

**OFICIO N° 158- 2021**

**INFORME DE PROYECTO DE LEY QUE  
“FIJA LA LEY MARCO DE CAMBIO  
CLIMÁTICO”**

**Antecedente:** Boletín N° 13.191-12

Santiago, uno de septiembre de 2021.

Por Oficio N° MA N° 103/2021, de 24 de agosto de 2021, La presidenta de la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del Senado, senadora señora Ximena Ordenes Neira, al tenor de lo dispuesto en los artículos 77 de la Constitución Política de la República y 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, solicitó la opinión de la Corte Suprema respecto del proyecto de ley que “*Fija la Ley Marco de Cambio Climático*”, correspondiente al Boletín N° 13.191-12.

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión celebrada el 30 de agosto del año en curso, presidida por su subrogante señor Sergio Muñoz Gajardo, e integrada por los ministros señoras Egnem y Muñoz S., señores Valderrama, Dahm y Prado, señoras Vivanco y Repetto, señor Llanos, señora Ravanales, señor Carroza, señora Letelier y suplente señor Mera acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación:

**A LA PRESIDENTA DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE  
Y BIENES NACIONALES DEL SENADO,  
SRA. XIMENA ORDENES NEIRA  
VALPARAÍSO**



XRXWBSNFJ

“Santiago, uno de septiembre de dos mil veintiuno.

**Vistos:**

**PRIMERO.** La presidenta de la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del Senado, senadora señora Ximena Ordenes Neira, mediante Oficio MA N° 103/2021, de 24 de agosto de 2021, puso en conocimiento de esta Corte Suprema el proyecto de ley que “*Fija la Ley Marco de Cambio Climático*”, correspondiente al Boletín N° 13.191-12, en conformidad con lo dispuesto en los incisos segundo y tercero del artículo 77 de la Constitución Política de la República y artículo 16 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

**SEGUNDO. FUNDAMENTO, MOTIVACIÓN Y CONTENIDO DEL PROYECTO.** El proyecto de Ley tiene como fundamentos principales los acuerdos internacionales suscritos por Chile sobre cambio climático, la vulnerabilidad a este fenómeno por el país y las deficiencias normativas que existen en esta materia.

En este orden de ideas, en el mensaje se menciona que Chile ha suscrito la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992), ratificada en el año 1994; el Protocolo de Kyoto (1997), ratificado en el año 2002; y el acuerdo de Paris del año 2015, promulgado en nuestro país mediante decreto supremo N° 30, de 2017, del Ministerio de Relaciones Exteriores. En este último acuerdo, los países signatarios se obligaron a realizar acciones nacionales, comprometidas voluntariamente, mediante contribuciones determinadas a nivel nacional (NDC).

Por otro lado, el mensaje considera que “*Chile es un país altamente vulnerable a los efectos del cambio climático. Lo anterior, por cuanto cumple con siete de los nueve criterios de vulnerabilidad establecidos por la CMNUCC, a saber: áreas costeras de baja altura; zonas áridas y semiáridas, zonas con cobertura forestal y zonas expuestas al deterioro forestal; zonas propensas a los desastres naturales; zonas expuestas a la sequía y a la desertificación; zonas de alta contaminación atmosférica urbana; y, zonas de ecosistemas frágiles, incluidos los ecosistemas montañosos*”.

A su vez, se recalca que se han identificado deficiencias en la gestión climática asociadas a la falta de políticas de largo plazo, que trasciendan a los



gobiernos de turno y que orienten la acción del Estado y de los privados. Adicionalmente, se señalan falencias que dicen relación con la falta de una institucionalidad clara que actúe de manera coordinada y articulada. Asimismo, se denuncia la falta de nitidez respecto a facultades y obligaciones de los diversos órganos de la Administración del Estado en la materia, amenazando la eficacia y eficiencia en la acción climática. Finalmente, se afirma que la carencia de instrumentos de gestión del cambio climático vinculantes atenta contra la posibilidad de cumplir los compromisos internacionales asumidos en la materia.

De esta forma, el proyecto de Ley tiene por objeto crear el marco jurídico que permita asignar responsabilidades específicas para la implementación de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático. En esta línea, el mensaje busca fortalecer y dar continuidad a las políticas, planes, programas y acciones en materia de cambio climático, con una mirada de Estado a largo plazo, que trascienda a los gobiernos de turno. Asimismo, se establece una meta de mitigación nacional para el 2050, buscando alcanzar la neutralidad de emisiones de gases de efecto invernadero, acorde con lo que la ciencia exige.

Así, el proyecto de Ley contempla la siguiente estructura: (a) Disposiciones Generales (Título I); (b) Instrumentos de Gestión del Cambio Climático (Título II); (c) Normas de emisión de gases de efecto invernadero y certificados de reducción de emisiones (Título III); (d) Institucionalidad para el cambio climático (Título IV); (e) Sistema Nacional de Acceso a la Información sobre Cambio Climático y Participación Ciudadana (Título V); (f) Mecanismos y lineamientos financieros para enfrentar el cambio climático (Título VI); y (h) Disposiciones Complementarias (Título VII).

Dentro de los instrumentos de gestión para el cambio climático introducidos por la iniciativa legal, cabe destacar: (a) la Meta de neutralidad de emisiones al 2050; (b) Los Medios de implementación de la Estrategia Climática de Largo Plazo; (c) la Contribución Determinada a Nivel Nacional; (d) los Planes Sectoriales de Mitigación al Cambio Climático; (e) los Planes sectoriales de adaptación al cambio climático; (f) el Reporte de Acción Nacional de Cambio Climático; (g) los Planes de Acción Regional de Cambio Climático;



(h) Los planes de acción comunal de Cambio Climático; y (i) los Planes Estratégicos de Recursos Hídricos en Cuencas.

El proyecto se conforma por 51 disposiciones permanentes, ordenadas en 7 títulos, de los cuales el último se dedica a modificar otras leyes, y 5 artículos transitorios que difieren la entrada en vigencia de algunas normas o la elaboración y dictación de Estrategias, Planes y Reglamentos específicos, y establece que el financiamiento del primer año de entrada en vigencia de la ley se hará con cargo al presupuesto del Ministerio de Medio Ambiente.

**TERCERO. OPINIÓN PREVIA DE LA CORTE SUPREMA:** Con fecha 13 de julio de 2020, mediante Oficio MA N° 58/2020, el presidente de la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del Senado, señor Alfonso de Urresti Longton, puso en conocimiento de la Corte Suprema el proyecto de ley que “Fija la Ley Marco de Cambio Climático”, en específico, respecto de los artículos 13 inciso cuarto (actual artículo 14 del proyecto); 14 inciso tercero (actual artículo 15) y 44 (actual artículo 47) del proyecto de ley. En respuesta, mediante Oficio N° 138-2020, de 26 de julio de 2020, la Corte realizó diversas observaciones a la propuesta.

Respecto de la reclamación en contra de las normas de emisión de gases de efecto invernadero (artículos 13 y 44 del proyecto informado en ese momento), se señaló que *“De la sola lectura de ambos preceptos, se puede observar que existe una discordancia en las reglas de competencia relativa establecidas en el artículo 13, con aquellas que se buscan introducir en el artículo 44 como nuevo numeral 9) del artículo 17 de la Ley N° 20.600, que Crea los Tribunales Ambientales. En este sentido, mientras que en el artículo 13 se distingue si es que las normas de emisión son aplicables en un territorio jurisdiccional particular, o si es que tiene un ámbito de aplicación nacional, por su parte en el artículo 44 sólo se dispone la regla de competencia relativa relacionada con el caso en que el ámbito de aplicación sea nacional. (...)De esta manera, se sugiere armonizar el contenido de ambas normas para que la mencionada disociación no dé lugar a distintas interpretaciones, favoreciendo la claridad de estas reglas”*.

Por otro lado, en lo relativo a la reclamación en contra de los proyectos de reducción o absorción de emisiones (artículos 14 y 44 del proyecto



consultado en ese momento), se precisa que *“Pues bien, en esta materia, acorde a lo establecido en el artículo 1º de la Ley N° 19.880, ésta se aplicará supletoriamente en todo aquello no regulado en esta norma. (...) Realizada esta precisión, no caben observaciones que formular a las normas sobre reclamación de la antedicha resolución ante el Tribunal Ambiental competente”*.

**CUARTO. OBSERVACIONES A LA PROPUESTA:** La consulta efectuada se realiza, en específico, respecto de los artículos 15 y 47 del proyecto de ley, relacionados con las nuevas reclamaciones que se introducirían ante los Tribunales Ambientales respecto de las resoluciones que se pronuncien sobre la procedencia de proyectos de reducción o absorción de emisiones de gases de efecto invernadero y de los decretos supremos que aprueben normas de emisión de gases de efecto invernadero –materia que fue analizada en el informe previo de la Corte Suprema-.

Por otro lado, a pesar de no haber sido objeto de consulta, también se analizarán otros aspectos de la iniciativa que pueden tener un impacto significativo en las funciones y atribuciones del Poder Judicial, en particular aquellos relacionados con la participación ciudadana.

Para un mejor análisis de la moción, se dividirá en los siguientes capítulos: (i) Reclamación en contra de resoluciones que se pronuncien sobre la procedencia de los proyectos de reducción o absorción de emisiones; (ii) Reclamación de los Decretos Supremos que establezcan normas de emisión de gases de efecto invernadero; y (iii) Otras observaciones no consultadas.

**QUINTO. RECLAMACIÓN EN CONTRA DE LOS PROYECTOS DE REDUCCIÓN O ABSORCIÓN DE EMISIONES.** El texto aprobado en el segundo informe de la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del Senado contempla, en su artículo 15 incisos primero y tercero, la reclamación en contra de las resoluciones exentas que establecen la procedencia de un proyecto de reducción o absorción de emisiones de gases de efecto invernadero, como se puede observar en el siguiente comparado:



<b>PRIMER INFORME</b> <b>COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y BIENES NACIONALES DEL SENADO</b>	<b>SEGUNDO INFORME</b> <b>COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y BIENES NACIONALES DEL SENADO</b>
<p>Artículo 14.- De los certificados de reducción, absorción <del>o excedentes</del> de emisiones de gases efecto invernadero. Para el cumplimiento de las normas de emisión podrán utilizarse certificados que acrediten la reducción, absorción <del>o excedentes</del> de emisiones de gases de efecto invernadero, obtenidas mediante la implementación de proyectos para tal efecto. Lo anterior, sujeto a que dichas reducciones o absorciones sean adicionales, medibles, verificables, permanentes y cumplan con principios <del>de desarrollo</del> sustentable.</p> <p>(...)Para la procedencia de un</p>	<p>Artículo 15.- De los certificados de reducción o absorción de emisiones de gases efecto invernadero. Para el cumplimiento de las normas de emisión podrá utilizarse certificados que acrediten la reducción o absorción de emisiones de gases de efecto invernadero, obtenidas mediante la implementación de proyectos <b>preferentemente en Chile</b> para tal efecto. Lo anterior, sujeto a que dichas reducciones o absorciones sean adicionales, medibles, verificables, permanentes, <b>tengan beneficios ambientales y sociales</b> y cumplan con <b>la Contribución Determinada a Nivel Nacional</b>. En el caso de forzantes climáticos de vida corta que sean contaminantes locales, sólo podrán utilizarse certificados provenientes de proyectos de reducción o absorción de emisiones ejecutados en la zona declarada como saturada o latente en que se generen las emisiones sujetas a límites de emisión. En el caso de no haberse realizado dicha declaración sólo podrán utilizarse certificados provenientes de proyectos ejecutados en la misma comuna en <b>que se generen dichas emisiones o</b></p>

<p>proyecto de reducción o absorción de emisiones se deberá presentar una solicitud ante el Ministerio del Medio Ambiente, el que deberá pronunciarse, mediante resolución exenta, en un plazo de sesenta días hábiles, contado desde la fecha en que se reciban todos los antecedentes necesarios para acreditar el cumplimiento de los requisitos que resultan aplicables. De dicha resolución podrá reclamarse ante el Tribunal Ambiental, en el plazo de 15 días hábiles, contado de su notificación. Será competente para conocer de esta reclamación, el Tribunal Ambiental del lugar en que se haya dictado la referida resolución”.</p>	<p><b>en las comunas adyacentes a ésta.</b>          (...)Para la procedencia de un proyecto de reducción o absorción de emisiones se deberá presentar una solicitud ante el Ministerio del Medio Ambiente, el que deberá pronunciarse, mediante resolución exenta, en un plazo de sesenta días hábiles, contado desde la fecha en que se reciban todos los antecedentes necesarios para acreditar el cumplimiento de los requisitos que resultan aplicables. De dicha resolución podrá reclamarse ante el Tribunal Ambiental, en el plazo de 15 días hábiles, contado de su notificación. Será competente para conocer de esta reclamación, el Tribunal Ambiental del lugar en que se haya dictado la referida resolución”.</p>
---	--

Por su parte, en el artículo 47 del proyecto, que modifica la Ley N° 20.600 que Crea los Tribunales Ambientales, y que modificó levemente el anterior artículo 44, se dispone:

PRIMER INFORME COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y BIENES NACIONALES DEL SENADO	SEGUNDO INFORME COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y BIENES NACIONALES DEL SENADO
<p>“Artículo 44.- Modificaciones a la ley N° 20.600. Introdúcense las siguientes enmiendas a la ley N° 20.600, que Crea los Tribunales Ambientales:</p> <p>1. Intercálase, a continuación del</p>	<p>“Artículo 47.- Modificaciones a la ley N° 20.600. Introdúcense las siguientes enmiendas a la ley N° 20.600, que Crea los Tribunales Ambientales:</p> <p>1. Intercálase, a continuación del numeral 8) del artículo 17, los</p>



numeral 8) del artículo 17, los siguientes numerales 9) y 10), nuevos, siguientes numerales 9) y 10), pasando el actual numeral 9) a ser nuevos, pasando el actual numeral 9) numeral 11):

a ser numeral 11): “(...) 10) Conocer de las reclamaciones que se interpongan en contra de las resoluciones que se pronuncien sobre la procedencia de un proyecto de reducción o absorción de emisiones de gases de efecto invernadero. Será competente para conocer de esta reclamación el Tribunal Ambiental del lugar en que se haya dictado la referida resolución.”.

2. Incorpórase al artículo 18 los siguientes numerales 8) y 9): “(...) 9) En el caso del número 10), las personas naturales o jurídicas directamente afectadas por la resolución del Ministerio del Medio Ambiente.”.

“(...) 10) Conocer de las reclamaciones que se interpongan en contra de las resoluciones que se pronuncien sobre la procedencia de un proyecto de reducción o absorción de emisiones de gases de efecto invernadero. Será competente para conocer de esta reclamación el Tribunal Ambiental del lugar en que se haya dictado la referida resolución.”.

2. Incorpórase al artículo 18 los siguientes numerales 8) y 9): “(...) 9) En el caso del número 10), las personas naturales o jurídicas directamente afectadas por la resolución del Ministerio del Medio Ambiente.”.

Como se puede observar, en la versión consultada –contenida en el segundo informe de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales del Senado- no se modificó la reclamación establecida en el inciso tercero del artículo 15.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe señalar, en cuanto a la legitimación activa de la reclamación en comento, que la técnica utilizada que la restringe para las “*personas naturales o jurídicas directamente afectadas por la resolución*”, no pareciera encontrarse plenamente justificada, teniendo en cuenta que es de interés general que un establecimiento sujeto a una norma de emisión de gases de efecto invernadero y/o forzantes climáticos de vida corta, reduzca o absorba estas emisiones, y que la información entregada por este



establecimiento sea veraz, verificable y sujeta a corroboración o refutación mediante prueba en contrario.

Por ello, considerando que la reclamación emanará de un procedimiento administrativo, se sugiere evaluar la utilización de legitimación activa en base a la definición de “interesados” de la Ley N° 19.880, que dispone en su artículo 21:

*“Artículo 21. Interesados. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:*

- 1. Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses individuales o colectivos.*
- 2. Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.*
- 3. Aquéllos cuyos intereses, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se apersonen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva”.*

En este sentido, una legitimación activa de este tipo, podrá habilitar la impugnación en sede judicial no solo al directa e inmediatamente perjudicado por la decisión de la autoridad, sino que también posibilitará la protección y tutela de intereses individuales o colectivos. Esta perspectiva regulatoria, además, va de la mano con el principio de acceso a la justicia reconocido por nuestro ordenamiento jurídico, tanto en tratados internacionales ratificados por nuestro país, como en nuestra propia Constitución Política de la República.

**SEXO. RECLAMACIÓN EN CONTRA DE LAS NORMAS DE EMISIÓN DE GASES DE EFECTO INVERNADERO.** El texto aprobado en el segundo informe de la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del Senado contempla, en su artículo 14 incisos primero y quinto, la reclamación en contra de las normas de emisión de gases de efecto invernadero, como se puede observar en el siguiente comparado:

<b>PRIMER INFORME</b>	<b>SEGUNDO INFORME</b>
<b>COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y BIENES NACIONALES DEL SENADO</b>	<b>COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y BIENES NACIONALES DEL SENADO</b>
<i>Artículo 13.- Normas de emisión. El</i>	<i>Artículo 14.- Normas de emisión. El</i>



Ministerio del Medio Ambiente elaborará normas que establecerán la cantidad máxima de un gas de efecto invernadero y/o un ~~contaminante~~ climático de vida corta que podrá emitir un establecimiento, fuente emisora o agrupación de éstas, en función de un estándar de emisiones de referencia por tecnología, sector y/o actividad, con el objeto de cumplir los objetivos de la Estrategia Climática de Largo Plazo y la Contribución Determinada a Nivel Nacional.

(...) Los decretos que establezcan normas de emisión podrán ser reclamados ante el Tribunal Ambiental que tenga jurisdicción sobre la zona del territorio nacional en que sea aplicable el respectivo decreto. En el caso que su ámbito territorial sea de carácter nacional, será competente el tribunal que en primer lugar se avoque a su consideración, excluyendo la competencia de los demás. La reclamación podrá ser interpuesta por cualquier persona que considere que no se ajustan a derecho y ~~a la cual causen perjuicio~~. El plazo para interponer el reclamo será de treinta días hábiles desde la fecha de publicación del decreto en el Diario Oficial. La interposición del reclamo no suspenderá, en caso alguno, los efectos del acto impugnado.

Ministerio del Medio Ambiente elaborará normas que establecerán la cantidad máxima de un gas de efecto invernadero y/o un **forzante** climático de vida corta que podrá emitir un establecimiento, fuente emisora o agrupación de éstas, en función de un estándar de emisiones de referencia por tecnología, sector y/o actividad, con el objeto de cumplir los objetivos de la Estrategia Climática de Largo Plazo y la Contribución Determinada a Nivel Nacional.

(...) Los decretos que establezcan normas de emisión podrán ser reclamados ante el Tribunal Ambiental que tenga jurisdicción sobre la zona del territorio nacional en que sea aplicable el respectivo decreto. En el caso que su ámbito territorial sea de carácter nacional, será competente el tribunal que en primer lugar se avoque a su consideración, excluyendo la competencia de los demás. La reclamación podrá ser interpuesta por cualquier persona **natural o jurídica** que considere que no se ajusta a derecho. El plazo para interponer el reclamo será de treinta días hábiles desde la fecha de publicación del decreto en el Diario Oficial. La interposición del reclamo no suspenderá, en caso alguno, los efectos del acto impugnado.



Por su parte, en el artículo 47 que modifica la Ley N° 20.600 que Crea los Tribunales Ambientales, en lo relativo a las competencias de los Tribunales Ambientales y las personas que poseen legitimidad activa para interponer la reclamación, se estipula:

<b>PRIMER INFORME</b> <b>COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y BIENES NACIONALES DEL SENADO</b>	<b>SEGUNDO INFORME</b> <b>COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y BIENES NACIONALES DEL SENADO</b>
<p><i>“Artículo 44.- Modificaciones a la ley N° 20.600. Introdúcense las siguientes enmiendas a la ley N° 20.600, que Crea los Tribunales Ambientales:</i></p> <p><i>1. Intercálase, a continuación del numeral 8) del artículo 17, los siguientes numerales 9) y 10), nuevos, pasando el actual numeral 9) a ser numeral 11):</i></p> <p><i>“9) Conocer de las reclamaciones que se interpongan en contra de los decretos supremos que establezcan las normas de emisión de gases de efecto invernadero. Será competente el tribunal que en primer lugar se avoque a su consideración, excluyendo la competencia de los demás (...)”</i></p> <p><i>2. Incorpórase al artículo 18 los siguientes numerales 9) y 10):</i></p> <p><i>“9) En el caso del número 9), cualquier persona que considere que los decretos que tal numeral menciona no se ajustan a la ley y le causan perjuicio. (...)”</i></p>	<p><i>“Artículo 47.- Modificaciones a la ley N° 20.600. Introdúcense las siguientes enmiendas a la ley N° 20.600, que Crea los Tribunales Ambientales:</i></p> <p><i>1. Intercálase, a continuación del numeral 8) del artículo 17, los siguientes numerales 9) y 10), nuevos, pasando el actual numeral 9) a ser numeral 11):</i></p> <p><i>“9) Conocer de las reclamaciones que se interpongan en contra de los decretos supremos que establezcan las normas de emisión de gases de efecto invernadero. Será competente el tribunal que en primer lugar se avoque a su consideración, excluyendo la competencia de los demás (...)”</i></p> <p><i>2. Incorpórase al artículo 18 los siguientes numerales 8) y 9):</i></p> <p><i>“8) En el caso del número 9), cualquier persona que considere que los decretos que tal numeral menciona no se ajustan a la ley. (...)”</i></p>





Como se puede observar, en el artículo 14 se modifica el concepto de “contaminante climático” por “forzante climático” y se amplía la legitimidad activa de la reclamación, al precisar que esta puede ser interpuesta por toda persona natural o jurídica y, por su parte, en el artículo 47 se elimina el requisito de que el reclamante sufra un perjuicio. Asimismo, en el actual artículo 47 se ajusta la nomenclatura de los numerales del artículo 18 de la Ley N° 20.600.

Al respecto, cabe señalar que parece correcta la modificación del concepto “contaminante climático”, considerando que éste fue eliminado de las definiciones y fue reemplazado por los forzantes climáticos de vida corta, lo cual otorga coherencia al proyecto en este aspecto. Por su parte, parece adecuado ampliar la legitimidad actividad si se tiene en cuenta que el cambio climático es un fenómeno que afecta a todas las personas.

Ahora bien, tal como fue mencionado en el informe del año 2020, de la sola lectura de ambos preceptos, se puede observar que existe una discordancia en las reglas de competencia relativa establecidas en el artículo 14, con aquellas que se buscan introducir en el artículo 47 como nuevo numeral 8) del artículo 17 de la Ley N° 20.600, que Crea los Tribunales



Ambientales. En este sentido, mientras que en el artículo 14 se distingue si es que las normas de emisión son aplicables en un territorio jurisdiccional particular, o si es que tiene un ámbito de aplicación nacional, por su parte en el artículo 47 sólo se dispone la regla de competencia relativa relacionada con el caso en que el ámbito de aplicación sea nacional.

De esta forma, se reitera la observación del año 2020, en el sentido de que se sugiere uniformar las reglas de competencia relativa del inciso quinto del artículo 14 y del nuevo numeral 8° del artículo 17 de la Ley N° 20.600, de manera que la segunda sea idéntica a la primera.

**SEPTIMO. OTRAS CONSIDERACIONES NO CONSULTADAS.** Sin perjuicio de que no fueron consultados ciertos aspectos del proyecto de ley, existen materias que son relevantes de observar debido al impacto que podrían tener en el ejercicio de las atribuciones de los tribunales. Dentro de estos puntos se estima relevante analizar el Título V, Párrafo III del Proyecto, relacionado con la participación ciudadana y esta institución en general dentro de la iniciativa.

Al respecto, en el informe de la Corte Suprema del año 2020 se dejó constancia de que los *“ministros señor Brito, señora Chevesich, señor Dahm, señora Repetto y señor Llanos, fueron de opinión de consignar, además, como contribución, que, en su concepto, las normas sobre participación ciudadana deberían quedar establecidas en la ley, con el objeto de hacer claridad y dar cumplimiento a los Acuerdos de París en esta materia.”*

Sobre este punto, es dable considerar que en la versión actual del proyecto se incluyó el principio de participación ciudadana, señalándose en el artículo 2° que:

*Artículo 2°.- Principios. Las políticas, planes, programas, normas, acciones y demás instrumentos que se dicten o ejecuten en el marco de la presente ley se inspirarán por los siguientes principios: (...) f) Participación ciudadana: es deber del Estado contar con los mecanismos que permitan asegurar la participación de toda persona o agrupación de personas en la gestión del cambio climático, tanto a nivel nacional, como regional y local.*

Por su parte, el artículo 33 de la iniciativa legal prescribe:



*“Artículo 33.- Participación Ciudadana en la gestión del Cambio Climático. Toda persona o agrupación de personas tendrá derecho a participar, de manera informada, en la elaboración, revisión y actualización de los instrumentos de gestión del cambio climático, mediante los mecanismos previstos para ello en la ley.*

*La participación ciudadana deberá permitir el acceso oportuno y por medios apropiados a la información necesaria para un efectivo ejercicio de este derecho. Asimismo, considerará la oportunidad y mecanismos para formular observaciones y obtener respuesta fundada de ellas, considerando criterios de viabilidad legal, pertinencia técnica y oportunidad.*

*Los órganos referidos en el título IV deberán facilitar siempre las instancias de participación ciudadana, en el marco de sus competencias y atribuciones.*

*Lo anterior, de manera abierta e inclusiva, teniendo especial consideración con los sectores y comunidades vulnerables, aplicando un enfoque multicultural y de género.*

*Las sesiones del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático y de los Comités Regionales para el Cambio Climático deberán ser transmitidas en directo por el medio más idóneo y, además, grabadas y publicadas íntegramente en un plazo máximo de 24 horas en la plataforma que se disponga para dicho efecto en el sitio oficial del Ministerio del Medio Ambiente, bajo los mecanismos de transparencia activa que dispone la ley. Adicionalmente, las actas de la sesión deberán ser publicadas en la misma plataforma antes de la celebración de la siguiente sesión del consejo o comité, respectivamente”.*

De acuerdo a lo anterior, se puede observar que el proyecto establece el derecho a participar en la elaboración de los instrumentos climáticos *“mediante los mecanismos previstos para ello en la presente ley”*. Sin embargo, en la iniciativa no se dispone de ningún mecanismo concreto o específico que permita materializar una participación efectiva.

A mayor abundamiento, en las etapas de elaboración de los distintos instrumentos en general se establece una etapa de participación ciudadana, sin señalar de qué manera se realizará, ni cómo van a ser consideradas las



observaciones de los distintos participantes en este proceso, mandatando la elaboración del procedimiento a un futuro reglamento (artículo 14, inciso cuarto).

En esta línea, en el artículo 5° relativo a la Estrategia Climática de Largo Plazo, se establece la participación ciudadana, señalando solamente que el procedimiento *“Deberá contemplar, al menos, una etapa de participación ciudadana, que tendrá una duración de sesenta días hábiles...”*. En el mismo sentido, en el artículo 7° relacionado con la Contribución Determinada a Nivel Nacional, se estipula en el inciso 6° que el procedimiento debe contar con al menos *“...una etapa de participación ciudadana que tendrá una duración de treinta días hábiles”*. La misma situación se produce respecto de los planes sectoriales de mitigación (artículo 8°), planes sectoriales de adaptación (artículo 9°), los planes de acción regional de cambio climático (artículo 11°), planes estratégicos de recursos hídricos en cuencas (artículo 13°), y en el caso de las normas de emisión de gases de efecto invernadero y/o forzantes climáticos (artículo 14°).

Cabe señalar que la importancia de la participación ciudadana ha sido relevada por la Corte Suprema en reiteradas ocasiones. En este sentido, en doctrina citada en varios fallos del Tribunal Supremo, se ha definido a la participación como *“el conjunto de directrices, principios y normas dispuestas por la ley y la autoridad competente, que permiten a las personas naturales y jurídicas y a las organizaciones sociales y comunitarias afectadas o interesadas en alguna forma por distintos eventos de relevancia ambiental, ser incorporadas formalmente al proceso de decisiones que lleva a la adopción de políticas y medidas de carácter medioambiental, a la autorización de actividades que importan un compromiso ambiental, a la dictación de las regulaciones pertinentes, y a la resolución de los conflictos que se presenten”*.

Por otro lado, la Corte ha señalado, en cuanto a la regulación de la participación ciudadana en la Ley N° 19.300, *“Que la referida norma, contenida en el Párrafo 3°, Título II, denominado “De la Participación de la Comunidad en el Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental” es una concreción el principio de participación ciudadana que, entre otros, orienta la Ley N° 19.300, que regula el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación,*



*reconocido como una garantía constitucional en el numeral 8 del artículo 19 de la Constitución Política de la República”.*

De esta manera, podemos observar que la participación ciudadana consiste en la posibilidad de incorporar observaciones u opiniones de la ciudadanía dentro del proceso de toma de decisiones, lo cual a su vez se encuentra inspirado en el principio de participación que orienta la Ley N° 19.300 que constituye la regulación de la garantía constitucional a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Esta situación implica asegurar no sólo la realización de un proceso, sino que también que las consideraciones de la ciudadanía sean tomadas en cuenta en la decisión final.

Internacionalmente, el principio de participación se consagra en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo del año 1992, suscrita por Chile, que establece:

*"El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”.*

Por su parte, el artículo 12 del Acuerdo de París, suscrito por Chile y citado en el mensaje como una de las razones para la elaboración de la propuesta legislativa, dispone ya en una forma más concreta que:

*“Las Partes deberán cooperar en la adopción de las medidas que correspondan para mejorar la educación, la formación, la sensibilización y participación del público y el acceso público a la información sobre el cambio climático, teniendo presente la importancia de estas medidas para mejorar la acción en el marco del presente Acuerdo”.*



En la misma línea, es dable considerar como un ejemplo en las últimas tendencias en participación ciudadana y de buenas prácticas en esta materia, lo dispuesto en el Acuerdo de Escazú, en el cual se puede destacar, dentro de su robusta normativa, que en el artículo 7° se dispone:

*“1. Cada Parte deberá asegurar el derecho de participación del público y, para ello, se compromete a implementar una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales, sobre la base de los marcos normativos interno e internacional.*

*(...)7. El derecho del público a participar en los procesos de toma de decisiones ambientales incluirá la oportunidad de presentar observaciones por medios apropiados y disponibles, conforme a las circunstancias del proceso. Antes de la adopción de la decisión, la autoridad pública que corresponda tomará debidamente en cuenta el resultado del proceso de participación.*

*8. Cada Parte velará por que, una vez adoptada la decisión, el público sea oportunamente informado de ella y de los motivos y fundamentos que la sustentan, así como del modo en que se tuvieron en cuenta sus observaciones. La decisión y sus antecedentes serán públicos y accesibles”.*

De este modo, se puede observar la ausencia de mecanismos que concreten de manera formal, eficaz y suficiente la participación ciudadana dentro del proceso de adopción de decisiones relevantes en las materias reguladas por este proyecto de ley, de acuerdo a los estándares establecidos en el ordenamiento jurídico.

En este mismo sentido, a propósito de este proyecto de ley, la academia ha afirmado que *“... este reconocimiento legislativo (participación ciudadana) se encuentra desprovisto de un contenido material. El proyecto no establece las formas o niveles mínimos de participación ciudadana. Por ejemplo, en uno de los instrumentos de gestión, contenido en su artículo 13 (norma de emisión) se delega completamente la regulación de la participación ciudadana a un reglamento. (...) Otras referencias a la participación ciudadana en el proyecto corresponden a normas meramente programáticas. Así, la enunciación de un principio de transversalidad (artículo 2) establece un deber estatal de “promover (...) la participación del sector privado, la academia y la sociedad*



*civil". Por otra parte, el inciso tercero del artículo 13, establece el deber de tener "especial consideración con los sectores más vulnerables, aplicando un enfoque de género y procurando facilitar la participación de dichos sectores". Ambas normas carecen de un contenido normativo mínimo o de una obligación concreta que permita verificar su cumplimiento".*

En este orden de ideas, se puede concluir que sería aconsejable fortalecer y otorgar un mayor grado de concreción normativa a la participación ciudadana dentro del diseño y elaboración de los distintos instrumentos de gestión de cambio climático, siendo ésta regulada dentro de la misma Ley y no remitiéndose su regulación al Reglamento. Por otro lado, la regulación de esta participación podría asegurar que la autoridad considere y tome en cuenta las distintas observaciones formuladas, de acuerdo a los estándares internacionales y nacionales. Dentro de los elementos que se podrían considerar para el fortalecimiento de esta institución bien podrían tenerse presente los estándares internacionales sobre la materia.

**OCTAVO. CONCLUSIONES.** Del análisis comprendido en el presente informe se observa que la iniciativa legal examinada constituye un gran avance en materia de mitigación y adaptación al cambio climático. Sin embargo, existen ciertos aspectos que podrían ser mejorados para que el proyecto de ley sea más robusto.

En esta línea, en el caso de la reclamación en contra de la resolución que establece la procedencia de los proyectos de reducción o absorción de emisiones, se recomienda ampliar la legitimidad activa para que pueda abarcar la tutela de intereses individuales y colectivos.

Por otro lado, en cuanto al reclamo en contra de las normas de emisión de gases de efecto invernadero y/o forzantes climáticos de vida corta, se reitera la recomendación del año 2020, en orden a sistematizar las reglas de competencia, para que en el caso de ser competentes de un mismo asunto dos o más tribunales, ninguno de ellos podrá excusarse del conocimiento a pretexto de haber otros que puedan conocer del asunto, pero el que haya prevenido en el conocimiento excluye a los demás, lo que para esta Corte, parece una solución adecuada y eficaz.



Asimismo, cabe hacer presente que se estima oportuno incorporar a la regulación sobre la materia, una acción que ampare la omisión en las políticas o ejecución de éstas destinadas a evitar los problemas que pueda originar el cambio climático, la que por la materia de que se trata, debe ser conocida por los Tribunales Ambientales.

Sin perjuicio de que no hayan sido consultadas las normas relacionadas con participación ciudadana, considerando el eventual impacto que éstas pueden tener en el ejercicio de atribuciones por los tribunales, se recomienda dar mayor concreción normativa a la participación ciudadana sin posponer o delegar su contenido al Reglamento, seguir los lineamientos y estándares internacionales sobre la materia -acceso, información, participación y la obligación de ser considerado en la respuesta- y establecer un mecanismo que permita que las observaciones emitidas por la ciudadanía sean consideradas por la autoridad al momento de elaborar los instrumentos de gestión de cambio climático.

Se adjunta como anexo y con un propósito de colaboración, los Principios Jurídicos Medioambientales para un Desarrollo Ecológicamente Sustentable, trabajo propuesto por la Corte Suprema de Chile a la Comisión del Medioambiente y aprobado por la Cumbre Judicial Iberoamericana en su XIX edición de 2018, desarrollada en Quito, Ecuador, con la participación y reconocimiento de la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos.

Por estas consideraciones y de conformidad, además, con lo dispuesto en los artículos 77 de la Constitución Política de la República y 18 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, se acuerda informar en los términos precedentemente expuestos el proyecto de ley que *“Fija la Ley Marco de Cambio Climático”* (Boletín N° 13.191-12).

Se previene que las ministras señoras Egnem y Repetto, fueron del parecer de enviar a la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del Senado, el trabajo adjunto, pero no como anexo de este informe.

**Oficiese.**

PL 27-2021.”



Saluda atentamente a V.S.

