

Fecha de evaluación: 23.03.2018

### DATOS GENERALES

**N° boletín** > 10180-12

**Título** > Modifica el Código Sanitario para prohibir el uso de leña y otros derivados de la madera o de la biomasa en la Región Metropolitana.

**Origen** > Moción

**Autores** > Guido Girardi (PPD)

**Fecha de ingreso** > 08 de julio de 2015

**Cámara de ingreso** > Senado

**Estado** > Primer Trámite Constitucional

**Urgencias** > Sin Urgencias

### CARACTERÍSTICAS AMBIENTALES

**Categoría temática** > Aire

**Tipo de ley** > Totalmente Ambiental

**Importancia ambiental de la ley** > Importancia Ambiental Alta

**Relevancia ambiental** > Positiva

### ANTECEDENTES Y CONTENIDO

El proyecto de ley, presentado por el Senador Guido Girardi, tiene como objetivo prohibir el uso de leña y otros derivados de la madera o de la biomasa en la Región Metropolitana. La moción expresa que el impacto de la acción humana ha generado cambios en la composición del aire provocando daños tanto en la salud humana como al medioambiente.

En cuanto a salud expresa que la contaminación del aire provoca aproximadamente siete millones de defunciones prematuras, basado en cifras entregadas por la Organización Mundial de la Salud. Lo anterior producto de la exposición a partículas PM10 las cuales pueden causar cardiopatías, neumopatías y cáncer.

En cuanto a su relación con el medio ambiente, el senador Girardi expresa que la contaminación atmosférica es uno de los principales desafíos ambientales donde gran parte de la población se encuentra expuesta a concentraciones mayores de contaminante que superan la norma primaria. Señala que más del 55% de la población se encuentra expuestos a niveles considerados por la autoridad nacional como riesgo directo a la salud. Las principales causas derivadas de la acción del ser humano que inciden en la contaminación del aire son el transporte, las emisiones de las industrias y el consumo de leña, siendo la combustión de leña y otros dendrogénicos la mayor fuente de emisiones directas de MP2,5 en la Región Metropolitana.

Dado lo expuesto anteriormente y la ineficiencia que han mostrado los planes de descontaminación citados, la moción busca generar instrumentos jurídicos suprareglamentarios que permitan mejorar la calidad del aire en la región metropolitana. La moción postula que con el fin de garantizar un medio ambiente libre de contaminación es necesario la restricción de derechos, como el propuesto, lo cual debe realizarse por medio de un cuerpo normativo con rango legal.

El proyecto de ley original consta de un artículo único el cual modifica el código Sanitario con el fin de incorporar al artículo 89 de ese cuerpo legal la prohibición de utilizar leña para efectos de calefacción de viviendas, quedando impedido el funcionamiento de todo tipo de calefactores que utilicen leña, pellets, broquetas u otros derivados de la madera o biomasa, estén o no provistas de sistemas de doble cámara de combustión. Esta prohibición es exclusiva para la Región Metropolitana de Santiago.

Sin embargo, durante la tramitación del proyecto, específicamente en la comisión de salud, el proyecto fue modificado con indicaciones del Ejecutivo y de los propios parlamentarios, eliminando la prohibición de uso de pellets, broquetas u otros derivados de la madera o biomasa y acotando la prohibición de uso de leña a la Provincia de Santiago y las comunas de Puente Alto y San Bernardo. Finalmente se incorporó el proyecto de ley la posibilidad de la utilización de registros fotográficos o de video por parte de cualquiera que acredite interés en ello para la fiscalización y la prueba de la infracción a esta norma.

## BREVE COMENTARIO AL TRÁMITE LEGISLATIVO

Ingreso proyecto al Senado  
08-07-2015



Primer Informe Comisión  
de Salud  
10-08-2017

- La senadora Goic (DC) manifestó sus dudas respecto de la necesidad de tratar esta problemática vía legal, dado que a su parecer, las autoridades cuentan con facultades para adoptar este tipo de medidas. Por su parte el Senador Girardi (PPD), argumentó que debe hacerse vía legal dado que las medidas administrativas son más lentas – considerando por ejemplo el tiempo que tomó el Plan de Descontaminación de 1998 en elaborarse y ser implementado. A lo anterior, el Subsecretario del Medio Ambiente agregó que las facultades a las que se refiere la Senadora quedan circunscritas a los episodios de alerta sanitaria.
- También se debatió la necesidad de implementar este proyecto de manera progresiva, teniendo especial atención entonces con las familias de menores ingresos (Goic, DC; Van Rysselberghe, UCI). A esto el Subsecretario de Medio Ambiente recordó que en la Región Metropolitana quienes más consumen leña son los habitantes de las comunas de la zona oriente de Santiago, aunque también se constata la misma situación en poblaciones rurales de la Región. La senadora Val Rysselberghe (UDI) instó a que los recursos que el Estado dejaría degastar en salud, sean destinados a paliar los gastos en que deberán incurrir quienes deban reemplazar su fuente de calefacción y no cuenten con los medios necesarios para hacerlo.
- El Senador Girardi (PPD) enfatizó la importancia de abordar también la eficiencia energética en las viviendas, por ejemplo mejorando su aislación térmica.
- Finalmente se discutió la prohibición del uso de leña en el resto del país, donde el Senador Chahuan (RN) y Senadora Goic (DC) consideran importante extenderla a todas aquellas zonas declaradas saturadas e incluso a todo el país. El Senador Girardi (PPD) se mostró contrario a esa posición dado que, como explicó, en Santiago este producto es mayormente consumido por los sectores de altos ingresos, mientras que en el sur del país y en sectores rurales este tiene otra naturaleza. El ministro del Medio Ambiente considera que esto es necesario abordarlo en el resto del país de manera gradual, generando cambios en el medio de calefacción que emplea la gente, asociada a un subsidio a la aislación térmica de las

viviendas y otro para el cambio de calefactores.

Aprobado en general por el  
Senado  
29-11-2017

→ El proyecto fue aprobado en general por 12 votos a favor y 1 voto en contra, de la Senadora Ena Von Baer (UDI).

Segundo Informe Comisión  
de Salud  
9-085-2018

Aprobado en particular por el  
Senado  
19-06-2018

→ El proyecto fue aprobado en particular por 23 votos a favor, 15 votos en contra y una abstención- 1

Durante la tramitación de este proyecto – 3 años - el proyecto no recibió urgencias por parte del Ejecutivo.

## EXPERTOS INVITADOS A LA DISCUSIÓN PARLAMENTARIA

La comisión de salud revisó el proyecto de ley los días 1 y 8 de septiembre de 2015, el día 18 de julio y 8 de agosto de 2017.

### Integrantes Comisión de Salud

Senador	Partido
Guido Girardi (Presidente)	PPD
Francisco Chahuán	RN
Carolina Goic	PDC
Jacqueline Van Rysselberghe	UDI
Rabindranath Quinteros	PS

### Invitados a la Comisión de Salud

Estado	Sociedad Civil	Académicos

# Votaciones Ambientales

GRUPO ASESOR EN MEDIO AMBIENTE • GAMA

<p><b>Ministerio de Salud:</b> Jaime Burrows, Subsecretario de Salud Pública; Pedro Crocco, Subsecretario de Salud Pública (s); Tito Pizarro, Subsecretario de Salud Pública (s); Enrique Accorsi, coordinador legislativo; Andrea Martones, asesora Jurídica de la Subsecretaría de Salud Pública; María Carolina Mora, Paulina Palazzo y Leslie Urrutia, asesoras de la Subsecretaría de Redes Asistenciales; Walter Folch, asesor del Departamento del Medio Ambiente; Yasmina Viera y Héctor Reyes, Rafael Méndez, Asesores; Pablo Ríos, abogado.</p>	<p><b>Instituto Igualdad:</b> Evelyn Pino</p>	<p><b>Asociación Chilena de Facultades de Medicina (ASOFAMECH):</b> Antonio Orellana Tobar.</p>
<p><b>Ministerio del Medio Ambiente:</b> Marcelo Mena, Ministro; Lorna Püschel, abogada; Andrés Pica, Jefe del Departamento de Planes de Descontaminación.</p>	<p><b>Fundación Jaime Guzmán:</b> Benjamín Rug</p>	
<p><b>Ministerio Secretaría General de la Presidencia:</b> Catherine Peirano, coordinadores; Vanessa Astete, Valeria Ortega, Giovanni Semería y Felipe Ponce, coordinadores.</p>	<p><b>Instituto Libertad y Desarrollo:</b> Cristina Torres</p>	
<p><b>Corporación Nacional Forestal (CONAF):</b> Rodrigo Herrera, asesor del Directorio.</p>	<p><b>Centro de Estudios Legislativos Administrativos, Políticos y Económicos, (CELAP):</b> Camila Cancino</p>	
<p><b>Biblioteca del Congreso Nacional:</b> Eduardo Goldstein, analista.</p>		

## Discusión invitados

Tema	Argumento	Invitado
<p>Aplicación Gradual – indicación ejecutivo</p>	<p>Aplicación gradual de la prohibición en la Región Metropolitana; ella sería inmediata en las comunas del Gran Santiago, San Bernardo y Puente Alto; en un plazo de cuatro años se extendería a las demás comunas urbanas, y en seis años comprendería también las de carácter rural.</p>	<p>Marcelo Mena, Subsecretario del Medio Ambiente</p>

# Votaciones Ambientales

GRUPO ASESOR EN MEDIO AMBIENTE • GAMA

Combustibles prohibidos – Indicación Ejecutivo	La proscripción promovida sólo estaría circunscrita a la leña y las briquetas, y estaría permitido el uso de pellets, en consideración a que se trata de un combustible cuya fabricación y control de calidad permiten augurar que su empleo generará bajas emisiones.	Marcelo Mena, Subsecretario del Medio Ambiente
Contaminante	Una chimenea antigua abierta o salamandra no certificada puede contaminar entre quinientas y mil veces más que el calefactor más limpio disponible en el mercado, a gas natural o licuado.	Marcelo Mena, Subsecretario del Medio Ambiente
Episodios críticos	La mayoría de los episodios críticos de contaminación se verifican durante los meses más fríos del año, en relación directa con el aumento de emisiones derivadas de los sistemas de calefacción residencial a leña	Marcelo Mena, Subsecretario del Medio Ambiente
	Si bien el uso de la leña en los episodios críticos de contaminación no es un factor tan relevante como en las ciudades sureñas, de todos modos contribuye significativamente a la polución	Jaime Burrows, Subsecretario de Salud Pública
Fiscalización	Recientemente se proscribió el uso en la Región Metropolitana de calefactores no certificados vendidos antes del año 2013. Sin embargo, ha sido una medida extremadamente difícil de fiscalizar, por cuanto desde el exterior de una residencia no es posible advertir qué tipo de calefactor se emplea	Marcelo Mena, Subsecretario del Medio Ambiente
Preocupación ciudadana	Encuestas realizadas muestran que el principal problema de la ciudadanía en materia ambiental es la contaminación atmosférica	Marcelo Mena, Subsecretario del Medio Ambiente
Prohibición en sectores rurales	En razón del alto uso de leña en sectores rurales, sugirió que la propuesta contenida en el proyecto de ley debería llevarse a la práctica de forma gradual, sumada a la implementación de subsidios para sus habitantes.	Marcelo Mena, Subsecretario del Medio Ambiente
Prohibición en sectores rurales	El plan de descontaminación que se presentará en el mes de noviembre próximo (2015) contempla alrededor de 40.000 subsidios a viviendas rurales, para el reemplazo de su fuente de calefacción, y otros 40.000 de reacondicionamiento habitacional o aislación térmica, a efectos de reducir el consumo de combustible.	Marcelo Mena, Subsecretario del Medio Ambiente
Rango legal	A pesar de que la eventual prohibición paulatina de la utilización de calefactores a leña cabe dentro de las prerrogativas de la potestad reglamentaria del Presidente de la República, desde una perspectiva de protección de las libertades individuales parece más pertinente que ella se eleve a rango legal.	Marcelo Mena, Subsecretario del Medio Ambiente
	La proscripción del uso de leña se establezca por vía legislativa, lo que dará estabilidad en el tiempo a las medidas que se adopten.	Jaime Burrows, Subsecretario de Salud Pública

La comisión de salud revisó el proyecto de ley durante la sesión celebrada el día 8 de mayo de 2018

## Integrantes Comisión de Salud

Senador	Partido
Guido Girardi (Presidente)	PPD
Francisco Chahuán	RN
Carolina Goic	PDC
Jacqueline Van Rysselberghe	UDI
Rabindranath Quinteros	PS

## EVALUACIÓN DEL EFECTO AMBIENTAL ESPERADO

El proyecto de ley es evaluado con un ambiental esperado positivo ya que significaría una disminución en las emisiones de material particulado (principalmente MP2.5), con la (esperada) consiguiente disminución en los problemas de salud humana provocados por la exposición a estas emisiones (bronquitis, neumonías, cardiopatías, entre otros). Por otra parte, y aunque no considerado como antecedente en la moción, la utilización de leña está directamente relacionada a la tala de árboles, una acción que no está siempre correctamente certificada ni fiscalizada, por lo que el limitar su uso, aunque sea parcial (solo Provincias de Santiago, Puente Alto y San Bernardo, por lo pronto), significa una disminución de la demanda y un avance en la protección de nuestros recursos forestales.

En cuanto a la evaluación de contenido, en Chile la contaminación atmosférica constituye uno de los principales desafíos ambientales, cuestión que se refleja en datos nacionales sumamente alarmantes. Ejemplo de ello es aquel que señala que en el país 10 millones de personas están expuestas a una concentración promedio anual de MP2.5, superior a la norma máxima aceptada, siendo que esta norma ya es dos veces superior a lo recomendado por la Organización Mundial de la Salud. El aporte de la actividad humana a la contaminación en la Región Metropolitana se genera fundamentalmente en fuentes de emisión residencial, básicamente por los sistemas de calefacción, donde la combustión residencial de leña contribuye hasta en un 35% al total de emisiones de la Región. Es por esto que, para avanzar en la mejora de los problemas de contaminación atmosférica, es necesario contar con instrumentos de gestión y fiscalización ambiental adecuados, que permitan disminuir las fuentes antrópicas de contaminación, particularmente en los lugares del territorio donde las condiciones atmosféricas sean más nocivas para la salud y la calidad del aire. Frente a esto, el presente proyecto significa un avance significativo en esta materia.

la justificación de la importancia de esta ley es insuficiente, ya que se enfoca exclusivamente en los efectos que la contaminación atmosférica tiene en la salud humana, por lo que la ley se justifica solo en un marco de respuesta a una necesidad de salud pública. Quedan dudas de la necesidad real de

la ley debido a la existencia de otros instrumentos como los planes de contaminación. Sin embargo, este proyecto responde a la lentitud en la tramitación de dichos planes y a la urgencia en cuanto a salud pública de prohibir el uso de este tipo de combustibles. Otra preocupación es el efecto social negativo que podría tener esta ley en las familias más pobres que aún usan este tipo de sistema de calefacción.

En cuanto a diseño es importante que este proyecto se conecte con otro tipo de instrumentos como los planes de descontaminación y subvenciones. Es positivo además que esta sea una ley que solo aplica a la región Metropolitana, ya que la realidad social en otras regiones es muy distinta. Sin embargo, es necesario hacer notar que, aunque la prohibición, regulación y fiscalización del uso de leña es un paso adelante en pro de la mejora de la calidad del aire, esto no es suficiente para lograr un cambio de comportamiento en la población, debido, entre otras cosas, a que este material es más económico que otras alternativas de calefacción presentes en el mercado y que en muchos hogares no tienen más alternativa que esta. Para lograr un cambio real que conlleve a mejoras profundas y a largo aliento, pareciera ser fundamental: 1) educar a los usuarios para tomar conciencia de los efectos que genera el uso de la leña en su entorno, informando a la comunidad sobre los efectos ambientales y daños a la salud que conlleva el mal uso de la leña, en contraposición a las otras opciones energéticas existentes en el país, las que si bien tienen costos más elevados son menos perjudiciales en todos los sentidos; y 2) trabajar en la promoción de nuevas tecnologías y particularmente en la mejora de la aislación térmica de los hogares, a través de subvenciones, particularmente para los sectores más vulnerables.

## PROYECTO DE LEY

### PROYECTO DE LEY:

“Artículo único: Agrégase el siguiente párrafo tercero a la letra a) del artículo 89 del Código Sanitario:

“Se prohíbe la utilización de leña para efectos de calefacción de viviendas, así como el funcionamiento de todo tipo de calefactores que utilicen leña, estén o no provistos de sistemas de doble cámara de combustión, en la Provincia de Santiago y en las comunas de Puente Alto y San Bernardo. En la fiscalización y prueba de la infracción a esta prohibición podrán utilizarse registros fotográficos o de video proveídos por cualquiera que acredite interés en ello.”.