

DATOS GENERALES

Prohíbe el uso de los dispositivos de calefacción domiciliar que emplean leña como combustible, en lugares declarados como zonas saturadas o latentes de conformidad a la legislación ambiental

N° Boletín 13412-12

Fecha de ingreso 7 de abril de 2020

Origen Moción

Cámara de ingreso Cámara

Autores Javier Macaya (UDI), Sebastián Torrealba (RN), Sebastián Álvarez (EVOP), Ricardo Celis (PPD), Cristina Girardi (PPD), Carolina Marzán (PPD), Catalina Pérez (RD) y Amaro Labra (PC).

CARACTERÍSTICAS AMBIENTALES

Categoría temática ENERGÍA

Importancia ambiental de la ley BAJA

Tipo de ley TOTALMENTE AMBIENTAL

Efecto ambiental esperado POSITIVO

Compromiso abordado

ELABORACIÓN DE POLÍTICA NACIONAL DE USO SUSTENTABLE DE LEÑA, QUE INCLUYA UN PLAN DE SUSTITUCIÓN DE LEÑA POR ENERGÍA PROVENIENTE DE FUENTES MENOS CONTAMINANTES, UNA MEJOR REGULACIÓN DEL MERCADO DE LEÑA, DESARROLLO DE SISTEMAS DE CALEFACCIÓN DISTRITAL EN LOCALIDADES DE ZONA CENTROSUR DEL PAÍS, RECONDICIONAMIENTO TÉRMICO DE VIVIENDAS DE MAYOR ANTIGÜEDAD, ENTRE OTRAS MEDIDAS. (PROGRAMA DE GOBIERNO)

ESTADO

URGENCIAS

PROYECTO RECHAZADO

SIN URGENCIAS

FECHA EVALUACIÓN: 20/7/2020 en primer trámite constitucional.

ANTECEDENTES Y CONTENIDOS

La contaminación del aire afecta la salud de personas y animales, daña la vegetación y el suelo, deteriora materiales, reduce la visibilidad y tiene el potencial para contribuir significativamente al cambio climático. Gran parte del territorio nacional se encuentra afectado por problemas de contaminación. Por ello, la calidad del aire sigue siendo una de las prioridades en materia de gestión ambiental del país.

Estudios han demostrado que, mientras más tiempo una persona se encuentre expuesta al humo de leña, mayor es la posibilidad de contraer enfermedades respiratorias. De acuerdo al Cuarto Reporte del Medio Ambiente, elaborado por el Ministerio Ambiente en 2018, en Chile, se reconocen tres grandes fuentes de contaminación del aire: los medios de transporte, las actividades industriales y la calefacción de las viviendas.¹ “Este reporte señala que la población expuesta a concentraciones de $mp_{2,5}$ en el año 2017, alcanza a más de 8 millones de habitantes del país ya que se encuentran bajo exposición de concentraciones promedio de $MP_{2,5}$ superiores a la norma. En la Zona Centro, donde hay más de 7 millones de habitantes, las concentraciones promedio de $MP_{2,5}$ llegan a las $29 \mu g/m^3$. Hacia el sur del país las concentraciones van aumentando considerablemente. En la zona del plan de descontaminación de Concepción, Coronel y Chiguayante las concentraciones promedio están bajo la norma, pero esa zona ha sido declarada saturada por la norma diaria (Percentil 98). La ciudad de Coyhaique, que tiene alrededor de 61 mil habitantes, es la zona que está expuesta a mayores concentraciones promedio de $MP_{2,5}$. Respecto de la mortalidad asociada a la exposición a material particulado fino ($mp_{2,5}$), el Reporte indica que entre los efectos de la exposición crónica a la contaminación por $MP_{2,5}$ se consideran: mortalidad cardiorrespiratoria, admisiones hospitalarias por causas cardiovasculares y respiratorias, ausentismo laboral y escolar.”²

En este panorama tiene un rol determinante el uso de la leña, la que se ha convertido en la gran fuente de contaminación en el sur de Chile. La leña es un combustible económico. Para producir una misma cantidad de energía, el gas licuado y el petróleo son hasta 7 veces más costosos. Los Planes de Descontaminación Atmosférica se enmarcan en la Estrategia de Planes de Descontaminación Atmosférica 2014-2018, cuyo objetivo era definir una que permitiría elaborar medidas estructurales para optimizar los recursos sectoriales en las zonas saturadas o latentes. En el caso de los planes del sur del país, dado que la principal fuente emisora es el uso de leña para calefacción, la Estrategia estuvo enfocada en promover una Calefacción Sustentable, siendo una de sus aristas más importantes la política de recambio de calefactores que estaba presupuestado implicaría una reducción de 45% de reducción de emisiones de material particulado. Sin embargo, a enero de 2020, el estado de avance del recambio de calefactores no coincide con lo proyectado originalmente, alcanzando sólo un 33,8% de la meta de recambio al año 2020, lo que implica que uno de los principales supuestos en los que se basó la proyección en el mejoramiento de la calidad del aire al año 2020, no se verificó, afectando las proyecciones del plan.³

La Resolución Exenta N°1640 del Ministerio del Medio Ambiente, de enero 2020 indica que, de acuerdo con el último inventario de emisiones en Temuco y Padre Las Casas,⁴ el 83% de las viviendas de Temuco y el 73% de las viviendas de Padre Las Casas usan leña. Actualmente, existen 16.689 hogares que utilizan cocina a leña principalmente en la mañana para preparar los alimentos y 65.948⁵ calefactores a leña. Si bien resulta estrictamente necesario restringir el uso de leña en estas localidades, no se puede desconocer la necesidad de ciertos hogares de utilizar leña como fuente de calefacción, ya que es más económica, tiene alto poder calorífico y duración, deshumedece espacios, además de cumplir un rol cultural, especialmente en la zona sur. “Es por esto que toda regulación en torno a la leña debe considerar que los hogares más vulnerables no pueden prescindir de este tipo de combustible para calefaccionarse, por cuanto utilizar otros medios implicaría un grave perjuicio

¹ <https://sinia.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2019/01/Cuarto-reporte-del-medio-ambiente-compressed.pdf>

² Boletín 13412-12

³ Boletín 13412-12

⁴ SICAM - MMA, "Actualización inventario de emisiones año base 2017".

⁵ SICAM - MMA, "Actualización inventario de emisiones año base 2017".

económico para cientos de familias. En virtud de ello, se propone como un parámetro objetivo para la implementación de la restricción que esta iniciativa dispone el avalúo fiscal de las respectivas viviendas.”⁶

“Para el cobro del impuesto territorial (contribuciones), el Servicio de Impuestos Internos considera en primer lugar el avalúo del inmueble y la eventual exención que pueda beneficiarlo, de acuerdo a la normativa vigente. Esta eventual exención determina el avalúo exento, mientras que el avalúo afecto al impuesto, o también conocido como base imponible, se determina como el avalúo total menos el avalúo exento. De esta forma, la base imponible para el pago del impuesto territorial se calcula únicamente sobre el avalúo afecto. Las viviendas que tengan un avalúo fiscal inferior al avalúo exento no deben pagar dicho impuesto, y por ende, quedarían exentas de la restricción propuesta en el presente proyecto”⁷⁸.

El presente proyecto de ley costa de un artículo único en el siguiente tenor:

Proyecto de Ley votado en sala:

“Artículo único.- En aquellas zonas declaradas como saturadas o latentes por normas primarias de calidad del aire, de conformidad con el artículo 43 de la ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente⁹, se prohíbe la utilización de leña para efectos de calefacción de viviendas ubicadas en el área urbana. Por consiguiente, queda prohibido el uso de calderas de calefacción de uso domiciliario y calefactores domiciliarios que utilicen o puedan utilizar leña, sin perjuicio de las demás facultades que la ley confiere a la autoridad competente.

Con todo, quedan exceptuados de la prohibición señalada en el inciso anterior los bienes raíces no agrícolas destinados a la habitación cuyo avalúo fiscal sea igual o inferior al monto de exención habitacional del impuesto territorial.

⁶ Boletín 13412-12

⁷ Boletín 13412-12

⁸ Servicio de Impuestos Internos:

http://www.sii.cl/destacados/reavaluo/2018/guiapasoapaso_contribuciones.html

⁹ Artículo 43.- La declaración de una zona del territorio como saturada o latente se hará por decreto supremo que llevará la firma del Ministro del Medio Ambiente y contendrá la determinación precisa del área geográfica que abarca. Llevará además la firma del Ministro de Salud, si se trata de la aplicación de normas primarias de calidad ambiental, o del ministro sectorial que corresponda, según la naturaleza de la respectiva norma secundaria de calidad ambiental.

Mediante decreto supremo, que llevará la firma del Ministro del Medio Ambiente, de Salud o del ministro sectorial, según corresponda, se dejará sin efecto la declaración de Zona Saturada o Latente, cuando no se cumplan las condiciones que la hicieron precedente.

El decreto supremo señalado en el inciso anterior dejará sin efecto las respectivas medidas del plan de Descontaminación y, o Prevención, pudiendo, en el primer caso, mantener vigentes las restricciones impuestas a las emisiones de las fuentes responsables a que se refiere la letra f) del artículo 45 y las medidas destinadas a prevenir episodios críticos de contaminación, por un plazo no superior a dos años contado desde la derogación del plan, con la sola finalidad de permitir la dictación del plan de prevención.

Esta declaración tendrá como fundamento las mediciones, realizadas o certificadas por los organismos públicos competentes, en las que conste haberse verificado la condición que la hace precedente. El procedimiento estará a cargo de la Secretaría Regional Ministerial de Medio Ambiente. Si la zona objeto de la declaración estuviere situada en distintas regiones, el procedimiento estará a cargo del Ministerio del Medio Ambiente.

Se exceptúa también de esta prohibición a los contribuyentes establecidos en el artículo 1° letra a) de la ley N° 20.732¹⁰, que rebaja el impuesto territorial correspondiente a propiedades de adultos mayores vulnerables económicamente.

El incumplimiento de esta prohibición será fiscalizado y sancionado por la autoridad sanitaria, de conformidad con lo dispuesto en el Código Sanitario y sus respectivos reglamentos.

Los municipios podrán colaborar con la autoridad sanitaria en la fiscalización mediante la presentación de denuncias a las infracciones establecidas en esta ley.

Artículo transitorio.- Durante el primer año contado desde la publicación de esta ley en el Diario Oficial, la prohibición establecida en el inciso primero del artículo único regirá solo respecto a bienes raíces no agrícolas destinados a la habitación cuyo avalúo fiscal sea igual o superior a 1.200 unidades tributarias mensuales calculadas al mes de enero del año en que la ley entre en vigencia.”.

¹⁰ Artículo 1º.- Rebájase el monto del impuesto territorial correspondiente a la suma del valor de las cuotas tercera y cuarta del segundo semestre de un año y primera y segunda del primer semestre del año siguiente respecto de un inmueble no agrícola con destino habitacional, del siguiente modo:

a. Si los ingresos anuales del contribuyente de impuesto territorial al 31 de diciembre del año anterior, no exceden de la cantidad equivalente al tramo exento de pago del impuesto global complementario, considerando para este efecto el valor de la unidad tributaria anual en el mes de diciembre del año anterior a aquel en que se hace efectiva la rebaja, dicha rebaja corresponderá al 100% del impuesto territorial determinado para el período de aplicación de este beneficio.

RESUMEN TRÁMITACIÓN



1 DETALLE PRIMER INFORME COMISIÓN MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

1.1 >> INTEGRANTES COMISIÓN

UDI	Javier Macaya
UDI	Celso Morales
RN	José Miguel Castro
RN	Hugo Rey
RN	Sebastián Torrealba
EVOP	Sebastián Álvarez
PDC	Daniel Verdessi
PS	Gastón Saavedra
RD	Catalina Pérez
COMUNES	Claudia Mix
PPD	Ricardo Celis
PEV	Félix González
PC	Amaro Labra

1.2 >> INVITADOS COMISIÓN

IINSTITUCIÓN	NOMBRE COMPLETO	CARGO
Ministerio del Medio Ambiente	Carolina Schmidt	Ministra
Subsecretaría de Energía	Francisco López	Subsecretario
Departamento de Medio Ambiente del Colegio Médico de Chile	Mauricio Ilabaca	Secretario técnico
Universidad de Santiago de Chile	Luís Díaz	Profesor

1.3 >> DISCUSIÓN COMISIÓN

1.4 >> DISCUSIÓN INVITADOS

TEMA	ARGUMENTO	NOMBRE Y CARGO
Fuentes de contaminación	El origen de la contaminación en nuestro país varía mucho según las realidades locales, por lo que, para hacerse cargo de esa realidad diferenciada, el Ministerio del Medio Ambiente ha elaborado planes de descontaminación ambiental (PDA) que se adecuan a cada localidad, disponiendo medidas progresivas de prohibición de la leña.	Carolina Schmidt, Ministra de Medio Ambiente
Ente fiscalizador	La autoridad sanitaria es la encargada de fiscalizar las temáticas de salud en los hogares, no así la Superintendencia del Medio Ambiente, que solo fiscaliza instrumentos de gestión ambiental vinculado a empresas, con sanciones mucho más elevadas. Por ello, y considerando que los fiscalizadores sanitarios están abocados principalmente a la pandemia Covid-19, estimó que los fiscalizadores municipales, que conocen mejor a los vecinos y los barrios, podrían ser los fiscalizadores de esta regulación.	Carolina Schmidt, Ministra de Medio Ambiente
Ente fiscalizador	Consideró el ente fiscalizador debiese los municipios y no la autoridad Sanitaria, ya que debido a la cantidad de funcionarios con que cuentan, los que hoy están mayoritariamente destinados a fiscalizar todo lo relativo al Covid-19, la capacidad efectiva de fiscalizar los hogares es nula, por lo que los hogares seguirán utilizando leña.	Mauricio Ilabaca, Secretario técnico Departamento de Medio Ambiente del Colegio Médico de Chile
Distinción tipo de viviendas	Consideró necesario distinguir entre viviendas nuevas y antiguas, ya que es necesario avanzar en forma rápida en la prohibición de uso de leña en viviendas nuevas que se construyen con estándar de aislación térmica PDA.	Carolina Schmidt, Ministra de Medio Ambiente
Gradualidad de la prohibición	Se debe avanzar hacia la prohibición de la leña en la zona centro sur, la que debe ser gradual y focalizada a la realidad de cada territorio, pues de lo contrario, impactaría en los sectores más vulnerables del país si no se establece un medio de reemplazo alternativo. No obstante, consideró que el proyecto de ley es un avance en relación a los planes de descontaminación vigentes, pues dichos planes disponen de medidas focalizadas atendiendo las particularidades territoriales, pero el proyecto permitiría disponer medidas que no atiendan al factor territorial sino al factor socioeconómico, factor que no puede ser considerado por ninguna herramienta ambiental vigente, lo que sería un avance en cuanto a la discusión de pobreza energética.	Carolina Schmidt, Ministra de Medio Ambiente

VOTACIÓN EN SALA PRIMER TRÁMITE CONSTITUCIONAL

FECHA	TIPO	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN	DETALLE VOTO EN CONTRA
24-04-2019	General	73	41	22	

EVALUACIÓN DEL EFECTO AMBIENTAL ESPERADO

El objetivo del proyecto de ley es prohibir la utilización de leña para efectos de calefacción de viviendas ubicadas en el área urbana en aquellas zonas declaradas como latentes o saturadas, exceptuando los bienes raíces no agrícolas destinados a la habitación cuyo avalúo fiscal sea igual o inferior al monto de exención habitacional del impuesto territorial.

Es una ley evaluada con un efecto ambiental esperado positivo, ya que contribuiría a disminuir índices de contaminación en zonas que poseen altos niveles de contaminación. En cuanto a la evaluación de contenido, el objetivo de disminuir la contaminación producida por el uso de leña en zonas latentes o saturadas es positivo, sin embargo, no toma en cuenta los factores culturales en torno al uso de la leña y, por lo tanto, medidas complementarias necesarias para disminuir su uso, por lo que, en cuanto a la evaluación de diseño, se consideraría importante incorporar otras herramientas para asegurar su implementación e impacto. Esto especialmente considerando que más allá de los aspectos económicos del uso de leña, debido a su bajo costo en comparación a otras alternativas, y a sus aspectos útiles (poder calorífico, duración, uso para cocinar, entre otros) existen aspectos culturales y sociales muy arraigados en la población, principalmente en el sur de Chile, que hacen compleja una prohibición total de su uso. Por razones como estas es que campañas como la de recambio de calefactores, la cual se esperaba que implicase una reducción de 45% de reducción de emisiones de material particulado, no han sido exitosas.

Preocupa además el que, al exceptuar de la normativa las viviendas más vulnerables, las zonas de viviendas sociales sufran particularmente de contaminación por lo que se considera importante que esta ley se complemente con otras normativas y políticas tales como recambio de calefactores, certificación de leña, eficiencia energética, planes de descontaminación entre otros.