

EDITORIAL

## Una nueva era del derecho ambiental: La Ley Marco de Cambio Climático en Chile a 50 años de Estocolmo

*A new era of environmental law: The Framework Law on  
Climate Change in Chile 50 years after Stockholm*

Pilar Moraga Sariego 

*Directora*

El día 13 de junio de 2022 se publicó en Chile la Ley 21.455, Marco de Cambio Climático, la cual inicia una nueva etapa del derecho ambiental, que impulsa un desarrollo bajo en emisiones de carbono. Su definición e implementación dependerá de diversos sectores y estará bajo el liderazgo del Ministerio de Medio Ambiente. Lo anterior significa un cambio de paradigma respecto de la necesidad de considerar *lo ambiental* y *lo social* en el crecimiento económico, tal como se manifestara inicialmente en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, realizada en Estocolmo entre el 5 y el 16 de junio de 1972. Desde la entrada en vigor de este cuerpo normativo, «la cuestión ambiental» se ubicará en el centro del desarrollo productivo, el cual deberá estar marcado por la reducción de gases de efecto invernadero y forzantes climáticos locales. Esto queda de manifiesto en los principios que guían este nuevo cuerpo legal, la transversalidad de la gestión del cambio climático en el aparato del Estado y el reforzamiento de la democracia ambiental.

### **Los principios de la Ley Marco de Cambio Climático: un nuevo equilibrio entre desarrollo económico, social y ambiental**

La Ley Marco de Cambio Climático consagra en su artículo 2 quince principios que guiarán el tránsito hacia «un desarrollo bajo en emisiones de gases de efecto invernadero y otros forzantes climáticos» y una sociedad más resiliente a los efectos adversos del cambio climático, en la perspectiva de la justicia climática, la equidad, la

solidaridad,<sup>1</sup> el resguardo de los intereses de las generaciones futuras, teniendo en cuenta el enfoque socio ecosistémico<sup>2</sup> y la necesidad de avanzar sin retroceder.<sup>3</sup> Tal definición parece marcar un cambio de paradigma, desde la toma de consciencia del carácter limitado de los recursos naturales, en Estocolmo (1972) y la búsqueda de un punto de equilibrio entre el desarrollo económico, social y ambiental, en Río (1992), hacia la incorporación de la baja de emisiones contaminantes como elemento inherente al desarrollo. Así, al proponer alcanzar una meta de carbono neutralidad al menos en el año 2050, el legislador impone un límite estructural, no negociable, a la actividad productiva desarrollada en el país, la cual no podrá seguir sustentándose en los combustibles fósiles, ni superar el presupuesto de carbono comprometido por Chile en la Contribución Determinada a Nivel Nacional de 1.100 MtCO<sub>2</sub>eq, entre el 2020 y 2030, con un máximo de emisiones de gases de efecto invernadero al 2025. A su vez, esta deberá desarrollarse teniendo presente la interdependencia del sistema socioecológico y la justa repartición de cargas y beneficios, de manera de resguardar los intereses de los trabajadores, grupos vulnerables y generaciones futuras.

Todo lo anterior parece responder correctamente a las exigencias de la actual crisis climática y ecológica, marcada por una profunda desigualdad que tal como lo advierte Jaria: «en un contexto de explotación masiva de los recursos naturales, donde se constata que el sistema institucional, las formas de apropiación y, en general, la disciplina de la vida social a través del derecho dan lugar a un escenario de desigualdad e injusticia», lo cual exige a su juicio «introducir elementos transformadores al sistema normativo» (Jaria-Manzano, 2019: 417).

## **La transversalidad de la gestión del cambio climático en el aparato del Estado**

Un segundo aspecto característico de la nueva normativa es su enfoque transversal, según el cual la gestión del cambio climático deja de ser una responsabilidad exclusi-

---

1. Equidad y Justicia Climática: es deber del Estado procurar una justa asignación de cargas, costos y beneficios, resguardando la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades, con enfoque de género y especial énfasis en sectores, territorios, comunidades y ecosistemas vulnerables al cambio climático. La justicia climática busca el trato justo de todas las personas, así como evitar las discriminaciones que pueden conllevar determinadas políticas y decisiones que pretenden abordar el cambio climático.

2. Enfoque ecosistémico: aquel que considera la conservación de la estructura y función del sistema ecológico, la naturaleza jerárquica de la diversidad biológica y los ciclos de materia y flujos de energía entre los componentes vivos y no vivos interdependientes de los sistemas ecológicos.

3. No regresión: la gestión del cambio climático no podrá ser modificada cuando se comprometan los objetivos de mitigación o adaptación establecidos o cuando ello implicare retroceder en los niveles de protección ambiental alcanzados o establecidos previamente.

va del Ministerio del Medio Ambiente, que en colaboración con los sectores y otros niveles de gobierno, definía hasta ahora la política climática. En adelante, diecisiete sectores, los gobiernos regionales y municipios tendrán responsabilidades en materia de cambio climático, tanto en el diseño de los instrumentos de la política climática, como en materia de implementación de acciones y medidas de mitigación y adaptación.

Con ello la decisión del legislador tiene el mérito de responder a las recomendaciones del informe de Desempeño de Chile de la OCDE que en 2016 realizaba un llamado a «aclarar las responsabilidades relacionadas con el diseño y la ejecución de la política de cambio climático» en miras a «fortalecer y formalizar la base institucional de la política sobre cambio climático, con el fin de establecer responsabilidades bien definidas de implementación» (Cepal y OCDE, 2016: 44). A la luz de lo anterior y de la comprensión de la complejidad que caracteriza al fenómeno del cambio climático, el legislador decide ubicar su gestión como eje central y coordinador de la actuación del Estado, en todos sus niveles de gobierno, en coherencia con las recomendaciones desarrolladas por la literatura en la materia (Arriagada y otros, 2018; Sapiains y otros, 2020).

Esta idea se materializa en un principio que irradia la nueva legislación, el de transversalidad, el cual nos propone que la actuación del Estado en esta materia «debe promover la participación coordinada del Gobierno a nivel central, regional y local, así como la participación del sector privado, la academia y la sociedad civil» en la gestión del cambio climático.

### **La democracia ambiental en el proceso de elaboración y contenido normativo de la Ley Marco de Cambio Climático**

En el año 1994 la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente consagró la participación ciudadana como parte del diseño e implementación de los instrumentos de gestión ambiental, lo cual ha pasado a constituir la regla en todo el quehacer del Ministerio de Medio Ambiente creado en 2010. Esto ha significado la incorporación de instancias participativas en los procesos de elaboración de las políticas ambientales, lo cual alcanzó un mayor alcance durante la preparación del Proyecto de Ley Marco de Cambio Climático, cuyo ingreso al Congreso Nacional estuvo precedida por una etapa de discusión a nivel regional y otra de consulta pública nacional. Así, y más allá de las críticas formuladas respecto a los estándares de dichas instancias (Flores y otros, 2019; Jiménez y otros, 2019), es posible sostener que la participación ciudadana se ha instalado como parte de la institucionalidad ambiental, cuyo contenido ha sido perfilado por los Tribunales Ambientales, particularmente respecto de los términos de la participación ciudadana en el sistema de evaluación de impacto ambiental.

A su vez, el debate democrático sostenido en el Congreso Nacional durante la tramitación legislativa del proyecto de Ley Marco de Cambio Climático permitió

ampliar el proceso de participación ciudadana al diseño e implementación de los instrumentos de gestión ambiental (Contribución Determinada a Nivel Nacional, Estrategia Climática de Largo Plazo, Planes de Mitigación y Adaptación, entre otros), al mismo tiempo que el Título V de dicho cuerpo legal regula el «Sistema Nacional de Acceso a la Información sobre Cambio Climático y Participación Ciudadana». Así, el derecho de toda persona o agrupación de personas a participar de manera informada, en la elaboración, revisión y actualización de los instrumentos de gestión del cambio climático, consagrado en el artículo 34 de dicho cuerpo legal, tiene «especial consideración con los sectores y comunidades vulnerables, aplicando un enfoque multicultural y de género». En esta perspectiva se impone por primera vez un estándar de publicidad de las reuniones efectuadas por el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático, de los Comités Regionales para el Cambio Climático y del Comité Científico Asesor.

El contexto descrito anteriormente nos permite afirmar que este nuevo cuerpo legal, además de fortalecer la democracia ambiental en términos sustantivos, permea la actuación del aparato del Estado, en particular de los órganos responsables de la gestión del cambio climático que deberán, desde ahora, establecer mecanismos de participación ciudadana que aseguren a toda persona o agrupación en la gestión del cambio climático, tanto a nivel nacional, como regional y local.

Con ello entramos a una nueva época marcada por las directrices del Acuerdo de París que, en el contexto de crisis planetaria, reconoce a la Primera Cumbre de la Tierra, celebrada en Estocolmo en 1972, como el primer paso de un largo camino que hoy reordena las prioridades bajo una premisa máxima. Esta última nos llama a transformar la sociedad y abandonar, de manera definitiva y lo más tempranamente posible, a los combustibles fósiles.

## Referencias


- ARRIAGADA, Rodrigo, Paulina Aldunce, Gustavo Blanco, Cecilia Ibarra, Pilar Moraga, Laura Nahuelhual, Raúl O’Ryan, Anahí Urquiza y Laura Gallardo (2018). «Climate change governance in the anthropocene: emergence of polycentrism in Chile». *Elem Sci Anth*, 6 (68). DOI: [10.1525/elementa.329](https://doi.org/10.1525/elementa.329).
- FLORES, Camila, Antoine Maillat, Valentina Cariaga-Cerda, Merry Hernández-González, Nicolás L. Huenante, Francisco Martínez y Paulo Yañez-Abad (2019). *Policy brief Observatorio Ley de Cambio Climático. Análisis del modelo de participación adoptado en materia ambiental*. Disponible en <https://bit.ly/3OHX2Ns>.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe; OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2016). *Evaluaciones del desempeño ambiental: Chile 2016*. Santiago: Cepal.
- JIMÉNEZ, Guadalupe, Bárbara Morales, Ignacio Neira y Anahí Urquiza (2019). *Policy*

*brief Observatorio Ley de Cambio Climático. Reflexiones sobre el proceso de discusión del anteproyecto de Ley Marco de Cambio Climático y la participación pública.* Disponible en <https://bit.ly/3ubtP5u>.

JARIA-MANZANO, Jordi (2019). «Los principios del derecho ambiental: Concreciones, insuficiencias y reconstrucción». *Ius et Praxis*, 25 (2): 403-432. DOI: [10.4067/S0718-00122019000200403](https://doi.org/10.4067/S0718-00122019000200403).

SAPIAINS, Rodolfo, Cecilia Ibarra, Guadalupe Jiménez, Raúl O’Ryan, Gustavo Blanco, Pilar Moraga y Maisa Rojas (2020). «Exploring the contours of climate governance: An interdisciplinary systematic literature review from a southern perspective». *Environmental Policy and Governance*, 31 (1): 46-59. DOI: [10.1002/eet.1912](https://doi.org/10.1002/eet.1912).

### **Sobre la autora**

PILAR MORAGA SARIEGO es profesora titular de la facultad de Derecho de la Universidad de Chile, directora del Centro de Derecho Ambiental y subdirectora del Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia de la Universidad de Chile (CR)2. Abogada de la Universidad de Chile. Máster en Derecho Internacional y Comunitario por la Universidad de Lille2-Francia y doctora en Derecho por la misma universidad. Su correo electrónico es [pmoraga@derecho.uchile.cl](mailto:pmoraga@derecho.uchile.cl).  <https://orcid.org/0000-0001-8847-8559>.

