

**ANUARIO
DE DERECHO
PÚBLICO**

2022

**UNIVERSIDAD
DIEGO
PORTALES**

VV.AA, Ediciones Universidad Diego Portales, Domingo Lovera (editor) /
Anuario de Derecho Público 2021

Santiago de Chile: la universidad: Facultad de Derecho de la universidad, 2021,
1ª edición, p. 674, 17 x 24 cm.

Dewey: 341.4810983

Cutter: An89

Colección Derecho

Incluye palabras de Decano de la facultad Jaime Couso Salas y Domingo Lovera Parro director del anuario. Con notas al pie.

Cátedra Jorge Huneeus Zegers “¿Hacia una transformación constitucional viable en Chile?” por Rosalind Dixon.

Materias:

COVID-19 (Enfermedad). Chile.

Derecho ambiental. Chile. Cambio climático.

Chile. Constitución 1980.

Reformas constitucionales. Chile.

Migrantes.

Derecho internacional. Chile.

Pandemia.

Estallido social. Chile.

Estados de excepción constitucional. Chile.

Prisioneros políticos. Chile.

Ahorro para el retiro.

Pensiones. Chile.

ANUARIO DE DERECHO PÚBLICO 2022

© Domingo Lovera (editor), 2022

© VV.AA., 2022

© Ediciones Universidad Diego Portales, 2022

Primera edición: diciembre de 2021

ISBN 978-956-314-506-9

Universidad Diego Portales

Dirección de Publicaciones

Av. Manuel Rodríguez Sur 415

Teléfono (56 2) 2676 2136

Santiago – Chile

www.ediciones.udp.cl

Diseño: Mg estudio

Impreso en Chile por Salesianos Impresores S. A.

18. LEY N° 21455, MARCO DE CAMBIO CLIMÁTICO: UN NUEVO PARADIGMA EN LA TOMA DE DECISIONES

Paula Fuentes Merino¹

Resumen

El propósito de este trabajo es revisar los principales aspectos contenidos en la Ley 21.455 Marco de Cambio Climático publicada el 13 de junio de 2022 y como su consagración cristaliza la instalación de un nuevo paradigma en la forma en que se deben tomar las decisiones en materia ambiental y, específicamente en lo concerniente al cambio climático, transitando desde el centralismo y la fragmentación hacia una visión integradora, coherente, participativa y multinivel.

1. Introducción

El cambio climático es uno de los desafíos más grandes que enfrentamos hoy en día como humanidad, pues implica replantearnos y corregir con honestidad la forma en que hemos conducido el desarrollo de nuestras sociedades.

La explotación desmedida de la naturaleza, unida al acelerado desarrollo de la actividad industrial, ha disparado la emisión de gases de efecto invernadero más allá de las capacidades naturales de captura de la tierra, lo que ha incrementado su acumulación, repercutiendo en el cambio del clima. Esta transgresión de ciertos límites planetarios genera impactos que amenazan la seguridad y continuidad de la vida como la conocemos.

Actualmente, los efectos del cambio climático continúan agravándose y acelerándose lo que exige una acción rápida, colectiva y sin precedentes por parte de

¹ Abogada, MSc en Política y Regulación Medioambiental de London School of Economics and Political Science. Negociadora de Chile COP25 y COP26, Convención Marco Naciones Unidas para el Cambio Climático.

los países, quienes bajo el Acuerdo de París (2015), deben dirigir sus esfuerzos hacia la implementación de los compromisos suscritos, limitando el aumento por debajo de los 2°C y guiando los esfuerzos para alcanzar los 1,5°C, incrementando la capacidad de adaptación y resiliencia al clima.

Aún cuando Chile contribuye con menos del 0,25% de las emisiones de gases de efecto invernadero a nivel mundial, es altamente vulnerable a los impactos del cambio climático. De hecho, actualmente existe evidencia científica que vincula, al menos un 25% de la sequía que ha experimentado el país desde el 2009 con el cambio climático antropogénico, así como, al aumento en la ocurrencia de eventos extremos como inundaciones, aluviones, intensificación de incendios forestales, marejadas, acidificación de océano, entre otros.²

En este contexto, la dictación de la Ley Marco de Cambio Climático implica establecer la gestión de esta problemática como una Política de Estado de largo plazo, que trasciende a los gobiernos de turno. Este artículo examinará como la ley implica un cambio de paradigma en la forma en cómo se han conducido la toma de decisiones en esta materia, a la luz del rol que han jugado representantes de la academia, sociedad civil y sector privado en la gestación y aprobación de esta ley (capítulo 3) y en el establecimiento de los principales aspectos de ella, particularmente mediante instrumentos de gestión climática descentralizados y con componente territorial, y el establecimiento de un sistema de gobernanza que permea las diferentes escalas de gobierno (capítulo 4).

2. El camino hacia la ley

Uno de los elementos distintivos de la Ley Marco de Cambio Climático (LMCC) lo constituye el hecho de que tanto en su gestación, como en su formulación y posterior aprobación contó con la participación e involucramiento activo de diversos actores del mundo social, académico, privado, público e internacional, quienes aportaron, desde sus diferentes conocimientos y experiencias, elementos claves para robustecer la propuesta finalmente aprobada por unanimidad del Senado de la República el 9 de marzo de 2022.

Pero la historia se remonta a mucho antes. A propósito de la realización de la Vigésimo Primera Conferencia de las Partes (COP21) bajo la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) de París en 2015, se estaba experimentando un momento de particular importancia a nivel internacional

2 Ministerio del Medio Ambiente. Contribución Determinada a nivel nacional en Chile (2020). Disponible en: https://cambioclimatico.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2020/08/NDC_2020_Espanol_PDF_web.pdf

pues los países se encontraban trabajando arduamente en los elementos centrales de lo que constituiría el Acuerdo de París, pieza clave del régimen climático internacional dado que apunta a limitar el aumento de la temperatura global del planeta exigiendo compromisos de reducción de emisiones para todos los países.

Así, a nivel nacional varios países, entre ellos Chile³, estaban desarrollando sus Contribuciones Nacionales Tentativas (INDCs por sus siglas en inglés) para ser presentadas en la cumbre de París.

Por otra parte, ya era claro para ese entonces que Chile requería reforzar su respuesta al cambio climático no sólo para dar cumplimiento a sus compromisos internacionales sino también, en consideración a su alta vulnerabilidad al contar con siete de las nueve características de vulnerabilidad definidas por la CMNUCC.

En ese contexto, en nuestro país tuvo lugar un debate y reflexión activa entorno a los elementos y acciones que serían claves para enfrentar el cambio climático en el marco del desarrollo sostenible y la superación de la pobreza.

Bajo el impulso de la academia y la sociedad civil, y con el apoyo de la Embajada Británica y el patrocinio del Ministerio del Medio Ambiente (MMA), se desarrolló el proyecto “*Propuesta de marco legal e institucional para abordar el cambio climático en Chile*” liderado por el Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR2) de la Universidad de Chile y la ONG Adapt-Chile, cuyo principal objetivo consistió en realizar un diagnóstico sobre la necesidad y la viabilidad de contar con una ley de cambio climático en Chile, y proveer sus contenidos mínimos. Para esto se conformó un comité directivo que incluyó a miembros de la Embajada Británica y del Ministerio del Medio Ambiente, y un panel de expertos compuesto por actores de la sociedad civil, los municipios, la academia, el parlamento, el gobierno y organismos internacionales.⁴ Asimismo, a nivel parlamentario los diputados Camila Vallejo, Giorgio Jackson, Denise Pascal, Andrea Molina, Daniel Melo, Patricio Vallespín y los senadores Alfonso de Urresti, Antonio Horvath, Carolina Goic, Guido Girardi y Ricardo Lagos Weber se agruparon entorno a una iniciativa denominada “Bancada Climática” cuyo propósito fue el de impulsar aquellas medidas de fortalecimiento institucional y legal requeridas para construir un país más resiliente a los desastres socioculturales.⁵

3 Ministerio del Medio Ambiente. Contribución Nacional Tentativa de Chile para el Acuerdo Climático (2015). Disponible en: <https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2016/05/2015-INDC-web.pdf>

4 Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia. Propuesta de marco legal e institucional para abordar el cambio climático en Chile. Disponible en: <https://www.cr2.cl/ley-cambio-climatico/#1530035145089-6afc6c72-2ac3>

5 Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia. Parlamentarios conforman «bancada climática» para abordar el cambio climático en Chile. Disponible en <https://www.cr2.cl/parlamentarios-conforman-bancada-climatica-para-abordar-el-cambio-climatico-en-chile/>

En este marco, se realizaron diversos seminarios, reuniones y encuentros con la participación de importantes referentes a nivel nacional e internacional, todos los cuales convergieron en la necesidad de contar con una ley de cambio climático que permitiera fortalecer la institucionalidad y proveer respuestas coordinadas para enfrentar la crisis global y local generada por sus impactos.

Específicamente, entre las principales deficiencias detectadas en 2015 respecto del modelo de gobernanza climática escogido, a partir de la dictación de la ley 20.417 que estableció la nueva institucionalidad ambiental, estaban, el hecho de que el tratamiento del cambio climático había quedado radicado en el sector ambiental, puntualmente en el Ministerio de Medio Ambiente, y que al tratarse de una materia eminentemente intersectorial se requería avanzar hacia una respuesta transversal e integral que involucraría efectivamente a otros sectores, habilitándoles para que asumieran este tema como propio mediante roles y responsabilidades específicas. Asimismo, la ausencia de una partida presupuestaria destinada al cambio climático y la falta de definiciones explícitas de competencias en materias de cambio climático en diversos órganos del Estado involucrados en la ejecución de la acción climática, amenazaba la estabilidad y permanencia de las políticas diseñadas en este ámbito.⁶

Estos esfuerzos profundizaron la comprensión de que el cambio climático no era un problema únicamente ambiental y que por tanto, requería una coordinación desde un nivel superior que tuviera como base un modelo institucional que involucraría a todos los sectores de forma transversal, multinivel, que contará con financiamiento y con una mirada al largo plazo que permitiera trascender la mera voluntad de los gobiernos de turno. Enseguida, se consolidó un cierto consenso técnico y político transversal en cuanto a la necesidad de avanzar hacia el establecimiento de una ley marco de cambio climático.

En julio de 2018, bajo el gobierno del ex Presidente Sebastián Piñera, se anunció el inicio de un proceso de elaboración de la ley, comprometiendo un fuerte componente de participación ciudadana y regional que entregaría insumos para la construcción de un anteproyecto, el que luego se sometería a consulta pública. Con este propósito entre agosto y octubre del mismo año se realizaron talleres de gobernanza climática con los Comités Regionales de Cambio Climático (CO-RECC) y los Consejos Consultivos de las 15 regiones del país dirigidos a identificar los impactos del cambio climático en la región, las iniciativas existentes, las

6 Contenidos Mínimos y Lineamientos Metodológicos para la Evaluación Económica y Social de una Ley de Cambio Climático para Chile (2016). Disponible en https://www.cr2.cl/wp-content/uploads/2015/08/Contenidos_evaluacion.pdf

funciones y mecanismos de coordinación para la implementación de acciones climáticas a nivel regional y local. En el marco de dichos talleres, se propusieron diversas soluciones relacionadas a la gobernanza, mitigación, adaptación, creación de capacidades y financiamiento de cambio climático desde una mirada regional.⁷

Con posterioridad, el Ministerio de Medio Ambiente llevó a cabo un proceso de consulta temprana mediante la realización de 16 diálogos ciudadanos con una metodología que permitió recoger las opiniones de más de 850 personas a nivel nacional relativas a los impactos, gobernanza e instrumentos de cambio climático. Dicho proceso fue complementado con diálogos sectoriales y técnicos en el marco del Equipo Técnico Interministerial de Cambio Climático (ETICC) que contaron con la participación de representantes especializados de la academia, organizaciones de la sociedad civil y sector privado. También se desarrollaron instancias particulares con la comunidad científica y agrupaciones gremiales. Con base a todos estos aportes se elaboró el anteproyecto de ley marco de cambio climático que fue sometido a consulta pública entre el 18 de junio y el 31 de julio de 2019, en el marco del cual se recibieron 1.718 observaciones las que fueron revisadas y analizadas según su temática, y permitieron robustecer la propuesta original. Conjuntamente, se realizaron 25 talleres participativos en todas las regiones con la finalidad de difundir los objetivos y alcances de la ley y recoger observaciones ciudadanas.⁸

A finales de 2019, tuvo lugar la Vigésimo Quinta Conferencia de las Partes (COP25) bajo la CMNUCC cuya presidencia le correspondió liderar a Chile y la que, producto del estallido social y las circunstancias políticas internas, tuvo que migrar a España, sin perder por ello la responsabilidad de Chile de conducir las negociaciones y buscar los consensos necesarios entre las Partes para avanzar en una acción climática reforzada. Si bien en el plano internacional la COP25 no obtuvo todos los resultados esperados, a nivel nacional el compromiso asumido y el liderazgo ejercido, a propósito de dicha presidencia, contribuyó a visibilizar y acelerar aún más la importancia de avanzar en acciones climáticas ambiciosas y con sentido de urgencia en el plano nacional.

En este contexto, el 9 de enero de 2020, ingresa al Congreso Nacional el Proyecto de Ley Marco de Cambio Climático con el apoyo transversal de 15 ministerios, dando inicio a su tramitación legislativa en la Comisión de Medio Ambiente

7 Ministerio del Medio Ambiente. Proyecto de Ley Marco de Cambio Climático, Disponible en: <https://cambioclimatico.mma.gob.cl/proyecto-de-ley-marco-de-cambio-climatico/>

8 Ministerio del Medio Ambiente. Proceso de consulta pública del anteproyecto de ley marco de cambio climático. Disponible en: <https://cambioclimatico.mma.gob.cl/proceso-de-consulta-publica-del-anteproyecto-de-ley-marco-de-cambio-climatico/>

y Bienes Nacionales del Senado, en la cual participaron diferentes actores de la sociedad civil, academia, sector privado, público e internacional, quienes presentaron aportes al proyecto en materia de principios, precisión de conceptos, definición de arreglos institucionales, establecimiento de metas, estrategias de largo plazo y financieras, como mejoras en participación ciudadana y de transparencia.⁹ La discusión general concluyó el 25 de agosto del mismo año con la aprobación unanime del Senado a la idea de legislar.

Cabe destacar, los esfuerzos realizados desde la academia para apoyar técnicamente la discusión legislativa mediante la creación de una plataforma de seguimiento denominada “*Observatorio Ley Cambio Climático para Chile*” que estuvo presente a lo largo de toda la discusión legislativa.

La Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del Senado inició el estudio y votación particular de las 847 indicaciones recibidas al proyecto de Ley, las que fueron finalmente aprobadas el 11 de enero de 2021. En tanto, la discusión en particular del primer Trámite Constitucional concluye el 8 de julio de 2021 en la misma comisión, y cuyo texto comparado contrasta con el aprobado en general por el Senado.¹⁰

Con fecha 12 de octubre de 2021, la Sala del Senado aprobó y despachó el proyecto de Ley en primer trámite constitucional, enviándolo a la Cámara de Diputadas y Diputados, la que, tras ser despachado por la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, apoyó el proyecto el 7 de marzo del 2022 derivándolo a tercer trámite constitucional.

Finalmente, el 9 de marzo de 2022, el Proyecto de Ley Marco de Cambio Climático, tras la discusión en la Sala del Senado, fue aprobado por unanimidad, publicándose el 13 de junio de 2022.

3. Principales aspectos de la Ley Marco de Cambio Climático

La Ley Marco de Cambio Climático N° 21.455 (LMCC) crea un marco jurídico e institucional para que Chile pueda enfrentar el cambio climático con una mirada de largo plazo, dando cumplimiento a sus compromisos internacionales asumidos en el Acuerdo de París, para lo cual establece una meta nacional de mitigación

9 “ Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia. Observatorio Ley Marco de Cambio Climático. Policy Brief ¿De qué se habló durante la discusión en general del Proyecto de Ley Marco de Cambio Climático en la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del Senado?, 27 agosto de 2020.

10 Proyecto de Ley, en primer trámites constitucional, que fija Ley Marco de Cambio Climático (Boletín N° 13.191-12). Disponible en: <https://leycambioclimatico.cl/wp-content/uploads/2021/09/Texto-comparado-Ley-CC.pdf>

y adaptación, formaliza la institucionalidad existente, instrumentos de gestión y mecanismos de financiamiento, consagrando, a su vez, responsabilidades y obligaciones a 13 ministerios, regiones y comunas. A continuación, se examinarán algunos de los principales aspectos consagrados en esta Ley.

3.1 Mirada a largo plazo: carbono neutralidad

El artículo primero de la LMCC establece que su propósito es precisamente hacer frente a los desafíos que presenta el cambio climático, transitar hacia un desarrollo bajo en emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y otros forzantes climáticos, hasta alcanzar y mantener la neutralidad de emisiones de gases de efecto invernadero al año 2050, adaptarse al cambio climático, reduciendo la vulnerabilidad y aumentando la resiliencia a los efectos adversos del cambio climático, y dar cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos por el Estado de Chile en la materia. A su vez, el artículo 4 de la Ley, agrega que dicha meta será evaluada cada cinco años por el Ministerio de Medio Ambiente.

La consagración de este objetivo en estos términos es destacable por varios motivos. En primer lugar, se establece de forma inédita la carbono neutralidad a nivel legal dentro de un marco de tiempo que responde a los compromisos suscritos bajo el Acuerdo de París. En otras palabras, Chile se compromete a “netear” o igualar la cantidad de gases de efecto invernadero (GEI) que emite a la cantidad de GEI que absorbe, a más tardar al 2050 y de esta forma hacerse cargo de su huella de carbono. A su vez, se compromete a revisar esta meta cada 5 años, por lo que, si producto de esta examinación se determina la posibilidad de cumplir con una meta más ambiciosa (por ejemplo, acortar el período de tiempo a 2040) esto debiera establecerse en conformidad al principio de no regresión el cual implica la imposibilidad de retroceder en las metas ya alcanzadas o establecidas.

Bajo el Acuerdo de París los países se comprometieron a mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático. Al respecto, el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) ha establecido con claridad que existe una relación lineal entre el aumento de la acumulación del CO₂ y el aumento de la temperatura global, y que el aumento de la temperatura a 2 °C es grave y si superamos esa temperatura las consecuencias serán tan

difíciles de abordar que sencillamente no podremos hacerlo.¹¹ En ese sentido, señala la necesidad de impulsar todos los esfuerzos por mantenernos en 1,5°C, pero la tarea aunque compleja es urgente. Actualmente, ya hemos aumentado 1,1°C de la temperatura global de la atmósfera por lo que sólo nos queda un pequeño remanente que se va reduciendo cada día más, pues seguimos quemando sostenidamente combustibles fósiles. A este ritmo el presupuesto global de carbono se acaba el 2031. Es por eso que resulta clave, que el objetivo de la Ley haya quedado precisamente establecido en estos términos.

Por otra parte, el artículo 1 dispone un balance entre los objetivos de mitigación y adaptación, entendiendo que la primera dimensión- de mitigación- implica hacerse cargo de las *causas* del cambio climático y la necesidad de reducir emisiones de GEI y aumentar los sumideros de carbono para su captura; en tanto la segunda- de adaptación- apunta a abordar las *consecuencias* de los impactos del cambio climático aumentando la resiliencia y reduciendo la vulnerabilidad frente a los mismos.

Finalmente, el objetivo también incluye otros forzantes climáticos entendidos como aquellos contaminantes que aún teniendo una presencia relativamente corta en la atmósfera (desde algunos días hasta décadas) contribuyen poderosamente al efecto invernadero global después del CO₂. Entre estos contaminantes se encuentran el Carbono Negro u Hollín, el Metano, el Ozono Troposférico y algunos Hidrofluorocarburos (HFCs).

3.2 Inspiración y guía: Principios

La LMCC en su artículo 2 propone una serie de principios que guiarán las políticas, planes, programas, normas acciones y demás instrumentos que se dicten o ejecuten en el marco de dicha Ley, entre estos destacan:

- *Científico*: los instrumentos y las medidas de mitigación y/o adaptación para enfrentar los efectos adversos del cambio climático, se adoptarán e implementarán sobre la base de la mejor evidencia científica disponible.

Este principio es clave para la acción climática en donde ha sido una lucha de varios años el que la toma de decisiones se base en la mejor ciencia disponible. En este sentido, el papel que ha jugado el IPCC desde su creación en 1988 proveyendo a los gobiernos información científica que puedan utilizar para desarrollar políticas climáticas e informes para las negociaciones internacionales sobre el cambio

11 Panel Intergubernamental del Cambio Climático. Special Report Global Warming 1,5°C. Disponible en: <https://www.ipcc.ch/sr15/>

climático ha fortalecido la interfaz entre la ciencia y la toma de decisiones.¹² A nivel nacional, la Ley crea el Comité Científico Asesor para el Cambio Climático (artículo 19) como un comité asesor al MMA en los aspectos científicos que se requieran, entre otros, para la elaboración, diseño, implementación y actualización de los instrumentos de gestión del cambio climático establecidos en la LMCC. Estará compuesto por 11 miembros cuya conformación deberá seguir criterios de transparencia, excelencia, imparcialidad, interdisciplinaridad, género y equidad y representación territorial.

- *Costo-efectividad*: la gestión del cambio climático priorizará aquellas medidas que, siendo eficaces para la mitigación y adaptación, sean las de menores costos económicos, ambientales y sociales, considerando los costos indirectos de la inacción para la adaptación.
- *Equidad y Justicia Climática*: es 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.

La integración de este principio resulta muy relevante, ya que asegura que tanto en el diseño, como en la implementación y revisión de las políticas climáticas, se deberán considerar las situaciones existentes de desigualdad con el objeto de integrar medidas correctivas tendientes a acortar (y no incrementar) las brechas detectadas.

- *No regresión*: las medidas tendientes a enfrentar los efectos adversos del cambio climático, podrán ser modificadas siempre que no se retroceda en los niveles de mitigación y/o adaptación alcanzados con anterioridad.
- *Participación ciudadana*: es deber del Estado contar con los mecanismos que permitan asegurar la participación de toda persona o agrupación de personas en la gestión del cambio climático, tanto a nivel nacional, como regional y local
- *Precautorio*: cuando haya antecedentes que permitan anticipar un riesgo o peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas para evitar dichos riesgos o peligros o impedir los efectos adversos al cambio climático, considerando el principio de costo-efectividad.
- *Progresividad*: las medidas tendientes a combatir el cambio climático

12 Panel Intergubernamental del Cambio Climático.

deberán avanzar gradualmente con el fin de cumplir con el objeto de esta Ley.

- *Territorialidad*: las 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.
- *Urgencia Climática*: tanto la actuación del Estado como la implementación de las medidas debe considerar el escaso margen de tiempo existente para revertir los efectos más graves del cambio climático.
- *Transparencia*: es deber del Estado facilitar el acceso oportuno y adecuado a la información sobre cambio climático, fomentando la difusión y sensibilización en la materia y reduciendo las asimetrías de información.
- *Transversalidad*: la actuación del Estado para la gestión del cambio climático 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.
- *Coherencia*: los instrumentos de gestión del cambio climático deben ser complementarios y congruentes para potenciar sinergias y evitar contradicciones, con el fin de generar una mayor efectividad en el desarrollo de medidas de mitigación y adaptación.
- *Flexibilidad*: los instrumentos de gestión del cambio climático deben tener la capacidad de incorporar nuevas medidas en función de sus evaluaciones y lecciones aprendidas, como también de incorporar nuevos conocimientos científicos y necesidades.

También se consagran los principios de: enfoque ecosistémico, preventivo los que complementan y dan un marco robusto para guiar el diseño y aplicación de las medidas tendientes a abordar el cambio climático.

3.3 Gobernanza multinivel, multiactor

Como ha sido dicho, uno de los mayores desafíos relativos a la gestión del cambio climático dice relación a que su tratamiento exige de una coordinación transversal a diferentes escalas y entre diversos sectores responsables de llevar a cabo las medidas de adaptación y/o mitigación definidas. Esta LMCC crea y reconoce, de manera vinculante, una serie de instrumentos que buscan articular y dar coherencia a la respuesta contra el cambio climático en Chile para cumplir con los objetivos de carbono neutralidad y resiliencia. Estos instrumentos de planificación e

implementación, contemplan la necesaria participación y coordinación sectorial a diversas escalas.

Este, por tanto, es quizás uno de las grandes contribuciones y de los mayores desafíos que exige esta Ley, pues precisamente busca formalizar, ordenar y coordinar la multiplicidad de agencias, normativas e instrumentos de gestión territorial que se encontraban desarticulados entre sí, promoviendo el desarrollo de capacidades para instalar un nuevo paradigma en la forma en la que se toman las decisiones en el Estado. Para esto a continuación se revisarán los instrumentos e instituciones cuyas competencias, roles y alcances fueron determinadas por esta Ley.

3.3.1 Instrumentos

Dentro de los principales instrumentos de gestión a nivel nacional que establece la Ley se encuentran:

A) Estrategia Climática de Largo Plazo- ECLP (artículo 5 y 6): Es un instrumento reconocido en el Acuerdo de París, en el que se definen los lineamientos generales de largo plazo que seguirá el país de manera transversal e integrada, considerando un horizonte a 30 años. Si el objetivo es ser carbono neutrales y resilientes al clima a más tardar al 2050, la ECLP es la hoja de ruta que contiene las metas que permitirán alcanzar este objetivo, es decir, define el *cómo* Chile cumplirá las metas comprometidas. Esto incluye el presupuesto nacional de emisiones de GEI al año 2030 y 2050, los presupuestos sectoriales¹³ de emisiones de GEI al año 2030, niveles de absorción y almacenamiento de GEI, objetivos, metas e indicadores de mitigación y adaptación a mediano plazo, lineamientos para acciones transversales de adaptación y mitigación, directrices en materia de evaluación de riesgos y pérdidas y daños, criterios de monitoreo, reporte y verificación del cumplimiento de las metas y medidas, entre otras cuestiones.

El desarrollo de la ECLP le corresponde al MMA en coordinación y colaboración con otras autoridades sectoriales, quién deberá actualizarla completamente cada 10 años, y de forma abreviada, cada 5 años para incorporar la nueva NDC.

B) Contribución Determinada a Nivel Nacional- NDC (artículo 7): es el instrumento que contiene los compromisos de Chile ante la comunidad internacional para mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero e implementar medidas de adaptación, de conformidad con lo dispuesto por el Acuerdo de París y la CMNUCC. Las NDC será elaborada, revisada y actualizada por el MMA con colaboración de las autoridades sectoriales y ministerios competentes, cada 5

¹³ Presupuesto sectorial corresponde al límite de emisiones de CO₂ eq que un sector determinado puede emitir durante un periodo determinado y cuya responsabilidad de cumplimiento recae sobre un ministerio.

años, tomando en cuenta la necesidad de una mayor ambición respecto de sus versiones precedentes (conforme a criterios de costo efectividad y equidad de cargas), a un sistema de seguimiento con indicadores y al desarrollo de una etapa de participación ciudadana.

C) Planes sectoriales de mitigación (artículo 8): los cuales establecerán todas las acciones y medidas destinadas a reducir o absorber gases de efecto invernadero, de manera de no sobrepasar el presupuesto sectorial de emisiones asignados en la ECLP. Estos planes deberán ser elaborados por los Ministerios de Energía, de Transporte y Telecomunicaciones, de Minería, de Salud, de Agricultura, de Obras Públicas y de Vivienda y Urbanismo, y deberán ser revisados y actualizados, al menos cada cinco (5) años o cuando corresponda.

El MMA tendrá el rol de contraparte técnica en la elaboración de estos planes, procurando la coherencia en la gestión del cambio climático y evitando duplicidad o superposición en las medidas propuestas.

D) Planes sectoriales de adaptación (artículo 9): los cuales establecerán el conjunto de acciones y medidas para lograr adaptar al cambio climático aquellos sectores con mayor vulnerabilidad y aumentar su resiliencia. Deberán elaborarse al menos 11 planes, a saber: Biodiversidad, Recursos hídricos, Infraestructura, Salud, Minería, Energía, Silvoagropecuaria, Pesca y acuicultura, Ciudades, Turismo, Zona costera, cuya elaboración corresponderá al Ministerio de Defensa y de Transportes.

La elaboración e implementación de los planes sectoriales será de responsabilidad de las autoridades señaladas por la LMCC (desarrolladas en el siguiente apartado), las que deberán en todo caso colaborar recíprocamente y con los organismos competentes en la materia. El procedimiento será coordinado por el MMA y contemplará, al menos, una etapa de participación ciudadana. Estos planes serán revisados y actualizados, cada cinco (5) años.

E) Reporte de Acción Nacional de Cambio Climático - RANCC (artículo 10): Contiene las políticas, planes, programas, normas, acciones y medidas, sea que estén contempladas en instrumentos de gestión del cambio climático o hayan sido propuestas por otros organismos públicos, con el objetivo de monitorear e informar su estado de avance en el corto plazo. Será elaborado cada 2 años por el MMA en coordinación con el Equipo Técnico Interministerial para el Cambio Climático y deberá contar con el pronunciamiento del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático. Este reporte será presentado ante el Congreso Nacional, y en caso de que las medidas de los respectivos planes sectoriales no avancen según lo comprometido, deberá citarse al Ministro de Estado respectivo

a fin de formularle preguntas que expliquen las razones de no cumplimiento a la LMCC.

Por otra parte, a nivel regional la LMCC también establece instrumentos con el propósito de fortalecer la gestión local y territorial del cambio climático, específicamente:

F) Planes de acción regional (artículo 11): Serán elaborados por los Comités Regionales para el Cambio Climático (CORECC), y tendrán por finalidad definir los objetivos e instrumentos de la gestión del cambio climático a nivel regional y comunal, los que deberán ajustarse y ser coherentes con las directrices de la Estrategia Climática de Largo Plazo, los Planes Sectoriales de Mitigación y Adaptación, los planes comunales de mitigación y adaptación, así como los Planes Estratégicos de Recursos Hídricos de Cuencas, cuando existan. El plazo máximo de elaboración es de tres (3) años, a partir de la fecha de promulgación de la LMCC y serán aprobados por Resolución del Delegado Presidencial, previo acuerdo favorable del Gobierno Regional.

G) Planes de acción comunal (artículo 12): Serán elaborados por las Municipalidades y deben ser consistentes con las directrices generales establecidas en la ECLP y en los planes de acción regional de cambio climático. El plazo máximo de elaboración es de 3 años a partir de la fecha de promulgación de la LMCC y su incumplimiento por parte de los respectivos alcaldes se sancionará con multa correspondiente a una remuneración mensual.

H) Planes Estratégicos de Recursos Hídricos en Cuencas (artículo 13): Serán elaborados por el Ministerio de Obras Públicas en conjunto con los Ministerios de Medioambiente, de Agricultura, de Ciencias, Tecnología, Conocimiento e Innovación, de Relaciones Exteriores cuando comprenda cuencas transfronterizas, y de los CORECC respectivos. Estos instrumentos tienen por objeto contribuir con la gestión hídrica, identificar las brechas hídricas de agua superficial y subterránea, establecer el balance hídrico y sus proyecciones, diagnosticar el estado de información sobre cantidad, calidad, infraestructura e instituciones que intervienen en el proceso de toma de decisiones respecto del recurso hídrico y proponer un conjunto de acciones para enfrentar los efectos adversos del cambio climático sobre el recurso hídrico con el fin de resguardar su seguridad. Cada cuenca del país deberá contar con un Plan Estratégico de Recursos Hídricos, el cual será público, contar con una etapa de participación ciudadana en su elaboración y deberá ser revisado cada cinco años y actualizarse cada diez.

Este instrumento es una verdadera innovación por parte de la Ley, dando respuesta a la necesidad de incorporar una visión más integradora de la naturaleza,

una que toma en consideración las interdependencias geográficas, climáticas, económicas y socioculturales de los territorios.

3.3.2 Instituciones

A nivel institucional la LMCC organiza las atribuciones, roles y responsabilidades de aquellos órganos del estado que poseen competencia en materia de cambio climático tanto a nivel nacional, regional como local. Al respecto el Ministerio de Medio Ambiente, en su calidad de Secretaría de Estado encargada de la integridad de la política ambiental y su regulación, queda designada como aquella a la cual le corresponde colaborar con el Presidente de la República en el diseño y aplicación de políticas, planes, programas y normas en materia de cambio climático. El MMA, a través de su División de Cambio Climático y Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIs), deberá colaborar con los órganos de la Administración del Estado en la gestión del cambio climático. En tanto, corresponderá al Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREL), la función de coordinar las propuestas y posiciones de Chile en el marco de la CMNUCC.

Adicionalmente, la LMCC en su artículo 17 define a 10 ministerios como “autoridades sectoriales” en materia de cambio climático en consideración a su mayor contribución de GEI y/o su mayor vulnerabilidad a los impactos al cambio climático en el país. Específicamente, serán autoridades sectoriales los Ministerios de Agricultura, de Economía, Fomento y Turismo, de Energía, de Minería, de Obras Públicas, de Salud, de Transportes y Telecomunicaciones, de Defensa Nacional, de Vivienda y Urbanismo y del Medio Ambiente, a quienes les corresponderá elaborar y hacer seguimiento a los planes sectoriales de mitigación y o adaptación, entre otras funciones. En caso de incumplimiento o de atraso por un plazo superior a seis meses, la jefatura o jefe superior del servicio será sancionado con multa, previo sumario administrativo conducido por la Contraloría General de la República, la que de persistir puede ser duplicada o inclusive conducir a la suspensión del cargo.

Sin perjuicio de las autoridades sectoriales señaladas, la Ley contempla la colaboración del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género y el Ministerio de Desarrollo Social y Familia con el objeto de apoyar la integración del enfoque de género y los grupos vulnerables en los planes de mitigación y adaptación. Asimismo, otorga responsabilidades a los Ministerios de Educación y Ciencias en cuanto a la generación de información científica y creación de capacidades.

En este marco, el *Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático* (artículo 18) es la instancia de mayor jerarquía que responde al Presidente

de la República y el cual está presidido por el o la Ministro/a del Medio Ambiente e integrado por los Ministros de Agricultura; de Hacienda; de Salud; de Economía, Fomento y Reconstrucción; de Energía; de Obras Públicas; de Vivienda y Urbanismo; de Transportes y Telecomunicaciones; de Minería, y de Planificación. Dicho Consejo será responsable de emitir pronunciamiento fundado sobre la ECLP, NDC y los Planes Sectoriales de Mitigación y Adaptación, así como, respecto de la coherencia entre ellos.

En tanto, a nivel de instancia multiactor la Ley entrega un rol al consejo consultivo establecido en el artículo 76 de la Ley N°19.300, denominándolo para estos efectos como *Consejo Nacional para la Sustentabilidad y el Cambio Climático*, el cual servirá como instancia multisectorial para emitir opinión sobre los instrumentos de gestión al cambio climático que establece la LMCC, su grado de avance, y sobre los efectos que genera su implementación. Asimismo, podrá realizar propuestas para mejorar la gestión del cambio climático lo que resulta interesante considerando el hecho de que este Consejo está compuesto por representantes del mundo científico, ONGs, academia, empresarial, trabajadores, entre otros.

La Ley formaliza el rol que ya venían cumpliendo los organismos regionales (Secretarías Regionales Ministeriales) en la gestión del cambio climático a nivel regional y le asigna funciones a organismos colaboradores en la gestión del cambio climático como los órganos de la Administración del Estado y las municipalidades en general (artículos 22 y 25) y el Equipo Técnico Interministerial para el Cambio Climático (ETICC), los Comités Regionales para el Cambio Climático (CORECC) y las *Mesas territoriales de acción por el clima* en lo específico.

Esta última figura es una innovación de esta Ley (a diferencia de los ETICC y CORECC que ya funcionaban en la práctica) y habilita a las municipalidades en conjunto con los CORECC a crear mesas territoriales de acción por el clima en las que participarán representantes de la sociedad civil y especialmente representantes de los grupos vulnerables, con el objeto de proponer y destacar las medidas más urgentes en gestión climática que se requiera implementar en los territorios. Con esto se reafirma una mirada de mayor integración y consideración desde los territorios y localidades.

Con todo, la gobernanza establecida en la LMCC en términos de instrumentos e instituciones promueve la descentralización en la toma de decisiones, distribuyendo responsabilidades y roles en diferentes niveles de gobierno (central, regional, local) y actores sociales. Asimismo, integra ajustes destinados a fortalecer la consideración de particularidades regionales y comunales, relevando el rol de los actores locales en la gestión del territorio.

3.4 Sistemas de Información y Participación

En materia de información de cambio climático se establece el desarrollo de un único Sistema Nacional de Acceso a la Información y Participación Ciudadana sobre Cambio Climático que será coordinado por MMA con apoyo del Ministerio de Ciencias y demás órganos competentes. Este sistema a su vez incluirá los siguientes subsistemas de información, a saber: i) Sistema Nacional de Inventarios de Gases de Efecto Invernadero (artículo 28) que elaborará el Inventario Nacional de GEI y otros forzantes de vida corta; ii) Sistema Nacional de Prospectiva de GEI (artículo 29) que registrará las proyecciones actualizadas de emisiones y sumideros de GEI y forzantes climáticos de vida corta a nivel sectorial y nacional para orientar el monitoreo de las reducciones y absorciones de emisiones de acuerdo a ECLP y NDC; iii) Sistema de Certificación Voluntaria de Gases de Efecto Invernadero y Uso del Agua cuya entrega de certificados, rótulos o etiquetas corresponde al MMA; iv) Plataforma de Adaptación Climática la que servirá al sistema nacional de adaptación, proveyendo mapas de vulnerabilidad del territorio nacional, incluyendo proyecciones climáticas actuales y futuras para el país; v) Repositorio Científico de Cambio Climático que tiene por finalidad recopilar la investigación científica asociada al cambio climático y que será administrado por Ministerio de Ciencias.

En materia de participación ciudadana, destaca la integración de estándares coherentes al Acuerdo de Escazú al señalar que toda persona tendrá el derecho de participar, de manera informada, en la elaboración, revisión y actualización de los instrumentos de gestión del cambio climático, agregando que esta participación debe ser oportuna, por medios apropiados y debe recibir respuesta fundada a las observaciones formuladas. Por otra parte, los órganos nacionales para el cambio climático son llamados a facilitar siempre las instancias de participación ciudadana de manera abierta e inclusiva, teniendo especial consideración con los sectores y comunidades vulnerables, aplicando un enfoque multicultural y de género. En efecto, gracias a esto se establecen importantes avances en materia de transparencia, específicamente, señala que las sesiones del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático, de los CORECC y del Comité Científico Asesor deberán ser transmitidas en directo, grabadas y publicadas íntegramente en un plazo máximo de 24 horas y de 10 días para las actas (artículo 34).

3.5 Otros aspectos

Además, esta Ley radica en el MMA la competencia para elaborar normas de emisión de GEI y/o forzantes climáticos de vida corta en función de un estándar

de emisiones de referencia por tecnología, sector y/o actividad con el objeto de cumplir los objetivos de la ECLP y la NDC. Además, para el cumplimiento de las normas de emisión podrán utilizarse certificados que acrediten la reducción o absorción de emisiones de GEI, obtenidas mediante la implementación de proyectos en Chile para tal efecto, para lo cual dichas reducciones o absorciones deben ser medibles, verificables, permanentes, con beneficios ambientales y sociales y cumplir con la NDC.

En el marco de las negociaciones internacionales de cambio climático, el artículo 6 del Acuerdo de París, referido a los mercados de carbono, fue uno de los aspectos más contenciosos y difíciles de acordar, luego de que fuera uno de los únicos items pendientes de concluir del Libro de Reglas del Acuerdo de París. Sin embargo, en la COP26, bajo la Presidencia del Reino Unido, por fin se lograron los consensos en torno al artículo 6 en lo que se conoce como *El Pacto de Glasgow para el Clima*¹⁴.

Con todo, la Ley establece que será el MMA quién regulará los certificados de reducción o absorción de emisiones, promoviendo el desarrollo sustentable, integridad ambiental, transparencia y la aplicación de una contabilidad robusta.

Finalmente, cabe señalar que la Ley también formaliza la elaboración de una Estrategia Financiera de Cambio Climático a cargo del Ministerio de Hacienda, la cual contendrá los principales lineamientos para orientar la contribución del sector público y privado hacia la consolidación de un desarrollo neutro en emisiones de GEI y resiliente al clima teniendo en consideración la ECLP y la NDC.

4. Comentarios finales

La dictación de la LMCC es, sin lugar a dudas, un gran avance en términos de integración y coherencia de la gestión del cambio climático, no sólo porque viene a formalizar y delinear con claridad roles, funciones e instrumentos que estaban operando en la práctica con anterioridad a su dictación, sino sobretodo, porque avanza en la descentralización de la toma de decisiones y reposicionamiento del rol de los territorios y entidades de gestión climática local. El diseño propuesto en la Ley representa un cambio en el paradigma con base al cual las instituciones del Estado estaban acostumbradas a relacionarse, en general de manera centralizada, desarticulada y fragmentada en materia ambiental, hacia uno el cual propone (y mandata) a que la acción climática sea enfrentada a todas las escalas (nacional,

14 Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático. El Pacto de Glasgow para el Clima. Disponible en: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_10_add1_adv.pdf

regional, local) y con la vinculación de todos los actores relevantes del mundo público, privado, social y empresarial.

Sin embargo, aún quedan por delante importantes desafíos para la puesta en marcha de la LMCC, pues esta contempla la dictación de 18 reglamentos dentro del plazo de un año desde su publicación, de los cuales quince (15) deben ser elaborados completamente y cinco (5) corresponden a modificaciones de reglamentos existentes, sin perjuicio de la agrupación temática que permite el artículo tercero transitorio.

Por otra parte, la Ley encomienda la elaboración de distintos instrumentos desde su entrada en vigencia, específicamente, en el plazo de dos (2) años deberán dictarse y/o actualizarse, según corresponda, siete (7) planes sectoriales de mitigación y doce (12) planes sectoriales de adaptación, de los cuales al menos tres (3) deben elaborarse completamente (recursos hídricos, zonas costeras, minería) y en el plazo de tres (3) años se debe contar con los doce (12) Planes de Acción Regional de Cambio Climático (de los cuales cuatro (4) ya han sido elaborados o se encuentran en proceso de elaboración) y trescientos cuarenta y seis (346) Planes de Acción Comunal de Cambio Climático. Con todo, si bien los plazos pueden resultar acotados en relación al volumen de instrumentos que requieren ser elaborados y/o actualizados, la crisis climática que nos afecta hace que esos esfuerzos sean imperativos.