

# **INFORME ASESORÍA EXTERNA SENADOR JUAN ANTONIO COLOMA**

**SEPTIEMBRE 2021**

## **I. MINUTA PROYECTO DE LEY QUE FIJA LEY MARCO DE CAMBIO CLIMÁTICO., BOLETÍN Nº 13.191-12**

### **I.1 ANTECEDENTES DE TRAMITACIÓN DE LA INICIATIVA<sup>1</sup>**

- i) Fecha de ingreso:** 13 de enero de 2020
- ii) Iniciativa:** Mensaje
- iii) Cámara de origen:** Senado
- iv) Trámite constitucional:** primer trámite constitucional
- v) Trámite reglamentario:** segundo trámite reglamentario. Informe en particular de la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales y de la Comisión de Hacienda, en lo que le corresponda.
- vi) Normas de quórum especial:** El texto del proyecto requiere de los siguientes quóruns de aprobación en particular:

---

<sup>1</sup> Fuente de la información corresponde a el estado de tramitación, oficios e informes de comisiones acerca del proyecto, disponible en <https://senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?#>

- Quórum de ley orgánica constitucional (4/7 de los senadores en ejercicio):
  - Inciso quinto del artículo 14º, oración final del inciso tercero del artículo 15º, y artículo 47º, de conformidad al artículo 77º de la Constitución Política de la República.
  - Incisos quinto y sexto del artículo 17º e inciso final del artículo 22º, inciso final, de conformidad al inciso final del artículo 99º de la Constitución Política de la República.
  - Primera oración del inciso final del artículo 11º, oración final del inciso segundo del artículo 39º, letra o) del artículo 16º, y párrafo primero de la letra a) del artículo 17º, de conformidad al inciso tercero del artículo 111 de la Constitución Política de la República.
  - Artículo 24º, de conformidad al inciso primero del artículo 111º, inciso primero del artículo 113º, y al inciso quinto del artículo 118º de la Constitución Política de la República.
  - Inciso primero del artículo 12º, inciso primero del artículo 25º, y la oración final del inciso segundo del artículo 39º, de conformidad al inciso quinto del artículo 118º, de la Constitución Política de la República.
- Quórum calificado (mayoría absoluta de los senadores en ejercicio):
  - Artículo 51º, de conformidad al numeral 18 del artículo 19º de la Constitución Política de la República.

**vii) Leyes relacionadas con la iniciativa:**

- Constitución Política de la República
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.
- Acuerdo de París, adoptado en la 21ª Reunión de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

- Protocolo de Montreal, de 1987, relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono.
- Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono.
- Ley Nº 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente.
- Ley Nº 20.417, que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente.
- Ley Nº 20.600, que crea los Tribunales Ambientales.
- DFL Nº 1, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, promulgado el año 2000 y publicado el año 2001, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley Nº 18.575, orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.
- Ley Nº 19.880, establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado.
- Ley Nº 20.096, que establece mecanismos de control aplicables a las sustancias agotadoras de la capa de ozono.
- Ley Nº 20.500, sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública.
- DL Nº 1939, que fija normas sobre adquisición, administración y disposición de bienes del Estado.
- Decreto Nº 1, de 2013, del Ministerio del Medio Ambiente, que aprueba reglamento del registro de emisiones y transferencias de contaminantes.
- DFL Nº 1, del 2005, del Ministerio del Interior, que fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley Nº 19.175, orgánica constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.
- DL Nº 3.500, que establece un nuevo sistema de pensiones.
- Ley Nº 20.712, sobre administración de fondos de terceros y carteras individuales.
- Ley Nº 18.045, de mercado de valores.

**viii) Votaciones:**

- *Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del Senado, primer informe (julio 2020):*
  - En general: aprobado con 5 votos a favor, 0 en contra, 0 abstención.  
Votaron por la afirmativa: I. Allende, X Órdenes, A. De Urresti, J.M. Durana y R. Prohens.
- *Sala del Senado (diciembre 2020):*
  - En general: aprobado con 41 votos a favor, 0 en contra, 0 abstención.  
Votaron por la afirmativa: I. Allende, C. Alvarado, C.G. Aravena, P. Araya, C. Bianchi, J. Castro, F. Chahuán, J.A. Coloma, A. De Urresti, J.M. Durana, L. Ebensperger, A. Elizalde, R. Galilea, A. García-Huidobro, J. García, G. Girardi, C. Goic, A. Guillier, F. Huenchumilla, J.M. Insulza, F. Kast, R. Lagos, J. I. Latorre, J.P. Letelier, C. Montes, I. Moreira, A. Muñoz, A. Navarro, X. Órdenes, M. J. Ossandón, J. Pizarro, R. Pohens, Y. Provoste, K. Pugh, J. Quintana, R. Quinteros, X. Rincón, M. Sabat, D. Sandoval, J. Soria, E. Von Baer.
- *Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del Senado, segundo informe (agosto 2021):*
  - En particular: modificaciones aprobadas por unanimidad de los miembros presentes con excepción de las siguientes indicaciones:
    - Indicación 552 ter, que establece sanciones a la jefatura o jefe superior del órgano o servicio de la Administración del Estado por el incumplimiento o el atraso en el cumplimiento por un plazo superior a seis meses de las metas previstas en la iniciativa, previa instrucción de una investigación sumaria o sumario administrativo, llevado por la Contraloría General de la República, de acuerdo a las normas de su

ley orgánica y del Estatuto Administrativo. Aprobada por 3 a favor (I. Allende, X. Órdenes, A. De Urresti) y 2 en contra (J.M. Durana, R. Prohens).

- Indicación 591 bis, que agrega en el artículo 21 la facultad de que el Contralor General de la República podrá crear el Subdepartamento de Medio Ambiente y Cambio Climático, a través del cual la Contraloría General ejercerá las atribuciones que le correspondan con respecto de los órganos sectoriales, con excepción de aquellas concernientes al personal y al juzgamiento de las cuentas. Aprobada por 3 a favor (I. Allende, X. Órdenes, A. De Urresti) y 1 en contra (J.M. Durana).

- Indicaciones 59, 119, 120, 341 y 481, que fueron rechazadas por mayoría.

○ *Comisión de Hacienda del Senado, primer informe (mayo 2021):*

- En particular: aprobado con acuerdos de mayoría y unanimidad.

Se declararon como competencia de la Comisión los artículos permanentes 5º; 7º; 8º; 9º; 10º; 11º; 12º; 13º, 14º, 15º, 16º, 17º, 19º, 24º, 26º, 27º, 28º, 29º, 30º, 31º, 33º, 34º, 35º, 36º, 37º y 45º numeral 8), y los artículos primero, segundo y quinto, transitorios, los que fueron aprobados por la unanimidad de los miembros presentes, con excepción de los artículos 8º, 36º y 37º, que fueron objeto de las siguientes indicaciones y votaciones:

- Indicación 1A, al artículo 8º, que establece que los Planes Sectoriales que se sometan a aprobación del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, contendrán un informe financiero detallado de las medidas de mitigación nacional, regional y comunal, así como los medios de implementación de la Estrategia de Largo Plazo aprobada por mayoría de votos, tres a favor y una abstención. Aprobada por 3

votos a favor (X. Rincón, R. Lagos, C. Montes) y 1 abstención (J.A. Coloma)

- Indicación 3C, al artículo 36º, que agrega que los instrumentos económicos contendrán un informe financiero específico para cada medida o instrumento de mitigación. Aprobada por 3 votos a favor (X. Rincón, R. Lagos, C. Montes,) y 1 abstención (J.A. Coloma)

- Indicación 4D, que reemplaza el artículo 37º sobre informe de inversión climática. Aprobada con enmiendas por unanimidad (X. Rincón, J.A. Coloma, R. Lagos, C. Montes).

- Indicación 5E, que agrega un nuevo artículo transitorio para establecer la fecha de entrega del primer informe de inversión climática. Aprobada por unanimidad (X. Rincón, J.A. Coloma, R. Lagos, C. Montes).

## **I.2 COMENTARIOS SOBRE DE LA INICIATIVA**

### **I.2.1 COMENTARIOS EN GENERAL**

El proyecto es una iniciativa necesaria de implementar en consideración a que actualmente el cambio climático (CC) es una materia de orden internacional y que requiere una acción coordinada y asegurada de los distintos países, donde Chile no puede restarse y debe apuntar a posiciones de liderazgo y vanguardia, teniendo especial consideración a que nuestro país tiene ventajas estratégicas en el desarrollo de energías limpias y renovables.

Por tratarse de una materia que directa o indirectamente compromete la inversión y el desarrollo de los países, debe tratarse de una política de Estado, tal como lo son las relaciones exteriores, pues implica la adopción de compromisos, garantías, restricciones, normativas, etc., que son de mediano y largo plazo y que traspasan gobiernos y fronteras, por lo que exige un marco normativo que dé sustento al desarrollo de las medidas e instrumentos en dichas condiciones.

El CC no solo implica la acción del Estado si no que requiere además la participación activa del sector privado, así como del involucramiento de la sociedad civil, por lo que la generación de una ley marco en esta materia favorece la coordinación, apoyo, adopción y difusión de las medidas e instrumentos que se adopten.

La presentación de este proyecto confirma el compromiso del Gobierno por avanzar y fortalecer los compromisos y medidas para el combate del cambio climático, siguiendo el camino que se ha tomado a través de diferentes políticas a través de las últimas décadas, pero que esta iniciativa profundiza a través de una normativa que potencia la institucionalidad y el financiamiento de las políticas públicas en la materia.

## II. COMENTARIOS EN PARTICULAR

El objetivo de la ley es bastante completo y ambicioso en lo que respecta a una ley marco y que se resume en hacer frente a los desafíos del cambio climático mediante 3 acciones:

- a. Transitar hacia un desarrollo bajo en emisiones hasta alcanzar y mantener la neutralidad de emisiones de gases de efecto invernadero al año 2050.
- b. Adaptarse al cambio climático, reduciendo la vulnerabilidad y aumentando la resiliencia a los efectos adversos del cambio climático.
- c. Dar cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos por el Estado de Chile en la materia.

Para el cumplimiento del objetivo de la ley se establecen 12 principios, los que apuntan a dar fuerza y enmarcar de manera racional, efectiva, eficiente y con resguardo a los derechos de las medidas que se tomen en materia de CC. Así se establecen los principios:

- i) **Científico:** instrumentos y medidas para enfrentar efectos adversos del CC se adoptarán e implementarán según la mejor información científica disponible.
- ii) **Costo-efectividad:** la gestión del CC priorizará medidas que, sean eficaces y representen menores costos económicos, ambientales y sociales.
- iii) **Enfoque ecosistémico:** considera interacción entre individuos de diferentes especies con su ambiente no vivo y de las especies entre si.
- iv) **Equidad y Justicia Climática:** deber del Estado procurar una justa asignación de cargas, costos y beneficios, resguardando la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades, con enfoque de



género y especial énfasis en sectores, territorios, comunidades y ecosistemas vulnerables al cambio climático.

- v) **Precautorio:** cuando haya un riesgo o peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica no se usará como razón para postergar medidas para evitar los efectos adversos del CC.
- vi) **No regresión:** la gestión del CC no podrá ser modificada cuando se comprometan los objetivos establecidos o cuando implique retroceder en los niveles de protección ambiental alcanzados o establecidos previamente.
- vii) **Participación ciudadana:** deber del Estado contar con mecanismos que permitan asegurar la participación de toda persona o agrupación de personas en la gestión del CC a nivel nacional, regional y local.
- viii) **Preventivo:** las medidas deben propender a prever y evitar los efectos adversos del CC, reduciendo sus causas y mitigándolas en caso de producirse.
- ix) **Progresividad:** instrumentos y medidas para gestión del CC deberán avanzar gradualmente.
- x) **Territorialidad:** políticas, planes y programas del nivel nacional deberán tener presente la diversidad propia de cada territorio a nivel comunal, regional y macrorregional, mientras que los instrumentos de carácter local o regional deberán ajustarse y ser coherentes con los instrumentos de carácter nacional.

xi) **Transparencia:** deber del Estado facilitar acceso oportuno y adecuado a información sobre CC, fomentando la difusión y sensibilización en la materia y reduciendo las asimetrías de información.

xii) **Transversalidad:** la actuación del Estado para la gestión del CC debe promover la participación coordinada del Gobierno a nivel central, regional y local, así como la participación del sector privado, la academia y la sociedad civil.

Los principios establecidos son razonables y presentan consistencia entre ellos, como por ejemplo, la progresividad está asociada a la no regresión, lo que es adecuado pues se trata de que las políticas que se tomen sean permanentes o al menos de largo plazo y no se retroceda en su aplicación, lo que en muchos casos requerirá una implementación escalonada para dar tiempo a los distintos actores institucionales y a las personas a adaptarse y hacerlas parte de sus conductas y procesos.

En el mismo sentido, el principio de costo efectividad se asocia al de equidad y justicia climática, de modo que las medidas e instrumentos se analicen, se diseñen y se apliquen en consideración a los costos y beneficios, y que las cargas positivas o negativas que se asocien a ellos también sean considerados en razón de quiénes y cómo las asumen e internalizan.

En cuanto a las definiciones contempladas en la ley, son aquellas necesarias para dar certeza jurídica al marco de esta ley. Considerando lo extensa de esta normativa, así como su afectación en prácticamente todos los ámbitos del acontecer nacional, es necesario que se definan todos los conceptos que requieren de una interpretación clara y que no den lugar a dudas.

Un aspecto central de la ley es que se asume la meta de alcanzar la neutralidad de emisiones de efecto invernadero al año 2050, lo que implica un compromiso que requerirá de todos

los esfuerzos financieros, institucionales y de política pública para que ello sea posible, especialmente si se considera que será el sector privado quien deberá ejecutar gran parte de las medidas que permitan llegar a dicho nivel, teniendo a la vista que debe lograrse a la vez un equilibrio con el necesario desarrollo de la producción en territorio nacional y el crecimiento económico del país.

En la iniciativa se establece la Estrategia Climática de Largo Plazo (ECLP) que consistiría en un completo plan para enfrentar el CC y las emisiones, que contempla desde la definición del presupuesto nacional de emisiones y presupuestos sectoriales de emisiones, hasta las normas de participación ciudadana y proceso de toma de decisiones institucionales, destacando el hecho de que precisamente se consideren menciones específicas a los presupuestos para solventar la ECLP.

El tema de los presupuestos es un punto a destacar, ya que es una materia que no siempre es considerada como parte estratégica de las políticas públicas y sus lineamientos están esencialmente contenidos en la definición anual del presupuesto de la Nación, lo que no da certeza necesaria para las inversiones y definiciones financieras que deben acompañar los lineamientos que se tomen en esta materia. Asimismo, se establecen los procedimientos y plazos para las modificaciones y actualizaciones de la ECLP, incluidos sus presupuestos, dando espacios necesarios para eventuales ajustes que se requieran.

En cuanto a los medios de implementación de la ECLP se consideran 3 ámbitos:

- a. Desarrollo y transferencia tecnológica
- b. Creación y fortalecimiento de capacidades
- c. Lineamientos financieros

En estos 3 aspectos se distribuyen distintos medios para la investigación, desarrollo, conocimiento, difusión, capacitación, financiamiento, inversión, etc., que son necesarios

para que los distintos actores de la administración pública, el sector privado y la sociedad civil puedan ser realmente participantes activos de la ECLP.

El desarrollo de estos medios resulta clave, especialmente en lo que será la aplicación del ámbito local de la ley, considerando que ésta requiere de una institucionalidad robusta y con capacidad técnica y profesional para la implementación de las medidas e instrumentos. A nivel municipal, especialmente, serán muchos los municipios que requerirán un fuerte apoyo para poder ejecutar debidamente las responsabilidades que les competan.

Para la estructuración de los compromisos internacionales de Chile en materia de emisión se establece la Contribución Determinada a Nivel Nacional (CDNN), lo que es relevante para ordenar y definir cuáles serán los hitos y metas que se tomarán para dar cumplimiento a dichos compromisos.

En cuanto a los Planes Sectoriales de Mitigación del CC (PSMCC) que se crean, cabe destacar que será el instrumento mediante el cual se definen las acciones y medidas que se tomarán, en concordancia con los presupuestos sectoriales de emisión asignados, estableciendo un marco de diagnósticos, diseño, asignación de responsabilidades, monitoreo, etc. También se establecen los Planes Sectoriales de Adaptación al CC (PSACC), destinados a lograr adaptar a los sectores más vulnerables.

El hecho de que este nivel de detalle se incorpore a la ley implica un estándar elevado y estructurado para el desarrollo de la política pública en este sentido, siendo consistente con la intención de que estas sean políticas de Estado y su continuidad no quede sujeta a los cambios de autoridades locales, regionales y nacionales involucradas, sino que se extiendan y fortalezcan a través del tiempo.

Para el monitoreo de las acciones y medidas, se establece el Reporte de Acción Nacional de Cambio Climático (RANCC), que estructura el seguimiento que habrá de darse a las medidas

y acciones definidas y que considera la información y fiscalización por parte del Congreso Nacional, incluyendo una cuenta pública del Ministro de Medio Ambiente ante las respectivas salas de la Cámara de Diputados y el Senado, instancia que no se da respecto a otras políticas públicas y que refuerza el estatus de política de Estado que se quiere asumir.

En la bajada a nivel regional y local, se establece la instauración de los Planes de Acción Regional de CC (PARCC) y los Planes de Acción Comunal de CC (PACCC), los que deben responder a la ECLP, pero atendiendo a las realidades y capacidades locales. Esto es relevante, puesto que el territorio del país presenta diversas características climáticas, geográficas, afectaciones diferentes del CC, capacidades y condiciones socioeconómicas diversas, etc., por lo que es necesario que estas materias sean consideradas caso a caso y se puedan ajustar las medidas y acciones, incluidas las presupuestarias, a las capacidades reales de las localidades.

Un tema muy relevante dada la experiencia de la larga sequía que afecta al país y la evidencia respecto a las variaciones climáticas que pueden afectar especialmente al recurso hídrico, es el establecimiento de Planes Estratégicos de Recursos Hídricos en Cuencas, destinados a definir instrumentos de monitoreo de las cuencas y acciones que apunten a la seguridad hídrica. Bien cabe señalar que, en esta materia, es esencial para el país lograr un debido resguardo de este recurso, de modo de mejorar y asegurar el acceso al agua de las personas para su consumo, pero también conciliar el acceso y potenciar un mejor uso de las aguas en actividades productivas necesarias para el país.

En cuanto a las emisiones propiamente tales, el proyecto establece que se fijará una Norma de Emisiones, correspondiente a la cantidad máxima de un gas de efecto invernadero y/o un forzante climático de vida corta que podrá emitir un establecimiento, fuente emisora o agrupación de éstas, en función de un estándar de emisiones de referencia por tecnología, sector y/o actividad, lo que es necesario para concretar y realizar el seguimiento y monitoreo de las emisiones para el cumplimiento del objetivo de la iniciativa.

Se trata de una normativa que permite no solo decretar las cantidades máximas de emisiones, sino que establecerlas con criterios que atiendan las necesidades y realidades territoriales y sectoriales, y las capacidades efectivas de adaptación de las diferentes actividades productivas. Se incluye la reclamación ante Tribunales Ambientales, lo que resulta adecuado para la certeza y justicia de las aplicaciones de esta normativa.

También se implementa un sistema de certificación de proyectos de reducción o absorción de emisiones de efecto invernadero, que permita acreditar a los establecimientos que disminuyen sus emisiones y ser verificados por la autoridad, creando a la vez un registro público donde se inscriban tanto las entidades emisoras, con sus respectivas emisiones, como los auditores externos autorizados para verificar la reducción o absorción de emisiones de los proyectos.

En otro plano relevante, el proyecto impulsa un fortalecimiento de la institucionalidad vinculada a la ejecución de la ley, para lo cual establece atribuciones y responsabilidades de entidades ya existentes y crea nuevas instancias, que se resumen a continuación:

- i. Se fortalece el rol del Ministerio de Medio Ambiente en todo lo que compete al CC, radicando el liderazgo de esta cartera respecto al resto de la institucionalidad atingente.
- ii. Se define que el Ministerio de Relaciones Exteriores coordinará las propuestas y posiciones de Chile en el marco de la Convención CC y velará por la coherencia de las normas con la política exterior del país.
- iii. Se definen como autoridades sectoriales a los ministerios de Agricultura, Economía, Fomento y Turismo, Energía, Minería, Obras Públicas, Salud, Transportes y

Telecomunicaciones, Defensa Nacional, Vivienda y Urbanismo y Medio Ambiente, definiendo sus atribuciones y funciones específicas en materia de CC.

- iv. Se entrega al Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático (CMSCC) establecido en la ley de Bases Generales del Medio Ambiente la función de pronunciarse respecto a las estrategias y planes que establece la presente ley, referencia necesaria para no generar una nueva institucionalidad, sino que ampliar las atribuciones de la ya existente.
- v. Se crea el Comité Científico Asesor para el Cambio Climático, que asesorará al Ministerio de Medio Ambiente en los aspectos científicos que se requieran para el cumplimiento de las normas de esta ley, entregando informes, asesoría, propuesta de estudios, etc. Se compone de 9 miembros, que es adecuado para el funcionamiento de la instancia, y al menos 4 miembros deberán trabajar fuera de la región metropolitana, favoreciendo la presencia de expertos regionales.
- vi. Se define al Consejo Nacional para la Sustentabilidad y el Cambio Climático establecido en la ley de Bases Generales del Medio Ambiente como espacio de opinión y propuestas respecto a la gestión del CC.
- vii. Se entrega a las SEREMis y un integrante de la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante la realización de la gestión del cambio climático a nivel regional y el apoyo técnico a los organismos regionales y locales.
- viii. Se establece el Equipo Técnico Interministerial para el Cambio Climático (ETICC), que colaborará con el Ministerio del Medio Ambiente en la gestión del cambio climático y podrá dar asistencia técnica a otros órganos de la Administración del Estado o servicios públicos sobre la materia.

- ix. Se crean los Comités Regionales para el Cambio Climático (CORECC) en cada región, para coordinar la elaboración de los instrumentos para la gestión del CC a nivel regional y comunal. Estará integrado por el Gobernador que lo presidirá, el delegado presidencial, los Seremis de los ministerios integrantes del CMSCC y representantes de uno o más municipios de la región.

En materia de participación ciudadana, el proyecto establece una serie de normas que establecen los plazos y procedimientos para que esta se concrete y la sociedad civil pueda entregar sus opiniones, propuestas, observaciones, reclamaciones, etc.

Un punto interesante es que se crea un Sistema Nacional de Acceso a la Información y Participación Ciudadana sobre CC, que radica en un solo sistema todo lo que tenga que ver con la ley marco y materias de CC, bajo la administración y coordinación del Ministerio de Medio Ambiente. Este es un aspecto interesante, considerando que muchas veces uno de los problemas del acceso a información pública es que ella está diseminada en distintas plataformas y formatos, lo que dificulta no solo el acceso, sino que el seguimiento y tratamiento de datos.

La iniciativa establece los sistemas de información sobre CC que deberán establecerse como:

- a. Sistema Nacional de Inventarios de Gases de Efecto Invernadero
- b. Sistema Nacional de Prospectiva de Gases de Efecto Invernadero
- c. Sistema de Certificación Voluntaria de Gases de Efecto Invernadero y Uso del Agua
- d. Plataforma de Adaptación Climática
- e. Repositorio Científico de Cambio Climático



Como ya se mencionaba anteriormente, se considera que uno de los aspectos centrales para una efectiva implementación de la ley marco es el aspecto presupuestario. En esta materia, el proyecto de ley dedica un título completo para establecer la Estrategia Financiera de Cambio Climático, que define los lineamientos para la contribución tanto del sector público como privado para el cumplimiento de las metas en materia de CC. Estará a cargo del Ministerio de Hacienda y contempla al menos la inclusión de metodologías de identificación del financiamiento, promoción de inversiones, fomento de capacidades de financiamiento y gestión de riesgo, entre otras.

Esta Estrategia resulta necesaria para coordinar y complementar la acción de los distintos actores que estarán involucrados en la gestión de CC, y es positivo que se incorporen medidas de fomento a las capacidades, pues son necesarias para que ellas no solo sean mejores, sino que se permita poder adquirirlas a actores con menores capacidades y oportunidades de inversión para introducir los ajustes necesarios, no perder competitividad por este aspecto y realizar una mejor gestión financiera de lo que les compete realizar.

Para los propósitos de financiamiento de la gestión, también se agregan los proyectos atingentes a la mitigación y adaptación de los efectos del CC a la postulación del Fondo de Protección Ambiental que establece la ley de Bases Generales del Medio Ambiente, lo que es relevante para dar ventanas de oportunidad de financiamiento a los proyectos que cumplan con los objetivos que busca la ley.

## **II. MINUTA PROYECTO DE LEY QUE INTERPRETA EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY N° 21.354, DECLARANDO DE FORMA EXPRESA A LOS PESCADORES ARTESANALES COMO RUBRO ESPECIALMENTE AFECTADO POR LA PANDEMIA PROVOCADA POR EL COVID-19, BOLETÍN N° 14.514-21**

### **II.1 ANTECEDENTES DE TRAMITACIÓN DE LA INICIATIVA<sup>2</sup>**

- ix) Fecha de ingreso:** 26 de junio de 2021
- x) Iniciativa:** Moción de los diputados Joanna Pérez, Gabriel Ascencio, Jorge Sabag, Matías Walker, Víctor Torres, Jorge Brito, Pablo Prieto, Iván Flores y Alejandro Santana.
- xi) Cámara de origen:** Cámara de Diputados
- xii) Trámite constitucional:** segundo trámite constitucional
- xiii) Trámite reglamentario:** primer informe de la Comisión de Intereses Marítimos, Pesca y Acuicultura y de la Comisión de Hacienda, en lo que le corresponda.
- xiv) Normas de quórum especial:** No tiene
- xv) Leyes relacionadas con la iniciativa:**
  - Ley N° 21.354, que otorga bonos de cargo fiscal para apoyar a las micro y pequeñas empresas, por la crisis generada por la enfermedad COVID-19
  - DL N° 824, de 1974

---

<sup>2</sup> Fuente de la información corresponde a el estado de tramitación, oficios e informes de comisiones acerca del proyecto, disponible en <https://senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?#>

- Decreto Exento de Hacienda N° 240, de 22 de junio de 2021

**xvi) Votaciones:**

- *Comisión de Pesca, Acuicultura e Intereses Marítimos de la Cámara de Diputados, primer informe (agosto 2021):*
  - En general: aprobado con 11 votos a favor, 0 en contra, 0 abstención.  
Votaron por la afirmativa: D. Cicardini, P.P. Álvarez-Salamanca, M.A. Calisto, R. Moraga, B. Berger, J. Brito, P. Prieto, L. Romero, M. Díaz, A. Sepúlveda, J. Tohá.
  - En particular: aprobado con modificaciones por 11 votos a favor, 0 en contra, 0 abstenciones.  
Votaron por la afirmativa: D. Cicardini, P.P. Álvarez-Salamanca, M.A. Calisto, R. Moraga, B. Berger, J. Brito, P. Prieto, L. Romero, M. Díaz, A. Sepúlveda, J. Tohá.
- *Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, primer informe (agosto 2021):*
  - La Comisión no votó el contenido de la iniciativa, sólo se pronunció respecto a si la iniciativa contiene materias que inciden en la administración financiera del Estado.  
La Comisión acordó por unanimidad que el proyecto sí tiene incidencia en dicha materia: aprobado con 10 votos a favor, 0 en contra, 0 abstención.  
Votaron por la afirmativa: B. Barrera, S. Cid, P. Lorenzini, C. Mellado, M. Monsalve, J.M. Ortiz, J. Pérez, A. Santana, M. Schilling y G. Von Mühlenbrock.

○ *Sala de la Cámara de Diputados (abril 2021):*

- En general: aprobado con 115 votos a favor, 2 en contra, 4 abstención.

Votaron por la afirmativa: F. Alarcón, R. Alinco, J. Álvarez, S. Álvarez, P.P. Álvarez-Salamanca, S. Amar, G. Ascencio, P. Auth, N. Baltolú, B. Barrera, R. Barros, B. Berger, A. Bernales, K. Bianchi, S. Bobadilla, G. Boric, J. Brito, M.A. Calisto, K. Cariola, A. Carter, N. Castillo, J.M. Castro, A. Celis, R. Celis, M. Crispi, L. Cruz-Coke, N. Cuevas, M. Díaz, F. Eguiguren, F. Espinoza, I. Flores, J. Fuenzalida, S. Gahona, R. Galleguillos, C. Girardi, F. González, R. González, J. Hernández, M. Hernando, C. Hertz, T. Hirsch, D. Ibáñez, M. Ilabaca, G. Jackson, C.A. Jarpa, P. Jiles, T. Jiménez, S. Keitel, C. Labbé, A. Labra, R. Leiva, A. Leuquén, A. Longton, P. Lorenzini, J. Macaya, M. Matta, C. Mellado, M. Mellado, V. Mirosevic, C. Mix, A. Molina, M. Monsalve, R. Moraga, C. Morales, C. Morán, C. Moreira, J. Mulet, F. Muñoz, J. Naranjo, N. Noman, I. Norambuena, D. Núñez, M. Orsini, J.M. Ortiz, X. Ossandón, J. Pérez, Joanna Pérez, C. Pérez, P. Prieto, J. Rathgeb, R. Rentería, H. Rey, L. Rocafull, C. Rojas, L. Romero, P. Rosas, G. Saavedra, J. Sabag, R. Saffirio, R. Saldívar, M. Sandoval, A. Santana, M. Santibáñez, M. Schilling, Alejandra Sepúlveda, A. Sepúlveda, G. Silber, L. Soto, G. Teillier, J. Tohá, S. Torrealba, V. Torres, R. Trisotti, V. Troncoso, O. Urrutia, C. Vallejo, E. Velásquez, P. Velásquez, M. Venegas, D. Verdessi, P. Vidal, G. Von Mühlenbrock, M. Walker, G. Winter, G. Yeomans.

Votaron por la negativa: J.A. Coloma, J. Durán.

Votaron por la abstención: C. Kuschel, K. Luck, J. Masferrer, L. Pérez.

## II.2 COMENTARIOS ACERCA DE LA INICIATIVA

El proyecto consta de un artículo único que busca establecer una interpretación del artículo 11º de la Ley Nº 21.354, que otorgó bonos de cargo fiscal para apoyar a las micro y pequeñas empresas, por la crisis generada por la enfermedad COVID-19. Dicho artículo estableció el pago del beneficio a ciertos rubros, que se consideraran especialmente afectados por la pandemia, pero que no cumplieran con los requisitos establecidos para la generalidad de las micro y pequeñas empresas en los artículos previos de la ley, para lo cual el Ministerio de Hacienda debería expedir un decreto exento señalando los rubros que serían considerados en el bono otorgado mediante este artículo.

El proyecto plantea que se interprete el artículo 11º referido, declarando de forma expresa la incorporación de los pescadores artesanales entre los rubros beneficiarios y agrega un artículo transitorio para establecer el plazo de acceso al beneficio de este rubro, dado que el plazo de la ley vigente ya se encuentra caducado.

Lo primero que se debe considerar es que este proyecto no corresponde a una ley interpretativa propiamente tal, ya que establece de manera explícita a los pescadores artesanales entre los beneficiarios de la ley, lo que no interpreta el sentido y alcance que tuvo el legislador en la ley original, sino que agrega una nueva categoría. En este sentido, en el inciso tercero del artículo 11º de la Ley Nº 21.354 se establece que: *“Se considerarán como rubros especialmente afectados aquellos que se dedican a gastronomía, eventos, cultura, turismo y servicios de turismo, belleza y peluquerías, gimnasios, transportes escolares, jardines infantiles, ventas y mercados en ferias, entre otros servicios.”*.

Si bien la declaración que se hace no se trata de una lista cerrada, sí marca una categoría de actividad el que se haga referencia a *“otros servicios”*, puesto que el debate de este artículo se concentró precisamente en aquellas actividades en que su única o principal

forma de trabajo dependía de la atención de público y que fue imposibilitado por las restricciones de movilidad de las personas.

Si bien el inciso cuarto de este artículo hace una mención expresa a los microempresarios pertenecientes al rubro de ferias libres, se trata de una referencia expresa a este sector, está incluido en el articulado de la ley vigente, también fue objeto de controversia, pero al menos corresponde a una actividad que se enmarca en el rubro de servicios, mientras que los pescadores artesanales corresponden más bien a una actividad económica primaria de tipo extractivo.

Un segundo alcance que debe hacerse sobre el proyecto es que se trata de una iniciativa inconstitucional y que fue declarada inadmisibile tanto por la Mesa de la Sala de la Cámara de Diputados como por la Mesa del Senado, decisiones que fueron revertidas por la votación de las respectivas Salas. Incluso la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados en su informe del proyecto no se pronunció sobre su contenido específico, sino que declaró por la unanimidad de sus miembros presentes que la iniciativa tiene incidencia en la administración financiera del Estado.

Estos antecedentes son relevantes, pues se trata de un proyecto que evidentemente conlleva un mayor gasto fiscal, pues agrega a un nuevo rubro a los beneficiarios del bono originalmente establecido en la ley, cuestión que claramente sólo puede realizarse mediante iniciativa exclusiva del Presidente de la República y no por una moción parlamentaria, aun cuando intente soslayar este punto siendo presentada como una ley interpretativa.

Este es un punto que no es menor en lo que respecta a la tramitación del proyecto de ley, puesto que el hecho de que ambas mesas e incluso una comisión haya concordado en el mismo criterio de inadmisibilidad demuestra que no se trata de una consideración de tipo político, sino que se ajusta a una aplicación objetiva de las normas existentes en materia

del origen de la iniciativa de los proyectos de ley. El hecho de que las Salas hayan revertido la decisión es parte de las opciones reglamentarias, pero no deja de ser preocupante que aún cuando el objetivo de apoyar a los pescadores artesanales es absolutamente loable y debe ser atendido, ello no puede realizarse a través de un proyecto con tan evidentes vicios de constitucionalidad y que además compromete la administración financiera del Estado sin que se tengan las atribuciones para ello ni exista ningún acompañamiento de informe financiero o de los costos que este proyecto implicará para el presupuesto fiscal. Cabe señalar que el Ministro de Economía hizo reserva de constitucionalidad sobre esta iniciativa tanto en la tramitación de la Comisión de Intereses Marítimos, Pesca y Acuicultura como en la Sala de la Cámara de Diputados, pero se considera que en aras de la responsabilidad legislativa y respecto de los propios pescadores artesanales a los cuales se les han generado expectativas sobre el acceso al bono por esta vía, el proyecto no debería seguir avanzando en su tramitación.

Para mayor abundamiento, es necesario agregar que a esta fecha el bono al que se refiere la Ley Nº21.354 ya no se encuentra vigente y por eso es necesario agregar el artículo transitorio al proyecto de ley para que la vigencia del bono se entienda referido a esta iniciativa y no a la ley que lo origina. Este es otro aspecto que ahonda la inadmisibilidad de la iniciativa, pues no solo afecta la administración financiera del Estado a través de una moción parlamentaria, sino que en la práctica estaría creando un bono nuevo, pues el original dejó de existir a partir de agosto del presente año.

Respecto a la situación específica de los pescadores artesanales, bien cabe señalar que en ningún caso se pretende establecer que este sea un rubro que no se haya visto afectado por la pandemia del COVID-19 o que no requiera del apoyo estatal para enfrentar la crisis, pero es necesario que esta ayuda sea hecha de manera correcta, atendiendo los marcos legales y con el patrocinio del Ejecutivo para garantizar que la ayuda sea efectivamente entregada con los presupuestos y costos conocidos para su ejecución y no se genere una situación de falsas expectativas a estos trabajadores.

Asimismo, se debe considerar que pueden existir otros rubros que no hayan sido incluidos en esta ley o en el decreto exento que emanó el Ministerio de Hacienda y al que hace referencia el inciso segundo del artículo 11º de la Ley Nº 21.354 y que podrían reclamar legítimamente el haber sido omitidos. Si este proyecto de ley, bien podría en el corto plazo abrirse el espacio para la presentación de nuevas iniciativas interpretativas que beneficien a sectores particulares y que profundizarían aún más el problema de comprometer el presupuesto fiscal sin contar con los análisis financieros que corresponde realizar y acompañar en esta clase de iniciativas.

Finalmente, se debe tener a la vista que el Ejecutivo, a través de la Subsecretaría de Pesca ha hecho presente que existen iniciativas y programas vigentes que han apoyado al rubro de los pescadores artesanales, y que para el año 2021 cuentan con un presupuesto de \$7 mil millones, por lo que resulta importante que cualquier iniciativa que vaya en beneficio de este sector se debata teniendo en contexto los aportes que pueden estar recibiendo por otras vías.

Entre aquellos programas que destacaron en la Comisión de Intereses Marítimos, Pesca y Acuicultura de la Cámara de Diputados se encuentran:

- i) Apoyo con enfoque territorial, que recoge las características específicas de cada caleta, beneficiando a los recolectores, buzos y tripulantes que no accedieron al bono PYME. Se han realizado mesas de trabajo regionales, se han generado bases de datos integradas y se realizará difusión segmentada a cada sector.
- ii) INDESPA a realizado aportes individuales a través de capital semilla e indumentaria que ha beneficiado a unas 4.300 personas, con aportes promedios de \$450 mil a cada una. También considera aportes colectivos por



el Programa de Gestión Operativa a organizaciones de pesca artesanal) que ha llegado a 1.700 organizaciones, con un aporte promedio de \$1,2 millones a cada una.

- iii) SERCOTEC considera aportes a cooperativas de pescadores, que implica a 94 organizaciones ya constituidas y también apoyos para las nuevas cooperativas que se formen. Este apoyo considera un aporte promedio de \$20 millones por cooperativa.
- iv) FOSIS tiene ayudas destinadas al reemprendimiento de microempresarios, que incluiría a los pescadores artesanales más vulnerables de acuerdo al Registro Social de Hogares y que contempla aportes promedios de \$200 mil por pescador.