

TEMAS DE ACTUALIDAD

# Diplomado en Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable



FACULTAD DE DERECHO  
PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DE CHILE

## **HACIA UN ESTADO QUE ABOGUE POR LA SUSTENTABILIDAD: EL ROL DEL CONSEJO DE MINISTROS PARA LA SUSTENTABILIDAD Y DEL MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE**

RICARDO IRARRÁZABAL SÁNCHEZ<sup>1</sup> Y MANUEL JOSÉ BARROS LECAROS<sup>2</sup>

### 1. La cuestión de la sustentabilidad y la reforma a la institucionalidad ambiental

Una de las discusiones más profundas que tuvo lugar con ocasión del rediseño institucional ambiental, tuvo que ver con las facultades y poderes de los distintos órganos que conformarían la nueva institucionalidad ambiental y sus contrapesos institucionales. En efecto, fueron discutidas, por ejemplo, las facultades de la Superintendencia del Medio Ambiente y su papel como juez y parte al fiscalizar y sancionar. Por otra parte, fueron discutidas también las facultades del Ministerio del Medio Ambiente y el rol que en la formulación de la política y normativa ambiental les debería caber al resto de los Ministerios con competencias ambientales, dado que “*lo ambiental*” es un elemento transversal dentro del Estado. En un contexto en que se estaba creando un nuevo ministerio y aquello significaba sustraer competencias a otros ministerios, ésta era una discusión de la mayor relevancia. Por otra parte, cuando Chile en 2003 decide “*rendir examen*” para ser aceptado como miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante, “OCDE”<sup>3</sup>), el concepto de “desarrollo sustentable”<sup>4</sup>, acuñado en el Informe Brundtland<sup>5</sup> en 1986, era el punto de partida de la discusión ambiental del mundo desarrollado.

1 Abogado de la P. Universidad Católica de Chile. LL.M. del Centre of Energy, Petroleum, Mineral Law and Policy, University of Dundee, Escocia. Profesor Derecho Ambiental UC.

2 Ayudante Derecho Ambiental UC.

3 En sus siglas en inglés “Organization for Economic Cooperation and Development”.

4 El término “sustentabilidad” nació en Alemania, en el Siglo XIX, con ocasión de la administración de bosques (la traducción al alemán es *Nachhaltigkeit*). Actualmente, se suele distinguir entre “sustentabilidad fuerte” y “sustentabilidad débil”, según se acepte o no la sustitución de “capital natural” en otras formas de capital (Ver Neumayer, E.; “*Weak versus Strong Sustainability. Exploring the limits of two opposing paradigms*”).

5 Informe sobre el desarrollo económico mundial en contraste con los principios de la sustentabilidad. Fue elaborado por representantes de distintas naciones, encabezados por Gro Harlem Brundtland (entonces Primera Ministra de Noruega) y en éste se utilizó por primera vez el término Desarrollo Sustentable (o Desarrollo Sostenible), definido como aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones.

El desafío planteado por la Comisión Brundtland era conectar sistemáticamente la competitividad económica, el desarrollo social y la protección ambiental –objetivos aparentemente incompatibles–. Para esto, la “Integración de la Política Ambiental”<sup>6</sup> aparecía como el primer principio para guiar la transición hacia la sustentabilidad.<sup>7</sup> De esta manera, varios países –especialmente dentro de la Unión Europea– reconocieron la integración de la política ambiental dentro de sus legislaciones<sup>8</sup> e incorporaron a los diversos reguladores en la elaboración de la política ambiental<sup>9</sup>.

Las deficiencias de Chile en materia ambiental –principalmente falta de políticas y de fiscalización– debían, entonces, superarse considerando el debido equilibrio entre crecimiento económico, adecuada protección ambiental y equidad social<sup>11</sup>.

Esta discusión sobre poderes y facultades llevó finalmente a un acuerdo político<sup>12</sup>, que significó que dos nuevas instituciones que fueron promovidas especialmente desde los sectores de Centroderecha del país, fueran incorporadas por el Ejecutivo en el rediseño institucional: los Tribunales Ambientales<sup>13</sup> y el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad. Ambas instituciones no habían sido inicialmente consideradas en el proyecto de ley original.

Detrás de esta discusión sobre facultades, subyace una profunda deliberación sobre sustentabilidad y cómo ésta ha de ser recogida por parte del Estado. ¿Cuál es el rol del Ministerio del Medio Ambiente? ¿Sólo el pilar ambiental? ¿No debiera más bien abogar por la Sustentabilidad? ¿Cuál es el rol del Consejo de Ministros?

6 También conocida como “*Environmental Policy Integration*” (EPI).

7 Lenschow, A.; “*Greening the European Union: an introduction*”; en “*Environmental Policy Integration*” (2002).

8 Si bien la Unión Europea fue una influyente impulsora de la integración de la política ambiental (a través de la Agencia europea de medio ambiente), la introducción de los principales instrumentos de integración se desarrolló en cada país en particular, en donde destacó principalmente Alemania, Reino Unido y Suecia.

9 En el caso de Noruega, el reconocimiento a la integración de la política ambiental alcanzó carácter constitucional.

10 Jordan, A. y Lenschow A.; “*Environmental Policy Integration: a State of the Art Review*” (2010).

11 Historia de la Ley N° 20.417; postura expresada por la Ministra Presidente de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, señora Ana Lya Uriarte.

12 Protocolo de acuerdo Proyecto de Ley que crea el Ministerio y la Superintendencia del Medio Ambiente. En su segundo numeral se establece el compromiso de contar con un tribunal ambiental con jurisdicción sobre los actos administrativos de la administración en materia ambiental (contencioso administrativo ambiental). Y, en su séptimo numeral, se establece “mantener el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad como una instancia de deliberación de la política pública y regulación de los sectores, y no como un organismo directivo del Ministerio del Medio Ambiente. Igualmente, se acuerda que el Ministro será subrogado por el Ministro de Agricultura”.

13 Planteado en la Cámara de Diputados por el Consejo Minero y por el diputado señor Alberto Robles. Luego en el Senado, defendido fuertemente por los senadores señores Pablo Longueira, Andrés Allamand y Hernán Larraín.

¿Y del resto de los ministerios sectoriales con “competencias ambientales”? Por otra parte, detrás de esta discusión se observa la deliberación –casi de orden filosófico– de una suerte de primacía del pilar ambiental sobre el resto de los pilares de la sustentabilidad. ¿Cuál es el rol de la persona humana en todo esto? En este sentido resulta fundamental entender la primacía que la persona humana tiene en el concepto de sustentabilidad, cuestión expresamente reconocida en la definición de la Comisión Brundtland cuando establece la relevancia tanto de la actual como de las futuras generaciones de personas, en el principio N° 1 de la Declaración de Río<sup>14</sup>, así como en la definición de desarrollo sustentable de nuestra Ley de Bases Generales del Medio Ambiente, en que se pone especial énfasis en el “*mejoramiento sostenido y equitativo de la calidad de vida de las personas*”.

La hipótesis que pretendemos demostrar con este trabajo es que el Ministerio del Medio Ambiente, pese a su nombre y de acuerdo a un análisis de sus competencias y las del Consejo de Ministros, corresponde más bien, en cuanto a sus finalidades, a un Ministerio de Sustentabilidad, que aporta y desarrolla política y normativa de carácter ambiental, pero con el sello de la sustentabilidad, y que cuenta para esta labor con el apoyo del señalado Consejo, para que dicha sustentabilidad sea considerada e incluida por el resto de los ministerios sectoriales, con la finalidad última de que sea el Estado en su completitud el que abogue por una efectiva sustentabilidad de la totalidad del aparato estatal.<sup>15</sup> Todo lo cual conforma un modelo institucional que ya no es ni coordinador ni de autoridad o ministerial, sino que uno “híbrido o de sustentabilidad”. Esta es una materia que por ser de reciente discusión, ha sido tratada escasamente por nuestra doctrina, por lo que utilizaremos como fuentes principalmente la discusión de la Ley N° 20.417, y la forma en que aquella quedó plasmada en nuestra legislación.

## 2. La sustentabilidad en nuestra legislación ambiental

### 2.1. Génesis del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, discusión y modelo institucional híbrido o de sustentabilidad

#### 2.1.1. Modelo coordinador versus modelo de autoridad

En los inicios de la discusión sobre la actual institucionalidad ambiental, existían dos posturas respecto al carácter que debía tener la autoridad ambiental.

14 Principio N° 1: “Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sustentable. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza”.

15 Un análisis crítico a la descentralización de la regulación en: Black, Julia; “*Critical Reflections on Regulation*” (2002).

Por una parte, había quienes consideraban que se debía mantener el modelo “coordinador” que había inspirado la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, y que había operado bajo la Comisión Nacional del Medio Ambiente (en adelante, “CONAMA”), y por otra, quienes sostenían que la institucionalidad ambiental debía construirse bajo un modelo de autoridad o ministerial. Los primeros fundamentaban su posición en que cada órgano sectorial generaba su propia normativa ambiental y en que, tal como lo menciona el Mensaje Presidencial de la Ley N° 19.300, “*si hay un tema en el cual las competencias están distribuidas a lo ancho de todo el sector público, es en el tema ambiental*”. Es por esto que la institucionalidad ambiental, siguiendo también el Mensaje señalado, “*debe desarrollarse sobre dos bases. Por una parte, reconocer las competencias ambientales de los distintos ministerios y servicios, involucrándolos en los temas ambientales en que, por sus respectivas esferas de competencia, les corresponde conocer. Por otra, generando una capacidad de coordinación al interior del Poder Ejecutivo*”. Finalmente el Mensaje observa las dificultades de establecer otro modelo que no sea el coordinador: “*Restarles competencia para radicar el tema ambiental en una sola institución, que era una de las opciones a considerar, es, a nuestro juicio, inviable y poco realista, ya que implica reestructurar íntegramente el aparataje público a un costo injustificado frente a la capacidad institucionalidad instalada. Ella, debidamente coordinada, puede accionar eficazmente*”<sup>16</sup>. Además, se argumentaba que la OCDE no había criticado el carácter coordinador vigente e, incluso, había reconocido el fortalecimiento que, a través de la CONAMA, habían tenido las instituciones ambientales chilenas durante los años 1990 a 2004<sup>17</sup>.

En contraste, aquellos que consideraban que un modelo “de autoridad” era el más adecuado, sostenían que una Secretaría de Estado, que fuera par de los órganos sectoriales que estaban creando la normativa ambiental, dispondría de mejores herramientas para defender sus intereses. “*Un ministerio permite dar a la temática ambiental una jerarquía que se vuelve difícil cuando ésta opera a través de otros ministerios y permite además absorber numerosas funciones que hoy se encuentran radicadas en distintos órganos de la administración del Estado*”<sup>18</sup>. Se señalaba que “*no es lo mismo –y en política todos los sabemos– enfrentar un diálogo desde un ministerio, con un ministro, que hacerlo desde un servicio público (...) Chile, para enfrentar el desafío del desarrollo sustentable, requiere mayor jerarquía político-institucional en el ámbito medioambiental*”<sup>19</sup>.

16 Mensaje Ley N° 19.300.

17 “*Evaluaciones del desempeño ambiental. Chile*”, OCDE. Capítulo “Conclusiones y Recomendaciones”, página 16.

18 Historia de la Ley N° 20.417; postura expresada por el Senador señor Andrés Allamand.

19 Historia de la Ley N° 20.417; postura expresada por la Ministra Presidenta de la CONAMA, señora Ana Lya Uriarte.

Señalaban, además, que una institucionalidad ambiental encabezada por un órgano con autoridad, como lo es un Ministerio, resultaba fundamental para el diseño de políticas ambientales y el desarrollo y fortalecimiento de los marcos normativos existentes –una de las recomendaciones centrales de la OCDE<sup>20</sup>.

El diagnóstico institucional era negativo: la normativa ambiental era generada sectorialmente, el rol prioritario de la CONAMA consistía básicamente en la evaluación ambiental de proyectos, existiendo escasez de políticas y normativas ambientales y la autoridad ambiental no tenía jerarquía ministerial o políticamente superior<sup>21</sup>. En ese contexto, diversos actores de la discusión consintieron en la necesidad de que hubiera “*un responsable político en materia medio ambientales*”<sup>22</sup>.

El proyecto de ley presentado para reformar la institucionalidad ambiental iba en esa dirección, al crear un Ministerio del Medio Ambiente, lo que significaba un importante avance para mejorar las políticas y regulaciones ambientales. Sin embargo, ello implicaba que se perdiera la transversalidad de la temática ambiental y que se discutiera acerca del rol del nuevo ministerio en relación a la sustentabilidad<sup>23</sup> y de la experiencia internacional en la materia<sup>24</sup>. De ahí que, luego de la discusión en la Cámara de Diputados del proyecto de ley que contenía estos cambios, el Instituto Libertad y Desarrollo propuso al Poder Ejecutivo la presentación de una indicación para la creación, junto con un Ministerio del Medio Ambiente, de un “*Consejo de Ministros para la Sustentabilidad*”<sup>25</sup>.

20 “*Evaluaciones del desempeño ambiental. Chile*”, OCDE. Capítulo “Conclusiones y Recomendaciones”, página 18.

21 Como se indica, entre otros, en: Informe emitido por la Comisión Jadresic (1998), “*Institucionalidad Pública y Gestión Ambiental en Chile*” (R. Asenjo, 2006) y “*Reforma de la Institucionalidad Ambiental: problemas y oportunidades*” (L. Sierra, 2008).

22 Historia de la Ley N° 20.417; postura de la señora Valentina Durán, Coordinadora de Investigación del Centro de Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

23 Historia de la Ley N° 20.417; postura del representante de la Cámara Chilena de Construcción, señor Javier Hurtado. Respecto al nombre del ministerio, en la misma historia de la Ley N° 20.417 se indica que el señor Hurtado señaló que “al definir ministerio como “Medio Ambiente” se pone en segundo lugar la dimensión económica de la actividad de gestión ambiental. Un título como “Ministerio del Desarrollo Sustentable” asegura que haya énfasis tanto en el desarrollo del país como la sustentabilidad de la actividad económica”.

24 En la Historia de la Ley N° 20.417 se indica que el Senador señor Pablo Longueira señaló “en verdad, la institucionalidad comparada es muy diversa. Hay países con Ministerios de Recursos Naturales; otros con Ministerios del Medio Ambiente; algunos con Agencias Medioambientales. En general, no existe uniformidad en la materia. El Ejecutivo ha optado por proponer la creación del Ministerio del Medio Ambiente”.

25 En la Historia de la Ley N° 20.417 se indica que algunos parlamentarios habían formulado indicaciones relativas a la creación de un “Consejo de Ministros para el Desarrollo Sustentable”, compuesto por el Ministro del Medio Ambiente; Secretario General de la Presidencia; de Economía, Fomento y Reconstrucción; de Hacienda; de Salud; de Agricultura; de Energía y de Minería (Diputados señora Marcela Cubillos y señores Eugenio Bauer, Francisco Chahuán y Roberto Sepúlveda). Entrevistada la ex Ministra del Medio Ambiente María Ignacia Benítez y los asesores

### 2.1.2. Modelo híbrido o de sustentabilidad

La indicación que creaba un Consejo de Ministros para la Sustentabilidad no fue algo pacífico, ya que en el fondo lo que estaba ocurriendo con la incorporación de este Consejo de Ministros, era que el modelo de autoridad o ministerial empezó a derivar hacia un modelo más bien híbrido o de sustentabilidad, perfilando al ministerio más como un Ministerio de Sustentabilidad que de Medio Ambiente propiamente tal. En efecto, si bien “*existe bastante consenso en la Comisión respecto a la conformación de la Secretaría de Estado*”<sup>26</sup>, la coexistencia entre un Ministerio del Medio Ambiente y un Consejo de Ministros para la Sustentabilidad recibió reparos<sup>27</sup>, principalmente<sup>28</sup> porque este último “*estará permanentemente socavando la potestad del Ministerio del Medio Ambiente*”<sup>29</sup>, “*le resta fuerza al Ministerio y al cargo de Ministro del Medio Ambiente*”<sup>30</sup>, confunde sus atribuciones con las del Ministerio del Medio Ambiente, “*desvirtúa las funciones del Ministerio que se crea, por cuanto las atribuciones que se le otorgan debieran ser competencia del Ministerio, denotando una debilidad institucional desde su inicio*”<sup>31</sup>, y fue ubicado entre el Presidente de la República y el Ministro de Medio Ambiente, “*lo que reforzará una barrera entre ambas autoridades que no justifica la creación del Ministerio del Medio Ambiente*”<sup>32</sup>. Finalmente, y de acuerdo a lo señalado en el mencionado protocolo de acuerdo, se optó por “*mantener el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad como una instancia de deliberación de la política pública y regulación de los sectores, y no como un organismo directivo del Ministerio del Medio Ambiente*”<sup>33</sup>. Esto es, un órgano de deliberación con representación

de Libertad y Desarrollo señores Gonzalo Blumel y Sebastián Soto, confirmaron lo anterior.

26 Historia de la Ley N° 20.417; postura expresada por el Senador señor Pablo Longueira.

27 Aunque fue bien acogida por un amplio sector, como el Presidente de la Comisión de Recursos Naturales, Bienes Nacionales y Medio Ambiente del Senado, Senador señor Pablo Longueira, quien, según indica la historia de la Ley N° 20.417 señaló: “nosotros compartimos tanto la creación del Ministerio del Medio Ambiente como la del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, porque, de alguna forma, ello permitirá disponer de una mirada más amplia y de una institucionalidad más completa”.

28 También se criticó este modelo por otras razones. Como el señor Manuel Baquedano, Director del Instituto de Ecología Política quien, según se indica en la historia de la Ley N° 20.417, señaló que la creación del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad “le parece innecesaria, ya que si en el país el concepto de sustentabilidad es transversal no divisa la razón por la cual un ministro quede excluido de integrar dicho Consejo”. Propuso suprimir el mencionado Consejo y crear, en su reemplazo, un Consejo Consultivo de Desarrollo, como el que existe actualmente, y que tendría la función de asesorar al Ministerio de Medio Ambiente en el establecimiento de políticas de Estado.

29 Historia de la Ley N° 20.417; postura del Senador señor Guido Girardi.

30 Historia de la Ley N° 20.417; postura de la señora Flavia Liberona, Directora Ejecutiva de la Fundación Terram.

31 Historia de la Ley N° 20.417; postura del Senador señor Guido Girardi.

32 Historia de la Ley N° 20.417; postura del señor Hernán Durán, Director del Área de Medio Ambiente de la Fundación Chile 21.

33 Protocolo de Acuerdo, Numeral 7.

sectorial que decida la política ambiental a la luz de “*equilibrios razonables*”<sup>34</sup> entre los componentes ambientales, sociales y económicos, y en que “*se pueden discutir las políticas medioambientales, las políticas sectoriales y lo relativo a regulación ambiental; pero, y eso es lo interesante, con la participación activa de los ministros*”<sup>35</sup>. Es decir, el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad debe estar “*destinado a cumplir funciones y atribuciones en materia de regulación y definición de política pública ambiental y, en definitiva, actuar como un órgano de deliberación de política pública y no como dirección superior del Ministerio, además de que concentra aquellos aspectos de la política ambiental que son transversales*”<sup>36</sup>.

### 2.2. Análisis de la sustentabilidad en nuestra legislación ambiental

#### 2.2.1. El Ministerio del Medio Ambiente y sus atribuciones en términos de sustentabilidad

El análisis que requiere ser realizado corresponde al rol de la sustentabilidad en la legislación que establece las atribuciones y funciones propias del Ministerio del Medio Ambiente. Este análisis logrará demostrar cómo la sustentabilidad es tarea primordial del Ministerio del Medio Ambiente, logrando una adecuada coordinación con el trabajo y funciones del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad.

Recordemos que el principio de la sustentabilidad fue el que inspiró la Ley N° 19.300<sup>37</sup>, cuyo mensaje señalaba que “*Cuando hablamos de Desarrollo Sustentable estamos pensando en crecimiento económico con equidad social y con preservación y cuidado de los recursos naturales*”. Con todo, era necesario articular dicho concepto desde un punto de vista institucional, con la figura nueva del Ministerio del Medio Ambiente.

De acuerdo al artículo 69 de la Ley N° 19.300, se crea un Ministerio del Medio Ambiente “*como una Secretaría de Estado encargada de colaborar con el*

34 Historia de la Ley N° 20.417; expresión del Senador señor Hernán Larraín cuando se refiere a que “con relación a la sustentabilidad, debe hablarse de “equilibrios razonables”, en una perspectiva transversal que permita, realmente, adoptar decisiones pensando en el futuro y en las aristas que deben existir, pero poniendo siempre al hombre como el eje central de toda acción política y legislativa”. En este mismo sentido, la Historia de la Ley N° 20.417 recoge lo señalado por el Senador señor Jorge Sabag: “ya se sabe de entidades caracterizadas por el extremismo de sus planteamientos que, en su afán por defender el medio ambiente, subyugan al propio ser humano. Así, no son escasas las situaciones en que un árbol o un elemento de la naturaleza pasan a ser más valiosos que el mismo individuo y su necesidad de desarrollo”.

35 Historia de la Ley N° 20.417; postura de la Senadora señora Isabel Allende.

36 Historia de la Ley N° 20.417; postura del señor Luis Cordero, Asesor Jurídico de la CO-NAMA.

37 Mensaje de esta ley.

*Presidente de la República en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia ambiental (...) promoviendo el desarrollo sustentable, la integridad de la política ambiental y su regulación normativa*<sup>38</sup>.

De esta forma, se define la promoción del desarrollo sustentable desde un punto de vista ambiental, como una de las tareas institucionales del Ministerio del Medio Ambiente, así como la integridad de la política ambiental y su regulación normativa. Esta misión institucional se ve reforzada con una serie de atribuciones establecidas en el artículo 70 de la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente. Entre ellas, cabe destacar aquellas atribuciones espejo de las facultades del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, como la letra f) “*colaborar con los organismos competentes, en la formulación de las políticas ambientales para el manejo, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales renovables e hídricos*”, y la letra e) “*colaborar con los Ministerios sectoriales en la formulación de los criterios ambientales que deben ser incorporados en la elaboración de sus planes y políticas, evaluaciones ambientales estratégicas y procesos de planificación, así como en la de sus servicios dependientes y relacionados*”.

Otra atribución espejo tiene que ver con la Evaluación Ambiental Estratégica (“EAE”), la cual, y tal como su definición lo establece, corresponde a uno de los instrumentos de gestión ambiental que resultan esenciales en términos de sustentabilidad ya que su finalidad es la de incorporar “*las consideraciones ambientales del desarrollo sustentable al proceso de formulación de las políticas y planes de carácter normativo general*”<sup>39</sup>. Al respecto, se establece en la letra s) del mencionado artículo 70, la facultad de “*participar en el procedimiento de evaluación ambiental estratégica de las políticas y planes que promuevan los diversos órganos de la Administración de conformidad a lo señalado en la presente Ley*”.

Otra cuestión en la que la coordinación sectorial resulta muy importante, corresponde a las materias de cambio climático. Al respecto, se estableció en la letra h) del artículo 70 la atribución de “*proponer políticas y formular los planes, programas y planes de acción en materia de cambio climático. En ejercicio de esta competencia deberá colaborar con los diferentes órganos de la Administración del Estado...*”. También la coordinación sectorial es relevante para los temas de dictación de normas, evaluación ambiental dentro del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y ejecución a través de convenios de encomendación de acciones, de los subprogramas de fiscalización ambiental, todo por parte de organismos que no dependen del Ministerio del Medio Ambiente, y en que su “giro” no es propiamente ambiental. Es por esto que existe una atribución clave del

38 Fragmento del Artículo 69 de la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, que se encuentra dentro de su Título Final (artículos 69 al 88), y fue sustituido por el artículo primero N° 63 de la Ley N° 20.417.

39 Art. 2° letra i bis Ley N° 19.300.

Ministerio del Medio Ambiente: la contenida en la letra l) del artículo 70 “*participar en la elaboración de los presupuestos ambientales sectoriales, promoviendo su coherencia con la política ambiental nacional*”. A través de esta facultad es que se puede conseguir influir en los presupuestos y ejecución de otros ministerios con competencia ambiental, en materias de evaluación ambiental, ejecución de acciones de fiscalización, cambio climático y dictación de normas. En todos estos casos, los componentes no ambientales de la sustentabilidad (crecimiento económico y equidad social) deberán ser incorporados en los respectivos procesos, por ejemplo, en la dictación de normas y temas de cambio climático<sup>40</sup>.

En relación a la dictación de normas ambientales, cabe señalar el alto estándar que este proceso tiene tanto desde el punto de vista legal como reglamentario. En efecto, para que un proyecto de norma ambiental sea conocido por el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, se debe haber sometido previamente a un Análisis General de Impacto Económico y Social, a un proceso de consulta pública, y a sesiones ante el Consejo Consultivo<sup>41</sup>. Todo esto, con la adecuada publicidad. Recién habiéndose cumplido estas etapas, la normativa ambiental es apta de discutirse en el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad. En caso de que éste la apruebe, pasa a la revisión del Presidente de la República y luego, a su firma.

En el caso de las normas primarias y secundarias de calidad, las normas de emisión y los planes que declaren zonas del territorio como latentes o saturadas y que establezcan planes de manejo, de prevención o de descontaminación, luego de la firma del Presidente de la República, la Contraloría General de la República practica el correspondiente control de legalidad y, con su respectiva toma de razón, el decreto en donde conste la norma o el plan se publica en el Diario Oficial. Hecho aquello, la Ley N° 19.300 dispone de un procedimiento de reclamo en virtud del cual cualquier persona que considere que el decreto en cuestión no se ajusta a la Ley N° 19.300 o le está causando un perjuicio, puede impugnarlo mediante la interposición de un recurso de reclamación ante el Tribunal Ambiental competente<sup>42</sup>.

Es decir, el análisis de sustentabilidad en la institucionalidad ambiental vigente se enmarca dentro de un estándar normativo que contiene parámetros exigentes y etapas que garantizan discusión, una extensa revisión y un adecuado análisis de los tres pilares de la sustentabilidad.

40 Además, no hay que olvidar que el Consejo Consultivo del Ministerio del Medio Ambiente está integrado por representantes de instituciones que reflejan los tres pilares de la sustentabilidad (representantes del empresariado y representantes de los trabajadores).

41 Según lo requerido en los artículos 32, 40 y 44 de la Ley N° 19.300 para las normas de calidad, normas de emisión y planes de manejo, prevención y descontaminación respectivamente.

42 Art. 50 de la Ley N° 19.300.

### 2.2.2. El Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y sus atribuciones en términos de sustentabilidad

El artículo 71 de la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente establece las facultades de este Consejo, algunas de las cuales, y tal como ya se señaló, son espejo de las atribuciones del Ministerio del Medio Ambiente. En efecto, el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad está facultado por ley para proponer al Presidente de la República “*las políticas para el manejo, uso y aprovechamiento sustentables de los recursos naturales renovables*” (letra a)), “*los criterios de sustentabilidad que deben ser incorporados en la elaboración de las políticas y procesos de planificación de los Ministerios, así como en la de sus servicios dependientes y relacionados*” (letra b)) y “*las políticas sectoriales que deben ser sometidas a evaluación ambiental estratégica*” (letra d)). Asimismo, para pronunciarse “*sobre los proyectos de ley y actos administrativos que se propongan al Presidente de la República, cualquiera sea el ministerio de origen, que contenga normas de carácter ambiental señaladas en el artículo 70*” (letra f)).

Estas atribuciones contrastan con las facultades del antiguo Consejo Directivo de CONAMA. Con todo, una parte de su labor sí estaba contemplada en la anterior institucionalidad ambiental. El antiguo artículo 72 de la Ley N° 19.300 disponía en su letra b) que al Consejo Directivo de la CONAMA le corresponde “*pronunciarse sobre los proyectos de ley y actos administrativos relativos a materias ambientales que se propongan al Presidente de la República dentro del ámbito de competencias de la Comisión*”<sup>43</sup>. Sin embargo, este control de sustentabilidad era parcial y escaso. Parcial, porque pasaban por él sólo las normas y planes elaborados por la CONAMA, y escaso, debido a que estaba a cargo de un órgano cuya labor se centraba en resolver las reclamaciones dentro del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.<sup>44</sup> A la gran cantidad de normativa de carácter ambiental que quedaba fuera del análisis de sustentabilidad, se sumaba el escaso trabajo que hacía el Consejo Directivo de la CONAMA por dar cumplimiento al Artículo 70 letra b). En efecto, este órgano tenía la dirección superior de la CONAMA y, en consecuencia, diversas atribuciones,<sup>45</sup> entre las que destacaba: “*conocer del recurso de reclamación en materias de Estudio de Impacto Ambiental*”<sup>46</sup>. En esta tarea el Consejo Directivo de la CONAMA concentraba la mayor parte de su trabajo<sup>47</sup>, en desmedro del resto

43 Por “la Comisión” se entiende la Comisión Nacional del Medio Ambiente.

44 Sierra, L.; “*Reforma de la Institucionalidad Ambiental: problemas y oportunidades*”.

45 Las funciones del Consejo Directivo de la CONAMA estaban establecidas en el artículo 72 de la Ley N° 19.300, en las letras de la a) a la k).

46 Fragmento de la letra j) del artículo 72 de la Ley N° 19.300, antes de la modificación del año 2010. La citada disposición hacía alusión al artículo 20 de la referida ley, que, en parte, disponía que “en contra de la resolución que rechace o establezca condiciones o exigencias a un Estudio de Impacto Ambiental, procederá la reclamación ante el Consejo Directivo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente”.

47 Tanto es así, que la historia de la ley en la discusión de la Ley N° 20.417 indica que, res-

de sus funciones, con lo que se le criticaba que “*no ha cumplido con su tarea en la parte normativa. Dicta pocas normas con los consiguientes problemas para el funcionamiento del sistema, producto de un alto grado de discrecionalidad. Las normas se producen a través de las regulaciones de impacto ambiental, con la alta inconveniencia de dictar normas generales a partir de casos particulares*”<sup>48</sup>. La generación de normativa y el análisis de sustentabilidad habían quedado relevados a un segundo plano<sup>49</sup>. De este modo, se propuso crear dos instancias en que se reúnan los ministros: uno es el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, donde sólo se discute política pública y regulación general, y el otro es un comité pequeño, integrado sólo por seis ministros para la resolución de las reclamaciones al interior del sistema de las resoluciones de calificación ambiental<sup>50</sup>.

Al parcial y escaso análisis de sustentabilidad que había, hay que agregar las pocas herramientas con que el Consejo Directivo de la CONAMA operaba y el pobre blindaje legal de sus decisiones.

En definitiva, con la entrada en vigencia de la Ley N° 20.417, todos los proyectos de ley y los actos administrativos de carácter ambiental –independiente del Ministerio o Servicio del que provengan– pasaron a someterse a la aprobación del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad<sup>51</sup> y éste disponía de continuidad, exclusividad y protección jurídica para ello. En consecuencia, se consolidó un análisis que tenía un rol secundario, en un examen de buena política pública, con perspectiva y garantía de transversalidad muy gravitante en la labor del Poder Ejecutivo<sup>52</sup>.

---

pecto a la supresión del Consejo Directivo de la CONAMA, la Ministra Presidenta de la CONAMA, señaló que “una de las críticas más fuertes a su funcionamiento ha sido que la mayor parte del tiempo se dedicaba a resolver recursos de reclamación del SEIA, en desmedro de otras funciones establecidas en la Ley N° 19.300, como proponer al Presidente las políticas medioambientales o ejercer labores de coordinación”.

48 Historia de la Ley N° 20.417; postura expresada por el investigador del Centro de Estudios Públicos, señor Lucas Sierra.

49 La evaluación ambiental de proyectos comenzó a apoderarse de la discusión ambiental, al punto que las grandes cuestiones ambientales se analizaban cuando eran “convocadas” por la evaluación ambiental de algún proyecto.

50 El actual artículo 20 de la Ley N° 19.300 dispone, en parte, que “en contra de la resolución que rechace o establezca condiciones o exigencias a un Estudio de Impacto Ambiental, procederá la reclamación ante un comité integrado por los Ministros del Medio Ambiente, que lo presidirá, y los Ministros de Salud; de Economía, Fomento y Reconstrucción; de Agricultura; de Energía, y de Minería”.

51 Por ejemplo, los proyectos de ley de pesca y acuicultura, de caza o de marco de gestión de residuos y de la responsabilidad extendida del productor pasaron por el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad; al igual que las normas de calidad primaria para el material particulado respirable MP 10, reglamento ambiental para la acuicultura o para la Evaluación Ambiental Estratégica, norma para emisión para fundiciones de cobre y fuentes emisoras de arsénico, entre muchas otras.

52 Otras atribuciones del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad establecidas en el

En efecto, una de las virtudes de la CONAMA que suscitaba mayor reconocimiento era que garantizaba transversalidad<sup>53</sup>. Por ello se explica que una de las principales críticas al proyecto de ley original que presentó el Poder Ejecutivo para rediseñar la institucionalidad ambiental fuera que “*elimina la transversalidad que existía para la confección de normas y planes, suprimiendo la posibilidad de enfrentar la elaboración de regulaciones con una visión sistemática*”<sup>54</sup>, y su carácter “*global*”<sup>55</sup>. Se afirmó que esta “*visión sólo alcanza cuando en la elaboración de las regulaciones ambientales existe participación activa de los organismos de gobierno representativos de las distintas actividades del país, en especial los Ministerios sectoriales, así como de los organismos e instituciones representativas de los distintos intereses del sector privado y la industria*”<sup>56</sup>. En consecuencia, era

mencionado artículo 71, corresponden a las señaladas en la letra c) “*Proponer al Presidente de la República la creación de las Áreas protegidas del Estado, que incluye parques y reservas marinas, así como los santuarios de la naturaleza y de las áreas marinas costeras protegidas de múltiples usos*”. Esta competencia ha sido ejercida en numerosas ocasiones. En efecto, el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad le ha propuesto al Presidente de la República la creación del Parque Nacional Yendegaia (Acuerdos de sesiones del 28 de noviembre de 2013 y del 23 de enero de 2014) y Alerce Costero (Acuerdo de Sesión del 4 de octubre de 2012); del Área Marina Costera Protegida de Múltiples Usos Archipiélago Juan Fernández, Pilipalena-Añihue y Bahía Tictoc-Golfo de Corcovado (Acuerdos de sesión del 23 de enero de 2014); de la Reserva Nacional Pampa del Tamarugal (Acuerdo de Sesión del 14 de marzo 2014); del Santuario de la Naturaleza San Juan de Piche (Acuerdo de Sesión del 2 de mayo de 2013), Bosque de Calabacillo de Navidad (Acuerdo de Sesión del 22 de marzo de 2012), Campo Dunar de la Punta de Concón (Acuerdo de Sesión del 20 de diciembre de 2012) y Horcón de Piedra (Acuerdo de Sesión del 6 de mayo de 2011); y en la letra e) “*Pronunciarse sobre los criterios y mecanismos en virtud de los cuales se deberá efectuar la participación ciudadana en las Declaraciones de Impacto Ambiental, a que se refiere el artículo 26 de la ley N° 19.300*”. El Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, en las sesiones del 28 de mayo de 2012 y 14 de marzo de 2013 trató el nuevo Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, en el que se regula la participación ciudadana en las Declaraciones de Impacto Ambiental (en las sesiones del 23 de enero de 2014 y 21 de julio de 2014 también se trató el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, pero no en lo relativo a esta materia).

53 En la Historia de la Ley N° 20.417, se indica que el investigador del Centro de Estudios Públicos, señor Lucas Sierra, señaló que “el medio ambiente es un concepto transversal que tiene una proyección de esa dificultad con lo institucional, representándose a través del Consejo Nacional de la CONAMA en los 14 Ministerios que lo componen, y a lo cual debe agregarse la dificultad de una definición legal amplísima, que abarca incluso conceptos culturales como los del Convenio 169, relativos a culturas originarias, que profundizan esta dificultad, porque el concepto de medio ambiente no se acota, por el contrario, se amplía y se hace más difuso”.

54 Historia de la Ley N° 20.417; postura expresada por los señores Francisco Costabal, Presidente del Consejo Minero, y Javier Cox, Gerente General del mismo. La historia de la Ley N° 20.417 indica que, en este mismo sentido, se manifestaron los representantes de la Sociedad de Fomento Fabril, el Instituto Libertad y Desarrollo y el Centro de Estudios Públicos.

55 En la historia de la Ley N° 20.417 se indica que el señor Ramón Jara, Vicepresidente de la Sociedad Nacional de Minería, destacó “la necesidad de que el proyecto reconozca y mantenga la transversalidad en la elaboración de normas y planes, y consolide la visión global que dicho proceso requiere”.

56 Historia de la Ley N° 20.417; postura expresada por el señor Ramón Jara, Vicepresidente de la Sociedad Nacional de Minería. En la misma línea, la historia de la Ley N° 20.417 indica que el señor Lucas Sierra, investigador del Centro de Estudios Públicos señaló: “el proyecto de ley que

“*importante reincorporar la transversalidad en la elaboración de normas mediante la activa participación de un Consejo de Ministros con el Ministro del Medio Ambiente*”<sup>57</sup>.

De esta manera, “*ante las críticas que se efectuaron a la idea de sectorializar el Ministerio del Medio Ambiente, se enmendó el rumbo, incorporando en la institucionalidad un Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, que resguarda la lógica de la transversalidad*”<sup>58</sup>. Asimismo, “*la consagración legal del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, sin competencias en la dirección superior del ministerio, permitirá al gobierno de turno se vea obligado a observar los diversos elementos sectoriales que han de considerarse en la formulación de políticas medioambientales y evitar que el legítimo interés de las autoridades sectoriales de cumplir con sus metas particulares resulte contradictorio con los criterios ambientales que, deben inspirar a la administración en su conjunto. Es decir, se trata de un nuevo avance en establecer de manera legal la intersectorialidad de las políticas públicas, único camino que permite avanzar en conceptos de eficacia, eficiencia y modernización de la gestión pública*”<sup>59</sup>. Con esto, “*desapareció el cuestionamiento relativo a que la creación del Ministerio provocaba la pérdida de la transversalidad al incorporarse en el proyecto el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad*”<sup>60</sup>.

crea el Ministerio del Medio Ambiente, está quitando la responsabilidad en materia ambiental al Gobierno ya que de una relación multilateral se pasa a una bilateral, con lo que no se está dejando espacio de convergencia y responsabilidad política de la Administración Pública en materia ambiental, donde se enfrentará e impondrá a cada ministerio o se transformará en algo irrelevante”.

57 Historia de la Ley N° 20.417; postura expresada por los señores Francisco Costabal, Presidente del Consejo Minero, y Javier Cox, Gerente General del mismo.

58 Historia de la Ley N° 20.417; postura expresada por la Ministra Presidenta de la CONAMA, señora Ana Lya Uriarte. Otras intervenciones en el mismo sentido de la Señora Uriarte recogidas en la Historia de la Ley N° 20.417: “el Ejecutivo acogió la idea de garantizar la transversalidad, lo que hizo mediante la creación de un Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, que no tuviera carácter de órgano directivo respecto del Ministerio” o “se agrega a esto un Consejo de Ministros para la Sustentabilidad que, a diferencia del Consejo de Ministros que hoy día existe, no tiene tareas de dirección sobre el Ministerio”.

59 Historia de la Ley N° 20.417; postura del Diputado Señor Felipe Harboe.

60 Historia de la Ley N° 20.417; postura expresada por la Ministra Presidenta de la CONAMA, Señora Ana Lya Uriarte. En efecto, la Historia de la Ley N° 20.417 indica la intervención de varios actores en la discusión que asintieron en que, con la incorporación del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, el riesgo de pérdida de transversalidad se acababa; en este sentido, el profesor de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, señor Arturo Fernandois, señaló que respecto de la creación del Ministerio del Medio Ambiente “la mayoría de los invitados concuerda con la proposición del Ejecutivo aun cuando algunos se mostraron partidarios de mantener un Consejo de Ministros. Los que se manifestaron contrarios a la creación del Ministerio basaron su desacuerdo en la supresión del Consejo de Ministros y la desaparición del principio de transversalidad, amén de no considerar la variable sustentabilidad (...) el Ejecutivo está dispuesto a restablecer el Consejo, pero con una óptica distinta ya que sería el órgano encargado de la sustentabilidad, lo cual a su vez permitirá ordenar variados aspectos del proyecto”. Asimismo, el Senador Señor Hernán Larraín señaló “creo que el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad –pese a que estos orga-

Junto con servir de garantía de transversalidad, la creación del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad supuso algún grado de pérdida de las potestades sectoriales para la generación de normativa y de proyectos de ley. En efecto, si la transversalidad era la prioridad, la temática ambiental seguiría distribuida en todo el Estado y ello mantendría la duplicidad, inconsistencia y contraposición de normativa ¿Cómo, entonces, asegurar la coherencia normativa en un modelo transversal?<sup>61</sup>

El legislador optó por la exigencia de que toda la normativa de carácter ambiental pase por el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y sea obligatoria para todos los sectores. Este era un tema sensible para el tiempo de la discusión de este proyecto de ley, ya que cada sector regulaba *“independientemente de la CONAMA, sin revertir su decisión o llevarla a la CONAMA en consulta”*<sup>62</sup> y *“lo que fundamentalmente reclama el sector privado”*<sup>63</sup> es que *“no es posible alcanzar un desarrollo sustentable si las normativas ambientales no conversan y se integran con los demás elementos que caracterizan dicho desarrollo”*<sup>64</sup>.

El rol del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad estaba precisamente en este tema, en *“una mirada sistémica, integrada, que no interviene en los asuntos de otros ministerios, pero sí busca la adecuada coherencia en esta materia, con una mirada global de país”*<sup>65</sup>. Esta *“intervención en asuntos de otros ministerios”* se zanjó eliminando la potestad sectorial de *“regular en materia ambiental, sin previamente recurrir al Consejo de Ministros para la Sustentabilidad”*<sup>66</sup>, con lo que, en definitiva, se lograba *“mantener la integración regulatoria, es decir, terminar con esta libertad en materia regulatoria, en el caso de que la norma tenga impacto ambiental”*<sup>67</sup>.

nismos no son los que a uno más le atraen en cuanto al funcionamiento institucional— reviste cierta importancia, porque contribuirá a garantizar la transversalidad de miradas (...) si bien no se trata de un organismo ejecutivo ni funcionará con mucha efectividad, será una instancia que va a permitir garantizar la transversalidad. Por consiguiente, es trascendental validarla en lo que eso significa”.

61 En la Historia de la Ley N° 20.417 se indica la aprehensión del Señor Lucas Sierra, investigador del Centro de Estudios Públicos, sobre este tema: “en cuanto a políticas ambientales y definición de estándares normativos, tales como, normas primarias y secundarias de calidad ambiental, normas de emisión y estándares que implican creación normativa, la institucionalidad debe ser capaz de desarrollar un manejo de distintos temas, la idea de desarrollo sustentable, que implica una conjunción de intereses contrapuestos”.

62 Historia de la Ley N° 20.417; postura expresada por la Ministra Presidenta de la CONAMA, señora Ana Lya Uriarte.

63 Historia de la Ley N° 20.417; postura expresada por el señor Luis Cordero, Asesor Jurídico de la CONAMA.

64 Historia de la Ley N° 20.417; postura expresada por el señor Ramón Jara, Vicepresidente de la Sociedad Nacional de Minería.

65 Historia de la Ley N° 20.417; postura expresada por la Ministra Presidenta de la CONAMA, señora Ana Lya Uriarte.

66 Historia de la Ley N° 20.417; postura expresada por la Ministra Presidenta de la CONAMA, señora Ana Lya Uriarte.

67 Historia de la Ley N° 20.417; postura expresada por el señor Luis Cordero, Asesor Jurídico de la CONAMA.

### 2.2.3. El Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y su composición: reflejo del concepto de sustentabilidad

La composición del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad es de suma importancia en cuanto a que ésta condiciona la garantía de transversalidad de la temática ambiental en el Estado. Si efectivamente este órgano está llamado a promover la sustentabilidad, debe estar integrado por quienes representen los intereses de los pilares en los que ésta se basa: economía (creación de riqueza para todos), equidad social (participación de todos los grupos sociales), y medio ambiente (conservación y gestión de los recursos naturales).

Para responder a la pregunta sobre la integración del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, estaba, como punto de partida, la entonces institucionalidad vigente.<sup>68</sup> El Consejo Directivo de la CONAMA se configuraba multisectorialmente y era competente para pronunciarse sobre los proyectos de ley y actos administrativos de carácter ambiental, con lo que podía asimilarse al pretendido Consejo de Ministros para la Sustentabilidad. Sin embargo, este nuevo órgano *“no tiene tareas de dirección sobre el Ministerio del Medio Ambiente”*<sup>69</sup> y no pretende cumplir todas las atribuciones que tenía el Consejo Directivo de la CONAMA, por lo que no se justificaba la presencia de todos sus miembros. Con todo, no tenemos certeza del razonamiento que hubo detrás de la integración del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, cuestión que fue criticada<sup>70</sup>.

De esta manera, seis de los catorce miembros del Consejo Directivo de la CONAMA quedaron fuera del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad. Dos de esos casos se justifican como corolario de la reforma a la institucionalidad ambiental, por cuanto dejó de existir la CONAMA y con ello su Presidente, quien presidía su Consejo Directivo y dirimía en caso de empate. Respecto al otro caso, desde el Poder Ejecutivo *“no se consideró necesario mantener la coordinación que actualmente realiza el Ministro Secretario General de la Presidencia ya que la evidencia empírica de lo que ha sido el funcionamiento del Consejo Directivo de la CONAMA antes de la ley 20.173 no ha sido del todo exitosa. La señal correcta*

68 En la Historia de la Ley N° 20.417, se indica que la Ministra Presidenta de la CONAMA Señora Ana Lya Uriarte habría tenido aprehensiones sobre el equilibrio en la institucionalidad vigente, por cuanto *“la creación de este Consejo, busca crear un espacio de libertad, estableciendo una política pública en materia de regulación de sustentabilidad de los recursos naturales, aclarando que en la actualidad hay Ministerios que tienen potestades de conservación y de fomento productivo, advirtiendo que lo que prevalece es el fomento productivo, y que las políticas de fomento productivo no tienen asociadas una política pública de uso y aprovechamiento sustentable de los recursos, por el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad posibilitará que el sector lleve la deliberación a esta instancia”*.

69 Historia de la Ley N° 20.417, postura expresada por la Ministra Presidenta de la CONAMA, señora Ana Lya Uriarte.

70 En la Historia de la Ley N° 20.417, se indica que el Senador señor Antonio Horvath señaló que *“no vemos en forma clara porqué se considera a algunos y no a otros”* ministros.

ha sido que el Ministro de Medio Ambiente era quien se debía hacer cargo de la dirección o deliberación de las políticas públicas en materia ambiental”<sup>71</sup>. Sin embargo, parece discutible la prescindencia del Ministro Secretario General de la Presidencia por cuanto éste asegura la coordinación política y legislativa ya que si bien a su reemplazante, el Ministro del Medio Ambiente, “se le presenta como Ministro coordinador, (...) en la historia de Chile no han existido ministerios coordinadores, pues todos están en situación de igualdad. El único Ministerio coordinador es la SEGPRES con una dirección legislativa”<sup>72</sup>.

Respecto a la exclusión de los otros ministerios, no hay total claridad. En el caso de Relaciones Exteriores, por ejemplo, su participación se hace necesaria dada la implementación regulatoria que suponen los tratados internacionales en materia ambiental, especialmente los relacionados a cambio climático y los temas ambientales fronterizos. Estos mismos temas, junto con las materias relacionadas con soberanía, recursos naturales y concesiones marítimas tocan directamente al Ministerio de Defensa Nacional, de quien también se ha prescindido injustificadamente. Por último, en el caso del Ministerio de Educación su exclusión no parece concordar con la especial relevancia que ha adquirido la protección del patrimonio nacional y cultural a cargo del Consejo de Monumentos Nacionales – dependiente del Ministerio de Educación– y los temas de educación ambiental.

Sin perjuicio que los ministros mencionados no fueron considerados como miembros permanentes del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, nada obsta a que éste les cite a alguna sesión o les encargue algún trabajo específico.

Por otra parte, el Ministro de Energía pasó a formar parte de este nuevo órgano, lo que aparece como altamente justificado dada la relevancia de este tema en el marco de la sustentabilidad, al igual que el Ministro de Hacienda. En efecto, el Poder Ejecutivo propuso incorporar a este último debido a que “permitirá que las decisiones de políticas públicas sean más integradas y sustentables (...) y transparentar el diálogo”<sup>73</sup>, en el sentido de que las iniciativas presentadas al

71 Historia de la Ley N° 20.417; postura de la Ministra Presidenta de la CONAMA señora Ana Lya Uriarte.

72 Historia de la Ley N° 20.417; postura expresada por el señor Lucas Sierra, investigador del Centro de Estudios Públicos, quien además agregó: “en la comunidad internacional, la mayoría de los casos en que los países tienen Ministerio del Medio Ambiente con estas características corresponde a sistemas parlamentarios, resultando obvio que en ellos se dé esta situación de coordinador. El único sistema presidencial similar al de Chile es el de EEUU, pero que no tiene un Ministerio del Medio Ambiente, sino una Agencia independiente”.

73 Historia de la Ley N° 20.417; postura expresada por la Ministra Presidenta de la CONAMA, señora Ana Lya Uriarte, quien agregó el siguiente ejemplo: “¿Dónde está la presencia de Salud? Se encuentra allí, muy claramente, en las normas primarias de calidad ambiental, que son aquellas tendientes a proteger la salud de las personas. Y ahí se halla el Secretario de Salud, integrando el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad. ¿Para qué? Para exigir que se dicten esas normas. Pero no sólo para exigirlo líricamente. Ahora tendrá delante al Ministro de Hacienda. Entonces podrá,

Consejo de Ministros se discutirán conjuntamente con su financiamiento y el asentimiento del Ministro de Hacienda “impedirá negar en sus debates los recursos para asegurar un desarrollo sustentable”<sup>74</sup>.

Además de incorporar al Ministro de Hacienda, la propuesta del Poder Ejecutivo consistía en que fuera éste el primer reemplazante del Ministro del Medio Ambiente en la presidencia del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad<sup>75</sup>. Sin embargo, ello causó un fuerte rechazo en el Senado<sup>76</sup>, con lo que finalmente “se cambia el orden para que, en caso de ausencia o impedimento de la Ministra o Ministro del Medio Ambiente, el reemplazante en la presidencia sea el titular de Agricultura y no el de Hacienda”<sup>77</sup>.

En definitiva, el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad quedó conformado por once miembros –en vez de los catorce que integraban el Consejo Directivo de la CONAMA–. En consecuencia, lo componen los Ministros del Medio Ambiente, quien lo preside; de Agricultura; de Hacienda; de Salud; de Economía, Fomento y Turismo; de Energía; de Obras Públicas; de Vivienda y Urbanismo; de Transportes y Telecomunicaciones; de Minería; y de Desarrollo Social. En caso de ausencia o impedimento del Presidente, éste será reemplazado por el Ministro que corresponda según el orden en que se indicaron. El Presidente es quien convoca y dirige en caso de empates.

políticamente, decir dónde están los frenos, si se opone alguno de los Secretarios de Estado, en particular el de Hacienda. Todos los que ejercemos cargos públicos y quienes actúan desde hace muchos años en política sabemos bien que esta es lírica sin Hacienda detrás. Entonces, hay que tenerla delante para lograr su colaboración y transparentar el diálogo, que muchas veces se lleva a cabo –digámoslo derechamente– sin que la ciudadanía ni los propios Senadores lo conozcan”.

74 Historia de la Ley N° 20.417; postura expresada por el Diputado señor Patricio Vallespín.

75 Sin perjuicio de que la inclusión del Ministro de Hacienda generó críticas. La historia de la Ley N° 20.417 indica que la Diputada señora Alejandra Sepúlveda señaló que “con todo cariño le digo a la ministra que va a enfrentar hartos problemas, porque tendrá varios monstruos a su alrededor en ese Consejo: el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, con los requerimientos de suelos agrícolas; el de Minería, con la utilización del agua. Con ello, quiero decir que el empoderamiento que le estamos dando con esta iniciativa le significará peleas constantes”.

76 En la historia de la Ley N° 20.417 se indica que el Senador señor Antonio Horvath señaló que “lo peor es que el titular de Medio Ambiente pueda ser subrogado por su par de Hacienda. Ello no da garantía de sustentabilidad. En mi opinión, le resta jerarquía al futuro Ministro del Medio Ambiente, y, por lo tanto, tenemos que intentar asegurarnos de que no quede establecido en esas condiciones en la ley”. A su vez, también se indica que el Presidente de la Fiscalía del Medio Ambiente, señor Fernando Dougnac, señaló que “debe eliminarse al Ministro de Hacienda como presidente, en caso de ausencia del Ministro del Medio Ambiente, pues no es el más idóneo sobre la materia. Podría ser subrogado por el de Salud o por el de Agricultura”.

77 Historia de la Ley N° 20.417; postura del Senador señor Pablo Longueira. Luego de la intervención del Senador Longueira, la historia de la Ley N° 20.417 indica que la Senadora señora Soledad Alvear señaló que: “quiero llamar la atención de la Sala sobre el hecho de que lo propuesto es completamente inédito. Porque normalmente en el Congreso vemos planteamientos para aumentar las facultades del Ministro de Hacienda. Pero en este caso se le quita una: en lugar de ser él quien reemplace al del Medio Ambiente en el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, la subrogación recae en el titular de Agricultura”.

#### 2.2.4. El Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y sus decisiones: cuando la sustentabilidad adquiere obligatoriedad y carácter resolutivo

Los artículos 71, 72 y 73, de la ley de Bases Generales del Medio Ambiente, regulan las atribuciones, composición y organización del Consejo. Dichos artículos fueron incorporados por la Ley N° 20.417, que creó el Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente.

El Consejo de Ministros para la Sustentabilidad es un órgano de la administración del Estado de carácter colegiado, en que sus integrantes son ministros de Estado. Como todos los órganos colegiados y de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 19.880, las decisiones que adopta el Consejo son acuerdos<sup>78</sup>, y se llevan a efecto por medio de resoluciones en este caso del Ministerio del Medio Ambiente<sup>79</sup>.

Como se ha señalado, una de las etapas finales del procedimiento de generación de normativa ambiental es la discusión en el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad. Los acuerdos adoptados en éste, han sido blindados por el legislador con un atributo excepcional en nuestro ordenamiento jurídico: tienen carácter resolutivo.<sup>80</sup> En consecuencia, el legislador quiso darle a la sesión del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad la condición de trámite esencial y otorgarle “*carácter vinculante al pronunciamiento acerca de la creación de normas*”<sup>81</sup>.

### 3. Conclusiones

Tal como ha quedado demostrado a lo largo de este trabajo, el rol de Ministerio del Medio Ambiente y del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad articula un modelo institucional que ya no es ni coordinador ni de autoridad o ministerial, sino que uno “híbrido o de sustentabilidad”. De esta forma, se establece legalmente una finalidad de sustentabilidad en el funcionamiento de ambas instituciones, con lo cual se consagra institucionalmente y en facultades propias, la definición de desarrollo sustentable contenida en la letra g) del artículo 2° de la Ley de Bases Generales

78 Art. 3° de la Ley N° 19.880.

79 De acuerdo al artículo 73 de la Ley N° 19.300, “Los acuerdos del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad que deban materializarse mediante actos administrativos que conforme al ordenamiento jurídico deban dictarse a través de una Secretaría de Estado, serán expedidos a través del Ministerio del Medio Ambiente”.

80 El inciso tercero del artículo 73 de la Ley N° 19.300 dispone que “Los acuerdos del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad serán obligatorios para los organismos de la Administración del Estado al cual estén dirigidos, incurriendo en responsabilidad administrativa los funcionarios que den cumplimiento a los mismos.”

81 Historia de la Ley N° 20.417; postura expresada por la Ministra Presidenta de la CONAMA, señora Ana Lya Uriarte.

del Medio Ambiente: “*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*”. Así, el Ministerio del Medio Ambiente desarrolla política y normativa de carácter ambiental, pero con el sello de la sustentabilidad, y cuenta para esta labor con el apoyo del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad. De esta forma, es el Estado quien en definitiva aboga por la sustentabilidad.

Lo interesante de esta propuesta es que define que la postura del Estado en estas materias es una sola y es en favor de la sustentabilidad, superando lógicas en que se podía ver como contradictorias posturas de ministerios de fomento productivo versus ministerios de protección. Esta postura compatibiliza los tres pilares del desarrollo sustentable en una visión también de solidaridad intergeneracional y es a esta postura a la cual han de adscribirse tanto el Ministerio del Medio Ambiente como los ministerios “productivos”, teniendo siempre presente el primer principio de la Declaración de Río: “*Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sustentable. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza*”.

### BIBLIOGRAFÍA CITADA

ASENJO, Rafael; “*Institucionalidad Pública y Gestión Ambiental en Chile*”; en serie En Foco; Corporación Expansiva; 2006.

BLACK, Julia; “*Critical Reflections on Regulation*”; Centre for Analysis of Risk and Regulation of London School of Economics and Political Science; 2002.

COMISIÓN MUNDIAL SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO; “*Nuestro Futuro Común*”; 1986.

COMISIÓN PRESIDENCIAL DE MODERNIZACIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD REGULADORA DEL ESTADO (Informe Comisión Jadresic); 1998.

CONFERENCIA DE NACIONES UNIDAS SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO; “*Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*”; 1992.

Historia de la Ley N° 20.417.

JORDAN, Andrew, y Lenschow, Andrea; “*Environmental Policy Integration: a State of the Art Review*”; Environmental Policy and Governance Wiley InterScience; 2010.

LENSCHOW, Andrea; “*Greening the European Union: an introduction*”; en “*Environmental Policy Integration*”; Andrea Lenschow (editora); Earthscan; 2002.

Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que se inició el Proyecto del Ley de Bases del Medio Ambiente el 14 de septiembre de 1992, Mensaje N° 387-324.

Protocolo de acuerdo Proyecto de Ley que crea el Ministerio y la Superintendencia del Medio Ambiente, firmado el 26 de octubre de 2009.

NEUMAYER, Eric; *“Weak versus Strong Sustainability. Exploring the limits of two opposing paradigms”*, Edward Elgar Publishing Limited, 2013.

Organización de Cooperación y Desarrollo Económico y Comisión Económica para América Latina y el Caribe; *“Evaluaciones del desempeño ambiental. Chile”*; 2005.

SIERRA, Lucas; *“Reforma de la Institucionalidad Ambiental: problemas y oportunidades”*; Revista Estudios Públicos N° 111, Invierno de 2008; Centro de Estudios Públicos; 2008.

Sesiones Consejo de Ministros para la Sustentabilidad públicas a la fecha de este trabajo; 8 de octubre de 2010 a 23 de enero de 2014.

## NORMAS CITADAS

Ley N° 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente.

Ley N° 19.880 sobre Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado.

Ley N° 20.417 que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente.

## HOJA DE RUTA DE CHILE EN CAMBIO CLIMÁTICO

ANDREA RUDNICK GARCÍA<sup>1</sup>

### 1. Introducción

El cambio climático es uno de los grandes desafíos que enfrenta la humanidad actualmente. En 1994 Chile se comprometió ante la comunidad internacional a hacer frente a este desafío, mediante la ratificación de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, e inicia un camino para incorporar esta temática en los diferentes sectores y ámbitos del país.

Desde la presentación de la Primera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático de Chile ante Naciones Unidas, en el año 2000, las materias relacionadas con cambio climático han evolucionado rápidamente. Dicha evolución ha contado con una valiosa visión de Estado, que ha trascendido los gobiernos, lo que ha permitido enfrentar el tema seriamente con una mirada de largo plazo.

Actualmente, los ejes estratégicos de trabajo en Chile sobre cambio climático son: negociación internacional; inventario de gases de efecto invernadero; mitigación; vulnerabilidad y adaptación; educación y sensibilización; y arreglos institucionales. Este documento pretende describir las principales iniciativas en curso del sector público, bajo cada eje estratégico y sin ser exhaustivo, para que el lector capture la panorámica general de la situación gubernamental nacional en cambio climático.

### 2. Negociación internacional

La Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, adoptada en 1992, tiene por objetivo lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropogénicas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible.

La Convención se basa en tres principios centrales: el principio precautorio, la responsabilidad común pero diferenciada de los estados, y la contribución al

<sup>1</sup> Ingeniero Civil de Industrias de la P. Universidad Católica de Chile y Magíster en Ciencias de la Ingeniería de la P. Universidad Católica de Chile; Consultora en Cambio Climático.