

FISCALIZACIÓN Y SANCIÓN AMBIENTAL EN CHILE.

EVALUACIÓN Y PROPUESTAS
PARA LA
SUPERINTENDENCIA DEL
MEDIO AMBIENTE Y
TRIBUNALES AMBIENTALES.

EQUIPO:

KAY BERGAMINI

RICARDO IRARRÁZABAL

JUAN CARLOS MONCKEBERG

CRISTIAN PÉREZ



INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS



FACULTAD DE DERECHO
PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DE CHILE

Centro UC
Políticas Públicas

OBJETIVOS DEL PROYECTO

-El **objetivo principal** de esta investigación es **analizar la implementación de la SMA y de los Tribunales Ambientales, para proponer ajustes y mejoras, respecto del marco legal y reglamentario así como de gestión, para avanzar hacia un funcionamiento óptimo de estas instituciones.**

Para el logro de dicho objetivo, se plantean los siguientes **objetivos específicos**:

-Elaborar un diagnóstico de los procedimientos de fiscalización y sanción ambiental, en el contexto de la Ley N° 20.417 y comparándola con la situación previa.

-Analizar el marco legal actual, desde la perspectiva del diagnóstico y experiencia internacional revisada.

-Identificar brechas legales y de gestión ambiental y proponer lineamientos que permitan incorporar ajustes y mejoras en la gestión, procedimientos y regulación de la fiscalización, sanción y control ambiental del país.

METODOLOGÍA – ASPECTOS GENERALES

Diagnóstico del actual sistema de fiscalización y sanción ambiental, centrado en la Superintendencia del Medio Ambiente y los Tribunales Ambientales.

Gobernabilidad / planificación / gestión

Análisis del modelo institucional vigente en Perú y Colombia, quienes implementaron instituciones similares en años análogos; inclusión de modelos de países desarrollados (EE.UU. y Holanda)

Propuesta concreta de ajustes institucionales que implica el sistema fiscalización y sanción ambiental, validada con actores institucionales involucrados y no involucrados hasta ahora en el sistema.

METODOLOGÍA – ENTREVISTAS

Categoría de actores	N° de participantes
Instituciones en Estudio: Funcionarios de la SMA y/o Tribunales Ambientales	4
Estado: Funcionarios de instituciones del Estado.	0 (3)
Empresas: Representante de los gremios o las empresas.	3
Consultores o Abogados: Especialistas en trabajos vinculados con las instituciones en estudio.	3
Ciudadanía: Denunciantes u ONG's vinculados con las instituciones en estudio.	1 (2)
Academia: Académicos o representantes de centros de pensamiento con interés en las instituciones en estudio.	3

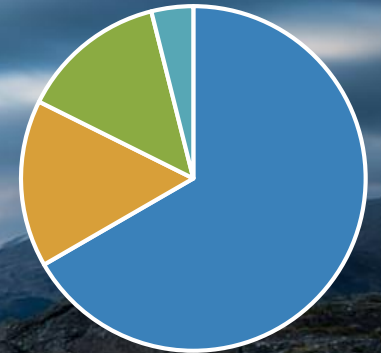
METODOLOGÍA – REVISIÓN DOCUMENTAL

FICHA DE PRESENTACIÓN DE BIBLIOGRAFÍA N° 11

Autor	José Hernández				
Materia	El problema con las potestades de fiscalización ambiental: ¿dèjá vu?				
Tipo de Documento	Artículos	<input checked="" type="checkbox"/>	Fallos de Tribunales		Cuentas Públicas
	Tesis				
	Notas de Prensa		Dictámenes de Contraloría		Libro o Capítulos de libro
	Otros (describir):				
Tópicos	Fiscalización	<input checked="" type="checkbox"/>	Sancionatorio	<input checked="" type="checkbox"/>	Reclamación
	Directo	<input checked="" type="checkbox"/>	Directo	<input checked="" type="checkbox"/>	Directo
	Indirecto		Indirecto		Indirecto
Dimensiones	Gobernabilidad		Planificación		Gestión
Indicadores	• Empoderamiento		• Objetivos		• Liderazgos
	• Institucionalidad	<input checked="" type="checkbox"/>	• Estrategias y lineamientos		• RRHH
	• Nivel de Desarrollo		• Acciones		• Medios Tecnológicos
	• Alianzas	<input checked="" type="checkbox"/>	• Indicadores		• Apoyos Externos
	• Pactos	<input checked="" type="checkbox"/>			• Autonomía
Palabras claves	Fiscalización, programas, competencias, coordinación directiva				
Resumen	Analiza como el devenir del proyecto del "Relleno Sanitario Santa Marta" muestra que hay un problema en la implementación de la LOSMA. Explica que dicho problema puede obedecer a que plantear que la competencia fiscalizadora de la SMA es exclusiva, produce que los organismos sectoriales reduzcan su colaboración con la SMA, pues ya no es parte de su giro. Sostiene que si se considera la competencia concurrente y que además que la SMA tiene competencia de coordinación directiva, estos problemas desaparecen, y varios artículos de la LBGMA y la LOSMA recobran sentido.				

Documentos Revisados:

- 34 Documentos revisados
- 8 Dictámenes de Contraloría
- 7 Cuentas Públicas (SMA y TA)
- 2 Fallos de Tribunales



■ Artículos
 ■ Dictámenes
 ■ Cuentas Públicas
 ■ Fallos

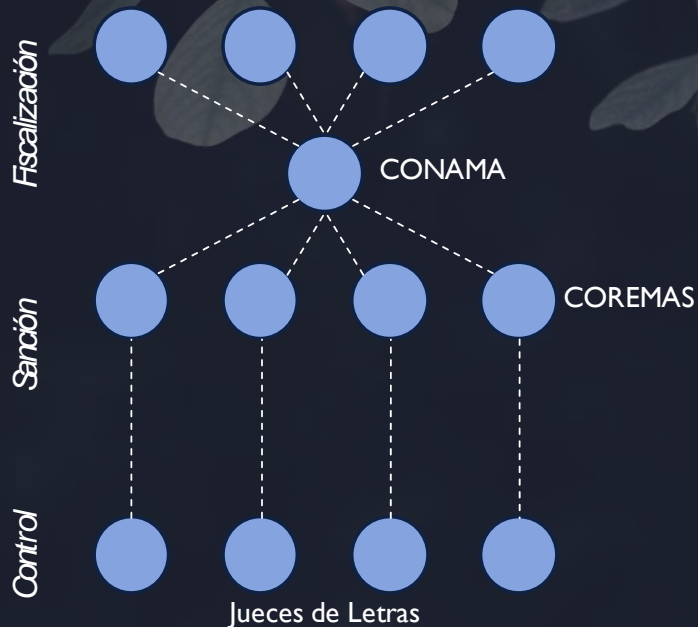
MARCO CONCEPTUAL

Dimensión	Variable	Definición
Gobernabilidad: Capacidad que tienen las instituciones en relación con sus facultades legales y en un contexto político, para incidir en el ámbito público y privado, permitiendo el ejercicio de autoridad.	<i>Empoderamiento</i>	Nivel de fortaleza de las facultades normativas para ejercer sus atribuciones
	<i>Institucionalidad</i>	Existencia de un marco legal que regula y permite el funcionamiento de las instituciones
	<i>Nivel de Desarrollo</i>	Cobertura o alcance territorial de la institución
	<i>Alianzas</i>	Definidas por convenios de cooperación con otras entidades del Estado
	<i>Pactos</i>	Definidas por convenios de cooperación con otras entidades privadas
Planificación: Capacidad que tienen las instituciones para llevar a cabo un proceso integral, participativo, técnico y regulado de coordinación de acciones para alcanzar los fines institucionales establecidos.	<i>Objetivos</i>	Metas que permitan el funcionamiento efectivo en el marco legal asociado
	<i>Estrategias y lineamientos</i>	Existencia de una planificación estratégica pública para cumplir las metas institucionales
	<i>Acciones</i>	Existencia de instrumentos y mecanismos para materializar las estrategias y lineamientos institucionales
	<i>Indicadores</i>	Existencia y pertinencia de métrica
Gestión: Capacidad que tienen las instituciones, con los recursos disponibles, para ejecutar sus funciones y cumplir sus objetivos, a través de acciones coordinadas, eficientes y efectivas	<i>Liderazgos</i>	Habilidades y capacidades específicas para desempeñar la función y el rol entregada en el mandato legal
	<i>RRHH</i>	Dotación disponibles, perfil profesional y estructura orgánica.
	<i>Medios Tecnológicos</i>	Equipamiento (hardware y software) disponible para la ejecución de actividades
	<i>Apoyos Externos</i>	Tipo y nivel de cooperación con otras entidades gubernamentales nacionales e intergubernamentales
	<i>Autonomía</i>	Subordinación o dependencia de algún otro poder del Estado

MODELOS DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y CONTROL AMBIENTAL

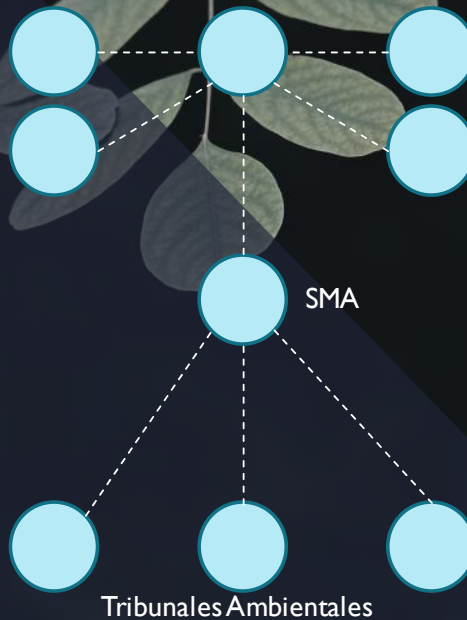
Modelo Previo a la Reforma

Servicios con Competencia Ambiental



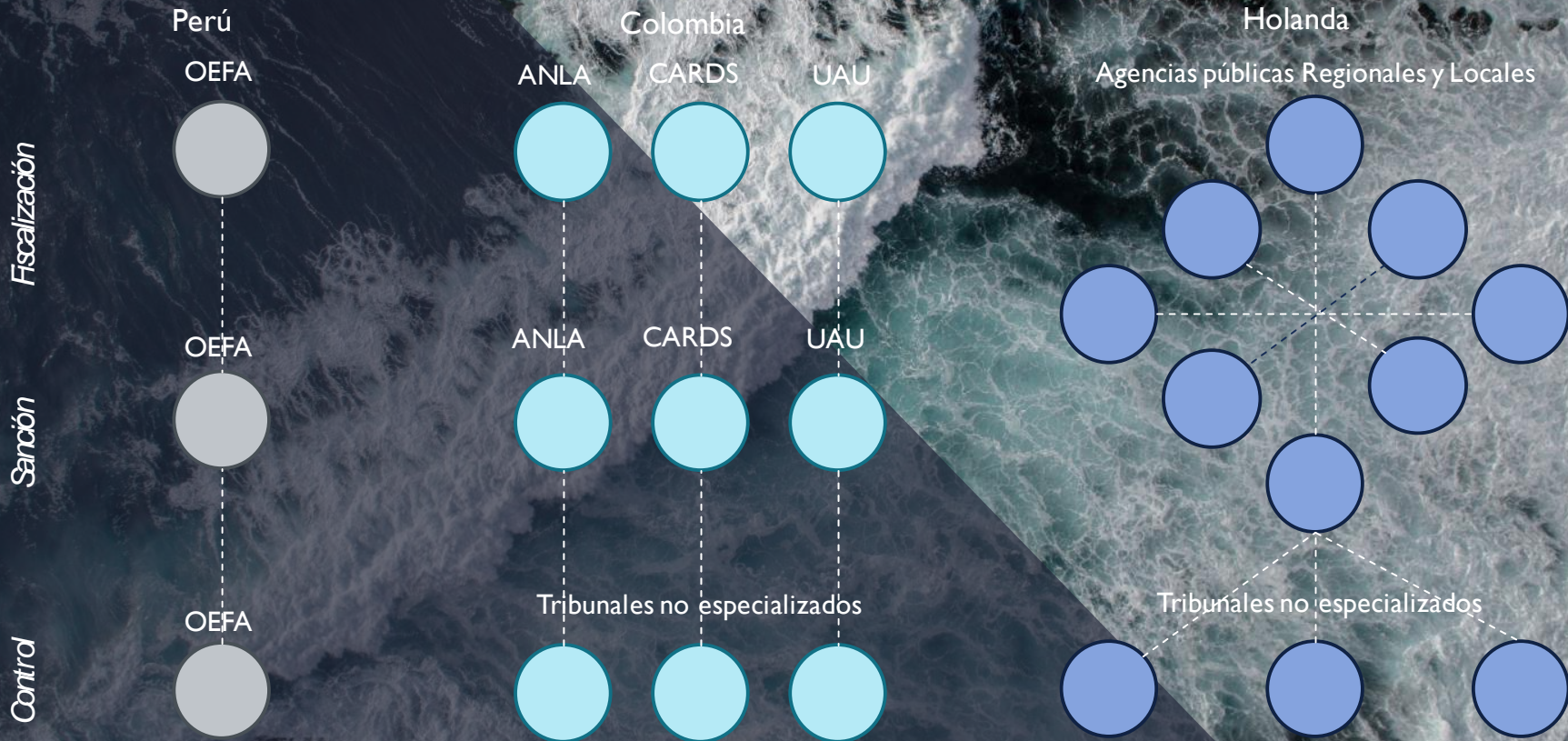
Modelo Post Reforma

OSP SMA Terceros



- 1.- Avance en especialización Institucional
- 2.- Programación y Sub-programación
- 3.- Mecanismos de Incentivo al Cumplimiento
- 4.- Implementación de Procedimientos y Tecnología
- 5.- Avances en recursos
- 6.- Mayor autonomía

MODELOS DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y CONTROL AMBIENTAL



MODELOS DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y CONTROL AMBIENTAL

Referentes

Se reconocen **diferentes modelos de fiscalización, sanción y control ambiental**. Éxito depende de la estructura de cada país.

Hay presencia de alianzas con universidades. Permite formación, pero además apoyo técnico en casos.

Implementación de **tecnologías de la información y sistemas basados en comportamiento**. Para procesos de fiscalización y sanción más eficientes en medio de recursos escasos.

Existencia de fiscalizadores privados. Que han permitido complementar la capacidad de los organismos públicos.

PRINCIPALES RESULTADOS – GOBERNABILIDAD

Aspectos positivos mencionados:

- Estándares de fiscalización
- Aumento de la cuantía de multas
- Trabajo en conjunto con organismos sectoriales en fiscalización
- Diferencia en el estándar del procedimiento sancionatorio en relación con el que ejecutan organismos sectoriales
- Preocupación por hacerse cargo de las denuncias
- Programas de Cumplimiento como un buen instrumento.
- Tribunales Ambientales han actuado en su función de control
- Tribunales Ambientales en Macrozonas

PRINCIPALES RESULTADOS – GOVERNABILIDAD

Variable	Problemática	
	Administración	Reglamentarios o Legales
a. Empoderamiento	<p>a.1. Excesivo celo sancionador por sobre mecanismos de incentivo al cumplimiento</p> <p>a.2 Jurisprudencia de los Tribunales Ambientales bastante pobre</p>	<p>a.3 Aumento en la burocracia por nuevas instituciones en desmedro de la “ventanilla única”</p> <p>a.4 Controversias entre organismos fiscalizadores del Estado por la interpretación del art. 2° de la LOSMA.</p> <p>a.5 diseño institucional pensado en grandes empresas y grandes casos.</p>
a. Institucionalidad	<p>b.1 Falta cercanía con los regulados</p> <p>b.2 Excesivo plazo que requiere el procedimiento sancionatorio</p> <p>b.3 Excesivo formalismo por parte de Tribunales Ambientales</p> <p>b.4 Marco regulatorio muy complejo de entender y excesiva discrecionalidad</p>	<p>b.5 Foco está puesto de sobremanera en la sanción</p> <p>b.6 Divergencias interpretativas en el diseño institucional</p> <p>b.7 Excesivo esfuerzo que requiere el procedimiento sancionatorio.</p> <p>b.8 Problema en nombramiento de ministros</p> <p>b.9 Imposibilidad de ver situaciones que están fuera del SEIA y que no puede ver estos organismos</p> <p>b.10 Competencia residual ambiental</p>
a. Nivel de Desarrollo	<p>c.1 Apertura de oficinas en todas las regiones</p>	<p>c.2 Falta de competencias fiscalizadoras para escalas regionales y comunales</p>
a. Alianzas	<p>d.1 Problemas de articulación con el Servicio de Evaluación Ambiental</p> <p>d.2 Problemas de articulación con Municipalidades</p>	<p>d.3 Dudas respecto de la encomendación de acciones si es obligatoria o debe ser voluntaria</p>
a. Pactos	<p>e.1 Implementación adecuada de ETFAS y ETCAS</p> <p>e.2 Capacidad técnica de Tribunales Ambientales</p>	<p>N/A</p>

PRINCIPALES RESULTADOS – PLANIFICACIÓN

Aspectos positivos mencionados:

- Publicación anual de los programas y subprogramas de fiscalización establecidos en la ley.
- Procesos de fiscalización son transparentes

Problemáticas

Variable	Problemática	
	Administración	Reglamentarios o Legales
a. Objetivos	f.1 Desconocimiento de Programas y Subprogramas de fiscalización	N/A
a. Estrategias y lineamientos	g.1 Desconocimiento en el avance de Planificación Estratégica Institucional (SMA) o existencia de esta (Tribunales Ambientales) g.2 Desconocimiento de criterios en procedimientos de sanción.	N/A
a. Acciones	h.1 Dudas respecto a la implementación efectiva de los Programas y Subprogramas de Fiscalización. h.2 Desconocimiento de los criterios para procedimientos sancionatorios. h.3 Plazos de análisis de casos en Tribunales Ambientales excesivos.	N/A
a. Indicadores	i.1 Ausencia o desconocimiento de métricas estandarizadas.	i.2 Problemas en la efectividad real de implementar indicadores de desempeño por parte de organismos sectoriales.

PRINCIPALES RESULTADOS – GESTIÓN

Interesante es la percepción de la variable liderazgo:

“Liderazgo es absoluto” (Consultores y Abogados y parte de los entrevistados de las Instituciones en Estudio)

“Se ha ido diluyendo” (Academia)

“No es una condición que tenga la institución” (Empresas y Ciudadanía así como parte de los entrevistados de las Instituciones en Estudio)

Como aspectos positivos se destacan:

- Desarrollo de sistemas informáticos
- Redes internacionales

PRINCIPALES RESULTADOS – GESTIÓN

Variable	Problemática	
	Administración	Reglamentarios o Legales
a. Liderazgos	<p>j.1 Dudas respecto del real liderazgo institucional.</p> <p>j.2 Exceso de tiempos de respuesta en fiscalización y sanción.</p>	<p>j.3 Restricciones para la implementación de medidas provisionales</p> <p>j.4 Obligaciones de cumplimiento son poco claras</p>
a. RRHH	<p>k.1 Baja dotación de funcionarios en SMA.</p> <p>k.2 Dotación presupuestaria baja en relación con otras Superintendencias</p> <p>k.3 Exceso de tiempo dedicado a actividades correspondientes a actividades complementarias a la labor de TA</p>	N/A
a. Medios Tecnológicos	l.1 Escases de recursos para administrar tecnología propia para fiscalización.	N/A
a. Apoyos Externos	m.1 Ausencia de Centros de Referencia en materias ambientales.	N/A
a. Autonomía	N/A	n.1 Problemas de autonomía política real en SMA y Tribunales Ambientales.

PROPUESTAS

Fiscalización	Sanción	Control – Institucional TA
Legales / Reglamentarias		
Gestión		

Institucional SMA
Legales / Reglamentarias
Gestión

PROPUESTAS - FISCALIZACIÓN

Fortalecer el modelo: Monopolio y ejecución mediante sub-programación

1. Se mantiene por instrumento (RCA (salvo incorporación en RCA) Norma de emisión, Medidas de planes, Leyes especiales (REP/ Impuestos “verdes”)
2. En Cada normativa se establece
 1. Fiscalización SMA
 2. Ejecución de Servicios
 1. Nacional
 2. Regional
 3. Comunal
3. Encomendación vía subprogramación más presupuestos ambientales sectoriales
4. Implementación legal del concepto de unidades fiscalizables

Implementación de un Modelo de Seguimiento

- Se implementa para:
1. Norma de calidad
 2. Variables ambientales (25 quinquies)
2. En caso de detectar desviaciones se deriva a Contraloría General de la República y el SEA según corresponda.

PROPUESTAS

FISCALIZACIÓN

Legales / Reglamentarias

- Mejor redacción de la Ley N° 20.417, modificaciones de leyes sectoriales
- Operativizar y vincular los Presupuestos Ambientales Sectoriales
- Incorporar análisis de escala e idoneidad de problemática en nuevas leyes y/o decretos

Administración

- Mayor gradualidad en implementación de ETFA e implementación ETCA
- Cuenta anual que mida efectividad de programas y subprogramas
- Implementación sistema de acreditación de fiscalizadores

PROPUESTAS

SANCIÓN

Se mantiene Modelo, pero con modificaciones

1. Procedimiento general
 - RCA
 - medidas definidas en cada plan
2. Procedimiento monitorio (multa + reclamo policía local + tribunal ambiental)
 - Medidas definidas en cada plan
 - Normas de emisión

Legales / Reglamentarias

- Eliminar sanción en Normas de Calidad
- Establecer dos procedimientos de sanción: uno estándar y otro monitorio
- Simplificar criterios de consultas de medidas urgentes y transitorias

Gestión

- Fortalecer mecanismos de incentivo al cumplimiento
- Simplificación de formatos y guías de aplicación
- Transparentar estrategia de sanción

PROPUESTAS INSTITUCIONAL SMA

Legales / Reglamentarias

- Modificar designación y remoción de Superintendente
- Establecer una nueva RCA centrada en los aspectos ambientales relevantes

Gestión

- Hacer catastro de IGA para refundición o derogación
- Establecimiento de indicadores de Interés Público
- Traspaso de recursos y/o funcionarios a SMA

PROPUESTAS

CONTROL

Legales / Reglamentarias

- Mejorar el complejo mecanismo de dictación de Ministros
- Entregar mayores competencias, de todas aquellas leyes o normas que traten temas ambientales o de recursos naturales

Gestión

- Generar instancias de discusión entre los tres tribunales
- Implementar un Centro Técnico Ambiental que preste servicio a los tres tribunales
- Establecer indicadores institucionales

REFLEXIÓN FINAL

¿Cómo han aportado estas instituciones en la mejora real de la calidad ambiental del país?