

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

Fecha	16-06-2020
Etapa	Primer Trámite Constitucional
Comisión	COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y BIENES NACIONALES DEL SENADO: Allende Bussi, Isabel, Durana Semir, José, Órdenes Neira, Ximena, Prohens Espinosa, Rafael, 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, Durana Semir, José, Órdenes Neira, Ximena, Urresti Longton, Alfonso.
Invitados	SOCIEDAD CIVIL: Flavia Liberona, Directora Ejecutiva de la Fundación Terram; Sara Larraín, Directora Ejecutiva de Chile Sustentable.
	ACADEMIA: Sin información.
	SECTOR PRIVADO: Sin información.
	SECTOR PÚBLICO: ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL: José Luis Samaniego, director de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL ² .
Asistentes	Senador David Sandoval Plaza; Ministra Carolina Schmidt y equipo jurídico del Ministerio del Medio Ambiente (MMA).
Temas Tratados	MARCO INSTITUCIONAL: Excesiva sectorización; Críticas a la institucionalidad; Rol coordinador del MMA.
	INSTRUMENTOS: Necesidad de establecer plazos anuales; Énfasis en los procesos y no en los resultados; Definiciones laxas frente al incumplimiento de metas sectoriales y flexibilidad en el cumplimiento que puede afectar el cumplimiento de la meta; Excesiva sectorización; Ausencia de principios de equidad intergeneracional y participativo; Falta de precisión de la norma de emisión y de certificado de reducción de emisiones; Falta de carácter público en sistemas de información; Falta de definición de mecanismos financieros; Falta de vinculación entre instrumentos.
	GOBERNANZA Y PARTICIPACIÓN: Acuerdo de Escazú; Falta de participación ciudadana en instrumentos de acción climática; Retroceso en participación ciudadana. OTROS: Falta de transversalidad de los criterios de mitigación y adaptación entre los sectores; Falta de protección de sumideros y medidas de adaptación; Inadecuado financiamiento.

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 Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas.

<p>Principales puntos de controversia (listado)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Necesidad de establecer plazos anuales ● Definiciones laxas frente al incumplimiento de metas sectoriales ● Excesiva sectorización ● Falta de transversalidad de los criterios de mitigación y adaptación ● Acuerdo de Escazú ● Ausencia de principios de equidad intergeneracional y participativo ● Falta de participación ciudadana en instrumentos de acción climática ● Falta de precisión de la norma de emisión y de certificado de reducción de emisiones ● Críticas a la institucionalidad ● Falta de carácter público en sistemas de información ● Falta de definición de mecanismos financieros ● Falta de protección de sumideros y medidas de adaptación ● Falta de vinculación entre instrumentos del proyecto ● Rol coordinador del MMA ● Retroceso en participación ciudadana ● Inadecuado financiamiento
<p>Propuestas legislativas</p>	<p>Establecer plazos anuales para ajustes y monitoreo de instrumentos; Eliminar flexibilidad en el cumplimiento sectorial y crear mecanismos de compensación entre sectores para evitar la acumulación de incumplimientos; Establecer la posibilidad de compensación de emisión de gases entre sectores; Transversalizar criterios de mitigación y adaptación en los instrumentos de gestión pública; Ratificar Acuerdo de Escazú; Crear una agencia independiente de cambio climático; Establecer el carácter público de los distintos sistemas de información; Agregar los principios de transparencia, descentralización y participación ciudadana, mejorar definición de los ya incorporados; Diversificar y robustecer los Comités Regionales de Cambio Climático; Participación vinculante y ejecutiva de los Municipios; Mejorar participación ciudadana en instrumentos de acción climática; Mejorar metas de mitigación y adaptación y vincularlas a la Contribución Determinada a Nivel Nacional; En la Estrategia Climática de Largo Plazo, preparar las metas de los planes sectoriales para los compromisos del 2030-40; Establecer plazos para la norma de emisión de GEI, cambiar el procedimiento y quitar la aprobación del Ministerio de Hacienda; Eliminar o pasar a transitorio los Certificados de Reducción; Robustecer mecanismos financieros.</p>
<p>Sugerencias de invitados</p>	<p>No hubo sugerencias.</p>
<p>Resultados/Acuerdos de sesión</p>	<p>No hubo acuerdos relacionados al proyecto.</p>
<p>Enlace video sesión</p>	<p>https://n9.cl/07oe</p>
<p>Enlace presentaciones</p>	<p>https://n9.cl/ilbm</p>

Detalle de la discusión	
Descripción de la discusión: La sesión es moderada por el presidente de la Comisión y es realizada por videoconferencia. Comienza con la exposición de José Luis Samaniego, seguido por Flavia Liberona y Sara Larraín. Continúa con una ronda de preguntas, otra de respuestas, hasta finalizar.	
Punto de controversia	Discusión
Tema	Actor/planteamiento
	José Luis Samaniego, director de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL.
Necesidad de establecer plazos anuales	Con relación al artículo 8, señala que se pierde la oportunidad para establecer presupuestos de carbono anuales, y así mantener la coherencia con los plazos de la Estrategia Climática de Largo Plazo (ECLP) y la Contribución Determinada a nivel Nacional (NDC). En este sentido, señala que tanto el Reporte de Acción Climática a Nivel Nacional como los planes sectoriales deberían poner el énfasis en los resultados y no solo de procesos, para aprovechar la oportunidad de realizar ajustes y monitoreo oportunamente cada año.
Facilidades frente al incumplimiento de metas sectoriales	Señala como poco adecuado atribuir demasiada flexibilidad a los sectores en cuanto al incumplimiento de las metas, proponiendo como alternativa establecer la posibilidad de compensación de emisiones entre los sectores, pues de lo contrario se van acumulando incumplimientos que harán difícil cumplir con la meta propuesta.
Excesiva sectorización	La posibilidad de una sectorización extremada puede generar la pérdida de sinergias en la acción transversal tanto para la mitigación y la adaptación. Además, indica que, al establecer presupuestos de carbono sectoriales, se va a privilegiar a los sectores (y a sus respectivos productores interesados) por sobre las personas de los territorios para tener acceso a las funciones de sumidero de la atmósfera nacional, priorizando la lógica economicista. Por consecuencia, no hay referencias bien definidas con relación al presupuesto de carbono en los territorios, lo que debilita el esfuerzo de descentralización y de la participación ciudadana. Al respecto propone una combinación de metas sectoriales y territoriales.
Falta de transversalidad de criterios de mitigación y adaptación	Indica que no se debería hablar de instrumentos de gestión ambiental, sino que todos los instrumentos de gestión pública deben incorporar criterios de mitigación y adaptación al cambio climático. En este sentido, el Sistema Nacional de Inversiones cumple un rol importante para que estos criterios sean considerados desde el inicio y no dejarlo para el final de proceso, durante la evaluación ambiental. Lo mismo pasa con el riesgo de desastres,

	<p>todos los sectores deben internalizar el riesgo para contribuir a las metas de adaptación.</p>
Acuerdo de Escazú	<p>Señala que los principios de transversalidad y de no regresión realizan eco al Acuerdo de Escazú, pero que sigue existiendo desbalances. Sentencia que es más sencillo ratificar el Acuerdo de Escazú.</p>
	<p>Flavia Liberona, Directora Ejecutiva de Fundación Terram.</p>
Ausencia de principios de equidad intergeneracional y participativo	<p>Señala que faltan los principios de equidad intergeneracional (para garantizar un planeta habitable para las futuras generaciones) y el participativo (para establecer mecanismos de participación ciudadana efectivos). En este sentido, el proyecto no incorpora conceptos como justicia climática y derechos humanos, ni incluye procesos de participación indígena. Invita a revisar definición del principio de seguridad hídrica, dado que no establece el uso preferente para consumo humano ni las cantidades recomendadas por la Organización Mundial de la Salud.</p>
Falta de participación ciudadana en instrumentos de acción climática	<p>Señala que en la elaboración de la Estrategia Climática de Largo Plazo no se contempla participación de diversos actores de la sociedad civil, solo se contempla una consulta pública (al igual que la NDC), y en su implementación no se involucra a organizaciones de la sociedad civil ni municipalidades. Los Planes Sectoriales de Mitigación no contemplan participación de la sociedad civil en su elaboración, solo una consulta. El Plan de Adaptación de Recursos Hídricos solo contempla consulta pública, y no involucra activamente a otros sectores, ni a organizaciones locales. El Plan de Acción Regional se financiará regionalmente y serán aprobados por el Delegado Presidencial, lo que dificulta su implementación y la participación ciudadana.</p>
Falta de precisión de la norma de emisión y certificado de reducción de emisiones	<p>Señala que la norma es una buena idea, pero duda que su puesta en práctica resulte como lo planeado. Esto porque su proceso de dictación y actualización difiere demasiado de las normas establecidas por la ley N°19.300, por lo que persistirán los problemas que existen actualmente. Además, no se establecen plazos para su revisión y actualización. Sobre el certificado de reducciones, se señala que el artículo es complejo, además, no se vincula a la reforma tributaria que se implementará a partir del 2023.</p>
Críticas a la institucionalidad	<p>Señala que el artículo 15, con relación al MMA, no establece en sus literales el fomento a la participación ciudadana. Indica que entre las autoridades sectoriales no está presente el Ministerio de Hacienda, lo que resulta necesario dado que la Estrategia Financiera está bajo su responsabilidad y de ella depende la ejecución de las distintas medidas. Señala que el PLMCC duplica las funciones que ya tienen el Consejo Nacional para la Sustentabilidad y el Cambio Climático. Sobre los Comités Regionales de</p>

	<p>Cambio Climático, señala que no contemplan la participación de organizaciones de la sociedad civil a nivel regional.</p> <p>En cuanto a la institucionalidad, propone la creación de una agencia independiente y que sea distinta al MMA, con fuerte componente técnico y financiamiento, que pueda resolver disputas sectoriales y hacer frente adecuadamente a los desafíos que supone el cambio climático.</p>
Falta de carácter público en sistemas de información	<p>Señala que en ninguno de los siguientes sistemas de información se estipula el carácter público, y en algunos no se señala el plazo para su actualización: Sistema Nacional de Inventarios de GEI, Sistema Nacional de Prospectiva de GEI, Sistema de Certificación de GEI, Plataforma de Vulnerabilidad Climática. Además, no se sabe cuándo los ministerios deben enviar la información al MMA ni cuándo debe ser actualizada.</p>
Falta de definición de mecanismos financieros	<p>Indica que la Estrategia Financiera no incorpora de forma específica temas de adaptación o soluciones basadas en la naturaleza. Con relación al Fondo de Protección Ambiental, señala que es pequeño y de bajo impacto, y que carece de criterios de focalización territorial y de continuidad de proyectos exitosos. Sobre los instrumentos económicos para la gestión del cambio climático, no se contemplan claramente en el proyecto.</p>
	Sara Larraín, Directora Ejecutiva de Chile Sustentable
Desprotección de sumideros y medidas de adaptación	<p>Señala que no hay acciones en el PLMCC que protejan los sumideros naturales y que las medidas de adaptación para reducir las vulnerabilidades son bastante débiles.</p>
Falta de vinculación entre instrumentos del proyecto	<p>Indica que las metas sectoriales no tienen un cronograma, ni plazos para alcanzar la carbono neutralidad al 2050. Además, señala que se deben articular los distintos planes sectoriales con todas las políticas que deberían funcionar simultáneamente, para ello, es necesario vincular la supervisión del cumplimiento de metas. Señala que la institucionalidad incluye una multiplicidad de Consejos y Comisiones con funciones de formulación y decisión, pero ninguna facultad de control o verificación del cumplimiento de metas.</p>
Rol coordinador de MMA	<p>Establece que el MMA está limitado a coordinar innumerables pronunciamientos del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, y las nuevas atribuciones requieren más de una decena de reglamentos que demorarán más de una década en ser elaborados.</p>
Centralismo	<p>Señala que existe una limitada representatividad de los Comités Regionales de Cambio Climático (principalmente secretarías regionales ministeriales representantes del Consejo de Ministros) y una sobre representación del Ejecutivo, dado que el Delegado Presidencial estaría a cargo de aprobar los</p>

	planes a este nivel. Existe un rol marginal de los municipios, y destaca la ausencia de la ciencia y la ciudadanía.
Retroceso en participación ciudadana	Señala que el PLMCC es un retroceso en consideración de la legislación vigente (limitado a consultas). Se evidencia la ausencia de involucramiento de pueblos indígenas y de sectores vulnerables.
Inadecuado financiamiento	Existe incerteza sobre el financiamiento, dado que está sujeto a los presupuestos anuales de los distintos ministerios y no establece un presupuesto propio correspondiente a la ley.
Preguntas y/o comentarios de los Senadores y Senadoras	
Isabel Allende	Le consulta a la Ministra: ¿Cómo van a trabajar con el gobierno para mejorar los aspectos señalados en las distintas intervenciones? ¿Se va a tomar un tiempo para revisar este proyecto?
Ximena Órdenes	Le consulta a Sara Larraín y Flavia Liberona: ¿Cómo fortalecer la dimensión territorial e integrar a la sociedad civil en el PLMCC? Le consulta a José Luís: ¿Cómo abordaría los temas presupuestarios bajo las lógicas de una economía verde en tiempos de pandemia? ¿Cómo puede quedar institucionalizado en el PLMCC? Le consulta a la Ministra: ¿Hay voluntad para acotar los horizontes y poner metas más concretas (plazos para revisiones y ejecución)? Le consulta a Flavia: ¿A qué se refiere con una agencia independiente?
José Durana	¿Cuáles deberían ser los principios macro que la ley debe transmitir para que sea operativa?
Alfonso de Urresti	Le consulta a Sara Larraín y Flavia Liberona: ¿Cuál es la importancia que ven en la inclusión de las turberas en la NDC? Le consulta a Flavia Liberona: ¿Cuál es la importancia de los sumideros? Le consulta a José Luís Samaniego: ¿De qué manera se puede exigir el cumplimiento de las metas sectoriales? Le consulta a Sara Larraín: ¿Qué medidas plantea para proteger los sumideros? Le consulta a la Ministra: ¿Cuáles de los proyectos enumerados por Sara Larraín serán abordados con prioridad por parte del gobierno?
Respuestas	
José Luis Samaniego	Los principios que considera fundamentales son: coherencia en todo el sistema a lo largo del tiempo (entre los planes sectoriales, NDC y ECLP) y el cuidado de los DDHH, la participación y la transparencia. Para cumplimiento oportuno de las metas sectoriales, señala que deben estar vinculadas con otros instrumentos y bajo monitoreo anual. También, se debe establecer un sistema de compensaciones y/o de sanción monetaria.

<p>Flavia Liberona</p>	<p>La relevancia de abordar las turberas es que no hay información suficiente sobre su cantidad y el estado en que se encuentran, ni datos sobre la función que cumplen. Además, es necesaria regular la extracción legal e ilegal de la turba. La NDC compromete realizar una revisión de su estado, pero es un compromiso al 2030. En cuanto los principios más relevantes a su criterio, identifica los siguientes: equidad intergeneracional, territorialidad, participativo y científico. Con relación a la propuesta de crear una agencia independiente, señala que Terram nunca ha creído que el Consejo de Ministros sea adecuado para abordar la sustentabilidad y el cambio climático porque son temas que van más allá de medio ambiente. Asimismo, radicar tales asuntos en el MMA no garantiza que otros ministerios se involucren. Si bien, el MMA puede tener responsabilidad política, resulta más conveniente que exista un órgano ejecutor más técnico y con fuerte financiamiento, capaz de resolver disputas sectoriales.</p>
<p>Carolina Schmidt</p>	<p>El proyecto pretende ser un marco regulatorio para la acción climática y alcanzar la carbono neutralidad, por lo mismo, no tiene considerado irse en un nivel de detalle para así dotarla de flexibilidad. Sobre los principios, es primera vez que se establecen los principios de no regresión, progresividad, equidad y transversalidad en una ley chilena. Sobre la participación ciudadana, la ley obliga a levantar procesos de participación en sectores donde antes no se hacía. Señala que la frecuencia de las actualizaciones de los instrumentos es perfectible. Sobre los reportes, se puede avanzar a sistemas que sean más permanentes y frecuentes de tal forma que presenten el estado de avance de los compromisos. Sobre los humedales y sumideros, comparte en que se puede revisar para establecer aportes más concretos de lo que está presente en la NDC. Con relación a la información transparente y abierta a la ciudadanía, le parece importante y que puede ser aclarado en el articulado de la ley. Sobre las definiciones de, por ejemplo, costo-eficiencia vs costo-beneficio, se priorizó el primero porque permitía una mejor implementación a nivel local. Sobre normativas, se está viendo la posibilidad de que el Ministerio de Hacienda no esté involucrado en la normativa. Sobre la voluntad del MMA para mejorar el proyecto, existe el consenso suficiente para hacerlo.</p>
<p>Sara Larraín</p>	<p>Comparte que deben ser incorporados en la ley los sumideros, bosques y humedales, y en este sentido, señala como fundamental avanzar en la ley de biodiversidad para darle estatus importante a las grandes cantidades de hectáreas de áreas protegidas que son las principales fuentes de sumidero. Se debe avanzar en reformas en instrumentos existentes, por ejemplo, los planes de manejo de los bosques.</p>