

Anteproyecto de Revisión, reformulación y actualización del Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica para la Región Metropolitana

Gabriel Del Favero Valdés
Abogado
Investigador Asociado del CEP

Centro de Estudios Públicos

Aspectos de la técnica regulatoria del Anteproyecto

Cumplimiento Art. 45 Ley N° 19.300

- El Anteproyecto cumple con las exigencias de contenido del artículo 45 de la Ley N° 19.300, esto es, establece:
 - Relación entre niveles de emisión totales y niveles de contaminantes regulados;
 - Plazo para alcanzar la reducción de emisiones;
 - Responsable de su cumplimiento;
 - Identificación de autoridades a cargo de fiscalización;
 - Instrumentos de gestión a utilizar;
 - Proporción en que se reducirán emisiones;
 - Estimación de costos;
 - Proposición de mecanismos de compensación de emisiones, **aspecto que se encuentra en estudio.**
- De acuerdo al artículo 16 del Reglamento para establecer PD y PP, se debe hacer un informe anual sobre el avance del respectivo plan y, según el art. 44 de la Ley 19.300, deben revisarse cada 5 años.

Aspectos de la técnica regulatoria del Anteproyecto

Esquema del Anteproyecto

- Comienza con un capítulo de Antecedentes (parte A) que versa sobre la evolución de la calidad del aire en la región Metropolitana, concluyendo que las **medidas son actualmente insuficientes** para alcanzar las metas establecidas (el plan original fue concebido a 14 años plazo a partir del año 1998).
- El capítulo segundo (parte B), se refiere a las medidas orientadas a la reducción de emisiones:
 - emisiones asociadas al “transporte y combustible” (autos, buses, etc.);
 - control de emisiones de la industria, y
 - control de emisiones de otras fuentes (equipos de calefacción a leña y pellets de madera).
- El capítulo tercero (parte C), trata las medidas complementarias (Programa de vigilancia y fiscalización, Plan de seguimiento de contaminación intramuros, financiamiento, Plan operacional para episodios críticos y gestión ambiental local y educación ambiental).

Respecto de los posibles “problemas” de técnica regulatoria

I. Parte B: Control de Emisiones de la Industria

Enfoque para la actualización del PDDA

Se recomienda el desarrollo de estudios que consideren el análisis de proyecciones de precios de combustibles y el **desarrollo de incentivos económicos tales como tratamiento tributario** diferenciado con fines ambientales para energías como el gas natural, propano, butano y electricidad.

Problema:

Respecto de los incentivos económicos, sean éstos subsidios o tratamientos tributarios diferenciados, se está ante una **materia de ley** (19 N° 20 en relación con 63, N° 2 CPR), de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, por lo que su materialización depende de un trámite legislativo, de duración incierta y sujeto a acuerdos políticos, en el Congreso Nacional, y no de la aprobación del PDDA.

Respecto de los posibles “problemas” de técnica regulatoria

II. Parte B: Control de Emisiones de la Industria

Modificaciones al PDDA Vigente

Al tratar las modificaciones generales señala que “Los titulares deberán informar a la Autoridad Sanitaria de la Región Metropolitana de Santiago (ASRM), con anterioridad al hecho, cada cambio de combustible u otra condición que incida en el aumento de emisiones. Dicho cambio podrá ser considerado como una **modificación de proyecto** o actividad para efectos del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental”

Problema:

En relación a las “modificaciones de proyecto”, la Ley 19.300 (artículo 8º) y el Reglamento del SEIA, en su artículo 2º, letra d) señalan que se entiende por **modificación de un proyecto**, la “*realización de obras, acciones o medidas tendientes a intervenir o complementar un proyecto o actividad ya ejecutado, de modo tal que éste sufra cambios de consideración*”.

Respecto de los posibles “problemas” de técnica regulatoria

Desde marzo del 2003 la CONAMA estableció criterios para que una modificación de proyecto o actividad se someta al SEIA, entre los cuales el más relevante es que un proyecto o actividad (ejecutado) “**sufra cambios de consideración**”. A falta de definición en el RSEIA, CONAMA definió parámetros para determinar esto último.

1. Cuando el cambio constituye por sí solo un proyecto listado en el artículo 3º del RSEIA;
2. Cuando el cambio alcanza una magnitud igual o superior a aquellas contenidas en el artículo 3º citado;
3. Cuando la modificación conlleva nuevos impactos ambientales, y
4. Cuando la intervención o complementación no se refiere a obras de mantenimiento, conservación, rectificación, reconstitución, reposición o renovación.

Respecto de los posibles “problemas” de técnica regulatoria

El mismo Criterio ha seguido la Contraloría General de la República en dictamen N° 27.856 de 14 junio de 2005

- De lo anterior, cabe concluir que debiera estarse a estos criterios y disposiciones para determinar si el cambio de combustible de un establecimiento industrial es o no una “modificación de proyecto”, que deba ingresar al SEIA.
- Reglamentar esto a través del PDDA produce una interferencia en la regulación del SEIA, aunque sea igualmente de rango reglamentario.

Los cambios al SEIA deberían ser modificaciones al Reglamento pertinente, que es de carácter general, y no a través de una normativa especial para la RM. Con esta propuesta, ¿debería entenderse que se trata de una modificación tácita al Reglamento del SEIA aplicable en general? ¿o sólo sería aplicable a los proyectos situados en la RM? ¿Implica una discriminación en materia de evaluación de impacto ambiental respecto de proyectos ubicados en la RM?

Respecto de los posibles “problemas” de técnica regulatoria

III. Parte C: Financiamiento

Mediano Plazo

Al referirse al financiamiento se señala que en el mediano plazo, la CONAMA RM y los demás servicios competentes estudiarán y propondrán un mecanismo de financiamiento, pudiendo consistir en el **cobro por emisiones, permisos de circulación vehiculares e impuestos a los combustibles**, de modo que los causantes del problema sean los que financien la solución.

Diagnóstico:

Nuevamente, debe tenerse en cuenta que los asuntos de carácter impositivo y cargas públicas son en nuestro ordenamiento **materias de ley**, por lo que el financiamiento propuesto no depende del PDDA ni del trabajo de la CONAMA RM y otros servicios competentes, sino de una ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, lo que supone acuerdos políticos y la tramitación legislativa correspondiente.

Respecto de los posibles “problemas” de técnica regulatoria

Conclusión:

De acuerdo con lo descrito, el éxito del Anteproyecto del PDDA, su revisión de avance anual y su revisión quinquenal dependen de medidas cuya implementación exige la dictación de leyes, de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

Desde esta perspectiva el Anteproyecto del PDDA no es autosuficiente para los efectos de lograr las metas propuestas, con lo cual la eficacia de las medidas no está garantizada.