

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

Fecha	25-06-2020
Etapa	Primer Trámite Constitucional
Comisión	COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y BIENES NACIONALES DEL SENADO: Allende Bussi, Isabel; Durana Semir, José; Prohens Espinosa, Rafael, De Urresti Longton, Alfonso.
Tema de discusión	Continuar con el estudio del proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que fija la Ley Marco de Cambio Climático (PLMCC).
Senadores Asistentes	Allende Bussi, Isabel; Órdenes Neira, Ximena; Prohens Espinosa, Rafael; De Urresti Longton, Alfonso.
Invitados	SOCIEDAD CIVIL: Rodrigo Herrera, secretario de la Mesa Ciudadana para el Cambio Climático; Katta Alonso, de la Agrupación Mujeres en Zonas de Sacrificio en Resistencia.
	ACADEMIA: Jorge Femenías, Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC).
	SECTOR PRIVADO: Sin representantes.
	SECTOR PÚBLICO: Sin representantes.
Asistentes	Senador David Sandoval; Ministra y equipo jurídico del Ministerio de Medio Ambiente (MMA).
Temas Tratados	MARCO INSTITUCIONAL: Crítica a la reforma del Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental; Crítica a las atribuciones del Delegado Presidencial; Preocupaciones por rol del Consejo de Ministros y de los Ministerios de Hacienda y Obras Públicas.
	INSTRUMENTOS: Ausencia del principio preventivo y quien contamina paga, falta de aplicabilidad del precautorio; Precisar definiciones de norma de emisión; Conservar la posibilidad excepcional de incumplimiento justificado de los objetivos sectoriales ; Necesidad de complementar el objetivo de la ley y de fortalecer enfoque de DDHH; Necesidad de fortalecer sistema de riesgos; Falta de principios y la definición de conceptos relevantes; Precisar definiciones de la norma de emisión y los certificados; Falta de desarrollo de instrumentos financieros; Urgencia de una norma de emisión de Gases de Efecto Invernadero.
	GOBERNANZA Y PARTICIPACIÓN: Firma del Tratado de Escazú.
	OTROS: Necesidad de incluir la urgencia climática; Revisar las normas de calidad y emisión existentes.
Principales puntos de controversia (listado)	<ul style="list-style-type: none"> ● Ausencia del principio preventivo y quien contamina paga, falta de aplicabilidad del principio precautorio ● Crítica a la reforma del Servicio de Evaluación de Impacto

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.

	<p>Ambiental</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Crítica a las atribuciones otorgadas al Delegado Presidencial ● Necesidad de precisar definiciones de la norma de emisión ● Necesidad de conservar la posibilidad de excepcionalidad en los sectores ● Necesidad de incluir el concepto de urgencia climática ● Necesidad de complementar el objetivo de la Ley con las principales metas de mitigación y adaptación y fortalecer su enfoque de DDHH ● Necesidad de fortalecer medidas de riesgos ● Falta de principios y de riesgos ● Firma del Tratado de Escazú ● Preocupaciones por el rol del Consejo de Ministros y de los Ministerios de Hacienda y Obras Públicas ● Necesidad de precisar definiciones de la norma de emisión y los certificados ● Falta de desarrollo de instrumentos financieros ● Urgencia de una norma de emisión de GEI y de revisar las normas de calidad y emisión existentes
Propuestas legislativas	<p>Perfeccionar aplicabilidad de principios; Incorporar los principios preventivo, quien contamina paga, participativo, responsabilidad y manejo adaptativo; Incluir los conceptos grupos vulnerables, riesgos vinculados al cambio climático, soluciones basadas en la naturaleza y ambición climática; revisar atribuciones del Delegado Presidencial, Precisar definición de la norma de emisión; Modificar título de la ley; Realizar consulta indígena; incorporar en el objetivo las principales metas de mitigación, la protección de los derechos humanos y explícitamente la adaptación; Fortalecer medidas relacionadas a riesgos; Ratificar el Acuerdo de Escazú; Potenciar a los gobiernos regionales y locales; Precisar definiciones de la norma de emisión y los certificados; Potenciar instrumentos financieros; Eliminar Consejo de Ministros de tramitación ambiental.</p>
Sugerencias de invitados	No hubo sugerencias.
Resultados/Acuerdos de sesión	No hubo acuerdos relacionados al proyecto.
Enlace video sesión	https://n9.cl/3n0p
Enlace presentaciones	https://n9.cl/xwclo
Detalle de la discusión	
<p>Descripción de la discusión: La sesión es realizada por videoconferencia y es moderada por la senadora Ximena Órdenes. Se realizan tres exposiciones: comienza Jorge Femenías, continúa Rodrigo Herrera y, finalmente Katta Alonso. Al finalizar las presentaciones, se realizan preguntas a los exponentes por parte de los senadores presentes.</p>	

Punto de controversia	Discusión
Tema	Actor/planteamiento
	Jorge Femenías, Facultad de Derecho, PUC.
Ausencia del principio preventivo y quien contamina paga, robustecer el principio precautorio	Indica que los principios deben ser incorporados en cada una de las normas con prescripciones precisas que los apliquen para que realmente sean eficaces y útiles. Con relación al principio precautorio, señala que su enunciado no permite explicar la manera en que se debe aplicar. También, llama a incorporar el principio preventivo y el de quien contamina paga.
Crítica a la reforma del Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)	Invita a recordar que el SEIA es un instrumento de gestión de tercer nivel, pensado para evaluar proyectos específicos y no resolver problemas de política pública. Señala que la mejora no debe darse en el SEIA, sino que en otros instrumentos de primer y segundo nivel, ya que el cambio en un proyecto específico sería residual para el objetivo que se persigue.
Crítica a las atribuciones del Delegado Presidencial	Señala que es necesario revisar la coherencia de las atribuciones otorgadas al Delegado Presidencial con la reforma a la Ley de Gobiernos Regionales. Indica que se debe justificar que la norma no le quita poder a la gobernanza regional.
Precisar definiciones de norma de emisión	Sobre la norma de legitimación activa para reclamar de las normas de emisión, señala que en ella se comete un error común. Indica que es necesario precisar el tipo de perjuicio ante los cuales se puede reclamar, proponiendo que sean los que afecten un derecho subjetivo o a un interés jurídicamente tutelado de naturaleza ambiental.
Conservar la posibilidad de excepcionalidad en los sectores	Señala que la norma establece la posibilidad de que los sectores se exceptúen para el cumplimiento de la meta. Le parece prudente que los sectores puedan exceptuarse por razones socioambientales o socioeconómicas, ya que no se debe pretender avanzar en desmedro del desarrollo material y espiritual de las personas.
	Rodrigo Herrera, de la Mesa Ciudadana para el Cambio Climático
Necesidad de incluir la urgencia climática	El PLMCC debe incorporar la urgencia y emergencia climática de forma expresa. Propone incorporarlo en el título de la ley.
Necesidad de complementar el objetivo de la ley y de fortalecer enfoque de DDHH	Señala que la ley debe respetar los derechos humanos de las personas. En este sentido, el proyecto requiere realizar la respectiva consulta indígena y garantiza la participación de grupos más vulnerables. Propone incorporar en el objetivo la protección a los derechos humanos, junto con las principales metas de mitigación y explícitamente la adaptación.
Necesidad de fortalecer medidas de riesgos	Para cumplir la meta de captura de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) comprometidos en la Contribución Determinada a nivel Nacional (NDC), es necesario potenciar y fortalecer todas las medidas relacionadas a riesgos, dado que los eventos extremos (como los

	incendios) pueden significar fuertes cantidades de emisiones.
Falta de principios y conceptos	Es necesario incluir los principios de participación ciudadana, responsabilidad y manejo adaptativo. También, con relación al artículo 3 sobre definiciones, sugiere incluir los siguientes conceptos: grupos vulnerables, riesgos vinculados al cambio climático, soluciones basadas en la naturaleza y ambición climática.
Firma de Escazú	Persisten las dudas sobre si están garantizados los adecuados niveles de participación en la serie de instrumentos de gestión que el proyecto va a desarrollar a nivel nacional. Se requiere participación temprana, efectiva y vinculante (Firma del Acuerdo de Escazú).
Preocupaciones por rol del Consejo de Ministros y de los Ministerios de Hacienda y Obras Públicas	Observa con preocupación el rol del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático (CMSCC), ya que existe desconfianza por su rol político y técnico cuando existen ministerios con intereses opuestos (conservación medioambiental versus promoción de la producción). También, cuestiona el rol del Ministerio de Hacienda para suscribir o pronunciarse sobre la serie de reglamentos que están en el proyecto de ley, ya que cataloga como excesiva su dominancia. También, señala que es contraproducente que el Ministerio de Obras Públicas esté a cargo de lo relacionado a los Planes Estratégicos de Recursos Hídricos en Cuencas (PERHC), dado que el agua es uno de los principales elementos vinculados a la pobreza, por lo que debe ser mirado de forma integral.
Crítica a las atribuciones del Delegado Presidencial	Señala que la figura de los Delegados Presidenciales en el PLMCC choca con los gobiernos regionales competentes, dado que se busca imponer un instrumento cuando existe toda una estructura regional. El PLMCC debe desarrollar el rol, los recursos y la información, entre otros, de los municipios y gobiernos regionales.
Precisar definiciones de la norma de emisión y los certificados	Resulta adecuado que se considere los contaminantes climáticos de vida corta en las normas de emisión. Sin embargo, se refiere a que la leña no debe ser mirada únicamente como un contaminante atmosférico que afecta a la salud, sino verlo desde su origen, contemplando asuntos culturales y territoriales. Sobre los certificados, indica que deben ser trabajadas sus definiciones porque son confusas y ambiguas.
Falta de desarrollo de los instrumentos financieros	Señala que el Fondo de Protección Ambiental y los distintos instrumentos financieros no van a solucionar los problemas del cambio climático, pero igualmente deben ser potenciados.
	Katta Alonso, Mujeres de Zonas de Sacrificio en Resistencia
Urgencia de una norma de emisión de GEI y de revisar las	Señala que es urgente una norma que permita regular las emisiones de GEI, como también revisar las ya existentes homologando los estándares de la Organización Mundial de la Salud. Sin embargo, expresa sus dudas

normas de calidad y emisión existentes	sobre su efectividad dado que la institucionalidad ha demostrado su incapacidad para revisar las normas de calidad y emisión ya existentes.
Firma de Escazú	Señala que la participación ciudadana en el proyecto es cosmética. Realza la necesidad de ratificar el Acuerdo de Escazú.
Crítica al CMSCC	Indica como fundamental eliminar la participación del CMSCC en las tramitaciones ambientales y que su rol sea asumido por el parlamento.
Preguntas y/o comentarios de los Senadores y Senadoras	
Isabel Allende	Expresa a la Ministra que es necesario avanzar en normas de calidad de suelo, aire y agua.
Ximena Órdenes	Le consulta a Jorge Femenías por su comentario de que el PLMCC es antropocentrista: ¿Sugiere algún cambio en la redacción del objetivo? También, sobre las competencias del Delegado Presidencial: ¿Se debería delegar sus competencias al Gobernador Regional, a los Comités Regionales de Cambio Climático (CORECC) o alguna otra instancia? Le consulta a Rodrigo Herrera: ¿Cómo incorporar en el PLMCC la idea de un nuevo modelo de desarrollo? También, en materia de agua: ¿Cómo dar más coherencia con la Reforma al Código de Aguas?
Respuestas	
Carolina Schmidt	PLMCC se construyó con una inédita participación ciudadana temprana para abordar adecuadamente la urgencia del cambio climático. Con relación al perfeccionamiento del proyecto, concuerda con que la Estrategia Financiera debe ser especificada y que se debe fortalecer el vínculo del MMA en materia de aguas. Sobre la participación ciudadana, señala que por primera vez en una ley establece procesos formales y obligatorios para todos los ministerios. Con relación a las zonas de sacrificio, señala que el año pasado se elaboró un plan de descontaminación con amplia participación ciudadana y con carácter urgente. Señala que no es suficiente, y se están elaborando planes para establecer más exigencias. Sobre la tardanza de la revisión y actualización de diferentes normas, indica que comparte la preocupación y la urgencia de abordarlo, pero que se dificulta actualizar sin conocer los resultados de la norma anterior. Agrega que es más urgente avanzar en normas de emisiones que en normas de calidad de aire.
Jorge Femenías	Sobre la visión antropocéntrica, le parece positivo que el PLMCC la tenga, ya que se debe propender en primer lugar a la integridad material y espiritual de las personas. Sobre el Delegado Presidencial, indica que debe ser coherente a la reforma a la ley de gobiernos regionales. Sobre los principios, es positivo que sean inspiradores, pero es más valioso que se

	incorporen en los artículos con mayor materialidad.
Rodrigo Herrera	Sobre cómo incluir la idea de un nuevo modelo de desarrollo en el PLMCC, señala que entiende que una ley marco no se puede hacer cargo de todo, pero sí puede incluir una mirada más biocéntrica, reflejado en el objetivo de la ley y en los principios. Sobre el agua, señala que existen muchas normas y medidas que van cambiando en los distintos gobiernos, lo cual debe abordarse. Finalmente, indica que ve con preocupación que todo el esfuerzo del MMA choque con la inercia de otros sectores.
Katta Alonso	Responde a la Ministra, señalando que el plan de contaminación ha sido insuficiente y no responde a los estándares europeos. Señala que se elaboren y actualicen las normas de calidad (suelos, aguas marinas) son fundamentales para la vida.