**INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO** recaído en el proyecto de reforma constitucional, en primer trámite constitucional, para incorporar el desarrollo sostenible dentro de las Bases de la Institucionalidad

**BOLETÍN Nº 12.402-07**

**HONORABLE SENADO:**

La Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento tiene el honor de informar el proyecto de reforma constitucional señalado en el epígrafe, iniciado por Moción de los Honorables Senadores señor Bianchi, señoras Allende y Órdenes, y señores Girardi y Sandoval.

No obstante que este proyecto de reforma constitucional es de artículo único, la Comisión propone discutirlo en general con el objeto de otorgar a Sus Señorías la oportunidad de perfeccionar y enriquecer esta iniciativa con ocasión del segundo informe.

En la sesión en que se trató este proyecto, asistió el Honorable Senador señor Bianchi.

Igualmente concurrieron del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el asesor, señor Emiliano García; de la Fundación Jaime Guzmán, el asesor legislativo, señor Carlos Oyarzún; de la Biblioteca del Congreso Nacional, el asesor parlamentario, señor Juan Pablo Cavada; los asesores del Honorable Senador señor Bianchi, señora Constanza Sanhueza y señor Manuel José Benítez; la asesora del Honorable Senador señor De Urresti, señora Melissa Mallega; el asesor del Honorable Senador señor Harboe, señor José Miguel Bolados; el asesor legislativo del Honorable Diputado señor Saffirio, señor Abraham Valdebenito y del Comité de Senadores PPD, el asesor legislativo, señor Robert Angelbeck

---

## OBJETIVO DEL PROYECTO

Incorporar un inciso nuevo al artículo 1° de la Constitución Política, ubicado en el Capítulo I Bases de la Institucionalidad, con el fin de consagrar el desarrollo sostenible como principio orientador de nuestra institucionalidad.

## NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL

De conformidad a lo establecido en el inciso segundo del artículo 127 de la Constitución Política, tratándose de una modificación que afecta el Capítulo I del texto constitucional, se requiere para su aprobación del voto conforme de las dos terceras partes de los diputados y senadores en ejercicio.

## ANTECEDENTES

Para el debido estudio de esta iniciativa de ley, se han tenido en consideración, entre otros, los siguientes:

### 1.- De Derecho Interno

1.1.- Artículo 1° de la Constitución Política de la República;

1.2.- El artículo 19, número 8° de la Constitución Política, que consagra el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

### 2.- **De Derecho Internacional**

2.1.- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático.

### 2.- de Hecho

Los autores de esta reforma constitucional hacen presente que nuestro planeta enfrenta un fenómeno que sin duda constituye la principal coyuntura crítica que como especie humana enfrentamos, y de la cual dependen no solo nuestro futuro sino que el de las próximas generaciones.

Expresan que el cambio climático que el planeta se encuentra experimentando, derivado principalmente de la emisión a la atmósfera de gases de efecto invernadero, ya está provocando en nuestros ecosistemas efectos dramáticos, siendo uno de los más relevantes el acelerado proceso de desaparición de los glaciares existentes en nuestra Patagonia, verdaderas reservas de vida y las mayores reservas de agua dulce en el mundo.

Agregan que debido a lo anterior es que los científicos a nivel mundial están de acuerdo en indicar que la Patagonia Chilena es el mejor laboratorio natural para monitorear los efectos del cambio climático.

Señalan que los expertos en el tema han proyectado el aumento de la temperatura a nivel global de al menos 4 grados de aquí al año 2040, teniendo este aumento importantes efectos sobre diversas actividades económicas, especialmente en la agricultura. Añaden que los expertos han indicado que para el año 2030, el calor podría generar pérdidas de dos billones de dólares en la economía mundial.

Sostienen que otro fenómeno asociado al cambio climático es el aumento del nivel de los mares debido al acelerado proceso de derretimiento de los polos Ártico y Antártico con consecuencias que sin duda van a ser devastadoras para las comunidades costeras, tales como, la erosión del terreno amenazando campos de cultivo, viviendas o zonas de ocio, así como también la inundación de humedales y la contaminación de acuíferos, afectando a la flora y fauna de cada lugar, provocando la pérdida de hábitat para peces, pájaros, plantas y muchas otras especies.

Asimismo, consignan que un mar con un nivel más alto provoca temporales, desata tormentas de gran intensidad y otros fenómenos atmosféricos de mayor envergadura que pueden ser una verdadera amenaza para las poblaciones que se encuentren a su paso.

Destacan que el aumento del nivel del mar va a afectar a cientos de millones de personas que viven en comunidades costeras. Agregan que si el agua continúa subiendo al ritmo que lleva hasta ahora, miles de millones de personas se verán obligadas a abandonar sus hogares y mudarse a otra zona, con el correspondiente problema demográfico. A este fenómeno se le conoce como migración forzosa derivada del cambio climático.

Hacen presente que nuestro país, pese a ser responsable de solo el 1% de la emisión de gases de efecto invernadero, según los estudios efectuados por expertos en materia de cambio climático, está siendo uno de los más afectados por dicho fenómeno, con un grave aumento de la desertificación y la sequía, y al mismo tiempo con la afectación grave que provocan las inundaciones por lluvias torrenciales que son otro de los efectos del cambio climático.

Agregan que ante este desolador y desalentador panorama todos los países del mundo han adoptado medidas para mitigar los efectos que está teniendo el cambio climático

Consignan que, en esta materia, sin duda que la medida internacional de mayor importancia es la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático adoptada en nueva York, el 9 de mayo de 1992 y que entró en vigor el 21 de mayo de 1994.

Sostienen que dentro del ámbito de esta Convención se realizan las reuniones multilaterales conocidas como COP, que es la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y que tiene 195 países firmantes.

Añaden que para este año nuestro país ha recibido la gran noticia de que la Convención ha decidido celebrar su COP número 25 en Chile, lo cual colocará a nuestro país en el centro de las discusiones socioambientales a nivel mundial.

Luego, señalan que dicha circunstancia sin duda que es una gran oportunidad, pero a la vez, implica una tremenda responsabilidad.

Seguidamente, indican que, en materia de orden interno, Chile hasta la fecha ha sido bastante tímido en implementar medidas efectivas en relación al cambio climático.

Sin embargo, hacen presente que en la COP realizada en la ciudad de París, Chile se autoimpuso reducir en un 20% las emisiones de efecto invernadero.

Además, precisan que el Ministerio de Medio ambiente cuenta con una División Multisectorial sobre cambio climático y al interior de Corfo desde el Año 2016 funciona la Agencia de sustentabilidad y cambio climático.

No obstante lo anterior, estiman que las medidas y señales que debe dar nuestro país en esta materia deben ser

aún más audaces, de manera de que Chile pueda constituirse en un líder mundial en materia de sostenibilidad de su desarrollo, y de esta manera poder ser una voz autorizada a la hora de discutir las grandes políticas en materia de cambio climático.

Por todos estos antecedentes, sostienen que el Capítulo I de la Constitución Política debe incorporar un principio que oriente el desarrollo sostenible de toda nuestra Institucionalidad, ya sea en el ámbito estatal, de grupos intermedios y de la sociedad civil, de manera de que el desarrollo sostenible sea un pilar de nuestro progreso como país.

Consignan que el año 1992, se celebró en la ciudad de Rio de Janeiro la primera Cumbre de la Tierra. Añaden que el principal fruto de dicha convención lo constituyó la "Declaración de Rio", que ha llegado a convertirse en la verdadera Carta Magna en materia de medio ambiente, desarrollo sostenible y preservación de la naturaleza.

Por lo anterior, proponen que el primer principio de dicha Declaración que señala que: "Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza", sea incorporado en el Capítulo I de Nuestra Constitución.

Finalmente señalan que lo anterior sin duda significará una señal clara y concreta de nuestro país en cuanto a comprometerse al máximo nivel constitucional con los desafíos que trae el cambio climático, cuestión del todo propicia y coherente con el desarrollo de la próxima COP sobre Cambio climático en nuestro país.

- - - -

## DISCUSIÓN EN GENERAL

A continuación, presentamos una síntesis de los principales planteamientos formulados durante la discusión en general de esta iniciativa.

Al iniciarse el estudio de esta iniciativa, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Harboe**, ofreció la palabra **al Honorable Senador, señor Bianchi** quien ratificó que en el año 2019 se celebrará en nuestro país la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

Manifestó que las Naciones Unidas ha definido el desarrollo sostenible como aquél que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades.

Asimismo, agregó que es partidario de que nuestra Carta Fundamental consagre el desarrollo sostenible en el Capítulo I, titulado: “Bases de la Institucionalidad”.

Constató que no es menor la situación que está ocurriendo con numerosos glaciares en nuestra Patagonia. Consignó que Chile es responsable de solo el 1% de la emisión de gases del efecto invernadero, sin perjuicio que recibe el efecto negativo de dicha emisión produciéndose aumento en la desertificación y sequía.

Hizo referencia a un estudio sobre la escasez del agua en el mundo. Añadió que, en relación al mencionado recurso, nuestro país posee una condición de privilegio extraordinaria.

Destacó que es fundamental analizar lo que sucede con el territorio Antártico, lugar que cumple un rol fundamental en la vida humana.

Finalizó su intervención reiterando la necesidad de legislar sobre el desarrollo sostenible e incorporarlo en nuestro ordenamiento.

**El Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Harboe** hizo presente que se recibió un informe elaborado por la Biblioteca del Congreso Nacional denominado: “La constitucionalización del desarrollo sostenible: un análisis actual y prospectivo.”.

Seguidamente, propuso poner en votación la idea de legislar, y luego, en la discusión en particular, invitar a profesores constitucionalistas expertos en la materia.

A continuación, ofreció la palabra **al Honorable Senador, señor De Urresti** quien felicitó a los autores de la moción. Afirmó que, a su juicio, es fundamental consagrar el desarrollo sostenible en nuestra Carta Fundamental.

Anunció que, durante el transcurso del año, el actual Gobierno presentará al Congreso Nacional un proyecto de ley relacionado con el cambio climático.

Manifestó que hay un error en el texto propuesto, ya que éste refleja una mirada antropocéntrica, ya que no solo los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible.

**El Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Harboe** concedió el uso de la palabra **al Honorable Senador, señor Allamand** quien señaló que el artículo 1° de nuestra Carta Fundamental formula obligaciones que corresponden al Estado.

Debido a lo anterior, se debería estudiar la forma en que el Estado puede asumir la tarea de velar por el desarrollo sostenible.

A continuación, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Harboe** ofreció la palabra **al Honorable Senador señor Huenchumilla**, quien indicó que el mérito profundo que tiene la moción en estudio radica en colocar en el centro del debate el tema del medio ambiente, su desarrollo, presente y el futuro.

Hizo presente que cuando el sector público y privado genera industrias o intervienen en la naturaleza, sus efectos se ven reflejados en el futuro.

Destacó que el concepto de medio ambiente es omnicomprensivo de nuestras generaciones y de las futuras.

Asimismo, aseveró que es positivo generar una discusión sobre el medio ambiente, la naturaleza y los seres vivos.

Finalmente, concordó con lo señalado precedentemente, en el sentido de estudiar con mayor atención la redacción de este precepto y su ubicación del texto constitucional.

Una vez concluido el debate, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Harboe** sometió a votación la idea de legislar.

## IDEA DE LEGISLAR

**La Comisión, por la unanimidad de sus integrantes, Honorables Senadores señores Allamand, De Urresti, Harboe, Huenchumilla y Pérez, aprobó en general este proyecto de reforma constitucional.**

Se deja constancia que, durante la discusión en particular de esta iniciativa, se formularán las indicaciones para perfeccionar este proyecto de reforma constitucional, en los aspectos mencionados durante el debate en general de este asunto.

-.-.-

**TEXTO DEL PROYECTO**

En virtud del acuerdo precedente expuesto, la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, tiene a honra proponer a la Sala la aprobación en general del siguiente:

**PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL:**

“Artículo único.- Sustitúyase el artículo 1° de la Constitución Política por el siguiente:

“Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos.

La familia es el núcleo fundamental de la sociedad.

El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos.

El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece.

**Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza**.

Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los

sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional.".

- - - -

Acordado en sesión celebrada el día 12 de marzo de 2019, con asistencia de sus miembros, Honorables Senadores señores Andrés Allamand Zavala; Alfonso De Urresti Longton; Felipe Harboe Bascuñán (Presidente); Francisco Huenchumilla Jaramillo y Víctor Pérez Varela.

Sala de la Comisión, a 20 de marzo de 2019.

RODRIGO PINEDA GARFIAS
Secretario

**RESUMEN EJECUTIVO**

**INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL, PARA INCORPORAR EL DESARROLLO SOSTENIBLE DENTRO DE LAS BASES DE LA INSTITUCIONALIDAD**
**(Boletín Nº 12.402-07)**

**I. PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:** Incorporar un inciso nuevo al artículo 1° de la Constitución Política, ubicado en el Capítulo I Bases de la Institucionalidad, con el fin de consagrar el desarrollo sostenible como principio orientador de nuestra institucionalidad.

**II. ACUERDOS:** La Comisión, por la unanimidad de sus integrantes, aprobó en general el proyecto de reforma constitucional. Se pronunciaron a favor los Honorables Senadores señores Allamand, De Urresti, Harboe, Huenchumilla y Pérez.

**III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:** Consta de artículo único.

**IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:**. De conformidad a lo establecido en el inciso segundo del artículo 127 de la Constitución Política, tratándose de una modificación que afecta el Capítulo I del texto constitucional, se requiere para su aprobación del voto conforme de las dos terceras partes de los diputados y senadores en ejercicio.

**V. URGENCIA:** Sin urgencia

**VI. ORIGEN E INICIATIVA:** Moción de los Honorables Senadores señor Bianchi, señoras Allende y Órdenes, y señores Girardi y Sandoval

**VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** Primer trámite constitucional.

**VIII. INICIO DE LA TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** 23 de enero de 2019.

**IX. TRÁMITE REGLAMENTARIO:** Primer informe.

**XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:**

1.- Artículo 1° de la Constitución Política de la República;

2.- Artículo 19, número 8° de la Constitución Política, que consagra el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

3.- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático.

RODRIGO PINEDA GARFIAS
Secretario de la Comisión

## ÍNDICE


| | Página |
|---|---|
| 1.- Objetivos del proyecto | 2 |
| 2.- Normas de Quórum especial | 2 |
| 3.- Antecedentes | 2 |
| a) De Derecho | 2 |
| b) De Hecho | 2 |
| 5.- Discusión en general | 5 |
| 6.- Aprobación de idea de legislar | 7 |
| 7.- Texto del Proyecto | 8 |
| 8.- Resumen Ejecutivo | 10 |
| 9.- Anexo | 13 |


- - - - - - -

# ANEXO

**Informe de la Biblioteca del Congreso Nacional**

# La constitucionalización del desarrollo sostenible: un análisis actual y prospectivo

## Resumen

El desarrollo sustentable ha sido objeto de una consagración progresiva en el derecho chileno. Inicialmente definido sin aplicaciones prácticas (desde la entrada en vigor de la Ley Nº 19.300, Bases Generales del Medio Ambiente), éste ha sido utilizado desde el 2010 por la legislación ambiental en múltiples de sus disposiciones. La elevación del desarrollo sostenible al ámbito constitucional, por parte del Proyecto de Reforma Constitucional Boletín Nº 12.402-07, se inserta dentro de esta progresividad. Para comprender los alcances de la modificación propuesta debe considerarse que la protección constitucional en materia ambiental actualmente sólo se inserta dentro del capítulo de los derechos constitucionales. El ambiente, de esta forma, saldría de dicho capítulo, para integrarse (junto con factores sociales y económicos) en el Capítulo I, lo cual generaría efectos en la interpretación de reglas ambientales y no ambientales.

## Introducción

Si bien el concepto de desarrollo sostenible carece de una definición legal, el desarrollo sustentable ha sido definido por la legislación de bases generales en materia ambiental como “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, de manera de no comprometer las expectativas de las generaciones futuras”[1]. Dicha definición fue incorporada originalmente por la Ley Nº 19.300, el año 1994, aunque sin mayor empleo en el resto del articulado de dicha legislación. La modificación de este cuerpo legal consagrada el año 2010, a través de la Ley Nº 20.417, que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación y la Superintendencia del Medio Ambiente, soluciona este último aspecto al emplear la noción de sustentabilidad -o alguno de sus términos relacionados- en diversas reglas.

Así, hoy en día, la sustentabilidad es consagrada, ya para identificar determinados órganos de la Administración - en algunos casos en cuanto a su denominación (v.gr.:

[1] Artículo 2 letra g de la Ley Nº 19.300, Bases Generales del Medio Ambiente.

Consejo de Ministros para la Sustentabilidad[2]), mientras que en otros en cuanto a su finalidad (v.gr.: el Ministerio del Medio Ambiente tiene entre sus objetivos la promoción de dicho desarrollo)[3]-, ya para delimitar la finalidad de determinados instrumentos de gestión ambiental normativos -como ocurre respecto de la Evaluación Ambiental Estratégica, que incorpora "las consideraciones ambientales del desarrollo sustentable"[4]- o no normativos, como las certificaciones ambientales -es competencia del Ministerio del Medio Ambiente otorgar certificados o rótulos que, entre otras características, cumplan "criterios de sustentabilidad"[5]- o el Fondo de Protección Ambiental -que permite financiar proyectos "orientados a (…) el desarrollo sustentable"[6].

La entrada constitucional de nociones relacionadas al desarrollo sustentable puede tener efecto en estas diversas disposiciones, así como en tantas otras que incorporen algunos de sus elementos de definición. Particularmente si se considera que el texto propuesto por el Proyecto de Reforma Constitucional Boletín 12.402-07 coincide con el del Principio 1 de la Declaración de Rio sobre Medio Ambiente y el Desarrollo, conforme al cual "[l]os seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza". Para comprender estos aspectos, se debe distinguir la protección actual del medio ambiente en la Constitución (I) de aquella propuesta por el Proyecto de Ley Boletín 12.402-17, en este ámbito concreto (II).

## I. Un análisis actual

La protección del medio ambiente en la Constitución de 1980 ha sido únicamente consagrada en materia de derechos constitucionales. Se trata de una protección que opera de manera directa (1) e indirecta (2).

### *1. La protección directa*

Esta se deriva del artículo 19 Nº 8 de la CPR. Conforme al inciso primero de esta disposición, la Constitución asegura a todas las personas "*8º.- 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*". El inciso segundo

[2] Artículo 71 de la Ley Nº 19.300, Bases Generales del Medio Ambiente.
[3] Artículo 69 de la Ley Nº 19.300, Bases Generales del Medio Ambiente.
[4] Artículo 7 bis de la Ley Nº 19.300, Bases Generales del Medio Ambiente.
[5] Artículo 70 t bis de la Ley Nº 19.300, Bases Generales del Medio Ambiente.
[6] Artículo 66 de la Ley Nº 19.300, Bases Generales del Medio Ambiente.

agrega: “[l]*a ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente*”[7].

Como se observa, la disposición no alude al concepto de desarrollo sustentable, sino al medio ambiente y a la preservación de la naturaleza. Cada uno de estos conceptos son definidos por la ley.

El medio ambiente corresponde al “*el sistema global constituido por elementos naturales y artificiales de naturaleza física, química o biológica, socioculturales y sus interacciones, en permanente modificación por la acción humana o natural y que rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones*”[8]. Por su parte, la preservación de la naturaleza corresponde al “*conjunto de políticas, planes, programas, normas y acciones, destinadas a asegurar la mantención de las condiciones que hacen posible la evolución y el desarrollo de las especies y de los ecosistemas del país*”[9].

Si bien la legislación de bases sobre el medio ambiente carece de jerarquía interpretativa constitucional, sus conceptos son definidos “*para todos los efectos legales*” (artículo 2 de la Ley Nº 19.300). Esta extensión ha permitido una eficacia incidental en la interpretación constitucional (por ejemplo, al momento de definir el parámetro de la ilegalidad del recurso de protección). Cabe considerar que la extensión de definiciones “*para todos los efectos legales*” podría, eventualmente, también tener impactos en la interpretación del desarrollo sostenible, si se considera que el desarrollo sustentable ha sido integrado al catálogo del artículo 2 de la Ley Nº 19.300.

*2. La protección indirecta*

A diferencia de la protección directa, la protección indirecta en materia ambiental no deriva del derecho constitucional garantizado en el artículo 19 Nº 8 CPR, sino de otras disposiciones aplicables. En efecto, en algunos casos la protección del medio ambiente puede ser integrada dentro de otras garantías constitucionales, que suelen orientar su tutela en el mismo sentido que la protección constitucional. En otros casos, se trata de una integración en derechos que se encuentran en principio bajo una relación de tensión.

[7] La interpretación tradicional de esta disposición reconoce no sólo un derecho, sino también un deber e incluso la limitación de un derecho. Esta trilogía contrasta con la incorporación da disposición en materia de derechos constitucionales, pues se incorporan aspectos diversos al enunciado principal. No obstante, esta técnica no forma parte de una excepción únicamente aplicable en materia ambiental, al ser consagrada también en otros ámbitos.
[8] Artículo 2 letra ll de la Ley Nº 19.300, Bases Generales del Medio Ambiente.
[9] Artículo 2 letra p de la Ley Nº 19.300, Bases Generales del Medio Ambiente.

Uno de los derechos constitucionales que suele orientar su protección en el mismo sentido que la protección ambiental es la garantía en materia de integridad física y psíquica (artículo 19 Nº 1 de la CPR). Al menos, si se considera que la vulneración grave del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación puede acarrear la infracción de ambas garantías. Otra garantía en derecho comparado corresponde a la inviolabilidad del hogar, si se considera la extensión que la noción de injerencia puede alcanzar[10].

En cambio, la propiedad suele colisionar con la protección ambiental. Pese a la amplia protección constitucional de esta garantía, la Carta, sin embargo, limita el derecho de gozar y disponer "arbitrariamente" de una cosa[11], al integrar como un elemento de la función social a la conservación del patrimonio ambiental (artículo 19 Nº 24 inciso segundo de la CPR), esto es, "el uso y aprovechamiento racionales o la reparación, en su caso, de los componentes del medio ambiente, especialmente aquellos propios del país que sean únicos, escasos o representativos, con el objeto de asegurar su permanencia y su capacidad de regeneración"[12].

## II. Un análisis prospectivo

La modificación propone la integración del concepto de desarrollo sostenible dentro de las bases de la institucionalidad. Un análisis prospectivo requiere estudiar cada uno de estos conceptos (1), para posteriormente considerar las consecuencias que su interpretación conjunta puede acarrear a este respecto (2).

### *1. La interpretación separada*

Debe analizarse, por un lado, la noción de desarrollo sostenible (A) y, por el otro, el régimen de bases de la institucionalidad (B).

#### A. El desarrollo sostenible

El concepto de desarrollo sostenible no es pacífico en la doctrina. Primero, ya que el término no posee una traducción idéntica en ciertos idiomas (así, la Carta del Medio Ambiente en Francia alude al desarrollo "durable")[13]. Y segundo, ya que en

[10] Esta posición es aceptada en el derecho español desde la sentencia del Tribunal Europeo de los Derechos del Hombre 16798/90, López Ostra contra España.
[11] Art. 582 del Código Civil.
[12] Art. 2 letra b de la Ley 19.300, Bases Generales del Medio Ambiente.
[13] Art. 6 de la Carta del Medio Ambiente francés.

español, mientras algunos textos legales aluden al desarrollo sustentable[14], otros se refieren al desarrollo sostenible[15]. En nuestra legislación de bases generales del medio ambiente, sin embargo, el concepto tradicionalmente utilizado ha sido el primero. Este concepto es definido "*para todos los efectos legales*" como "*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, de manera de no comprometer las expectativas de las generaciones futuras*"[16].

El desarrollo sustentable es habitualmente explicado en términos de una trilogía. En efecto, "la doctrina plantea el concepto de desarrollo sustentable como un triángulo equilátero, en que los aspectos ecológicos, sociales y económicos tienen el mismo peso"[17]. En algunos casos, la traducción jurídica de dicha noción ha dado lugar a un verdadero principio de "conciliación", que impone un mandato de compatibilizar políticas públicas en principio divergentes[18]. No obstante, no existe uniformidad en la doctrina respecto del carácter ambiental estricto que este principio posee (al integrar factores sociales y económicos).

### B. Las bases de la institucionalidad[19]

El texto constitucional chileno está dividido en quince capítulos. El primero de ellos se refiere a lo que denomina "Bases de la institucionalidad". La doctrina constitucional ha discutido el alcance de esta innovación en la historia constitucional chilena. Buena parte de ella, ha subrayado que tendría efectos jurídicos prácticos, en tanto establecería "principios técnico-jurídicos que sirven de malla en torno a la cual se estructura el ordenamiento constitucional considerado como un todo"[20]. De esta manera, estos principios constitucionales deberían orientar la interpretación de la Constitución[21], e indirectamente, la de todo

---

[14] Es el caso de la Ley Nº 19.300, Bases Generales del Medio Ambiente.
[15] Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992. Véase: Bermúdez y Harris (colaborador) (2014: 72).
[16] Artículo 2 letra g de la Ley nº 19.300.
[17] Bermúdez y Harris (colaborador) (2014: 73).
[18] Decisión del Consejo Constitucional francés 2005-514.
[19] Colaboración del investigador de la BCN, Matías Meza-Lopehandía.
[20] Verdugo y otros, 1994:109.
[21] Incluso se ha sostenido que lo dispuesto en esta parte del Constitución prima sobre todo lo demás, en caso de contradicción real o aparente (Zapata, 1990).

el ordenamiento jurídico.[22.] Esta manera de entender la cuestión que ha sido recogida por el propio Tribunal Constitucional[23].

Diversos autores han manifestado sus aprensiones con esta interpretación. Por ejemplo, Alcalde señala que podría existir una apertura excesiva del texto constitucional, a partir de una interpretación axiológica intuitiva y jerarquizada, permitiendo que la subjetividad del intérprete constitucional imponga sus propias valoraciones, con las significativas consecuencias jurídicas que ello puede implicar[24]. Esta crítica no carece de sustento, si se verifica la variedad de autores que afirman que el texto constitucional adscribiría a determinada moralidad asociada a tradiciones religiosas[25]. Incluso, autores como Bassa y Viera han afirmado que esto resultaría incompatible con el pluralismo propio de las sociedades contemporáneas, protegido por el Estado constitucional de derecho, más aún cuando se trataría de una opción por una axiología de carácter universalista y autoritaria[26].

*2. La interpretación conjunta*

La integración del concepto del desarrollo sustentable dentro de la Constitución ha sido un aspecto que sólo podría alcanzarse actualmente por la vía interpretativa. Así, podría afirmase que la Constitución integra el desarrollo sostenible dentro de sus reglas por una interpretación sistemática de ciertos preceptos. Por ejemplo, por un lado, la Constitución manifiesta, dentro de las bases de la institucionalidad, la servicialidad estatal a la persona humana, mientras que, por el otro, asegura la protección del que está por nacer (art. 19 Nº 1 inc. 2º). La interpretación combinada de estas reglas ¿no significaría otorgar una protección intergeneracional, eventualmente similar a aquella presente en dicho desarrollo?[27]

---

[22] En este sentido, Silva Bascuñán (1997) ha señalado que: “El intérprete de la Constitución [...] no puede prescindir, al tratar de definir el sentido y alcance de uno cualquiera de sus preceptos, del vigor que mantiene en todo instante y respecto de toda materia el Capítulo I [...] tiene que considerar en todo momento la lógica sustentada en el contexto y sintetizada en el centro definidor del Capítulo I”. En el mismo sentido, Cumplido (1995).

[23] Alcalde, 2008.

[24] Ídem.

[25] Por ejemplo, Cea (1988; citado en Cristi y Ruiz-Tagle. 2006), Guzmán (1980; citado en Bassa y Viera, 2008; Valera del Solar (1984 y 1989); Vivanco (2000).

[26] Bassa, J. y Viera C. 2008.

[27] Una interpretación similar, pero estrictamente construida en función de las bases de la institucionalidad, es afirmada por Guzmán Rosen, R (2012): “Señalar que la Constitución Política de modo implícito considera este principio, se basa precisamente en que, primero, sienta la orientación general del actuar público” debido a la articulación de los incisos 1º, 3º y 4º del art. 1 de la Constitución.

La modificación propuesta permitiría desvirtuar las críticas que toda consagración implícita supone (debido a la extensión que alcanzaría en esta lectura la protección constitucional de la persona que está por nacer). Asimismo, daría lugar a una serie de consecuencias en determinados aspectos, tanto de forma como de fondo.

Entre los aspectos de forma están : 1) la integración de la noción de desarrollo sostenible (dado que la legislación de bases generales del medio ambiente actualmente sólo se refiere al concepto de desarrollo sustentable); 2) la interrogante que podría plantear dicha noción (debido a la dificultad eventual de aplicar, respecto del desarrollo sostenible, el concepto de “desarrollo sustentable” definido para todos los efectos legales por el artículo 2 letra g de la Ley Nº 19.300); 3) la circunstancia que la consagración del deber estatal sea en rigor indirecta, por la integración de un derecho dentro de las bases de la institucionalidad; 4) la circunstancia que estos derechos se relacionen, paralelamente, con la protección de la salud y la vida productiva, noción última cuyo contenido deberá ser precisado por la interpretación judicial.

Entre los aspectos de fondo está la circunstancia de constitucionalizar un principio consagrado hasta hoy por el Derecho internacional del medio ambiente. En efecto, el texto propuesto por el proyecto de reforma corresponde al Principio 1 de la Declaración de Rio sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992. Conforme a este principio: “[l]os seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza”. Tradicionalmente esta Carta es interpretada en el derecho internacional como un elemento de derecho blando, esto es, un derecho que carece de un carácter normativo en sentido estricto. Como ya se ha señalado, esta posición no es compartida por toda la doctrina nacional en cuanto al valor que debe otorgársele a las disposiciones que integran las bases de la institucionalidad. La integración podría dotar, por ende, al Principio 1 de la Declaración de Rio de un valor del cual hoy carece[28].

## Bibliografía

[28] Olivares Gallardo (2016: 437). “Los principios ambientales, en cuanto jurídicos, están dotados de una función axiológica y generan -en el sistema jurídico- espacios para las transformaciones sociales y ecológicas de la sociedad. Nacen como principios de Derecho Internacional -y, por tanto, forman parte de lo que la doctrina denomina soft law-, que han sido recogidos progresivamente por diversos instrumentos de Derecho Internacional como la Convención sobre Derecho del Mar de las Naciones Unidas (1982), la Declaración de Río de Janeiro sobre Desarrollo y Medio Ambiente (1992) o el Convenio sobre Diversidad Biológica de 1992, generando obligaciones de cumplimiento para los Estados, en cuanto "naciones civilizadas"".

Alcalde, Enrique. (2008). Relación entre valores y principios generales del derecho en la interpretación constitucional de los derechos fundamentales en Chile. *Revista chilena de derecho*, 35(3): 463-483. Disponible en: http://bcn.cl/1ntqq (febrero, 2019).

Bassa, J. y Viera C. 2008. Contradicciones de los fundamentos teóricos de la Constitución chilena con el Estado Constitucional: notas para su reinterpretación. *Revista de Derecho*, 201 (2): 131-150.

Bermúdez, J. y Harris, P. (colaborador) (2014). Fundamentos de Derecho ambiental, Segunda edición. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso.

Cristi, Renato y Pablo Ruiz-Tagle (2006). *La República en Chile. Teoría y práctica del Constitucionalismo en Republicano*. Santiago: Lom ediciones.

Cumplido, Francisco (1995). Los valores de la Constitución de 1980 y su eficacia jurídica. *Revista de Derecho Público*, 57-58: 131-146.

Guzmán Rosen, Rodrigo (2012). Derecho ambiental chileno: Principios, instituciones, instrumentos de gestión. Santiago: Planeta sostenible.

Olivares Gallardo, A (2016). Los principios ambientales en la actividad del Tribunal Constitucional, Revista Estudios Constitucionales, Año 14 Nº 2: 435-460.

Silva Bascuñán, Alejandro. (1997). *Tratado de Derecho Constitucional. Tomo IV*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile: 18-19.

Verdugo, Mario, Emiliano Pfeffer E. y Héctor Nogueira. (1994). *Derecho Constitucional. Tomo I*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.

Varela del Solar, Jorge. (1984). Estudio sobre el artículo 1° de la Constitución. *Revista Chilena de Derecho*, 11(2/3): 385-402.

– (1989). Subsidiariedad, orden público económico y seguridad nacional en la Constitución de 1980. En: Revista Chilena de Derecho, 16 (2):379.

Zapata, Patricio (1990). La Interpretación de la Constitución. En: *Revista Chilena de Derecho*, 17 (1): 161-177.