

MINUTA DE PROPUESTA CONSTITUYENTE: LIMITACIONES A LA PROPIEDAD Y AL EJERCICIO DE OTROS DERECHOS EN FUNCIÓN DE LA PROTECCIÓN AMBIENTAL
Fundación Terram¹

1. Desarrollo del tema

La idea de límites a las conductas y actividades humanas que deben ser respetados en función de la protección ambiental no constituye una cuestión nueva, sino que, muy por el contrario, se arrastra en la cultura occidental desde hace ya varias décadas, asentándose con especial fuerza desde la publicación en 1972 del libro “Los límites del crecimiento”, encargado por el Club de Roma. En esta publicación –que constituyó uno de los principales insumos de trabajo de la Conferencia de Estocolmo de 1972 sobre el Medio Ambiente Humano– se advierte que: *“Si la industrialización, la contaminación ambiental, la producción de alimentos y el agotamiento de los recursos mantienen las tendencias actuales de crecimiento de la población mundial, **este planeta alcanzará los límites de su crecimiento en el curso de los próximos cien años**”*. Esta idea será, asimismo, retomada en “Nuestro futuro común” –también conocido como “Informe Brundtland”– publicado en 1987, la que aparece transversalmente a lo largo de su contenido², concibiéndola a la vez como una premisa estructurante del concepto de “desarrollo sustentable” de modo de no comprometer, a través de dichos límites, la posibilidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades.

Por otra parte, la existencia de cortapisas para asegurar la supervivencia humana frente a un planeta finito se encuentra, ahora desde una perspectiva científica, explícita también en la categoría de “límites planetarios” (“*planetary boundaries*”), propuesto en 2009 por Johan Rockström y Will Steffen, entre otros 27 científicos colaboradores³. En síntesis, estos constituyen un marco o aproximación conceptual que define el espacio

¹ Minuta redactada por los abogados Christian Paredes e Ignacio Martínez.

² Así, por ejemplo, se señala que: *“Nuestras necesidades de recursos naturales, son cada vez mayores y más complejas como consecuencia de la elevación de los niveles de población y de producción. La naturaleza es generosa, pero al mismo tiempo frágil y de un equilibrio precario. **Hay límites que no se pueden traspasar sin poner en peligro la integridad básica del sistema.** Actualmente nos encontramos al borde de muchos de esos límites: debemos estar conscientes del riesgo de poner en peligro la continuación de la vida sobre la Tierra”*. En otro pasaje, el mismo informe expresa que: *“Desde el punto de vista de la población o del uso de los recursos, **el crecimiento no tiene límites fijos, pasados los cuales se presenta el desastre ecológico.** Los límites son diferentes según se trate del uso de la energía, de materiales, del agua o de tierras. Muchos de los límites se manifestarán como costos crecientes y rendimientos decrecientes, y no como la pérdida repentina de una base de recursos. La acumulación de conocimientos y el desarrollo de la tecnología pueden aumentar la capacidad portadora de la base de recursos, pero **hay límites últimos, y el desarrollo duradero exige que mucho antes de que se llegue a ellos el mundo debe asegurar el acceso equitativo a los recursos restringidos y reorientar los esfuerzos tecnológicos para aliviar la presión**”*.

³ ROCKSTRÖM, J., STEFFEN, W., NOONE, K. et al. (2009). A safe operating space for humanity. Nature 461, 472–475. Disponible en: <https://doi.org/10.1038/461472a>

seguro para la humanidad basado en los procesos biofísicos intrínsecos que regulan la estabilidad del sistema terrestre, representados en nueve umbrales interconectados que, de sobrepasarse, pueden generar cambios ambientales graves y, con ello, consecuencias desastrosas para la supervivencia humana (Rockström *et al.*, 2009). Pues bien, este contexto es importante para comprender que, incluso bajo la perspectiva economicista y liberal con la que ha sido abordado el tema en el marco de las negociaciones internacionales, es compartida la necesidad de que las actividades humanas deben enmarcarse dentro de ciertos márgenes en función de la protección ambiental y la crisis ecológica por la que atraviesa la humanidad y el planeta en su conjunto. Como es sabido, sin embargo, la disociación existente entre la economía y el mundo material, a raíz del paradigma de satisfacción de necesidades ilimitadas en un planeta finito, ha llevado justamente a sobrepasar varios de los límites planetarios antes referidos.

Considerando que los derechos fundamentales nunca son absolutos e ilimitados, resulta lógico, por lo tanto, que lo anterior encuentre también una proyección en la forma en que estos son ejercidos, especialmente tratándose de aquellos cuyo ejercicio abusivo puede suponer una intervención intolerable de los componentes ambientales (ej. derecho a desarrollar actividades económicas lícitas), o bien una exclusión de terceras personas a disfrutar de ellos (ej. derecho de propiedad). En este sentido, la posibilidad de establecer por vía legislativa limitaciones y restricciones al ejercicio de determinados derechos fundamentales en función de la protección de los ecosistemas y la diversidad biológica se explica y se comprende también desde el carácter interdependiente e indivisible entre los derechos humanos y la protección ambiental, en el sentido que todos ellos dependen para su plena realización de un medio ambiente propicio y, al mismo tiempo, la protección eficaz de este último depende con frecuencia del ejercicio de derechos humanos⁴.

Bajo el texto constitucional chileno actual, dos son las cláusulas limitativas de derechos constitucionales establecidas en función de la protección ambiental: la primera consagrada en el artículo 19 N° 8 inciso 2º, a propósito del derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, y la segunda en el artículo 19 N° 24 inciso 2º, a propósito del derecho de propiedad y la “función social” que le es inherente en aras del bien común o interés general. En el primer caso, la Constitución establece que: “*La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente*” (artículo 19 N° 8 inciso 2º CPR), mientras que, en el segundo, dispone que la ley puede establecer limitaciones y obligaciones al derecho de propiedad fundadas en su “función social”, la que comprende, entre otros bienes jurídicos, “*la conservación del patrimonio ambiental*”. Con base en esta última, señala Bermúdez⁵ que es

⁴ Esta idea ha sido ampliamente reconocida durante la década reciente en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos en la materia, como queda de manifiesto en la Opinión Consultiva OC-23/17 así como en la sentencia “*Lhaka Honhat vs. Argentina*” del 2020, ambas pronunciadas por la Corte IDH.

⁵ BERMÚDEZ, Jorge (2014). *Fundamentos de Derecho Ambiental*². Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2014. P. 163.

posible imponer no solo límites al ejercicio del derecho de propiedad, sino también encaminarlos al logro de ciertos fines (ej. asegurar la permanencia y regeneración de los componentes ambientales) o al cumplimiento de ciertas obligaciones establecidas por ley (ej. a la reparación de los mismos).

No obstante la consagración de estas normas, por diversos motivos, no han resultado, en la práctica, lo suficientemente eficaces ni han desplegado toda su fuerza normativa como para impedir la degradación ambiental frente al ejercicio de derechos como la propiedad o el ejercicio de actividades económicas. Lo anterior justifica, entonces, que el nuevo texto constitucional no solo explicita, sino que también refuerce en su parte dogmática disposiciones como las actualmente consagradas, rescatando la “función social” de la propiedad, aunque sin necesariamente especificar qué comprende. En este mismo orden de ideas, la discusión constituyente representa una oportunidad valiosa para introducir adicionalmente lo que se ha venido en llamar, de forma más bien reciente, como la “función ecológica” de la propiedad, la que presenta estrecha relación con principios tales como la justicia ambiental y la equidad intergeneracional. En virtud de ella, y siguiendo las recomendaciones de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN)⁶, debiera reconocerse el deber de toda persona, pública o privada, de preservar o restaurar, en su caso, las funciones ecológicas esenciales asociadas a los componentes naturales bajo su propiedad, titularidad o control, así como de abstenerse de realizar actividades que puedan perjudicarlas.

Considerando la influencia del derecho en el cambio social, la introducción de materias como éstas en un nuevo texto constitucional, así como el reconocimiento de aspectos tales como el derecho a un medio ambiente sano y el carácter público de los bienes o componentes naturales, resulta fundamental para comenzar a transitar un camino de transformación respecto al modo en que la sociedad chilena se relaciona con la naturaleza en el contexto de la actual crisis ambiental y civilizatoria.

2. Propuesta de articulado

“La propiedad tiene una función social de la cual derivan obligaciones y limitaciones, y a la que, como tal, le es inherente una función ecológica. Esta última comprenderá, entre otros aspectos, el deber de toda persona, pública o privada, de preservar o restaurar, en su caso, las funciones ecológicas esenciales asociadas a los componentes ambientales bajo su propiedad, titularidad o control, así como de abstenerse de realizar actividades que puedan perjudicarlas”.

⁶ IUCN (2016). *Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) acerca del Estado de Derecho en materia ambiental*. 5 p.