

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

Fecha	16-04-2020
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), 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 (LMCC).
Senadores Asistentes	La totalidad de senadores integrantes de la Comisión.
Invitados que asisten	SOCIEDAD CIVIL: No hay invitados
	ACADEMIA: Maisa Rojas (CR) ²
	SECTOR PRIVADO: Jorge Cash ²
	SECTOR PÚBLICO: Sin representantes
Asistentes	Ministra del Medio Ambiente, Carolina Schmidt; la jefa de la División Jurídica del Ministerio de Medio Ambiente, Paulina Sandoval, y el asesor legislativo del Ministerio Medio Ambiente, Pedro Pablo Rossi (estos dos últimos acompañaban a la ministra).
Temas Tratados	MARCO INSTITUCIONAL: Principio de Seguridad Hídrica (enfoque en Dirección General de Agua), Descentralización, Consejo de Ministros.
	INSTRUMENTOS: Sin información.
	GOBERNANZA: Sin información.
	OTROS: Relación contaminación y cambio climático; Necesidad de un acuerdo político similar al de 2010 y falta de control del riesgo; Plataforma de vulnerabilidad climática; Financiamiento; Eliminación de artículo sobre incremento de la meta; Plazos para definir reglamentos y estrategia de largo plazo.

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 Invitado en su calidad de ex fiscal del Ministerio de Medio Ambiente. Actualmente jefe de área de medio ambiente en Estudios Jurídicos Elías Abogados.

Principales puntos de controversia (listado)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Principio de Seguridad hídrica 2. Plataforma de vulnerabilidad climática 3. Descentralización 4. Financiamiento 5. Eliminación de artículo sobre incremento de la meta 6. Relación contaminación y cambio climático 7. Necesidad de un acuerdo político similar al de 2010 8. Consejo de Ministros para la sustentabilidad 9. Plazos para definir reglamentos y estrategias de largo plazo 10. Falta de control del riesgo
Propuestas legislativas	<ul style="list-style-type: none"> - Normas de calidad del aire y suelo (Isabel Allende) - Cambios al Código de Aguas (Maisa Rojas) - Impuesto Verde se destine a financiamiento da LMCC (Rafael Prohens) - Estrategia Nacional de Financiamiento tuviese una partida presupuestaria anual, que fuera regional y municipal (Maisa Rojas) - Artículo sobre incremento de la meta en LMCC (Maisa Rojas) - Instrumentos de gestión o medición del riesgo en la LMCC (Jorge Cash)
Sugerencias de invitados	Maisa Rojas sugiere invitar a Laura Gallardo, en su calidad de experta en calidad del aire y suelo (normas)
Resultados/Acueros de sesión	Continuará su estudio en una próxima sesión.
Enlace video sesión	tv.senado.cl/tvsenado/comisiones/permanentes/medio-ambiente/comision-de-medio-ambiente-y-bienes-nacionales/2020-04-16/113321.html
Enlace presentaciones³	senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=13191-12#
Detalle de la discusión	
<p>Descripción de la discusión: La sesión parte a las 11:40 h. Fue realizada por videoconferencia. El presidente de la comisión, Alfonso de Urresti, moderaba la discusión. Al comienzo se informa que Pablo Badenier no pudo asistir a la sesión. En primer lugar, expone Maisa Rojas, y en cuanto termina su exposición el resto le hace preguntas. Se retira una vez que termina su intervención. Luego expone Jorge Cash, una vez que termina el resto le hacen preguntas específicas. Finalmente, se hacen preguntas dirigidas a la ministra de Medio Ambiente, quien las responde, dando término a la sesión a las 13:40 h.</p>	
Punto de controversia	Discusión
Tema	Actor/planteamiento

³ Más información sobre las presentaciones. <https://cutt.ly/zyugNVe>

<p>1. Seguridad Hídrica</p>	<p>Maisa Rojas En primer lugar, valora que se haya incorporado en el proyecto (no estaba presente en anteproyecto). No obstante, señala que “cabe la duda que este principio se pueda implementar sin hacer cambios en Código de Aguas”. Indica que la seguridad hídrica no es consistente ni coherente con el Código de Aguas.</p> <p>Alfonso de Urresti Señala que es un asunto que se está abordando en la Comisión de Constitución, específicamente la próxima semana habrá una nueva sesión (tras haber pasado por las Comisiones de Agricultura y de Recursos Hídricos).</p> <p>Rafael Prohens Señala que actualmente no es bueno que la Dirección General de Aguas esté bajo el alero del Ministerio de Obras Públicas, que la idea de cambiarlo al Ministerio de Agricultura o Medio Ambiente sería más conveniente para abordar mejor las políticas públicas.</p> <p>Jorge Cash Señaló vagamente que este punto es importante, pero que Maisa Rojas lo explicó adecuadamente.</p>
<p>2. Plataforma de vulnerabilidad climática</p>	<p>Maisa Rojas Señala que es bueno que esté presente en el proyecto, pero que se debe asegurar la mantención y actualización permanente de esta plataforma. Agrega que debe estar vinculada al nuevo Ministerio de Ciencia, Conocimiento e Innovación y a su observatorio de cambio climático, pues proporciona datos y proyecciones al respecto. Deben coordinarse y mantenerlo en el tiempo.</p>
<p>3. Descentralización</p>	<p>Maisa Rojas Señala que la ley presenta una estructura más definida sobre el rol de los CORECC⁴ y municipalidades, pero que “hay espacio para avanzar más decididamente a la descentralización”. También, más relacionado a financiamiento (tema 4) señala que la Estrategia Nacional de Financiamiento debiese incorporar financiamiento directo a las municipalidades y órganos regionales, para lograr coherencia con la necesidad de vincular a los diferentes niveles de gobierno de manera concreta, y no hacerlo a través de co-beneficios.</p> <p>Alfonso de Urresti Le consulta a Rojas ¿Cómo ha visto la experiencia descentralizadora en otros países? ya que lo que él ha visto que son “burocracias de funcionarios reunidos” para hacer justificar el viático. Que, finalmente, lo que observa son réplicas de las autoridades centrales.</p> <p>Maisa Rojas Funcionamiento de órganos regionales es disímil en los distintos países, por la diversidad que presentan y diferentes capacidades. Invita a</p>

⁴ Comité Regional de Cambio Climático - CORECC

	<p>aprovechar el Ministerio de Ciencia en regiones para que se encarguen de la coordinación, y que sus expertos colaboren en la elaboración de planes regionales. “Hay que ir avanzando hacia un gobierno multinivel”, que es una corriente muy clara en la literatura en Chile e internacionalmente. Señala que en el país la descentralización es creciente (aunque lenta) y el cambio climático es una oportunidad, ya que la adaptación representa una urgencia sobre todo a nivel regional y local.</p> <p>Jorge Cash Señala que es un modelo centralizado. Que las instituciones regionales son simbólicas, la composición burocrática de sus integrantes no representa un avance, solo justifica el pago del viático, tal como señaló De Urresti. Finalmente es una coordinación para la elaboración de los planes regionales con autoridades políticas del ejecutivo, incluyendo al gobernador y delegado presidencial. “vamos a generar una tensión”” Pugnadas de poder”. Señala que hay superposición de competencias para la implementación de la ley.</p> <p>Ximena Órdenes CORECC son meras declaraciones, cumplen con informar al gobierno central. Esta ley es una tremenda oportunidad para tratar el problema con los territorios.</p> <p>Carolina Schmidt Señala que hay avance en los CORECC, que la LMCC uniforma su composición y regula su funcionamiento. Señala que los planes regionales no pasan por el consejo de ministros y que se incorpora la variable de cambio climático en la regulación del ordenamiento territorial.</p>
<p>4. Financiamiento</p>	<p>Maisa Rojas Expone que en el proyecto se quitó algo que sí estaba en el anteproyecto: la evaluación de resultados anuales de la Estrategia Nacional de Financiamiento (ENF) por parte de la Dirección de Presupuesto. Señala que esto sería muy útil para evaluar los costos que tiene el cambio climático relacionado a pérdidas y daños. Conocer los costos va en línea con la información necesaria para avanzar a entender todo lo que significa el cambio climático en Chile. Además, durante el proceso de consulta ciudadana, se sugirió que la ENF tuviese una partida presupuestaria anual, y que no solo fuese sectorial, sino que regional y municipal (por lo argumentado en el tema de descentralización). Señala que la parte financiera quedó debilitada y que es crítico para la adaptación. Para avanzar en adaptación es necesario que quede amarrado en el presupuesto, sin que quede en tercer o quinto lugar.</p> <p>Rafael Prohens Se refiere al impuesto verde. “Somos buenos para poner impuestos, pero no van para ministerios en sí”. Indica que se debe lograr que el porcentaje del bono verde se destine para el financiamiento de lo que se está discutiendo.</p> <p>Jorge Cash</p>

	<p>En la ENF todo queda como un presupuesto sectorial. Es algo que hay que desarrollar. Es difuso, poco seguro y claro el rol de los ministerios. Se requiere fortalecer el área presupuestaria.</p> <p>Ximena Órdenes Es urgente buscar estrategias presupuestarias que no tengan que esperar la promulgación de la ley de cambio climático.</p> <p>Carolina Schmidt Señala que la NDC⁵ contiene una estrategia financiera, y esta es revisada cada cinco años. Además, Hacienda firma el presupuesto sectorial, lo que empuja su debida ejecución.</p>
5. Eliminación de artículo sobre incremento de la meta	<p>Maisa Rojas Se eliminó el artículo del anteproyecto sobre revisión de la meta, frente a la necesidad de acelerar procesos, o cumplir con nuevos compromisos internacionales o por nuevas ciencias. Incluso, en el proceso de consulta ciudadana se sugirió definir las responsabilidades para la revisión de la meta y definir el rol del comité científico en esto. Su eliminación impide que sea una ley más flexible.</p>
6. Relación contaminación y cambio climático	<p>Isabel Allende Le consulta a Rojas cuál es la relación entre contaminación y cambio climático. Indica que, si bien se debe fortalecer la institucionalidad en materia climática, aún tiene sus debilidades e insuficiencias. Faltan normas de calidad “importantísimas” como de suelo o agua. Así, ¿cómo puede cumplirse el derecho a un medio ambiente libre de contaminación? E indica que, según lo que dijo el actual subsecretario de medio ambiente, no está contemplado por el gobierno sacar estas normas. Frente a esta consulta, Rojas recomienda invitar a Laura Gallardo del (CR)², que es experta en el tema. Pero que sí hay relación.</p> <p>Jorge Cash Las leyes de normas de emisión y planes de descontaminación están desactualizados e, incluso, obsoletos. Hay muchas cosas que se pueden revisar aprovechando la instancia.</p> <p>Carolina Schmidt Existe vinculación entre cambio climático y contaminación. NDC establece como meta reducir el 25% de la contaminación por carbono negro, y eso tiene implicancia directa.</p>
7. Necesidad de un acuerdo político similar al de 2010	<p>Jorge Cash Señala que si no hay acuerdo-liderazgo político, se va a estar muchos años tramitando esta ley. Señala que se requiere un acuerdo político como el del año 2010 para cambiar la institucionalidad ambiental, esto es, no votar hasta que exista un protocolo de acuerdo. Faltan acuerdos específicos, sobre todo con el sector productivo que es el que más debe hacer cambios. El protocolo de acuerdo facilitará que esto avance, señala que no es una ley más, sino que significa una revisión de la toda una</p>

⁵Contribuciones Determinadas a nivel Nacional (NDC por sus siglas en inglés)

	<p>institucionalidad para proyectarse al 2050 pero que tiene sus bases en una ley de los 90.</p> <p>Ximena Órdenes Que la LMCC no se convierta en una declaración de intenciones. Algo que es transversal como el cambio climático obliga a un cambio a nivel estructural del Ministerio de Medio Ambiente. “el gran desafío de la ley es la gobernanza”</p> <p>Rafael Prohens El cambio climático es un paraguas al que toda la sociedad debe acomodarse. Si no lo entendemos así, será una ley más. Es un esfuerzo que se va a aplicar a todos los sectores productivos y no van a poder quitárselo por la vía legal.</p>
8. Consejo de Ministros	<p>Jorge Cash Señala que toda la institucionalidad queda bajo el alero del Consejo de Ministros, y por su composición, es favorable para el sector productivo. La mayoría está mal balanceada de tal forma que no privilegia leyes agresivas para la adaptación y mitigación. Todo depende del visto bueno del Consejo. Señala que, bajo la misma institucionalidad, el ejecutivo tiene veinte nuevas competencias, y todas bajo el alero del Consejo de Ministros.</p>
9. Plazos para definir reglamentos y estrategia de largo plazo	<p>Jorge Cash Ligado al tema siete, señala que el ejecutivo tiene competencia en 20 materias de potestad reglamentaria, además, el plazo de un año para definir la estrategia de largo plazo. Eso lo ve irreal, considerando que para realizar esta última, debe contar con la definición de todos los reglamentos que también están bajo su competencia. Considera grave el aspecto de los plazos.</p>
10. Falta de control del Riesgo	<p>Jorge Cash Señala que no hay instrumentos de gestión (<i>o medición</i>) del riesgo en el proyecto, solo se menciona dos veces vagamente, dejando la impresión de que no hay preparación para el control del riesgo. le parece bastante sensible esta omisión, considerando que Chile tiene 7 de 9 factores de vulnerabilidad.</p>