

ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LOS PRINCIPIOS RECTORES QUE  
RIGEN LA LMCC DE PERÚ Y AQUELLOS QUE RIGEN EL ANTEPROYECTO  
DE LMCC PARA CHILE

Propuestas para la elaboración de una futura Ley Marco de Cambio Climático para  
Chile

POR: KARLA ORREGO ROMERO

Tesina presentada a la Facultad de Derecho de la Universidad del Desarrollo  
para optar al grado académico de Magíster en Derecho Ambiental

PROFESOR GUÍA:  
SR. MARTÍN ALWYN FERNÁNDEZ

Octubre 2019  
SANTIAGO

### **Dedicatoria**

A mi familia, por acompañarme durante todo mi proceso académico

A mis profesores por guiar el camino hacia el conocimiento

A mi profesor guía, por la paciencia y el compromiso con mi trabajo

## TABLA DE CONTENIDOS

<b>1. INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>2. PRINCIPIOS RECTORES QUE ESTABLECE LA LEY MARCO SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO DE PERÚ.....</b>	<b>7</b>
2.1 ANTECEDENTES.....	7
2.2 PRINCIPIOS.....	10
2.2.1 GENERALES.....	10
2.2.2 ESPECIALES.....	25
<b>3. PRINCIPIOS RECTORES QUE ESTABLECE EL ANTEPROYECTO DE LEY MARCO SOBRE CAMBIO CLIMÁTICO EN CHILE.....</b>	<b>28</b>
3.1 ANTECEDENTES.....	28
3.2 PRINCIPIOS.....	34
<b>4. ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA LMCC DE PERÚ Y EL ANTEPROYECTO DE LMCC DE CHILE.....</b>	<b>36</b>
4.1 ANÁLISIS COMPARADO.....	36
4.1.1 DESDE LA NORMATIVA INTERNA.....	36
4.1.2 PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN.....	40
4.2 PROPUESTAS EN LA REDACCIÓN DE LOS PRINCIPIOS DEL ANTEPROYECTO DE LEY MARCO DE CAMBIO CLIMÁTICO DE CHILE.....	42
4.2.1 INCORPORACIÓN DE LOS PRINCIPIOS COMPRENDIDOS EN TTII Y NORMAS NACIONALES EN MATERIA AMBIENTAL.....	42
4.2.2 EL COSTO-BENEFICIO PARA EL MEDIO AMBIENTE.....	43
4.2.3 LA RELEVANCIA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.....	45
4.2.4 TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN.....	46
4.2.5 ENFOQUE DE GÉNERO.....	46
<b>5. CONCLUSIÓN.....</b>	<b>49</b>
<b>6. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>54</b>

## ABREVIATURAS

1. LMCC: Ley Marco de/sobre Cambio Climático
2. TTII: Tratados Internacionales
3. AMUMA: Acuerdos Multilaterales Medioambientales
4. MINAM: Ministerio del Ambiente (Perú)
5. CONAM: Consejo Nacional del Ambiente (Perú)
6. RETC: Registro de Emisiones y transferencias de contaminantes
7. APL: Acuerdo de Producción Limpia
8. REP: Responsabilidad Extendida del Consumidor
9. MMA: Ministerio del Medio Ambiente (Chile)
10. CMNUCC: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
11. SINAPLAN: Sistema Nacional de Planteamiento Estratégico
12. SNPMGI: Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones
13. OIT: Organización Internacional del Trabajo
14. CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe
15. OXFAM: Oxford Committee for Famine Relief

## **Resumen**

Este trabajo tiene por finalidad realizar un análisis comparativo entre los principios rectores de la Ley Marco de Cambio Climático de Perú y los principios rectores del anteproyecto de Ley Marco Cambio Climático de Chile. El trabajo aborda la perspectiva teórica de la construcción de una norma orientada al desarrollo de medidas de mitigación y adaptación en materias de cambio climático, con énfasis en el análisis de los principios de cada una de las normas señaladas, primero por separado y posteriormente en conjunto, con la finalidad de establecer diferencias, similitudes y propuestas prácticas respecto a dos países que convergen territorialmente y que, en consecuencia, comparten los efectos del fenómeno del Cambio Climático.

**Palabras clave:** Ley marco – Ley marco sobre Cambio Climático – principios rectores – legislación ambiental

## **Abstract**

The purpose of this work is to develop a comparative analysis between the guiding principles of the Framework Law about Climate Change of Perú and the guiding principles of the preliminary bill about Climate Change of Chile. The work approaches the theoretical perspective based on the construction of a statute

oriented to the development of mitigation and adaptation measures in matters of climate change, with emphasis on the analysis of the principles from each one of the standards indicated, first separately and then together in order to establish differences, resemblances and practical proposals between two countries that converge territorially and, consequently, share the effects of the phenomenon of Climate Change.

**Key words:** Framework law – Framework law about climate change – guiding principles – Environmental legislation

## Introducción

A menudo podemos prestar atención a personas atribuyendo a la humanidad las causas del cambio climático, aun cuando esto no es verdad. El cambio climático existe desde que la humanidad tiene conciencia de su existencia, el clima cambia desde siempre, sin embargo, es cierto que se han vislumbrado antecedentes y cambios radicales nunca observados, lo que se denomina **efectos adversos del cambio climático**, y que son consecuencia de las acciones del ser humano.

Estos últimos son los que afectan nuestra calidad de vida y el ecosistema en el que nos encontramos insertos, obligándonos a modificar algunos paradigmas sociales y económicos, para mitigar y adaptarnos a este fenómeno.

Según el panel o grupo intergubernamental de expertos sobre el cambio climático<sup>1</sup>, el calentamiento del planeta es indiscutible, y que los cambios que se han observado los últimos 69 años no han tenido nunca precedente. La atmosfera y el océano se están calentado mientras que el hielo y la nieve se derriten, por lo

---

<sup>1</sup> El Grupo o Panel Intergubernamental de expertos sobre el cambio climático (IPCC) es un grupo abierto a todos los miembros expertos de las Naciones Unidas y la Organización Meteorológica mundial, y que tiene por finalidad facilitara evaluaciones integrales del estado de los conocimientos científicos, técnicos y socioeconómicos sobre el cambio climático, sus causas, posibles repercusiones y estrategias de respuesta. Información obtenida del siguiente vínculo de internet: [https://archive.ipcc.ch/home\\_languages\\_main\\_spanish.shtml](https://archive.ipcc.ch/home_languages_main_spanish.shtml)

tanto, aumenta el nivel del mar de conformidad al aumento de gases de efecto invernadero<sup>2</sup>

Existe consenso en la comunidad científica respecto a los efectos acelerados del cambio climático y como el ser humano a influido en estos. Esta influencia ha causado el calentamiento de la atmósfera y el océano, lo que altera los ciclos naturales, y la vida como la conocemos. Estos efectos, además, han provocado la reducción y derretimiento de la nieve y el hielo, elevando el nivel del mar, afectando sustancialmente otros fenómenos climáticos<sup>3</sup>.

Por tanto, el cambio climático se ha vuelto un problema a nivel global, que afecta e involucra a cada ser humano sobre la tierra. Al respecto, el Acuerdo de París de 2015 reconoce el cambio climático como *“un problema de toda la humanidad, y que, al adoptar medidas para hacerle frente, las Partes deberían respetar, promover, y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos, el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, las*

---

<sup>2</sup> Thomas F. Stocker, et al. *Cambio Climático 2013, bases físicas: Resumen para responsables de políticas, Resumen técnico y Preguntas frecuentes*, Contribución del Grupo de trabajo I al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, 2013, pág.7

<sup>3</sup> Thomas F. Stocker, et al. *Cambio Climático 2013, bases físicas: Resumen para responsables de políticas, Resumen técnico y Preguntas frecuentes*, Contribución del Grupo de trabajo I al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, 2013, p.20.

Véase también el *Cuarto informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, de 2007.

*comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones vulnerables y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional”<sup>4</sup>.*

Un problema global necesita ser resuelto a través de estándares globales, como los Tratados Internacionales (TTII), o Tratados Internacionales Multilaterales, en este caso, en materia ambiental (AMUMA)<sup>5</sup>. Son los Estados los encargados de llevar a la práctica los estándares internacionales que se acuerden en materia de Cambio Climático, sobre todo si se trata de un Estado de Derecho, donde *“la protección ambiental, como función estatal, solo puede llevarse a cabo a través de la correspondiente legislación, que crea órganos y atribuye poderes y funciones”<sup>6</sup>.*

---

<sup>4</sup> Convención Marco sobre el Cambio Climático, celebrado entre el 30 de noviembre a 11 de diciembre de 2015, en el marco de la CMNUCC, COP21 de París. El documento puede ser consultado en el siguiente vínculo de internet: [https://unfccc.int/files/meetings/paris\\_nov\\_2015/application/pdf/paris\\_agreement\\_spanish\\_.pdf](https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_spanish_.pdf)

<sup>5</sup> Véase también *“Los acuerdos ambientales multilaterales y el sistema multilateral de comercio”*, ICTSD, Vol. 2 No. 2 de 1999, que establece: *“Los Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente (AMUMA) son mecanismos para multilateralizar el tratamiento de cuestiones ambientales, y en este sentido comparables a los acuerdos de la OMC – son regímenes que establecen normas aceptadas por los países para enfrentar cuestiones de interés común. Estas cuestiones incluyen el cambio climático, la protección de la biodiversidad, el movimiento transfronterizo de desechos peligrosos, el tráfico de especies en peligro, la producción de sustancias que agotan la capa de ozono, la desertificación, la producción y comercialización de contaminantes orgánicos persistentes, etc. Los AMUMA tienen en general un fuerte componente de cooperación internacional, y varios de ellos contienen normas comerciales o con impactos comerciales”*.

<sup>6</sup> Jorge Bermúdez Soto, Fundamentos de Derecho Ambiental, Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2da edición, año 2018, p. 35

Estos estándares internacionales marcan un nivel de exigencia que cada Estado intenta cumplir dentro del marco de su normativa, en primer lugar, a través de la administración del Estado y, en consecuencia, de la creación de políticas públicas. Al respecto, la Declaración de Río de 1992 , en su Principio 2 señala: *“de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional”*<sup>7</sup>.

Sin embargo, el desarrollo de políticas públicas y la ausencia de una Ley Marco de Cambio Climático han dado origen a sentencias de carácter estructural, donde el juez resuelve los conflictos ambientales orientado a suplir la ausencia de leyes y presupuestos Constitucionales.

Por tanto, en este punto, las políticas públicas no son suficientes, y la labor jurisdiccional del juez se extiende hasta la función legislativa y ejecutiva, superando el límite que lo obliga solo a aplicar la ley, de tal forma que se vuelve

---

<sup>7</sup> Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 15 de junio de 1992, p.1

imperante crear e instaurar una Ley Marco sobre Cambio Climático en orden a mantener separadas las funciones del Estado.

La estructura de esta norma marco debe considerar el establecimiento de principios rectores, en base a los cuales deberá existir coherencia y congruencia respecto de las normas que se establezcan, de los Tratados Internacionales, y de la normativa nacional preexistente.

La importancia de elaborar principios rectores de una norma es orientar los actos del Estado en base a determinados valores. Esto implica que, ante la existencia de un conflicto y la ausencia de una norma aplicable al caso, los principios deberán brindar un enfoque a las decisiones que determinen las autoridades.

En Latinoamérica, uno de los países líderes en normativa sobre Cambio Climático es Perú, que en abril de 2018 dicta la Ley N°30754, que establece la Ley marco sobre Cambio Climático con la finalidad de fortalecer la institucionalidad para el cumplimiento de los compromisos sectoriales adoptados a nivel internacional, marcando un precedente para sus países vecinos<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Véase iNDC presentada por Perú en el marco de la COP23 en el año 2014. El documento final puede ser consultado en el siguiente vínculo de internet: <http://www.minam.gob.pe/cambioclimatico/wp-content/uploads/sites/11/2015/12/LA-CONTRIBUCI%C3%93N-NACIONAL-DEL-PER%C3%9A1.pdf>

En Chile, país que en el año 2019 preside la COP25, el cambio climático se torna una preocupación para el gobierno<sup>9</sup>, y un año más tarde que Perú nos encontramos en la elaboración de un anteproyecto de Ley Marco sobre Cambio Climático, que en la actualidad se sometió al proceso de consulta pública, y que dicho proceso finalizó con fecha 31 de julio de 2019<sup>10</sup>.

En este sentido, es importante analizar los principios rectores que propone la norma de ambos países, en orden a establecer las diferencias y similitudes entre los mismos, para posteriormente realizar un análisis en conjunto y desarrollar propuestas prácticas para la adopción de principios adecuados al contexto histórico, científico y normativo de la legislación chilena.

Con el objetivo de elaborar un análisis y propuestas para la elaboración de una LMCC en el presente trabajo, se expondrán los principios contenidos en cada uno de los documentos de forma sistemática y ordenada, otorgando un breve contexto a ambas. En primer lugar, de la LMCC de Perú, y posteriormente, del anteproyecto de LMCC de Chile.

---

<sup>9</sup> No obstante, se deben considerar los esfuerzos por resolver los conflictos ambientales en materia de Cambio Climático, por ejemplo, el Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2017-2020, iniciativa del Ministerio del Medio Ambiente

<sup>10</sup> Véase la página oficial del Ministerio del Medio Ambiente sobre consulta del Anteproyecto de Ley Marco sobre Cambio Climático en el siguiente vínculo de internet:  
[http://consultaciudadanas.mma.gob.cl/mma-epac/app/home\\_ciudadano?execution=e1s2](http://consultaciudadanas.mma.gob.cl/mma-epac/app/home_ciudadano?execution=e1s2)

Una vez realizada esta exposición de los principios rectores de LMCC, o anteproyecto en el caso de Chile, se elaborará un análisis comparado entre ambos documentos, señalando similitudes y diferencias, así como ventajas y desventajas de optar por una o la otra.

Finalmente se sugerirán algunas propuestas respecto a ciertos elementos que deben contener los principios rectores en el caso de la elaboración de una LMCC para Chile, tales como la participación integral de los pueblos indígenas, el enfoque de género, transparencia y acceso a la información ambiental, principio de no regresión, entre otros.

Finalmente, este trabajo espera dar cuenta de la importancia de establecer principios rectores para una LMCC que no excluyan materias relevantes para combatir los efectos adversos del cambio climático, pero que al mismo tiempo permitan al gobierno de turno cumplir con las obligaciones que la LMCC exige y las expectativas de la población.

## 2. Principios rectores que establece la Ley Marco sobre Cambio Climático de Perú

### 2.1 Antecedentes

Perú ha marcado un precedente tras consolidarse como el primer país en aprobar una Ley Marco sobre Cambio Climático en América Latina que debe comprender la integración de instrumentos públicos sobre cambio climático para la gestión ambiental<sup>11</sup>.

En efecto, la propuesta que ha gestionado desde el 2015 a través de 10 proyectos de Ley presentados, se materializó a través de la Ley N° 30.754, Ley Marco sobre Cambio Climático, que fue aprobada el 15 de marzo de 2018 por el Congreso de la República del Perú, promulgada por su presidente el 17 de abril de 2018, y publicada en el Diario Oficial el 18 de abril del mismo año, con un enfoque orientado a la adaptación al cambio climático<sup>12</sup>.

La relevancia de la creación de esta norma, para el Perú, radica en la afectación de la población por parte de diferentes episodios naturales que son consecuencia

---

<sup>11</sup> Desde la organización de la COP20, Perú ha decidido liderar las iniciativas en materia ambiental de Latinoamérica. Incluso, anterior a la COP20, Perú creó el Instituto de Investigación en Glaciares y Ecosistemas de Montaña (INAIGEM) con la finalidad de generar información científica que respalde las actividades orientadas a mejorar la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos presentes en los glaciares y ecosistemas de montaña.

<sup>12</sup> Información obtenida de la web oficial del Ministerio del Ambiente (MINAM), y de la web oficial del Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA), del MINAM, y que puede ser corroborada en los siguientes vínculos de internet, respectivamente: <https://sinia.minam.gob.pe/normas/ley-marco-cambio-climatico> / <http://www.minam.gob.pe/cambio-climatico-peru/pagina-ejemplo/>

del fenómeno del cambio climático. Estos efectos, son verificados a través del siguiente gráfico, obtenido del medio oficial del Ministerio del Ambiente de Perú<sup>13</sup>:



Uno de los objetivos de esta norma, de conformidad con su artículo 1°, es establecer los **principios** en función de los que se debe *“coordinar, articular y diseñar las políticas públicas para la gestión integral, participativa y transparente*

<sup>13</sup> El gráfico presentado, fue obtenido de la web oficial del Ministerio del Ambiente de Perú (MINAM), cuyos datos pueden ser corroborados a través del siguiente vínculo de internet: <http://www.minam.gob.pe/cambio-climatico-peru/por-que-una-ley-marco-de-cambio-climatico/>

*de las medidas de adaptación y mitigación al cambio climático*<sup>14</sup>, los que serán objeto del desarrollo de este capítulo.

## 2.2 Principios rectores

Los principios rectores que establece la Ley Marco sobre Cambio Climático de Perú pueden ser clasificados en dos categorías: principios generales y principios especiales. Los primeros son aquellos que comprenden principios de otras normativas ambientales de Perú, los segundos son aquellos que nacen al Derecho en la Ley Marco sobre Cambio Climático N° 30.754.

### 2.2.1 Principios Generales

Los principios rectores generales de la Ley N° 30.754 se encuentran repartidos en la Ley N° 28.611, Ley General del Ambiente; Ley N° 28.245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental; Decreto Supremo 012-2009-MINAM, que establece la Política Nacional del Ambiente; y Resolución Legislativa N° 26.185,

---

<sup>14</sup> Artículo 1°, Ley N° 30.754, Ley Marco sobre Cambio Climático, publicado en el Diario Oficial “El Peruano”, el 2 de abril de 2018.

que aprueba la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático<sup>15</sup>, los que pueden ser recopilados de la siguiente manera:

a) Aquellos contenidos en la Ley N° 28.611, Ley General del Ambiente

El título preliminar de la Ley N° 28.611 establece derechos y principios. Respecto a estos últimos, se señala lo siguiente:

El **principio de sostenibilidad** establece que la gestión del ambiente, así como el ejercicio y protección de los derechos que fija la Ley N° 30.754, deben estar fundamentados en la integración armónica de los aspectos sociales, económicos y ambientales del desarrollo del país, y debe considerar tanto las necesidades de las generaciones actuales, así como de las futuras<sup>16</sup>.

Por otro lado, el **principio de prevención** señala los objetivos de la gestión ambiental, que comprende tres conceptos: prevenir, vigilar, y evitar la degradación ambiental. Si estos objetivos no pueden ser cumplidos, se deberá

---

<sup>15</sup> Artículo 2°, inc. 1, Ley N° 30.754, Ley Marco sobre Cambio Climático: *“Artículo 2. Principios La Ley Marco sobre el Cambio Climático se rige bajo los principios de la Ley 28611, Ley General del Ambiente; la Ley 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental; la Política Nacional del Ambiente, aprobada por el Decreto Supremo 012-2009-MINAM; la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, aprobada por la Resolución Legislativa 26185...”*

<sup>16</sup> Artículo V, Título preliminar de la Ley N° 28.611, Ley General del Ambiente, publicada con fecha 15 de octubre de 2005, en Lima, Perú. Documento disponible en el siguiente vínculo de internet: <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/Ley-N%C2%B0-28611.pdf>

adoptar medidas de mitigación, recuperación, restauración, y si procediere compensación. El cumplimiento de las políticas adoptadas en materia ambiental, el Plan y la Agenda Nacional de Acción Ambiental y las normas transectoriales, es de carácter obligatorio<sup>17</sup>.

En este sentido, dentro de los principios generales también está el **principio precautorio**, donde se refuerza la propuesta internacional que señala que, ante el peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza absoluta no debe ser utilizada como fundamento para prorrogar o suspender la adopción de medidas eficaces y eficientes para impedir la degradación del ambiente. Estas medidas deben adecuarse a los avances tecnológicos y la información disponibles al momento de ser adoptadas por la autoridad, quien es responsable de los efectos de la aplicación de este principio<sup>18</sup>.

También se señala el **principio de internalización de los costos**, que indica que toda persona natural o jurídica, pública o privada, debe asumir los costos de los daños ambientales que genera, esto en concordancia con el principio internacional “el que contamina paga”. Este principio señala que los costos de

---

<sup>17</sup> Artículo VI, Título preliminar de la Ley N° 28.611, Ley General del Ambiente, publicada con fecha 15 de octubre de 2005, en Lima, Perú.

<sup>18</sup> Artículo VII, Título preliminar de la Ley N° 28.611, Ley General del Ambiente, publicada con fecha 15 de octubre de 2005, en Lima, Perú.

prevención, vigilancia, restauración, rehabilitación, reparación, y eventual compensación son de cargo de aquel que ocasione el daño ambiental<sup>19</sup>.

En este mismo sentido, el **principio de responsabilidad ambiental** refuerza esto último, en el sentido que establece que toda persona natural o jurídica es responsable del daño ambiental que ocasione, y por tanto, deberá adoptar todas las medidas señaladas anteriormente cuando el daño no ha podido ser evitado, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles y administrativas que correspondan<sup>20</sup>.

Por otra parte, el **principio de equidad** reviste de un carácter ambiental pero que ahonda en el aspecto económico, que implica que todas las políticas públicas ambientales deban comprender medidas que contribuyan a “erradicar la pobreza y reducir las inequidades sociales y económicas existentes, y el desarrollo económico sostenible de las poblaciones menos favorecidas”, por lo tanto, el Estado tiene la obligación de adoptar las medidas tendientes a restaurar la equidad efectiva<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Artículo VIII, Título preliminar de la Ley N° 28.611, Ley General del Ambiente, publicada con fecha 15 de octubre de 2005, en Lima, Perú.

<sup>20</sup> Artículo IX, Título preliminar de la Ley N° 28.611, Ley General del Ambiente, publicada con fecha 15 de octubre de 2005, en Lima, Perú.

<sup>21</sup> Artículo X, Título preliminar de la Ley N° 28.611, Ley General del Ambiente, publicada con fecha 15 de octubre de 2005, en Lima, Perú.

Asimismo, estas políticas públicas ambientales deben estar basadas en responsabilidades claramente definidas, seguridad jurídica y transparencia, deben conducir a la armonización de las instituciones, las normas, las políticas mismas, las herramientas, procedimientos e información, que permita la participación efectiva de actores públicos y privados, según lo establecido en el **principio de gobernanza ambiental**<sup>22</sup>.

b) Aquellos contenidos en la Ley N° 28.245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental

Según esta norma, la gestión ambiental del país deberá basarse en los siguientes principios:

- **Principio de obligatoriedad** en el cumplimiento de la Política Nacional Ambiental, el Plan y la Agenda Nacional de Acción Ambiental y las normas transectoriales que se dicten para alcanzar sus objetivos<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Artículo XI, Título preliminar de la Ley N° 28.611, Ley General del Ambiente, publicada con fecha 15 de octubre de 2005, en Lima, Perú.

<sup>23</sup> Artículo 5, letra a) de la Ley N° 28.245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, publicada con fecha 8 de junio de 2004, en Lima, Perú. Este principio otorga un carácter vinculante al compromiso nacional de Perú respecto a reducir hasta en 30% sus emisiones de gases de efecto invernadero para el 2030.

- **Principio de articulación en el ejercicio de las funciones públicas**, de acuerdo con el carácter transectorial de la gestión ambiental<sup>24</sup>.
- **Principio de coherencia**, orientada a eliminar y evitar superposiciones, omisiones, duplicidades y vacíos en el ejercicio de las competencias ambientales<sup>25</sup>.
- **Principio de descentralización y desconcentración** de capacidades y funciones ambientales<sup>26</sup>.
- **Principio de simplificación administrativa**. Con este principio se busca unificar, simplificar y dar transparencia a los procedimientos y trámites administrativos en materia ambiental<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Artículo 5, letra b) de la Ley N° 28.245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, publicada con fecha 8 de junio de 2004, en Lima, Perú.

<sup>25</sup> Artículo 5, letra c) de la Ley N° 28.245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, publicada con fecha 8 de junio de 2004, en Lima, Perú.

<sup>26</sup> Artículo 5, letra d) de la Ley N° 28.245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, publicada con fecha 8 de junio de 2004, en Lima, Perú.

<sup>27</sup> Artículo 5, letra e) de la Ley N° 28.245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, publicada con fecha 8 de junio de 2004, en Lima, Perú.

- **Principio de garantía al derecho de información ambiental**<sup>28</sup>. En este marco, la Ley N° 28245 establece un capítulo completo al Sistema Nacional de Información Ambiental. Este sistema será administrado por CONAM, y es fundamental para el buen funcionamiento de los instrumentos de gestión ambiental del Perú.

La finalidad de este sistema es la recopilación de información pública y privada, garantizar el acceso a la información de acuerdo a la Constitución y la difusión pública de forma periódica.

Asimismo, los órganos del Estado deberán informar a CONAM de los daños y las infracciones a las normas ambientales, y CONAM consignará esta información en el Informe Nacional del Estado del Ambiente.

- **Principio de participación y concertación**. Este principio tiene por objetivo la integración del sector privado y la sociedad civil en la toma de decisiones ambientales<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Artículo 5, letra f) de la Ley N° 28.245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, publicada con fecha 8 de junio de 2004, en Lima, Perú.

<sup>29</sup> Artículo 5, letra g) de la Ley N° 28.245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, publicada con fecha 8 de junio de 2004, en Lima, Perú.

- **Principio de promoción y apoyo a las iniciativas voluntarias dirigidas a la prevención de la contaminación<sup>30</sup>.** Este principio consiste en que el Estado debe apoyar y promover las iniciativas sobre prevención de la contaminación, provenientes tanto del sector público como privado, así como aquellas que provengan de sus ciudadanos y las organizaciones civiles.
- **Promoción de mecanismos alternativos para la resolución de conflictos ambientales<sup>31</sup>.** Estos mecanismos pueden consistir, por ejemplo, en mesas de diálogo público-privadas, o con otras organizaciones como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- **Principio de priorización.** Este principio considera que se priorizan mecanismos e instrumentos de prevención y producción limpia<sup>32</sup>, en este sentido, y respecto de instrumentos de control de calidad del aire, cabe destacar que dentro de los primeros se comprende la elaboración del

---

<sup>30</sup> Artículo 5, letra h) de la Ley N° 28.245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, publicada con fecha 8 de junio de 2004, en Lima, Perú.

<sup>31</sup> Artículo 5, letra i) de la Ley N° 28.245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, publicada con fecha 8 de junio de 2004, en Lima, Perú.

<sup>32</sup> Artículo 5, letra j) de la Ley N° 28.245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, publicada con fecha 8 de junio de 2004, en Lima, Perú.

Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC), y respecto de los últimos se considera los acuerdos de producción limpia (APL), lo que constituye una similitud con nuestro sistema de gestión ambiental.

- Aplicación del **principio precautorio**<sup>33</sup>. Como se trató respecto de la Ley N° 28611, el principio precautorio corresponde a la idea que, ante el peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza absoluta no debe ser utilizada como fundamento para prorrogar o suspender la adopción de medidas eficaces y eficientes para impedir la degradación del ambiente.

Lo que se puede agregar a este punto, es que este principio no puede ser utilizado para perseguir a una autoridad, organismo público o privado por la falta de conocimiento o ignorancia respecto de un determinado tema ambiental. La aplicación de este principio implica necesariamente habilidades de preparación e indagación de tal manera de encontrar certeza plena o de otra forma la falta de certeza absoluta<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Artículo 5, letra k) de la Ley N° 28.245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, publicada con fecha 8 de junio de 2004, en Lima, Perú.

<sup>34</sup> Álvaro Díaz Castro, El principio precautorio ambiental, publicado originalmente por Diario El Peruano, 16 de noviembre de 2012, y recogido en la Revista de Derecho Ambiental Ozono Mío, N° 60, diciembre de 2012, Perú.

- **La inversión nacional y la extranjera** deberá desarrollarse conforme a las condiciones y exigencias establecidas en la legislación ambiental nacional y en la internacional, aplicable al Perú<sup>35</sup>.
- **Principio de complementariedad.** Señala que, entre los instrumentos de incentivo y sanción, se debe privilegiar la protección, la prevención, el mejoramiento continuo del desempeño ambiental, la recuperación y el manejo del pasivo ambiental o zonas degradadas<sup>36</sup>.
- **Principio de internalización de los costos**, bajo el principio de “el que contamina paga”<sup>37</sup>.
- **Principio de permanencia, continuidad y transparencia de las acciones de fiscalización**<sup>38</sup>. Este principio se desarrolla en concordancia con el principio de transparencia establecido en otros cuerpos normativos

---

<sup>35</sup> Artículo 5, letra l) de la Ley N° 28.245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, publicada con fecha 8 de junio de 2004, en Lima, Perú.

<sup>36</sup> Artículo 5, letra m) de la Ley N° 28.245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, publicada con fecha 8 de junio de 2004, en Lima, Perú.

<sup>37</sup> Artículo 5, letra n) de la Ley N° 28.245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, publicada con fecha 8 de junio de 2004, en Lima, Perú. Este principio se encuentra también consagrado en el Artículo VIII, Título preliminar de la Ley N° 28.611, Ley General del Ambiente.

<sup>38</sup> Artículo 5, letra o) de la Ley N° 28.245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, publicada con fecha 8 de junio de 2004, en Lima, Perú.

del Perú y el principio de garantía al derecho de información ambiental ya señalado.

- **Articulación del crecimiento económico, el bienestar social y la protección ambiental**, para el logro del Desarrollo Sostenible<sup>39</sup>. Respecto a este principio, es importante destacar que el factor socioeconómico debe ser decisivo para lograr un desarrollo sostenible<sup>40</sup>, en concordancia con el principio de coordinación entre el desarrollo económico y la protección ambiental, esto significa, permitir la explotación de los recursos naturales permitiendo al mismo tiempo que ecosistema y la fuente del recurso crezca o se restaure.

c) Aquellos contenidos en el Decreto Supremo 012-2009-MINAM, que establece la Política Nacional del Ambiente

- **Transectorialidad**. El carácter transectorial de la gestión ambiental implica que la actuación de las autoridades públicas con competencias ambientales debe ser coordinada y articulada a nivel nacional, sectorial,

---

<sup>39</sup> Artículo 5, letra p) de la Ley N° 28.245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, publicada con fecha 8 de junio de 2004, en Lima, Perú.

<sup>40</sup> Véase Hugo Llanos Mancilla, *Derecho Internacional y el cambio Climático*, Editorial Thomson Reuters, 2018, pág. 11, sobre la Comisión Brundtland o “Our common future” en relación con el desarrollo sostenible.

regional y local, con el objetivo de asegurar el desarrollo de acciones integradas, armónicas y sinérgicas, para optimizar sus resultados<sup>41</sup>.

- **Análisis costo-beneficio.** Las acciones públicas deben considerar el análisis entre los recursos a invertir y los retornos sociales, ambientales y económicos esperados<sup>42</sup>.
- **Competitividad.** Las acciones públicas en materia ambiental deben contribuir a mejorar la competitividad del país en el marco del desarrollo socioeconómico y la protección del interés público<sup>43</sup>.
- **Gestión por resultados.** Las acciones públicas deben orientarse a una gestión por resultados e incluir mecanismos de incentivo y sanción para asegurar el adecuado cumplimiento de los resultados esperados<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> N° 3.1 del Decreto Supremo 012-2009-MINAM, que establece la Política Nacional del Ambiente, publicada con fecha 23 de mayo de 2009, en Lima, Perú.

<sup>42</sup> N° 3.2 del Decreto Supremo 012-2009-MINAM, que establece la Política Nacional del Ambiente, publicada con fecha 23 de mayo de 2009, en Lima, Perú.

<sup>43</sup> N° 3.3 del Decreto Supremo 012-2009-MINAM, que establece la Política Nacional del Ambiente, publicada con fecha 23 de mayo de 2009, en Lima, Perú.

<sup>44</sup> N° 3.4 del Decreto Supremo 012-2009-MINAM, que establece la Política Nacional del Ambiente, publicada con fecha 23 de mayo de 2009, en Lima, Perú.

- **Seguridad jurídica.** Las acciones públicas deben sustentarse en normas y criterios claros, coherentes y consistentes en el tiempo, a fin de asegurar la predictibilidad, confianza y gradualismo de la gestión pública en materia ambiental<sup>45</sup>.
- **Mejora continua.** La sostenibilidad ambiental es un objetivo de largo plazo que debe alcanzarse a través de esfuerzos progresivos, dinámicos y permanentes, que generen mejoras incrementales<sup>46</sup>.
- **Cooperación público-privada.** Debe propiciarse la conjunción de esfuerzos entre las acciones públicas y las del sector privado, incluyendo la sociedad civil, a fin de consolidar objetivos comunes y compartir responsabilidades en la gestión ambiental<sup>47</sup>.

d) Aquellos contenidos en la Resolución Legislativa N° 26.185, que aprueba la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático adoptado en

---

<sup>45</sup> N° 3.5 del Decreto Supremo 012-2009-MINAM, que establece la Política Nacional del Ambiente, publicada con fecha 23 de mayo de 2009, en Lima, Perú.

<sup>46</sup> N° 3.6 del Decreto Supremo 012-2009-MINAM, que establece la Política Nacional del Ambiente, publicada con fecha 23 de mayo de 2009, en Lima, Perú.

<sup>47</sup> N° 3.7 del Decreto Supremo 012-2009-MINAM, que establece la Política Nacional del Ambiente, publicada con fecha 23 de mayo de 2009, en Lima, Perú.

Nueva York el 9 de mayo de 1992 y suscrita por el Perú en Río de Janeiro el 12 de junio de 1992.

Tal como lo señala el enunciado, esta Resolución Legislativa aprueba la CMNUCC y, en consecuencia, los principios a los que alude son los siguientes:

La Protección del sistema climático en consideración de las generaciones presentes y futuras, basado en la equidad, es el deber de cada uno de los Estados partes de la CMNUCC, que debe efectuarse de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas, y de acuerdo a sus respectivas capacidades. Por lo tanto, aquellos países considerados como “desarrollados”, deberán tomar la iniciativa en materias de protección al Medio Ambiente<sup>48</sup>.

Asimismo, se deberá considerar las necesidades de aquellos países en desarrollo, con especial resguardo de aquellos que presentan características de vulnerabilidad a los efectos adversos del cambio climático, y de aquellos que tendrían que soportar una carga desproporcionada en virtud de la CMNUCC<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> Principio N° 1 de la CMNUCC, de fecha 9 de mayo de 1992, Nueva York, Estados Unidos. El documento puede ser consultado de forma íntegra en el siguiente vínculo de internet: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/6907.pdf>

<sup>49</sup> Principio N° 2 de la CMNUCC, de fecha 9 de mayo de 1992, Nueva York, Estados Unidos.

En este sentido, las partes de este convenio deberán adoptar las medidas necesarias para prever, prevenir o reducir las causas del cambio climático, con aplicación de los principios precautorio, costo-efectividad, y cooperación entre las partes interesadas<sup>50</sup>.

El convenio establece que el desarrollo sostenible es un derecho, y deberá ser promovido por las partes. Las políticas y medidas para mitigar y adaptarse al cambio climático deberán ser apropiadas a las condiciones que cada parte presente, considerando que el desarrollo económico es importante para lograr este cometido<sup>51</sup>.

Del mismo modo, las partes deberán colaborar en la promoción de un sistema económico internacional abierto, orientado al desarrollo sostenible de todas las partes, con especial interés en aquellas que se encuentran en desarrollo. Las medidas que adopte cada parte para combatir el cambio climático no constituirán un fundamento para la discriminación arbitraria o injustificada, así como tampoco una restricción en el comercio internacional<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> Principio N° 3 de la CMNUCC, de fecha 9 de mayo de 1992, Nueva York, Estados Unidos.

<sup>51</sup> Principio N° 4 de la CMNUCC, de fecha 9 de mayo de 1992, Nueva York, Estados Unidos.

<sup>52</sup> Principio N° 5 de la CMNUCC, de fecha 9 de mayo de 1992, Nueva York, Estados Unidos.

## 2.2.2 Principios Especiales

Los principios especiales son aquellos que nacen a la vida del Derecho de forma íntegra en la Ley N° 30.754. Particularmente, la LMCC de Perú comprende 8 principios especiales.

Según el **principio de prevención**, todas las políticas y acciones públicas deben orientarse a la prevención y supervigilancia de los riesgos e impactos al fenómeno del cambio climático, y en aquellos casos en que no sea posible eliminar las causas que los generan, el Estado debe adoptar las medidas de adaptación y mitigación que garanticen, en primer lugar, la salud y la vida de las personas, y en segundo lugar la protección del ambiente<sup>53</sup>.

En este mismo sentido, el **principio de integración** señala que el diseño de instrumentos de planificación y prospectiva del SINAPLAN<sup>54</sup> y proyectos de

---

<sup>53</sup> Artículo 2°, N° 2.8, Ley N° 30.754, Ley Marco sobre Cambio Climático, publicada en el Diario Oficial “El Peruano”, con fecha 18 de abril de 2018, en Lima, Perú. Documento disponible en el siguiente vínculo de internet: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-marco-sobre-cambio-climatico-ley-n-30754-1638161-1/>

<sup>54</sup> Sistema Nacional de Planteamiento Estratégico

inversión pública del SNPMGI<sup>55</sup> deben integrar medidas de mitigación y adaptación al cambio climático<sup>56</sup>.

En esta misma línea, la intervención del Estado en materia de cambio climático debe ser transversal y multinivel, y debe estar orientada a obtener respuestas multidimensionales y articuladas, por lo que debe coordinar la participación del sector privado, la sociedad civil, y pueblos indígenas u originarios, según lo indica **el principio de transversalidad**<sup>57</sup>.

Respecto a esto último, toda persona tiene el derecho y la obligación a participar de forma oportuna, eficaz, y responsable de la toma de decisiones de la gestión integral del cambio climático que impulse el gobierno. En este sentido, el Estado tiene una posición de garante respecto de estos derechos y obligaciones, de conformidad con lo señalado en el **principio de participación**<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones

<sup>56</sup> Artículo 2°, N° 2.1, Ley N° 30.754, Ley Marco sobre Cambio Climático, publicada en el Diario Oficial “El Peruano”, con fecha 18 de abril de 2018, en Lima, Perú.

<sup>57</sup> Artículo 2°, N° 2.2, Ley N° 30.754, Ley Marco sobre Cambio Climático, publicada en el Diario Oficial “El Peruano”, con fecha 18 de abril de 2018, en Lima, Perú.

<sup>58</sup> Artículo 2°, N° 2.6, Ley N° 30.754, Ley Marco sobre Cambio Climático, publicada en el Diario Oficial “El Peruano”, con fecha 18 de abril de 2018, en Lima, Perú.

En conjunto, tanto el principio de transversalidad, como el principio de participación convergen de manera similar en el **principio de gobernanza climática**<sup>59</sup>.

El **principio de subsidiaridad** complementa al principio de transversalidad, estableciendo que el Estado debe estructurarse de manera tal, que la prestación de servicios sea más eficiente y cercana al ciudadano<sup>60</sup>.

Por otra parte, las autoridades competentes en la gestión de esta Ley, de las políticas públicas sobre cambio climático, y la administración de recursos financieros destinados a la mitigación y adaptación del fenómeno en comento, deben rendir cuentas ante órganos públicos de control horizontal y a sus ciudadanos a través de la publicación de sus resultados en la página web respectiva, de conformidad con lo establecido en el **principio de rendición de cuentas**<sup>61</sup>.

---

<sup>59</sup> Artículo 2°, N° 2.7, Ley N° 30.754, Ley Marco sobre Cambio Climático, publicada en el Diario Oficial “El Peruano”, con fecha 18 de abril de 2018, en Lima, Perú.

<sup>60</sup> Artículo 2°, N° 2.3, Ley N° 30.754, Ley Marco sobre Cambio Climático, publicada en el Diario Oficial “El Peruano”, con fecha 18 de abril de 2018, en Lima, Perú.

<sup>61</sup> Artículo 2°, N° 2.4, Ley N° 30.754, Ley Marco sobre Cambio Climático, publicada en el Diario Oficial “El Peruano”, con fecha 18 de abril de 2018, en Lima Perú.

Esto último, se encuentra en armonía con el **principio de transparencia**, que fija una obligación para el Estado, de permitir el acceso de sus ciudadanos a toda la información de carácter público relacionada con el cambio climático, de forma adecuada y oportuna, sin necesidad de fundamentar su requerimiento, salvo las excepciones que establece la Ley en la materia. Asimismo, el Estado debe investigar y publicar las actividades ilegales que detecte<sup>62</sup>.

### 3. Principios rectores establecidos en el Anteproyecto de Ley Marco sobre Cambio Climático en Chile

#### 3.1 Antecedentes

De conformidad con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), nuestro país posee 7 de los 9 criterios de vulnerabilidad al cambio climático, esto es, áreas costeras de baja altura, zonas áridas y semiáridas, zonas de bosques, territorio susceptible a desastres naturales, áreas propensas a sequía y desertificación, zonas urbanas con contaminación atmosférica y ecosistemas montañosos.

---

<sup>62</sup> Artículo 2°, N° 2.5, Ley N° 30.754, Ley Marco sobre Cambio Climático, publicada en el Diario Oficial “El Peruano”, con fecha 18 de abril de 2018, en Lima Perú.

Por lo tanto, la preocupación por parte de la institucionalidad ambiental ha crecido exponencialmente, lo que se ha visto reflejado en los instrumentos de gestión ambiental y otras iniciativas en materia de políticas públicas.

En este contexto, al Ministerio del Medio Ambiente (MMA) le corresponde proponer políticas y formular los planes, programas y planes de acción en materia de cambio climático, de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 19.300<sup>63</sup>. Actualmente, la gran parte de los instrumentos de gestión ambiental no contemplan dentro de su estructura el tratamiento de los problemas asociados al cambio climático de manera directa o como objetivo principal, sin embargo, de igual forma generan un impacto positivo en el fenómeno climático ya mencionado.

Por ejemplo, los planes de descontaminación atmosférica tienen por objetivo recuperar los niveles señalados en las normas primarias y/o secundarias de calidad ambiental de una zona calificada como latente y/o saturada por uno o más contaminantes atmosféricos<sup>64</sup>, y no consideran parte de la línea base en la

---

<sup>63</sup> Artículo 70°, letra h), Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, publicada en el Diario Oficial el 09 de marzo de 1994, establece: *“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 a nivel nacional, regional y local con el objeto de poder determinar sus efectos, así como el establecimiento de las medidas necesarias de adaptación y mitigación”*

<sup>64</sup> Jorge Bermúdez Soto, “Fundamentos de Derecho Ambiental”, Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2da edición, año 2018, p. 244

que se fundamentan la reducción en la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) como el dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), metano (CH<sub>4</sub>), y óxido nitroso (N<sub>2</sub>O).

Sin perjuicio de lo anterior, la aplicación de planes de descontaminación atmosférica establece un límite a las emisiones del sector industrial, lo que implica mejoras en materias de tecnología y eficiencia energética, y en consecuencia menores emisiones de CO<sub>2</sub>.

Asimismo, los planes como el recambio de calefactores, o la aislación térmica de viviendas, están orientados a disminuir las emisiones de material particulado 2,5<sup>65</sup>, que contiene carbono negro, el que constituye una materia particulada fina generada por procesos de combustión incompleta, y que influye de manera negativa en la salud de las personas, en la calidad del aire y en el fenómeno del cambio climático <sup>66</sup>.

Por otra parte, la introducción gradual desde 1992 de nuevas normas al sector automotriz ha implicado mejoras considerables en las emisiones de los vehículos

---

<sup>65</sup> Un ejemplo de esto es el Plan de Descontaminación Atmosférica de la ciudad de Coyhaique, que a través de medidas como las señaladas busca reducir las emisiones de material particulado 10 y 2,5, lo que deviene en la reducción de carbono negro, y además de otros GEI que son utilizados para iniciar el proceso de combustión

<sup>66</sup> Véase: Florencia Ortúzar Greene, “Contaminantes de Vida Corta: Una oportunidad para combatir el cambio climático y mejorar la salud pública”, Justicia Ambiental. Revista de Derecho Ambiental de la ONG FIMA, Núm. 6, diciembre 2014, p. 115

para este contaminante, y se espera que esta reducción sea aún mayor ahora que se encuentra en desarrollo la norma de entrada EURO 6<sup>67</sup>.

Sin embargo, en los últimos años se han desarrollado iniciativas públicas orientadas directamente a frenar los efectos del cambio climático.

En efecto, el Ministerio del Medio Ambiente desarrolló el “Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2017-2022”, con la finalidad de enfrentar este fenómeno en el marco de una economía sustentable, eficiencia energética, y transporte limpio, a través del establecimiento de medidas de adaptación y mitigación al cambio climático<sup>68</sup>.

En cuanto a las iniciativas legislativas, algunas de ellas se orientan a la reducción de los efectos del cambio climático como, por ejemplo, sequedad, desertificación y erosión del suelo, eficiencia energética, carbono neutralidad, incendios forestales, escasez hídrica, entre otros.

---

<sup>67</sup> La norma entrará en vigencia el 2020, y tiene por objetivo reducir las emisiones de gases contaminantes, en especial de NO<sub>x</sub>

<sup>68</sup> Ministerio del Medio Ambiente, Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2017-2022, el documento puede ser consultado en el siguiente vínculo de internet: [https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2017/07/plan\\_nacional\\_climatico\\_2017\\_2.pdf](https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2017/07/plan_nacional_climatico_2017_2.pdf)

Respecto a la escasez hídrica, un problema que nos ha afectado gravemente como país en el año 2019, se destacan los proyectos que buscan el resguardo de nuestras reservas de agua dulce, como el proyecto de Ley de Glaciares, orientado a la protección de glaciares, el ambiente peri-glaciar y el permafrost, así como el Proyecto que persigue la protección de los humedales urbanos<sup>69</sup>.

No obstante, todas estas medidas no han dado el abasto y la protección insuficiente del poder Ejecutivo, en relación a los efectos y el tratamiento del cambio climático, ha atentado en contra de los derechos básicos del ser humano. En consecuencia, los jueces se han encargado de satisfacer las necesidades de las personas, resguardando sus Derechos Constitucionales, y restableciendo el imperio del Derecho a través de la dictación de sentencias de carácter estructural.

Ante la carencia de un marco jurídico que permita asignar responsabilidades respecto a la reducción de emisiones o exigir la implementación y reporte de medidas de mitigación de emisiones y adaptación en contra de los efectos adversos del cambio climático, Chile ha elaborado un anteproyecto de Ley Marco

---

<sup>69</sup> En relación a la escasez hídrica, los humedales urbanos han cobrado gran connotación en el colectivo social de la población, lo que ha llevado a la ciudadanía a recurrir de distintas acciones para la protección de esto humedales, sobre todo de aquellos que no cuentan con el resguardo normativo del Ministerio del Medio Ambiente. Un ejemplo de esto es el recurso de protección N° 12908 – 2019, de fecha 18/08/2019 ante la I. C.A. de Valparaíso, en protección del Humedal El Membrillo ubicado en Algarrobo

Respecto al Proyecto de Ley que Modifica Diversos Cuerpos Legales con el Objetivo de Proteger Humedales Urbanos, se encuentra comprendido en el Boletín N° 11256-12

de Cambio Climático, que ya se sometió a consulta pública<sup>70</sup> y actualmente se encuentra en la elaboración de un proyecto definitivo.

Este anteproyecto busca precisar la visión del Estado respecto a las metas de Carbono Neutralidad<sup>71</sup>, establecer deberes y obligaciones a nivel vertical y horizontal, y flexibilizar el margen de acción del Estado en cuanto al cambio climático<sup>72</sup>.

Actualmente, el tratamiento del cambio climático se desenvuelve en un panorama lleno de obstáculos para el gobierno de Chile, que rechazó la oportunidad de firmar el Acuerdo de Escazú<sup>73</sup>, y que, además, en el presente año (2019), presidirá la vigésimo quinta Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP25), en medio de un despertar social donde su pueblo lucha por el respeto de sus Derechos básicos e inherentes a la dignidad del ser humano.

---

<sup>70</sup> El anteproyecto se sometió a consulta pública entre el 18 de Junio de 2019 y el 31 de Julio de 2019, el expediente completo puede ser consultado en el siguiente vínculo de internet: [http://consultaciudadanas.mma.gob.cl/mma-epac/app/home\\_ciudadano?execution=e1s2](http://consultaciudadanas.mma.gob.cl/mma-epac/app/home_ciudadano?execution=e1s2)

<sup>71</sup> La meta de Carbono Neutralidad consiste en lograr que al 2050 Chile pueda ser capaz de absorber la misma cantidad de CO<sub>2</sub> que genera, de tal forma que el impacto ambiental sea cero.

<sup>72</sup> El artículo 1° del Anteproyecto de Ley Marco de Cambio Climático establece *“La presente ley tiene por objeto hacer frente a los desafíos que impone el cambio climático, transitar hacia un desarrollo bajo en emisiones de gases de efecto invernadero hasta alcanzar la neutralidad de emisiones, aumentar la resiliencia a los efectos adversos del cambio climático, y dar cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos por el Estado de Chile en la materia”*

<sup>73</sup> [https://www.cnnchile.com/pais/no-agrega-nada-presidente-pinera-descarto-que-chile-firme-acuerdo-de-escazu\\_20190929/](https://www.cnnchile.com/pais/no-agrega-nada-presidente-pinera-descarto-que-chile-firme-acuerdo-de-escazu_20190929/)

En consecuencia, es importante realizar un análisis de este Anteproyecto de Ley Marco de Cambio Climático, y contrastarlo con otras legislaciones para deducir la mejor manera de desarrollar un proyecto que responda a las necesidades socioambientales orientadas al desarrollo sustentable del país.

Este capítulo estará orientado a desarrollar, en particular, los principios rectores de este anteproyecto de ley para, posteriormente, realizar un análisis comparativo con los principios rectores que establece la Ley Marco sobre Cambio Climático de Perú.

### 3.2 Principios rectores

Los principios rectores del Anteproyecto de Ley Marco de Cambio Climático de Chile se encuentran establecidos en el artículo 2 del mismo documento, no contemplan más principios que aquellos fundados en la misma norma, es decir, solo contempla principios especiales, y pueden ser resumidos de la siguiente forma:

El **principio científico** señala que las medidas de mitigación y adaptación que resulten más apropiadas y eficaces deben ser adoptadas en base a la mejor evidencia científica disponible<sup>74</sup>.

Por otro lado, el **principio de costo-efectividad** implica que la gestión sobre cambio climático priorizará todas aquellas medidas que sean más efectivas para mitigar sus impactos, al menor costo social, económico y ambiental posible<sup>75</sup>.

En este sentido, el **principio de equidad** señala el deber del Estado de administrar y gestionar una justa asignación de cargas, costos y beneficios, con especial interés en sectores, comunidades y ecosistemas que se estimen vulnerables al cambio climático<sup>76</sup>.

A continuación, el **principio precautorio** establece que, ante la existencia de peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no podrá, ni deberá ser utilizada como justificación para prorrogar la adopción de

---

<sup>74</sup> Artículo 2°, letra a), Anteproyecto Ley Marco de Cambio Climático. Disponible en: [http://consultaciudadanas.mma.gob.cl/mma-epac/app/home\\_ciudadano?execution=e1s2](http://consultaciudadanas.mma.gob.cl/mma-epac/app/home_ciudadano?execution=e1s2)

<sup>75</sup> Artículo 2°, letra b), Anteproyecto Ley Marco de Cambio Climático. Disponible en: [http://consultaciudadanas.mma.gob.cl/mma-epac/app/home\\_ciudadano?execution=e1s2](http://consultaciudadanas.mma.gob.cl/mma-epac/app/home_ciudadano?execution=e1s2)

<sup>76</sup> Artículo 2°, letra c), Anteproyecto Ley Marco de Cambio Climático. Disponible en: [http://consultaciudadanas.mma.gob.cl/mma-epac/app/home\\_ciudadano?execution=e1s2](http://consultaciudadanas.mma.gob.cl/mma-epac/app/home_ciudadano?execution=e1s2)

medidas eficaces en función de los costos para frenar los efectos del cambio climático<sup>77</sup>.

Por otro lado, el **principio de progresividad** indica que las medidas tendientes adoptadas para el tratamiento del cambio climático deberán avanzar progresivamente con el objetivo de cumplir esta ley<sup>78</sup>.

Finalmente, el **principio de transversalidad** señala que la acción del Estado para la gestión del cambio climático *“debe promover la participación coordinada del gobierno a nivel central, regional y local, así como la participación del sector privado, la academia y la sociedad civil”*<sup>79</sup>.

#### 4. Análisis comparativo entre los principios rectores de la LMCC del Perú y el Anteproyecto de LMCC de Chile

##### 4.1 Análisis de los principios rectores

---

<sup>77</sup> Artículo 2°, letra d), Anteproyecto Ley Marco de Cambio Climático. Disponible en: [http://consultaciudadanas.mma.gob.cl/mma-epac/app/home\\_ciudadano?execution=e1s2](http://consultaciudadanas.mma.gob.cl/mma-epac/app/home_ciudadano?execution=e1s2)

<sup>78</sup> Artículo 2°, letra e), Anteproyecto Ley Marco de Cambio Climático. Disponible en: [http://consultaciudadanas.mma.gob.cl/mma-epac/app/home\\_ciudadano?execution=e1s2](http://consultaciudadanas.mma.gob.cl/mma-epac/app/home_ciudadano?execution=e1s2)

<sup>79</sup> Artículo 2°, letra f), Anteproyecto Ley Marco de Cambio Climático. Disponible en: [http://consultaciudadanas.mma.gob.cl/mma-epac/app/home\\_ciudadano?execution=e1s2](http://consultaciudadanas.mma.gob.cl/mma-epac/app/home_ciudadano?execution=e1s2)

De acuerdo a la exposición de los principios rectores de los documentos mencionados, corresponde en esta parte del trabajo realizar un análisis comparativo entre ambos, con la finalidad de realizar un estudio crítico y obtener propuestas claras para la creación de un proyecto de LMCC para Chile.

#### 4.1.1 Desde la normativa interna

La LMCC del Perú contiene principios íntegros, que consideran aquellos comprendidos en otras normas de carácter ambiental, como aquellos que nacen en la LMCC, y que otorgan una estructura sólida y completa a la ley, a diferencia del anteproyecto de LMCC de Chile, que establece principios gráciles y amplios, dejando una serie de elementos fuera, pese a que la normativa ambiental chilena es bastante completa, por lo que es importante considerar este punto dentro de las propuestas que se pretende plantear más adelante en el presente trabajo.

El beneficio de adoptar un modelo de principios como el de la legislación del Perú, radica en la elaboración y aplicación de normas que satisfacen los objetivos y estándares internacionales en materia de cambio climático.

Asimismo, exige al gobierno de turno la adopción de medidas de prevención, adaptación y mitigación que sean eficaces y efectivas para combatir los efectos adversos del cambio climático, generando un beneficio directo en la calidad del

medioambiente. Ahora bien, en este punto es menester destacar que Chile ya cuenta con instrumentos y planes enfocados a la mitigación y adaptación al cambio climático, no así con principios que permitan orientar los actos y decisiones del Estado en esta materia.

Sin perjuicio de lo anterior, este modelo de principios se encuentra sujeto a la disponibilidad de recursos que tenga el gobierno de turno, y al mismo tiempo se encuentra sujeto al **principio de obligatoriedad** en el cumplimiento de la Política Nacional Ambiental que establece la LMCC, lo que podría terminar en una incongruencia entre los principios de la normativa y la aplicación de políticas públicas, y en consecuencia en el incumplimiento de la norma misma.

Al respecto, la razón para establecer principios rectores de una norma es condicionar el cumplimiento de esta y el actuar de los distintos poderes del Estado a los valores que contienen estos principios, y al mismo tiempo extender esta exigencia al sector privado y la ciudadanía.

Por lo tanto, el contenido de cada principio debe considerar las herramientas vigentes y aquellas que sea posible elaborar, basadas en la mejor tecnología e información científica disponible, tal y como lo establece el principio científico del anteproyecto de LMCC de Chile, de manera que no constituyan una obligación imposible de cumplir para el Estado.

En este sentido, optar por principios más amplios como los establecidos por el anteproyecto de LMCC de Chile, otorga flexibilidad al cumplimiento de la norma en relación a las herramientas y recursos disponibles por parte del Estado. Sin embargo, existe el riesgo de dejar fuera elementos importantes, tales como la inclusión de pueblos indígenas, transparencia y acceso a la información ambiental, participación ciudadana en la toma de decisiones, factores y variables relevantes para el cambio climático, etc.

Sin perjuicio de lo anterior, es necesario destacar la obligatoriedad de una norma, no así de un plan o un instrumento ambiental (el cumplimiento es deseable, pero no obligatorio, sobre todo si no existen las condiciones necesarias para garantizar su cumplimiento), es por eso que es importante establecer un principio de obligatoriedad, de esta forma el compromiso del gobierno con la sociedad se fortalece.

Optar por un modelo de principios como el del anteproyecto de LMCC de Chile genera falta de coherencia entre los convenios y tratados internacionales firmados y ratificados en la materia, de acuerdo a los estándares que fijan, ya que, a diferencia de la LMCC de Perú, el anteproyecto de Chile no cuenta con principios generales que comprendan valores internacionales respecto al cambio climático, lo que podría subsanarse una vez implementados los principios

generales ambientales contemplados en otras normas nacionales, como por ejemplo, la Ley N° 19.300.

Otra diferencia entre la LMCC de Perú y el anteproyecto de LMCC de Chile, es el principio de transversalidad. En la primera, el principio comprende la interculturalidad, lo que permite incorporar a la gestión ambiental los conocimientos y tecnologías de los pueblos indígenas.

En cambio, en el anteproyecto de LMCC de Chile, el principio de transversalidad excluye esta posibilidad, ya sea de manera intencional o porque quienes participaron en la elaboración del anteproyecto olvidaron darle un tratamiento especial a la participación de los pueblos indígenas, de cualquier modo, asegurar la participación de las comunidades en el proceso de toma de decisiones no implica promover la participación y el enfoque integrado de sus pueblos.

Otra diferencia entre ambos documentos es la incorporación de la redición de cuentas en materia ambiental, que, a diferencia de la LMCC de Perú, el anteproyecto de Chile no lo incorpora dentro de sus principios rectores. Esto afecta directamente la garantía de acceso a la información ambiental de las personas y el principio de transparencia.

#### 4.1.2 Principio de no regresión ambiental

La necesidad de establecer normas y políticas públicas en materia ambiental cada vez más exigentes se ha vuelto un tema connotado en las dos últimas décadas, sobre todo ahora, que la humanidad se ve enfrentada al fenómeno del cambio climático, y que, de no tomar las medidas necesarias, los efectos pueden ser irreversibles.

En este contexto, el principio de no regresión ambiental conlleva una obligación que consiste en no retroceder al status quo ante, es decir, respetar los niveles de protección ambiental alcanzados, lo que implica no modificar o derogar la norma ambiental en tanto esto implique un menoscabo a la protección ambiental<sup>80</sup>.

La importancia de elaborar un principio claro de no regresión radica en que *“las políticas públicas están limitadas por los derechos fundamentales, y en el caso del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, como de otros derechos humanos de naturaleza progresiva, es inadmisibile que se vuelva atrás sin una motivación suficiente”*<sup>81</sup>.

---

<sup>80</sup> Mario Peña Chacón, “El Derecho Internacional Ambiental como fundamento del principio de no regresión”, Revista Costarricense de Derecho Internacional, Núm. 1-2017, enero 2017, pág. 18

<sup>81</sup> Ezio Costa Cordella, “Mejora regulatoria, legitimación y principio de no regresión: el fallo de la corte suprema en el caso MP10”, Justicia Ambiental. Revista de Derecho Ambiental de la ONG FIMA, número 7, diciembre 2015, págs.. 221-222

En este sentido, el principio de mejora de la LMCC de Perú elabora una estructura más sólida del principio de no regresión, que se ve reflejada en términos como “progresivos”, “dinámicos” y “permanentes”, a diferencia del principio de progresividad que establece el anteproyecto de LMCC de Chile, que resulta en un esbozo de el principio de no regresión, pero no garantiza la no modificación o derogación de las normas, o el actuar progresivo y permanente de la administración pública.

## 4.2 Propuestas para la elaboración de un proyecto de LMCC para Chile

De conformidad a lo expuesto, y al análisis realizado, se pueden extraer las siguientes propuestas para la elaboración de un proyecto de LMCC para Chile:

### 4.2.1 Incorporación de los principios comprendidos en Tratados Internacionales y normas nacionales en materia ambiental.

Es importante que los principios que consagra una norma, respecto de una materia cuya naturaleza reviste el carácter de internacional, como lo es el cambio climático, respete e integre los valores consagrados en los Tratados e instrumentos internacionales, vigentes y ratificados por el país.

De esta forma, la elaboración de principios rectores en relación al cambio climático debe fundamentarse en un marco de coherencia con los principios internacionales en la materia, ya sea a través de la elaboración de principios generales, como lo ha hecho el legislador en la LMCC de Perú, o tomando como inspiración los instrumentos internacionales en la elaboración de estos principios.

Esta medida permitiría integrar principios internacionales como, por ejemplo, la protección del sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, el derecho al desarrollo sostenible y la promoción de este, y en el caso de que, eventualmente, se firmara y ratificara el Acuerdo de Escazú, debería permitir que se integren de igual forma los principios que contiene.

Esta medida también permite que se integren los principios que rigen nuestra legislación ambiental, pero que se encuentran contenidos en otros cuerpos normativos. Esto permitiría robustecer los principios rectores comprendidos en el anteproyecto de LMCC de Chile sin necesidad de elaborar más principios especiales.

#### 4.2.2 El costo-beneficio para el medio ambiente

En ambos documentos los principios reflejan un análisis costo-beneficio para la persona respecto a las medidas, planes, y en general políticas públicas adoptadas para combatir el cambio climático y proteger el medioambiente. Sin embargo, ninguno de los principios alude al costo-beneficio que alguna de estas medidas podría conllevar en su cometido por prevenir, mitigar o adaptarse al cambio climático.

En general, este análisis costo-beneficio, constituye el inicio de la elaboración de principios ambientales<sup>82</sup>, y el cambio climático no es una excepción a esta premisa.

Actualmente este análisis considera el costo-beneficio en razón de la economía, de las personas, del Estado. En este sentido, el aporte relevante es la consideración del costo-beneficio para el medio ambiente.

Este concepto cobra sentido respecto al análisis general de impacto económico y social (AGIES) que incorpora nuestra Ley N° 19.300, y que opera para la dictación de normas y reglamentos REP (Responsabilidad Extendida del Productor), y que, de elaborarse cualquier norma en el marco de una LMCC (incluyendo anteproyecto y proyecto), se debería aplicar este modelo.

---

<sup>82</sup> Gabriela Ruiz de la Torre, "Derecho Ambiental y análisis económico del derecho, asignaturas pendientes de las universidades públicas, autónomas de la región centro occidente de México", Revista Ciencia Jurídica, N° 1-4, julio de 2013, pág. 88

#### 4.2.3 La relevancia de los pueblos indígenas

Como ya se señaló, es necesario que los principios orienten la gestión ambiental nacional a un enfoque de integración con los conocimientos y tecnologías de los pueblos indígenas para combatir el cambio climático, con especial atención a que Chile firmó el Convenio N° 169 de la OIT<sup>83</sup>, que fue ratificado por nuestro país en septiembre del año 2008, entrando en vigencia el 15 de septiembre del año 2009

La inclusión de este enfoque integrado en la participación de la gestión ambiental en materia de cambio climático permitirá que los pueblos indígenas participen en la política nacional desde una perspectiva interna del problema, y no desde una perspectiva externa, como sucede con los instrumentos de gestión ambiental actualmente vigentes.

En consecuencia, se fortalecerá los lazos de cooperación y respeto con las comunidades indígenas, y se extenderá el ámbito de aplicación de la normativa, esperando resultados más beneficiosos.

---

<sup>83</sup> El Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo, constituye un tratado internacional adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en Ginebra, el 27 de junio de 1989, que, como ya se señaló, fue ratificado por nuestro país en el año 2008, y que entró en vigencia el año 2009. El convenio tiene como objetivo sortear las prácticas discriminatorias que afectan a las comunidades indígenas a través de los mecanismos de consulta y participación de los pueblos. El documento puede ser consultado en: <https://www.mop.cl/asuntosindigenas/Documents/convenio169.pdf>

#### 4.2.4 Transparencia y acceso a la información ambiental

El anteproyecto de LMCC de Chile no contempla un principio que garantice la transparencia y acceso a la información ambiental. Esto constituye una deficiencia grave en relación a que los principios no son congruentes con la transparencia de los actos, resoluciones y procedimientos administrativos de conformidad con la Ley de Transparencia sobre Acceso a la Información Pública<sup>84</sup>, así como del acceso a la información a través de los medios que establezca la ley de acuerdo con el artículo 8 de nuestra Constitución Política de la República<sup>85</sup>.

En este contexto, es inevitable mencionar el complemento que implicaría el principio de transparencia y principio de rendición de cuentas que establece el artículo 3 del Acuerdo de Escazú, de ser firmado y ratificado por Chile.

#### 4.2.5 Enfoque de género

---

<sup>84</sup> Ley N° 20.285, de fecha 20 de agosto de 2008, sobre Acceso a la Información pública.

<sup>85</sup> El artículo 8, inciso 1° y 2° de la Constitución Política de la República de Chile establece: *“El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones.*

*Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional”.*

El enfoque de género es un concepto que no lleva muchos años en nuestra legislación, su implementación se lleva a cabo de manera paulatina, por lo que resulta incluso novedoso. Sin embargo, este concepto no es tan novedoso en el contexto internacional, pues el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo señala la igualdad de género como uno de los objetivos para alcanzar el desarrollo sostenible<sup>86</sup>.

No obstante lo anterior, corresponde preguntarse cuál sería el aporte de incorporar este elemento en los principios de una futura LMCC para Chile.

En primer lugar, la FAO o ONUAA señala que el enfoque de género comprende las diferentes oportunidades que tienen hombres y mujeres, las interrelaciones existentes entre ambos y los distintos roles que socialmente se les asignan. Estos aspectos influyen en el logro de las metas, políticas y planes que elaboren y apliquen los organismos nacionales e internacionales y, en consecuencia, afectan al desarrollo social<sup>87</sup>.

---

<sup>86</sup> Véase el Objetivo 5 del desarrollo sostenible: Igualdad de Género, recuperado de: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-5-gender-equality.html>

<sup>87</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Censos Agropecuarios y Género - Conceptos y Metodología, Capítulo II. El enfoque de género, julio 1998, recuperado de: <http://www.fao.org/3/x2919s/x2919s00.htm#Contents>

Es en este contexto, y en el marco del cambio climático, existe un impacto diferenciado fundado en la desigualdad de género que debe ser considerado, ya que los efectos de este fenómeno no afectan a hombres y mujeres de igual manera.

El rol que socialmente se le ha asignado a la mujer la ha posicionado en una situación menos favorable que el hombre en diversas materias. Al respecto, la OXFAM internacional ha señalado que el 24% de las mujeres ejercen cargos parlamentarios a nivel mundial y solo el 5% ejercen cargos alcaldicios. La media a nivel mundial indica que el salario de la mujer es 24% inferior al del hombre<sup>88</sup>, lo que la vuelve mucho más vulnerable a determinados eventos, y en el caso concreto en cuanto a temas ambientales.

A modo de ejemplo, se puede mencionar el caso de las temporeras expuestas a pesticidas de la VIII Región de Chile<sup>89</sup>, o las estadísticas relacionadas al número de mujeres fallecidas en el Tsunami de Indonesia versus el número de hombres

---

<sup>88</sup> Oxfam internacional, Justicia de género y derechos de las mujeres, datos recuperados de <https://www.oxfam.org/es/que-hacemos/temas/justicia-de-genero-y-derechos-de-las-mujeres>

<sup>89</sup> Véase la noticia *Intoxicaciones de temporeras por plaguicidas: "Son sólo la punta del iceberg"*, recuperado de: <https://radio.uchile.cl/2011/12/24/intoxicaciones-de-temporeras-por-plaguicidas-%E2%80%9Cson-solo-la-punta-del-iceberg%E2%80%9D/>

fallecidos por la misma causa, que en el caso de las mujeres es mayor, y que se encuentra vinculado al rol social que se les ha asignado<sup>90</sup>.

De conformidad con los antecedentes expuesto, es importante considerar la promoción de un enfoque de género en los principios de una futura LMCC para Chile, que reconozca el impacto diferenciado de los fenómenos climáticos entre hombres y mujeres, con la finalidad de elaborar iniciativas públicas e instrumentos de gestión ambiental orientados a mitigar y adaptarnos a los efectos del cambio climático mucho más eficaces.

## CONCLUSIÓN

Ambos países, tanto Chile como Perú, elaboran e implementan instrumentos de gestión ambiental parecidos, por lo que resulta provechoso realizar un análisis comparado entre los principios rectores que rigen la LMCC de Perú y el anteproyecto de LMCC de Chile, en orden a estudiar las ventajas y desventajas de ambas, y extraer algunas propuestas orientadas a robustecer un futuro proyecto y LMCC para Chile.

---

<sup>90</sup> Véase la noticia *Tsunami de 2004, una catástrofe que golpeó especialmente a las mujeres*, recuperado de: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-tsunami-2004-catastrofe-golpeo-especialmente-mujeres-20141226101557.html>

En este sentido, la LMCC de Perú señala principios rectores mucho más exigentes y que se ven robustecidos por la intencionalidad del legislador de establecer principios generales y especiales. Esto debería dar una adecuada orientación a los actos de la administración pública y en general de los organismos del Estado, permitiendo una respuesta eficaz y oportuna a las necesidades de las personas y de su entorno en relación al cambio climático.

Por otro lado, en el anteproyecto de LMCC de Chile se elaboran principios más amplios y flexibles, que podrían permitir al gobierno de turno equilibrar las iniciativas públicas con el presupuesto disponible, de manera que, al no contar con el financiamiento suficiente, su actuar no necesariamente recaiga en un incumplimiento a los compromisos que una futura LMCC pueda contener.

Asimismo, se pueden concluir diferencias en el tratamiento y fortalecimiento que se le da a pueblos indígenas, acceso a la información ambiental y transparencia, principio de no regresión, y se vislumbran algunos elementos que quedan afuera para Chile.

Sin perjuicio de acercarnos a los principios de la LMCC de Perú, o quedarnos con los principios que desarrolla el anteproyecto de LMCC de Chile, en el camino a una LMCC para Chile es importante que no se descuiden elementos, conceptos,

o materias como las propuestas, en orden a elaborar una norma congruente con la gestión ambiental que se ha desarrollado a través del tiempo.

En síntesis, la idea de sugerencias para la elaboración de un proyecto de LMCC para Chile y posterior ley es la siguiente:

- Establecimientos de principios generales y específicos, en orden a complementar la norma con los lineamientos contenidos en el resto de nuestra normativa nacional. Esto propenderá a la coherencia entre el tratamiento que a nivel nacional e internacional con el que Chile ha decidió enfrentar los efectos adversos del cambio climático.
- El tratamiento sólido del principio de no regresión ambiental, de manera que todos las normas, instrumentos y reglamentos que se elaboren en materia de cambio climático no puedan ser empobrecidos, solo mejorados.
- Inclusión de las comunidades indígenas y su participación integrada en los principios rectores, considerando que esta última muchas veces no se logra por parte de nuestros órganos de la administración, aun cuando Chile ha ratificado el Convenio N° 169 de la OIT en el año 2008.

- Incorporación del costo-beneficio para el medio ambiente en los principios rectores, de manera de robustecer nuestra normativa ambiental y la protección del medio ambiente en materia de cambio climático, y realzar la importancia de instrumentos de análisis económico y social para la elaboración de nuevos proyectos.
- El establecimiento del acceso a la información ambiental y la transparencia de forma clara en los principios rectores, pues el cambio climático es un problema que nos afecta a todos, por lo tanto, no garantizar el acceso oportuno y eficaz de las personas a la información ambiental y la debida transparencia como la señala nuestra CPR, implica evitar que las personas formen parte de la solución.
- Inclusión de un enfoque de género, comprendiendo que existe un impacto diferenciado, que debe ser considerado en la elaboración de los instrumentos que deriven de la futura LMCC de Chile.

Finalmente, es importante señalar que ante la necesidad y la falta de algún precepto determinado en la norma, siempre existirán principios rectores que orienten los actos y las decisiones que adopten los órganos del Estado, ahí es donde radica la verdadera importancia de establecer principios rectores previo estudio minucioso de la materia, en un futuro proyecto y posterior LMCC de Chile.

## NOTA FINAL DEL AUTOR

La investigación y desarrollo de este trabajo se llevó a cabo durante un periodo de relativa estabilidad nacional para la realización de la COP25. No obstante, las distintas necesidades de los habitantes de Chile y el descontento con las soluciones del actual gobierno llevaron a la manifestación y lucha de derechos inherentes a todo ser humano.

El erróneo manejo de las necesidades del pueblo obligó a las personas a manifestarse a través del dolor y la ira, lo que el gobierno respondió con represión militarizada, desencadenando en la vulneración de Derechos Humanos, pérdida de vidas e inestabilidad política.

Hoy, 30 de octubre de 2019, en un lamentable comunicado para el país, el Presidente de la República de Chile tomó la decisión de suspender la COP25, hecho que debe ser considerado por el lector al momento de asimilar los contenidos de este documento.

## BIBLIOGRAFÍA

BERMÚDEZ SOTO, Jorge (2018): Fundamentos de derecho ambiental. Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2da edición.

KLEIN, Naomi (2015) Esto lo cambia todo. Editorial Pairo.

LLANOS MANSILLA, Hugo (2018). El derecho internacional y el cambio climático. Ed. LegalPublishing Thomson Reuters.

COSTA CORDELLA, Ezio (2015): “Mejora regulatoria, legitimación y principio de no regresión: el fallo de la corte suprema en el caso MP10”, Justicia Ambiental. Revista de Derecho Ambiental de la ONG FIMA, número 7: pp. 203-223.

ORTUZAR GREENE, Florencia (2014): “Contaminantes de Vida Corta: Una oportunidad para combatir el cambio climático y mejorar la salud pública”, Justicia Ambiental. Revista de Derecho Ambiental de la ONG FIMA, Núm. 6: pp. 115-143.

RUIZ DE LA TORRE, Gabriela (2013): “Derecho Ambiental y análisis económico del derecho, asignaturas pendientes de las universidades públicas, autónomas de la región centro occidente de México”, Revista Ciencia Jurídica, N° 1-4: pp. 85-100.

ICTSD (1999): “Los acuerdos ambientales multilaterales y el sistema multilateral de comercio” Vol 2 No 2 (online). Disponible en: <https://www.ictsd.org/sites/default/files/news/puentes/puentes2-2.pdf>. Fecha de consulta: 29 de octubre de 2019.

Grupo intergubernamental de expertos sobre el cambio climático, “Cambio climático 2007: Informe síntesis, p. 104. Disponible en: [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/ar4\\_syr\\_sp.pdf](https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/ar4_syr_sp.pdf). Fecha de consulta: 29 de octubre de 2019.

Plan de acción nacional de cambio climático 2017-2022. División de cambio climático del Ministerio del medio ambiente. 2017. Disponible en: [https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2017/07/plan\\_nacional\\_climatico\\_2017\\_2.pdf](https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2017/07/plan_nacional_climatico_2017_2.pdf). Fecha de publicación: 29 de octubre de 2019.

Panel Intergubernamental de expertos sobre el cambio climático (IPCC). Disponible en: [https://archive.ipcc.ch/home\\_languages\\_main\\_spanish.shtml](https://archive.ipcc.ch/home_languages_main_spanish.shtml) Fecha de consulta: 29 de octubre de 2019.

Stocker, T, et al. Cambio climático 2013 bases físicas: Resumen para responsables de políticas, resumen técnico y preguntas frecuentes, 2013, p. 204.

Disponible en: [https://archive.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg1/WG1AR5\\_SummaryVolume\\_FINAL\\_SPANISH.pdf](https://archive.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg1/WG1AR5_SummaryVolume_FINAL_SPANISH.pdf). Fecha de consulta: 29 de octubre de 2019.

Ministerio del Ambiente de Perú (2018): ABC de la Ley Marco sobre Cambio Climático. Disponible en: <http://www.minam.gob.pe/cambio-climatico-peru/pagina-ejemplo/>. Fecha de consulta: 29 de octubre de 2019.

Ministerio del Ambiente de Perú (2016): La Contribución Nacional del Perú - iNDC: agenda para un desarrollo climáticamente responsable. Disponible en: <http://www.minam.gob.pe/cambioclimatico/wp-content/uploads/sites/11/2015/12/LA-CONTRIBUCI%C3%93N-NACIONAL-DEL-PER%C3%9A1.pdf>. Fecha de consulta 29 de octubre de 2019.

Ministerio del Ambiente de Perú (2017): ¿Por qué una Ley Marco sobre Cambio Climático? Disponible en: <http://www.minam.gob.pe/cambio-climatico-peru/por-que-una-ley-marco-de-cambio-climatico/>. Fecha de consulta: 29 de octubre de 2019.

CNN (29/09/2019), “No agrega nada”: Presidente Piñera descartó que Chile firme Acuerdo de Escazú. Disponible en: <https://www.cnnchile.com/pais/no-agrega->

nada-presidente-pinera-descarto-que-chile-firme-acuerdo-de-escazu\_20190929/. Fecha de consulta; 29 de octubre de 2019.

Anteproyecto de ley marco de cambio climático. Disponible en: [http://consultasciudadanas.mma.gob.cl/mma-epac/app/home\\_ciudadano;jsessionid=C7BAA5A2BAE1664B474144574DA968F2?execution=e1s3](http://consultasciudadanas.mma.gob.cl/mma-epac/app/home_ciudadano;jsessionid=C7BAA5A2BAE1664B474144574DA968F2?execution=e1s3). Fecha de consulta: 29 de octubre de 2019.

Boletín N° 11256-12: Proyecto de ley que modifica diversos cuerpos legales con el objeto de proteger humedales urbanos.

Convención Marco sobre el Cambio Climático, en el marco de la CMNUCC, COP21 de París (2015), 23 de mayo de 2017 Disponible en: <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/l09s.pdf> Fecha de consulta: 29 de octubre de 2019.

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992), 13 de abril de 1995. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/6907.pdf> Fecha de consulta: 29 de octubre de 2019.

Constitución Política de la República de Chile (1980)

Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, (1992). Disponible en: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm>. Fecha de consulta: 29 de octubre de 2019.

Decreto Supremo N° 7, Ministerio del Medio ambiente, 17 de julio de 2019, Disponible en: <https://ppda.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2019/07/DS-7-2019-PDA-para-la-ciudad-de-Coyhaique-y-su-zona-circundante.pdf>. Fecha de consulta: 29 de octubre 2019.

Decreto Supremo 012-2009-MINAM, 23 de mayo de 2009, en Lima, Perú. Disponible en: [http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/ds\\_012-2009-minam.pdf](http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/ds_012-2009-minam.pdf). Fecha de consulta 29 de octubre de 2019.

Ley N° 19.300 (1994) sobre Bases Generales del Medio Ambiente, 9 de marzo de 1994, en Santiago, Chile. Disponible en: <http://bcn.cl/1ux38>. Fecha de consulta: 29 de octubre de 2019.

Ley N° 20.285 (2008) sobre Acceso a la Información pública, 20 de agosto de 2008, en Santiago de Chile.

Ley N° 28.245 (2004) Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, 8 de junio de 2004, en Lima, Perú. Disponible en: <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/10/ley-SNGA-28245.pdf>. Fecha de consulta: 29 de octubre de 2019.

Ley N° 28.611 (2005) Ley General del Ambiente, 15 de octubre de 2005, en Lima, Perú. Disponible en: <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/Ley-N%C2%B0-28611.pdf>. Fecha de consulta: 29 de octubre de 2019.

Ley N° 30.754 (2018) Ley marco sobre cambio climático, 2 de abril de 2018, en Lima, Perú. Disponible en: <https://sinia.minam.gob.pe/normas/ley-marco-cambio-climatico>. Fecha de consulta: 29 de octubre de 2019.

Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1997), 16 febrero de 2005. Disponible en: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf>. Fecha de consulta: 29 de octubre de 2019.

Ittma, Corte de Apelaciones de Valparaíso (2019) N° 12908 – 2019, Fundación Kennedy de protección de humedales de Chile con SERVIU región de Valparaíso, 18 de agosto de 2019.