

Seguimiento de la implementación de la Ley Marco de Cambio Climático: Dictación de nuevos reglamentos, modificaciones y otros

Autores: Sofía Sameshima, asistente del Centro de Derecho Ambiental; Pilar Moraga, directora del Centro de Derecho Ambiental; Emilio Salinas, ayudante del Centro de Derecho Ambiental; y Claudio Osses, asistente del Centro de Derecho Ambiental

Introducción

La implementación plena de la Ley 21.455 Marco de Cambio Climático (LMCC) depende de la dictación de una serie de reglamentos, modificaciones mandatadas por el legislador y otros, a ejecutar por parte del Ministerio del Medio Ambiente (MMA) y otros organismos del Estado. En materia de reglamentos, el artículo tercero transitorio de la LMCC establece que estos debían dictarse dentro del primer año de entrada en vigencia, es decir hasta el 13 de junio de 2023.

Como comentamos en un Análisis anterior del Observatorio, la tarea no concluyó en el plazo esperado,

sin embargo, se encuentra en progreso.

Con el ánimo de comprender el actual estado de implementación de la Ley, se redactó este nuevo análisis para ver el estado de avance, que se detallará en el punto 3.

Recapitulando: los 23 reglamentos, modificaciones reglamentarias y otros identificables en la LMCC

A modo ilustrativo, en el siguiente cuadro se identifican los reglamentos y modificaciones ordenados expresamente por la LMCC¹. Asimismo, se identifica la tipología de reglamento según la clasificación realizada por el MMA.

Cuadro N° 1: 23 Reglamentos, modificaciones reglamentarias y otros mandatadas por la LMCC².

TIPO	ARTÍCULO	MATERIA	AUTORIDAD ENCARGADA	CLASIFICACIÓN
Reglamento guía	Artículo 5	Reglamento que regula el procedimiento para modificar la Estrategia Climática a Largo Plazo.	Ministerio del Medio Ambiente	Procedimentales
	Artículo 7	Reglamento que regula el procedimiento para elaborar y actualizar la Contribución Determinada a Nivel Nacional, y actualizar la Estrategia Climática de Largo Plazo.	Ministerio del Medio Ambiente	
	Artículo 8	Reglamento que regula el procedimiento de elaboración, revisión y actualización de los Planes Sectoriales de Mitigación.	Ministerio del Medio Ambiente	
	Artículo 9	Reglamento que regula el procedimiento de elaboración, revisión y actualización de los Planes Sectoriales de Adaptación.	Ministerio del Medio Ambiente	
	Artículo 11	Reglamento que regula el procedimiento de elaboración, revisión y actualización de los Planes de Acción Regional de Cambio Climático.	Ministerio del Medio Ambiente	
	Artículo 13	Reglamento que regula el procedimiento de elaboración, revisión y actualización de los Planes Estratégicos de Recursos Hídricos en Cuencas, su monitoreo y reporte.	Ministerio de Obras Públicas	
	Artículo 14	Reglamento que establece el procedimiento de elaboración, revisión y actualización -además de su contenido- de las Normas de Emisión de Gases de Efecto Invernadero y Forzantes Climáticos de Vida Corta.	Ministerio del Medio Ambiente	Norma de emisión de GEI y FC

TIPO	ARTÍCULO	MATERIA	AUTORIDAD ENCARGADA	CLASIFICACIÓN
Reglamento Guía	Artículo 15	Reglamento que establece criterios, requisitos y procedimientos de los Certificados de Reducción o Absorción de Gases de Efecto Invernadero.	Ministerio del Medio Ambiente	Sistemas de compensaciones de GEI
	Artículo 15	Reglamento que establece las condiciones y requisitos que deben tener los Certificados de Reducción o Absorción de emisiones conforme objetivos del Acuerdo de París.	Ministerio del Medio Ambiente	
	Artículo 15	Reglamento que establece los procedimientos de verificación, los requisitos mínimos e inhabilidades para la inscripción de un auditor en el Registro para la Verificación de Reducción o Absorción de Gases de Efecto Invernadero en proyectos aprobados.	Ministerio del Medio Ambiente	
	Artículo 15	Reglamento que establece los requisitos, formalidades y características del Registro de Proyectos de Reducción o Absorción de Emisiones.	Ministerio del Medio Ambiente	
	Artículo 19	Reglamento que fija el funcionamiento interno y las normas para la conformación del Comité Científico Asesor para el Cambio Climático.	Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, suscrito, además, por el/la ministro/a del Medio Ambiente	Orgánicos
	Artículo 23	Reglamento sobre conformación y funcionamiento del Equipo Técnico Interministerial de Cambio Climático.	Ministerio del Medio Ambiente	
	Artículo 24	Reglamento sobre conformación y funcionamiento de los Comités Regionales de Cambio Climático.	Ministerio del Medio Ambiente	
	Artículo 28	Reglamento que fija normas de funcionamiento del Sistema Nacional de Inventarios de Gases de Efecto Invernadero.	Ministerio del Medio Ambiente	Sistemas de información
	Artículo 28	Reglamento que fija las normas de elaboración de los Inventarios Regionales de Gases de Efecto Invernadero y Forzantes Climáticos de Vida Corta.	Ministerio del Medio Ambiente	
	Artículo 29	Reglamento que fija las normas de funcionamiento del Sistema Nacional de Prospectiva de Gases de Efecto Invernadero.	Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, suscrito además por el/la ministro/a del Medio Ambiente	
Artículo 30	Reglamento que regula el Sistema de Certificación Voluntaria de Gases de Efecto Invernadero y uso del agua.	Ministerio del Medio Ambiente	Sistema de compensaciones de GEI	
Artículo 43 ³	Elaboración de guía obligatoria de Evaluación Ambiental Estratégica.	Ministerio del Medio Ambiente	–	

TIPO	ARTÍCULO	MATERIA	AUTORIDAD ENCARGADA	CLASIFICACIÓN
Modificación	Artículo 34 ⁴	Modificación de la Norma General de Participación Ciudadana MMA.	Ministerio del Medio Ambiente	–
	Artículo 40	Modificación del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.	Ministerio del Medio Ambiente	
	Artículo 41	Modificación del Reglamento del Registro de Emisión y Transferencia de Contaminantes.	Ministerio del Medio Ambiente	
	Artículo 46	Modificación del Reglamento del Consejo Nacional para la Sustentabilidad y el Cambio Climático y de los Consejos Consultivos del Medio Ambiente	Ministerio del Medio Ambiente	

Estado de avance en la tramitación de los reglamentos y modificaciones para la implementación de la LMCC

El estado de tramitación de los reglamentos y modificaciones reglamentarias corresponde a una labor interna de los órganos responsables de su dictación. En este proceso se pueden distinguir las siguientes etapas: 1. Diseño reglamentario y elaboración de un anteproyecto; 2. Participación y consulta ciudadana; 3. Aprobación del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y Cambio Climático; 4. Toma de razón de la Contraloría General de la República y 5. Publicación en el Diario Oficial.

Cabe resaltar que la tarea de seguimiento de la dictación de reglamentos y modificaciones de la LMCC se enfrenta

a ciertas barreras en el acceso a la información. Por esta razón, el presente análisis considera solo las siguientes etapas, pues son de público conocimiento⁵:

- Inicio y cierre de consulta pública;
- Discusión y aprobación en el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático (CMSCC); y
- Publicación en el Diario Oficial.

En este análisis se incluye la guía de Evaluación Ambiental Estratégica por tratarse de un instrumento necesario para la implementación de la LMCC, pese a que esta no se somete al procedimiento de dictación de reglamentos y sus modificaciones.

Cuadro N° 2: El estado actual de los reglamentos y modificación de la LMCC⁶.

ARTÍCULO	REGLAMENTO	ETAPA DE CONSULTA	APROBACIÓN CMSCC	PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL
Art. 5. Reglamento que regula el procedimiento para modificar la Estrategia Climática a Largo Plazo	Reglamento que establece los procedimientos asociados a los Instrumentos de Gestión de Cambio Climático.	✓	✓	✗
Art. 7. Reglamento que regula el procedimiento para elaborar y actualizar la Contribución Determinada a Nivel Nacional, y actualizar la Estrategia Climática de Largo Plazo.		Proceso abierto desde el 30.01.2023 al 01.03.2023 ⁷	Aprobado en sesión extraordinaria N°2 de 18 de mayo de 2023 ⁸	
Art. 8. Reglamento que regula el procedimiento de elaboración, revisión y actualización de los Planes Sectoriales de Mitigación.				

ARTÍCULO	REGLAMENTO	ETAPA DE CONSULTA	APROBACIÓN CMSCC	PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL
Art. 9. Reglamento que regula el procedimiento de elaboración, revisión y actualización de los Planes Sectoriales de Adaptación.	Reglamento que establece procedimientos asociados a los Instrumentos de Gestión de Cambio Climático.	✓ Proceso abierto desde el 30.01.2023 al 01.03.2023	✓ Aprobado en sesión extraordinaria N°2 de 18 de mayo de 2023	×
Art. 11. Reglamento que regula el procedimiento de elaboración, revisión y actualización de los Planes de Acción Regional de Cambio Climático.				
Art. 13. Reglamento que regula el procedimiento de elaboración, revisión y actualización de los Planes Estratégicos de Recursos Hídricos en Cuencas, su monitoreo y reporte.	Reglamento que Establece el Procedimiento para la Elaboración, Revisión y Actualización, así como el monitoreo y reporte de los planes estratégicos de recursos hídricos en cuencas.	✓ Proceso abierto desde el 09.12.2022 al 23.01.2023 ⁹	× ¹⁰	×
Art. 14. Reglamento que establece el procedimiento de elaboración, revisión y actualización -además de su contenido- de las Normas de Emisión de Gases de Efecto Invernadero y Forzantes Climáticos de Vida Corta.	—	×	×	×
Art. 15 ¹¹ . Reglamento que establece criterios, requisitos y procedimientos de los Certificados de Reducción o Absorción de Gases de Efecto Invernadero.	—	×	×	×
Art. 15. Reglamento que establece las condiciones y requisitos que deben tener los Certificados de Reducción o Absorción de emisiones conforme objetivos del Acuerdo de París.	—	×	×	×
Art. 15. Reglamento que establece los procedimientos de verificación, los requisitos mínimos e inhabilidades para la inscripción de un auditor en el Registro para la Verificación de Reducción o Absorción de Gases de Efecto Invernadero en proyectos aprobados.	—	×	×	×
Art. 15. Reglamento que establece los requisitos, formalidades y características del Registro de Proyectos de Reducción o Absorción de Emisiones.	—	×	×	×

ARTÍCULO	REGLAMENTO	ETAPA DE CONSULTA	APROBACIÓN CMSCC	PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL
Art. 19. Reglamento que fija el funcionamiento interno y las normas para la conformación del Comité Científico Asesor para el Cambio Climático.	Reglamento que fija las normas para el funcionamiento interno y conformación del Comité Científico Asesor para el Cambio Climático.	✓ Proceso abierto desde el 15.05.2023 al 02.06.2023 ¹²	✗ ¹³	✗
Art. 23. Reglamento sobre conformación y funcionamiento del Equipo Técnico Interministerial de Cambio Climático.	Reglamento que Establece la conformación y funcionamiento del Equipo Técnico Interministerial para el Cambio Climático y el Comité Climático para el Cambio Climático.	✓ Proceso abierto desde el 16.01.2023 al 15.02.2023 ¹⁴	✓ Aprobado en sesión extraordinaria N°2 de 18 de mayo de 2023 ¹⁵	✗
Art. 24. Reglamento sobre conformación y funcionamiento de los Comités Regionales de Cambio Climático.	Reglamento que establece los sistemas de información sobre Cambio Climático.	✓ Proceso abierto desde el 08.02.2023 al 10.03.2023 ¹⁶	✓ Aprobado en sesión ordinaria N°4 de 02 de junio de 2023 ¹⁷	✗
Art. 28. Reglamento que fija normas de funcionamiento del Sistema Nacional de Inventarios de Gases de Efecto Invernadero.	Reglamento que establece los sistemas de información sobre Cambio Climático.	✓ Proceso abierto desde el 08.02.2023 al 10.03.2023 ¹⁶	✓ Aprobado en sesión ordinaria N°4 de 02 de junio de 2023 ¹⁷	✗
Art. 28. Reglamento que fija las normas de elaboración de los Inventarios Regionales de Gases de Efecto Invernadero y Forzantes Climáticos de Vida Corta.	Reglamento que establece los sistemas de información sobre Cambio Climático.	✓ Proceso abierto desde el 08.02.2023 al 10.03.2023 ¹⁶	✓ Aprobado en sesión ordinaria N°4 de 02 de junio de 2023 ¹⁷	✗
Art. 29. Reglamento que fija las normas de funcionamiento del Sistema Nacional de Prospectiva de Gases de Efecto Invernadero.	Reglamento que establece los sistemas de información sobre Cambio Climático.	✓ Proceso abierto desde el 08.02.2023 al 10.03.2023 ¹⁶	✓ Aprobado en sesión ordinaria N°4 de 02 de junio de 2023 ¹⁷	✗
Art. 30. Reglamento que regula el Sistema de Certificación Voluntaria de Gases de Efecto Invernadero y uso del agua.	Reglamento que establece los sistemas de información sobre Cambio Climático.	✓ Proceso abierto desde el 08.02.2023 al 10.03.2023 ¹⁶	✓ Aprobado en sesión ordinaria N°4 de 02 de junio de 2023 ¹⁷	✗
Art. 34. Modificación de la Norma General de Participación Ciudadana MMA.	Norma de participación ciudadana del MMA que establece modalidades formales y específicas en el marco de la Ley 20.500.	✓ Proceso abierto desde el 12.05.2023 al 14.06.2023 ¹⁸	✗	✗
Art. 40. Modificación del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.	Propuesta de reforma al reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, para la implementación de la LMCC, Acuerdo de Escazú, y la Ley que establece el marco para la Gestión de Residuos, la Responsabilidad Extendida del Productor y Fomento al Reciclaje	✓ Proceso abierto desde el 23.03.2023 al 25.04.2023 ¹⁹	✗	✗

ARTÍCULO	REGLAMENTO	ETAPA DE CONSULTA	APROBACIÓN CMSCC	PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL
Art. 41. Modificación del Reglamento del Registro de Emisión y Transferencia de Contaminantes.	—	×	×	×
Art. 43. Elaboración de guía de Evaluación Ambiental Estratégica.	Guía de Evaluación Ambiental Estratégica para incorporar el Cambio Climático en los Instrumentos de Ordenamiento y Planificación Territorial.	×	×	✓ Publicado el 23.06.2023
Art. 46. Modificación del Reglamento del Consejo Nacional para la Sustentabilidad y el Cambio Climático y de los Consejos Consultivos del Medio Ambiente.	Modificación del Reglamento que regula el funcionamiento del Consejo Consultivo Nacional y los Consejos Consultivos Regionales de Cambio Climático.	✓ Proceso abierto desde el 12.06.2026 al 17.07.2023 ²⁰	×	×

Conclusiones

De acuerdo con lo expuesto, resulta relevante indicar que, de los reglamentos y modificaciones ordenados por la LMCC:

- Solamente se ha publicado la Guía de Evaluación Estratégica en el Diario Oficial.
- La Guía de Evaluación Estratégica fue publicada sin consulta pública previa.
- Tres reglamentos (relacionados con once artículos de la LMCC) han llegado a la etapa de aprobación por el CMSCC.
- Ocho reglamentos o modificaciones (relacionados con 16 artículos de la LMCC) han pasado la etapa de consulta pública.
- Quedan seis artículos que ordenan reglamentos o modificaciones que no han ingresado a consulta pública.

Así las cosas, observamos en esta actualización que de los 23 artículos de la LMCC que ordenan a la creación de reglamentos o a la realización de modificaciones: un 69 % (16 de 23) ha ingresado a la etapa de consulta pública, un 48 % (11 de 23) ha recibido pronunciamiento favorable por el CMSCC y un 4 % (1 de 23) ha sido publicado en el Diario Oficial²¹.

Notas

1. Esto sin perjuicio de modificaciones o reglamentos creados u ordenados por los órganos competentes de la Administración del Estado (principalmente el Ministerio del Medio Ambiente) sin mandato legal expreso de la LMCC, pero tramitados en razón de actualizar ciertos organismos, lineamientos o procedimientos en conformidad a la incorporación oficial del cambio climático dentro de nuestro ordenamiento jurídico.
2. Elaboración propia.
3. Se hace la precisión de que a pesar que la norma ordena a la creación de una “guía obligatoria” y no un reglamento, el Ministerio del Medio Ambiente se refirió a esto como una “modificación del reglamento de la Evaluación Ambiental Estratégica” (véase <https://cambioclimatico.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2022/08/2022-07-28-Reglamentos-Ley-Marco-de-Cambio-Clima%CC%81tico.pdf>)
4. Se incluye como artículo que ordena a la implementación de este principio, a pesar de que el Ministerio del Medio Ambiente también haya definido normas de participación en el Reglamento que establece los procedimientos asociados a los instrumentos de gestión del Cambio Climático.
5. Se excluye de nuestro análisis el ingreso al trámite de toma de razón de la Contraloría General de la República, pues pueden ocurrir observaciones o solicitud de adecuaciones que provocan el retiro del reglamento

ingresado. A modo de ejemplo, el reglamento que Establece el Procedimiento para la Elaboración, Revisión y Actualización, así como el de monitoreo y reporte de los planes estratégicos de recursos hídricos en cuenca fue ingresado a trámite de toma de razón el 10 de abril de 2023, pero retirado el 11 de mayo.

6. Elaboración propia.

7. Los observantes se dividieron en ocho personas jurídicas y nueve personas naturales. Dentro de las personas jurídicas encontramos las siguientes: CLG-Chile Líderes Empresariales por la Acción Climática, Consejo Minero de Chile AG, Corporación Chilena de la Madera AG (Corma), Gobierno Regional del Biobío, Gobierno Regional Metropolitano de Santiago, ONG FIMA, Sociedad de Fomento Fabril F.G. (Sofofa), World Wildlife Fund INC (WWF).

8. Sesión disponible en

<https://www.youtube.com/live/VAS8wY5aktU?feature=share>

9. No se tuvo acceso al contenido de las observaciones, como tampoco del perfil o nombre de quienes las realizaron, dada la inexistencia de plataformas que cuenten con esta información del proceso liderado por el Ministerio de Obras Públicas.

10. Se constata que, a la fecha, este reglamento ha sido ingresado a trámite de toma de razón, no pasando por la etapa de aprobación del CMSCC.

11. Si bien no se constata por estos autores que se haya ordenado un reglamento por medio de este artículo de la LMCC, a la fecha existe un ingreso de reglamento del Ministerio de Medio Ambiente al trámite de toma de razón en la Contraloría, titulado "Aprueba Reglamento de Proyectos de Reducción de Emisiones de Contaminantes para compensar emisiones gravadas conforme a los dispuesto en el artículo 8° de la Ley N° 20.780", el cual busca regular la parte tributaria de algunos de los elementos mencionados en el artículo 15 de la LMCC.

12. El 30 de junio de 2023 la División de Políticas Públicas del Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación publicó el resumen ejecutivo del proceso de consulta señalado, disponible en <https://lookerstudio.google.com/s/iL-lj4U3qf4>. En este se vislumbra que los observantes se dividieron en una organización sin persona jurídica y 19 personas naturales.

13. Se constata que, a la fecha, este reglamento ha sido ingresado a trámite de toma de razón en la Contraloría, no pasando por la etapa de aprobación del CMSCC.

14. Los observantes se dividieron en trece personas jurídicas y once personas naturales. Dentro de las personas jurídicas encontramos las siguientes: Agrupación Ambiental y Cultural Futa Lawal Mapu, CLG-Chile Líderes Empresariales por la Acción Climática, Comisión Nacional de Riego, Comunidad Ancestral Mapuche Huilliche, Comunidad Ancestral Lof Pascual Huanel, Corporación Chilena de la Madera AG (Corma), Fundación Inteligencia

para la Gestión del Riesgo de Desastres Fundación IGRD, Gobierno Regional de Antofagasta, Gobierno Regional del Biobío, Gobierno Regional de O'Higgins, Gobierno Regional Metropolitano, ONG FIMA, Sociedad de Fomento Fabril F.G. (Sofofa), World Wildlife Fund INC (WWF).

15. Sesión disponible en <https://www.youtube.com/live/VAS8wY5aktU?feature=share>

16. Los observantes se dividieron en siete personas jurídicas y tres personas naturales. Dentro de las personas jurídicas encontramos las siguientes: Sociedad de fomento Fabril F.G, Gobierno Regional del Libertador Bernardo O'Higgins, Universidad de Chile FEN CLG Chile Líderes Empresariales por la Acción Climática, Ministerio de Bienes, ONG FIMA, Corporación Chilena de la Madera AG (Corma), Aguas Andinas S.A.

17. Sesión disponible en

<https://www.youtube.com/live/9l8AgSlGauk?feature=share>

18. Los observantes se dividieron en siete personas jurídicas y doce personas naturales. Dentro de las personas jurídicas encontramos las siguientes: Eelaw Medio Ambiente y Energía Asesorías Legales Ltda., Consejo Minero A.G., Consejo Consultivo Región de O'Higgins, Cámara Chilena de la Construcción, Consejo Consultivo SEREMI Medio Ambiente Biobío, Consejo Consultivo Sociedad Nacional de Minería Federación Gremial.

19. Los observantes se dividieron en 27 personas jurídicas y 56 personas naturales. Dentro de las personas jurídicas encontramos las siguientes: Aguas Andinas S.A, ANIR A.G., Anglo American Sur S.A., Asociación de la Industria del Salmón de Chile A.G. SalmonChile, Asociación de Transmisoras de Chile A.G., Asociación Gremial de Generadoras de Chile, Cámara Chilena de la Construcción, CLG Chile Líderes Empresariales por la Acción Climática, Codelco, Confederación de la Producción y del Comercio (CPC), Consejo del Salmón A.G., Consejo Minero de Chile AG, Corporación Resistencia socioambiental Quilicura, Empresa Nacional del Petróleo (ENAP), Empresas CMPC S.A., Energía Latina S.A. Enlasa, Fundación Terram, GNL Quintero S.A., Gobierno Regional Metropolitano, Inversiones Bosquemar SpA Consorcio Eólico, Laiz y Asociados Ltda., Ministerio de Obras Públicas, ONG FIMA, Sociedad de Fomento Fabril F.G. (Sofofa), Sociedad Nacional de Minería (Sonami), Urbaser Chile KDM Empresas, Volta Servicios SpA Volta Chile.

20. Proceso abierto a la fecha de publicación de este documento.

21. Cabe destacar que no todos los reglamentos en tramitación se han sometido al pronunciamiento del CMSCC. Tal es el caso, por ejemplo, de la Guía de Evaluación Ambiental Estratégica, entre otros.