

ANÁLISIS LEGISLATIVO

Fecha de evaluación: 05.06.2015

DATOS GENERALES

N° ley > 20.897

N° boletín > 9628-08

Título > Modifica la ley N° 20.365, que Establece Franquicia Tributaria respecto de Energías Renovables No Convencionales; la ley General de Servicios Eléctricos y la ley que Crea la ENAP.

Origen > Mensaje

Autores > M. de Hacienda, M. de Energía y M. de Vivienda y Urbanismo

Fecha de ingreso > 01 de octubre de 2014

Cámara de ingreso > Cámara de Diputados

Fecha de publicación > 05 de febrero de 2016

Estado > Publicada

Urgencias > 13 urgencias suma y 6 simple

CARACTERÍSTICAS AMBIENTALES

Categoría temática > Energía

Tipo de ley > Parcialmente ambiental

Importancia ambiental de la ley > Importancia ambiental media

Relevancia ambiental > Positiva

ANTECEDENTES Y CONTENIDO

El presente proyecto de ley tiene como objetivo modificar la Ley N°20.365, publicada en agosto de 2009, que establece franquicias tributarias para sistemas solares térmicos, con el fin de extender la vigencia de dicha franquicia; extender lo normado en el artículo 34 bis de la Ley General de Servicios Eléctricos (LGSE) –sobre suspensión y paralización de obras-¹ a los concesionarios de ERNC; y permitir que ENAP

¹ LGSE, Artículo 34° bis.- Toda vez que en un juicio posesorio sumario a los que se refiere el Título IV del Libro III del Código de Procedimiento Civil, el juez decreta la suspensión o paralización de las obras que se llevan a cabo en virtud de una concesión eléctrica, se suspenderán los efectos de dicha orden de paralización o suspensión de obras si el concesionario consigna en la cuenta corriente del tribunal caución suficiente para responder de la demolición de la obra o de la indemnización de los perjuicios que, de continuarla, pudieran seguirse al contendor en tales juicios, en

pueda participar, a través de sociedades, en nuevas obras de generación de ERNC.

El mensaje señala que el proyecto de ley se enmarca en el compromiso que ha asumido el Gobierno con el desarrollo de las energías renovables no convencionales (ERNC), para contar con fuentes energéticas limpias, sustentables y a precios razonables; así como al objetivo de reducir de la desigualdad, mediante el acceso de los sectores más vulnerables a las fuentes energéticas y a una vida de mejor calidad; y a la preocupación por impulsar la entrada de nuevos actores al mercado, establecer y ser guía de un nuevo modelo de relacionamiento con las comunidades que reciben a proyectos energéticos y con el fortalecimiento y rol que debe asumir ENAP.²

El proyecto se fundamenta en tres puntos principales. En primer lugar, de acuerdo con el mensaje, debido a que la posibilidad de optar a la franquicia tributaria expiró el 31 de diciembre de 2013, dejando en evidencia que no se logró el objetivo de consolidar un mercado maduro de sistemas solares térmicos, que pudiese perdurar más allá de los apoyos estatales; y a que el impacto de tal franquicia para las viviendas de menor valor y de sectores vulnerables no fue considerable, ya que su utilización se concentró casi exclusivamente en viviendas que podían optar al 100% de la franquicia, lo que no se condice con el objetivo de equidad. En segundo lugar, la redacción del artículo 34 bis de la LGSE, no contempla la posibilidad de que el concesionario de un proyecto de generación de ERNC pueda hacer uso de la facultad de caucionar³ para dejar sin efecto la orden de paralización o suspensión de obras en el contexto de un juicio posesorio sumario, a los que se refiere el título IV del Libro III del Código de Procedimiento Civil. Esto podría traer consigo retrasos de las inversiones a causa de eventuales

caso que a ello sea condenado por sentencia firme, según corresponda. Para estos fines, dentro del plazo de tres días a contar de la fecha de la resolución que decretó la paralización de las obras, o dentro del plazo de tres días a contar de la fecha de la resolución a que se refiere el artículo 565 del Código de Procedimiento Civil, según corresponda, el juez fijará el monto de la caución antes referida. La suspensión de los efectos de la orden de paralización o suspensión de obras tendrá lugar desde el momento en que se consigne el monto de la referida caución en el tribunal.

Las cuestiones que se susciten en relación al monto de la caución fijada por el juez se tramitarán como incidente, lo que en todo caso no afectará la suspensión de la orden de paralización o suspensión de las obras si el concesionario hubiere consignado la caución inicialmente fijada por el juez. En caso que en la tramitación del incidente se solicite el informe de peritos, los gastos y honorarios que en tal caso se originen serán de cargo del titular de la concesión o permiso, debiendo designar al perito el juez competente. Con todo, si el demandante ha sido vencido en el juicio, será condenado al pago del peritaje señalado, sin perjuicio del pago de las demás costas a las que pueda ser condenado conforme las reglas generales.

Si al fallar el incidente se determina que el monto de la caución sea mayor al inicialmente fijado, el concesionario deberá consignar dentro de los quince días hábiles siguientes la diferencia en el tribunal, so pena de levantarse la suspensión de la orden de paralización. En caso que el monto de la caución sea menor al inicialmente fijado por el tribunal, el juez pondrá a disposición del concesionario el excedente, cuando corresponda, dentro del plazo de tres días contado desde la respectiva resolución.

² Mensaje del boletín 9628-08.

³ Dar garantía del cumplimiento de un pacto, obligación o contrato.

conflictos con concesionarios, particularmente mineros.⁴ En tercer lugar, todos los proyectos de ERNC son desarrollados sólo por el sector privado, por lo que se hace necesario que el Estado impulse determinadas iniciativas que, además de cumplir con los aspectos económicos y ambientales de cualquier proyecto, también consideren elementos territoriales y sociales.

El proyecto de ley entonces, propone mantener la franquicia tributaria para la instalación de colectores solares para el calentamiento de agua sanitaria, en viviendas nuevas menores a 3.000 UF, hasta el 31 de diciembre de 2019. Sumándose un segundo mecanismo de incentivo enfocado específicamente en beneficiar a la población más vulnerable, a través de un subsidio directo para financiar la instalación de paneles solares térmicos en viviendas nuevas subsidiadas por el Estado, mediante un programa que administrará el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. El fin es concentrar el beneficio en viviendas de familias vulnerables y de clase media, manteniendo el 100% del crédito para viviendas cuyo valor de construcción más terreno sea menor a 2.000 UF; así como establecer un decremento lineal del beneficio tributario para viviendas entre 2.000 y 3.000 UF; y, por último, eliminar el beneficio tributario para viviendas cuyo valor de construcción más terreno sea mayor o igual a 3.000 UF,⁵ tramo sobre el cual durante la anterior vigencia de la ley, prácticamente no se utilizó el beneficio. Además, el monto del crédito por vivienda se determinará de acuerdo a una nueva escala contenida en la ley, que otorga un mayor porcentaje de franquicia a las viviendas de menor valor; y el beneficio disminuirá decrecientemente, de manera consistente con la mayor maduración que se espera vaya logrando el mercado de sistemas solares térmicos para calentamiento de agua sanitaria.

Por otra parte, la inspección gratuita que debía solventar el propietario primer vendedor de la vivienda a solicitud del actual propietario de la vivienda –quien podía requerirlo dentro del periodo de un año contado desde la recepción municipal definitiva de la misma-, se sustituye por la obligación del propietario primer vendedor de contratar la mantención a los equipos e instalaciones que correspondan, de acuerdo a las directrices del proveedor del equipamiento, durante un período de cinco años –debiendo responder el propietario primer vendedor, durante el plazo de cinco años, por las fallas o defectos del sistema solar térmico. Con esta disposición se espera que los sistemas apoyados por esta ley se mantengan en condiciones óptimas durante el periodo mínimo que permite recuperar, mediante el ahorro en

⁴ En palabras del Ministro de Energía Máximo Pacheco: “la Ley N° 20.701, sobre procedimiento para otorgar concesiones eléctricas, incorporó en la Ley General de Servicios Eléctricos, una norma cuyo objeto fue hacerse cargo de la creciente conflictividad y oposición de concesiones eléctricas, con el consecuente retraso en las obras en materia energética. Así, la citada norma acotó el ámbito de las medidas precautorias, dictadas dentro del marco de un juicio posesorio sumario, en el que un concesionario puede pedir el alzamiento de la medida precautoria, siempre que caucione la eventual demolición de la obra o la indemnización de los perjuicios, en caso que sea condenado por sentencia firme.”

⁵ La Ley N°20.365 también establecía beneficios para los inmuebles de valor superior a 3.000 UF e inferior o igual a 4.500 UF. Este tenía un máximo equivalente al 20% del valor del SST y su instalación.

combustibles, la inversión social que el Estado hará en ellos.

Asimismo, propone ampliar las facultades de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles para establecer y administrar un registro de los colectores solares térmicos y depósitos acumuladores, que permitan acceder al beneficio tributario y al subsidio directo para financiar la instalación de paneles solares térmicos en viviendas nuevas subsidiadas por el Estado. Se agregan también dentro de sus facultades, la posibilidad de sancionar a empresas constructoras que hubieren instalado paneles solares térmicos que fueron objeto de un subsidio directo complementario al subsidio habitacional, en caso de incumplimiento.

A su vez, propone extender lo preceptuado en el artículo 34 bis de la LGSE al concesionario de un proyecto de generación de ERNC, así como a sus líneas de transmisión y caminos de acceso, en conformidad con el procedimiento concesional establecido en el DL N°1.939 del Ministerio de Tierras y Colonización, de 1977, para que pueda hacer uso de la facultad de caucionar para dejar sin efecto la orden de paralización o suspensión de obras en el contexto de un juicio posesorio sumario, a los que se refiere el título IV del Libro III del Código de Procedimiento Civil.

Finalmente, pretende establecer una habilitación para que ENAP pueda participar a través de sociedades, con determinados requisitos de cumplimiento de uso y responsabilidad de endeudamiento y compromiso fiscal, en actividades relacionadas con la generación de energía eléctrica y transporte necesario para conexión a un sistema eléctrico, así como todas las actividades comerciales e industriales relacionadas o necesarias para dicha participación. Además, se contempla una habilitación para que la empresa pueda desarrollar proyectos en su etapa de previa de construcción, sin la limitación respecto a la participación societaria.

BREVE COMENTARIO AL TRÁMITE LEGISLATIVO

El proyecto ingresó al Congreso el 01 de octubre de 2014, siendo revisado por la Comisión de Minería y Energía de la Cámara de Diputados. En este lugar la discusión se centró en ampliar el objetivo de la ley desde sistemas solares térmicos a proyectos de ERNC en general, lo que la diputada Provoste (DC) justificó debido a la necesidad de fomentar otro tipo de ERNC y abrir la puerta a otros subsidios. A pesar de que el Ministro de Energía, Máximo Pacheco, expresó que este proyecto se centra solo en sistemas solares térmicos, se aprobó cambiar en el título del proyecto la frase “sistemas solares térmicos” por “Energías Renovables No Convencionales” –sin embargo el actual proyecto continúa tratándose sólo de sistemas solares térmicos.

En otro ámbito, el diputado Insunza (PPD) mencionó que existe un acuerdo con el Ejecutivo para establecer medidas especiales, para fomentar que los mecanismos incluidos en el proyecto sean utilizados de manera armónica y territorialmente equitativa, para propender a la desconcentración geográfica del uso de los sistemas solares térmicos. En cuanto al rol de la ENAP, el diputado Lemus (PS) manifestó que es fundamental que el Estado mantenga permanentemente el control de la empresa o *joint venture* que se forme, dado el carácter estratégico de la energía para el país; lo que podría transformar a ENAP en una empresa nacional de energía, en lugar de solo petróleo.

Por otra parte, el mensaje enviado mencionada entre las actividades en las que puede participar ENAP – y/o sus filiales, a través de sociedad, con participación inferior al 50% del capital social- en: *la energía geotérmica, pudiendo, para esos efectos, formular solicitudes de concesión, participar en licitaciones, prestar toda clase de servicios a los concesionarios para la ejecución de las labores de exploración y de explotación de energía geotérmica, y, en general, desarrollar todas las actividades industriales y comerciales que tengan relación con la exploración y la explotación de esa energía. Tales sociedades podrán también tener por objeto el aprovechamiento de las aguas subterráneas alumbradas en las labores de exploración y explotación geotérmica.* Ante esto, los diputados Provoste (DC) y Silber (DC), presentaron una indicación para eliminar la frase final –*Tales sociedades podrán también tener por objeto el aprovechamiento de las aguas subterráneas alumbradas en las labores de exploración y explotación geotérmica-*, con el fin, de acuerdo al argumento de la diputada Provoste (DC), de que es necesario consignar en el proyecto que los titulares de concesiones de exploración y de explotación de energía geotérmica deben estar obligados a informar y solicitar los derechos temporales de aprovechamiento de aguas, conforme a la normativa que establece el Código de Aguas. En contraposición, el diputado Gahona (UDI) señaló que resulta innecesario poner mayores trabas a los titulares de exploración o de explotación de energía geotérmica, ya que el uso del agua es de la esencia de este tipo de energía; por lo que su uso debe regirse por el Código de Minería, o en su defecto por la Ley sobre Concesiones de Energía Geotérmica, y no por el Código de Aguas. Finalmente, la Subsecretaria de Energía, Jimena Jara, mencionó que las aguas que afloran en una concesión de geotermia ya se rigen por las normas que establece la Ley sobre Concesiones de Energía Geotérmica. Sin embargo, la indicación fue aprobada, eliminando así la frase.

Una vez aprobado el proyecto en la Comisión de Minería y Energía, pasó a la Comisión de Hacienda, donde además de celebrar la iniciativa, la discusión se centró en el porcentaje de participación que tendrá ENAP en este mercado, ya que en una primera instancia se propuso que su participación fuera menor a 50%, mientras que en la Comisión de Minería y Energía se propuso cambiar su redacción para asegurar que sea más del 50%. A este respecto, el diputado Lorenzini (DC) señala que no se puede aumentar el

porcentaje de participación de ENAP, ya que no hay un informe financiero que altera el capital social de la empresa. Mientras, el diputado Auth (PPD) expresa que la ley no debiera determinar ningún porcentaje de participación estricto, ya que la fijación de un porcentaje siempre es una rigidez que puede hacer inaplicable la ley. En tanto, el diputado Aguiló (Indep.) manifestó que obligar a que ENAP esté siempre sobre el 50% de participación hace inviable el proyecto. El diputado Schilling (PS) también plantea sus dudas a este respecto, ya que eventualmente la medida podría cambiar la situación financiera de la empresa, así como fijarla en un porcentaje inferior a 50 permitiría la participación de los mismos privados de siempre y lo que no garantiza que no habrá también concentración de la riqueza en este mercado energético. Por su parte, el diputado Ortiz (DC) aseguró que obligar a que ENAP tenga más del 50% de participación en este mercado, hace que pierda toda posibilidad que las deudas que tiene en el ámbito financiero a nivel internacional cambien de rango. Finalmente, el Ministro de Energía Máximo Pacheco mencionó que el proyecto intenta contribuir al crecimiento de la oferta energética por nuevos actores, por lo que se tiene contemplado llamar a una licitación internacional en la que no participarán los incumbentes.

Luego, el proyecto fue aprobado sin modificaciones por la Comisión de Hacienda, pasando así a su votación en sala, donde fue aprobado en general por 102 votos a favor, sin negativas ni abstenciones.⁶ Así, el proyecto volvió a la Comisión de Minería y Energía y a la de Hacienda, para su segundo informe y posterior votación en particular. En ambas comisiones no fueron modificados los artículos de relevancia ambiental.

Una vez aprobado en particular por la sala, el proyecto pasó a su segundo trámite constitucional en el Senado, donde fue revisado por la Comisión de Minería y Energía. Durante su discusión, los artículos de relevancia ambiental no fueron objeto de modificación, por lo que se aprobó el mismo articulado presentado por la Cámara de Diputados. Aprobándose en general 22 votos a favor, 9 en contra y sin abstenciones. Luego volvió a la comisión, para su discusión en particular, y luego pasó a la de hacienda. El proyecto fue aprobado en particular con modificaciones, aunque ninguna de estas fue sobre el artículo de relevancia ambiental (art 1).

Dichas modificaciones fueron rechazadas por la Cámara de Diputados, en su tercer trámite constitucional, lo que obligó a enviar el proyecto a comisión mixta. Finalmente fue aprobado por la Cámara y el Senado el 12 de enero, convirtiéndose en ley. Durante su tramitación, el proyecto recibió trece urgencias suma y seis urgencias simple.

⁶ Existieron otras dos votaciones en general, pero de artículos sin relevancia ambiental.

EVALUACIÓN DEL EFECTO AMBIENTAL ESPERADO

El proyecto, en lo relacionado a la franquicia tributaria, posee un efecto esperado **positivo** para el medio ambiente, ya que parece razonable que exista esta franquicia para viviendas que de otra forma no podrían contar con Sistemas Solares Térmicos (SST), así como que el beneficio sea proporcional inverso al valor de la vivienda. Esto ya que a nivel internacional, el uso de estos sistemas en los hogares se ha consolidado gracias al apoyo estatal. Sin embargo, no hay que perder de vista que este tipo de generación de energía, en la etapa de elaboración de paneles solares, genera externalidades negativas para el medio ambiente, al eliminar elementos tóxicos. No obstante a esto, el proyecto sí es positivo, en la medida que reduce el uso de otras fuentes energéticas, así como la contaminación local.

La contaminación derivada de la producción de energía en los sistemas actuales (mayoritariamente térmicos) tiene efectos directos en el medio ambiente (emisión de CO₂, material particulado) como indirectos (aumento de la temperatura, cambio global), además de un impacto social, cultural y de patrimonio natural (en el caso de centrales hidroeléctricas), por lo que una disminución en el requerimiento de estas energías más invasivas del medio ambiente siempre tendrá un impacto positivo.

Se considera además que el proyecto podría aumentar su impacto positivo si, por un lado, asegura que los paneles solares que se incluyen dentro de la franquicia sean certificados, reduciendo las externalidades negativas que podría tener su elaboración. Por otro, el beneficio se debería ampliar a viviendas usadas, ya que allí podría existir un segmento de la población que también quiera obtener ese beneficio. Además, se constata que, considerando el objetivo final del proyecto, se podría avanzar en otras medidas complementarias como mejorar la aislación de las casas, entre otras medidas de ahorro energético. Así mismo, se deben tener en consideración incentivos que aseguren la mantención de los SST instalados en casas nuevas, donde los compradores no necesariamente optaron por contar con este sistema, luego de transcurridos los 5 años de garantía –esto especialmente considerando que son hogares de bajos recursos que podrían optar luego por calefacción tradicional, perdiendo así la inversión. Por último, existen dudas con respecto a que se pueda lograr el objetivo de crear un mercado maduro de SST, con esta ayuda estatal.

Con respecto a los otros dos puntos abordados por el proyecto de ley, se acuerda que no poseen relevancia ambiental ya que, la participación de ENAP en el mercado de ERNC es un cambio administrativo, que no tendría consecuencias en el aumento del uso de estas energías; mientras que el evitar la suspensión de los proyectos mediante una caución, tiene que ver con los conflictos sobre posesión del terreo (juicio posesorio entre quién es el titular de la tierra versus la concesión), lo que no

tiene relevancia ambiental.