas provocadas por el cambio climático exigen fortalecer el enfoque anticipatorio y con ello el establecimiento de un régimen de excepción que permita otorgar facultades y recursos extraordinarios a determinadas autoridades territoriales o sectoriales, por un tiempo limitado. Con ello se generarán las condiciones para actuar de forma proactiva frente a la identificación de riesgos posibles y severos asociados al cambio climático. Esto implica establecer criterios técnicos que faciliten la necesidad de declarar una situación de excepción que tenga como base la evidencia científica disponible y que cuente con acompañamiento técnico en la toma de decisiones.

Un **régimen especial de refugio climático**. Se propone como una nueva herramienta para la conservación y restauración de ecosistemas caracterizados por su valor como reguladores del clima, así como por su valor ecológico y científico. Esto implica aplicar un régimen especial de espacios naturales para la gestión integrada y armónica de su desarrollo y conservación. Este régimen debe garantizar el cuidado y la protección de los ecosistemas y los servicios climáticos que estos ecosistemas ofrecen, entendidos como parte del patrimonio nacional, basado en la mejor evidencia disponible. Cabe notar que este régimen se puede aplicar tanto a zonas (una región, una cuenca, o la Patagonia chilena) o a un servicio ecosistémico que no se circunscriba a un territorio en particular. La protección se puede dar, entre otros, a glaciares, turberas y humedales incluso si un humedal se encuentra dentro de los límites de un asentamiento humano. A su vez, es posible aplicar este concepto tanto a sistemas sociales como a una ciudad: en este caso se requiere de una gobernanza que respete los principios de la gobernanza climática y con ello

garantice condiciones seguras para la habitabilidad de su población y otras especies.

Una **gobernanza climática de cuenca**. Se propone definir a las cuencas hidrográficas como una nueva unidad de gestión, que abarque la totalidad de los procesos socio-ecológicos involucrados en el ciclo del carbono y los efectos que genera el cambio climático sobre el territorio y sus elementos, incluyendo, pero no limitándose a, la gestión del agua. Al definir esta nueva unidad de gestión se busca reorientar, articular y dotar de nuevas atribuciones y recursos a los mecanismos e instituciones encargadas del ordenamiento y planificación territorial, políticas de transporte, planes de desarrollo regional y comunal, entre otros. Esto implica dotar a cada cuenca de autoridades con atribuciones y recursos suficientes para articular el nivel central, regional y local hacia una gestión integrada del territorio y sus elementos, considerando, cuando sea pertinente, el empleo de soluciones basadas en la naturaleza. Cabe notar que las regiones actualmente tienen una división que está, generalmente, asociada a la presencia de cuencas (101 cuencas en total en todo el país, las que eventualmente podrían agruparse en macro-cuencas). La cuenca puede servir para coordinar acciones entre los diferentes municipios y favorecer que estas acciones tengan un carácter ecosistémico integrado, además de contribuir a la descentralización de la toma de decisiones y el fortalecimiento de los gobiernos locales. Por lo tanto, la gobernanza de cuencas debe ser una gobernanza climática de elementos, es decir, no solo del agua, sino que del aire, el suelo, y el fuego (a través de la gestión de los incendios).

Asociado a todo lo anterior, y de manera transversal a toda la Constitución, es necesario asegurar la creación de mecanismos de: **(a)** acceso a la información, **(b)** acceso a la justicia), **(c)** tomas de decisiones basada en los mejores conocimientos y evidencia disponibles, y **(d)** transparencia y rendición de cuentas activa de todas las autoridades decisorias y ejecutivas. Esto es fundamental para hacer posible una acción climática justa que cumpla con los principios indicados en este documento (especialmente el principio de buena administración).



# Cambio Climático y Nueva Constitución

La presente figura resume las recomendaciones propuestas en este documento destacando sus Interrelaciones y distinguiendo las Comisiones de la Convención a las cuales dice referencia cada una.

Esta propuesta se dirige de manera transversal a todas las Comisiones:

**Comisión 1:** SISTEMA POLÍTICO, GOBIERNO, PODER LEGISLATIVO Y SISTEMA ELECTORAL (en breve "Comisión de Gobierno")

**Comisión 2:** PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES, DEMOCRACIA, NACIONALIDAD Y CIUDADANÍA (en breve "Comisión de Principios")

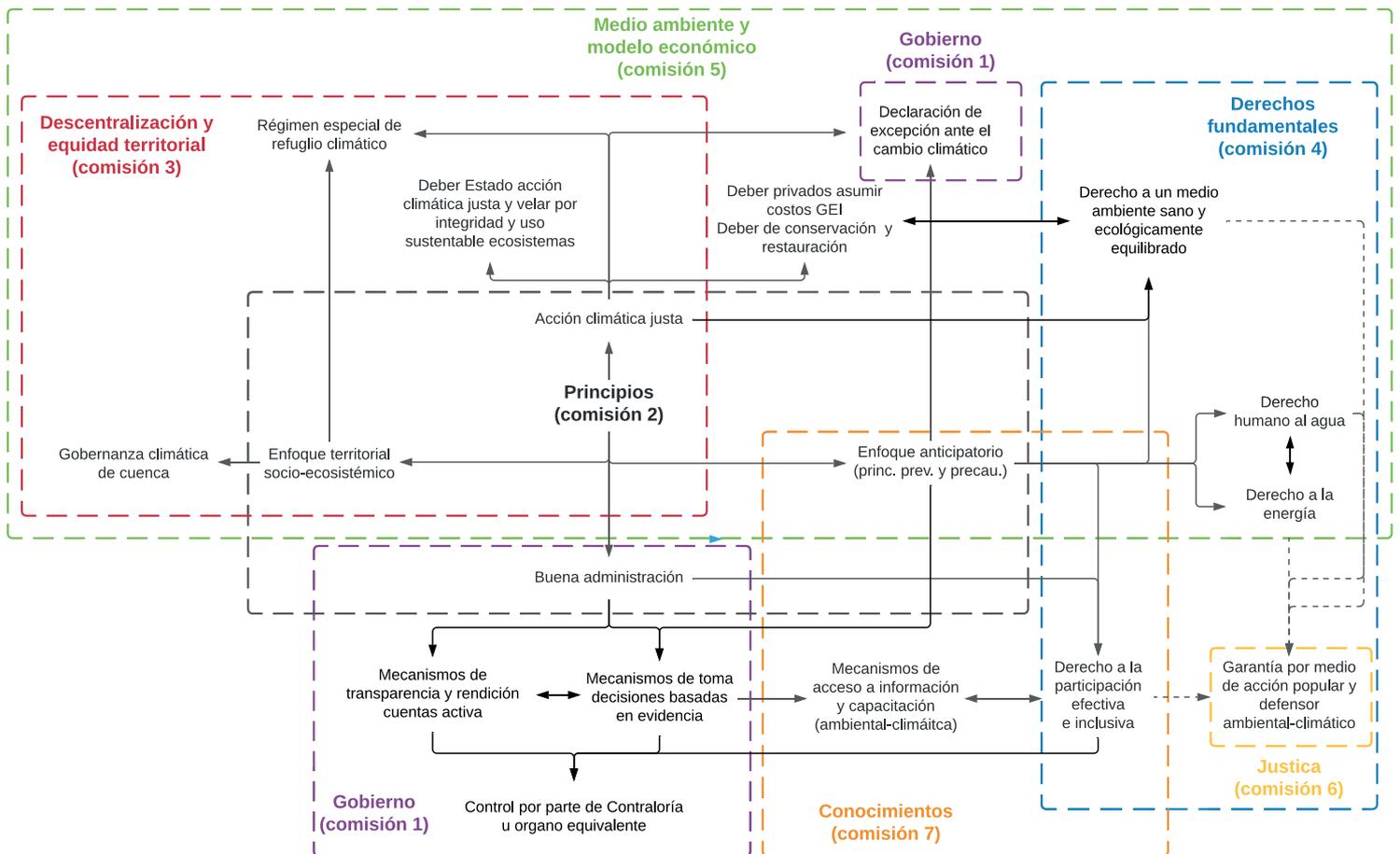
**Comisión 3:** FORMA DE ESTADO, ORDENAMIENTO, AUTONOMÍA, DESCENTRALIZACIÓN, EQUIDAD, JUSTICIA TERRITORIAL, GOBIERNOS LOCALES Y ORGANIZACIÓN FISCAL (en breve "Comisión de Descentralización y Equidad Territorial")

**Comisión 4:** DERECHOS FUNDAMENTALES

**Comisión 5:** MEDIO AMBIENTE, DERECHOS DE LA NATURALEZA, BIENES NATURALES COMUNES Y MODELO ECONÓMICO (en breve "Comisión de Medio Ambiente y Modelo Económico")

**Comisión 6:** SISTEMA DE JUSTICIA, ÓRGANOS AUTÓNOMOS DE CONTROL Y REFORMA CONSTITUCIONAL (en breve "Comisión de Justicia")

**Comisión 7:** SISTEMAS DE CONOCIMIENTOS, CULTURAS, CIENCIA, TECNOLOGÍA, ARTES Y PATRIMONIOS (en breve "Comisión de Conocimientos")



## PROPUESTAS NORMATIVAS DE TEXTO CONSTITUCIONAL

29 diciembre 2021

Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR)<sup>2</sup>

### A. Valores y principios

1. La actuación del Estado estará sujeta al **principio de acción climática justa**. Considerará que las medidas de mitigación y adaptación se definan a la luz del principio de equidad y solidaridad entre los territorios, comunidades y generaciones, con el fin de construir sociedades y ecosistemas sostenibles y resilientes al cambio climático y de manera de resguardar sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.
2. El Estado deberá orientar sus actuaciones en materia ambiental y de cambio climático a la luz de los **principios preventivo, precautorio, de no regresión y progresividad**. Deberá avanzar de manera sostenida y sin retroceder en la prevención y reducción de los riesgos provocados por el cambio climático, amenazas socioambientales y otras transformaciones ecológicas, así como en la reducción de los forzantes climáticos, considerando la urgencia de la crisis climática y el carácter vulnerable del país.
3. La administración y gestión del territorio nacional se desarrollará en función de los **principios de territorialidad y enfoque socio-ecosistémico**. Las decisiones estarán orientadas a fomentar la incorporación de las particularidades de cada espacio territorial frente a los impactos del cambio climático, considerando a las personas, comunidades, pueblos y

ecosistemas que lo componen, así como el reconocimiento de la interdependencia entre sistemas sociales y ecológicos.

4. Las decisiones del Estado en temáticas medioambientales y de cambio climático deberán realizarse en función de los mejores **conocimientos y evidencia científica disponible**. Si estos son considerados insuficientes o inexistentes, esto no debe ser considerado un obstáculo para que, frente a la incertidumbre, la prioridad sea la protección de las personas y los ecosistemas. Deberán establecerse **procesos transparentes, que aseguren la participación efectiva, inclusiva e informada** de diversos actores y cosmovisiones en estas decisiones. Asimismo, se deberá contar con mecanismos de **monitoreo, reporte y verificación** de las acciones implementadas. El respeto de estos criterios será objeto de control por parte de la Contraloría General de la República u otro ente autónomo equivalente.

### B. Forma de Estado, ordenamiento, descentralización

1. La **cuenca** es una **unidad de gestión territorial que integra a la biósfera y a los elementos de la naturaleza**: agua, tierra, aire, fuego. Esta se define por sus límites hidrográficos y abarca los distintos procesos socio-ecológicos involucrados en el ciclo del carbono y en los impactos del cambio climático. La

- cuenca permite un **manejo integral de los ecosistemas y una articulación multiescalar entre distintos niveles de gestión**. Esta unidad favorece la **descentralización de la toma de decisiones y el fortalecimiento de los gobiernos locales** frente a la crisis climática. El legislador definirá el límite y número de cuencas en atención a límites ecológicos y uso del territorio, así como los mecanismos más adecuados para la gobernanza climática integrada de la cuenca, asignando a cada unidad de gestión autoridades específicas con atribuciones y presupuesto suficiente para ese fin. Entre las funciones de tales unidades territoriales estarán: articular procesos de ordenamiento y planificación territorial, en colaboración con los municipios y las regiones; participar en el diseño de planes de desarrollo regional y comunal; promover la gestión del territorio en miras a la conservación, restauración y equilibrio de los elementos de la naturaleza, integrando en ello los objetivos y metas de la política del cambio climático.
2. El Estado deberá identificar y proteger las zonas o ecosistemas que, según sus condiciones naturales y funciones ecosistémicas, puedan habilitar o facilitar soluciones al cambio climático, tanto en términos de mitigación como de adaptación. Aquellas zonas o ecosistemas serán declarados **refugios climáticos naturales o socio-naturales**, según se trate de un espacio con asentamientos humanos o no. El legislador deberá establecer términos específicos de protección de estos regímenes de refugio climático, de acuerdo con sus características.
  3. En el desarrollo de sus competencias, la acción climática del Estado exige que el poder administrativo, legislativo y judicial, en todos los niveles de gobierno, cuente con **políticas y programas que promuevan la mitigación y adaptación al cambio climático y sus efectos**. Esto deberá realizarse en los términos propuestos por la acción climática justa, con una mirada estratégica de largo plazo, incluyendo la conservación y restauración de la integridad de los ecosistemas, entendidos estos últimos como bienes públicos. Se deberá velar por el resguardo de su uso sustentable para satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y futuras. El legislador deberá establecer un marco institucional acorde a esta exigencia, en acuerdo con la mejor jurisprudencia disponible a nivel internacional.
- C. Derechos y deberes constitucionales**
1. Se reconoce el **derecho de toda persona a un medio ambiente saludable, ecológicamente equilibrado y libre de contaminación**, que satisfaga los intereses de las generaciones presentes y futuras. Se resguarda la necesidad de mantener un clima estable y fortalecer activamente la resiliencia de los ecosistemas a los efectos del cambio climático, asegurando los derechos de acceso a la información, la justicia y la participación.
  2. Se reconoce el **derecho de toda persona a contar con agua** suficiente, segura, potable, libre de contaminación, para uso personal y doméstico, así como a servicios de saneamiento salubres, higiénicos, seguros, dignos, social y culturalmente aceptables. Este derecho

deberá garantizarse para las generaciones presentes y futuras por medio del suministro de servicios hídricos adecuados, accesibles, sostenibles y resilientes.

3. Se reconoce el **derecho de todas las personas al acceso a energía limpia** y segura para la salud, la conservación y preparación de alimentos, la higiene y el confort térmico, como condición para la educación, la inclusión social y el ejercicio de los demás derechos y garantías fundamentales. En el marco de la crisis climática y ambiental, este derecho deberá asegurarse a partir de una transición energética justa que limite el uso de las fuentes fósiles e hídricas en la generación y consumo de energía, velando por la integridad de los ecosistemas y la subsistencia de las generaciones presentes y futuras.
4. Estos derechos deberán asegurarse a partir de **mecanismos de gestión** que posibiliten la sostenibilidad y equilibrio de los ecosistemas, así como la generación, uso y acceso a la información ambiental y de gestión, en un marco de transparencia.
5. Toda persona natural o jurídica que emita gases de efecto invernadero, tiene el **deber de asumir o incorporar la prevención, el control y la neutralización de sus emisiones**. El legislador deberá definir modalidades y criterios para hacer efectivo este deber.
6. Todos los privados tienen, además, el **deber de promover activamente la conservación y restauración** de los ecosistemas en los cuales operan, favoreciendo con ello su adaptación a determinados impactos del cambio

climático, o su capacidad de regular el clima y mitigar los forzantes climáticos. El legislador deberá definir modalidades y criterios para hacer efectivo este deber.

7. La protección de los derechos y la exigibilidad del cumplimiento de los deberes **puede ser solicitada ante los Tribunales de Justicia por cualquier persona**, independiente de quien sea o no directamente afectado por su vulneración. Para estos efectos el Estado pondrá a disposición una defensoría pública en materia ambiental.

#### D. Estado de excepción

Se declarará **estado de excepción por razones climáticas**. Dicho estado de excepción se adoptará conforme a la mejor evidencia científica disponible. El legislador deberá determinar las condiciones en función de las cuales podrá invocarse este estado de excepción y su duración, y crear un organismo técnico que quede a cargo de la prevención de situaciones de emergencia y del seguimiento de la situación excepcional. Este efectuará recomendaciones conforme a la mejor evidencia disponible.