

Minuta de trabajo sobre discusión legislativa: Proyecto de ley que fija la Ley Marco de Cambio Climático (Boletín N° 13.191-12)¹

Fecha	07-05-2020
Etapa	Primer Trámite Constitucional
Comisión	COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y BIENES NACIONALES DEL SENADO: Allende Bussi, Isabel (PS), De Urresti Longton, Alfonso (PS), Durana Semir, José Miguel (UDI), Órdenes Neira, Ximena (IND. izq), Prohens Espinosa, Rafael (RN)
Tema de discusión	Continuar el estudio del proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que fija la Ley Marco de Cambio Climático (PLMCC).
Senadores Asistentes	Todos los senadores que integran la comisión.
Invitados	SOCIEDAD CIVIL: Sin información.
	ACADEMIA: sin información.
	SECTOR PRIVADO: Sin información.
	SECTOR PÚBLICO: Pablo Badenier ² , Ana Lya Uriarte ³ , Marcelo Mena ⁴ , en su calidad de ex ministros del Medio Ambiente
Asistentes	Del Ministerio de Medio Ambiente (MMA), ministra Carolina Schmidt, acompañada por equipo asesor; Robert Currie ⁵ .
Temas Tratados	MARCO INSTITUCIONAL: Rol de los Ministerios Sectoriales y sus competencias vs las actuales competencias del MMA; Necesidad de incorporar al Ministerio de Desarrollo Social; CORECC; Preponderancia del rol del Ministerio de Hacienda; Necesidad de crear un Comité Ciudadano; Rol del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y doble control del Ministerio de Hacienda.
	INSTRUMENTOS: Estrategia Climática de Largo plazo; Planes sectoriales; Planes regionales; Evaluación Ambiental Estratégica; Normas de emisión; NDC; Estrategia Financiera.
	PARTICIPACIÓN: Acuerdo de Escazú; Comités ciudadanos permanentes.
	OTROS: Protocolo de Acuerdo; Fondo de Protección Ambiental; Riesgo; Competencias del MMA en materia de recursos hídricos.

¹ Documento preparado por equipo de investigación del área de seguimiento legislativo del observatorio de la Ley de Cambio Climático en calidad de observador de las sesiones realizadas en la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del Senado, el cual no pretende ser una versión oficial de la misma.

² Actor público – político. Vicepresidente del Partido Demócrata Cristiano, ex Director Regional de CONAMA Metropolitana. Director de País Circular, medio de comunicación reciente.

³ Actualmente profesora de la Universidad de Chile, miembro del Centro de Derecho Ambiental - CDA.

⁴ Actualmente Director Centro de Acción Climática de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, investigador Asociado CR2.

⁵ Jefe Departamento de Legislación y Regulación Ambiental, Ministerio del Medio Ambiente.

<p>Principales puntos de controversia (listado)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Decisiones y periodicidad de reportes (actualmente 4 años) ● Creación organismo autónomo ● Reconocimiento del rol del Ministerio de Desarrollo Social ● Rol de los Comités Regionales de Cambio Climático y gobernadores- CORECC ● Rol del Ministerio de Hacienda y doble control, competencias ● Creación de un Comité Ciudadano ● Acuerdo de Escazú ● Competencias actuales del MMA en materia de normas de emisión, aguas, entre otros ● Estrategia Climática de Largo Plazo ● Planes elaborados por los Ministerios sectoriales ● Omisión de la Evaluación Ambiental Estratégica - EAE ● Normas de Emisión, técnica legislativa de la regulación de contaminantes y no de fuentes, dictación de nuevo reglamento. ● Impuesto verde ● Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y Cambio Climático- CMSCC ● Estrategia Financiera y transparencia ● Protocolo de Acuerdo para avanzar en los consensos políticos ● Riesgo ● Ausencia de la regulación del Fondo de Protección Ambiental
<p>Propuestas legislativas</p>	<p>Que el Reporte de Acción Nacional de Cambio Climático sea anual; Que planes sectoriales sean elaborados en conjunto con MMA; Crear comités ciudadanos y un organismo autónomo (Superintendencia o Banco); Que Ministerio de Desarrollo Social sea parte del artículo 16 del PLMCC; Que Planes de Acción Regional de Cambio Climático sean aprobados por gobernadores; suscribir Acuerdo de Escazú; Que Planes Estratégicos de Recursos Hídricos de Cuencas no se actualicen cada diez años; Que el MMA apruebe reglamentos; Someter instrumentos del PLMCC a Evaluación Ambiental Estratégica; Que pronunciamiento de CMS no sea vinculante; Definir plazos en planes y estrategias; Definir contenidos mínimos en Estrategia Financiera; Incorporar principio de transparencia de riesgos; Establecer miembros permanentes en Comité Científico y regular Fondo de Protección Ambiental.</p>
<p>Sugerencias de invitados</p>	<p>Se menciona que hay tres solicitudes de entidades para participar en la discusión de la PLMCC: Consejo Minero, Sociedad de Fomento Fabril y la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente</p>
<p>Resultados/Acuerdos de sesión</p>	<p>No existen acuerdos con relación al PLMCC. Continuará estudio del proyecto en una próxima sesión.</p>

Enlace video sesión	https://tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/medio-ambiente/comision-de-medio-ambiente-y-bienes-nacionales/2020-05-07/110118.html
Enlace presentaciones	https://cutt.ly/6ynbtsK
Detalle de la discusión	
Descripción de la discusión: La sesión parte a las 12h09. Fue realizada por videoconferencia. El presidente de la Comisión moderaba la discusión. La ministra y parte de su equipo, así como la senadora Allende se integran posteriormente a la sesión. La primera persona en exponer es la ex Ministra Ana Lya Uriarte (12h15), luego el ex Ministro Pablo Badenier (12h43) y finalmente el ex Ministro Marcelo Mena (13h13). Continúa con una ronda de preguntas (13h31), otra de respuestas, hasta finalizar a las 14h30.	
Punto de controversia	Discusión
Tema	Actor/planteamiento
	Ana Lya Uriarte
Decisiones y periodicidad de reportes anuales (actualmente 4 años)	Señala que el proyecto no da cuenta de la priorización que debe tener el cambio climático en las decisiones, no da cuenta que debe ser el eje de política pública transversal-sectorial en el cual se ordena el Estado. Propone que las decisiones climáticas y reportes sean anuales y políticas de Estado, tomadas por presidencia considerando opinión de quien presida Comisión de Medio Ambiente del Senado y Cámara Baja, la Corte Suprema, Del Comité Científico Asesor y del "Comité Ciudadano". Propone incluir en la Cuenta Pública del presidente un acápite sobre gestión climática. En materia de gestión institucional, propone que el Reporte de Acción Nacional de Cambio Climático sea anual, no cada 4 años, para un monitoreo y reporte constante. También propone la creación de comités ciudadanos. A su vez, cuestiona el rol del Ministerio de Hacienda asignado en el PLMCC, especialmente respecto de las normas de emisión. En materia de gestión, se refiere al tema hídrico y observa la dificultad de entregar la dictación del plan sectorial de recursos hídricos y estrategia al MOP, omitiendo las competencias actuales del MMA en esta materia, especialmente desde la perspectiva de la gestión de cuencas y protección de los ecosistemas.
Creación organismo autónomo	Propone crear un organismo autónomo (Superintendencia o Banco) encargado de contabilidad, auditoría, fiscalización, de certificación de emisiones, auditoría de los presupuestos climáticos y NDC.
Reconocimiento del rol del Ministerio de	Propone incluir a MDS entre las autoridades sectoriales que tienen competencia en cambio climático. Forma parte del Consejo de Ministros del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad (CMS), pero no está incluido en artículo 16 del proyecto para la toma de decisiones. Destaca

Desarrollo Social y la Familia- MDS ⁶	la omisión del rol del CMS en aspectos claves como las evaluaciones de costo efectividad y rentabilidad social.
Rol de los CORECC y gobernadores	Propone que los Planes de Acción Regional de Cambio Climático se aprueben por el Gobernador respectivo y no por el Delegado presidencial . Se habla de la aprobación, porque en la elaboración participaría MMA.
Rol del Ministerio de Hacienda y doble control, competencias	Plantea la dificultad que genera que el Ministerio de Hacienda deba firmar los decretos de las normas de emisión.
Creación de un Comité Ciudadano	Propone crear un Comité Ciudadano por el Cambio Climático de nivel nacional y regional. El proyecto contempla que el Consejo Consultivo también actuará como Consejo Nacional para la sustentabilidad y el Cambio Climático, señala que no es representativo de la ciudadanía.
Acuerdo de Escazú	Señala que el proyecto reconoce la importancia de la participación ciudadana en la gestión del cambio climático (mediante el principio de transversalidad), lo que resulta incoherente con la no suscripción del Acuerdo.
Competencias actuales del MMA en materia de normas de emisión, aguas, entre otros	Observa que el plan sectorial de adaptación en materia de recursos hídricos debe ser elaborado por el MOP y que este mismo organismo, a través de la DGA (sin incluir MMA) está encargado de cada Plan Estratégico de Recurso Hídrico en Cuencas (PERHC). Esto aparecería como una inconsistencia porque no da cuenta de la competencia legal del MMA en materia de agua, ni garantiza un equilibrio respecto de las dimensiones del agua (provisión para población, sostén de los ecosistemas e insumo para actividades económicas). Sostiene que la elaboración de este plan debiera hacerse al menos en conjunto entre el MOP y el MMA, y no actualizarse cada 10 años, ya que es un lapso excesivamente largo. A su vez, destaca que el reglamento sobre procedimiento de elaboración revisión y actualización de los planes estratégicos en cuencas se aprueba por decreto supremo del MOP, lo cual ignora las actuales competencias del MMA.
Pablo Badenier	
Estrategia Climática de Largo Plazo	Indica que la estrategia no tiene un plazo asociado para su elaboración, tampoco respecto de los planes. Probablemente se va a demorar.
Competencias actuales del MMA en materia de normas de emisión, aguas, entre otros	Respecto a los planes sectoriales de mitigación y adaptación del cambio climático - que son 7 y 10 respectivamente- señala que debilita la institucionalidad ambiental que cada ministerio sectorial se encargue de la elaboración, implementación y monitoreo de dichos instrumentos, pues serían juez y parte. Destaca que el MMA debiera tener un rol importante al menos en la elaboración y monitoreo de dichos planes. En relación con los Planes de Acción Regional de Cambio Climático y los PERHC señala que se trata de más de 140 planes sin plazos definidos.

⁶ Ministerio de Desarrollo Social y la Familia

	Sobre los PERHC, señala que es mejor que queden supeditados a la estrategia de adaptación y mitigación, y a las discusiones de las reformas del Código de Aguas.
Omisión de la EAE ⁷	Subraya la omisión de la EAE respecto de los instrumentos contemplados en el PLMCC, los cuales se someten para aprobación del CMS.
Rol del Ministerio de Hacienda y doble control, competencias	Subraya el doble control ejercido por el Ministerio de Hacienda respecto de los instrumentos, pues, por una parte, participa en la aprobación de los mismos en el marco del CMS y por otra, firma los decretos que los reglamenta.
Normas de emisión, técnica legislativa de la regulación de contaminantes y no de fuentes, dictación de nuevo reglamento.	Plantea la dificultad que el reglamento de norma de emisión que prevé el PLMCC deba firmarse por el Ministro de Hacienda. Señala que no es necesario un nuevo decreto, pues debería usarse o simplemente modificarse el actual (DS38/2013). Sobre certificado de reducción de emisiones, señala que la propuesta del PLMCC no responde a lo planteado por la literatura, ni la experiencia comparada. Lo correcto sería considerar la emisión de GEI en las actuales y futuras normas de emisión, y normar las fuentes y no los contaminantes.
Impuesto verde	Señala la omisión del impuesto verde en el proyecto, pese a su consagración legal y a la idoneidad del instrumento, aunque reconoce que el valor actual es bajo.
Consejo de Ministros para la Sustentabilidad	Con relación al pronunciamiento del CMS respecto de la estrategia de largo plazo, la NDC y los planes sectoriales, señala que no debería ser vinculante está pronunciación.
Estrategia financiera y transparencia	Destaca el rol y aporte de una estrategia financiera e indica que el tratamiento del proyecto es muy somero con relación a lo que existe en la actualidad. En este sentido, destaca los avances en materia de Fondo del Clima y la necesidad de definir los criterios de uso de bonos verdes soberanos ¿quién decide en qué se gastan? y la omisión de instrumentos financieros verdes que puede promover CORFO o el Banco Estado. A su vez, señala que nada se dice sobre el monitoreo del gasto público en cambio climático. Destaca que hay una oportunidad que no se puede dejar pasar, que es necesario incorporar éstos y otros instrumentos financieros en el proyecto. Plantea la necesidad de incluir financiamiento en los planes, pues no se puede aprobar planes sin financiamiento. En ese sentido, indica que se deben contemplar los contenidos mínimos de la estrategia financiera de cambio climático y situar al Ministerio de Hacienda en los temas que les corresponden.
Protocolo de acuerdo para avanzar en los consensos políticos	Menciona el Protocolo de Acuerdo firmado entre la comisión y el Ejecutivo para la reforma ambiental del 2010 como un ejemplo de lo que debiera hacerse durante la discusión legislativa del PLMCC.
	Marcelo Mena

⁷ Evaluación Ambiental Estratégica

Riesgo	Señala que es necesario visibilizar riesgos, incorporar el principio de transparencia de riesgos climáticos y establecer precios del carbono, lo cual explicita las externalidades y facilita la mitigación y la adaptación, al tener claro el precio del riesgo revela necesidades de adaptación. Lo anterior debiera aplicarse, a su juicio, a los mercados financieros, generando rentabilidad. Subraya la necesidad de establecer mecanismos de modificación/actualización del precio al carbono y permitir modificación por reglamento con procedimiento propio.
Rol del Ministerio de Hacienda y doble control, competencias	Ministerio de Hacienda no tiene razón para suscribir reglamentos en las materias que indica el PLMCC, pues ya se pronuncia como miembro del CMS. Señala que establecer mecanismos de compensación en normas de emisión es cuestionable y que el impuesto verde ya es suficiente. No es necesario explicitar qué normas pueden ser impugnables ante el Tribunal Ambiental, lo cual podría aparecer como un incentivo a la judicialización.
Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y Cambio Climático - CMSCC	Indica que los reportes no tienen por qué ser aprobados por Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y que el reglamento de planes de cuencas debería pasar por la aprobación del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y ser firmado por el MMA.
Propuesta para el Comité Científico	Indica que el Comité Científico debería contar con miembros permanentes representativos de los centros de excelencia del país.
Rol de los CORECC y gobernadores	Los CORECC requieren de la presencia del gobernador.
Ausencia de la regulación del FPA ⁸	El FPA no debería utilizarse solamente como fondo de financiamiento de la acción climática Ya que compite con el financiamiento hacia la ciudadanía y que no debiera ser el método de financiamiento
Estrategia Financiera y transparencia	Señala que la estrategia de financiamiento debería entregar principios de regulación y obligaciones a Ministerio de Hacienda, formalizando compromisos como los de Helsinki (transparentar gasto climático, incorporar el riesgo climático en planificación fiscal, en compras públicas, en inversión pública y regular el sector Financiero).
Competencias actuales del MMA en materia de normas de emisión, aguas, entre otros	Sugiere dotar a la Superintendencia de Servicios Sanitarios o MMA de competencias para establecer estándares de eficiencia hídrica.
Acuerdo de Escazú	Subraya la importancia de firmar el Acuerdo de Escazú.
Ronda de preguntas	
Ximena Órdenes	Realiza comentarios sobre que: se debe priorizar el cambio climático y las políticas de largo plazo; el Ministerio de Hacienda afecta el equilibrio entre sectores; la participación ciudadana y la descentralización deben

⁸ Fondo de Protección Ambiental

	<p>ser centrales; el agua es un recurso esencial y no puede depender exclusivamente del MOP; y, se debe lograr un acuerdo político para aprobar indicaciones. Con relación a los ministerios de Hacienda y Desarrollo Social, ¿podrían ser útiles los PMG⁹? En temas de descentralización, consulta a invitados sobre cómo ven una estructura que fortalezca los CORECC.</p>
Isabel Allende	<p>Señala que la elaboración de normas de calidad y emisión actualmente tardan bastante, que son inferiores a los estándares internacionales y no se define adecuadamente la fiscalización. Entonces, considerando la pandemia y las zonas de sacrificio, por qué se tarda tanto en elaborar las normas y si tiene relación con problemas respiratorios. Por último, qué significaría para el país avanzar en acción climática.</p>
Alfonso de Urresti	<p>Señala que hay una dispersión en la norma y atribuciones en diferentes entidades, entonces, ¿cuáles pueden ser los elementos para fortalecer el entendimiento de que el MMA es un eje central? Sobre la baja incidencia de los CORECC, ¿cómo se podrían fortalecer? En materia de los PERHC, ¿de qué manera se pueden precisar unidades para avanzar más rápidamente?, quizás es necesario establecer un plan común, diferenciar por territorio o zona, o realizar todos a la vez.</p>
Respuestas	
Ana Lya Uriarte	<p>Señala que definir el PLMCC como prioritario es un factor clave para el éxito o fracaso de la LMCC. Responde que el estado ambiental sí tiene correlación con la salud de las personas, y que los análisis de impacto económico y social son los que hacen primar otro criterio distinto a la protección ambiental. Indica que le preocupa el Ministerio de Hacienda porque es necesario darle más importancia a la lucha contra el cambio climático y a los beneficios que esta genera. Agrega que, para fortalecer la institucionalidad ambiental, se deben restaurar las competencias que le dan peso político al MMA. Finalmente, sí es posible que el delegado presidencial sea quién aprueba los planes regionales.</p>
Pablo Badenier	<p>Señala que el PLMCC debilita la institucionalidad ambiental porque no hace uso de los instrumentos que ya existen y cede la elaboración e implementación de los planes sectoriales. Agrega que es cierto que el procedimiento para elaborar normas de emisión es lento, pero que modificarlo no requiere de una ley, sino una modificación administrativa-reglamentaria. Comparte que hay una dispersión de normas y atribuciones, pero da particular énfasis a la necesidad de quitar al MOP la elaboración de los PERHC, pasarlos al MMA y elaborarlos colaborativamente. La ausencia del Ministerio de Hacienda en la elaboración detallada de la estrategia financiera le parece preocupante.</p>
Marcelo Mena	<p>Indica que la acción climática es exitosa cuando se incorporan los ministerios, que darles atribuciones es bueno siempre que asuman compromisos. El Ministerio de Hacienda debe tener un rol efectivo en</p>

⁹ Programas de Mejoramiento de la Gestión

	<p>guiar la inversión pública incorporando el criterio climático. Respecto al Ministerio de Desarrollo Social, puede tener un rol en el control y definición del precio social del carbono, y puede colaborar con programas de resiliencia que reconozcan el riesgo climático. Le parece que trabajar un PMG de cambio climático sería una muy buena medida.</p>
<p>Carolina Schmidt</p>	<p>PLMCC da poder transversalmente a MMA. Establece una meta muy clara y metas sectoriales con sus respectivos planes que los obliga a tomar acciones. Respecto a la Evaluación Ambiental Estratégica, el PLMCC obliga a que el criterio cambio climático sea incorporado. Comparte que transparentar el riesgo permite trabajar a una velocidad mayor. Sobre el rol del Ministerio de Hacienda, es cierto que controla pues tiene la obligación de manejar los recursos, señala que sacar su firma de los reglamentos significaría quitarles el financiamiento. Comparte que se debe presentar mayor detalle sobre la Estrategia Financiera. De acuerdo con que el MMA se involucre más en materia de recurso hídrico. Respecto a las normas, el MMA se encuentra trabajando en acotar los plazos. Por último, el PLMCC obliga a los sectores a incorporar la participación ciudadana en la elaboración de los planes.</p>