

ANÁLISIS LEGISLATIVO

Fecha de evaluación: 21.10.2016

DATOS GENERALES

N° boletín > 10184-15

Título > Regular la circulación de vehículos motorizados por causa de congestión vehicular o contaminación atmosférica.

Origen > Moción

Autores > Guido Girardi (PPD), Manuel Antonio Matta (DC) y Manuel José Ossandón (RN)

Fecha de ingreso > 8 de Julio, 2015

Cámara de ingreso > Senado

Estado > Primer Trámite Constitucional

Urgencias > 1 urgencia simple, 11 urgencias suma

CARACTERÍSTICAS AMBIENTALES

Categoría temática > Aire

Tipo de ley > Totalmente Ambiental

Importancia ambiental de la ley > Importancia Ambiental Media

Relevancia ambiental > Neutra

ANTECEDENTES Y CONTENIDO

Los autores de la moción expresan que uno de los principales desafíos ambientales que enfrenta Chile es la contaminación atmosférica. Hacen referencia a datos entregados por la OMS (Organización Mundial de la Salud) los cuales indican, según estimaciones de 2012, que 3,7 millones de defunciones prematuras se deben a la contaminación atmosférica, específicamente a la exposición a pequeñas partículas de 10 micrones de diámetro (PM10) o menos que causan diversas enfermedades¹.

En Chile, más del 55% de la población se encuentra expuesta a niveles de contaminación que son consideradas por la propia autoridad como niveles de riesgo directo para la salud de las personas. Respecto a los factores determinantes de la contaminación presente en las ciudades Chilenas se

¹ Moción Boletín N° 10.184-15.

encuentran el desarrollo de ciudades en espacios con características geográficas que dificultan la circulación y ventilación del aire², la existencia de diversas fuentes productoras de gases y sustancias químicas, entre otros.

Una de las mayores fuentes de contaminación atmosférica provocada por el ser humano es el transporte, junto con la calefacción a leña y las industrias. En cuanto al sector transporte, de acuerdo a los autores de la moción, un 80% de las emisiones directas de MP2,5 provienen de la Maquinaria Fuera de Ruta y Camiones, como también estos proporcionan un 65% de las emisiones NOx, mientras un 55% de la contaminación por Dióxido de Carbono proviene de los vehículos livianos en la región Metropolitana³.

Dado lo anterior, los autores de la moción estipulan que es necesario redefinir los instrumentos y acciones mediante los cuales se está llevando la política pública en materia de contaminación atmosférica, considerando que la aplicación de los planes de descontaminación dictados, a la fecha del ingreso de este proyecto al congreso, no ha logrado cumplir plenamente sus objetivos⁴.

En Chile el artículo 19 n°8 del Decreto Supremo N° 100, de 22 de septiembre de 2005, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República, establece el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, donde el Estado debe velar porque este no sea afectado y para lo cual podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente. En la Región metropolitana, y a través del Plan de Prevención y Descontaminación Ambiental (PPDA)⁵ elaborado en 1998 – y posteriormente actualizado en 2004 y 2010- se estableció la restricción vehicular permanente a los automóviles sin sello verde⁶ durante el periodo de Gestión de Episodios Críticos -desde el 1 de abril al 31 de agosto de cada año- mientras que para los automóviles con sello verde contempló exclusivamente restricción vehicular en episodios de Preemergencia y Emergencia Ambiental. Con la aprobación del nuevo Plan de Descontaminación “Santiago Respira” el periodo de Gestión de Episodios Críticos se reduce a 4 meses – desde el 1 de mayo a 31 de agosto- y donde

² Emplazamiento de la población predominantemente al interior de las cuencas hidrográficas que son sistemas orográficos semicerrados que dificultan la circulación y ventilación del aire.

³ Ibid. Página 1.

⁴ El Consejo de Ministros de la Sustentabilidad aprobó el día 04 de octubre de 2016 un nuevo Plan de Descontaminación para la Región Metropolitana, llamado “Santiago Respira”. El Plan entrará en vigencia el año 2017 y dentro de las principales medidas que contempla se encuentra la prohibición total de calefacción a leña, normas de emisión más exigentes para la industria, una zona de baja emisión para camiones y, entre mayo y agosto, una restricción vehicular permanente para vehículos y motocicletas con sello verde. Información disponible en: <http://portal.mma.gob.cl/tag/santiago-respira/>

⁵ Decreto 66 -2010 del Ministerio Secretaría General De La Presidencia que Revisa, reformula y actualiza Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica para la Región Metropolitana (PPDA). Disponible en: www.bcn.cl

⁶ Desde 4 dígitos, aumentando según mala calidad del aire.

existirá restricción permanente para vehículos⁷ y motocicletas⁸ con sello verde para dos dígitos de la placa patente durante el este periodo y de cuatro dígitos en caso de Emergencia.

El PPDA establece que la declaración de episodios críticos - Alerta, Preemergencia y Emergencia- corresponde al Intendente, a través de una resolución, teniendo como base el reporte diario del Director Regional de la Comisión Nacional del Medio Ambiente de la Región Metropolitana de Santiago respecto del pronóstico de la calidad del aire y de las condiciones de ventilación, donde el director realiza una recomendación sobre el nivel de episodio que corresponda. Esta declaración debe ser comunicada por el Intendente como las medidas que serán dispuestas durante las situaciones de episodios críticos.

A pesar de la existencia de los Planes de Descontaminación los autores de la moción, como el Ejecutivo dado su interés en el proyecto⁹, consideran necesario avanzar legislativamente en el reforzamiento del marco normativo bajo el cual se dictan dichos planes.

El proyecto de ley consta de un solo artículo introduce la capacidad de prohibir permanentemente la circulación de vehículos motorizados, en casos de congestión vehicular o contaminación atmosférica utilizando criterios de a) dígito o letra de la placa patente, b) tipo de vehículo, c) combustible que utilice, d) tecnología, o e) antigüedad. Dicha restricción de circulación podrá ser permanente hasta para dos dígitos cuando la calidad del aire no sea adecuada y podrán agregar más dígitos en casos de alerta, pre emergencia y emergencia. También estipula que dichos dígitos deberán ir cambiando periódicamente.

BREVE COMENTARIO AL TRÁMITE LEGISLATIVO

Ingreso proyecto al Senado
08-07-2015

Moción presentada por los Senadores Guido Girardi (PPD), Manuel Antonio Matta (DC) y Manuel José Ossandón (RN)

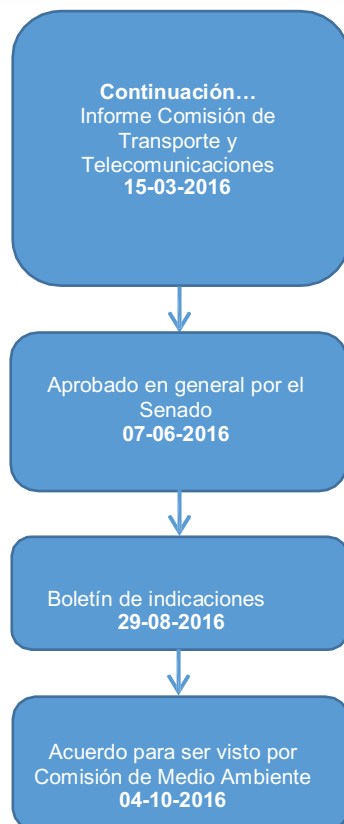
Informe Comisión de
Transporte y
Telecomunicaciones
15-03-2016

Principal tema debatido por los legisladores y los invitados (Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones y Ministerio del Medio Ambiente) fue la intención del ejecutivo de incorporar un pase diario, que permita circular con restricción. Lo anterior propuesto por el Ministro de Transporte tiene como objetivo evitar el menoscabo que pudiese generar esta restricción permanente principalmente para las pequeñas y medianas empresas que cuentan con un solo vehículo para el desarrollo de su actividad, como también permitiría flexibilidad a la hora de ocurrir una emergencia y de no ser posible el traslado en transporte público. Por otro lado, expresó que la medida propuesta –el pase diario- permitiría evitar que la restricción incentive la compra de un segundo automóvil. A lo anterior el Senador Ossandón (RN) expresó que la incorporación de este pase podría generar críticas dado que podría entenderse como que este favorece a los más adinerados y perjudica al resto de la población, a pesar de entender la necesidad de las

⁷ inscritos antes del 1 de septiembre de 2011

⁸ inscritas antes del 1 de septiembre de 2010

⁹ 11 urgencias suma.



pymes y las emergencias. El senador Letelier (PS) concordó respecto a que este instrumento podría resultar discriminatorio. Finalmente el Ministro explicó, que se pretende limitar el acceso a un determinado número de pases diarios en un periodo determinado de tiempo para lograr que este sea utilizado esporádicamente y no de manera regular, en perjuicio del resto de la población.

se recaló la importancia de la generación de otros instrumentos y de una discusión más amplia en relación a la contaminación ambiental, con el fin de lograr el desarrollo sustentable de la ciudad – medidas sobre otras fuentes contaminantes, tarificación vial, forestación y arborización. En este sentido, cabe destacar que originalmente la moción estaba destinada sólo a la región metropolitana, siendo finalmente ampliado para que pueda ser aplicado en las distintas regiones del país.

18 votos a favor, 5 en contra –Coloma, Larraín, Moreira, Van Rysselberghe y Von Baer, todos de la UDI - 3 abstenciones – García (RN), Pérez Varela (UDI) y Prokurica (RN) y 1 pareo.

Se fijó plazo hasta el 20 de junio para presentar indicaciones, recibiendo sólo tres indicaciones por lo que fue ampliado posteriormente hasta el 28 de agosto de 2016

Fue acordado que luego de que la comisión de Transportes y Telecomunicaciones informe el proyecto este será remitido a la comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales (04-10.2016)

EVALUACIÓN DEL EFECTO AMBIENTAL ESPERADO

El efecto ambiental esperado de este proyecto de ley es neutro, dado que a pesar de potencialmente podría ser positiva, existen diversos elementos como la poca claridad en los objetivos, responsables, medios de cumplimiento y ausencia de normas relacionadas, que hace difícil clasificar como positivo su efecto esperado.

En relación al articulado, el proyecto de ley introduce la capacidad de prohibir permanentemente la circulación de vehículos motorizados, en casos de congestión vehicular o contaminación atmosférica utilizando diversos criterios (dígito o letra de la placa patente, tipo de vehículo, combustible que utilice, tecnología, o antigüedad), cuyo efecto sobre las decisiones de compra de las personas y por lo tanto sobre el parque automotriz es incierto desde el punto de vista del efecto ambiental esperado.

En este sentido, se requiere mayor información y evidencia respecto de los cambios de comportamiento que ha tenido la restricción vehicular que se ha utilizado previamente en el país, como también evidencia o información respecto del comportamiento en los conductores que podría generar este tipo de restricción, según qué elemento del set de elementos que establece el proyecto de ley se pretenda ocupar, dado que cada uno de estos pueden tener consecuencias distintas para el medio ambiente y no necesariamente ser positivo. Por ejemplo, utilizar el criterio de combustible podría ser positiva para el medio ambiente, dado que existen grandes diferencias en la contaminación que emiten los autos que utilizan gasolina en relación a los que usan petróleo, donde los últimos generan mayor contaminación, mientras que si sólo utilizamos el criterio de antigüedad puede ocurrir lo contrario, dado que el automóvil petrolero puede contaminar más que uno bencinero que es más antiguo.

También se considera que el proyecto no define claramente qué niveles de congestión vehicular o contaminación atmosférica darán lugar a la aplicación de la restricción vehicular permanente para los vehículos catalíticos.

Por otro lado, el proyecto de ley apunta a una gradualidad en el número de dígitos de restricción, desde la restricción permanente hacia la restricción en episodios de alerta, preemergencia y emergencia ambiental. Sin embargo, no indica si la restricción que se aplicará a los vehículos catalíticos será igual o menos severa que aquella para los vehículos no catalíticos. La información disponible sobre el nuevo plan para la descontaminación del aire para Santiago, indica que

efectivamente la restricción sería más severa para los vehículos no catalíticos que para los vehículos catalíticos. Sin embargo, esta característica debería quedar explícita en esta norma, para facilitar su interpretación y uso en otras ciudades del país. Esto porque, en caso de que se aplicaran restricciones igualmente severas a vehículos catalíticos y no catalíticos, se podría incentivar la venta y mayor tiempo de circulación de los vehículos no catalíticos.

Finalmente, se considera que este proyecto de ley tiene que explicitar su relación con los planes de descontaminación como también es necesaria la revisión de la técnica legislativa utilizada.

PROYECTO DE LEY

Proyecto de Ley aprobado por la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones

“ARTÍCULO ÚNICO.- En los casos en que se decrete la prohibición de circulación de vehículos motorizados, fundado en la congestión vehicular o contaminación atmosférica, ésta podrá ser permanente, distinguiendo por dígito o letra de la placa patente, tipo de vehículo, combustible que utilice, tecnología o antigüedad.

Asimismo, se podrá prohibir la circulación de manera permanente de vehículos motorizados livianos, hasta en dos dígitos, aun cuando cuenten con convertidor catalítico, cuando se sobrepasen las normas de calidad para aquellos contaminantes saturados. Adicionalmente a los dos dígitos señalados, se podrán agregar nuevos dígitos en casos de alerta, pre emergencia y emergencia ambiental.

Los dígitos o letras de las placas patentes sujetos a restricción, deberán ir variando periódicamente en su orden de aplicación diaria.”