



UNIVERSIDAD DE CHILE
Facultad de Derecho
Departamento de Derecho Público

**ANÁLISIS DE LAS COMPETENCIAS DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL EN EL
CONTEXTO DE LA REFORMA DEL 2010
TOMO I**

Memoria de prueba para optar al grado de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales

Autora:

JAVIERA HERRERA RUBIO

Profesor guía: Valentina Durán Medina,

Profesor Alterno Luis Cordero Vega.

Santiago, Chile

2010

TABLA DE CONTENIDO

Página

TOMO I

ABREVIATURAS	8
RESUMEN	10
INTRODUCCIÓN	11
1 OBJETIVOS	14
2 ESTRUCTURA	15
3 CAMPO DE INVESTIGACIÓN	17
4 METODOLOGÍA EMPLEADA	20
CAPÍTULO I	22
FISCALIZACIÓN AMBIENTAL EN LA EXPERIENCIA COMPARADA	22
1 FISCALIZACIÓN AMBIENTAL, CUMPLIMIENTO Y APLICACIÓN DE LA LEY. CONCEPTOS CLAVES.	22
2 IMPORTANCIA DEL CUMPLIMIENTO Y APLICACIÓN DE LA NORMATIVA AMBIENTAL	25
2.1 <i>Protección del medio ambiente</i>	25
2.2 <i>Credibilidad de las regulaciones ambientales</i>	25
2.3 <i>Igualdad ante la ley y seguridad jurídica</i>	25
2.4 <i>Reducción y justa internalización de costos</i>	26
3 FACTORES QUE AFECTAN EL CUMPLIMIENTO.....	27
3.1 <i>Factores disuasivos</i>	27
3.2 <i>Factores regulatorios e institucionales</i>	28
3.3 <i>Factores económicos</i>	28
3.4 <i>Factores sociales, morales y psicológicos</i>	29
3.5 <i>Factores tecnológicos</i>	30
4 PRINCIPIOS ORIENTADORES DE LAS ESTRATEGIAS DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL.....	31
4.1 <i>Principio preventivo</i>	31
4.2 <i>Principio contaminador pagador - Principio de la responsabilidad</i>	32
4.3 <i>Igualdad ante la ley y coherencia en su aplicación</i>	33

4.4	<i>Transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información</i>	33
4.5	<i>Participación pública</i>	34
5	INSTRUMENTOS DE CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA AMBIENTAL	35
6	MARCO REGULATORIO E INSTITUCIONAL ADECUADO.....	38
6.1	<i>Requisitos legales adecuados:</i>	38
6.2	<i>Régimen regulatorio diferenciado entre grandes, medianas y pequeñas fuentes contaminantes.</i> .	40
6.3	<i>Sistema integrado de otorgamiento de permisos y fiscalización del cumplimiento.</i>	40
6.4	<i>Coordinación de los servicios públicos competentes.</i>	41
6.5	<i>Separación de roles entre quien otorga el permiso y quien fiscaliza su cumplimiento</i>	42
6.6	<i>Separación de funciones entre la actividad de fomento económico y protección del medio ambiente</i>	42
6.7	<i>Adecuado balance de poderes entre la autoridad central y las autoridades locales</i>	43
6.8	<i>Acuerdos Ambientales como una herramienta regulatoria</i>	44
7	INSTRUMENTOS DESTINADOS A PROMOVER EL CUMPLIMIENTO	45
7.1	<i>Educación y Asistencia Técnica</i>	46
7.2	<i>Incentivos Económicos y Financieros</i>	48
7.3	<i>Otros Instrumentos destinados a promover el cumplimiento</i>	49
7.3.1	<i>Promoción de implementación de Sistemas de Gestión Ambiental</i>	49
7.3.2	<i>Fomento del rol de la opinión pública y educación ambiental para la ciudadanía</i>	50
8	INSTRUMENTOS DESTINADOS A SUPERVISAR EL CUMPLIMIENTO	51
8.1	<i>Clases y características de las acciones de supervisión</i>	52
8.2	<i>Inspecciones programadas versus no programadas e integradas versus sectoriales</i>	53
8.3	<i>Planificación, objetivos y metodología de las inspecciones</i>	55
8.4	<i>Fiscalización ejercida por privados</i>	57
8.5	<i>Herramientas indirectas de fiscalización</i>	60
8.6	<i>Priorización en las tareas de fiscalización</i>	63
9	HERRAMIENTAS DE APLICACIÓN DE LA LEY. RESPONSABILIDADES GENERADAS POR EL INCUMPLIMIENTO.	65
9.1	<i>Vías de aplicación de la ley</i>	67
9.2	<i>Aplicación de la ley en el ámbito administrativo.</i>	69
9.3	<i>Sanciones Monetarias</i>	71
9.4	<i>Sanciones no monetarias</i>	77
9.5	<i>Acuerdos como forma de resolución de controversias</i>	78
9.6	<i>Infracciones cometidas por personas jurídicas de derecho público</i>	81

10	REGISTRO, PUBLICIDAD Y EVALUACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS DE FISCALIZACIÓN	82
11	SÍNTESIS DE LAS PRINCIPALES TENDENCIAS QUE SE OBSERVAN EN LA EXPERIENCIA COMPARADA EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL	85
CAPÍTULO II.....		91
EL SISTEMA DE FISCALIZACIÓN CHILENO.....		91
1	EXPLICACIÓN METODOLÓGICA Y DEFINICIONES CLAVES	92
1.1	<i>Organismos y servicios públicos seleccionados</i>	<i>94</i>
1.2	<i>Normativa analizada en esta investigación.....</i>	<i>95</i>
1.3	<i>Componentes Ambientales.....</i>	<i>96</i>
1.4	<i>Clases y características de las infracciones analizadas.....</i>	<i>96</i>
1.5	<i>Potestades de Inspección y Certificación</i>	<i>97</i>
1.6	<i>Procedimiento Sancionatorio.....</i>	<i>98</i>
1.7	<i>Medidas Provisionales y/o Cautelares</i>	<i>99</i>
1.8	<i>Sanción</i>	<i>100</i>
1.9	<i>Vías de reclamación administrativas y judiciales.....</i>	<i>100</i>
2	MODELOS DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL Y SUS ÁMBITOS DE APLICACIÓN	101
2.1	<i>Situación previa la reforma de la Ley 20.417.....</i>	<i>101</i>
2.1.1	<i>Dispersión Normativa y Remisiones poco claras.</i>	<i>105</i>
2.1.2	<i>Superposiciones de competencias de inspección y de sanción</i>	<i>108</i>
2.1.2.1	<i>Residuos Líquidos.....</i>	<i>109</i>
2.1.2.2	<i>Emisiones Atmosféricas</i>	<i>110</i>
2.1.2.3	<i>Normativa Forestal y de Bosques.....</i>	<i>112</i>
2.1.2.4	<i>Minería.....</i>	<i>116</i>
2.2	<i>Situación posterior a la reforma de la Ley 20.417</i>	<i>125</i>
3	COMPONENTES AMBIENTALES	131
3.1	<i>Situación previa a la reforma de la Ley 20.417.....</i>	<i>131</i>
3.2	<i>Situación Posterior a la reforma de la Ley 20.417</i>	<i>133</i>
3.2.1	<i>Componente Ambiental Agua:</i>	<i>133</i>
3.2.2	<i>Componente Ambiental Aire:</i>	<i>135</i>
3.2.3	<i>Componente Ambiental Biodiversidad:.....</i>	<i>136</i>
3.2.4	<i>Componente Ambiental Suelo:.....</i>	<i>136</i>
3.2.5	<i>Componente Ordenamiento Territorial y Paisaje:.....</i>	<i>136</i>
3.2.6	<i>Componente Patrimonio Histórico-Cultural:</i>	<i>137</i>

4	CLASES DE INSPECCIONES	137
	4.1 <i>Situación anterior a la reforma de la Ley 20.417</i>	137
	4.2 <i>Situación Posterior a la reforma de la Ley 20.417</i>	141
5	CLASES DE SANCIONES	145
	5.1 <i>Vías no represivas de aplicación de la ley</i>	146
	5.1.1 Situación previa a la reforma de la Ley 20.417	146
	5.1.2 Situación posterior a la reforma de la Ley 20.417	146
	5.2 <i>Vías Represivas de aplicación de la ley</i>	147
	5.2.1 Sanciones Monetarias	147
	5.2.1.1 Situación previa a la reforma de la Ley 20.417	147
	5.2.1.2 Situación posterior a la reforma de la Ley 20.417.....	149
	5.2.2 Unidad en la que se expresan las multas.....	150
	5.2.2.1 Situación previa a la reforma de la Ley 20.417	150
	5.2.2.2 Situación posterior a la reforma de la Ley 20.417.....	150
	5.2.3 Destino de las multas	150
	5.2.3.1 Situación previa a la reforma de la Ley 20.417	150
	5.2.3.2 Situación posterior a la reforma de la Ley 20.417.....	150
	5.2.4 Mecanismos de registro y seguimiento del pago de las multas	151
	5.2.4.1 Situación previa a la reforma de la Ley 20.417	151
	5.2.4.2 Situación posterior a la reforma	153
	5.2.5 Sanciones no monetarias.....	158
	5.2.5.1 Situación previa a la reforma de la Ley 20.417	158
	5.2.5.2 Situación posterior a la reforma de la Ley 20.417.....	158
	5.2.6 Circunstancias agravantes y atenuantes de la responsabilidad.....	159
	5.2.6.1 Situación anterior a la reforma de la Ley 20.417	160
	5.2.6.2 Situación posterior a la reforma de la Ley 20.417.....	161
6	PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO	166
	6.1 <i>Situación previa a la reforma de la Ley 20.417</i>	166
	6.2 <i>Situación posterior a la reforma de la Ley 20.417</i>	167
	6.3 <i>Medidas Provisionales</i>	168
	6.3.1 Situación anterior a la reforma de la Ley 20.417	168
	6.3.2 Situación posterior a la reforma de la Ley 20.417	169
	6.4 <i>Vías de Reclamación</i>	170
	6.4.1 Situación anterior a la reforma de la Ley 20.417	170
	6.4.2 Situación posterior a la reforma de la Ley 20.417	171

7	REGISTRO, PUBLICIDAD Y EVALUACIÓN DE LAS ACCIONES DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL.....	172
7.1	<i>Situación anterior a la reforma de la Ley 20.417</i>	172
7.2	<i>Situación posterior a la reforma de la Ley 20.417</i>	173
8	REFLEXIÓN FINAL.....	176
BIBLIOGRAFÍA.....		180

TOMO II - ANEXO I. FICHAS POR ÓRGANO O SERVICIO CON COMPETENCIA AMBIENTAL

I.	EXPLICACIÓN METODOLÓGICA Y DEFINICIONES CLAVES	194
II.	FICHAS POR ÓRGANO O SERVICIO PÚBLICO CON COMPETENCIAS DE FISCALIZACIÓN Y SANCIÓN EN MATERIA AMBIENTAL.....	199
	SECRETARIA REGIONAL MINISTERIAL DE SALUD.....	199
	(SEREMI DE SALUD).....	199
	DIRECCIÓN GENERAL DE AGUAS (DGA).....	325
	DIRECCIÓN GENERAL DE TERRITORIO MARÍTIMO Y MARINA MERCANTE (DIRECTEMAR).....	330
	SUBSECRETARÍA DE MARINA	356
	SUBSECRETARÍA DE PESCA	357
	SERVICIO NACIONAL DE PESCA (SERNAPELCA).....	374
	CORPORACIÓN NACIONAL FORESTAL (CONAF).....	541
	SEREMI DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES.....	589
	(SEREMI MINTRATEL)	589
	CONSEJO DE MONUMENTOS NACIONALES (CMN)	630
	SEREMI MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO Y DIRECCIÓN DE OBRAS MUNICIPALES (MINVU/DOM)	636
	DIRECCIÓN DE VIALIDAD.....	685

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES Y TABLAS

TABLA Nº 1: FISCALIZACIÓN Y SANCIÓN DE NORMATIVA DE EMISIONES APLICABLE A TODO EL TERRITORIO DE LA REPÚBLICA ..	111
TABLA Nº 2: FISCALIZACIÓN EN MATERIA FORESTAL	115
TABLA Nº 3: PRINCIPAL NORMATIVA AMBIENTAL Y SU FISCALIZACIÓN EN EL ESCENARIO EXISTENTE PREVIO A LA APLICACIÓN DE LA LEY 20.417	118
TABLA Nº4: RELACIÓN COMPONENTE AMBIENTAL Y ORGANISMOS SECTORIALES	132
TABLA Nº 5: SANCIONES MONETARIAS ESTABLECIDAS EN LA LEGISLACIÓN CHILENA	154
TABLA Nº 6: MODELO SANCIONATORIO NACIONAL	161
TABLA Nº 7: MEDIDAS PROVISIONALES	168

ABREVIATURAS

Organizaciones Internacionales y Ministerios de Medio Ambiente Extranjeros

DEFRA	: United Kingdom Department for Environment, Food and Rural Affairs.
EPA	: Environmental Protection Agency EEUU
IMPEL	: European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law.
INECE	: International Network for Environmental Compliance and Enforcement.
OCDE	: Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
VROM	: Nederland Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment.

Órganos y Servicios del Estado de Chile

CMN	: Consejo de Monumentos Nacionales.
CONAF	: Corporación Nacional Forestal.
CONAMA	: Comisión Nacional del Medio Ambiente.
COREMA	: Comisión Regional del Medio Ambiente.
DGA	: Dirección General de Aguas.
DIRECTEMAR	: Dirección de Territorio Marítimo y Marina Mercante.
JLC	: Juzgados/Jueces de Policía Local
JPL	: Juzgados/Jueces de Letras en lo Civil
MINTRATEL	: Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.
MINVU	: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
SAG	: Servicio Agrícola y Ganadero.
SEREMI	: Secretaría Regional Ministerial.
SERNAGEOMIN	: Servicio Nacional de Geología y Minería.
SERNAPESCA	: Servicio Nacional de Pesca.
SISS	: Superintendencia de Servicios Sanitarios.

Normativa

CS	: Código Sanitario
DFL	: Decreto con Fuerza de Ley
DL	: Decreto Ley
DS	: Decreto Supremo
LBGMA	: Ley de Bases Generales del Medio Ambiente
LOC	: Ley Orgánica Constitucional
RSEIA	: Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental

Otros

DO	: Diario Oficial
SEIA	: Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.
RCA	: Resolución de Calificación Ambiental.
UTM	: Unidad Tributaria Mensual
UTA	: Unidad Tributaria Anual

RESUMEN

Este trabajo tiene por objeto describir las competencias de fiscalización ambiental en el marco de la reforma a la institucionalidad ambiental llevada a cabo el año 2010. Para estos efectos, en primer lugar se describen aquellos factores que la doctrina internacional ha identificado como determinantes para obtener un adecuado nivel de cumplimiento y aplicación de la normativa ambiental. Posteriormente, se procede a realizar un análisis comparativo de las potestades de fiscalización existentes antes y después de la reforma del 2010, conclusiones que se basan en una recopilación y sistematización de la normativa chilena vinculada a la materia, que se expone detalladamente en el anexo I de este trabajo.

INTRODUCCIÓN

La protección y cuidado del medio ambiente así como de los recursos naturales que posee nuestro planeta es un tema instalado desde hace ya varios años en la escena mundial. Aun cuando hay distintas posiciones acerca de cómo se debe afrontar esta problemática y que las medidas que se tomen sean lo suficientemente efectivas, hoy en día parece haber un relativo consenso en torno a la importancia de la materia.

Asimismo, hoy en día existe consenso, tanto a nivel nacional como internacional, que tras cualquier política o estrategia de protección al medio ambiente, debe subyacer la idea de desarrollo sustentable¹. Este es, y debe ser siempre el objetivo tras el cual vayan las políticas públicas abocadas a la materia.

El desarrollo de un modelo basado en la sustentabilidad ambiental, requiere de un Estado de Derecho sólido, en el cual imperen ciertos principios básicos, tales como la transparencia, participación pública, rendición de cuentas de parte de las autoridades, responsabilidad, coherencia y proporcionalidad, todos ellos agrupados por parte de la literatura² en el

¹ Se entiende por desarrollo sustentable o sostenible, aquel desarrollo que permite la satisfacción de las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer las suyas propias. Este concepto fue acuñado por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable. Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (WCED), *Nuestro Futuro Común*. 43 p.

² RUMMEL-BULSKA, Iwona. *The Public Role in Environmental Compliance and Enforcement*. IUCN Academy of Environmental Law Worldwide Colloquium Seventh International Conference on Environmental Compliance and Enforcement, International Network for Environmental Compliance and Enforcement (INECE). New York. 2006.

concepto de “Buena Gobernanza”. Se puede decir que “*la buena gobernanza constituye el fundamento del desarrollo sustentable*”³

Uno de los presupuestos de la Buena Gobernanza está constituido por el cumplimiento por parte de la comunidad de la legislación que se ha dado a sí misma para ordenarse. Si una sociedad no respeta la ley en la cual se sustenta, entonces es imposible hablar de Buena Gobernanza. En materia ambiental, el cumplimiento de la normativa se traduce en una “*aplicación concreta del desarrollo sustentable a través del derecho*”⁴. Se puede decir entonces, que un grupo social no alcanzará nunca un modelo de desarrollo sustentable si no da cumplimiento a la legislación dictada con esos propósitos.

Debido a lo anteriormente expuesto es que tanto el “cumplimiento”, como la “aplicación de la ley” y la “fiscalización”, son elementos claves en el diseño de una institucionalidad basada en la sustentabilidad ambiental. El análisis y desarrollo de esta trilogía de conceptos, que se encuentran vinculados íntimamente entre sí, así como de sus principales instrumentos, vistos tanto desde la óptica de la experiencia comparada como de la legislación nacional constituyen el principal objetivo de esta tesis.

El desarrollo de las temáticas vinculadas a la fiscalización de la legislación es relativamente nuevo, incluso a nivel de países desarrollados⁵. El énfasis estuvo puesto durante años en la dimensión normativa del derecho ambiental, esto es, en el establecimiento de estándares más que en el cumplimiento efectivo de éstos por parte de la comunidad

³DURÁN V., MONTENEGRO S., MORAGA P. (editores) *Desarrollo Sustentable, Gobernanza y Derecho. Actas de las cuartas Jornadas de Derecho Ambiental*. Legal Publishing. Santiago. 2008. 5 p.

⁴ *Ibíd.*

⁵ De acuerdo a sondeos en EEUU y Canadá el incumplimiento sobrepasa el 60%. Ver FIGUEROA, Eugenio. *Estrategia para optimizar el cumplimiento de la normativa ambiental. Informe 1, Experiencia internacional sobre criterios para establecer prioridades en la fiscalización ambiental*. Santiago. 2008. 36 p.

reglada. En efecto, tal como señala Figueroa *“Los instrumentos orientados a maximizar el cumplimiento y la coerción de las leyes ambientales hasta hoy diseñados son escasos, solo un grupo de países desarrollados con medios económicos para invertir en investigación y aplicación empírica, han dado algunos pasos en el diseño de instrumentos y de estrategias para la priorización de la fiscalización ambiental, tema al que en los foros internacionales se le ha llamado la “cenicienta” del manejo ambiental por la poca preocupación que se le ha prestado.”*⁶

En el caso de Chile esta situación es evidente. De las tres dimensiones en que suele dividirse la regulación ambiental, a saber, definición de políticas y normas ambientales, gestión ambiental y fiscalización⁷, esta última es la que se percibe con más falencias y menor desarrollo. Lo anterior aun cuando, hasta la fecha, no existe un diagnóstico acabado de los niveles de cumplimiento de la normativa ambiental que ostentamos y de qué manera esto influye en la calidad de nuestro medio ambiente. No obstante, durante los últimos años han surgido abundantes críticas a este respecto, provenientes de distintos sectores, que apuntan, principalmente a la *“dispersión y superposición de competencias fiscalizadoras y al monto y ejecución de las sanciones por incumplimiento de la normativa ambiental.”*⁸

En esta misma línea, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (“OCDE”), en el marco de la evaluación de desempeño ambiental de que fue objeto el país entre los años 1990 y 2004, señaló que Chile debía *“examinar las formas de fortalecer la*

⁶ *Ibíd.* p 37

⁷ SIERRA, Lucas. *Reforma de la Institucionalidad Ambiental, problemas y oportunidades*, Centro de Estudios Públicos. Santiago. 2008. 2 p.

⁸ CORDERO L., DURÁN V., MORAGA P. Y URBINA C. *Análisis y Evaluación de la Institucionalidad Ambiental en Chile: Elementos para el desarrollo de sus capacidades*. División de Estudios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Estrategia de Desarrollo y Protección Social, Serie de Estudios, Volumen II. 2009. 34 p.

capacidad de cumplimiento y fiscalización, incluso mediante reformas institucionales, como por ejemplo el establecimiento de un órgano de inspección ambiental”⁹

Respondiendo a estas demandas el pasado 12 de Enero de 2010 se promulgó por la Ley N° 20.417, que entre otras modificaciones, crea el Ministerio del Medio Ambiental, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente. En medio de este contexto, el Centro de Derecho Ambiental de la Universidad de Chile ha decidido tomar un rol activo en la discusión de estos temas, contribuyendo desde la academia al debate que se está dando a nivel país¹⁰. Es así como la presente tesis para optar al grado de licenciado en ciencias jurídicas y sociales, forma parte de un proyecto mayor de investigación denominado “Institucionalidad Ambiental y Fiscalización” (CÓDIGO SOC 07/30-2) a cargo de la investigadora responsable del señalado Centro, Profesora Valentina Durán Medina y con la participación del Profesor Luis Cordero Vega como coinvestigador. Se trata de un proyecto de investigación elaborado para el Concurso en Ciencias Sociales, Humanidades y Educación VID 2007, cuya propuesta fue aprobada y cuenta con el financiamiento de la Vicerrectoría de Investigación y Desarrollo de la Universidad de Chile, donde se elaborarán, además del presente trabajo, otras investigaciones que en su conjunto servirán a los propósitos señalados.

1 Objetivos

El objetivo general del Proyecto de investigación “Institucionalidad y Fiscalización” referido, es el apoyo en la aplicación de la reforma a la Institucionalidad Ambiental mediante la generación de información nueva, relativa a la fiscalización y cumplimiento de la

⁹ OECD/CEPAL. *Evaluación de Desempeño Ambienta.*, Chile. 2005.246 p.

¹⁰DURÁN V., MONTENEGRO S., MORAGA P. Op. cit. 5 p.

normativa ambiental. Para el logro de dicho objetivo general la presente tesis se plantea tres objetivos específicos:

- 1) Identificar los factores que inciden en los niveles de cumplimiento de la normativa ambiental, de acuerdo a la literatura, experiencia y tendencias actuales que existen en el derecho comparado.
- 2) Identificar la normativa ambiental sectorial que otorga facultades fiscalizadoras y sancionatorias dentro del marco jurídico nacional y sistematizarla de acuerdo a determinados criterios.
- 3) De acuerdo a la información recolectada y sistematizada anteriormente, el objetivo final es analizar la presencia en el modelo chileno de los elementos que la experiencia comparada destaca como relevantes para alcanzar niveles óptimos de cumplimiento.

2 Estructura

De acuerdo a los objetivos arriba planteados, esta tesis se divide en dos capítulos y un anexo. El primer capítulo tiene por objeto exponer y sistematizar las distintas ideas y actuales tendencias que existen en el derecho comparado acerca de los factores que deben considerarse para elaborar un buen sistema de fiscalización ambiental. Se trata de hacer una descripción general de aquellos principios y conductas que la experiencia internacional destaca como necesarios para alcanzar el nivel deseado de cumplimiento de la normativa ambiental.

El capítulo primero comienza por explicar los conceptos de fiscalización ambiental, aplicación de la ley y cumplimiento, señalando su importancia, los principios en que se inspiran y los factores que los determinan e influyen. A continuación se desarrollan por separado los principales instrumentos de los cuales puede o debe valerse una moderna

estrategia de fiscalización ambiental, comenzando por realizar una pequeña descripción de aquellos aspectos del marco regulatorio que se consideran básicos, tales como la elaboración de requisitos claros, flexibles y factibles de cumplir. Posteriormente se desarrollan algunos instrumentos voluntarios y financieros que propenden al cumplimiento y que adquieren cada vez más importancia en el derecho comparado. Se continúa con una descripción de las técnicas de supervisión e inspección ambiental mayormente empleadas, para luego centrarse en los distintos medios de aplicación de la ley, especialmente en las distintas clases de sanciones administrativas, resaltando por último la importancia que tiene contar con un buen sistema de registro, publicidad y evaluación del cumplimiento de la ley, como base para poder mejorar las estrategias de fiscalización. Finalmente, en las últimas páginas de este primer capítulo se brinda un resumen de las principales tendencias que en este momento hay en materia de fiscalización ambiental a nivel de países más avanzados en la materia.

El segundo capítulo corresponde a una descripción del sistema de fiscalización chileno, el cual se hace en base a la legislación ambiental nacional que se sistematiza en el anexo 1 de esta tesis. Dicha descripción considera la presencia o ausencia de los elementos que según la doctrina y experiencia comparada deben estar presentes en los sistemas de fiscalización ambiental y que se explican en el primer capítulo de esta tesis. Para estos efectos se realiza un paralelo entre la situación existente previa a la reforma de la Ley 20.417 y posterior a ella, explicando en qué medida el nuevo modelo introduce cambios en el sistema.

Por último esta tesis contiene un único anexo, que realizado en conjunto con las también memoristas del proyecto, Paula Paredes y Paulina Gálvez, está constituido por una sistematización, de la que a nuestro juicio es la legislación ambiental más relevante en materia de competencias sectoriales de fiscalización y sanción que corresponden a los distintos organismo o servicios con competencia ambiental que existen en Chile. La sistematización se realizó de acuerdo a determinados criterios que permiten al lector observar rápidamente como responde nuestro ordenamiento jurídico frente a una infracción de carácter ambiental, saltando a la vista las atribuciones o ausencia de éstas, de que disponen los organismos o servicios con competencia ambiental para hacer cumplir la ley y de esta forma ejercer el rol que les corresponde en la protección del medio ambiente. Para estos efectos la información se estructuró a través de fichas, que separadas por órgano o

servicio con competencia ambiental, van señalando diversos aspectos que se consideran de relevancia para evaluar el estado de nuestra normativa en la materia, tales como las potestades de inspección de que gozan los servicios, las sanciones aplicables, la posibilidad de recurrir frente a una sanción considerada injusta. Una explicación detallada de la estructura de estas fichas, así como de los criterios de selección utilizados se encuentra al comenzar dicho anexo.

3 Campo de investigación

A continuación corresponde delimitar el ámbito al cual se limita la presente investigación, señalando que materias se abordaron y cuales quedaron fuera.

En primer lugar, que el presente trabajo se limita al ámbito de las medidas tomadas para propender al cumplimiento en el ámbito del derecho administrativo¹¹, se excluyen por tanto las tendencias y tópicos referidos a aspectos de responsabilidad civil y penal. Estamos conscientes de la relevancia de estos tópicos en todo sistema de fiscalización ambiental, pero limitaciones de tiempo hacen imposible abordarlos en este trabajo. Asimismo, el proyecto de investigación en el cual se inserta esta tesis, pretende aportar material para la discusión que hoy en día se está dando a nivel país, relativa a la reciente reforma a la institucionalidad ambiental, la cual sólo realizó cambios de tipo institucional-administrativos, sin abordar por el momento las temáticas relativas a responsabilidad civil y penal.

En segundo lugar, los instrumentos que se describen en este trabajo suponen el ejercicio por parte de la administración de la denominada función de control, la cual se manifiesta en

¹¹ La limitación al ámbito de actuación de la autoridad administrativa tiene especial relevancia en lo que dice relación con el instrumento de aplicación de la ley, en el cual juegan un importante rol la responsabilidad civil y la penal, temas que por su amplitud no se abordan en esta investigación.

potestades públicas tales como la de inspección, certificación y sanción¹². Debido enfoque eminentemente práctico aludido, esta tesis parte del supuesto de que estas potestades existen, que están consagradas en nuestro ordenamiento jurídico y no se describen, analizan, ni explican. Por la misma razón se excluye de esta investigación todo lo relacionado con la teoría de la sanción administrativa y los principios que deben inspirar la aplicación de éstas, tema analizado con creces por la doctrina y jurisprudencia tanto nacional como extranjera¹³⁻¹⁴.

En segundo lugar, y respecto de las materias tratadas en el capítulo 1, cabe señalar que se trata de una revisión o vistazo general, en el que se enuncian y sistematizan los principales instrumentos o mecanismos de cumplimiento presentes en los modelos comparados, pero sin realizar una descripción ni análisis detallado de cada uno de ellos. En el fondo, lo que se pretende es poner en evidencia que en el mundo se han desarrollado una serie de

¹² Entendemos **potestad de inspección** aquella función necesaria para identificar actuaciones previstas en el ordenamiento, que habilitan a la administración para llevar a cabo funciones de comprobación o constatación del cumplimiento de la normativa vigente. Ver BERMEJO VERA, J. *La administración inspectora*. Madrid. 1998. 1255 p. La **potestad de certificación** es el conjunto diverso de procedimientos de inspección y control realizados por la administración o agentes privados colaboradores. Esta operación consiste en la acción de acreditar mediante la emisión de un documento que un determinado producto (certificación de producto) o que una determinada empresa (certificación de empresa) cumple con los requisitos o exigencias definidos por una o un grupo de normas técnicas determinadas. Ver CORDERO L., DURÁN V., MORAGA P. Y URBINA C. OP. cit. 16 p.

¹³ En ese sentido ver NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Cuarta edición. 2005; SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de Derecho Administrativo*. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A. 2002. LORENZO, Susana. *Sanciones Administrativas*. Editorial B de F. 1996.

¹⁴ En ese sentido ver CHILE, Tribunal Constitucional. 480-06. Requerimiento de Inaplicabilidad presentado en causa caratulada "Iberoamericana de Energía IBENER S.A. con Superintendencia de Electricidad y Combustibles; BERMUDEZ SOTO, Jorge. *Elementos para definir las sanciones administrativas*. Revista Chilena de Derecho, Edición Especial. 1998.

instrumentos con el objeto de propender al cumplimiento, los cuales pueden dar más o menos resultados dependiendo de las características propias de cada sociedad.

En tercer lugar, también en relación al capítulo 1, el enfoque que se le da a este trabajo es eminentemente práctico, ya que se indican las medidas concretas que en el ámbito del derecho administrativo se han tomado en la experiencia internacional o que son recomendadas por la literatura comparada, por ejemplo, promocionar el autocontrol o automonitoreos, las sanciones morales, la instauración de requisitos claros precisos, y flexibles.

Con respecto al segundo capítulo, cabe señalar que gran parte de las conclusiones que ahí se exponen provienen de la sistematización normativa que se realiza en el anexo 1, en el cual no se incluyó toda la normativa ambiental nacional, sino sólo aquella que según las autoras era la más relevante para poder analizar el estado de nuestro sistema de fiscalización ambiental. Por lo tanto, se excluyó toda aquella legislación que no contenía aspectos relevantes para la materia, aun cuando su contenido sea de carácter netamente ambiental. Lo mismo cabe señalar respecto de los descriptores utilizados en las fichas, ya que sólo se incorporan aspectos que dicen relación con las potestades fiscalizadoras y sancionadoras. En concordancia con lo anterior, sólo se incluyeron aquellos organismos que tenían competencias de aquella índole. Una explicación detallada de los criterios utilizados para elaborar las fichas se encuentra al comenzar el dicho anexo.

4 Metodología empleada

El primer capítulo de ésta tesis tiene un carácter meramente descriptivo de los factores, que en concepto de la literatura comparada son relevantes en una estrategia de fiscalización ambiental y que en mayor o menor medida se están aplicando en los países que nos llevan ventajas en la materia. Para esto se sistematizó y resumió la información disponible, destacándose sobre todo aquellos aspectos que se consideran más necesarios de implementar en nuestro sistema de fiscalización local.

La información se obtuvo de fuentes documentales disponibles, en las cuales se analizan los aspectos aludidos, por lo cual éxito de las experiencias comparadas sólo es apreciado por vía indirecta y no por evaluaciones propias. La bibliografía se extrae principalmente de documentos provenientes de organizaciones internacionales abocadas a la materia (IMPEL¹⁵, INECE¹⁶ y OECD¹⁷) y de agencias ambientales y ministerios de países con reconocida experiencia en la materia (EPA¹⁸, DEFRA¹⁹ y VROM²⁰).

El segundo capítulo referido al sistema de fiscalización chileno, utiliza también una metodología descriptiva, en la cual se van señalando las principales características tanto del sistema de fiscalización ambiental anterior como posterior al de la reforma de la Ley 20.417, señalando en qué medida este último modifica el primero. La información proviene principalmente de la legislación ambiental nacional que se encuentra sistematizada en el anexo 1 así como de las Leyes N° 19.300, de Bases Generales del Medio Ambiente y N°

¹⁵ European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law.

¹⁶ International Network for Environmental Compliance and Enforcement.

¹⁷ Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.

¹⁸ Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos.

¹⁹ United Kingdom Department for Environment, Food and Rural Affairs.

²⁰ Nederland Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment.

20.417 que crea el Ministerio del Medio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia de Medio Ambiente.

Respecto al anexo, la metodología empleada consistió en recopilar la principal normativa nacional que atribuye competencias de fiscalización y sanción. La información obtenida se estructuró a través de fichas que, ordenadas por **órgano o servicio con competencia ambiental** van señalando respecto de cada una de las infracciones (conductas) una serie de aspectos que se consideran relevantes para poder evaluar el estado de nuestro sistema de fiscalización ambiental (componente ambiental afectado, potestades fiscalizadoras, procedimiento sancionador, tipo de sanción, procedencia de vías de reclamación, entre otras). Las fuentes de información utilizadas para la selección, así como una explicación detallada de la metodología utilizada son proporcionadas al comenzar el anexo 1.

CAPÍTULO I

FISCALIZACIÓN AMBIENTAL EN LA EXPERIENCIA COMPARADA

1 Fiscalización Ambiental, Cumplimiento y Aplicación de la Ley. Conceptos claves.

“La fiscalización es una función pública que tiene por finalidad garantizar el cumplimiento de la legalidad y, con ello, tutelar los intereses generales y bienes jurídicos protegidos. Esto se manifiesta en una doble vertiente: preventiva y correctora. La primera es un estándar de eficacia, en la medida en que busca establecer incentivos para el cumplimiento efectivo de las regulaciones. La segunda es un estándar de resultado, en el sentido que busca reaccionar adecuadamente frente al incumplimiento de la legalidad y consecuente perturbación del sistema”²¹.

Antes de adentrarnos en los diferentes posibles instrumentos que la literatura comparada nos señala como necesarios para alcanzar altos niveles de cumplimiento de la legislación ambiental y de esa manera lograr el tan anhelado modelo de desarrollo sustentable, es necesario aclarar dos conceptos básicos en la materia y que conforman cualquier sistema de fiscalización ambiental. El primero de ellos y quizás más importante es el de “Cumplimiento” de la normativa y el segundo el de “Aplicación de la ley”.

²¹FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. *La actividad administrativa de inspección: el régimen jurídico general de la función inspectora*. Editores COMARES. 2002. 639 p.; CORDERO VEGA, Luis. *Evaluando el Sistema de Fiscalización Ambiental Chileno. Actas de las cuartas Jornadas de Derecho Ambiental*. Santiago. 2008. 29 p.

Según la EPA el “**Cumplimiento**” es la implementación total por parte de la comunidad reglada de los requisitos y exigencias establecidas en la ley con la finalidad de proteger el medio ambiente. Consiste en acatar la ley y de esa manera lograr los objetivos deseados por el regulador al momento de establecer la norma, independiente de que sea lo que motive esa conformidad. Por ejemplo, hay cumplimiento si es que respetan los límites máximos de CO2 en un determinado lugar, no se emiten más decibeles que los señalados por la norma de emisión, se depositan los desechos en aquellos sitios expresamente autorizados por la ley o no se talan más árboles que los autorizados en el plan de manejo respectivo.²²

Es importante destacar que la esencia del cumplimiento de la ley estriba en el logro de los objetivos anexos a ella. Lo anterior quiere decir que la fiscalización debe orientarse a los resultados provocados por el cumplimiento de la normativa más que al cumplimiento estricto tan sólo porque constituye una prescripción legal. La legislación ha sido dictada no para ser cumplida, sino para que a través de su cumplimiento puedan alcanzarse los propósitos buscados por ésta²³. Por lo tanto, el solo cumplimiento de las normas no es suficiente para lograr el objetivo de protección del medio ambiente²⁴. La formulación de los requisitos legales y la orientación que se le dé a la fiscalización de su cumplimiento, jugarán un rol determinante.

El segundo concepto básico es el de **Aplicación de la ley**²⁵, entendiendo por tal el conjunto de acciones que la autoridad toma en respuesta al incumplimiento de las exigencias y requisitos establecidos en la legislación ambiental, con el fin de constreñir al ofensor a

²²ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. *Principles of Environmental Enforcement*. EPA/300-93-001. 1992. Disponible en <http://www.inece.org/enforcementprinciples.html>. 1-1 p.

²³ CORDERO L., DURÁN V., MORAGA P. Y URBINA C. Op cit. 28 p.

²⁴ *Ibíd.*

²⁵ La terminología exacta utilizada en la literatura comparada corresponde a la expresión “*Enforcement*”, respecto de la cual es difícil encontrar una traducción precisa, no obstante parece existir consenso en escasa literatura en español que existe sobre el tema, que la traducción que más se acerca es “aplicación o ejecución de la ley”

cumplir y remediar los daños que son producto de su incumplimiento, así como imponer las sanciones correspondientes²⁶⁻²⁷. Una estructura institucional sólida y confiable genera un mayor nivel de cumplimiento que aquellas institucionalidades débiles caracterizadas por una escasa aplicación de la ley. “*La falta de aplicación de la ley tiende a expresar el valor de que no es importante su cumplimiento*”²⁸. Seguiremos desarrollando este concepto más adelante justamente en el apartado relativo a la Aplicación de la ley como instrumento de cumplimiento de la legislación ambiental.

La importancia del cumplimiento y aplicación de la ley en materia ambiental radica en que su efectiva aplicación contribuye al logro de importantes objetivos²⁹.

²⁶ Cuando en este trabajo se hable de “aplicación de la ley” nos referiremos a aquellas actividades desarrolladas con ese fin por las autoridades públicas. Se hace esta prevención debido a que hay autores que hablan de la existencia de un *enforcement “ciudadano”*, entendiendo por tal la presión que pueden ejercer los ciudadanos sobre las autoridades ambientales, a través de la formulación de denuncias o el ejercicio de acciones judiciales, para asegurar el cumplimiento de los requisitos ambientales. De acuerdo a la OCDE este concepto no incluye las demandas por responsabilidad civil derivada de los daños que se puede causar con el incumplimiento de la ley. Ver OCDE. *Environmental Compliance Assurance Systems: A Cross-Country Analysis*. ENV/EPOC/WPNEP(2008)8/FINAL. p. 73.

²⁷ *Ibíd.* 17. p

²⁸ ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. *Op. cit.* 2-5 p.

²⁹ *Ibíd.* 1-4 p.

2 Importancia del cumplimiento y aplicación de la normativa ambiental

2.1 Protección del medio ambiente

Como ya se ha esbozado y aunque parezca evidente, no podemos dejar de mencionar que la principal razón por la cual es importante cumplir con la legislación ambiental es proteger la calidad del medio ambiente y la salud de las personas. Sólo con el cumplimiento de la ley podemos asegurar el mantenimiento de ciertos estándares de calidad ambiental. El modelo de desarrollo sostenible tiene como uno de sus pilares básicos el cumplimiento y aplicación de la legislación ambiental.

2.2 Credibilidad de las regulaciones ambientales

El cumplimiento y aplicación de la ley refuerzan la credibilidad, confianza y el efecto disuasivo que debe tener la normativa ambiental, fortaleciendo la confianza de la ciudadanía en las políticas y en las instituciones encargadas del medio ambiente. Si un ciudadano observa que toda su comunidad o al menos gran parte de ella cumple con la normativa, lo más probable es que él tienda a respetarla también ya que considerará que la ley es creíble, que recibe real aplicación y que su cumplimiento produce algún efecto positivo sobre su comunidad.

2.3 Igualdad ante la ley y seguridad jurídica

El cumplimiento y aplicación de la ley ambiental ayuda a mantener un trato justo e imparcial entre los entes regulados, asegurando que ningún sujeto saque ventajas derivadas de su incumplimiento. La tesis que sostenemos en este trabajo, es que el incumplimiento y desigual aplicación de la ley generan falta de certeza jurídica, la que a su vez desincentiva la

inversión. Sólo en un sistema caracterizado por la igualdad ante la ley y la seguridad jurídica, se estimulará la inversión, el crecimiento económico, la innovación y el desarrollo de los mercados.

2.4 Reducción y justa internalización de costos

Un adecuado nivel de cumplimiento reduce los costos sociales en que debe incurrir la administración para hacer frente al incumplimiento. Aun cuando el incumplimiento a corto plazo puede significar un ahorro para quien incumple, a largo plazo es mucho más costoso para la sociedad toda reparar el medio ambiente dañado y la salud de las personas afectadas. Por otra parte, si garantizamos el cumplimiento aseguramos que quien explota o desarrolla una actividad económica sea quien asuma los costos materiales asociados a ello, en aplicación del principio “el que contamina paga”, sobre el cual volveremos más adelante.

Como puede observarse el cumplimiento y aplicación de la legislación ambiental no es indiferente para ningún grupo social y el logro de los objetivos arriba señalados debe ser el motor de toda estrategia de fiscalización.

Una vez definidos los conceptos claves de esta investigación y la importancia que tienen y antes de adentrarnos en los diversos mecanismos que se han consagrado a nivel comparado para lograrlos, corresponde señalar cuáles son los factores o circunstancias que determinan un mayor o menor grado de cumplimiento de la normativa ambiental y los principios orientadores que deben guiar las estrategias de fiscalización. La trascendencia del conocimiento de los factores de cumplimiento radica en que no basta con la mera definición y establecimiento de instrumentos de fiscalización, sino que además es necesario que estos mecanismos sean adecuados para la comunidad en particular a la cual va destinada la norma. Por otra parte el conocimiento de los principios que deben orientar las estrategias de fiscalización, permitirá dar coherencia entre ellas a las distintas medidas que se tomen. A continuación se explican ambos temas por separado.

3 Factores que afectan el cumplimiento³⁰

El cumplimiento de la ley no es automático ni se da en el mismo grado por todos los miembros de la comunidad, no todos los sujetos o grupos sociales responden de igual manera frente al establecimiento de una norma. Así por ejemplo, algunos cumplirán voluntariamente, otros lo harán sólo si ven una amenaza seria de ser sancionados, y otros que simplemente no cumplirán sea cual sea la amenaza. La reacción de cada persona será distinta dependiendo de las circunstancias en que se encuentre. Por esta razón antes de elaborar cualquier estrategia de fiscalización y de definir qué medidas se tomarán para fomentar el cumplimiento de una determinada normativa ambiental, es necesario tener un conocimiento cabal del grupo social o comunidad a la cual va dirigida.

En general se han identificado por la doctrina nacional y comparada, los siguientes factores como determinantes del cumplimiento de la normativa ambiental:

3.1 Factores disuasivos

El nivel de cumplimiento de una ley está directamente relacionado con la posibilidad de ser denunciado, detectado, fiscalizado y sancionado frente a un incumplimiento. Mientras mayores sean estas posibilidades, mayor es el grado de cumplimiento que se puede esperar del sujeto reglado. Este fenómeno en virtud del cual el sujeto fiscalizado modificará su conducta para evitar una sanción es lo que la EPA denomina disuasión³¹. También constituye

³⁰ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. Op. cit. 2-1 – 2-6 p; WASSERMAN, Cheryle E. *Proceedings of the International Conference on Environmental Enforcement, Budapest*. Volumen 1. 1992. p 13-170; OCDE. Op. cit. 19-18 p.

³¹ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. Op. cit. 2-3 p.

un factor disuasivo el hecho de que la respuesta frente a la violación de la norma sea lo suficientemente rápida y efectiva.

3.2 Factores regulatorios e institucionales

El marco regulatorio e institucional debe orientarse hacia el objetivo del cumplimiento de la ley. Un marco regulatorio adecuado genera mayor credibilidad y confianza en las instituciones. Las normas se acatan porque se consideran justas y legítimas. Se produce entonces un círculo, en el cual el cumplimiento de las normas genera confianza en las instituciones, y dicha confianza a su vez engendra cumplimiento. Por el contrario los marcos regulatorios caracterizados por la complejidad e inflexibilidad de sus normas, así como por no contar con instituciones e instrumentos de gestión ambiental dirigidos a fiscalizar o a facilitar esta última, presentarán mayores niveles de incumplimiento³².

Algunos aspectos relevantes a tener en cuenta en la creación de normas e instituciones son la presencia de requisitos claros, flexibles y exigibles por la autoridad, la consagración de un sistema de permisos e instituciones que faciliten la fiscalización y que contemple un adecuado balance de poderes entre las autoridades centrales y las locales. Más adelante se ahondarán en estas y otras características.

3.3 Factores económicos

Dicen relación con el costo-beneficio de cumplir la normativa o incumplirla por parte de los entes regulados. Si el costo de cumplir, por ejemplo implementando las mejoras tecnológicas necesarias para lograr una reducción de emisiones ordenada por la ley, supera al costo de ser sancionado por su incumplimiento, entonces es evidente que el destinatario de la

³²Ibíd.2-4p.

norma optará por la segunda alternativa, ya que en virtud de ésta ahorrará más tiempo, dinero y esfuerzo.

Debido a la premisa anteriormente señalada es que cualquier estrategia o normativa tendiente a lograr un alto nivel de cumplimiento debe establecer sanciones lo suficientemente elevadas de manera tal que la diferencia entre cumplir y no cumplir sea significativa en el bolsillo del ente regulado. Es por lo anterior que se deben eliminar todos los incentivos económicos que lleven a transgredir la ley en vez de cumplir con ella.

3.4 Factores sociales, morales y psicológicos

Este grupo de factores dicen relación con las opiniones y posturas personales que cada sujeto reglado sustenta en su fuero interno. Así encontraremos personas para las cuales vivir en un medio ambiente libre de contaminación constituye un valor fundamental y otras para las cuales es un tema absolutamente irrelevante. Siempre existirán sujetos dispuestas a cumplir voluntariamente con la ley y a contribuir a mejorar el medio ambiente y otros que no. Las motivaciones para estas conductas pueden ser de índole moral, psicológica o social.

Desde una perspectiva psicológica *“Ciertos estudios han demostrado como la existencia de legislaciones demasiado exigentes en materia de protección del medio ambiente, salud o seguridad del trabajo, llevan a los gerentes de empresa a respetar la reglamentación al nivel más bajo que les sea posible. En lo que respecta a la población, ésta se sentiría más autorizada a no respetar una legislación cuando ésta es más restrictiva, que cuando es flexible” La adopción de estrategias más estrictas y coercitivas en materia ambiental, por ejemplo, hacen desaparecer la buena voluntad y la motivación de aquellos que tenían la intención de conducirse de manera socialmente responsable.*³³

³³ *Ibíd.*

Por otra parte, en el ámbito social, muchas empresas sustentan principios de responsabilidad social y están comprometidos con las comunidades como parte de sus estrategias de marketing. La divulgación de un incumplimiento sería una grave mancha su prestigio. Es por lo anterior que a un mayor nivel de desaprobación social de las conductas incumplidoras mayor es el nivel de cumplimiento. En una sociedad donde el respeto al medio ambiente no constituye un valor social, difícilmente se podrá lograr el nivel de cumplimiento deseado. Es aquí donde la educación ambiental juega un rol importantísimo.

3.5 Factores tecnológicos

Aun cuando el ente regulado esté dispuesto a cumplir, no lo podrá hacer si es que no se encuentra capacitado para hacerlo ya que no tiene los conocimientos o no dispone ni puede acceder a las tecnologías necesarias. La falta de medios económicos y de conocimientos necesarios para introducir mejoras tecnológicas es un factor que juega en contra del cumplimiento. Es por lo anterior que el gobierno debe poner a disposición de las empresas diversos mecanismos, tales como incentivos tributarios, subvenciones, asesorías técnicas y capacitaciones.

Como puede observarse existe una amplia gama de circunstancias que pueden afectar los niveles de cumplimiento de la comunidad reglada, aun cuando el grado en que lo hagan dependerá de las características y debilidades propias de cada nación, subgrupo social o sector de la economía. Toda estrategia de fiscalización supone un conocimiento cabal acerca de qué factores están influenciando y/o determinando los niveles de cumplimiento de la comunidad reglada. Sólo así se podrá orientar y priorizar adecuadamente las señaladas estrategias.

4 Principios orientadores de las estrategias de fiscalización ambiental

Como es sabido el Derecho Ambiental, así como toda rama del derecho, se sustenta en principios que permiten definirlo y delimitarlo. Aun cuando el objetivo de esta tesis no es referirse a los principios de derecho ambiental, creemos necesario recalcar aquellos que cobran especial relevancia a la hora de elaborar una adecuada estrategia de fiscalización y dar coherencia a las medidas que se tomen dentro de ésta. Se trata de los principios preventivos, contaminador pagador y de la responsabilidad.

4.1 Principio preventivo

Como es sabido el principio de la prevención consiste en que se deberán tomar todas las acciones que sean necesarias para **evitar la producción del daño**. El pilar básico de toda estrategia de fiscalización debe ser la protección del medio ambiente, en la medida que el modelo de desarrollo sustentable así exija. Por lo tanto, todas las actuaciones que se realicen por las autoridades tienen que apuntar en ese sentido y tanto las acciones de promoción, como las de fiscalización y aplicación de la ley deben dirigirse a lograr ese objetivo. Por lo tanto, el enfoque de las estrategias de fiscalización debe ser predominantemente preventivo más que reactivo. En términos prácticos la aplicación de este principio implica por ejemplo que la autoridad fiscalizadora deberá centrar sus inspecciones en aquellas instalaciones con mayor riesgo de causar daño al medio ambiente, que sean más contaminantes y/o que tengan un pasado de incumplimiento.

En el marco de la aplicación de la ley, la adecuación a este principio tiene mucha importancia, y es primordial tenerlo en consideración a la hora de aplicar una sanción. La finalidad de estas últimas no debe ser sancionar para castigar al infractor por su incumplimiento (o al menos no predominantemente para ello), sino que principalmente para

disuadir a aquél y al resto de la sociedad de nuevos incumplimientos y de esta forma lograr buenos estándares de protección al medio ambiente.

La realización de este principio también implica reconocer que la aplicación de la ley, si bien es un instrumento importantísimo en los sistemas de fiscalización, debe actuar en conjunto con otros instrumentos, tales como la promoción del cumplimiento y el desarrollo de mecanismos adecuados de supervisión e inspección. Dicho de otro modo, la aplicación de una sanción debe tener el carácter de última ratio, cuando han fallado los otros instrumentos y no se puede evitar el incumplimiento y el daño al medio ambiente.

4.2 Principio contaminador pagador - Principio de la responsabilidad

El principio contaminador pagador, ampliamente conocido, significa que quien contamina o lo haga en el futuro, debe incorporar a sus costos de producción todas las inversiones necesarias para evitar la contaminación³⁴. El principio de la responsabilidad significa que quien realiza una actividad que cause daños al medio ambiente debe asumir los costos de reparación que aquellos impliquen. Aun cuando en estricto rigor ambos principios pueden ser analizados separadamente, es conveniente, al menos en la dimensión de la regulación ambiental de que es objeto esta tesis, considerarlos en conjunto, ya que ambos implican un desembolso económico de quien lucra con una actividad.

Estos principios reciben especial aplicación en la materia, ya que para lograr los objetivos de cumplimiento de la ley será el mismo destinatario de la norma y potencial contaminador, quien deberá costear por ejemplo, los gastos necesarios para implementar las mejoras tecnológicas exigidas por la autoridad, quien deberá efectuar a su costa los

³⁴CHILE, Mensaje N° 387-324 con el que se inicia un proyecto de Ley de Bases del Medio Ambiente. Valparaíso. 1992. 15 p.

automonitoreos y pagar las certificaciones ambientales decretadas. Asimismo, en el caso que se detecte un incumplimiento deberá pagar las sanciones correspondientes y reparar el medio ambiente en caso de que se haya producido daño a éste.

Por otra parte, creemos importante destacar algunos de los principios de Derecho Administrativo básicos de las actuaciones de los órganos del Estado, que al igual que en el caso anterior son especialmente aplicables en materia de fiscalización ambiental. Hablamos de la igualdad ante la ley, coherencia en su aplicación, transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.

4.3 Igualdad ante la ley y coherencia en su aplicación

La utilización de este principio tiene especial relevancia en lo que dice relación con la aplicación de la ley. Las autoridades deben dar un trato justo e imparcial a todos aquellos destinatarios de la norma. De esta manera se generará credibilidad, confianza y respeto de la ciudadanía en las medidas adoptadas por el gobierno. Si se producen tratos desiguales en circunstancias similares entonces es muy probable que se genere una deslegitimación de las normas y los ciudadanos se sientan tentados a no cumplir, ya que no se valora socialmente la norma, porque no se le considera justa.

4.4 Transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información

La transparencia y la rendición de cuentas por parte de la autoridad encargada de la fiscalización y aplicación de la ley son principios muy importantes en cualquier política de cumplimiento de la ley. Los principales aspectos son la transparencia en el proceso de obtención de permisos, la divulgación de información respecto de la fiscalización y aplicación de la ley a través de procedimientos cortos, simples y expeditos a nivel local y la rendición de cuentas por parte de las autoridades acerca de sus propias actuaciones.

Aun cuando muchos países son reacios a divulgar públicamente todos los datos de cumplimiento y especialmente de aplicación de la ley, relativos a cada empresa fiscalizada, es altamente recomendable por la doctrina extranjera que así sea. En EEUU la información está a plena disposición del público en Internet, tanto en lo referente a cumplimiento como a aplicación de la ley. En otros países sólo se otorga a petición de parte la información vinculada a cumplimiento, manteniéndose confidencial la relativa a la aplicación de la ley. Esta reserva se fundamenta en protecciones a la privacidad y a la protección de datos personales³⁵. Al final de este capítulo volveremos sobre este tema en mayor profundidad.

4.5 Participación pública

En materia de fiscalización ambiental es trascendental potenciar la colaboración tanto de las agrupaciones industriales como de las organizaciones ciudadanas y grupos de interés. Respecto de las agrupaciones industriales, cabe señalar que aquéllas están llamadas a cumplir un importante rol en la promoción del cumplimiento, ya que estas entidades se encuentran capacitadas para diseminar rápidamente entre sus socios la información acerca de los nuevos requisitos ambientales y de los mecanismos de cumplimiento. Asimismo, debido al conocimiento técnico que tienen sobre la materia, es significativo contar con su opinión al momento de establecer de nuevas exigencias. Además, al sentirse involucrados en la elaboración y aplicación de las políticas y requisitos ambientales, se puede esperar un mayor nivel de compromiso de parte del sector empresarial.

Por otra parte, las organizaciones ciudadanas (ONG) y grupos de interés cumplen, en materia de fiscalización ambiental, una importante función que dice relación con la recolección de información relevante en temas de cumplimiento y en su posterior divulgación entre la comunidad reglada, influyendo de esta manera en las acciones de aplicación de la ley que debe implementar el gobierno. Incluso si la ley lo permite podrían

³⁵OCDE. Op. cit. 25-26 p.

accionar en contra de la autoridad por no cumplir adecuadamente su rol o directamente en contra de las empresas incumplidoras.

Toda estrategia de fiscalización supone claridad sobre los principios enunciados anteriormente, tanto en materia de Derecho ambiental como de Derecho administrativo. Asimismo supone claridad sobre los factores que determinan el cumplimiento y los objetivos que se deben tener en cuenta al momento de crear una estrategia de fiscalización. Sólo un conocimiento cabal de los elementos antes enunciados y explicados permitirá la creación de instrumentos o mecanismo confiables y que produzcan resultados positivos en materia de cumplimiento de la legislación ambiental.

5 Instrumentos de cumplimiento de la normativa ambiental

Habiendo ya aclarado por qué es importante cumplir, los factores que influyen el cumplimiento y los principios más relevantes que deben sustentar la fiscalización ambiental, nos abocaremos a describir los principales instrumentos, mecanismos o herramientas de que deben valerse o pueden utilizar los gobiernos para lograr los niveles de cumplimiento deseado, y que son los siguientes:

✓ **Marco regulatorio e institucional adecuado:** En primer lugar, por marco regulatorio adecuado nos referimos a que los requisitos legales, independiente de los estándares que exijan, estén diseñados de manera tal de contribuir al cumplimiento y no a entrabarlos. Cabe hacer presente que no nos referimos a la definición normativa de la calidad del medio ni a los niveles de emisiones y contaminantes que deben ser aceptados por el ordenamiento jurídico, ya que la creación de normas corresponde a otro ámbito de la regulación ambiental y se encuentra fuera del ámbito de esta investigación. En segundo lugar, por marco institucional adecuado nos referimos a que es necesario contar con órganos

de Estado encargados de verificar y fomentar el cumplimiento y que tengan ciertas características de manera tal que apoyen y no obstaculicen el cumplimiento.

✓ **Promoción del cumplimiento:** Las herramientas destinadas a la promoción del cumplimiento son todas aquellas actividades que favorecen el cumplimiento, pero que no implican sanciones, por ejemplo, la divulgación de información, la asistencia técnica e incentivos legales y financieros.

✓ **Supervisión del cumplimiento:** Estas herramientas son aquellas en virtud de las cuales se recopila y analiza por parte de la autoridad la información emanada de la fuente regulada y que se vincula al cumplimiento. Puede incluir entre otras, inspecciones de las autoridades de gobierno, auditorías y certificaciones externas y, sistemas de autocontrol.

✓ **Aplicación de la ley³⁶:** Esta clase de instrumento se refiere a la decisión de aplicar o no la ley, y en el caso de optar por hacerlo los distintos medios a través de los cuales se puede reaccionar en el ámbito administrativo. Estas herramientas abarcan desde las simples advertencias de cumplimiento, pasando por las sanciones monetarias, hasta la privación de derechos.

✓ **Mecanismos de registro y seguimiento de acciones de supervisión y aplicación de la ley:** Toda estrategia de fiscalización debe contar con un sistema de información de acceso público, en virtud del cual se pueda conocer con certeza el desempeño en materia de cumplimiento de los entes regulados, las acciones inspectivas realizadas y sancionatorias tomadas por la autoridad. Asimismo esta información es la que servirá de base para evaluar los resultados de las estrategias de fiscalización.

Los resultados en la implementación de cada uno de estos mecanismos, dependerá de las características propias de cada sociedad, en particular de la cultura de “cumplimiento y

³⁶ El término en inglés es “*Enforcement*”. Es difícil encontrar una traducción exacta, pero la mayoría de la literatura en español, parece traducir el término como ejecución y aplicación de la ley.

respeto de la ley.” Así, los efectos de una misma estrategia de fiscalización pueden variar dependiendo del sector de la economía y del tamaño de la industria que se trate. Igualmente, todos los comportamientos van mutando en el tiempo y medidas que fueron eficaces en un determinado momento pueden no serlo en un tiempo más.

De esta manera y en términos generales, podemos señalar que en las culturas donde existe una marcada tendencia a no respetar la ley y a ignorar las exigencias ambientales, las herramientas de aplicación de la ley deberán ser las predominantes. En cambio, en culturas en que el respeto a la ley y el cumplimiento están arraigados en la conciencia colectiva, entonces la promoción del cumplimiento será la herramienta óptima. Asimismo los instrumentos a aplicar deben ser distintos si se trata de una pequeña, mediana o de gran empresa o del sector de la economía al cual se dirijan. Un equilibrio y conjugación correcta de todos los mecanismos señalados puede ser determinante al momento de alcanzar los objetivos propuestos.

A continuación se explican en detalle cada uno de los instrumentos arriba enunciados. El orden en que están expuestos no es aleatorio, ya que se trata del orden de aplicación que esta tesis sustenta se debería seguir. En efecto, se comienzan por señalar las principales características que debe tener el marco regulatorio en el cual se soporten las estrategias de fiscalización, ya que se considera que un marco regulatorio adecuado es la base de toda estrategia de fiscalización. A continuación se desarrollan los instrumentos a los que denominaremos preventivos, que son la promoción y supervisión del cumplimiento, para finalmente abocarnos al instrumento reactivo que es la aplicación de la ley y a los mecanismos de registro y publicidad de las estrategias de fiscalización los que servirán para evaluar y reorientar aquellas.

6 Marco regulatorio e institucional adecuado

El marco regulatorio e institucional constituyen la base de cualquier estrategia de cumplimiento. El diseño de los requisitos y exigencias ambientales, así como de las instituciones encargadas de aplicarlos y promoverlos genera impacto en el desempeño del sistema completo. Elementos tales como la creación de requisitos legales claros, precisos y prácticos, la consagración de regímenes regulatorios diferenciados y la adecuada coordinación de los servicios públicos competentes, son trascendentales al momento de establecer una estrategia de fiscalización. A continuación se explican éstas y otras características que de acuerdo a la doctrina comparada deben estar presentes en cualquier marco regulatorio-fiscalizador.

6.1 Requisitos legales adecuados:

Los requisitos ambientales deben cumplir con ciertas características para fomentar el cumplimiento. En primer lugar debe tratarse de requisitos **conocidos por los entes regulados, claros, precisos y prácticos**. Entre otros aspectos deben definir claramente qué actividades están sujetas a los requisitos, cuáles son sus excepciones, la forma en que se evaluará su cumplimiento y los plazos para hacerlo³⁷. Los requisitos establecidos no deben dar lugar a interpretaciones que puedan llevar al incumplimiento.

En segundo lugar, el contenido de los nuevos requisitos debe ser **coherente** con los requisitos establecidos anteriormente, salvo que la intención sea derogar la norma. No se deben dar señales conflictivas con otras regulaciones ni con otros sectores.

³⁷ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. Op. cit. 3-13 – 3-14 p.

En tercer lugar deben ser **factibles de cumplir**. Si las exigencias legales son de tal magnitud que la comunidad reglada no dispone ni de la tecnología ni de los recursos necesarios, nunca alcanzará los niveles de cumplimiento deseados, aun cuando desee hacerlo.

En cuarto lugar debe tratarse de requisitos **flexibles**, que sean capaces de adaptarse a través de los permisos a la situación particular de cada ente regulado. La flexibilidad implica por ejemplo, poder otorgar plazos o mecanismos alternativos de cumplimiento, tales como autorizar compensación de emisiones, permitiendo a una instalación emitir una mayor cantidad de determinada sustancia si compensa dicho incremento mediante la reducción de otro tipo de emisión.

Por último, todos los requisitos establecidos deben **ser exigibles por la autoridad**. Es preciso que junto con la existencia de requisitos se establezcan los mecanismos necesarios para exigirlos. No tiene sentido establecer exigencias sin señalar la forma en que se requerirá su cumplimiento por la autoridad. La ley tiene que otorgar medios coercitivos para hacer efectivo el cumplimiento. Por lo tanto, y en el evento de que no se contemplen sanciones en la misma ley que define la conducta a realizar por el sujeto reglado, las remisiones normativas deben ser claras.

El establecimiento de requisitos legales adecuados al objetivo del cumplimiento es el primer paso que se debe dar en una estrategia de fiscalización efectiva. De lo contrario, *“Un alto nivel de complejidad de las reglas traería aparejado mayores costos en su aplicación, a nivel de tiempo, dinero o esfuerzos, lo que aumentaría el no respeto de la reglamentación. En efecto, el que las normas sean muy exigentes, el plazo demasiado corto o la reglamentación muy rígida, genera un alto desincentivo y falta de voluntad a cumplir con la reglamentación existente.”* Lo anterior tiene especial importancia respecto de las pequeñas y medianas empresas³⁸.

³⁸CORDERO L., DURÁN V., MORAGA P. Y URBINA C. OP. cit. 26 p.

6.2 Régimen regulatorio diferenciado entre grandes, medianas y pequeñas fuentes contaminantes³⁹.

Idealmente se debería establecer un régimen diferenciado por segmentos dentro de la comunidad regulada, según su capacidad para cumplir con las exigencias ambientales, adaptándose las estrategias de fiscalización a cada grupo. Por ejemplo, al crearse un nuevo requisito ambiental que implique la adquisición de nueva tecnología, los plazos para hacer efectivo esa nueva exigencia pueden ser mayores para una pequeña y mediana empresa que para una gran industria.

6.3 Sistema integrado de otorgamiento de permisos y fiscalización del cumplimiento.

Un sistema integrado de permisos se caracteriza porque la o las autorizaciones ambientales se otorgan conjuntamente, evaluando globalmente todos los impactos ambientales que una determinada actividad puede causar. El sistema de fiscalización integrado es aquél en que la supervisión del cumplimiento también se realiza de forma integrada, estos es, verificando el cumplimiento en su conjunto de una instalación. La puede realizar un solo servicio facultado y capacitado para ello o distintos servicios pero actuando coordinadamente entre ellos.

En oposición al sistema integrado está el régimen diferenciado, en virtud del cual el titular de un proyecto debe recabar varias autorizaciones según sea el componente ambiental afectado (por ejemplo emisiones al aire, descargas al agua, manejo de residuos). En este régimen los impactos se analizan separadamente por cada uno de los servicios competentes. La fiscalización también es realizada de manera independiente por cada servicio.

³⁹ OCDE. Op. cit. 19-20 p.

En los países europeos existe una clara tendencia hacia la integración, tanto en el otorgamiento del permiso como en la fiscalización. Se estima que este sistema es más eficiente, debido a que se reducen costos y tiempo y se condice con la visión holística que debe primar sobre el medio ambiente. Se asume entonces que, aun cuando la integración y/o coordinación para fiscalizar entre los distintos servicios puede ser un tema complejo, las ventajas que se obtienen al supervisar todos los impactos conjuntamente son mayores. En esta misma línea, incluso en países en que se mantiene el régimen específico de otorgamiento de permisos, como EEUU, la tendencia es ir integrando cada vez más la fiscalización⁴⁰.

6.4 Coordinación de los servicios públicos competentes.

Las tareas de promoción del cumplimiento, fiscalización y aplicación de la ley no sólo corresponden a las autoridades denominadas propiamente “ambientales” sino que involucran a una serie de actores, entre los cuales se incluyen otros servicios públicos, tales como los encargados de la salud, agricultura, aguas, energía, minería, forestales, definir los usos de suelo, fomento de la industria y el comercio, aduanas, defensa de los consumidores. Su rol es importante ya que son estos cuerpos administrativos quienes definen la necesidad de legislación y en muchos casos además, son los encargados de aplicar administrativamente la ley.

Requisito sine qua non para la actuación de todos estos servicios es su coordinación, para lo cual la ley deberá establecer claramente los procedimientos de actuación en caso de detectarse infracciones en áreas que son de interés de más de un servicio. Se podrán celebrar convenios entre los distintos servicios con este mismo fin⁴¹. Asimismo, cuando sea necesario los servicios deberán trabajar conjuntamente en la investigación y promoción del cumplimiento.

⁴⁰ *Ibíd.* 20-21, 46-47 p.

⁴¹ *Ibíd.* 24-25, 50 p.

6.5 Separación de roles entre quien otorga el permiso y quien fiscaliza su cumplimiento.

Parece ser muy relevante que quien autoriza la realización de una determinada actividad no sea quien supervise la adecuación de ésta a la normativa que la regula. Idealmente debiera tratarse de dos instituciones o servicios diferentes, pero entendiendo que la falta de recursos puede hacer esto imposible, se sostiene por la doctrina comparada que al menos no debe ser el mismo funcionario quien concede el permiso el que posteriormente esté encargado de fiscalizar su cumplimiento, al menos respecto de la misma instalación. En la medida de lo posible, si es que integran el mismo organismo público, la idea es que formen parte de unidades diferentes. Es deseable que siempre exista una unidad especializada en cumplimiento y aplicación de la ley⁴².

6.6 Separación de funciones entre la actividad de fomento económico y protección del medio ambiente.

Esta tendencia responde a lo que se ha denominado el principio de “*Unidad de Gestión*”, que fue formulado en EEUU, por la “*Environmental Policy Act*” de 1969 y que dio lugar en ese país a la creación de la EPA. Se trata de evitar que intereses igualmente válidos para la administración, como la protección del ambiente y desarrollo económico coincidan en un mismo servicio. Así por ejemplo, no es aceptable que el servicio encargado de fomentar la pesca y el cultivo de especies hidrobiológicas, sea el mismo encargado de fiscalizar el cumplimiento de las normas protectoras de las aguas y el medio ambiente acuático, o que el órgano encargado del fomento forestal sea quien fiscalice la tala ilegal de especies protegidas. Como salta a la vista, en ambas actividades hay intereses absolutamente contrapuestos, lo cual atenta contra la independencia que debe tener el órgano fiscalizador.

⁴² *Ibíd.* 25 p.

6.7 Adecuado balance de poderes entre la autoridad central y las autoridades locales.

Tanto las autoridades nacionales como locales están llamadas a jugar un importante rol en la definición y aplicación de las estrategias de fiscalización. La centralización ayuda a asegurar estándares mínimos de cumplimiento y aplicación igual e imparcial de la ley en todo el país, lo cual le da coherencia y consistencia al sistema, ayudando a mantener la justicia e integridad necesarias para cualquier estrategia de fiscalización. No obstante las autoridades centrales pueden carecer de la flexibilidad necesaria para adecuarse a las circunstancias locales y no ponderar razonablemente las necesidades de crecimiento económico de la zona.

Desde la perspectiva inversa, la participación de servicios a nivel subnacional es importante porque son justamente las autoridades locales quienes están más cercanas a los problemas ambientales y quienes se encuentran mejor posicionadas para identificarlos eficientemente y corregirlos, especialmente cuando existe una gran dispersión geográfica de las entidades reguladas. Sin embargo, si es que se deja toda la responsabilidad de la fiscalización y aplicación de la ley en manos de las autoridades locales existe un potencial riesgo de que pesen en ellos consideraciones políticas a favor de la economía local a expensas del cuidado al medio ambiente⁴³.

Una buena estrategia de fiscalización ambiental debe ser capaz de balancear adecuadamente las potestades de ambas autoridades, de manera tal que se mantenga la coherencia sistema y por otra parte que se consideren adecuadamente las circunstancias y necesidades locales.

⁴³ *Ibíd.* 23-24 p.

6.8 Acuerdos Ambientales como una herramienta regulatoria

Entendemos por acuerdos ambientales los pactos o convenios que se celebran entre la autoridad por un lado y sectores de la industria, representada por sus organizaciones gremiales por otro, y que con el fin de lograr el cumplimiento, pueden adoptar variadas formas.

Un buen ejemplo son los acuerdos en que las industrias se comprometan a lograr altos estándares cuidado y respeto al medio ambiente y la autoridad a limitar las interferencias que produce con sus acciones de fiscalización o a no establecer nuevas exigencia mientras no haya transcurrido un periodo de tiempo apropiado para cumplir con los primeros requisitos. Otro tipo de acuerdos puede consistir en considerar otras alternativas de cumplimiento, en el caso que la empresa no tenga la capacidad económica y/o tecnológica necesaria para cumplir con la normativa⁴⁴, por ejemplo otorgando plazos o incluso comprometiéndose el organismo controlador en dar algún tipo de subsidio para lograr el éxito del control de emisiones⁴⁵.

Como todo acuerdo su celebración es de carácter voluntaria, pero no así su incumplimiento. Se puede decir entonces que estos pactos no solo constituyen un instrumento regulatorio sino que también un instrumento de promoción del cumplimiento⁴⁶. Creemos que toda estrategia de fiscalización y el marco regulatorio en que ésta se sustenta debe considerar esta clase de acuerdos ya que cumplen el importante rol de hacer parte activa del proceso al mismo destinatario de la norma, debido a que al tratarse de requisitos o exigencias consensuadas, aquél se sentirá más comprometido a cumplir que si se trata de una imposición directa del gobierno.

⁴⁴CORDERO L., DURÁN V., MORAGA P. Y URBINA C. OP. cit. 28 p.

⁴⁵ FIGUEROA, Eugenio. Op. cit. 30 p.

⁴⁶ OCDE. Op. cit. 22 p.

7 Instrumentos destinados a promover el cumplimiento

Una vez establecido un marco regulatorio adecuado y diseñado de manera tal que propenda al cumplimiento de la normativa, corresponde centrarnos en aquellos instrumentos de fiscalización, que tienen por objeto promocionar el cumplimiento como paso previo o paralelo a la aplicación de sanciones y que se refieren a todas aquellas actividades de carácter no coercitivas que es posible implementar con la finalidad de fomentar el cumplimiento en la comunidad reglada. Se trata principalmente de instrumentos voluntarios y económicos-financieros.

La promoción del cumplimiento tiene especial relevancia en los siguientes casos: cuando existen numerosas pequeñas fuentes contaminantes por lo cual es muy difícil fiscalizarlas a todas; cuando uno de los principales factores de incumplimiento es la falta de conocimiento y capacidad técnica de la comunidad reglada y; cuando existe una fuerte resistencia cultural a nuevas medidas y políticas de cumplimiento⁴⁷.

Siguiendo los criterios establecidos por la OECD (2008) los instrumentos destinados a promover el cumplimiento se pueden clasificar en:

- Educación y Asistencia Técnica (Instrumentos Voluntarios)
- Incentivos Económico-Financieros (Instrumentos Económico-Financieros)
- Otros instrumentos⁴⁸

⁴⁷ *Ibíd.* 37 p.

⁴⁸ *Ibíd.* 37-45 p.

7.1 Educación y Asistencia Técnica

Son todas aquellas actividades que se realizan con la finalidad de asesorar a la comunidad reglada sobre el contenido de los requisitos y exigencias legales ambientales y la forma de cumplirlos, así como las actividades destinadas a ayudar a las industrias a tomar las medidas que sean necesarias para el cumplimiento. Además incluye la entrega de toda la información necesaria para crear conciencia acerca de la importancia de la protección del medio ambiente.

De acuerdo a la EPA⁴⁹ los instrumentos de educación y asistencia técnica deben explicar claramente a la comunidad reglada, al menos los siguientes aspectos:

- Quién es el sujeto destinatario de las normas.
- En qué consisten los requisitos.
- Por qué es importante su cumplimiento.
- Qué modificaciones administrativas o técnicas se deben realizar para cumplir con los requisitos.
- Cómo se pueden efectuar estos cambios, indicando por ejemplo que tecnología se puede utilizar y como se debe operar ésta.
- Cuáles son las consecuencias del incumplimiento de los requisitos.

Las vías por las que se puede de hacer entrega de esta información son variadas e incluyen líneas telefónicas directas, visitas a las propias instalaciones de las industrias y entrega de folletos, manuales y guías de buenas prácticas ambientales dirigidos a los distintos sectores productivos. No obstante, hoy en día el mecanismo de divulgación de información más empleado y de mayor efectividad es Internet. En la experiencia

⁴⁹ ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. Op. cit. 5-2 p.

comparada⁵⁰ han tenido mucho éxito y gozan de amplia popularidad los sitios web que asesoran en el cumplimiento.

Idealmente estas e-guías deben abarcar a la mayor parte de los sujetos regulados (sectores productivos y variedad de tópicos ambientales). Lo anterior puede resultar bastante costoso para la autoridad, sin embargo el retorno de la inversión puede ser muy elevado si resulta ser un medio eficaz en la promoción del cumplimiento, lo anterior teniendo en consideración que cada episodio de incumplimiento genera costos para la sociedad completa.

Por otra parte, la autoridad puede brindar asistencia técnica de manera directa (no limitada solo información teórica) a través de capacitaciones y talleres a los trabajadores y ejecutivos de las instalaciones reguladas.

Para la implementación de todas estas medidas es importante contar con la participación del sector empresarial tanto en su elaboración, como en su divulgación. La experiencia comparada demuestra que mientras mayor participación del empresariado en la promoción del cumplimiento mayor es el compromiso de éstos con el cumplimiento de la ley.

⁵⁰Muy interesante resulta la experiencia del Reino Unido, donde existe una página de Internet denominada Net Regs, la cual constituye una herramienta de asistencia en el cumplimiento que otorga información relevante para lograr este objetivo orientada a las pequeñas y medianas empresas y que proporciona una amplia variedad de guías destinadas al cumplimiento en los diversos sectores de la economía y en los distintos temas ambientales. Además de la legislación actual se proporcionar guías sobre la venidera, pudiendo incluso los usuarios registrados pueden ser notificados a través de un e-mail acerca de los cambios que vayan ocurriendo en la legislación. Ver www.netregs.gov.uk

7.2 Incentivos Económicos y Financieros

La segunda clase de mecanismos de carácter no coercitivo que se puede o debe utilizar como método de promoción del cumplimiento son los incentivos de tipo económico-financieros. Quizá uno de los principales factores que llevan al incumplimiento son los costos a corto plazo que el cumplimiento implica, razón por la cual esta clase de motivaciones juegan un rol determinante en cualquier estrategia de fiscalización.

Los incentivos económico-financieros son aquéllos que tienen por objeto estimular a productores y consumidores hacia el cumplimiento de la ley. Se trata de “...*prestaciones, bienes o ventajas a favor de quien realice la actividad que se trata de estimular...*”⁵¹. Estos incentivos se pueden presentar de diversas formas, a saber:

- Otorgamiento de **subsidios** a la industria, destinados a alcanzar los objetivos de cumplimiento de la normativa ambiental de la que son objeto.
- Otorgamiento de **préstamos con bajos intereses** para aquellas compañías que inviertan en tecnologías “limpias” o “ambientales”. Se denominan también “créditos verdes”⁵². Asimismo se puede condicionar el otorgamiento de un crédito (o de una baja tasa de interés) al nivel de cumplimiento de la legislación ambiental que presente el solicitante.
- Otorgamiento de **beneficios tributarios**. Consisten en exenciones o reducción de impuestos sobre los costos asociados al mejoramiento de la calidad ambiental⁵³.

⁵¹ LOZANO CUTANDO, Blanca. *Derecho Ambiental Administrativo*. Editorial Dykinson. 2008. 109-110 p.

⁵² OCDE. Op. cit. 43 p.

⁵³ Por ejemplo, el gobierno francés concede amortización acelerada y reducción de impuestos a la propiedad y a las personas por construir e instalar empresas vinculadas al tratamiento de aguas servidas, energías renovables, eficiencia energética y eliminación o reducción del ruido. Ver OCDE. Op. cit. 43 p.

- **Valoración del factor cumplimiento ambiental en la contratación pública.** Se trata de que la autoridad al momento de determinar las especificaciones técnicas y los criterios de selección y adjudicación de un contrato público consideren el nivel de cumplimiento y respeto del medio ambiente que tienen los participantes de la licitación⁵⁴.

7.3 Otros Instrumentos destinados a promover el cumplimiento

Aun cuando la educación y asistencia técnica y los beneficios económico-financieros son los instrumentos de promoción más aludidos por la doctrina comparada, existen variados mecanismos a través de los cuales la autoridad puede impulsar el cumplimiento y así obtener buenos estándares de calidad ambiental, sin necesidad de amenazas de castigos o sanciones. Las vías por las que se puede lograr el objetivo de promoción son muchas, pero en esta ocasión destacaremos dos: la implementación de Sistemas de Gestión Ambiental y el fomento del rol de la opinión pública y de la educación a la ciudadanía.

7.3.1 Promoción de implementación de Sistemas de Gestión Ambiental.

Los Sistemas de Gestión Ambiental (SGA) son planes estratégicos de carácter voluntario que implican el sometimiento de la industria o actividad al compromiso de cumplir ciertos objetivos ecológicos, a cambio de la certificación de su grado de consecución, mediante un sistema basado en la realización periódica de auditorías y la información al público de sus logros en la materia⁵⁵.

⁵⁴ LOZANO CUTANDO, Op. cit. 443 p.

⁵⁵ *Ibíd.* 458 p.

Muchos de los incumplimientos pueden provenir de la inexistencia o mala calidad de los SGA de las empresas. Visto desde la perspectiva del sujeto reglado, en la medida que los SGA sean más eficientes y contribuyan de una mayor forma a proteger el medio ambiente, menores serán las posibilidades de nuevas regulaciones por parte de la autoridad. Por ejemplo, una medida destinada a promover la aplicación de estos SGA podría ser el otorgamiento de facilidades en el proceso de obtención de permisos si es que se adoptan las normas ISO 14001⁵⁶.

Por otra parte la adopción de SGA contribuye a “ecologizar la cadena de suministro⁵⁷”, ya que en la medida que las grandes empresas implementen estos sistemas, éstas lo exigirán también de sus suministradores y éstas a su vez de los suyos propios, lo cual sin duda ayuda al logro de los objetivos ambientales propuestos por la autoridad.

7.3.2 Fomento del rol de la opinión pública y educación ambiental para la ciudadanía.

La promoción del cumplimiento de la ley no sólo debe efectuarse a nivel de industrias y empresas destinatarias directas de las normas, sino que también en la ciudadanía. Para que ésta pueda opinar y participar activamente en el debate público que se genere al respecto debe encontrarse lo suficientemente informada. Así, resulta básico que comunidad tenga conocimiento acerca de los riesgos que entraña para la salud y el medio ambiente una determinada actividad, las causas y efectos de la contaminación, los peligros a corto y largo plazo para la salud humana y recursos naturales y los costos que para la sociedad implica todo esto. Sólo de esta forma la comunidad estará en condiciones de entender cuando una industria está cumpliendo y respetando la ley y cuando no.

⁵⁶Las normas ISO 14.001 son aquellas directrices emanadas de la Organización Internacional para la Normalización y que se refiere a “Sistemas de gestión medioambiental. Guías y principios generales. sistemas y técnicas de soporte”

⁵⁷OCDE. Op. cit. 42 p.

La educación a la ciudadanía se puede brindar a través de distintas vías, tales como campañas publicitarias masivas y talleres dirigidos a grupos específicos, como escolares o juntas de vecinos. En este punto las ONG juegan un rol fundamental, ya que como miembros de la sociedad civil, sus integrantes pueden encontrarse en una mejor posición para transmitir la información ambiental. Por otra parte, son estas mismas entidades quienes presionarán al gobierno para que ejerza efectivamente su deber de educar a la población.

Como se puede observar existe una variedad de instrumentos voluntarios, de diversas índoles y características, por medio de los cuales el gobierno puede promover el cumplimiento. Una correcta aplicación de estas medidas puede generar una importante reducción de costos tanto para las empresas que mejorarán su eficiencia en el cumplimiento, como para el Estado que debe fiscalizar.

8 Instrumentos destinados a supervisar el cumplimiento⁵⁸

La tercera clase de instrumentos de que puede o mejor dicho debe valerse la autoridad ambiental en toda estrategia de fiscalización que tenga como objetivo lograr altos estándares de cumplimiento de la legislación ambiental, son aquellos por medio de los cuales se inspecciona o supervisa el efectivo respeto a la normativa ambiental de que es objeto una industria o sujeto reglado en particular.

Para efectos de esta tesis entenderemos por supervisión del cumplimiento aquel acto o serie de actos mediante los cuales la autoridad inspecciona y verifica la implementación de los requisitos ambientales, recolecta información y analiza el estado de cumplimiento por parte de la comunidad reglada.

⁵⁸ Los términos inspección, supervisión y fiscalización se utilizan en este apartado indistintamente.

La supervisión del cumplimiento es un elemento importantísimo en cualquier estrategia de fiscalización, ya que de esa manera se podrán detectar las violaciones a la ley para proceder a su rápida corrección. Asimismo son las actividades de supervisión las que proveen de las evidencias necesarias para iniciar los procesos de sanciones y aplicación de la ley. Por último, su importancia también radica en que permiten evaluar el progreso de las políticas gubernamentales de cumplimiento.

8.1 Clases y características de las acciones de supervisión

Las acciones destinadas a supervisar el cumplimiento de la legislación ambiental pueden ser de varios tipos y presentar diversas características. A continuación aclararemos algunos de los aspectos que la doctrina y experiencia internacional considera necesario tener en cuenta al momento de definir como se supervisará el cumplimiento de la ley, y que a nuestro juicio son los más relevantes.

Lo primero que nos interesa destacar es que las inspecciones destinadas a verificar el cumplimiento pueden ser llevadas a cabo directamente por la autoridad, a través de sus propias inspecciones, monitoreos y muestreos, y por terceros a quienes se les delegue esta función⁵⁹. Estos terceros pueden ser tanto entidades privadas especialmente contratadas para

⁵⁹“La función de control o fiscalizadora y las potestades públicas para materializarlas, como la inspección y la certificación, son de indiscutible carácter público, y por ello, han venido siendo ejercidas de forma exclusiva por la Administración Pública. Sin embargo, durante los últimos años hemos experimentado una transformación en la forma de intervención de la administración pública en las actividades económicas de los sujetos privados. Una de las características de este nuevo planteamiento es la sustitución de la intervención unilateral por la cooperación de los particulares, sobre todo, en las funciones de control, inspección y certificación”. COMISIÓN NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE. Sistema de Evaluación y Certificación de Conformidad de Resoluciones de Calificación Ambiental: Un Caso de Colaboración Privada en el Ejercicio de la Función de Control Ambiental. 2004. 26 p.

ese efecto, como los mismos sujetos fiscalizados a través de técnicas de autocontrol o auto-inspección. A continuación nos centraremos en las inspecciones efectuadas directamente por la autoridad y posteriormente nos referiremos a aquella efectuada por terceros.

La **fiscalización ejercida directamente por la autoridad** constituye la columna vertebral de cualquier estrategia de supervisión, ya que a través de ella se cumplen los siguientes objetivos:

- Identificación de problemas ambientales específicos.
- Recolección de información determinante del estado de cumplimiento de una instalación.
- Aseguramiento de la calidad de los datos que se entregan a la autoridad a través de automonitoreos y autoreportes.
- Generación de toma de conciencia en la instalación supervisada de sus problemas ambientales.
- Demostrar el compromiso que tienen el gobierno con el cumplimiento a través de una presencia confiable y permanente⁶⁰

8.2 Inspecciones programadas versus no programadas e integradas versus sectoriales

Las inspecciones llevadas a cabo por la autoridad pueden ser tanto de carácter programadas como no programadas. En el primer caso se realizan en fechas definidas previamente en un programa de fiscalización, y en el segundo se trata de inspecciones realizadas sin previo aviso a la instalación regulada, cuando existe alguna razón para sospechar que la instalación incumple. Ambos tipos de inspección tienen ventajas y

⁶⁰ ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. Op. cit. 6-3 p.

desventajas. Las inspecciones **programadas** por un lado, permiten que al momento de efectuarse la fiscalización, se encuentre presente en el lugar todo el personal relevante de la empresa y que se tenga a disposición del fiscalizador toda la información que sea necesaria, por lo que la inspección puede ser más eficiente. Por otro lado, las inspecciones **no programadas**, permiten ver el funcionamiento real de la industria o actividad fiscalizada e impide que ésta se prepare y sólo cumpla mientras es supervisada, evitando la aplicación de sanciones y generando consecuentemente una distorsión en las estadísticas de cumplimiento.

Es factible decir entonces que una adecuada estrategia de fiscalización debiera combinar adecuadamente ambos tipos, pudiendo dar prioridad a un sistema o a otro, lo cual dependerá básicamente de las características del sujeto reglado. De esta forma, aun cuando se privilegien las inspecciones no programadas, siempre va a ser necesario efectuar algunas acordadas previamente, con el objeto de revisar temas muy específicos que hayan quedado pendientes o el chequeo de progresos en problemas previamente identificados. Por el contrario, siempre va a ser necesario efectuar inspecciones sin previo aviso cuando ocurran accidentes o denuncias ciudadanas sobre contaminación, aun cuando la estrategia de fiscalización priorice las visitas programadas.

En otro ámbito las inspecciones pueden ser de carácter **integrado** o de carácter **sectorial**, dependiendo de si la inspección verifica el cumplimiento global de todos los requisitos y exigencias legales ambientales o si sólo se centra en una determinada emisión o componente ambiental. Las inspecciones divididas por sector u organismo competente constituyen el enfoque tradicional y se caracterizan porque cada autoridad fiscaliza e inspecciona en terreno el cumplimiento de los requisitos asociados a su sector. Este tipo de fiscalización se da mayormente a nivel mundial en aquellos países donde no existe un sistema integrado de permisos, o existen regímenes separados para ciertos recursos naturales, por ejemplo el agua. Se señala que la gran ventaja de este tipo de inspecciones es el nivel de especialización de los inspectores. Al contrario, las inspecciones integradas se caracterizan porque la fiscalización es transversal a todos los requisitos exigidos a una instalación y realizada por el mismo inspector o equipo de inspectores. Normalmente esta clase inspecciones van asociadas a un sistema integrado de permisos.

8.3 Planificación, objetivos y metodología de las inspecciones

Para obtener buenos resultados en las actividades de supervisión es necesario que las inspecciones estén muy bien planificadas de manera tal que si es que están sucediendo incumplimientos éstos puedan ser correctamente detectados. De acuerdo a la Comisión Europea una buena estrategia de fiscalización debe planificar al menos los siguientes elementos⁶¹:

- Definición de las áreas geográficas que se cubrirán con las acciones de fiscalización.
- Definición de plazos.
- Recursos materiales que se necesitarán para llevar a cabo la inspección.
- Programación de inspecciones rutinarias (programadas).
- Fijación de procedimientos para inspecciones no programadas en respuestas a denuncias, accidentes, incumplimientos.
- Procedimientos de coordinación entre las distintas autoridades competentes.

In situ, esto es ya encontrándose el inspector en una instalación determinada la inspección que se realice debe considerar al menos los siguientes aspectos⁶²:

- Si la instalación cuenta con el permiso o autorización.
- Si existen la tecnología y equipos necesarios para el control de la contaminación y si éstos funcionan correctamente.
- Si se han elaborado y conservado los registros de sus automonitoreos.
- Si se han realizado apropiadamente los muestreos y análisis requeridos.
- Si existen políticas de la empresa destinadas a propender al cumplimiento.

⁶¹Adoptados por la comisión en la “Recomendación de criterios mínimos de fiscalización ambiental” (2001/331/EC). Op. cit. 50 p.

⁶² ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. Op. cit. 6-4 p.

- Si existen signos de infracción intencional a la ley o si es que se han falsificado datos. Estos signos pueden provenir por ejemplo de discordancias entre la información brindada por distintos empleados de la empresa o desconocimiento por parte de aquellos de la reglamentación en circunstancias que de acuerdo a los informes presentados a la autoridad si los conocen.

Por último, en relación a la metodología y herramientas con las cuales se lleven a cabo las inspecciones, cabe señalar que una buena estrategia de fiscalización supone procedimientos estándares y la aplicación de modelos y guías, de tal forma que sus resultados sean objetivos. Si la fiscalización no se realiza de idéntica manera en industrias o actividades del mismo tipo los resultados podrían aparecer distorsionados. A este respecto es recomendable establecer **listas de verificación estándares** para los diferentes tipos de inspecciones que se realicen, que cubran apropiadamente todos los aspectos necesarios y que sean justas y objetivas, pero que tengan la suficiente flexibilidad como para adecuarse a circunstancias particulares de cada industria. Asimismo y aunque parezca evidente, creemos necesario recalcar que los inspectores deben ser personas calificadas, que cuenten con los estudios técnicos necesarios y que sean constantemente evaluados, debido a que son ellos quienes constatan la infracción, aun cuando no la califiquen jurídicamente.

8.4 Fiscalización ejercida por privados⁶³

Como ya se indicó más arriba las acciones de supervisión de cumplimiento de la legislación ambiental pueden ser ejercidas no sólo directamente por la autoridad sino que también por terceros ajenos a la administración del Estado, a quienes éste último delega la potestad fiscalizadora que posee.

El fundamento de la colaboración privada en las tareas de supervisión radica principalmente en la insuficiencia de medios a disposición de la administración pública y en la necesidad de recortar gastos fiscales. Físicamente es prácticamente imposible que los organismos públicos competentes encargados de la fiscalización posean el personal y los recursos suficientes para realizar una efectiva supervisión de todas las instalaciones reguladas. Asimismo, en aplicación del principio “el que contamina paga” parece lógico que sea la misma entidad reglada quien asuma los costos que las acciones de supervisión implican. Por último, al involucrar al sector privado en estas tareas se los hace partícipe en el logro de los objetivos propuestos, aumentando la conciencia y responsabilidad ambiental de las empresas⁶⁴.

La delegación de potestades fiscalizadoras a los privados puede operar de dos formas. En primer lugar, puede ser realizada por terceros independientes, contratados especialmente para ese efecto a costa del ente regulado y en segundo lugar también puede efectuarse por el mismo destinatario de la norma a través de sus propios automonitoreos,

⁶³ Véase: COMISIÓN NACIONAL DE MEDIO AMBIENTE. Sistema de Evaluación y Certificación de Conformidad de Resoluciones de Calificación Ambiental: Un caso de Colaboración Privada en el Ejercicio de la Función de Control Ambiental. 2004. El referido documento forma parte y constituye un extracto del informe final de la consultoría “Modernización del Sistema Integral de Cumplimiento de la Normativa Ambiental del País” ejecutada conforme al contrato N° 31-22-007 por GESCAM y el Centro de Derecho Ambiental de la Universidad de Chile para la CONAMA, en la que participaron Valentina Durán y Cecilia Urbina por parte del CDA.

⁶⁴ FIGUEROA, Eugenio. Op. cit. 30 p.

autoreportes e informes. A continuación explicaremos a grandes rasgos en qué consisten ambas clases de fiscalización.

En relación a la **fiscalización efectuada por terceros independientes** y contratados especialmente para ese efecto podemos señalar que se trata de una externalización de las tareas de inspección que la autoridad realiza de a costa de la entidad regulada. Corresponde a lo que en Chile se conocía como Auditorías Ambientales o Auditorías Ambientales Independientes (AAI) y que la Ley 20.417 denomina Mecanismo de Evaluación y Certificación de Conformidad.

La tarea del tercero independiente o auditor consiste en realizar evaluaciones globales y periódicas a la instalación que es objeto de fiscalización, verificando el cumplimiento de los requisitos legales ambientales (provenientes de la normativa general o de los permisos particulares emitidos para cada proyecto o actividad en particular) y la aplicación y efectividad de los sistemas de gestión ambiental que contribuyan en a ello. Además las tareas de estos auditores pueden incluir la identificación de las causas de los incumplimientos, en el caso que éstos hayan ocurrido y la indicación de propuestas concretas para mejorarlos. Asimismo, pueden evaluar si los estándares de cumplimiento establecidos en los permisos otorgados a la empresa sirven todavía al objetivo de proteger el medio ambiente. Toda la información que se recopile en este proceso debe ser enviada a la autoridad, quien tomará las medidas que estime convenientes, ya que la delegación de potestades de la autoridad al privado sólo opera a nivel de supervisión de cumplimiento y no de aplicación de sanciones. Esta clase de fiscalización es normalmente planificada ya que el operador de la instalación debe ser notificado para que al momento de la visita tenga disponible toda la información que sea requerida por los inspectores.

El establecimiento y consagración legal de esta clase de entidades especializadas e independientes dedicadas a supervisar el cumplimiento de ley ambiental puede resultar de gran relevancia en países como el nuestro, en el cual la autoridad ambiental dispone de escasos recursos para fiscalizar y en donde muchos de los funcionarios encargados de la fiscalización no disponen de los conocimientos técnicos necesarios.

La segunda vía de colaboración privada en las tareas de fiscalización consiste en lo que se conoce como **Autosupervisión o Autoinspección**⁶⁵. En este caso la autoridad requiere de los propios sujetos reglados que lleven a cabo el seguimiento de su cumplimiento (automonitoreos), que lo registren (autoconservación de registros) y que transmitan los resultados a la autoridad para que ésta realice la revisión o evaluación de cumplimiento de la normativa ambiental (autoreporte o autoinforme)⁶⁶.

La autosupervisión puede ser realizada por la misma instalación fiscalizada o delegarla en terceros debidamente acreditados. La frecuencia variará de acuerdo a lo establecido en los permisos o a los métodos de muestreo (mensual, semestral, anual, etc.). Además es importante que los parámetros a monitoreados, así como el modo, frecuencia y forma en que deben ser almacenados los reportes reflejen la naturaleza de la actividad y las necesidades del regulador, evitándose monitoreos innecesarios. Por último es deseable que los reportes se realicen de manera electrónica, para que sus resultados puedan quedar a la vista no solo de la autoridad sino que también de terceros interesados.

Aun cuando la implementación de sistemas de autosupervisión puede ser muy positiva en una determinada estrategia de fiscalización, hay que tener presente que no todas las empresas estarán en condiciones económicas de asumir esta responsabilidad, ya que podrían no disponer de la tecnología necesaria y de funcionarios capacitados para ello, por lo tanto nunca será posible generalizar a tal punto este mecanismo de forma que se le exija a toda la comunidad reglada cumplir con aquel.

⁶⁵ La *auto-supervisión o monitoreo* puede definirse como el proceso mediante el cual un fiscalizado mide sus emisiones, descargas y/o parámetros para proporcionar información acerca de la naturaleza de las descargas contaminantes y/o la operación de tecnologías de control. Ver CORDERO L., DURÁN V., MORAGA P. Y URBINA C. OP. cit. 32 p.

⁶⁶ *Ibíd.* p

Por otra parte la autosupervisión trae aparejado el tema de la fiabilidad de sus resultados. Para verificar su veracidad la autoridad debe certificar el sistema de monitoreo, evaluando al menos la capacidad del personal que los efectúe, la idoneidad de los métodos utilizados y el mantenimiento y calibración de los equipos. El incumplimiento de las obligaciones de automonitoreo, autoconservación de registros y autoreporte, así como la entrega de información falsa o errónea y el no mantenimiento de los estándares establecidos para la inspección tiene que dar lugar a duras sanciones ya que sólo así se podrá mantener la integridad del sistema.

Aun teniendo en cuenta las prevenciones anteriores, la implementación de técnicas de autosupervisiones una tendencia muy asentada en el derecho comparado ya que permite a las autoridades disminuir la frecuencia y a veces la duración de las inspecciones e incrementar su eficiencia, debido a que se asume que la reducción de costos para la autoridad generada por la aplicación de técnicas de autocontrol nunca va a ser sobrepasada por los costos que el aquel signifique para el titular de la empresa. Asimismo la autosupervisión genera un mayor nivel de compromiso con el cumplimiento de parte del sujeto reglado, ya que éste asume propiedad de aquél.

La delegación de facultades fiscalizadoras en manos de privados, sea que se realice a terceros totalmente independientes o al mismo sujeto reglado es una herramienta que toda estrategia de fiscalización debiese considerar, ya que a través de ellas se logra traspasar las actividades de fiscalización así como los costos asociados a ellas, desde el gobierno hacia las propias industrias, sin reducir el nivel de disuasión en la comunidad reglada, lo cual evidentemente contribuye a la eficiencia del sistema.

8.5 Herramientas indirectas de fiscalización

El último aspecto que nos interesa destacar en relación a los instrumentos de supervisión del cumplimiento dice relación con algunos métodos que si bien no tienen por objeto inspeccionar directamente una instalación específica, contribuyen a aquel objetivo y

de ésta manera al cumplimiento de la ley. A continuación nos referiremos a algunos de ellos que aparecen repetidamente en la literatura comparada.

El primero de estos medios indirectos de fiscalización dice relación con la mantención de una **presencia permanente de la autoridad** en las instalaciones reguladas aun cuando no siempre se lleven a cabo tareas de inspección. Se trata de que el sujeto reglado sienta que la autoridad lo tiene presente, que conoce su situación y su historial de cumplimiento, aunque aquella no venga cada semana a medir sus emisiones. De esta forma el destinatario de la norma se sentirá permanentemente en los ojos de la autoridad y presionado a cumplir la ley. Una vía por la que esto se puede lograr es a través de la realización de reuniones periódicas llevadas a cabo entre representantes de las entidades fiscalizadas y las autoridades.

Otra herramienta muy útil está constituida por la realización de **monitoreos de la calidad ambiental de una zona geográfica**, sin inspeccionar cada una de las instalaciones que se encuentran en ella. De esta forma se podrán detectar posibles infracciones sin fiscalizar la planta en sí. Asimismo, estas “inspecciones generales” permiten determinar si los requisitos de los permisos o autorizaciones están proporcionando una protección ambiental adecuada. El único problema podría ser la dificultad de demostrar una conexión entre la contaminación detectada y una fuente o instalación particular⁶⁷, y para solucionarlo no quedará otra alternativa que realizar inspecciones específicas a cada uno de las instalaciones regladas de la zona.

El **fomento del rol de la policía** en materia de recepción de denuncias ciudadanas y en la fiscalización de instalaciones poco complejas, es otro medio indirecto de supervisión ya que por su cercanía con la comunidad muchas veces son los primeros en detectar las infracciones e incumplimientos y en recibir las denuncias, sobre todo en aquellas localidades

⁶⁷CORDERO L., DURÁN V., MORAGA P. Y URBINA C. OP. cit. 33 p.

rurales más alejadas físicamente de los servicios públicos con competencia ambiental. Al potenciar el rol de la policía en materia de fiscalización ambiental se cumplen dos objetivos, en primer lugar los potenciales incumplidores percibirán una amenaza extra a la provocada por los inspectores ambientales y por otro lado la comunidad la sentirá como un canal válido para efectuar denuncias de tipo ambiental. No obstante es necesario tener presente que si es que se le quiere dar atribuciones a la policía para inspeccionar instalaciones de menos envergadura también se los deberá capacitar para ello⁶⁸.

Por último nos referiremos al medio indirecto de supervisión del cumplimiento de la legislación ambiental quizás más aludido por la literatura extranjera, las **denuncias ciudadanas**. Como puede fácilmente concluirse, a través de éstas la autoridad podrá tomar conocimiento sobre accidentes ambientales, peligros o cualquier otra situación de crisis que no se detecte mediante su inspección o los automonitoreos de la empresa. El estímulo de las denuncias ciudadanas va de la mano con el fortalecimiento del papel de las ONG y organizaciones ciudadanas ambientales, ya que en muchos casos serán estas instituciones las que canalizarán las señaladas denuncias y quienes además estarán más atentas a los incumplimientos.

Aun cuando todos los mecanismos aludidos tienen el carácter de auxiliares debido a que no tienen por objeto inspeccionar directamente a los sujetos reglados, nos parece importante que se contemplen en toda estrategia de fiscalización ya que su utilización puede contribuir de manera significativa en la efectividad de las inspecciones que se realicen ya sea por la autoridad o por el mismo destinatario de la norma.

⁶⁸ ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. Op. cit. 8-14 p.

8.6 Priorización en las tareas de fiscalización

Una vez explicadas las principales clases y características de la supervisión del cumplimiento de la legislación ambiental, nos interesa referirnos a un tema tan o quizás más relevante en la materia y que dice relación con la necesidad de toda estrategia de fiscalización de establecer prioridades en las tareas de inspección. El establecimiento de prioridades quiere decir que la autoridad, después de un proceso de decisión racional debe definir en cuales industrias o actividades focalizará sus acciones de supervisión.

El fundamento de la priorización radica en que aun cuando se trate de una muy buena estrategia de fiscalización y se cuente con muchos recursos, es improbable que se puedan abarcar todas las instalaciones reguladas de una manera efectiva. Las dificultades para supervisar a la totalidad de las instalaciones provienen entre otras de las siguientes: 1) Creciente aumento y variedad de los requisitos y exigencias ambientales, lo cual genera que el campo de las industrias que se deben monitorear sea demasiado amplio; 2) La tendencia que existe en los países más avanzados en materia de protección del medio ambiente a reducir los costos asociados a ello y; 3) La presión de la comunidad reglada a disminuir la burocracia administrativa, parte de la cual es generada por los requerimientos generados por las inspecciones⁶⁹.

La priorización en las estrategias de fiscalización supone la definición de criterios a través de los cuales esto se lleve a cabo. A pesar de que los criterios varían en los distintos países de acuerdo a sus propias necesidades y problemáticas ambientales, parecen haber dos criterios que no pueden estar ausentes al momento de seleccionar las industrias o actividades a fiscalizar. Se trata del “Riesgo” que genera una actividad para el medio ambiente y de los “Niveles de Cumplimiento” ambiental que presenten los sujetos reglados. A continuación se explican ambos criterios.

⁶⁹OCDE. Op. cit. 51 p.

En general, el **riesgo** se define como la probabilidad de que suceda un evento no deseado, con efecto negativo para la salud humana, la biodiversidad, el medio ambiente, el bienestar y otras variables socio-económicas⁷⁰.

Para determinar la tasa de riesgo de cada instalación se debe hacer una evaluación previa, en la que se pueden considerar por ejemplo los siguientes aspectos: toxicidad de las descargas, desechos y emisiones, impacto sobre la salud pública, la naturaleza y/o biodiversidad, tipo de actividad o proceso industrial, peligro para los alrededores y ubicación de la industria en relación a centros urbanos o a áreas protegidas.

*“Para estos efectos, es necesario tener formas de medición del riesgo y el daño ambiental, el efecto sobre la salud y el medio ambiente y conocer el costo que se incurre en la minimización del riesgo y el daño con el fin de que las medidas ambientales tomadas sean costo-eficientes.”*⁷¹

El segundo criterio esencial para definir las prioridades de una estrategia de fiscalización son los **niveles de cumplimiento** de la normativa que ostente una determinada industria o actividad, debiendo orientarse las acciones fiscalizadoras a aquellos sujetos regulados que presenten mayores tasas de incumplimiento, más que a aquellas que nunca han sido objeto de un proceso de sanción. *“Un indicador comúnmente empleado para medir el cumplimiento de una determinada norma ambiental es la proporción del número de establecimientos sorprendidos violando la norma respecto del número total que fueron fiscalizados”*⁷².

El establecimiento de criterios de priorización por parte de la autoridad ambiental va a determinar entre otras cosas la frecuencia mínima de inspecciones por cada categoría de industria y la clase de inspección de que ésta será objeto, por ejemplo si es que es necesaria

⁷⁰ FIGUEROA, Eugenio. Op. cit 10 p.

⁷¹ *Ibíd.* 37 p.

⁷² *Ibíd.* 11 p.

la presencia permanente de la autoridad o basta con simples automonitoreos. Asimismo determinará los niveles de profundidad con que se deben llevar a cabo las inspecciones, realizándose por ejemplo inspecciones más simples y menos costosas para las instalaciones que son menos riesgosas y más complejas y costosas para las menos.

9 Herramientas de aplicación de la ley. Responsabilidades generadas por el incumplimiento.

Hasta el momento hemos venido resumiendo los distintos instrumentos que según la experiencia internacional deben estar presentes en toda estrategia de fiscalización que tenga por finalidad propender al cumplimiento de la legislación y de esta forma al desarrollo sustentable. Partimos refiriéndonos a la necesidad de contar con un marco regulatorio e institucional adecuado como elemento básico y posteriormente explicamos aquellas herramientas destinadas a promover y a supervisar el cumplimiento. El objetivo de los tres instrumentos antes descritos es justamente evitar el incumplimiento y por lo tanto, actúan antes de que éste se produzca. A continuación corresponden centrarnos en aquellas herramientas reactivas, esto es, que están destinadas a hacer efectivas las consecuencias previstas en la ley una vez que se ha detectado un incumplimiento de aquélla y a las cuales llamaremos genéricamente herramientas de aplicación de la ley.

Como ya señalamos al principio de este trabajo entendemos por aplicación de la ley, el conjunto de acciones que la autoridad toma en respuesta al incumplimiento de las exigencias y requisitos establecidos en la legislación ambiental, con la finalidad principal de constreñir al ofensor a cumplir y de remediar los daños que son producto de aquella infracción, así como imponerle las sanciones correspondientes.

Como puede deducirse de la definición arriba entregada, los objetivos que hay tras las acciones de aplicación de la ley son variados. El primero de ellos es lograr un cambio de comportamiento en el incumplidor, esto es que quien viola la ley, la cumpla e imponer una

sanción al incumplidor. Sobre este punto volveremos más adelante al explicar las clases de sanciones o medidas que pueden ser tomadas por la autoridad en caso de incumplimiento.

El segundo objetivo dice relación con la necesidad de disuadir futuros incumplimientos, tanto de parte del propio infractor como del resto de la comunidad reglada. La disuasión es quizás el elemento clave en toda estrategia de aplicación de la ley, ya que ésta además de jugar un rol reactivo, cumple un papel preventivo, evitándose la ocurrencia de casos similares en el futuro. Una efectiva aplicación de la ley implica que el gobierno ha demostrado estar dispuesto a hacer caer todo el peso de la ley sobre quien infrinja las normas ambientales y consecuentemente genere un daño al medio ambiente, creando de esta forma una atmosfera que estimule el los ciudadanos a cuidar el medioambiente y respetar su normativa. *“La falta de aplicación de la ley tiende a expresar el valor de que no es importante su cumplimiento”⁷³.*

Por último, el tercer gran objetivo que debe haber detrás de las acciones de aplicación de la ley es la eliminación del beneficio económico generado para el infractor por el incumplimiento y en su caso reparar daños ambientales producidos a causa de éste. A primera vista el incumplimiento puede ser el camino más fácil para el destinatario de la norma ya que a través de aquel se ahorra los gastos que le genere el respetar la ley. Debido a lo anterior es que las estrategias de aplicación de la ley deben evitar incentivos perversos que puedan influenciar en el sujeto reglado y que lo induzcan a preferir la aplicación de una sanción antes que el cumplimiento.

Tener presente los objetivos antes descritos es esencial en cualquier estrategia de fiscalización y aplicación de la ley. Lo que queremos destacar acá es que aplicar la ley no es sinónimo de castigar, sino que de disuadir futuros incumplimientos y de eliminar en la medida de lo posibles las consecuencias negativas del incumplimiento. Nunca se debe perder

⁷³ ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. Op. cit. 2-5 p.

de vista que el objetivo que hay tras cualquier política de cumplimiento y aplicación de la ley es proteger el medio ambiente y contribuir al desarrollo sustentable.

Otro aspecto que nos interesa destacar con el carácter de premisa, antes de adentrarnos en las distintas herramientas de aplicación de la ley, es la especial relevancia que en esta materia cobra el principio de igualdad, el cual como se dijo, se debe manifestar en un trato justo e imparcial para todos aquellos destinatarios de la norma. Este elemento es clave para la credibilidad, confianza y respeto de la ciudadanía en las acciones de aplicación de la ley. Si se producen tratos desiguales entonces es muy probable que los sujetos reglados se sientan tentados a no cumplir, ya que no se valora socialmente la norma porque no se le considera justa.

La aplicación del principio de igualdad ante la ley no significa una aplicación rígida de aquella, ya que siempre debe existir un grado de discrecionalidad para adaptarse a las situaciones particulares de cada caso y para aplicar con flexibilidad los requisitos legales ambientales. Siempre se va a tener que distinguir entre casos graves y menos graves. Lo importante es que esta discrecionalidad se haga dentro de los márgenes permitidos y a través de procesos de toma de decisión previamente establecidos. Además es muy importante que toda acción de la autoridad que implique ejercicio de ciertos niveles de discrecionalidad sea lo suficientemente transparente, de manera tal que todos los interesados puedan acceder a la información relativa a los casos en que la autoridad decidió o no iniciar acciones legales, los casos en que sentenció y de qué forma lo hizo⁷⁴.

9.1 Vías de aplicación de la ley

El ordenamiento jurídico puede reaccionar frente al incumplimiento de la ley a través de sus autoridades administrativas, del sistema penal o de la responsabilidad civil. La

⁷⁴DEPARTMENT FOR ENVIRONMENT, FOOD AND RURAL AFFAIRS. Op. cit. 44 p.

aplicación de la ley en el ámbito administrativo tiene por finalidad restaurar el cumplimiento de la ley; en el ámbito civil reparar el daño causado a las personas o bienes; y en el ámbito criminal busca imponer penas por aquellos comportamiento ilegales gravísimos. Frente a un incumplimiento normalmente la autoridad deberá optar entre la aplicación de las vías administrativas o penales mientras que las civiles, de acuerdo a las reglas generales en la materia, siempre podrán ser ejercidas por las víctimas del daño, sea cual sea la vía elegida por la autoridad (administrativa o penal) o que se haya optado por no aplicar ninguna de las dos.

Normalmente la primera respuesta vendrá de parte de la autoridad administrativa, reservándose generalmente las acciones penales para aquellas infracciones que merezcan un castigo adicional, por ejemplo cuando la infracción es intencional, implica falsificación y/o ocultación de información, o para asegurar la integridad del sistema jurídico, por ejemplo cuando una empresa actúa sin o desviándose significativamente de los términos de las autorizaciones o permisos. No obstante lo anterior, en algunos países las vías administrativas y criminales corren en paralelo. Las autoridades ambientales remiten los antecedentes a los organismos encargados de la persecución penal, pero continúan llevando a cabo el procedimiento administrativo.

En los últimos años las medidas administrativas se han convertido en la herramienta preferida para aplicar la legislación ambiental ya que son más rápidas y baratas que los procedimientos judiciales y las autoridades disponen de una serie de instrumentos para enfrentar las violaciones a la ley, a diferencia de las vías criminales que son más rígidas. La tendencia mundial es a despenalizar una serie de conductas para pasarlas al ámbito administrativo.

Aun cuando, y como ya se señaló en un comienzo, la responsabilidad penal y civil se encuentran fuera del ámbito de este trabajo, es importante señalar acá que una adecuada estrategia de aplicación tiene necesariamente que considerarlas. Esta jerarquía o niveles de

responsabilidad constituye un buen camino para alcanzar una mezcla óptima de disuasión, persuasión y coerción. Así lo demuestra la experiencia comparada⁷⁵.

9.2 Aplicación de la ley en el ámbito administrativo.

Teniendo claro que en este trabajo sólo nos referiremos a la aplicación de la ley en el ámbito administrativo, corresponde ahora explicar los distintos medios a través de los cuales esto se puede hacer posible.

Al contrario de lo que se puede pensar, la aplicación de la ley no solo puede ser represiva. Por supuesto que éstas vía serán las más usadas y las que disuadirán de futuros incumplimientos, pero pueden haber ciertas circunstancias en las cuales la decisión más conveniente para la sociedad toda sea no sancionar. Estas situaciones en las cuales se decide no aplicar la ley, y a las que llamaremos **vías no represivas de aplicación de la ley**, son la amnistía o condonación de la sanción y las advertencias de incumplimiento que a continuación pasaremos a explicar.

Una primera alternativa no represiva posible es la **condonación de una infracción**. En efecto, la experiencia comparada demuestra que la imposición de una sanción u aplicación de otras medidas coercitivas no siempre es la respuesta más adecuada a las necesidades sociales de protección al medio ambiente. Esto último ocurrirá por ejemplo cuando las infracciones sean de una dimensión tan pequeña que no ameriten destinar recursos estatales a su persecución. En el mismo sentido, puede no ser necesario reaccionar con una sanción cuando se produce el primer incumplimiento por parte del destinatario de la norma, brindando la autoridad una oportunidad para corregir la infracción.

⁷⁵ En Holanda, cerca del 80% de los incumplimientos son corregidos sin el empleo de acciones formales de aplicación de la ley, imponiéndose multas en una pequeña fracción de los casos. Ver OCDE. Op. cit. 58 p.

El criterio anterior se podrá utilizar siempre y cuando se cuente con un excelente registro de seguimiento y detección de infracciones, de manera tal que se sepa a ciencia cierta cuándo se produjo la primera y cuándo la segunda de las infracciones. En estos casos, la sanción que se imponga por la segunda infracción debe ser mucho más severa que la que se le habría impuesto la primera vez, ya que al incumplir se traicionó la confianza que el Estado había depositado en el sujeto reglado.

Aun cuando esta alternativa puede ser cuestionable bajo principios retribucionistas, es importante no olvidar aquí que el principio rector en materia de fiscalización ambiental tiene que ser la prevención y la reacción tiene que ser considerada con el carácter de última ratio. Un adecuado balance entre aplicación y no aplicación de la ley es necesario en cualquier estrategia de fiscalización.

La otra forma no represiva de aplicar la ley y que normalmente operará en forma conjunta con la amnistía o condonación de la sanción es la realización de **advertencias de cumplimiento** antes de la imposición de una sanción. Así, el primer paso lógico en una pirámide de aplicación de la ley consiste en notificar o advertir al sujeto regulado de su incumplimiento, independiente de si la actividad requiere o no de un permiso. En efecto, tan solo puede bastar una advertencia al infractor para que éste cambie su comportamiento, evitando de esa forma la iniciación de procedimientos sancionatorios.

Las advertencias de cumplimiento pueden ser tanto de carácter formal como informal. Estas últimas son todas aquellas actuaciones que tienen por objeto hacer saber al o a los responsables de una industria o actividad que se ha detectado una infracción, que actividades se deben realizar para corregirla y dentro de que plazo. Pueden consistir en advertencias verbales, llamadas telefónicas, visitas a la instalación, recomendaciones y guías. Las advertencias informales no constituyen una sanción ni se pueden emplear para generar una respuesta más severa en caso de que se ignoren.

En cambio, las advertencias formales de cumplimiento, son aquellas vías por las cuales se notifica de una manera formal al infractor de su infracción, se señala la prohibición

de realizar determinada conducta o de continuar su realización, se otorga un plazo para enmendar la infracción y se señalan las acciones legales que se seguirán por la autoridad si es que se incumple con lo ahí dispuesto. Se trata de advertencias oficiales o notificaciones legales de la infracción.

Nos parece importante destacar acá la importancia de utilizar esta clase de advertencia o notificaciones como un paso previo e indispensable antes de la imposición de una sanción. Por una parte a través de estos mecanismos se puede evitar o paralizar la producción de daños y por otra la autoridad da una señal en orden a que lo importante es la protección del medio ambiente y salud de las personas y no sancionar por el incumplimiento.

Como todos los instrumentos descritos en este trabajo, el buen resultado de la aplicación de advertencias o notificaciones de incumplimiento depende de la cultura de cumplimiento de cada grupo social. Es evidente que donde hay un mayor grado de respeto a la ley y cultura de cumplimiento las autoridades deberán ser más proclives a dar al infractor oportunidades de corregir su infracción antes de considerar acciones más severas.

En oposición a la amnistía y advertencias de cumplimiento encontramos las **vías represivas de aplicación de la ley** y que son las diferentes clases de sanciones administrativas que se pueden aplicar a quienes incumplen con la normativa. Corresponden al instrumento disuasivo por excelencia y se pueden clasificar en sanciones monetarias o multas y en sanciones no monetarias. A continuación nos referiremos a ambas clases.

9.3 Sanciones Monetarias

Aun cuando y como se verá más adelante, la administración dispone de una gama más amplia de sanciones la multa sigue constituyendo la sanción administrativa por

excelencia. Entendemos por **multa** una “*sanción pecuniaria consistente en el pago de una determinada suma de dinero por la infracción de una prescripción normativa*”⁷⁶.

Las multas son la sanción más usada debido a que se trata de instrumentos flexibles que normalmente se adecuan y son proporcionales al tipo de infracción. Cumplen una función punitiva, coercitiva y disuasiva de futuros incumplimientos. Pueden ser fijas o variables, determinadas por el tipo de infracción o por días de incumplimiento y se pueden aplicar a personas jurídicas y naturales⁷⁷.

Quizás el aspecto más relevante a explicar en relación a las multas es el monto o “*quantum*” que ellas deben tener. En efecto, es frecuente escuchar críticas en el mundo entero asociadas al bajo monto de aquéllas. Para abordar esta materia nos referiremos a los criterios bajo los cuales se deben fijar las multas, esto es, los aspectos mínimos, de carácter objetivo que aquéllas deben cubrir y las circunstancias agravantes y atenuantes que debe la autoridad tener en cuenta al momento de aplicar la sanción en el caso concreto. No haremos un análisis de las sumas concretas, ya que una comparación sería requiere un análisis objetivo de aspectos económico-financieros que van mucho más allá de lo ambiental, lo cual excede del ámbito de esta investigación. Por lo tanto, en lo que queremos hacer hincapié es que no importa exactamente a cuanto ascienda una multa siempre que ella cumpla los propósitos para los cuales ha sido establecida. De esta forma la suma total puede ser muy distinta en dos países o economías diferentes y en ambos casos cumplir los objetivos para los cuales fue establecida.

Siguiendo los criterios proporcionados por el Departamento de Medio Ambiente, Alimentos y Asuntos Rurales del Reino Unido (DEFRA por sus siglas en inglés) podemos

⁷⁶ SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso. Op. cit. 374-378 p.

⁷⁷ OCDE. Op. cit. 61 p.

señalar que la suma total a la que ascienda una multa debe cubrir cada uno de los propósitos de la aplicación de la ley. Por lo tanto debe comprender los siguientes aspectos⁷⁸:

- Todos los costos asociados a la restauración de los daños producidos al medio ambiente como consecuencia de la infracción⁷⁹. Por lo tanto si producto de aquella se contaminó un río y murieron los peces que ahí habitaban, la multa debe considerar todos los costos de limpiar el río y de volver a establecer las colonias de peces.

- Todos los costos necesarios para efectuar las correspondientes restituciones a las comunidades afectadas por el incumplimiento. Con esto nos referimos a los daños en las instalaciones comunitarias, a la pérdida de aquellas circunstancias gratas o favorables más generales (“*amenity*”) y a las molestias o turbaciones sufridas por la comunidad local. Aspectos más complejos tales como efectos en la salud humana u otras reclamaciones por otra clase de pérdidas económicas ya pertenecen al ámbito de la responsabilidad civil y no deben ser consideradas dentro de la sanción administrativa.

- Todas las cantidades ahorradas o sumas ganadas por el infractor debido a su incumplimiento, incluyendo si es que procede, todas las sumas que se debieron haber gastado en la obtención de permisos. La importancia de que la multa comprenda este aspecto radica no sólo en su carácter disuasivo, sino que también en que ayuda a mantener la justicia, la imparcialidad y la competitividad en los mercados, asegurándose que las empresas que cumplan no sufran desventajas económicas al hacerlo.

⁷⁸DEPARTMENT FOR ENVIRONMENT, FOOD AND RURAL AFFAIRS. Op. cit. 20 p.

⁷⁹ Consideramos que el monto de la multa debe considerar la reparación de los daños, aun cuando este aspecto puede ser cuestionado desde la perspectiva tradicional de la sanción administrativa, en virtud de la cual ésta tan sólo deben tener una finalidad retributiva y la reparación de los daños debe ser vista en sede civil.

- Una cantidad por concepto de sanción o penalidad por el hecho de haber generado el incumplimiento. El rol del elemento “culpabilidad” en la determinación de la multa es castigar o disuadir cualquier tendencia de desacato o de la decisión deliberada de correr riesgos de causar daños al medio ambiente a cambio de una ganancia. Esta cantidad puede variar dependiendo del grado de negligencia o intencionalidad con que se actuó y de si se trata de una conducta repetida.⁸⁰

Cómo puede observarse, si bien la culpabilidad sigue jugando un rol en la determinación del monto de la multa, lo hace solo con el objetivo de disuadir futuros incumplimientos y no con el de determinar el monto total de aquellas, tal y como sostenía la visión de tradicional de las sanciones administrativas, en virtud de las cual, éstas debían tener un carácter retributivo. En efecto y siguiendo a la DEFRA, en este nuevo enfoque para determinar el monto de la multa, el concepto de “castigo” no es útil, debido a que se aleja del principal objetivo en la materia, cual es la protección al medio ambiente y salud de las personas.

Lo expuesto se puede resumir en el siguiente cuadro:

Finalidad	Protección del Medio Ambiente			
Objetivos	Reparación		Disuasión	
	Corregir los daños ambientales	Efectuar las restituciones correspondientes a las comunidades afectadas	Que no se produzcan ganancias económicas negar	Asignar responsabilidad moral y evitar la tendencia a calcular ganancias por el incumplimiento

⁸⁰ El cálculo de cada uno de estos aspectos puede ser muy complicado, en particular los costos ahorrados o las ganancias producidas por el incumplimiento, por lo cual podría ser útil apoyarse en sistemas computacionales ad hoc.

Fuente: DEFRA, Review of Enforcement in Environmental Regulation. Report of conclusions. Tabla 6.2 What environment sentencing needs to achieve⁸¹.

De acuerdo a la DEFRA las críticas de la comunidad asociadas al bajo monto de las sanciones se deben justamente a que con su aplicación no se logran los propósitos claves de la aplicación de la ley, tales como la reparación de los daños causados, las restituciones a la comunidad afectada y la remoción de los costos o ganancias generados por el incumplimiento. Por lo tanto no se trata de que las multas sean bajas per se, sino de que a través de ellas no se están cumpliendo los propósitos arriba aludidos. Toda estrategia de fiscalización y sanción tiene que considerar estos aspectos para ser efectiva.

Por otra parte, y aun cuando el ideal es que el monto de la multa cubra todos los aspectos arriba descritos, siempre existirán circunstancias agravantes o atenuantes en el caso concreto que deberán influir en su cálculo final. Las más comunes serán las siguientes:

- Gravedad del daño potencial y real al medio ambiente y/o salud de las personas. Mientras más grave sea la infracción mayor deberá ser la multa. Así, mientras mayores sean los volúmenes de las emisiones, mayor su toxicidad y consecuentemente mayor riesgo para el medio ambiente o salud de la población, la multa debe ser ir creciendo proporcionalmente.
- Historial de cumplimiento del infractor. Se deberá dar un trato más benévolo a quien teniendo un largo historial de cumplimiento comete una infracción por primera vez, versus el sujeto que es un incumplidor recalcitrante y que ya ha sido objeto de procesos de sanción anteriores.
- Capacidad de pago del infractor. Las multas tienen que significar un castigo severo, pero en ningún caso deben menoscabar a tal punto el patrimonio de una empresa que la obliguen a tomar medidas que puedan afectar a los trabajadores que en casos extremos podrían implicar el cierre o quiebra de la empresa, ya que de esta manera no sólo se sanciona

⁸¹DEPARTMENT FOR ENVIRONMENT, FOOD AND RURAL AFFAIRS. Op. cit.22 p.

al incumplidor sino que se perjudica a toda la comunidad circundante. Los costos sociales del desempleo podrían ser mayores a los del incumplimiento, lo que además podría generar rechazo y falta de apoyo popular a las medidas de aplicación de la ley.

Cuando en un caso concreto, la suma total de la multa se tenga que ver limitada por la capacidad de pago del infractor, es muy importante que el dinero recaudado sea destinado a cubrir en primer lugar a cubrir los costos de reparación del medio ambiente, para continuar con los otros propósitos explicados. Por otra parte, también es importante que el autor de la infracción no eluda su responsabilidad arguyendo su falta de medios económicos. Para hacer frente a este tipo de situaciones el ordenamiento jurídico debe contemplar para estos casos otro tipo de sanciones, respecto a las cuales nos referiremos más adelante.

- Reconocimiento de culpabilidad y disposición para llegar a acuerdos. El infractor que colabore en la búsqueda de soluciones y acuerdos, reconozca su responsabilidad en los hechos y manifieste su intención de no volver a incurrir en ellos, debería ser beneficiado con una rebaja en la multa.

El último tema que es necesario mencionar a propósito de las sanciones monetarias dice relación con el **destino de los montos percibidos** por concepto de las multas aplicadas. De acuerdo a lo sostenido en este trabajo, el cálculo de la multa debe hacerse considerando ciertos propósitos claves de aplicación de la ley. Consecuencia directa de esta afirmación es que las cantidades recaudadas deben destinarse directamente a esos propósitos específicos y no ir a arcas generales del Estado. Como ya se señaló, estamos de acuerdo con la posición sostenida por la Detraen orden a que la percepción ciudadana acerca de los bajos montos de las multas está dada principalmente porque con ellas no se cumple el propósito de reparar el medio ambiente dañado. Insistimos en que no se trata, a diferencia de la responsabilidad civil, de que el dinero vaya a manos de los ciudadanos, pero sí que se destine a ellos, en la parte correspondiente⁸².

⁸² DEPARTMENT FOR ENVIRONMENT, FOOD AND RURAL AFFAIRS. Op. cit. 14 p.

9.4 Sanciones no monetarias

Como ya esbozamos anteriormente, no siempre la multa será la solución óptima para sancionar al incumplidor. Esta última situación ocurrirá por ejemplo cuando el infractor no disponga de los medios económicos suficientes para costear la multa y su aplicación pueda causar un descalabro en la empresa, obligando a cerrarla. Otras veces con el objeto de aumentar la disuasión, junto con la multa será necesario aplicar otras sanciones copulativamente. A continuación señalaremos algunas sanciones que se pueden tomar en forma alternativa o conjunta a las multas y que son destacadas por la literatura comparada. Las denominaremos sanciones no monetarias porque no implican un desembolso de dinero directo por parte del infractor, aun cuando estamos conscientes de que todas, por una u otra vía implican un menoscabo en el patrimonio de aquél.

La primera de ella es la **reparación directa del medio ambiente** y consiste en que la autoridad dispone que sea el propio infractor quien lleve a cabo las labores de reparación del medio ambiente dañado o bien que ponga a disposición de la autoridad la suma necesaria para ello. Un ejemplo interesante es brindado por la Agencia de protección ambiental de Inglaterra y Gales, la cual después de ejecutar las labores de reparación, cobra directamente al infractor y si es que éste no paga, la agencia está autorizada para ejercer una acción de cobranza. Esta alternativa de sanción puede ser de mucha utilidad en los casos en que las multas están establecidas en beneficio fiscal y por tanto no contribuyen de una manera efectiva a los propósitos de aplicación de la ley.

Otra sanción muy popular a nivel mundial es la **suspensión o clausura de establecimientos o revocación de permisos o licencias**. Esta clase de sanciones son consideradas las más severas que se pueden imponer, debido a las potenciales implicancias sociales y económicas que pueden tener, por lo tanto, sólo se deben imponer como consecuencia de infracciones muy graves. Pueden aplicarse con carácter perpetuo o temporal y en forma conjunta o separada de una multa.

Muy relacionado con la suspensión o clausura de establecimientos y revocación de permisos y licencias se encuentra la **privación de otra clase de derechos** tales como la

inhabilitación para ejercer ciertos cargos públicos, la imposibilidad de que el infractor adquiera créditos, subvenciones u otras ayudas del gobierno, la exclusión a la empresa infractora de aquellas entidades con las cuales el gobierno hace negocios, adquiriendo bienes o servicios. Al igual que en el caso anterior la aplicación de estas medidas sea que se apliquen con carácter perpetuo o temporal, sólo deben reservarse para aquellas infracciones más graves ya que como puede fácilmente observarse su contenido es durísimo y puede traer consecuencias negativas para toda la comunidad.

Por último una sanción de mucha efectividad es la realización de **publicidad negativa para el infractor**. Se tratará normalmente de una sanción complementaria, pero que puede servir activamente a los propósitos de aplicación de la ley. Consiste en requerir del infractor que publique o que dé a conocer por los medios de comunicación, a su costa, acerca de su incumplimiento, las sanciones impuestas y los daños que causó al medio ambiente y/o salud de las personas. Esta última sanción puede implicar pérdidas económicas importantes para la empresa, debido a la falta de prestigio de que es objeto. Por otra parte, la comunidad afectada con una infracción muy grave razonablemente espera que los hechos sean dados a conocer públicamente. Nos parece eso sí que no toda infracción debe ser objeto de esta sanción, reservándose para aquellos casos que superen determinado umbral de gravedad, lo cual podrá definirse por ejemplo de acuerdo a la multa impuesta. Lo anterior con la finalidad de que no se trivialice su aplicación y deje de ser una medida eficiente.

Todas las sanciones que aquí se han explicado constituyen las más frecuentes y destacadas en las experiencias comparadas. La elección de cuál de todas ellas sea la más apropiada para el caso concreto dependerá de muchas circunstancias, pero lo importante es que siempre se respete la proporcionalidad que debe existir entre la infracción cometida y sanción a aplicar, de manera tal que las infracciones menos graves se sancionen menos severamente y en las más graves de forma más dura.

9.5 Acuerdos como forma de resolución de controversias

Una vez explicadas las diferentes clases de sanciones que puede aplicar la autoridad ante la comisión de una infracción, queremos referirnos a una vía de resolución de conflictos

ambientales muy aludida y en general destacada por la doctrina extranjera. Se trata de los acuerdos que puede celebrar la autoridad con el infractor con el fin de lograr una solución que beneficie a ambos. Podemos definir los acuerdos como convenciones jurídicamente vinculantes celebradas entre la autoridad ambiental y el infractor de alguna norma, requisito o exigencia legal de carácter ambiental, y que tiene por finalidad llegar a una solución satisfactoria para ambas partes.

Los acuerdos en esta materia son muy importantes y pueden jugar un rol trascendental en la aplicación de la ley. Permiten obtener información adicional, corregir malas interpretaciones de la ley antes de instruir una acción o proceso legal, dar una señal a la comunidad de que lo importante es la protección del medio ambiente y de que aquello constituye un trabajo conjunto entre el gobierno y las industrias, en el que todos pueden participar para lograr una solución óptima.

La tendencia en el derecho comparado es a otorgarle amplias potestades y libertades a la autoridad administrativa para que llegue a acuerdos⁸³. Después de que la autoridad notifica un incumplimiento puede negociar con el operador medidas para retornar al cumplimiento sin aplicar ninguna sanción o aplicar una sanción menor a la señalada por la ley. Si es que el acuerdo se incumple, todo el peso de la ley recaerá sobre el infractor. Especiales destinatarios de estos acuerdos pueden ser aquellos infractores con capacidad limitada de pago, pero que muestren un alto nivel de cooperación para solucionar el problema.

Los acuerdos pueden requerir del infractor una amplia variedad de conductas, tales como que en determinado plazo vuelvan al cumplimiento, conversión de las prácticas o

⁸³En EEUU la mayoría de los casos se resuelven a través de acuerdos de transacción, que consisten en una reducción de la multa impuesta (Alrededor del 75% de los casos que se encuentran en manos de la administración y el 90% de los que se encuentran en manos de los tribunales de justicia.) OCDE. Op. cit. 64 p.

procesos actuales a otros que eliminen o reduzcan la generación de contaminantes, reducción de la contaminación a un nivel mayor que el requerido legalmente para dar cumplimiento a los requisitos, contratación de servicios de auditorías ambientales, restauración del medio ambiente dañado y el de las áreas que circundan a la instalación, costear seminarios y talleres sobre aspectos relativos a su incumplimiento o brindar capacitaciones dentro del mismo grupo industrial. Sea cual sea el tipo de acuerdo por el que se opte siempre es necesario tener presente que se debe mantener un nivel de sanción que signifique disuasión, tanto para el incumplidor como para el resto de la comunidad reglada y que implique al menos el retorno del beneficio económico generado por el incumplimiento.

Los acuerdos no han estado exentos de críticas. La discreción que tiene la administración para llegar a ellos presenta el problema de la falta de uniformidad con que se podrían aplicar por las distintas oficinas de los mismos organismos a lo largo del país. Al aplicarse desigualmente la ley se podría socavar el valor de la regulación ambiental en los ojos de las empresas y afectar la competitividad⁸⁴. Al respecto, creemos que si bien la crítica es válida ya que los acuerdos implican un mayor grado de discrecionalidad que la aplicación directa de sanciones, no es suficientemente convincente como para desechar su aplicación, todo lo contrario, creemos que los acuerdos constituyen una herramienta de aplicación de la ley muy positiva que se debe fomentar, en la medida que estos se logren de manera seria, respetando políticas generales establecidas al respecto por el gobierno central. La flexibilidad en la aplicación de la ley para adecuarse a las circunstancias particulares de cada caso, sin disminuir el nivel de disuasión es un objetivo al que toda estrategia de fiscalización debiese aspirar.

⁸⁴ OECD. Op. cit. 65 p.

9.6 Infracciones cometidas por personas jurídicas de derecho público

Hasta el momento hemos revisado las distintas alternativas de aplicación de la ley que tiene la autoridad al detectarse la comisión de una infracción por parte de un destinatario de la norma cuando se trata de un sujeto de derecho privado. No obstante ahora, queremos preguntarnos ¿qué ocurre cuando las mismas infracciones son cometidas por personas jurídicas de derecho público? ¿Se deben aplicar las mismas sanciones? ¿Tiene lo anterior algún sentido? A continuación queremos dejar sucintamente planteado el tema como pie para posibles futuras discusiones, pero sin brindar mayores alternativas de solución, ya que por la complejidad del tema ellas no abundan en la literatura.

Lo primero que se debe tener claro es que la administración tiene un doble rol, por un lado tiene a su cargo la protección del medio ambiente y por otro está también sujeta a la normativa ambiental cuando lleva a cabo cualquier actividad o proyecto potencialmente lesivo para el medio ambiente, así podemos señalar que la administración “*ostenta la condición de órgano tutelar del derecho ambiental y de sujeto destinatario del mismo*”⁸⁵

Ante este escenario y frente a la comisión de una infracción por parte de las propias autoridades de gobierno o empresas del Estado, la aplicación de multas no parece ser la respuesta adecuada, ya que la sanción va a recaer en definitiva sobre la ciudadanía completa que sostiene con sus impuestos los gastos de la administración. No sólo se trataría de una sanción injusta, sino que además inútil, ya que simplemente implicaría el traslado de fondo de un servicio o entidad pública a otra⁸⁶. Además en los casos en que no se trate de empresas del Estado que tengan fines de lucro, la multa sería altamente ineficaz debido a que no causaría ningún efecto disuasivo en el servicio infractor. Lo mismo puede decirse respecto de la revocación de permisos o licencias o de la clausura de establecimientos. Al detenerse o

⁸⁵LOZANO CUTANDO, Blanca. Op. cit. 505-506 p.

⁸⁶ Ibíd.

suspenderse una actividad lucrativa para el Estado es toda la comunidad quien sufre las consecuencias.

Como salta a la vista, resulta muy complejo y sin sentido aplicar las mismas sanciones que el ordenamiento jurídico contempla para los privados a las entidades públicas, ya que los principios en los cuales se fundamentan ambas actividades difieren profundamente. Aun cuando el tema es complejo y requiere de mucho análisis en un futuro creemos que es importante dejarlo planteado, ya que una buena estrategia de fiscalización ambiental debe contemplar respuestas efectivas para los casos en que los infractores pertenezcan a la misma administración del Estado.

10 Registro, publicidad y evaluación de las estrategias de fiscalización

El objetivo que nos planteamos al comenzar este primer capítulo fue describir los distintos instrumentos o herramientas que las estrategias de fiscalización ambiental deben o pueden contemplar. Así, explicamos lo que a nuestro juicio son los cuatro pilares que deben sostener las señaladas estrategias, esto es, el establecimiento de un marco jurídico e institucional diseñado de manera tal que propenda al cumplimiento de la ley; los instrumentos destinados a promover el cumplimiento de manera voluntaria y sin necesidad de coacción; los instrumentos destinados a supervisar o inspeccionar el cumplimiento y por último, los instrumentos destinados a aplicar la ley cuando se ha producido una infracción a ésta.

La efectividad de toda la gama de herramientas explicadas, depende de su correcta aplicación y de cómo se logre adecuarlas satisfactoriamente a las circunstancias propias de la cada comunidad. Asimismo, la efectividad de las mencionadas herramientas, dependerá de otro elemento muy relevante, cual es el registro y seguimiento de todas las acciones tomadas en el marco de una estrategia de fiscalización, especialmente de las medidas de supervisión y

de aplicación de la ley. Todo sistema de fiscalización ambiental debe apoyarse en fuentes de información confiables y públicas que contribuyan a la efectividad de los distintos instrumentos de fiscalización.

El registro de las acciones de fiscalización significa que la autoridad deja constancia en sus archivos de las distintas acciones que se han tomado en relación a una instalación o sujeto reglado determinado, esto es la cantidad y clase de inspecciones realizadas, las infracciones detectadas, las sanciones aplicadas y todo otro dato que se considere relevante. Idealmente esta información debería ser procesada por la autoridad de manera tal que su entendimiento sea claro y rápido para cualquier persona. Por otra parte, es indispensable que toda esta información registrada sea de libre acceso público. La publicidad, como ya lo señalamos al comenzar este trabajo es una pieza clave en toda estrategia de fiscalización.

La importancia de contar con mecanismos de registro y publicidad de las acciones de fiscalización radica en primer lugar, en que al hacerse públicos los incumplimientos y las medidas tomadas por la autoridad para reprimirlos, no solo se cumple con los principios de transparencia y publicidad, sino que también con una aplicación concreta del principio preventivo. En efecto, la divulgación de las violaciones es una poderosa herramienta disuasiva, que puede ser usada deliberadamente por la administración y la ciudadanía, para obtener el cumplimiento.

En segundo lugar, contar con datos certeros y concretos acerca del nivel de cumplimiento de la ley por parte de sus destinatarios, es indispensable para que la propia autoridad evalúe y reoriente, en caso de ser necesario, las estrategias de fiscalización. Lo anterior es muy relevante, ya que no basta con la mera implementación de medidas, sino que es necesario que el resultado de éstas sea evaluado periódicamente, analizando si a través de ellas ha aumentado, se ha mantenido o a disminuido el cumplimiento de la normativa ambiental y si lo anterior ha contribuido al objetivo de proteger el medio ambiente y la salud de las personas. El análisis de resultados es clave en toda estrategia de fiscalización ambiental.

De acuerdo a la DEFRA los registros públicos deben mostrar cómo se cumplen los propósitos o finalidades de la aplicación de la ley, por tanto deben ser claros en señalar como las sanciones logran cubrir la reparación de los daños, eliminar las ganancias para el infractor, realizar las restituciones a las comunidades y sancionar moralmente por la infracción. Además, esa misma institución señala que para los registros sean plenamente efectivos deben estar diseñados de manera tal que pueda buscarse por diferentes tópicos, tales como nombre de la empresa, industria o actividad, naturaleza de la ofensa, ubicación geográfica y periodos de tiempo. Idealmente estos registros debiesen estar publicados en Internet.

En cuanto al fondo, los registros debiesen poder dar cuenta de la historia completa de la infracción, desde la ocurrencia del hecho u accidente hasta el resultado de aplicación de la ley que se obtuvo, considerando todas las sanciones impuestas, incluyendo las que provienen de diferentes servicios u organismos⁸⁷ y señalando claramente si las acciones de inspección y supervisión fueron llevadas a cabo directamente o por mandato de otra autoridad. Además se podrían incluir evaluaciones comparativas de desempeño ambiental entre las distintas empresas.

Un muy buen ejemplo lo constituye la política de la EPA a este respecto. Esta agencia no sólo emite rutinariamente comunicados de prensa, publica historias y da conferencias de prensa acerca de las acciones tomadas contra de los violadores de la normativa ambiental sino que además dispone de un historial de cumplimiento y aplicación de la ley online⁸⁸, constituido por una base de datos que contiene a disposición del público información acerca de permisos, acciones fiscalizadoras realizadas, violaciones encontradas y medidas tomadas en contra de los infractores⁸⁹. La experiencia demuestra que una vez que un caso es publicado las otras empresas que se encuentran en situaciones similares usan la información ahí disponible para resolver su incumplimiento y se contactan rápidamente con

⁸⁷DEPARTMENT FOR ENVIRONMENT, FOOD AND RURAL AFFAIRS. Op. cit. 27 p.

⁸⁸ Por sus siglas en inglés ECHO. Disponible en “The enforcement and compliance history online”

⁸⁹ OCDE. Op. cit. 44 p.

la EPA y demás servicios competentes para solucionar el tema. Esta herramienta ha tenido un gran efecto disuasivo a nivel de comunidad reglada.

El registro, evaluación y publicidad de las acciones de fiscalización es trascendental para la efectividad de todos y cada uno de los instrumentos de fiscalización ya explicados, así como para definir nuevas herramientas a utilizar. No se debe perder de vista que el objetivo es lograr altos estándares de calidad ambiental, por lo tanto no basta sólo con implementar medidas sino que es necesario publicitarlas y evaluarlas permanentemente, sólo de esta forma se podrá llegar a una óptima estrategia de fiscalización.

11 Síntesis de las principales tendencias que se observan en la experiencia comparada en materia de fiscalización ambiental

Como señalamos al comenzar este trabajo de las tres dimensiones en que suele dividirse la regulación ambiental o sea, la definición de políticas y normas ambientales, la gestión ambiental y la fiscalización, esta última es la que ha tenido menos desarrollo a nivel mundial. Las razones son comprensibles, en primer lugar, definir un nivel apropiado de cumplimiento es un reto en sí mismo, en segundo, detectar y tomar medidas en contra de los incumplimientos es complejo y requiere de muchos recursos y por último las instituciones de gobierno encargadas de asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental necesitan ser lo suficientemente independientes y equipadas para resistir presiones políticas-económicas. Además el diseño de adecuados sistemas de fiscalización se ha visto obstaculizado por una

relativa falta de análisis de los factores que determinan el comportamiento ambiental de los sujetos reglados y que generan el incumplimiento y de la efectividad de los instrumentos⁹⁰.

No obstante esta situación, durante los últimos años algunos países y especialmente algunas organizaciones internacionales tal como la OCDE, han comenzado a concentrar esfuerzos para asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental, ya que se ha entendido que no se saca nada con crear y establecer nuevas normativas si es que esta no es respetada por la comunidad reglada. De esta forma, se han ido desarrollando nuevas técnicas e ideas en orden a mejorar los sistemas de fiscalización. A continuación sintetizaremos las principales tendencias que se expusieron a lo largo de este primer capítulo.

1) La finalidad de toda estrategia de fiscalización debe ser brindar protección a la salud de las personas y al medio ambiente. Uno de los presupuestos para que esto sea posible es el cumplimiento por parte de la comunidad reglada de los requisitos legales ambientales. Para lograr este objetivo se han diseñado una serie de instrumentos cuya aplicación conjunta es necesaria y que incluyen el establecimiento de un marco jurídico e institucional adecuado, los mecanismos necesarios para promover de una manera no coercitiva el cumplimiento, las herramientas de supervisión e inspección y los instrumentos de aplicación de la ley. Se trata como su nombre lo dice, de instrumentos, herramientas o mecanismos, que deben actuar todos en un mismo sentido, cual es, lograr el cumplimiento de la legislación ambiental y así proteger el medio ambiente y la salud de las personas. Al diseñar una estrategia de fiscalización nunca se debe perder de vista que la legislación no ha sido dictada para ser cumplida sino para que a través de su cumplimiento se logren los propósitos buscados por esta.

2) Las estrategias de fiscalización deben adecuarse a las circunstancias propias de cada grupo social. Cada país, región o sector de la economía tiene características que lo hacen único, razón por la cual los instrumentos de fiscalización

⁹⁰ OCDE. Op. cit. 10 p.

explicados en este trabajo pueden dar distintos resultados dependiendo del lugar en que se apliquen. Las estrategias de fiscalización deben adecuarse a las circunstancias especiales de cada grupo fiscalizado y dar mayor prevalencia a algunos instrumentos que a otros, dependiendo de los factores que influyan en cada sector destinatario de la norma. Asimismo, las estrategias de fiscalización deben ser flexibles y adaptarse a la situación particular de cada sujeto reglado, por ejemplo otorgando plazos o mecanismos alternativos de cumplimiento. Esta flexibilidad también implica que en la medida de lo posible se debe establecer un régimen regulatorio diferenciado entre grandes, medianas y pequeñas empresas.

3) Traspaso de costos desde el ente regulador al regulado. En aplicación del principio en el que contamina paga, existe una clara tendencia a hacer responsables de los gastos que la supervisión implica al mismo destinatario de la norma, a través del establecimiento de sistemas de automonitoreo o a través de la delegación de tareas de supervisión a terceros independientes contratados especialmente al efecto, a costa de la propia instalación fiscalizada.

4) Tendencia a establecer sistemas integrados de fiscalización. La fiscalización que se realiza de manera integrada, verificando el cumplimiento de todos los requisitos ambientales a una misma instalación durante la misma oportunidad es más eficiente que aquella que se realiza de manera parcelada según recurso natural afectado o servicio competente. La fiscalización integrada reduce costos y tiempo tanto para la autoridad como para la instalación fiscalizada.

5) Separación de roles. Idealmente deben ser sujetos distintos quienes otorguen el permiso y quienes inspeccionen y sancionen su incumplimiento, sólo de esa manera se mantiene la objetividad necesaria que requiere la fiscalización. En el mismo sentido, las actividades de fomento económico y de protección del medio ambiente deben radicarse en órganos o servicios de gobierno diferentes, ya que si bien se trata de intereses igualmente válidos, ambos pueden contraponerse en algún sentido.

6) Fomento de la participación del sector industrial tanto en el proceso de elaboración de normas como en la promoción del cumplimiento. La opinión que ellos tengan sobre la normativa es importante, ya que tienen conocimiento técnico de ella. Además, debido a su posición privilegiada pueden diseminar entre sus asociados la información referente a nuevos requisitos ambientales más rápido que el gobierno. Al hacérselos partícipe del proceso de toma de decisiones y de la ejecución de nuevas medidas, la colaboración que de éstos se puede esperar es mayor, ya que se asume un mayor compromiso con el tema.

7) Fortalecimiento de los acuerdos ambientales como herramienta regulatoria y como medio de solución de conflictos. Este punto se encuentra muy relacionado con el anterior, ya que se trata de buscar soluciones en conjunto con los privados que sean satisfactorias para ambos, tanto al momento de establecer los requisitos ambientales como al momento de sancionar por la comisión de una infracción. El nivel de compromiso con el cumplimiento que se puede esperar es mayor que si trata de una imposición del gobierno.

8) Potenciar la colaboración de las ONG y organizaciones ciudadanas avocadas a la protección del medio ambiente y recursos naturales. Debido a su cercanía con la comunidad, son estas agrupaciones quienes quizás se encuentran en mejor pie para divulgarla información ambiental tanto en lo referente a nuevos requisitos legales como en lo referido problemáticas ambientales. Además, serán estas organizaciones quienes probablemente efectuarán la mayor cantidad de denuncias acerca de incumplimiento a la normativa o de nuevos focos de contaminación. Sería deseable que los ordenamientos jurídicos permitieran a estos grupos accionar legalmente en contra de los incumplidores o del gobierno cuando éste ha faltado a su deber de proteger el medio ambiente.

9) Incremento de los instrumentos de promoción del cumplimiento. El objetivo final de toda estrategia de fiscalización debe ser que los incumplimientos no se produzcan y que los destinatarios de la norma cumplan con ella de forma voluntaria. Para eso la herramienta óptima es la promoción del cumplimiento por vías no coercitivas, tales como la educación y asistencia técnica y los incentivos económico-financieros. La aplicación de estas

herramientas tiene especial importancia en las pequeñas y medianas empresas que son justamente quienes carecen de los medios como para proporcionárselas por sí mismas.

10) Diversificación de las técnicas de inspección. Si bien la presencia física de la autoridad en las instalaciones fiscalizadas continúa siendo una importante herramienta de supervisión, la tendencia en la experiencia comparada es a compartir esta función con privados, fortaleciendo especialmente las técnicas de autosupervisión. Los beneficios de esta delegación radican en que, por una parte se traspasan los costos de la supervisión al mismo ente regulado y por otra que éste asume un rol activo en la fiscalización, razón por la cual se puede esperar un mayor nivel de compromiso de su parte.

11) Priorización en las estrategias de fiscalización. Física y económicamente es prácticamente imposible que el Estado pueda fiscalizar a la totalidad de la comunidad reglada por la normativa ambiental, razón por la cual deberá focalizar sus acciones de supervisión en aquellas instalaciones más riesgosas, sea porque por el tipo de actividad que desarrollan presentan un alto grado de peligrosidad para la salud humana o medio ambiente, o porque sus titulares ostentan altas tasas de incumplimiento.

12) Fortalecimiento de la aplicación administrativa de la ley. La tendencia en la experiencia comparada es a traspasar ciertas infracciones del ámbito penal al administrativo, despenalizando una serie de conductas. El fundamento de esto es la mayor flexibilidad de que supuestamente disponen las autoridades administrativas para aplicar la ley. Asimismo se estima que los procedimientos administrativos son más rápidos y baratos que los judiciales, sean estos civiles o penales.

13) Publicidad y divulgación de información. El ideal es que toda la información relativa a cumplimiento y aplicación de la ley respecto de cada sujeto o instalación reglada se encuentre disponible en Internet o en bases de datos fácilmente asequibles a los interesados. De esta forma se cumple no sólo con el principio de transparencia que debe guiar las actuaciones del Estado, sino que también se disuade a la comunidad de futuros incumplimientos, ya que verse el infractor expuesto al escrutinio público puede significar una sanción incluso más grave que una multa millonaria.

14) Registro y evaluación de resultados. Para poder analizar los progresos o ausencia de éstos en las estrategias de fiscalización llevadas a cabo por las autoridades, es necesario implementar sistemas de registro de información que den cuenta al menos de las acciones de supervisión, promoción de cumplimiento y aplicación de la ley efectuadas. Sólo así se podrán ir mejorando y adaptando a lo largo del tiempo las diferentes políticas y estrategias.

CAPÍTULO II

EL SISTEMA DE FISCALIZACIÓN CHILENO

Este segundo capítulo tiene por finalidad retratar el modelo de fiscalización ambiental chileno, describiendo sus principales características y señalando en qué medida se adecua o no a las recomendaciones emanadas de la literatura comparada a las cuales hacíamos alusión en la primera parte de esta tesis. La descripción se realiza en base a las conclusiones alcanzadas en el marco del proyecto Institucionalidad Ambiental y Fiscalización de que forma parte esta tesis.

Metodológicamente y como paso previo, se procedió a ordenar y sistematizar la legislación ambiental sectorial más relevante en materia de competencias de fiscalización y sanción que corresponden a los distintos organismos con competencia ambiental que existen en Chile⁹¹. Además, se incluyó en este análisis la normativa general y que sienta las bases del sistema de fiscalización ambiental nacional. Nos referimos a la Ley 19.300 de Bases del Medio Ambiente (LBGMA) y a la recientemente publicada Ley 20.417, que crea el Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente (Ley 20.417).

Cabe hacer presente que las conclusiones acerca del modelo de fiscalización chileno que en este capítulo se exponen, corresponden a un análisis teórico de la legislación ambiental nacional, sin considerar la aplicación que en la práctica se hace de las normas. No obstante y debido a que la aplicación de la ley puede distar en mayor o menor medida de su

⁹¹ Este trabajo se realizó en conjunto con las memoristas Paulina Gálvez y Paula Paredes, quienes también formaron parte del proyecto Institucionalidad Ambiental y Fiscalización, proyecto de investigación del Centro de Derecho Ambiental de Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, dirigido por la profesora Valentina y Durán y con la participación del profesor Luis Cordero como coinvestigador..

letra, el referido proyecto de investigación, contempló otra investigación, que desarrollada en paralelo tuvo por objeto analizar cómo se da aplicación práctica, por algunos organismo sectoriales, de una parte de la legislación ambiental, complementándose ambas investigaciones de una manera positiva⁹².

1 Explicación metodológica y definiciones claves

La óptica con la cual abordaremos el desarrollo de este capítulo será a través de una comparación entre la situación que existía previamente y que existirá posterior a la reforma de la Ley 20.417 en materia de fiscalización ambiental. Cabe precisar que las modificaciones introducidas por la Ley 20.417 en esta materia, al momento de presentación de esta tesis, aún no se encuentran plenamente operativas debido a la supeditación que hizo el artículo 11 transitorio de la citada ley a la entrada a la instalación del Tribunal Ambiental, instancia que aún se encuentra en el congreso⁹³. Por otra parte y como más adelante explicaremos, la reforma deja subsistentes varios aspectos del sistema de fiscalización anterior, razón por la cual es indispensable considerarlos en el análisis. De esta forma, el referido paralelo nos servirá para dimensionar el nuevo escenario y la real magnitud de la reforma efectuada⁹⁴.

⁹² Paulina Gálvez y Paula Paredes, *"Las potestades de fiscalización y sanción administrativas en materia ambiental: estudio práctico"*, Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Santiago. 2009.

⁹³ A la fecha de presentación de esta tesis el proyecto de ley que crea el Tribunal Ambiental (número de boletín 6747-12) se encuentra en primer trámite constitucional estando aún pendiente la discusión en sala. Disponible en: http://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=7144&prmBL=6747-12

⁹⁴ Se excluye de este análisis los instrumentos destinados a la promoción del cumplimiento tales como la educación y asistencia técnica, ya que su presencia en el sistema dice relación más que con la normativa en sí misma, con planes y políticas de gobierno, lo cual estuvo fuera del alcance de esta investigación.

En términos de organización, este capítulo se divide en las siguientes partes: características generales del de fiscalización nacional, regulación de los diferentes componentes ambientales, clases o tipos de inspecciones, clases o tipos de sanciones, procedimientos sancionatorios y registro, publicidad y seguimiento de las acciones de fiscalización ambiental. Cada uno de estos aspectos se analizan tanto en el escenario anterior como posterior a la reforma de la Ley 20.417.

Además, y como ya adelantamos, para retratar el sistema de fiscalización chileno y arribar a las conclusiones que más adelante se exponen en materia de competencias sectoriales de fiscalización, como paso previo, se realizó una recopilación y posterior sistematización de la principal legislación nacional que atribuye competencias de inspección y sanción a los diferentes organismos o servicios públicos con competencia en materia ambiental. La referida sistematización se realizó de acuerdo a determinados criterios, que permiten al lector observar rápidamente como responde nuestro ordenamiento jurídico frente a una infracción de carácter ambiental, saltando a la vista las atribuciones, o ausencia de éstas, de que disponen los distintos servicios u organismos con competencia ambiental para hacer cumplir la ley y de ésta forma ejercer el rol que les corresponde en la protección del medio ambiente.

De esta manera, la información obtenida durante la investigación se estructuró a través de fichas, que separadas por órgano o servicio con competencia ambiental, van señalando respecto de cada una de las infracciones analizadas, diversos aspectos que se consideran de relevancia para evaluar el estado de nuestra normativa en la materia y que son el componente ambiental afectado, las potestades de inspección de que gozan los servicios, el procedimiento sancionatorio, la procedencia y clases de medidas cautelares, las sanciones aplicables, el destino y unidad en la cual se encuentran expresadas las sanciones monetarias en caso de ser estas procedentes, el órgano que aplica la sanción y la posibilidad de recurrir frente a una sanción considerada injusta tanto a nivel administrativo como judicial.

A continuación explicaremos cada uno de los criterios y conceptos que sirvieron para analizar la normativa revisada en este trabajo y que da lugar a las conclusiones que más adelante se exponen.

1.1 Organismos y servicios públicos seleccionados

Para el desarrollo de esta investigación se seleccionaron los siguientes organismos y servicios públicos:

1. Secretarías Regionales Ministeriales de Salud (Autoridad Sanitaria)
2. Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS)
3. Dirección General de Aguas (DGA)
4. Dirección de Territorio Marítimo y Marina Mercante (DIRECTEMAR)
5. Subsecretaría de Marina
6. Subsecretaria de Pesca
7. Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA)
8. Servicio Agrícola y Ganadero (SAG)
9. Corporación Nacional Forestal (CONAF)
10. Servicio Nacional de Geología y Minería (SERNAGEOMIN)
11. Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MINTRATEL)
12. Consejo de Monumentos Nacionales (CMN)
13. Dirección de Vialidad
14. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU)

Son estos catorce organismos, además de las Comisiones Regionales del Medio Ambiente (COREMA) en el modelo anterior a la reforma y la Superintendencia de Medio Ambiente (La Superintendencia) en el modelo nuevo, quienes ostentan las potestades de fiscalización en nuestro país. Para arribar a esta conclusión, se procedió a distinguir cuales de todos los organismos de la administración del Estado, tenían competencias de carácter ambiental. Para esto, se consultó la literatura nacional y se revisaron los organismos y servicios públicos que participan en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Posteriormente y dado el objetivo de esta memoria, se procedió a distinguir cuales de todos ellos tenían competencias fiscalizadoras, tanto a nivel de supervisión e inspección de la normativa ambiental como de sanción por su incumplimiento, excluyéndose de la selección todos aquellos organismos que no las tenían, aun cuando tuviesen otras competencias de

carácter ambiental como el otorgamiento de permisos. Para esto último se revisaron las leyes orgánicas y demás normativa que regulara la actuación de dichos organismos.

Por limitaciones de tiempo se excluyó de esta investigación a las Municipalidades y a Carabineros de Chile. Sus atribuciones se encontraban sumamente dispersas en diversas normativas de diferente rango, razón por la cual no estábamos en condiciones de abordarlas acabadamente, aun cuando estamos conscientes que ambos realizan labores de fiscalización de cierta normativa de carácter ambiental. Sin embargo, cabe precisar que en ciertas fichas a propósito de otros organismos, tales como CONAF o MINVU se hace alusión a ciertas potestades de Municipalidades y Carabineros, cuando son coincidentes con las de los organismos analizados.

Aun cuando la investigación realizada se estructura en torno a estos catorce organismos, es importante aclarar que en muchos casos intervienen también, en materia sancionatoria los Tribunales de Justicia. Originalmente quisimos dar a este trabajo un enfoque exclusivamente administrativo, excluyendo tanto el ámbito de las sanciones penales como judiciales, sin embargo, respecto de éstas últimas resultó imposible debido a la relevancia que tienen en la materia y que son una pieza clave tanto el modelo anterior como posterior a la reforma de la Ley 20.417. En efecto, parte importante de la normativa de carácter ambiental es fiscalizada por un organismo perteneciente a la administración del Estado, pero sancionada por el poder judicial y sin ella resultaba imposible brindar un panorama general del sistema de fiscalización chileno.

1.2 Normativa analizada en esta investigación

En este trabajo se revisó y analizó un total de alrededor de 80 cuerpos normativos diferentes. Se consideraron normas tanto de rango legal como reglamentario, cuyo objeto de protección es alguno de los componentes que conforman el medio ambiente, considerándose también las remisiones expresas o tácitas que se hace a otras normas de esa misma jerarquía. Por limitaciones de tiempo y recursos, sólo se incluyeron dentro de la investigación las normas de aplicación general para todo el territorio de la República, excluyéndose la

normativa de carácter regional o local así como normativa de menor jerarquía que la señalada.

Para acceder a las normas nuestra fuente de información fue Internet, en particular las páginas de los organismos sectoriales seleccionados y la de la Biblioteca del Congreso Nacional. No se revisó el Diario Oficial ni se recurrió físicamente a los organismos, ya que uno de los objetivos de esta tesis era verificar si se daba cumplimiento a los diferentes requerimientos en materia de fiscalización ambiental que señala la doctrina comparada, entre los cuales se consagra la publicidad de la normativa a través de medios electrónicos.

1.3 Componentes Ambientales

Para efectos de este trabajo, entenderemos por componente ambiental, los distintos elementos que conforman el medio ambiente y que se pueden ver afectados en caso de infracción a la normativa. Se trata, en resumidas cuentas, del objeto de protección de la norma. No obstante utilizarse el concepto con cierta frecuencia, en la legislación y doctrina nacional no encontramos ninguna definición ni clasificación general, por lo cual la tipificación que se ofrece en este trabajo es una interpretación propia acerca de cuáles son los aspectos del medio ambiente que se pueden afectar producto de una infracción y a los cuales la ley da el carácter de bien jurídico. A nuestro entender dichos componentes ambientales son Aire, Agua, Suelo, Biodiversidad, Paisaje y Patrimonio Histórico-Cultural, todos ellos considerados por la LBGMA.

1.4 Clases y características de las infracciones analizadas

Dado el objeto de esta investigación, sólo se consideró aquella normativa que establece conductas e infracciones que tuvieran carácter ambiental, esto es, que afectara a alguno de sus componentes. Aun cuando parezca evidente, hacemos esta prevención debido a que bastantes de los cuerpos normativos analizados contienen prescripciones de conductas de otro carácter, tales como, la protección de una determinada actividad económica,

protección del patrimonio del Estado y salud de las personas o animales, y que por lo mismo fueron excluidas de nuestro análisis normativo.

Por otra parte, la definición de si una determinada infracción era de carácter ambiental o no, no fue fácil, ya que muchas veces el objeto de protección confunde objetivos ambientales y económicos. Por ejemplo, la medida de administración pesquera denominada veda, puede ser vista desde esta doble óptica, esto es, conservación del recurso hidrobiológico con una finalidad económica y protección de la biodiversidad. Todas aquellas prescripciones de conducta que tenían a nuestro parecer una doble finalidad fueron incluidas en la investigación.

1.5 Potestades de Inspección y Certificación

Como señalamos en el primer capítulo de esta tesis, por fiscalización entendemos una *“función pública que tiene por objeto garantizar el cumplimiento de la legalidad y, con ello tutelar los intereses generales y los bienes jurídicos protegidos”*⁹⁵. Se trata de un concepto amplio que abarca las potestades de inspección, certificación y sanción frente al incumplimiento de la normativa que le corresponden a los diferentes organismos o servicios públicos con competencia en la materia. Por lo tanto, dentro del concepto caben potestades específicas y diferentes entre sí. En primer lugar, se comprenden las potestades de inspección, que tienen por objeto comprobar o constatar el cumplimiento de la normativa y de los requisitos de orden técnico y que en términos prácticos implican por ejemplo, el acceso a las instalaciones, la recolección de información, la comprobación de la existencia y puesta al día de los registros, las mediciones y la toma de muestras. En segundo lugar, comprende las potestades de certificación, por la cuales entenderemos un *“conjunto diverso de procedimientos de inspección y control realizados por la administración o agentes privados colaboradores. Esta operación consiste en la acción de acreditar mediante la*

⁹⁵CORDERO L., DURÁN V., MORAGA P. Y URBINA C. Op. cit. 5 p.

emisión de un documento que un determinado producto (certificación de producto) o que una determinada empresa (certificación de empresa) cumple con los requisitos o exigencias definidos por una o un grupo de normas técnicas determinadas⁹⁶”.

1.6 Procedimiento Sancionatorio

Cuando en este trabajo nos referimos a procedimiento sancionatorio incluimos en el concepto tanto el procedimiento administrativo como el judicial, señalando en cada caso, a cuál de ellos nos referimos específicamente. El procedimiento administrativo encuentra su definición en el artículo 18 de la Ley 19.880 de Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado (Ley 19.880), el cual señala que se trata de “...una sucesión de actos trámite vinculados entre sí, emanados de la Administración y, en su caso, de particulares interesados, que tiene por finalidad producir un acto administrativo terminal...”. Respecto del procedimiento judicial, la ley no otorga una definición, sin embargo, para efectos de este trabajo, entenderemos lo señalado por el profesor Maturana en orden a que se trata del “conjunto de formalidades externas, de trámites y ritualidades establecidas por el legislador para los efectos de que se desarrolle el proceso”⁹⁷.

Aun cuando, para efectos de definir procedimiento administrativo hayamos utilizado el concepto brindado por la Ley 19.880, es necesario aclarar que en este trabajo no se considera su análisis, sin perjuicio de lo dispuesto en su artículo 1° que dispone la aplicación general y supletoria de la ley en todos aquellos casos en que las leyes establezcan procedimientos administrativos especiales. La razón de esta exclusión radica en que un objetivo de esta investigación fue poner de manifiesto lo que la propia ley ambiental y sus

⁹⁶ COMISIÓN NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE. Op. cit. 33 p.

⁹⁷ MATURANA M, Cristián. “Derecho Procesal Orgánico”. Facultad de Derecho. Universidad de Chile. 2003.

remisiones expresas y tácitas señalan, dejando en evidencia los vacíos que aquellas contienen y la necesidad de tener que acudir a otro cuerpo legal más, de carácter supletorio. Queremos enfatizar que no desconocemos la aplicación de la Ley 19.880, todo lo contrario, destacamos la importancia que ha tenido desde su dictación en el sentido de ordenar, estandarizar y llenar los vacíos en la normativa ambiental, sin embargo, su inclusión en nuestro análisis habría distorsionado los resultados emanados de la normativa ambiental propiamente tal.

1.7 Medidas Provisionales y/o Cautelares

La introducción de este elemento en nuestra sistematización tuvo por objeto señalar para cada infracción, si la autoridad estaba o no premunida de facultades que le permitieran impedir la producción de un mayor daño al ambiente en caso de que aquel se estuviera produciendo, cuando el procedimiento sancionatorio aún no ha llegado a su fin y por lo tanto, las responsabilidades aún no se encuentran definidas.

Dado que este trabajo considera tanto procedimientos sancionatorios llevados a cabo ante o por la autoridad administrativa como la judicial, es que decidimos utilizar una doble nomenclatura, a saber, medidas cautelares y provisionales.

Por medidas cautelares entenderemos, de acuerdo a lo señalado por el profesor Cristián Maturana *“aquellas resoluciones que se dictan durante el curso de un proceso judicial y que tienen por objeto otorgar al actor la anticipación provisoria de ciertos efectos de la providencia definitiva, para prevenir el daño jurídico que podría derivar del retardo en la dictación de la misma”*⁹⁸

⁹⁸ MATURANA M, Cristián. *Las Medidas Cautelares*. Facultad de Derecho Universidad de Chile. 2004

En el ámbito administrativo, por medida provisional, de acuerdo a lo señalado por el artículo 32 de la Ley 19880, se entienden aquellas medidas que el órgano administrativo puede adoptar de oficio o a petición de parte, “...con la finalidad de asegurar la eficacia de la decisión que pudiera recaer, si existiesen elementos de juicio suficientes para ello...”

1.8 Sanción

Este trabajo comprende en su análisis tanto las sanciones administrativas como las judiciales, esto es, las sanciones impuestas a un administrado en ejercicio de la correspondiente potestad administrativa o judicial por un hecho o conducta constitutiva de infracción, tipificada legal y previamente como tal⁹⁹. Se excluyeron, como ya hemos adelantado, todas las sanciones de índole penal que contempla nuestro ordenamiento jurídico para casos de infracciones a normas ambientales, por encontrarse fuera de nuestro ámbito de investigación.

1.9 Vías de reclamación administrativas y judiciales

Cuando en esta investigación nos referimos a la existencia o no de vías de reclamación, nos referimos a la posibilidad que tiene el afectado por la imposición de una sanción, de interponer recursos ante la misma autoridad o una superior, sea tanto a nivel administrativo como judicial.

Una vez explicada la metodología y los conceptos más importantes que cruzan el análisis realizado en esta tesis, nos corresponde adentrarnos en la descripción de nuestro modelo de fiscalización, que como adelantamos, haremos a través de un paralelo entre la situación existente con anterioridad a la entrada en vigencia de la reforma de la Ley 20.417 y

⁹⁹CORDERO L., DURÁN V., MORAGA P. Y URBINA C. Op. cit. 5 p

la situación posterior. Los aspectos a analizar, respecto de cada uno de los modelos, son sus ámbitos de aplicación, la regulación que se brinda a los diferentes componentes ambientales, las clases de inspecciones que contempla cada uno, las clases y tipos de sanciones que se consideran junto a sus respectivos procedimientos de aplicación y por último, la existencia de mecanismos de registro, publicidad y seguimiento de las acciones de fiscalización realizadas.

2 Modelos de Fiscalización Ambiental y sus ámbitos de aplicación

2.1 Situación previa la reforma de la Ley 20.417

El modelo de fiscalización previo a la reforma de la Ley 20.417, se define a nivel institucional, como un modelo en el cual coexisten paralelamente dos sistemas de fiscalización ambiental, uno para las infracciones que se cometen en el marco de proyectos sometidos al Sea otro diferente para aquellos proyectos que por diferentes razones están o quedan fuera de dicho sistema. Para el primer caso, el ahora derogado artículo 64 de la LBGMA, dispone en términos generales que los órganos sectoriales tienen competencias en materia de inspección y supervisión del cumplimiento de la legislación ambiental, pero no así potestad sancionatoria, la cual recae de manera exclusiva en la COREMA respectiva o en la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) central en caso de proyectos interregionales¹⁰⁰. Así, la competencia de los organismos sectoriales radica en inspeccionar y

¹⁰⁰Antiguo Artículo 64: “Corresponderá a los organismos del Estado que, en uso de sus facultades legales, participan en el sistema de evaluación de impacto ambiental, fiscalizar el permanente cumplimiento de las normas y condiciones sobre la base de las cuales se aprobó el Estudio o se aceptó la Declaración de Impacto Ambiental. En caso de incumplimiento, dichas autoridades podrán solicitar a la Comisión Regional o Nacional del Medio Ambiente, en su caso, la

denunciar a la CONAMA los incumplimientos, para que sean las COREMA respectivas, las que dentro del marco de posibilidades que le ofrece el artículo 64 apliquen algunas de las sanciones que ahí se señalan (multas de hasta 500 UTM, amonestación, y revocación de la aprobación o autorización respectiva), sin perjuicio de la posibilidad de ejercer las acciones civiles y penales procedentes.

Por el contrario, cuando un proyecto o actividad se encuentra fuera del SEIA¹⁰¹, el señalado artículo 64 ya no es más aplicable y a los órganos sectoriales les corresponde tanto inspeccionar como sancionar directamente o denunciar su incumplimiento a las autoridades correspondientes, todo ello de acuerdo a su propia normativa sectorial, sin que les sea aplicable lo dispuesto en el artículo 64 de la LGBMA y por consiguiente no interviene ninguna de las autoridades ambientales señaladas. De esta manera, el monto de las sanciones varía de acuerdo a la ley de que se trate.

Cabe recordar que el ingreso al SEIA está determinado tanto por el momento del cual data el proyecto u actividad, como por su encasillamiento en alguna de las causales establecidas en la ley. En efecto, si se trata de proyectos u actividades anteriores al año 1997, momento en el cual entra en vigencia el sistema, independientemente de sus características y/o magnitud, no ingresan al SEIA. En cambio, tratándose de proyectos u actividades posteriores a ese año, hay que acudir al artículo 10 de la LBGMA y al artículo 3 del DS N°

amonestación, la imposición de multas de hasta quinientas unidades tributarias mensuales e, incluso, la revocación de la aprobación o aceptación respectiva, sin perjuicio de su derecho a ejercer las acciones civiles o penales que sean procedentes.”

¹⁰¹ Un proyecto u actividad puede quedar fuera del SEIA por razones temporales o de fondo. En efecto, si se trata de proyectos anteriores al año 1997, año en el cual se dicta el DS N° 95/2001, Reglamento que regula el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, dicho proyecto u actividad no ingresa al sistema simplemente por no serle aplicable el Reglamento. En cambio, tratándose de proyectos u actividades posteriores a ese año hay que acudir al artículo 10 de la LGBM y al artículo 3 del citado Reglamento, artículos que enumeran de manera taxativa la clase de proyectos u actividades que se encuentran obligados a ingresar al SEIA.

95/2001, Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (RSEIA), artículos que enumeran de manera taxativa las clases de proyectos u actividades que se encuentran obligados a ingresar al SEIA.

Así por ejemplo, una industria textil cuya construcción y posterior operación data del año 1990 y que por tanto no ingresó al SEIA, es fiscalizada de manera separada por los distintos organismos sectoriales a quienes la ley atribuye competencia, dependiendo del componente ambiental de que se trate. De esta forma, si la Secretaria Regional Ministerial de Salud (Seremi de Salud) constata una infracción al DS N° 148/2003 que establece Reglamento Sanitario sobre Manejo de Residuos Peligrosos, dicha infracción se sancionará de acuerdo al procedimiento contemplado en el DFL N° 725/1967, Código Sanitario (CS), pudiendo imponerse, además de otras sanciones, una multa máxima de 1000 UTM. Si por el contrario, dicha industria textil hubiese ingresado al SEIA por ser posterior al año 1997, y se hubiese constatado la misma infracción al DS N° 148/2003, las facultades de la Seremi de Saludes limitan simplemente a denunciar la infracción a la COREMA respectiva para que sea ésta quien instruya un proceso de sanción e imponga alguna de las sanciones señaladas en el artículo 64 de la LGBMA, que en lo que respecta a sanciones monetarias establece un monto máximo de 500 UTM. Lo que queremos enfatizar aquí, además de las disímiles consecuencias jurídicas de encontrarse en una u otra situación, es que la aplicación de la normativa sectorial, de sus procedimientos de sanción y de las sanciones por ellas contempladas sólo reciben aplicación, dentro de este modelo de fiscalización cuando se trata de infracciones cometidas fuera del marco del SEIA.

Este modelo de fiscalización se define a nivel teórico como un modelo de coordinación, de carácter transversal, en virtud del cual los organismos sectoriales ejercen sus acciones de fiscalización de manera separada, pero coordinados entre sí, ya que no obstante tener cada organismo sectorial sus propias competencias fiscalizadoras, inspectoras y sancionatorias, es misión del Consejo Directivo de la Comisión Nacional de Medio Ambiente *“Velar por la coordinación de las tareas de fiscalización y control que desarrollan, en materia ambiental, los diversos organismos públicos y municipalidades”* y de su Ministro Presidente la de *“Coordinar, por intermedio de la Dirección Ejecutiva, las tareas de fiscalización y control que desarrollan, en materia ambiental, los diversos*

organismos públicos” (artículos 72 letra c) y 24 bis Ley 19LBGMA) (el destacado es nuestro)¹⁰².

No obstante, salvo esta declaración de principios que establece la LBGMA, prácticamente ninguna otra norma de aquellas que establecen competencias fiscalizadoras en materia ambiental se refiere al deber de coordinación entre los diferentes organismos competentes, aun cuando y como se verá más adelante, en este modelo de fiscalización abundan las superposiciones y topes de competencias fiscalizadoras. Solamente se detectaron en esta investigación dos casos en los cuales la ley dispone de manera expresa la obligación de coordinación entre los organismos sectoriales. El primero de ellos es el Art. 16 del DS N° 45/2007, que establece norma de incineración y coincineración y que señala “*La fiscalización del presente decreto corresponderá a la Autoridad Sanitaria y al Servicio Agrícola y Ganadero en cuyos territorios se encuentren emplazadas las instalaciones reguladas por este decreto, en forma coordinada y conforme a sus atribuciones*”. El segundo caso es el dól. 12 del DS N° 167/1999, Norma de Emisión para Olores Molestos asociados a la fabricación de la pulpa sulfatada, el cual establece que las Municipalidades podrán colaborar en la fiscalización de su cumplimiento, ya sea directamente o en virtud de **convenios** celebrados al efecto con los Servicios de Salud competentes. Lo anterior, sin perjuicio de la obligación de la Municipalidad de recibir denuncias de los particulares y remitirlas al organismo fiscalizador competente para que este les dé curso. En este caso entendemos que la expresión “convenios” como un instrumento de coordinación.

Este modelo de fiscalización ambiental era y es objeto de muchas críticas, que básicamente apuntan a la dispersión normativa y superposiciones de competencias, lo cual redundaba en una deficiente fiscalización. A continuación señalaremos algunos ejemplos concretos detectados en esta investigación y que dan cuenta de las deficiencias antes señaladas.

¹⁰² CHILE. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Ley 20.417, Crea el Ministerio, Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia.

2.1.1 Dispersión Normativa y Remisiones poco claras.

En el modelo de fiscalización ambiental anterior a la reforma de la Ley 20.417, el marco jurídico aplicable a una infracción se estructura de manera que para cada sector, existe por una parte, una o más leyes marco que definen en términos generales las prescripciones de conducta, que establecen sanciones y el procedimiento a aplicar en caso de infracción, y por otra parte, una serie de decretos que regulan en detalle las conductas señaladas de manera general en la ley marco. El CS, el DS N° 430 que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley 18.892 General de Pesca y Acuicultura (Ley de Pesca), La ley 18.902 que Crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios, el DFL N° 458, Ley General de Urbanismo y Construcción (LGUC) y sus decretos complementarios constituyen un ejemplo de leyes marco.

No obstante, esta estructura no siempre aparece tan clara y hay casos en el ordenamiento jurídico ambiental chileno en que no existe plena claridad acerca de cuál es la normativa aplicable frente a la comisión de una infracción, debido a que la materia se encuentra regulada en diversos cuerpos legales que otorgan competencias a diversos organismos sectoriales. Así, es común observar que la prescripción de conducta se regula en un cuerpo legal, las potestades de inspección, el órgano competente para sancionar, las sanciones y el procedimiento sancionatorio en otros diferentes, siendo necesario en algunos casos, recurrir hasta 10 cuerpos legales diferentes para saber cuáles son las consecuencias de una infracción. Por otra parte, en muchos casos estas normas aplicables se encuentran ligadas entre sí por un complejo sistema de remisiones normativas, que en muchos casos no son expresas, como lo exigen los principios generales, sino que tácitas y sujetas a la interpretación de los aplicadores de la norma. Esto justamente constituyó una de las mayores dificultades a las que nos debimos enfrentar al momento de hacer la investigación, ya que en algunos casos se nos hizo muy difícil comprender cuales son las normas aplicables y dentro de que organismo o servicio público encasillar determinada conducta.

Un ejemplo de esta situación lo constituyen las normas de emisión de contaminantes atmosféricos por fuentes móviles. En esta materia, las potestades fiscalizadoras, el

procedimiento sancionador, las medidas provisionales aplicables, las sanciones, el órgano competente para aplicarlas y las vías de reclamación se encuentran dispersas en una multiplicidad de cuerpos legales distintos, que en raras ocasiones se remiten de manera expresa una a la otra. Así por ejemplo, el DS N° 55/1994 que establece la Norma de Emisión Aplicable a Vehículos Motorizados Pesados, se limita a establecer la norma de emisión propiamente tal, esto es, la conducta que debe ser observada por el destinatario de la norma. Dicha prescripción de conducta se complementa por el artículo 78 de la Ley N° 18.290 de Tránsito (Ley de Tránsito), la cual establece de manera general la prohibición de emitir materiales o gases contaminantes en un índice superior a los permitidos. Los órganos encargados de efectuar la fiscalización del cumplimiento de la norma se encuentran definidos por la Ley de Tránsito y por el DFLN° 1 que Fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOC de Municipalidades). La sanción a aplicar en caso de infracción se encuentra regulada en la misma LOC de Municipalidades pero también en el DS N° 307/1978, sobre Organización y Atribuciones de los Juzgados de Policía Local. El órgano encargado de aplicar dicha sanción se encuentra regulado en el mismo decreto, pero el procedimiento para aplicar la sanción, así como las vías de reclamación frente a la infracción y los mecanismos de seguimiento para comprobar el pago de las multas en la Ley 18.287, que establece Procedimientos ante los Juzgados de Policía Local. Si se quiere saber qué medidas cautelares se pueden aplicar entre la detección de la infracción y la sanción a aplicar habrá que acudir a la Ley de Tránsito nuevamente.

En conclusión, para saber el marco jurídico aplicable a la infracción de la norma de emisión aplicable a vehículos motorizados hay que manejar cinco cuerpos legales diferentes. Quizás más complejo que lo anterior es el hecho de que la norma de emisión contemplada en el DS N°55/1994, no se remite a ninguna de las normas señaladas. Al no remitirse a ninguna otra norma para efectos de inspección y sanción se hizo necesario realizar una interpretación sistemática de toda la normativa vinculada, para así arribar a la conclusión de cuáles son las

normas que se aplican¹⁰³. No sabemos si nuestra interpretación es o no concordante con la que hacían otras instituciones u autoridades. En una situación similar al DS N° 55/1994 se encuentran los DS N°54/1994, Norma de Emisión aplicable a Vehículos Motorizados Medianos, DS N° 211/1991, Norma de Emisión de Vehículos Motorizados Livianos, DS N° 104/2000, Norma de Emisión para Motocicletas, normas a respecto a las cuales para llegar a comprender a cabalidad las consecuencias que implica su infracción es necesario manejar al menos 5 cuerpos jurídicos diferentes.

Otra característica del modelo de fiscalización ambiental previo a la reforma de la Ley 20.417, son las remisiones normativas confusas, esto es, cuando una norma realiza una remisión expresa a otra norma que no existe o que es muy difícil de identificar. Básicamente se trata de un problema de imprecisión en la remisión. Un ejemplo es la remisión que hace la Ley de Pesca al DFL N° 292/1953, Ley Orgánica de la Dirección de Dirección de Territorio Marítimo y Marina Mercante (DIRECTEMAR) para efectos del procedimiento sancionatorio a aplicar respecto de las infracciones en que tiene competencia dicha institución. Así, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 133 de la Ley de Pesca, la DIRECTEMAR, de conformidad con su Ley Orgánica será competente para aplicar administrativamente las sanciones de suspensión o cancelación del título o licencia profesional a los capitanes y patronos pesqueros, por las infracciones y faltas por ellos cometidos. Sin embargo la Ley Orgánica de DIRECTEMAR, no establece ningún procedimiento sancionatorio y solamente se limita a señalar en su artículo 3 letra i) que DIRECTEMAR es competente para *“Dictaminar en los sumarios administrativos que se substancien sobre accidentes y*

¹⁰³Para arribar a esta interpretación se aplicó por analogía el DS N° 4/1994, Norma de Emisión a Contaminantes Aplicables a los Vehículos Motorizados y fija los Procedimientos para su Control, el cual a diferencia de las otras normas de emisión, señala cuales son los órganos competentes y que procedimiento debe ser utilizado para su fiscalización y sanción. A su vez, la Ley de Tránsito, N° 18.290, señala en el art. 200 N° 18, que será considerado como falta grave el infringir las normas sobre emisiones. Dicha ley en su art. 4 da competencia fiscalizadora a Carabineros de Chile y los Inspectores Fiscales y Municipales y establece sobre los 3 tipos de fiscalizadores la obligación de denunciar, al Juzgado que corresponda, las infracciones o contravenciones que sean detectadas.

siniestros marítimos, determinar las responsabilidades que correspondan en ellos y aplicar sanciones....Por decreto supremo se fijarán el procedimiento para substanciar los sumarios administrativos y las sanciones y multas que corresponda aplicar al personal de las naves nacionales y extranjeras y, en general a quienes por cualquier causa sean responsables en accidentes y siniestros marítimos”. Como puede observarse la Ley Orgánica de DIRECTEMAR se remite a un Decreto Supremo que no identifica. Aun cuando una interpretación sistemática de la ley nos permite concluir que dicho decreto no puede ser otro que el DS N° 1340 bis/1941, Reglamento General de Orden, Seguridad y Disciplina en las Naves y Litoral de la República¹⁰⁴, creemos que el proceso interpretativo es largo y complejo, lo cual atenta contra el principio de claridad normativa que debe primar en materia de fiscalización ambiental. Esta misma situación, con diversos matices, se observa a lo largo de toda nuestra legislación ambiental.

2.1.2 Superposiciones de competencias de inspección y de sanción

Otra característica de nuestra legislación y modelo de fiscalización ambiental es la gran cantidad de superposiciones de competencias en materia de fiscalización y sanción, lo cual significa que para fiscalizar el cumplimiento de una norma existe más de un órgano competente, lo cual evidentemente genera ausencia de certeza jurídica. En términos concretos, la duplicidad de competencias implica que frente a la comisión de una infracción, habrá dos o más procedimientos sancionatorios diferentes, diferentes clases de medidas provisionales y diferentes clases de sanciones, sin que exista ningún criterio legal que defina cuando se debe aplicar un procedimiento y cuando otro. La situación anterior dista mucho de ser irrelevante, ya que las clases y montos de las sanciones varían profundamente de una ley a otra, lo cual a su vez implica que dos situaciones exactamente iguales (infracciones de las

¹⁰⁴ Se trata del único decreto que establece un procedimiento para las infracciones que son de competencia de DIRECTEMAR. Confirma la conclusión anterior el hecho de que la Ley de Navegación también se remite a este decreto para efectos del procedimiento “*Le corresponde a DIRECTEMAR aplicar las sanciones y multas administrativas, previa investigación sumaria de los hechos, de acuerdo al procedimiento establecido en el DS N° 1340 bis/1941*”.

mismas características) pueden ser objeto de sanciones completamente distintas, lo cual sin duda atenta contra el principio de igualdad en cual supuestamente se funda nuestro Estado de Derecho.

A continuación expondremos algunos ejemplos de áreas en las cuales existen marcadas superposiciones de competencias.

2.1.2.1 Residuos Líquidos

Un claro ejemplo de superposiciones se encuentra en materia de Residuos Líquidos, en el cual comparten competencias fiscalizadoras tres organismos sectoriales, a saber, la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS), la Seremi de Salud y la DIRECTEMAR. El DS N° 90/2001 que establece la Norma de Emisión para la Regulación de Contaminantes Asociados a Las Descargas de Residuos Líquidos a Aguas Marinas y Continentales Superficiales, establece en su artículo 7 que *“La fiscalización de la presente norma corresponderá a la Superintendencia de Servicios Sanitarios, a la Dirección General de Territorio Marítimo y de Marina Mercante y a los Servicios de Salud, según corresponda”*. Por su parte, el DS N° 609/1998 que establece Norma de Emisión para La Regulación de Contaminantes Asociados a Las Descargas de Residuos Industriales Líquidos a Sistemas de Alcantarillados, atribuye competencia fiscalizadora *“...a los prestadores de servicios sanitarios la fiscalización del cumplimiento de esta norma, sin perjuicio de las facultades de inspección y supervigilancia que corresponden a la Superintendencia de Servicios Sanitarios.*

Para los efectos del artículo 64 de la ley No 19.300, el organismo competente será la Superintendencia de Servicios Sanitarios.

*A los Servicios de Salud les corresponderán las atribuciones de orden general que en materia de salud pública les confiere la ley...”*Por último, el DS N° 46/2002, que Establece la Norma de Emisión de Residuos Líquidos a Aguas Subterráneas, le atribuye competencia fiscalizadora a *“... la Superintendencia de Servicios Sanitarios y los Servicios de Salud respectivos, según corresponda”*.

Así por ejemplo, si una empresa sanitaria descarga ilegalmente de Residuos Líquidos al mar, por sobre la norma de emisión del DS N° 90/2001, legalmente es posible que el infractor sea objeto de tres procedimientos sancionatorios diferentes con consecuencias diferentes también. La SISS podría imponer una sanción máxima de 1000 UTA, la DIRECTEMAR de 1.000.000 de pesos oro y Seremi de Salud de 1000 UTM, sin perjuicio de la facultad de esta última de paralizar y clausurar establecimientos (artículo 174 CS). Como puede observarse, no sólo los montos de las multas son disímiles sino que también la unidad en que se expresan. A propósito de este ejemplo cabe señalar que tampoco existe obligación legal que exija a los organismos arriba señalados inhibirse en el conocimiento de un procedimiento de sanción si es que existe otro organismo competente que previamente a iniciado el procedimiento. Al respecto son conocidos los esfuerzos realizados por los organismos involucrados en la materia por coordinar sus actuaciones, lo que se ha traducido en la firma de acuerdos que optimizan y distribuyen competencias¹⁰⁵, sin embargo no pasan de ser simples acuerdos que en ningún caso tienen efecto derogatorio de las competencias otorgadas por la ley y cuya oponibilidad a terceros resulta cuestionable.

2.1.2.2 Emisiones Atmosféricas

Otro ámbito en el cual existen serias superposiciones de competencias es en materia de **emisiones atmosféricas**, especialmente en lo que dice relación con aquellas emanadas de fuentes móviles. Como se observa en la tabla N° 1 y dependiendo de la norma de la cual se trate, tienen competencia fiscalizadora la Seremi de Salud, el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), el Seremi del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (Seremi MINTRATEL), las Municipalidades y Carabineros de Chile. Siguiendo la tónica de toda

¹⁰⁵ CHILE. *Convenio de Cooperación para la Fiscalización de Aguas Residuales en Medio Acuático DIRECTEMAR-SISS*. Disponible en http://www.siss.cl/articles-5023_recurso_2.pdf ; CHILE. *Acuerdo entre el Ministerio de Salud y la Superintendencia de Servicios Sanitarios "Evaluación y Fiscalización de Aguas Residuales"*, disponible en http://www.siss.cl/articles-5951_recurso_1.pdf

nuestra legislación, generalmente no se dice nada respecto al deber de coordinación entre los estos organismos ni menos se dan guías o parámetros acerca de cómo esto debe hacerse¹⁰⁶.

Tabla N° 1: Fiscalización y sanción de normativa de emisiones aplicable a todo el territorio de la República

NORMA	FISCALIZACIÓN	SANCIÓN
DS N° 144/1961. Establece normas para evitar emanaciones o contaminantes atmosféricos de cualquier naturaleza.	SEREMI DESALUD	SEREMI DE SALUD
DS N° 138/2005. Establece Obligación de Declarar Emisiones que Indica	SEREMI DE SALUD	SEREMI DE SALUD
DS N° 45/2007. Establece norma de incineración y coincineración.	SEREMI DE SALUD SAG	SEREMI DE SALUD SAG
DS N° 165/1999. Norma de Emisión para la regulación del contaminante arsénico emitido al aire.	SEREMI DE SALUD SAG	SEREMI DE SALUD SAG
DS N° 54/1994. Normas de Emisión aplicables a vehículos motorizados medianos.	MINTRATEL MUNICIPALIDADES CARABINEROS	JPL
DS N° 55/1994. Normas de Emisión Aplicables a Vehículos Motorizados Pesados.	MINTRATEL MUNICIPALIDADES CARABINEROS	JPL
DS N° 211/1991. Normas de Emisión de Vehículos	MINTRATEL MUNICIPALIDADES	JPL

¹⁰⁶ Una excepción la constituye el artículo 16 del DS N° 45/2007, que Establece norma de Incineración y Coincineración el cual señala que *“La fiscalización del presente decreto corresponderá a la **Autoridad Sanitaria y al Servicio Agrícola y Ganadero** en cuyos territorios se encuentren emplazadas las instalaciones reguladas por este decreto, **en forma coordinada y conforme a sus atribuciones**”* (el subrayado es nuestro). No obstante nada se dice en relación a como se debe efectuar esta coordinación.

Motorizados Livianos.	CARABINEROS	
DS N° 103/2000. Norma de Emisión de Hidrocarburos No Metánicos para Vehículos Livianos y Medianos.	MINTRATEL MUNICIPALIDADES CARABINEROS	JPL
DS N° 104/2000. Norma de Emisión para Motocicletas.	MINTRATEL MUNICIPALIDADES CARABINEROS	JPL
DS N° 4/1994. Normas de Emisión a contaminantes aplicables a los vehículos motorizados y fija los procedimientos para su control.	MINTRATEL MUNICIPALIDADES CARABINEROS	JPL
DS N° 212/1992. Reglamento de los Servicios Nacionales de Transporte Público de pasajeros.	MINTRATEL MUNICIPALIDADES CARABINEROS	JPL MINTRATEL
DS N° 80/2004. Reglamenta el Transporte Privado Remunerado de Pasajeros,	MINTRATEL MUNICIPALIDADES CARABINEROS	JPL
DS N° 298/1994. Reglamenta Transporte de cargas peligrosas por calles y caminos.	MINTRATEL MUNICIPALIDADES CARABINEROS	JPL

2.1.2.3 Normativa Forestal y de Bosques

Un tercer ámbito en el cual el modelo de fiscalización ambiental chileno presenta serias superposiciones de competencias es en temas forestales y de bosque. En efecto, la situación es bastante compleja ya que en esta materia cada norma aplicable plantea un escenario distinto en materia de fiscalización y sanción. Como se puede observar en la Tabla N° 2 los organismos que intervienen son la CONAF, el SAG, Carabineros de Chile, el Ministerio de Bienes Nacionales y los Juzgados de Policía Local (JPL). Nuevamente, se hace incomprensible, por qué tratándose del mismo bien jurídico protegido hay diferentes organismos, procedimientos y sanciones según sea la especie protegida o la infracción cometida. A continuación explicamos cual es el panorama para cada una de las normas revisadas en este trabajo, lo cual se resume además en la Tabla N° 2.

Respecto al DS N° 4.363/1931, Ley de Bosques, (Ley de Bosques) cabe señalar que con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley N° 20.283, sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal (Ley de Bosque Nativo), el SAG era el órgano competente tanto para supervisar el cumplimiento de la norma como para sancionar su incumplimiento. Así lo disponían el artículo 28 y 24 respectivamente de la Ley de Bosques. No obstante, esta situación cambió a partir del día 30 de Julio de 2008, cuando entró en vigencia la Ley de Bosque Nativo, la que en su artículo 64 dispone que se traspasan a CONAF o a su Director Ejecutivo, según corresponda, las competencias, funciones y atribuciones en materia forestal otorgadas al SAG o a su Director consagradas en los artículos los artículos 14 y 28 de la Ley de Bosques. Dichos artículos establecen la competencia del SAG para otorgar concesiones de explotación de bosques fiscales (artículo 14) y supervigilar el cumplimiento de las disposiciones legales reglamentarias que rijan en materia de bosques (artículo 28), quedando de esta forma, la potestad para supervisar el cumplimiento en manos de la CONAF. Sin embargo, la facultad de sancionar administrativamente las infracciones a la Ley de Bosques continúa siendo de competencia del SAG, ya que la Ley de Bosque Nativo no hizo ningún traspaso de competencia a ese respecto (se mantuvo intacto el artículo 23 que es el que da competencia sancionatoria). Así las cosas, de acuerdo a la última reforma, la Ley de Bosques se supervisa por la CONAF, pero su incumplimiento se sanciona por el SAG.

Esta situación contrasta con lo dispuesto por la Ley de Bosque Nativo para las infracciones a su propia ley, las que son supervisadas por la CONAF pero sancionadas por los JPL que sean abogados (artículo 45 Ley de Bosque Nativo). Lo mismo ocurre con el DL 2565, que sustituye el DL 701 de 1974 que somete terrenos forestales a las disposiciones que señala (DL N° 701), la Ley N° 18.378 sobre Aplicación de Técnicas y Programas de Conservación en las Áreas Erosionadas o en Inminente Riesgo de Erosión, el DS N° 43/1990, que Declara Monumento Nacional a la Araucaria Araucana y el Decreto Exento N° 13/1995, que Declara Monumento Natural las especies forestales Queule, Pitau, Belloto de Sur, Belloto del Norte y Raulí, todas ellas fiscalizadas por CONAF y su incumplimiento sancionado por los JPL.

El DS N° 490/1976, que declara Monumento Natural la Especie Forestal Alerce otorga competencias supervisoras tanto a CONAF como a SAG y a Carabineros y para la aplicación de sanciones se remite al DL 701 (actual DL 2565), el cual otorga competencia sancionatoria en primera instancia a JPL.

Por su parte, el DS N° 908/1941 que Declara Terrenos Forestales las Zonas de Vegetación de Palma Chilena tan sólo se limita a señalar en su artículo 5 que las infracciones al decreto se sancionarán en la forma y con las penas establecidas en los artículos 21, 22 y 23 de la Ley de Bosques. Dichos artículos tan solo establecen penas y sanciones administrativas, sin señalar quien fiscalizará ni quien sancionará. No es claro que sea aplicable todo el articulado de la Ley de Bosques, ya que la remisión no se realiza a ésta en general sino que a tres artículos específicos. Si el legislador hubiese deseado dar competencia a SAG para fiscalizar y sancionar habría hecho aplicables los artículos 24 y 28, lo que no hace. Sin embargo, también es posible entender que cuando dice “en la forma” se refiere a la ley de Bosques en General y la remisión a los artículos 21, 22 y 23 es sólo para los efectos del monto de la sanción a aplicar. De acuerdo a esta interpretación sería competente para fiscalizar la CONAF (después de la modificación del artículo 28 por la Ley de Bosque Nativo) y para sancionar administrativamente el SAG, ya que como indicamos más arriba, la modificación que introdujo la Ley de Bosque Nativo no tocó las facultades sancionatorias de SAG.

El DS N° 366/1944 que Reglamenta Explotación De Quillay y Otras Especies Forestales otorga competencia fiscalizadora a los funcionarios del Ministerio de Agricultura y a Carabineros de Chile. De acuerdo al artículo 8 del referido DS, las infracciones a sus artículos serán sancionados en la forma y con las penas establecidas en los artículos 21, 22 y 23 de la Ley de Bosques, por lo tanto, vale lo mismo que señalamos en relación al DS N° 908/1941. No obstante, aquí se aclara lo referente a la supervisión, ya que el artículo 10 expresamente se la atribuye a los funcionarios del Ministerio de Tierras y Colonización (Actual Ministerio de Bienes Nacionales), Agricultura y a Carabineros de Chile.

El DS N° 129/1971 que Prohíbe la Corta, Arranque, Transporte, Tenencia y Comercio de Copihues atribuye, en su artículo único N° 2 potestades fiscalizadoras, de la

siguiente manera N° 2: “Los Intendentes, Gobernadores, Alcaldes y el Cuerpo de Carabineros arbitrarán las medidas necesarias para obtener el cumplimiento de las normas contenidas en este decreto, sin perjuicio de la actividad fiscalizadora que, al respecto corresponde a los funcionarios del Servicio Agrícola y Ganadero”. Mientras que las potestades sancionatorias se regulan en el N° 4: “Las infracciones a las disposiciones de este decreto, serán sancionadas en conformidad a los artículos 236 y siguientes de la ley N° 16.640”. La ley N° 16.640 fue derogada por la Ley N° 18.755, por lo tanto, la remisión hay que entenderla hecha al párrafo IV de ésta ley y el órgano competente para sancionar es el SAG y su Director.

Tabla N° 2: Fiscalización en materia forestal

Ley	Órgano al que le corresponde la potestad inspectiva	Órgano al que le corresponde la potestad sancionatoria
DS N° 4.363/1931. Ley de Bosques	CONAF	SAG
Ley N° 20.283. Ley sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal	CONAF CARABINEROS	JPL
DL 2565. Sustituye DL 701 que somete terrenos forestales a disposiciones que señala	CONAF CARABINEROS	JPL
Ley 18.378. Establece técnicas y programas de conservación en zonas erosionadas o en inminente riesgo de erosión	CONAF CARABINEROS	JPL
DS N° 490/1976. Declara monumento Natural la especie forestal Alerce	CONAF SAG CARABINEROS	JPL
DS N° 43/1990. Declara Monumento Nacional a la Araucaria Araucana	CONAF CARABINEROS	JPL
Decreto Exento N° 13. Declara Monumento Natural las especies forestales Queule, Pitau, Belloto de Sur, Belloto del Norte y Raulí	CONAF CARABINEROS	JPL
DS N° 908/1941. Declara Terrenos Forestales las zonas de vegetación de Palma Chilena	CONAF	SAG

DS N° 366/1944. Reglamenta Explotación De Quillay Y Otras Especies Forestales	MINISTERIO DE BIENES NACIONALES MINISTERIO DE AGRICULTURA CARABINEROS	SAG
DS N° 129/1971. Prohíbe la corta, arranque, transporte, tenencia y comercio de copihues	SAG	SAG

En términos generales podemos señalar que la inspección y supervisión del cumplimiento de la normativa forestal y de bosque se reparte entre el SAG y la CONAF (sin perjuicio del rol de Carabineros) y que la potestad sancionatoria recae en los JPL y el SAG, dependiendo de la norma que se trate. No sólo se trata de que exista más de un órgano competente para fiscalizar la normativa forestal y de bosque sino que lo anterior conlleva a diversas sanciones, procedimientos, medidas provisionales y vías de reclamación, sin que haya una justificación lógica para ello. La nueva Ley de Bosque Nativo tuvo la oportunidad para dar coherencia a la normativa forestal chilena, para unificar la fiscalización en torno a un órgano y para armonizar las sanciones aplicables, no obstante no lo hizo, introduciendo nuevas inconsistencias al sistema.

2.1.2.4 Minería

En materia de minería también es posible encontrar ámbitos de superposiciones de competencia. En efecto, debido a lo complejo de esta actividad normalmente intervienen en su fiscalización una serie de organismos sectoriales. De todos ellos, nos interesa llamar la atención sobre el rol que en materia de fiscalización ambiental le cabe al Servicio Nacional de Geología y Minería (SERNAGEOMIN). Si nos atenemos a la letra de la ley, sus potestades son amplísimas, abarcando una variedad de componentes ambientales y colisionando con las potestades de otros organismos sectoriales. En efecto, el DS N° 132/2002, Reglamento de Seguridad Minera (Reglamento de Seguridad Minera) sanciona una serie de conductas de carácter muy general tales como *“no mantener bajo permanente control las emisiones de contaminantes al ambiente, cuyos índices deben permanecer bajo las concentraciones máximas establecidas en la resolución de calificación ambiental”* (artículo 68), *“no contar con los medios y procedimientos aprobados para la disposición de*

residuos y desechos industriales” (artículo 68) y “*no establecer planes y programas que den satisfacción a los compromisos ambientales adquiridos*” (artículo 69). No obstante que el artículo 4 del citado reglamento establece que el SERNAGEOMIN tiene competencia “*general y exclusiva*” en la aplicación y fiscalización del reglamento, es evidente, por el carácter general de las prescripciones, que otros organismos sectoriales, como Seremi de Salud o la Dirección General de Aguas (DGA), tienen competencias, en virtud de otras normas, para ejercer la misma actividad fiscalizadora, sobre las mismas clases de conductas. Por lo tanto, no resulta claro el rol real, que en materia de fiscalización ambiental le corresponde al SERNAGEOMIN y cuál fue la razón de inclusión de normativa de carácter ambiental en el Reglamento de Seguridad Minera.

Como puede observarse los ámbitos de superposición de competencias en el ordenamiento jurídico ambiental chileno son bastantes. Pensamos que lo anterior obedece al hecho que nunca se pensó seriamente en establecer un todo orgánico a lo cual pudiésemos denominar “sistema de fiscalización ambiental”, sino que más bien la normativa parece haber sido dictada de manera aleatoria, respondiendo a necesidades específicas del momento y no a una visión holística y general de lo que es el medio ambiente y en particular su fiscalización.

Dada esta situación, es que hoy es unánime escuchar que se trata, a nivel legal e institucional, de un sistema inorgánico y disperso, caracterizado por una multiplicidad de superposiciones de competencias, por su fragmentación y su incapacidad de generar incentivos para al cumplimiento, lo cual genera falta de certeza entre los destinatarios de la norma, tal como señala el mensaje con el cual se envió al congreso la Ley 20.417.

Tabla N° 3: Principal normativa ambiental y su fiscalización en el escenario existente previo a la aplicación de la Ley 20.417

NORMA	COMPONENTE AMBIENTE	POTESTADES FISCALIZADORAS	POTESTADES SANCIONATORIAS
DFL N° 725 de 1967. Código Sanitario	Aire Agua Suelo	SEREMI DE SALUD	SEREMI DE SALUD
DS N° 157 N° 157. Reglamento de pesticidas de uso sanitario y doméstico	Aire Agua Suelo	SEREMI DE SALUD	SEREMI DE SALUD
DS N° 148/2003. Reglamento sanitario sobre manejo de residuos peligrosos	Aire Agua Suelo	SEREMI DE SALUD	SEREMI DE SALUD
DS N° 189/2005. Reglamento sobre condiciones sanitarias y de seguridad básicas en los rellenos sanitarios	Aire Agua Suelo	SEREMI DE SALUD	SEREMI DE SALUD
DS N° 594/1999. Reglamento sobre condiciones sanitarias y ambientales básicas de los lugares de trabajo	Aire Agua Suelo	SEREMI DE SALUD	SEREMI DE SALUD
DS N° 144/1961. Establece normas para evitar emanaciones o contaminantes atmosféricos de cualquier naturaleza	Aire	SEREMI DE SALUD	SEREMI DE SALUD
DS N° 45/2007. Establece norma de incineración y coincineración	Aire	Seremi Salud SAG	Seremi Salud SAG

DS N° 165/1999. Norma de Emisión para la regulación del contaminante arsénico emitido al aire	Aire	Seremi Salud SAG	Seremi Salud SAG
DS N° 185/1991. Reglamenta Funcionamiento de Establecimientos Emisores de Anhídrido Sulfuroso, Material Particulado y Arsénico en todo el territorio de la República	Aire	Seremi Salud SAG	Seremi Salud SAG
DS N° 146/1997. Norma de Emisión de Ruidos Molestos Generados por Fuentes Fijas	Aire	SEREMI DE SALUD	SEREMI DE SALUD
DS N° 167/1999. Norma de Emisión para Olores Molestos asociados a la fabricación de la pulpa sulfatada	Aire	SEREMI DE SALUD MUNICIPALIDADES	SEREMI DE SALUD
DS N° 609/1198. Establece Norma de Emisión para la regulación de contaminantes asociados a las descargar de residuos industriales líquidos a sistemas de alcantarillado.	Agua	SEREMI DE SALUD SISS	SEREMI DE SALUD SISS
DS N° 46/2002. Establece Norma de Emisión de Residuos Líquidos a Aguas Subterráneas	Agua	SEREMI DE SALUD SISS	SEREMI DE SALUD SISS

DS 90/2000. Establece Norma de Emisión para la Regulación de contaminantes asociados a las descargas de residuos líquidos a aguas marinas y continentales artificiales.	Agua	SEREMI DE SALUD SISS DIRECTEMAR	SEREMI DE SALUD SISS DIRECTEMAR
Ley N° 18.902 Crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios	Agua	SISS	SISS
DL N° 2.22., Sustituye Ley de Navegación.	Agua	DIRECTEMAR	DIRECTEMAR
DS N° 1/1992, Reglamento para el Control de la Contaminación Acuática	Agua	DIRECTEMAR	DIRECTEMAR
Ley N° 18.892 General de Pesca y Acuicultura	Agua Biodiversidad	DIRECTEMAR SERNAPECA CARABINEROS	JPL JLC DIRECTEMAR SUBPESCA SUBMARINA
DS N° 360/2005. Reglamento para aplicar el acuerdo para promover el cumplimiento de medidas internacionales de conservación y ordenación por los buques pesqueros que pescan en alta mar	Agua Biodiversidad		SUBPESCA

Ley N° 20.256 Establece Normas sobre Pesca Recreativa	Agua Biodiversidad	DIRECTEMAR SERNAPESCA CARABINEROS Inspectores ad honorem Inspectores municipales Guardaparques señalados en el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas por el Estado (SNASPE).	JPL JLC
Ley N° 20.293 Protege a los Cetáceos e introduce modificaciones a la Ley 18.892 General de Pesca y Acuicultura	Biodiversidad	DIRECTEMAR SERNAPESCA CARABINEROS	JPL JLC
DFL 1122 de 1981.Código de Aguas	Agua	DGA	DGA JLC MUNICIPALIDADES
DS N° 132/2002. Reglamento de seguridad minera	Agua Aire Suelo	SERNAGEOMIN	SERNAGEOMIN
DS N° 248/2006. Reglamento para la aprobación de proyectos de diseño, construcción, operación y cierre de los depósitos de relaves	Agua Aire Suelo	SERNAGEOMIN	SERNAGEOMIN
Ley N° 18.755. Establece normas sobre el SAG	Suelo Biodiversidad	SAG	SAG
DS 366/1944. Reglamenta Explotación de Quillay y Otras Especies Forestales	Biodiversidad	MINISTERIO DE BIENES NACIONALES MINISTERIO DE AGRICULTURA CARABINEROS	SAG

DS N° 129/1971. Prohíbe la corta arranque, transporte, tenencia y comercio de copihues	Biodiversidad	SAG	SAG
DL N° 3557. Establece disposiciones sobre Protección Agrícola	Suelo	SAG	SAG
Ley 19.473. Ley de Caza.	Biodiversidad	SAG CARABINEROS DIRECTEMAR SERNAPESCA	SAG
DS N° 908/1941. Declara terrenos forestales zonas de vegetación de palma chilena	Biodiversidad	CONAF	SAG
DL 2465.Sustituye DL 701, que somete los terrenos forestales a las disposiciones que indica	Suelo Biodiversidad	CONAF	JPL
Ley 18.378. Deroga la Ley N° 15.020 y el DFL N° R.R.A. 26, de 1963, y establece sanciones que señala	Suelo Biodiversidad	CONAF CARABINEROS	JPL
DS N° 4.363/1931. Ley de Bosques	Suelo	CONAF	SAG
DS N° 490/1976. Declara Monumento Natural a la especie forestal Alerce	Biodiversidad	CONAF SAG CARABINEROS	JPL
DS N° 43/1990. Declara Monumento Natural a la Araucaria Araucana	Biodiversidad	CONAF CARABINEROS	JPL

Decreto Exento N° 13/1995. Declara Monumento Natural las especies forestales Queule, Pitau, Belloto del Sur, Belloto del Norte y Ruil.	Biodiversidad	CONAF CARABINEROS	JPL
Ley N° 20.283. Ley sobre Recuperación del Bosque nativo y Fomento Forestal	Biodiversidad	CONAF CARABINEROS	JPL
DS N° 54/1994. Normas de Emisión aplicables a vehículos motorizados medianos	Aire	MINTRATEL MUNICIPALIDADES CARABINEROS	JPL
DS N° 55/1994. Normas de Emisión Aplicables a Vehículos Motorizados Pesados	Aire	MINTRATEL MUNICIPALIDADES CARABINEROS	JPL
DS N° 211/1991. Normas de Emisión de Vehículos Motorizados Livianos	Aire	MINTRATEL MUNICIPALIDADES CARABINEROS	JPL
DS N° 103/2000. Norma de Emisión de Hidrocarburos No Metánicos para Vehículos Livianos y Medianos	Aire	MINTRATEL MUNICIPALIDADES CARABINEROS	JPL
DS N° 104/2000. Norma de Emisión para Motocicletas	Aire	MINTRATEL MUNICIPALIDADES CARABINEROS	JPL

DS N° 4/1994. Normas de Emisión a contaminantes aplicables a los vehículos motorizados y fija los procedimientos para su control	Aire	MINTRATEL MUNICIPALIDADES CARABINEROS	JPL
DS N° 212/1992. Reglamento de los Servicios Nacionales de Transporte Público de pasajeros	Aire	MINTRATEL MUNICIPALIDADES CARABINEROS	JPL MINTRATEL
DS N° 80/2004. Reglamenta el Transporte Privado Remunerado de Pasajeros	Aire	MINTRATEL MUNICIPALIDADES CARABINEROS	JPL
DS N° 298/1994. Reglamenta Transporte de cargas peligrosas por calles y caminos	Aire	MINTRATEL MUNICIPALIDADES CARABINEROS	JPL
DFL N° 458/1945. Ley General de Urbanismo y Construcción.	Paisaje	SEREMI MINVU MUNICIPALIDAD	JPL
DFL N° 850. Fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N° 15.840, de 1964 y del DFL N° 206, de 1960	Paisaje	DIRECCION DE VIALIDAD	DIRECCION DE VIALIDAD
Ley N° 17.288. Legisla sobre Monumentos Nacionales	Patrimonio Histórico-Cultural	CMN	JLC

2.2 Situación posterior a la reforma de la Ley 20.417

Hemos visto la institucionalidad y características generales del modelo de fiscalización ambiental existente en Chile, así como las principales críticas asociadas a aquel. A continuación corresponde adentrarnos y explicar el nuevo modelo introducido por la Ley 20.417, señalando las innovaciones y explicando en qué medida las características del modelo anterior se mantienen o cambian a consecuencia de esta reforma.

La creación de esta nueva institucionalidad obedece a una reacción frente a numerosas y diversas críticas en orden a que el sistema de la LBGMA no propendía al cumplimiento y aplicación de la ley ambiental. Como pudimos observar, se criticaba la existencia de dispersiones y superposiciones normativas, la falta de coordinación entre las instituciones para inspeccionar y sancionar y el bajo monto de las sanciones contempladas. Además la OCDE¹⁰⁷, había hecho un llamado a “*examinar las formas de fortalecer la capacidad de cumplimiento y fiscalización, incluso mediante reformas institucionales, como por ejemplo el establecimiento de un órgano de inspección ambiental*”¹⁰⁸

Haciendo eco de estas críticas el ejecutivo presentó el día 5 de Junio de 2008 el proyecto de ley que creaba El Ministerio, El Servicio de Evaluación Ambiental y La Superintendencia del Medio Ambiente, proyecto cuya tramitación terminó con la publicación en el Diario Oficial de la Ley 20.417, el día 12 de enero de 2009, producto de un acuerdo político entre los partidos políticos y el gobierno¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Chile pertenece oficialmente a la OCDE desde el 10 de marzo de 2010.

¹⁰⁸ OECD/CEPAL. *Evaluación de Desempeño Ambiental*. Chile. 2005.246 p.

¹⁰⁹ CHILE. Protocolo de Acuerdo Proyecto de Ley que crea el Ministerio y la Superintendencia del Medio Ambiente. Santiago. 2009. Disponible en:
http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/ministerio-medio-ambiente/protocolo-acuerdo-ley-ministerio-medio-ambiente.

La reforma de la Ley 20.417 una vez operativa¹¹⁰, modificará e introducirá profundos cambios al sistema de fiscalización ambiental chileno, tales como la creación de una institución fiscalizadora ambiental denominada Superintendencia del Medio Ambiente; la consagración legal de la posibilidad de delegar potestades sancionatorias a terceros independientes; el establecimiento de un Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental; el aumento de las sanciones monetarias de manera considerable y la creación de Tribunales Ambientales¹¹¹. A continuación explicaremos cuales son las características generales de este nuevo modelo de fiscalización, así como su ámbito de aplicación, para posteriormente proceder a realizar un paralelo entre los aspectos específicos, tanto del modelo existente previo a la Ley 20.417 como posterior a ésta.

En primer lugar, a nivel institucional, se crea la Superintendencia del Medio Ambiente, la que de acuerdo al artículo 2 de la Ley 20.417, *“tendrá por objeto ejecutar, organizar y coordinar el seguimiento y fiscalización de las Resoluciones de Calificación Ambiental, de las medidas de los Planes de Prevención y, o de Descontaminación Ambiental, del contenido de las Normas de Calidad Ambiental y Normas de Emisión, y de los Planes de Manejo, cuando corresponda, y de todos aquellos otros instrumentos de carácter ambiental que establezca la ley”*(artículo 2º inciso segundo de la Ley 20.417). Como puede desprenderse claramente de este artículo, de ahora en más existirá respecto de los instrumentos de gestión ambiental que ahí se señalan, un órgano del Estado que tendrá el patrimonio exclusivo de la fiscalización ambiental.

¹¹⁰La Ley 20.417, supedita la entrada en vigencia de la Superintendencia del Medio Ambiente a la creación de los Tribunales Ambientales en los siguientes términos: artículo décimo transitorio: *“Mientras no entre en funcionamiento el Tribunal Ambiental, las materias contenciosas a las cuales hace referencia la ley No 19.300 seguirán siendo de competencia del juez de letras en lo civil que corresponda.”*

¹¹¹ Se excluyen de esta investigación, por encontrarse fuera del ámbito de esta tesis las otras dos instituciones creadas por la ley 20.417 y que son el Ministerio del Medio Ambiente y el Servicio de Evaluación Ambiental.

En segundo lugar, se mantienen en los organismos sectoriales sus antiguas competencias fiscalizadoras en todas aquellas materias e instrumentos que no sean competencia de La Superintendencia. Asimismo, se los obliga a respetar los criterios que la Superintendencia establezca en la forma de ejecutar la fiscalización cuando ésta delegue dicha facultad en los organismos sectoriales (Artículo 2 Ley 20.417). De esta manera la Superintendencia ejecutará directamente acciones de fiscalización y también organizará y coordinará las acciones fiscalizadoras de los organismos sectoriales respecto de los instrumentos de gestión ambiental a los que hace referencia el señalado artículo 2.

Respecto al ámbito de aplicación del nuevo sistema de fiscalización, éste se restringe a los instrumentos de fiscalización ambiental a que se refiere la Ley 20.417 y que coinciden con los definidos por la LBGMA y a los que en el futuro se establezcan en la ley (artículos 2, 3, 16 y 35 Ley 20.417). En efecto, la ley otorga competencia a La Superintendencia para fiscalizar las Resoluciones de Calificación Ambiental, las medidas de los Planes de Prevención y/o Descontaminación, el contenido de las Normas de Calidad Ambiental y Normas de Emisión y de los Planes de Manejo y de todos aquellos instrumentos de carácter ambiental que establezca la ley (artículo 2 Ley 20.417). Sin embargo, se dejan fuera del ámbito de acción de la Superintendencia, una serie de normas, a nuestro juicio de carácter netamente ambiental, por no poder encasillarlas en ninguno de los instrumentos de gestión ambiental a que se refiere la ley y por excluirlas expresamente la letra t) del artículo 3 de la Ley 20.417, la cual señala que a La Superintendencia le corresponde “*fiscalizar el cumplimiento de las demás normas e instrumentos de carácter ambiental, que no estén bajo el control y fiscalización de otros órganos del Estado*” y el artículo 35 de la misma norma, el que después de señalar respecto de que infracciones tendrá potestad sancionatoria la Superintendencia, excluye en su letra n) toda otra norma de carácter ambiental que ya tenga una sanción específica y que no corresponda a los instrumentos mencionados en dicho artículo¹¹².

¹¹²Artículo 35 Ley 20.417: “*Corresponderá exclusivamente a la Superintendencia del Medio Ambiente el ejercicio de la potestad sancionadora respecto de las siguientes infracciones:*”

La Ley 20.417 no deroga ninguna norma que otorgue competencias de inspección y sanción a los organismos sectoriales, sin perjuicio de que respecto de aquellos instrumentos de gestión ambiental aludidos en la Ley 20.417, deba entenderse que dichas competencias se

- a) El incumplimiento de las condiciones, normas y medidas establecidas en las resoluciones de calificación ambiental.*
- b) La ejecución de proyectos y el desarrollo de actividades para los que la ley exige Resolución de Calificación Ambiental, sin contar con ella. Asimismo, el incumplimiento del requerimiento efectuado por la Superintendencia según lo previsto en las letras i), j), y k) del artículo 3o.*
- c) El incumplimiento de las medidas e instrumentos previstos en los Planes de Prevención y, o de Descontaminación, normas de calidad y emisión, cuando corresponda.*
- d) El incumplimiento por parte de entidades técnicas acreditadas por la Superintendencia, de los términos y condiciones bajo las cuales se les haya otorgado la autorización, o de las obligaciones que esta ley les imponga.*
- e) El incumplimiento de las normas e instrucciones generales que la Superintendencia imparta en ejercicio de las atribuciones que le confiere esta ley.*
- f) Incumplir las medidas adoptadas por la superintendencia en virtud de lo dispuesto en las letras g) y h) del artículo 3o.*
- g) El incumplimiento de las leyes, reglamentos y demás normas relacionadas con las descargas de residuos líquidos industriales.*
- h) El incumplimiento de las Normas de Emisión, cuando corresponda.*
- i) El incumplimiento de los planes de recuperación, conservación y gestión de especies establecidos en la ley No 19.300.*
- j) El incumplimiento de los requerimientos de información que la Superintendencia dirija a los sujetos fiscalizados, de conformidad a esta ley.*
- k) El incumplimiento de los planes de manejo a que se refiere la ley No 19.300.*
- l) El incumplimiento de las obligaciones derivadas de las medidas provisionales previstas en el artículo 48.*
- m) El incumplimiento de la obligación de informar de los responsables de fuentes emisoras, para la elaboración del registro al cual hace mención la letra p) del artículo 70 de la ley No 19.300.*
- n) El incumplimiento cualquiera de toda otra norma de carácter ambiental que no tenga establecida una sanción específica”.*

encuentran tácitamente derogadas, por corresponder ahora a La Superintendencia, sin perjuicio de la facultad de ésta para delegar atribuciones en los organismos sectoriales.

De lo anteriormente expuesto podemos concluir que La Superintendencia tendrá competencia para fiscalizar el incumplimiento de toda la normativa aplicable en el marco de un proyecto o actividad que cuente con RCA, independiente de la naturaleza de dicha norma. Asimismo tendrá competencia respecto del incumplimiento de cualquier norma de emisión o calidad y cualquier medida de los Planes de Prevención y Descontaminación, independiente que el incumplimiento se produzca o no en el marco de un proyecto u actividad con RCA.

De esta forma, y en relación a los ejemplos de dispersión normativa, remisiones poco claras y superposiciones de competencias a que nos referíamos en el aparatado anterior, a propósito del modelo de fiscalización existente previo a la reforma, podemos señalar que tanto en materia de residuos líquidos como de emisiones atmosféricas se termina con la duplicidad o triplicidad de competencias, dado que una vez que entre en funcionamiento cabal La Superintendencia será dicha autoridad la única competente para fiscalizar los residuos y emisiones antedichos. Específicamente para el caso de Residuos Industriales Líquidos se establece expresamente la competencia privativa de La Superintendencia, aun cuando lo anterior no era necesario dado el carácter de norma de emisión que tiene la normativa que regula dichos residuos. Asimismo, en materia de competencias ambientales del SERNAGEOMIN, éstas quedarían de ahora en adelante supeditadas a las acciones de La Superintendencia, en la medida que se trate de infracciones a alguno de los instrumentos de gestión ambiental consagrados en la Ley 20.417.

En contraste, la reforma deja fuera del ámbito de fiscalización de La Superintendencia, la mayor parte de las infracciones a la normativa forestal referente protección de bosques y suelo por no corresponder a ninguno de los instrumentos de fiscalizables de la Ley 20.417, salvo que dicha infracción se refiera a las normas, condiciones o medidas establecidas en una RCA. Al respecto, cabe señalar que el principal instrumento del que se vale la normativa forestal son los planes de manejo, sin embargo, estos quedan fuera del objeto de fiscalización de la Superintendencia, la que sólo tiene competencia respecto de los planes de manejo de la LBGMA (artículo 35 letra k de la Ley

20.417) y no así respecto de los planes de manejo establecidos en el DL 2565 que sustituye el DL 701 sobre Fomento Forestal y los de la Ley de Bosque Nativo. Por ejemplo, si una persona tala ilegalmente un bosque de araucarias, declaradas monumento nacional por el DS N° 43/1990, el organismo competente para fiscalizar será por una parte la CONAF en lo referente a supervisión y los JPL en lo relativo a sanción.

Una situación similar ocurre con las infracciones que se comentan a la normativa pesquera, tanto a la Ley de Pesca como a sus decretos complementarios y a la Ley N° 20.256 que establece normas sobre Pesca Recreativa y N° 20.293 que Protege a los Cetáceos, normas que seguirán siendo fiscalizadas por el SERNAPESCA, la DIRECTEMAR y Carabineros de Chile y su incumplimiento sancionado por los Juzgados de Letras en lo Civil (JLC) y por los JPL, de acuerdo a lo dispuesto por la Ley de Pesca. La misma situación ocurre con la Ley N° 19.473 de Caza y su decreto complementario, DS N° 5/1998, infracciones cuya fiscalización, si no se refieren a normas, condiciones o medidas de alguna RCA, seguirán siendo de competencia del SAG, de Carabineros de Chile, de la Autoridad Marítima y del SERNAPESCA.

La normativa forestal, de pesca y caza antes aludida es, sin lugar a dudas, normativa de carácter ambiental, la cual tiene por objeto proteger recursos naturales renovables y cuyo objeto de protección es la biodiversidad, sin perjuicio de que además cumplan una finalidad de protección económica de los referidos recursos naturales. Sin embargo, el legislador las deja fuera del ámbito de protección de la Ley 20.417, en la medida que no enmarquen en una RCA. No comprendemos la razón de esta exclusión. En nuestro concepto no parece razonable que se dé un tratamiento jurídico diferente según el componente ambiental ni el instrumento de gestión de que se trate. No parece razonable que si alguien tala araucarias que están en el patio de su casa, dicha infracción deba ser sancionada por el JPL competente, mientras que si las mismas araucarias se talan en el marco de un proyecto que cuente con RCA, en el cual el titular se comprometió a no tocarlas y lo hace, fiscalice La Superintendencia, aplicando ambas instituciones sanciones distintas.

También quedan fuera del ámbito de aplicación, salvo que se trate de infracciones a la normas, medidas y condiciones de una RCA, la LGUC y su respectiva Ordenanza; el DFL

Nº 850 en lo referente las atribuciones de la Dirección de Vialidad; La Ley 17.288 que legisla sobre Monumentos Nacionales y que atribuye competencias al Consejo de Monumentos Nacionales; El DL Nº 3.557 Sobre Protección Agrícola que atribuye competencias al SAG; el DL Nº 2222 que Sustituye la Ley de Navegación y el DS Nº1/1992, Reglamento para el Control de Contaminación Acuática y que atribuyen competencias a DIRECTEMAR, entre otras.

Podemos concluir entonces, que el modelo de fiscalización de la Ley 20.417 no es un sistema único para todas las infracciones de carácter ambiental sino que tan solo para una parte de éstas. Por lo tanto, podemos hablar de la existencia de dos sistemas fiscalización, uno para las infracciones a la Ley 20.417 y los instrumentos de gestión ambiental ahí contemplados y otro para toda aquella normativa e instrumentos que se excluyen, infracciones que seguirán fiscalizándose por la misma normativa sectorial existente con anterioridad a la reforma, con sus mismas remisiones imprecisas y superposiciones de competencias, no cumpliéndose a cabalidad uno de los objetivos de esta reforma, cual era acabar con la dispersión y falta de uniformidad en la aplicación de la ley. A mayor abundamiento, cabe señalar que no sólo no se termina con la dispersión de la fiscalización sino que se introducen nuevas inconsistencias al sistema, como por ejemplo el hecho de que los planes de manejo de recursos naturales renovables tendrán dos sistemas de fiscalización diferentes, uno para aquellos que se creen en la marco de la LBGMA y otros para los regulados fuera de esa ley, como los de la Ley de Bosque Nativo y Fomento Forestal.

3 Componentes Ambientales

3.1 Situación previa a la reforma de la Ley 20.417

Respecto de la regulación que la normativa ambiental efectúa de los distintos componentes ambientales, cabe señalar que este modelo de fiscalización se caracterizaba por no contener una correlación clara entre organismo sectorial y componente ambiental y por no existir una lógica en virtud de la cual, cada componente ambiental sea de competencia de un

organismo sectorial exclusivamente, sino que por el contrario su fiscalización se reparte en una variedad de organismos o servicios públicos. Como se observa en la Tabla N° 4, de los catorce organismos sectoriales a que hacemos referencia en este trabajo, ocho de ellos intervienen de alguna manera en el proceso de fiscalización del componente ambiental agua. Algo similar ocurre con el componente ambiental suelo, en el cual intervienen seis organismo sectoriales. Si bien los ámbitos de competencia en teoría se encuentran diferenciados, en muchos casos se producen topes y superposiciones, como hemos visto a propósito de la descripción general de este modelo de fiscalización. Por otro lado, algunos de estos organismos sectoriales, tales como la Seremi de Salud, el SERNAGEOMIN y el SAG tienen competencias para fiscalizar casi todos los componentes ambientales, lo cual también genera superposiciones de competencias.

Tabla N°4: Relación componente ambiental y organismos sectoriales

Componente Ambiental	Organismo con competencia ambiental
Agua	SEREMI DE SALUD SERNAGEOMIN SERNAPESCA DIRECTEMAR Subsecretaría de Pesca Subsecretaría de Marina SAG SISS DGA DIRECTEMAR
Aire	SEREMIDE SALUD SEREMI MINTRATEL SERNAGEOMIN SAG

Suelo	SEREMIDE SALUD SEREMI MINVU SERNAGEOMIN SAG CONAF DIRECCIÓN DE VIALIDAD
Biodiversidad	SAG CONAF SERNAPESCA Subsecretaría de Pesca Subsecretaría de Marina DIRECTEMAR
Ordenamiento Territorial- Paisaje	Seremi MINVU Dirección de Vialidad
Patrimonio Histórico-Cultural	Consejo de Monumentos Nacionales

3.2 Situación Posterior a la reforma de la Ley 20.417

En relación a este punto, el análisis que corresponde realizar dice relación con la medida en la cual La Superintendencia absorberá atribuciones de los organismos sectoriales respecto de cada uno de los componentes ambientales. Para explicar este punto haremos un análisis separado de cada uno de los componentes ambientales considerados en este trabajo.

3.2.1 Componente Ambiental Agua:

En esta materia se mantienen en general las competencias de los mismos organismos señalados en la Tabla N° 4, salvo la supresión de las atribuciones que en materia de emisión de residuos líquidos le corresponden actualmente a la SISS, a la Seremi de Salud y a la DIRECTEMAR. En efecto, de acuerdo a lo dispuesto por la letra m) del artículo 3 de la Ley

20.417, será función de La Superintendencia fiscalizar el cumplimiento de las leyes, reglamentos y demás normas relacionadas con las descargas de residuos líquidos industriales¹¹³. De esta forma, normas tales como el DS N° 609 Norma de Emisión para la Regulación de Contaminantes Asociados a las Descargas de Residuos Industriales Líquidos a Sistemas de Alcantarillado o el DS N° 90 que establece la Norma de Emisión para la Regulación de Contaminantes Asociados a las Descargas de Residuos Líquidos a Aguas Marinas y Continentales Superficiales, serán fiscalizadas de ahora en más exclusivamente por La Superintendencia. Por otra parte, cualquier infracción en relación al componente ambiental agua, independiente de la clase de norma en la cual se encuentre contenida, que involucre las normas, condiciones y medidas establecidas en base a las cuales se aprobó una RCA, será competencia de la Superintendencia.

No obstante lo señalado, la Seremi de Salud seguirá teniendo todas aquellas facultades de carácter general que en materia de salud les confiere la ley, tales como las señaladas en el párrafo 1 del título II del CS, referido a las aguas y sus usos sanitarios. Así por ejemplo, la fiscalización del DS N° 735 de 1969 que aprueba el Reglamento de los Servicios de Agua Destinados al Consumo Humano, continuará siendo de competencia de la Seremi de Salud, dado que no se trata de una norma de emisión o descarga, sino relativa a las características que dichas aguas deben presentar.

La DIRECTEMAR, por su parte, conservará las competencias que se le atribuyen en materia de contaminación acuática (DL N° 2.222, Sustituye Ley de Navegación DS N° 1/1992 y Reglamento para el Control de la Contaminación Acuática). Lo mismo ocurrirá con la DGA, quien mantiene intactas sus atribuciones, dado que éstas no dicen relación con normas de emisión. Por su parte, La Subsecretaría de Pesca y Marina, mantienen sus

¹¹³ Artículo 2 Ley 18902: *“Corresponderá a la Superintendencia de Servicios Sanitarios la fiscalización de los prestadores de servicios sanitarios, del cumplimiento de las normas relativas a servicios sanitarios y el control de los residuos líquidos industriales que se encuentren vinculados a las prestaciones o servicios de las empresas sanitarias...”*

atribuciones referidas a la revocación de permisos y concesiones y que en nada se vinculan al actuar de La Superintendencia.

3.2.2 Componente Ambiental Aire:

En esta materia es donde probablemente se producen mayores cambios, ya que la mayoría de la legislación está constituida por normas de emisión, cuya fiscalización ahora corresponde a la Superintendencia. En materia de normas de emisión referidas a fuentes móviles, las competencias de supervisión que antes correspondían a los inspectores fiscales, municipales y Carabineros de Chile (artículo 4 de la de Tránsito) y las sancionatorias que correspondían a los JPL y al Ministerio de Transporte, de ahora en más se traspasan a La Superintendencia. Lo mismo ocurre en materia de normas de emisión de fuentes estacionarias (fijas), en las cuales la Seremi de Salud pierde su competencia inspectora y sancionadora, correspondiéndole ahora a La Superintendencia. No obstante, seguirán dichos organismos siendo competentes para fiscalizar el cumplimiento de otras norma referidas a contaminación atmosférica que no tienen el carácter de normas de emisión, tales como el DS N° 48/1984 que Aprueba el Reglamento de Calderas y Generadores de Vapor, que impone la obligación de inscribir las calderas en un registro que para este efecto deben llevar las Seremi de Salud o el Decreto N° 148/2005 que establece la Obligación de Declarar Emisiones para las Fuentes Estacionarias que indica.

Las competencias que en materia de emisiones atmosféricas que tiene el SAG, también se suprimirán, ya que todas son referidas a normas de emisión. Nos referimos al DS N° 165/1999 Norma de Emisión para la Regulación del Contaminante Arsénico Emitido al Aire, el DS N° 45/2007 que Establece Norma de Emisión para Incineración y Coincineración, y el DS N° 185/1991 que Reglamenta Funcionamiento de Establecimientos Emisores de Anhídrido Sulfuroso, Material Particulado y Arsénico en todo el territorio de la República. Asimismo las atribuciones generales que en relación al componente aire tiene el SERNAGEOMIN, derivadas del artículo 68 del Reglamento de Seguridad Minera, que prohíbe no mantener bajo permanente control las emisiones de contaminantes al ambiente, cuyos índices deban permanecer bajo las concentraciones máximas establecidas en la RCA, se termina completamente ya que su fiscalización corresponderá doblemente a La

Superintendencia tanto por referirse a Resoluciones de Calificación Ambiental como a normas de emisión.

3.2.3 Componente Ambiental Biodiversidad:

En esta materia se mantiene el mismo esquema anterior a la reforma de la Ley 20.417. Las facultades del SERNAPESCA, Subsecretaría de Pesca, Subsecretaría de Marina, la DIRECTEMAR, el SAG y la CONAF se mantienen tal cual existen hoy en día, sin que se le atribuya a La Superintendencia competencias en materia de pesca, caza y bosque, salvo en la medida que se trate del incumplimiento de normas, condiciones y medidas establecidas en la RCA.

3.2.4 Componente Ambiental Suelo:

La situación es muy similar a la del componente ambiental biodiversidad, ya que salvo que se trate de infracciones a normas, condiciones y medidas establecidas en la RCA los organismos sectoriales siguen manteniendo sus antiguas facultades. La Seremi de Salud seguirá siendo competente para fiscalizar el DS N° 189/2005, Reglamento sobre Condiciones Sanitarias y de Seguridad Básicas en los Rellenos Sanitarios, el SERNAGEOMIN para fiscalizar DS N° 248/2006, Reglamento para la Aprobación de Proyectos de Diseño, Construcción, Operación y Cierre de los Depósitos de Relaves, el SAG para fiscalizar la Ley de Bosques y el DL N° 3.557 que Establece Disposiciones sobre Protección Agrícola y el MINVU para fiscalizar el cumplimiento de la LGUC.

3.2.5 Componente Ordenamiento Territorial y Paisaje:

Al igual que en materia de biodiversidad y suelo, las competencias que al respecto tiene el MINVU tampoco se modifican, en la medida que no se trate de infracciones anormas, condiciones y medidas establecidas en una RCA.

3.2.6 Componente Patrimonio Histórico-Cultural:

En esta materia, el CMN seguirá siendo el organismo competente para inspeccionar y los JLC para sancionar el cumplimiento de la LeyN° 17.288, que Legisla sobre Monumentos Nacionales, salvo que el incumplimiento esté vinculado a normas, condiciones o medidas establecidas en una RCA.

4 Clases de Inspecciones

4.1 Situación anterior a la reforma de la Ley 20.417

Como señalamos en el primer capítulo, entendemos por supervisión del cumplimiento aquel acto o serie de actos mediante los cuales la autoridad inspecciona y verifica la implementación de los requisitos ambientales, recolecta información y analiza el estado de cumplimiento por parte de la comunidad reglada.

La característica principal en esta materia es la escasa presencia de instrumentos destinados a supervisar e inspeccionar el cumplimiento de la ley ambiental. En general, la normativa se remite a señalar cuál es el órgano o servicio competente para efectuar la supervisión e inspección del cumplimiento de la norma, sin señalar los instrumentos de que deberá valerse para hacerlo. En efecto, muy pocos organismos sectoriales cuentan con un catálogo específico de potestades para supervisar e inspeccionar el cumplimiento de la ley. Tan sólo la Seremi de Salud, la SISS y el SERNAPESCA, en las leyes y decretos que les atribuyen competencias, establecen un listado definido de atribuciones para fiscalizar la normativa que les corresponde¹¹⁴. También a la CONAF se le atribuyen algunas potestades

¹¹⁴El Código Sanitario señala que Seremi de Salud podrá: Solicitar de las autoridades, instituciones públicas o privadas o individuos particulares los datos y cooperación que estime convenientes para el mejor ejercicio de sus atribuciones. Los datos o cooperación deben ser proporcionados en el plazo

fiscalizadoras, como la posibilidad de ocupar fotografía aérea o sensores remotos o pedir auxilio de la fuerza pública para entrar a los predios, sin que esto, a nuestro entender, constituya un catálogo de potestades específicas que definan a ciencia cierta los márgenes de la actividad inspectiva de dicho organismo. El DL N° 2.222, que Sustituye la Ley de Navegación, tuvo también la intención de regular la materia, al señalar que un reglamento determinará la forma como la DIRECTEMAR realizará las referidas labores de fiscalización, sin embargo esto parece no haberse concretado ya que fue imposible encontrar dicho decreto¹¹⁵.

Por otra parte, nuestra legislación ambiental carece de instrumentos destinados a la planificación y definición de objetivos y metodologías de las inspecciones, siendo una

prudencial que el Director del Servicio señale; Practicar la inspección y registro de cualquier sitio, edificio, casa, local y lugares de trabajo, sean públicos o privados; Requerir el auxilio de la fuerza pública a la unidad de Carabineros más cercana, quienes estarán obligados a proporcionarla; Investigar y tomar declaraciones necesarias para el esclarecimiento de los hechos relacionados con las leyes, reglamentos y resoluciones sanitarias y; Retirar de las aduanas y de los sitios en que se elaboren, distribuyan o expendan, aquellas muestras que fuere necesario examinar, sin necesidad de pago (artículo 12 DFL N° 1/2005, Fija Funciones, Organización y Atribuciones del Ministerio de Salud). Por su parte la Ley de Pesca establece que SERNAPESCA podrá: Registrar plantas de transformación de especies hidrobiológicas y todo tipo de vehículos, envases, o elementos que hayan servido para cometer infracciones. En el evento de oposición al registro, SERNAPESCA podrá requerir el auxilio de la fuerza pública; Controlar la calidad sanitaria de los productos de importación y exportación; Adoptar las medidas necesarias para evitar la internación al territorio nacional, de sustancias que afecten o puedan afectar los recursos o los productos hidrobiológicos; Registrar bodegas y centros de distribución y consumo; Requerir y examinar documentación relacionada con la actividad (ejemplo: cuentas, archivos, órdenes de embarque); Requerir los antecedentes y aclaraciones necesarias; Requerir bajo declaración jurada, informes extraordinarios de producción y declaraciones de stock de los recursos elaborados y de los productos derivados de ellos; Proceder a la colocación de sellos en containers, objetos, vehículos o lugares sujetos a fiscalización (artículo 122 Ley de Pesca)

¹¹⁵ El DS N°1/1992, Reglamento para el control de la contaminación acuática no se refiere al tema.

excepción el DS N° 1, Reglamento para el Control de la Contaminación Acuática, el cual define la periodicidad con la cual se deben efectuar aquellas a los buques y artefactos navales, diferenciando entre inspecciones iniciales, anuales, intermedias, periódicas, y extraordinarias. Asimismo, la legislación guarda silencio en relación a la recomendación emanada de la experiencia comparada respecto de la necesidad de priorizar las acciones de fiscalización en aquellas instalaciones, establecimientos o proyectos más riesgosos debido a la peligrosidad de sus emisiones o a su historial de cumplimiento.

Las inspecciones en este modelo de fiscalización se caracterizan también por la casi absoluta hegemonía que tienen las fiscalizaciones efectuadas directamente por la autoridad, encontrándose muy pocos casos de consagración a nivel legal de delegación de potestades de fiscalización a terceros, sea que estos fueran los propios destinatarios de la norma o terceros acreditados para ello. En materia de automonitoreo existen tres materias en las cuales se establece como instrumento de fiscalización los autoreportes. Se trata de la Ley 18.902 que crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios, de la Ley de Pesca y el DS 138/2005 sobre Declaración de Emisiones de Contaminación Atmosféricos.

En materia de servicios sanitarios la Ley 18.902, se refiere expresamente a los informes de autocontrol que deben presentar las entidades fiscalizadas, sancionándose la entrega de información falsa o manifiestamente errónea. Por su parte, la Ley de Pesca en sus artículos 63 y siguientes, establece la obligación de los armadores pesqueros industriales y artesanales que realicen actividades pesqueras extractivas de cualquier naturaleza, de informar al SERNAPESCA, al momento de su desembarque, sus capturas por especie y área de pesca, en la forma y condiciones que fije se fije por reglamento. Además se establece la obligación de informar respecto del abastecimiento de recursos hidrobiológicos y de los productos finales derivados de ellos, en las condiciones que fije por reglamento, a las personas que realicen actividades de procesamiento o transformación y de comercialización de recursos hidrobiológicos y las que realicen actividades de acuicultura. Además se establece un sistema de posicionamiento automático de naves pesqueras y de investigación pesquera en el mar.

En esa misma línea, el DS 138/2005 sobre Declaración de Emisiones de Contaminación Atmosféricas, establece el deber de declarar anualmente, para las fuentes emisoras que indica. En este caso, no obstante, tratarse técnicamente de casos de automonitoreo, ya que son los propios destinatarios quienes deben proporcionar la información necesaria a la autoridad, el hecho de tratarse de una obligación anual disminuye un tanto su importancia como instrumento de supervisión del cumplimiento.

En materia de delegación de facultades de fiscalización a entidades privadas la situación es más precaria aún, sin embargo nos parece interesante destacar lo que al respecto hace la nueva Ley de Bosque Nativo, la cual da un paso en la materia, consagrando la institución de los acreditadores forestales. Se trata de personas naturales o jurídicas, que colaboran con la CONAF en el ejercicio de las tareas de fiscalización, estando habilitados para certificar que los datos consignados en los planes de manejo correspondan a la realidad, y la correcta ejecución de las actividades comprometidas en el plan de manejo para obtener las bonificaciones a que se refiere esa misma ley y el DL N° 2465, que sustituye DL N° 701.

Respecto de aquellos instrumentos que en el primer capítulo denominamos instrumentos indirectos de fiscalización (monitoreos de calidad ambiental de zonas geográficas específicas, presencia permanente de la autoridad en las instalaciones fiscalizadas, fomento del rol de la policía y canales adecuados para la realización de denuncias ciudadanas), podemos decir que su presencia también es escasa. Las normas de calidad ambiental tienen muy poco desarrollo, siendo un instrumento muy poco extendido¹¹⁶.

¹¹⁶Algunas normas de calidad son las siguientes: [DS N° 144 Norma primaria aguas marinas](#); [Norma de Calidad Primaria de Aire para Monóxido de Carbono - CO \(2002\)](#); [Norma de Calidad Primaria para Dióxido de Azufre - SO₂ \(2002\)](#); [Norma de Calidad Primaria de Aire para Ozono - O₃ \(2002\)](#); [Norma de Calidad Primaria para Dióxido de Nitrogeno - NO₂ \(2002\)](#); [Norma de Calidad Primaria para Material Particulado Respirable - MP10 \(1998\)](#); [Norma de Calidad Primaria para Plomo en el Aire \(2000\)](#); [Norma de Calidad Secundaria para Material Particulado Sedimentable en la cuenca del río Huasco III Región \(1992\)](#)

En relación al rol de carabineros, si bien es cierto que varias de las normas analizadas y expuestas en el anexo 1, le atribuyen competencias fiscalizadoras, se los define como un órgano colaborador y no se distinguen cuáles son sus atribuciones en relación a las que corresponden a los organismos sectoriales. Por último, en relación a las denuncias ciudadanas, si bien la ley utilizaba frecuentemente el término “denuncia” lo hacía para referirse, en la mayoría de los casos, a las denuncias que los propios inspectores encargados de supervisar deben hacer a las autoridades encargadas de sancionar y no con la intención de destacar el rol que la denuncia ciudadana debe cumplir en la fiscalización ambiental. Por el contrario, en los casos en que se refiere a ellas, lo hace para autorizarlas, generando la impresión de que no siempre lo están. Así por ejemplo, el Art. 20 inc. 2° de la LGUC señala que *“La municipalidad que corresponda, la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo respectiva o cualquier persona podrán denunciar ante el Juzgado de Policía Local correspondiente”* y el artículo 45 de la Ley de Caza, el cual señala que se concede acción pública para denunciar las infracciones a la presente ley y su reglamento. Una excepción la constituye la Ley N° 17.288, Legisla sobre Monumentos Nacionales, la que concede acción popular para denunciar toda infracción a la ley, indicándose que el denunciante recibirá como premio, el 20% del producto de la multa que se aplique.

Como puede observarse, en materia de instrumentos de inspección y supervisión, este modelo es bastante pobre, destacándose casos aislados, en normativa específica, que hace avances en la materia.

4.2 Situación Posterior a la reforma de la Ley 20.417

En esta materia, la Ley 20.417 realiza aportes significativos, ya que establece un sistema de inspección general para los cuatro instrumentos de gestión ambiental que quedan bajo la competencia de La Superintendencia, eliminándose en una buena parte los vacíos del modelo anterior.

En relación a los instrumentos que quedan dentro del ámbito de aplicación de la Ley 20.417, podemos señalar que existirá un predominio de las inspecciones planificadas, en el cual La Superintendencia tendrá la titularidad de la potestad de inspección del cumplimiento

de las normas, condiciones y medidas establecidas en las RCA, del contenido de las normas de calidad y emisión, de los Planes de Prevención y Descontaminación y Planes de Manejo de la LBGMA. En términos metodológicos, de planificación y definición de objetivos, este modelo de inspección y supervisión del cumplimiento de la ley ambiental, se basa en los denominados programas y subprogramas de fiscalización, que no son más que una planificación anual de actividades de fiscalización a efectuarse. Deberá haber programas de fiscalización de las RCA de cada región, de los Planes de Prevención y/o Descontaminación para las regiones en que ellos operen y para las Normas de Calidad y Emisión de cada región. Además se contempla la posibilidad que existan otros programas y subprogramas, que de conformidad a instrucciones de La Superintendencia y a la normativa ambiental puedan dar origen a actividades de fiscalización. Además de los programas, deberán establecerse, también anualmente, subprogramas de fiscalización, respecto de cada uno de los instrumentos aludidos, identificando las actividades de fiscalización que le corresponderán a cada órgano o servicio sectorial competente (artículo 16 Ley 20.417).

Los organismos sectoriales con competencias fiscalizadoras también participan en el proceso de elaboración de programas y subprogramas de fiscalización. En efecto, La Superintendencia les solicitará informes acerca de las prioridades de fiscalización que hubieren definido y las propuestas de programas y subprogramas serán sometidas a consulta a aquellos organismos y servicios que La Superintendencia estime pertinentes. Los programas y subprogramas de fiscalización deben garantizar la participación tanto de la Superintendencia como de los organismos sectoriales en las labores de fiscalización y la debida coordinación entre todos ellos (Artículo 17 Ley 20.417).

Sin perjuicio que los programas y subprogramas sean el instrumento de inspección y supervisión predominante, la Ley 20.417 también contempla la facultad de La Superintendencia para disponer inspecciones no contempladas en ellos, o sea, inspecciones no planificadas, en casos de incumplimientos o infracciones de su competencia, facultad que permitirá hacer frente a aquellas situaciones de urgencia no contempladas en los programas (artículo 19 Ley 20.417).

Las inspecciones, mediciones y análisis que realicen tanto La Superintendencia como los organismos sectoriales para cumplir con los programas y subprogramas de fiscalización, deben regirse por las directrices e instrucciones técnicas que a este respecto dicte La Superintendencia. Ambos deberán informar mutuamente de las inspecciones, mediciones y análisis llevados a cabo manera de evitar la duplicidad de funciones (artículos 22, 23, 24 y 25 Ley 20.417).

Bajo este modelo y respecto de los instrumentos que aquel cubre, en el ejercicio de las labores de fiscalización los funcionarios de La Superintendencia gozan de una amplia gama de facultades: ingresar a inmuebles, establecimientos o recintos públicos o privados, tomar muestras y registros, levantar actas y dejar testimonios y proceder a la ejecución de cualquier otra medida tendiente a hacer constar el estado y circunstancias de la actividad fiscalizada, pudiendo solicitar el auxilio de la fuerza pública la cual podrá actuar con descerrajamiento si fuere necesario.

Por otra parte, la Ley 20.417 consagra a nivel legal de facultad de La Superintendencia de delegar potestades fiscalizadoras en manos de terceros independientes a la administración del Estado. Como señalamos en el primer capítulo, la anterior era una de las recomendaciones más destacadas de la doctrina extranjera y que se encuentra totalmente ausente en el modelo de fiscalización previo a la reforma. En efecto, el artículo 3 letra c) de la Ley 20.417, señala que le corresponde a La Superintendencia contratar las labores de inspección, verificación, mediciones y análisis a “*terceros idóneos debidamente certificados*”. Un reglamento deberá regular los requisitos y procedimientos para la certificación, autorización y control de estas entidades y sus inspectores. Se señala además, que los proyectos o actividades inspeccionados por estas entidades tendrán derecho a un certificado, cuyas características y vigencia se definirán por La Superintendencia de acuerdo a las normas señaladas en el reglamento.

Vinculado a este punto, el modelo de fiscalización posterior a la reforma considera, un Mecanismo de Evaluación y Certificación de Conformidad respecto de la normativa ambiental aplicable y del cumplimiento de las condiciones de una autorización de funcionamiento ambiental. (Artículo 3 letra p) de la Ley 20.417). Esta norma viene a consagrar a nivel legal una práctica habitual dentro del SEIA que consiste en condicionar la aprobación de ciertos proyectos, por lo general de gran magnitud, a la contratación de un sistema de Auditoría Ambiental Independiente que constate el cumplimiento permanente de la normativa, condiciones y medidas establecidas en la RCA. El certificado que se otorgue a los sujetos fiscalizados por las entidades certificadoras constituirán prueba suficiente del cumplimiento de la normativa y de los hechos vinculados a ella que fueron certificados, no pudiendo iniciarse procedimientos sancionatorios por los hechos objeto de la certificación. Un reglamento será el encargado de regular este sistema así como los requisitos de las personas naturales y jurídicas que quieran ejercer dicha labor (Artículo 27 Ley 20.417).

En materia de automonitoreos y autoreportes, aun cuando no se utilizan estos vocablos, también se encuentran consagrados como técnica de inspección. En efecto La Superintendencia puede ordenarlos en base a la letra e) del Artículo 3 de la Ley 20.417, el que señala que dicha institución podrá requerir de los sujetos sometidos a su fiscalización las informaciones y datos que sean necesarios para el debido cumplimiento de sus funciones. Además, para efectos de mantener el Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental, al que nos referiremos más adelante, los sujetos de fiscalización deberán proporcionar a la Superintendencia los resultados de las mediciones, muestreos y análisis establecidos en los Planes de Prevención y/o Descontaminación; los antecedentes y datos sobre mediciones, análisis y pruebas que los titulares de proyectos o actividades deban realizar conforme a sus respectivas RCA y los antecedentes y datos sobre mediciones análisis y pruebas que los titulares de las fuentes deban realizar de conformidad a las normas de calidad y emisión (letras e), f), g) y h) del Artículo 32 de la Ley 20.417.

En relación a los instrumentos indirectos de fiscalización a que hacíamos alusión más arriba, la Ley 20.417 en su artículo 21 establece como derecho ciudadano la posibilidad de denunciar ante La Superintendencia el incumplimiento de los instrumentos de gestión ambiental por ella cubiertos. Lo interesante de esta norma es que La Superintendencia se encuentra obligada a informar los resultados de la denuncia en un plazo no superior a 60 días hábiles. El poder que cobra la denuncia en esta nueva ley es mucho mayor y es de esperar que incentive la fiscalización ciudadana. Además, en el caso de iniciarse un proceso sancionatorio producto de la denuncia, el denunciante pasará a tener la calidad de interesado. Nos parece positiva la consagración de este derecho ciudadano, ya que va en la línea de lo señalado por la doctrina comparada, en orden a involucrar a la ciudadanía activamente en la fiscalización ambiental.

Respecto de todas aquellas materias e instrumentos que quedan fuera del ámbito de aplicación de la reforma de la Ley 20.417, se mantiene intacto el sistema de inspección del modelo anterior a la reforma, debiendo cada organismo sectorial regirse por su propia normativa para efectos de llevar a cabo las inspecciones y supervisiones a que los obliga la ley, las cuales, como señalábamos, se caracterizar por estar muy poco reguladas.

5 Clases de sanciones

En este apartado veremos los tipos de sanciones contempladas tanto en el modelo de fiscalización anterior como posterior a la reforma de la Ley 20.417, así como la forma o medida que cada uno de estos modelos contempla, como paso previo la posibilidad de no aplicar ninguna sanción si las circunstancias lo ameritan, distinguiendo por tanto entre vías represivas y no represivas de aplicación de la ley.

5.1 Vías no represivas de aplicación de la ley

Como señalamos en el primer capítulo, no siempre la imposición de medidas coercitivas es la respuesta más adecuada a las necesidades sociales de protección al medio ambiente. Habrán ocasiones en las cuales la solución óptima sean condonar la infracción, sea porque la gravedad de ésta no amerite que el Estado gaste recursos en su persecución o porque se trata de una primera infracción y el infractor se muestra dispuesto a corregir la situación. En efecto, siempre habrá un grupo de incumplidores que una vez notificados de su infracción procederán a cumplir voluntariamente, sin que sea necesario llegar a la aplicación de medidas coercitivas. A continuación señalaremos la forma en que cada uno de los modelos de fiscalización aborda este tema.

5.1.1 Situación previa a la reforma de la Ley 20.417

En esta materia, no existe mayor regulación al respecto. No existe ninguna norma que autorice explícitamente a condonar infracciones, sin perjuicio que esta situación sea de común ocurrencia en la práctica. En general, la normativa ambiental estudiada en este trabajo, se limita a imponer como sanción de menor intensidad la amonestación, que si bien no se traducen en una carga concreta para el infractor si es considerada por nuestro ordenamiento jurídico como una sanción¹¹⁷.

5.1.2 Situación posterior a la reforma de la Ley 20.417

En esta materia, respecto de los instrumentos y materias que son de competencia de La Superintendencia, La Ley 20.417 avanza positivamente, consagrando la institución de la **autodenuncia**, que consiste, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 41 de la señalada ley, en la obligación que tiene La Superintendencia de eximir del monto de la multa al infractor que concurra a sus oficinas, por primera vez y denuncie estar cometiendo cualquier infracción de

¹¹⁷ En ese sentido ver artículo 64 de la LBG, 77 del CS y 18 y 19 de la Ley N° 18.287 de procedimiento ante los JPL, todas normas que establecen como sanción la amonestación.

aquellas establecidas en la Ley 20.417 y cuando ejecute íntegramente un programa de cumplimiento, caracterizado por el artículo 42 de la misma ley. En el caso que se trate de una segunda y tercera autodenuncia se rebajará la multa en un 75% y 50% respectivamente. Se establece que estas exenciones sólo procederán cuando el infractor suministre información precisa, verídica y comprobable y ponga fin de inmediato a la infracción. En el caso que la Superintendencia haya ya iniciado investigación, la autodenuncia aludida, no producirá ninguno de los efectos arriba señalados.

Se hacía indispensable que la ley transparentara esta situación, brindando criterios para que la decisión de amnistiar se hiciera respetando el principio de igualdad que debe primar en la aplicación de la ley. De esta forma, es de esperar que la autodenuncia se convierta en un mecanismo que evite mayor producción de daños ambientales y a su vez, libere de costos de fiscalización al Estado, en la medida que será el propio infractor quien denunciará su infracción y presentará un programa de cumplimiento. Por otra parte, nos parece que al consagrarse la institución de la autodenuncia, el legislador está reconociendo expresamente que lo que busca con esta nueva ley no es incrementar los niveles de sanción y castigos por incumplimiento, sino que incentivar al cumplimiento de manera voluntaria, evitando así la producción de daños al medio ambiente, que como señalamos, debe ser el objetivo que vaya detrás de toda estrategia de fiscalización.

5.2 Vías Represivas de aplicación de la ley

5.2.1 Sanciones Monetarias

5.2.1.1 Situación previa a la reforma de la Ley 20.417

En el modelo de fiscalización previo a la reforma de la Ley 20.417 las sanciones monetarias constituyen la columna vertebral del sistema, teniendo las otras sanciones una presencia e importancia minoritaria. Además, y no obstante este predominio, los montos parecen no ser los apropiados para el cumplimiento de los objetivos de aplicación de la ley. En efecto y como ya explicamos en el primer capítulo, lo relevante no es el monto en sí

mismo, sino que a través de la imposición de la multa se cumplan los propósitos para los cuales ha sido dictada la ley, debiendo considerarse para la determinación del monto los siguientes aspectos:

- Los daños producidos al medio ambiente y los costos de repararlo.
- Restituciones a las comunidades afectadas por el incumplimiento, por concepto de los daños realizados a instalaciones comunitarias o a la pérdida de aquellas circunstancias gratas o favorables más generales.
- Cantidades ahorradas o sumas ganadas por el infractor debido a su incumplimiento.
- Una cantidad por concepto de sanción o penalidad.

En el caso chileno, sin entrar a catalogar lo alto o bajo de las multa, podemos afirmar que salvo algunas excepciones, no existen criterios que permitan concluir que se están aplicando, al momento de imponer una multa, los aspectos arriba enunciados, lo cual genera un sentimiento permanente en la comunidad relativo a la insuficiencia de las multas para satisfacer los objetivos de protección del medio ambiente. Dada esta ausencia de criterios, podemos concluir que el aspecto dominante al momento de imponer una sanción es la retribución social, esto es, el castigo de la sociedad al infractor por consideraciones morales.

En conclusión nuestro sistema sancionatorio se limita a imponer una serie de multas, sin que tras ellas se pueda observar que subyace la idea de protección al medio ambiente. Por otra parte, y sin perjuicio que el monto de las multas no debe ser analizado aisladamente, sino que considerando aspectos propios de cada sociedad, economía e infracción en particular, es evidente, tal como se puede observar en la Tabla N° 5, que en muchos casos los montos máximos son irrisorios. Así por ejemplo, resulta dudoso que con 20 UTM, que es el monto máximo por infracciones a la Ley de Bosques se pueda reparar el medio ambiente dañado, efectuar restituciones a las comunidades, quitarle al infractor el beneficio económico que generó con la infracción y además penalizarlo por aquella.

5.2.1.2 Situación posterior a la reforma de la Ley 20.417

En esta materia, la Ley 20.417 avanza significativamente respecto de los instrumentos que quedan bajo su fiscalización. Por un lado se aumenta considerablemente el monto de las multas(hasta diez mil UTA), y por otro se señalan criterios claros a tener en consideración al momento de determinarlas. Respecto a este último punto, el artículo 40 de la Ley 20.417 señala una serie de circunstancias, entre las cuales aparece el daño causado al medio ambiente, el beneficio económico obtenido por el infractor y la intencionalidad con la que actuó éste, respetándose en general aquellas circunstancias que de acuerdo a la doctrina comparada se deben considerar al momento de determinar la el monto de la multa¹¹⁸. Por su parte, los instrumentos y normativa fuera del ámbito de fiscalización de La Superintendencia seguirán regidas por lo dispuesto en la normativa sectorial, de acuerdo a lo dispuesto en la Tabla N° 5.

¹¹⁸ Artículo 40.- *Para la determinación de las sanciones específicas que en cada caso corresponda aplicar, se considerarán las siguientes circunstancias:*

- a) La importancia del daño causado o del peligro ocasionado.*
- b) El número de personas cuya salud pudo afectarse por la infracción.*
- c) El beneficio económico obtenido con motivo de la infracción.*
- d) La intencionalidad en la comisión de la infracción y el grado de participación en el hecho, acción u omisión constitutiva de la misma.*
- e) La conducta anterior del infractor.*
- f) La capacidad económica del infractor.*
- g) El cumplimiento del programa señalado en la letra r) del artículo 3°.*
- h) El detrimento o vulneración de un área silvestre protegida del Estado.*
- i) Todo otro criterio que, a juicio fundado de la Superintendencia, sea relevante para la determinación de la sanción.*

5.2.2 Unidad en la que se expresan las multas

5.2.2.1 Situación previa a la reforma de la Ley 20.417

En esta materia existe un gran desorden y falta de uniformidad. Si bien existe un cierto predominio de la UTM, como puede observarse en la Tabla N° 5, nuestro ordenamiento jurídico además contempla la UTA, los pesos chilenos, los pesos oro y los Sueldos Vitales Mensuales (SVM), lo cual hace muy difícil comparar los montos de todas ellas.

5.2.2.2 Situación posterior a la reforma de la Ley 20.417

Respecto de las infracciones que quedan dentro de su ámbito de competencia de La Superintendencia, la unidad a aplicarse será la UTA. Respecto de los instrumentos fuera de su ámbito de competencia se mantiene lo señalado en las leyes y normas que establecen la multa, manteniéndose la disparidad señalada, pudiendo por ejemplo la DIRECTEMAR imponer sanciones en pesos oro y el SAG en sueldos vitales mensuales.

5.2.3 Destino de las multas

5.2.3.1 Situación previa a la reforma de la Ley 20.417

Como se puede observar en la Tabla N° 5, en general el monto de las multas va a arcas generales del Estado y a la Municipalidad respectiva en ciertos casos. Existen tres casos en los que las sumas recaudadas van al propio organismo fiscalizador. Se trata de las multas que aplican la Seremi de Salud, el CMN y la Dirección de Vialidad.

5.2.3.2 Situación posterior a la reforma de la Ley 20.417

Respecto a las infracciones que serán de competencia de La Superintendencia, los montos de las multas, irán en beneficio fiscal. Respecto a los instrumentos y normas fuera del ámbito de aplicación de la Ley 20.417, los montos irán destinados a los organismos que señalen sus propias leyes.

En relación a este punto, queremos llamar la atención sobre la opción por la que optó el legislador, en orden a establecer el beneficio fiscal de los montos de las multas. Sin perjuicio que comprendemos lo complejo que resulta hacer beneficiarios del monto de las sanciones a los propios organismos sectoriales, por el incentivo perverso que esto significa, queremos señalar que no nos parece la mejor opción el hacer beneficiario de las multas al fisco, al menos no respecto del total de ellas. Creemos que sería positivo, para el cumplimiento de los propósitos de aplicación de la ley, tales como reparar el medio ambiente dañado y efectuar restituciones de carácter general a las comunidades afectadas por la infracción, que parte de los fondos fueran destinados a un fondo con tal fin. Tal como lo señalamos en el primer capítulo, al ir la totalidad de los dineros a arcas del Estado, es probable que la comunidad vea diluirse la responsabilidad del infractor al no plasmarse en hechos concretos en pos de proteger el medio ambiente afectado.

5.2.4 Mecanismos de registro y seguimiento del pago de las multas

5.2.4.1 Situación previa a la reforma de la Ley 20.417

En términos generales podemos señalar que la ley contempla mecanismos para efectos que el infractor acredite el pago de la multa impuesta y para apercibirlo a que cumpla. Incluso en varios casos se establece la posibilidad de apercibir por medio de prisión o arresto, especialmente cuando las potestades sancionatorias recaen sobre los Tribunales de Justicia. Así respecto de las infracciones que son competencia de los JPL (por ejemplo infracciones a la LGUC, a la Ley de Bosque Nativo y normas de emisión de fuentes móviles), los artículos 22 y 23 de la Ley 18.287, de la Ley de Procedimiento Ante los Juzgados de Policía Local, señalan que las multas deberán ser pagadas en la Tesorería Municipal. En el evento que esto no se realice, el Tribunal puede decretar por vía de sustitución y apremio, alguna de las siguientes medidas contra el infractor: reclusión nocturna, reclusión diurna o reclusión de fin de semana. Tratándose de multas superiores a 20 UTM, tales medidas no obstarán al ejercicio de la acción ejecutiva. Asimismo, respecto de las infracciones que son de competencia de los JLC y de los JPL por infracciones a la Ley de Pesca, se establece que las multas deberán enterarse en la Tesorería Comunal correspondiente dentro del plazo de diez días. Si transcurridos cinco días no estuviere

acreditado el pago de la multa se despachará orden de arresto en contra del infractor. Este apremio será acumulativo con el apremio de prisión. Si el sentenciado no tuviere bienes para satisfacer la multa impuesta, sufrirá la pena de reclusión, regulándose un día por cada UTM, sin que ella pueda exceder de seis meses (artículo 125 de la Ley de Pesca).

Respecto de las infracciones que son de competencia de organismos o servicios públicos, tanto la Seremi de Salud, como el SAG y la SISS disponen de atribuciones suficientes para exigir el pago de la multa por medio de apercibimientos. Respecto a las atribuciones de la Seremi de Salud, cabe señalar que de acuerdo a los artículos Art. 168 y 169 del CS, los infractores a quienes se les aplicare multa, deberán acreditar su pago ante la autoridad sanitaria que los sancionó dentro del plazo de 5 días hábiles contado desde la notificación de la sentencia, si esto no se hace el infractor sufrirá por vía de sustitución y apremio, un día de prisión por cada décimo de UTM que comprenda la multa impuesta. Para llevar a cabo esta medida la Seremi solicitará del intendente o gobernador respectivo el auxilio de la fuerza pública. Por su parte, respecto de atribuciones del SAG, dentro del plazo de 10 días hábiles desde que la resolución respectiva quede ejecutoriada, el infractor condenado a pagar una multa deberá acreditar antedicha institución el pago de la misma, bajo apercibimiento de sufrir, por vía de apremio, un día de prisión por cada 3 UTM a que haya sido condenado, no pudiendo exceder de 30 días. Si transcurridos 5 días desde el vencimiento del plazo el infractor no hubiere pagado la multa, el Director Regional correspondiente podrá solicitar al tribunal respectivo el auxilio de la fuerza pública para hacer efectivo el apremio (Art. 20 Ley N° 18.755). Asimismo las resoluciones ejecutoriadas que apliquen multas tendrán mérito ejecutivo para hacer efectivo el pago de las mismas (Art. 22 Ley N° 18.755).

Por último, en relación a la SISS se establece que las multas impuestas deben pagarse en la Tesorería General de la República, dentro del plazo de 10 días contado desde la fecha de notificación de la resolución respectiva (Art. 12 inc. 2° Ley N° 18.902). Si la multa no ha sido pagada y es exigible por haber transcurrido el plazo para reclamar de ella, o exista sentencia ejecutoriada que rechace el reclamo, la SISS puede demandar ejecutivamente al infractor ante el Juzgado de Letras de Turno en lo Civil de Santiago. La resolución que aplica la sanción tiene por sí sola mérito ejecutivo (Art. 14 Ley N° 18.902).

En materia de existencia de mecanismos a nivel legal que establezcan la obligación de los organismos y servicios a quienes corresponde la fiscalización de llevar un registro que dé cuenta del historial de cumplimiento de los destinatarios de la multa, cabe señalar que durante la investigación realizada no se encontró ninguna norma en ese sentido, por lo cual podemos afirmar que existe una completa despreocupación del legislador respecto al tema. Lo anterior es sin perjuicio de que algunos servicios lleven internamente y fuera de las obligaciones que la ley les impone algunos registros, materia objeto de otras investigaciones que conforman este proyecto.

5.2.4.2 Situación posterior a la reforma

Respecto de las infracciones que serán de competencia de la Superintendencia, se establece que el pago de las multas deberá ser efectuado en la Tesorería General de la República dentro del plazo de diez días desde la fecha de la notificación de la resolución y deberá ser acreditado ante La Superintendencia, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que debió ser pagado (artículo 45 Ley 20.417). Las normas e instrumentos fuera del ámbito de competencia de la Superintendencia seguirán rigiéndose por su propia normativa sectorial.

Respecto del registro propiamente tal de las multas que le corresponderá aplicar a La Superintendencia, cabe señalar que la Ley 20.417 establece un Sistema de Información de Fiscalización Ambiental, el cual deberá contemplar los procesos sancionatorios incoados respecto de cada actividad, proyecto y sujeto fiscalizado y sus resultados (artículo 31 Letra c). A este sistema de información nos referiremos más adelante a propósito de la publicidad de las acciones de fiscalización.

Tabla N° 5: Sanciones Monetarias establecidas en la legislación chilena

Ley	Sanciones Monetarias (Multas mínimas y máximas, se incluyen montos)	Unidad de la multa	Destino de la multa	Apremios en caso de no pago
DFL N° 725 de 1967. Código Sanitario	1/10 a 2.000 UTM	UTM	Subsecretaría de Salud Pública	SI
Ley N° 18.902. Crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios	51 a 2.000 UTA	UTA	Beneficio Fiscal	SI
DL N° 2.222. Sustituye Ley de Navegación	0 a 5.000.000 pesos oro	Pesos oro		NO
DS N° 1/1992. Reglamento para el Control de la Contaminación Acuática	0 a 5.000.000 pesos oro + gastos de limpieza de las aguas y del litoral de la República y cualquier otro servicio que como consecuencia de ellos haya debido realizar la autoridad marítima	Pesos oro		NO
Ley N° 18.892. General de Pesca y Acuicultura	<ul style="list-style-type: none"> Multas de hasta 4.000 UTM Multa de una o dos veces el resultado de la multiplicación del valor de sanción de la especie afectada, por cada tonelada o fracción de tonelada, de peso físico de los recursos hidrobiológicos Multas de tres a cuatro veces el resultado de la multiplicación del valor de sanción de la especie respectiva, por la cantidad de recursos hidrobiológicos objeto de la infracción, reducida a toneladas de peso físico. Multas cuyo monto será equivalente al resultado de la multiplicación de las toneladas de registro grueso de la nave infractora por media 	UTM Pesos oro Pesos chilenos	50% Beneficio Municipal 50% Beneficio del Fondo de Fomento de la Pesca Artesanal	SI

	<p>unidad tributaria mensual</p> <ul style="list-style-type: none"> • 100 a 150 pesos oro por cada tonelada de registro grueso de la nave infractora. Doble en caso de reincidencia 			
Ley N° 20.256. Establece Normas sobre Pesca Recreativa	Multas de 1 a 100 UTM	UTM	50% Beneficio Municipal 50% Beneficio del Fondo de Fomento de la Pesca Artesanal	SI
Ley N° 20.293. Protege a los Cetáceos e introduce modificaciones a la Ley 18.892 General de Pesca y Acuicultura	Multas Ley de Pesca	UTM		SI
DFL N° 1122 de 1981. Código de Aguas	Multas de hasta 1.000 UTM	UTM	Beneficio Fiscal	NO
DS N° 132/2002. Reglamento de seguridad minera	Multas de 20 a 100 UTM	UTM		NO
Ley N° 18.755. Establece normas sobre el SAG	Multas	UTM	Beneficio Fiscal	SI
DS N° 4.363/1931. Ley de Bosques	Multa de hasta 20 SVM Multa de hasta 20 UTM	SVM UTM	Beneficio Fiscal	NO
DS N° 366/1944. Reglamenta Explotación De Quillay Y Otras Especies Forestales	Multa de 1 a 20 SVM Multa de 6 a 10 UTM	SVM UTM	Beneficio Fiscal	NO
DS N° 129/1971. Prohíbe la corta arranque, transporte, tenencia y comercio de copihues	Multas	UTM	Beneficio Fiscal	SI
DL N° 3557. Establece disposiciones sobre Protección Agrícola	Multa de hasta 150 UTM	UTM	Beneficio Fiscal	SI
Ley 19.473. Ley de Caza	Multa de hasta 25 UTM	UTM	Beneficio Fiscal	SI
DS N° 908/1941. Declara terrenos forestales zonas de vegetación de palma chilena	Multa de 1 a 20 SVM Multa de 6 a 10 UTM	SVM UTM	Beneficio Fiscal	NO
DL 2465. Sustituye DL 701, que somete los terrenos forestales a las disposiciones que indica	Multas igual al doble del valor comercial de los productos Multas equivalente al triple de la cantidad de dinero percibida	Pesos Chilenos	Beneficio Municipal	NO

DS N° 490/1976. Declara Monumento Natural a la especie forestal Alerce DS N° 43/1990. Declara Monumento Natural a la Araucaria Araucana Decreto Exento N° 13/1995. Declara Monumento Natural las especies forestales Queule, Pitau, Belloto del Sur, Belloto del Norte y Ruil.	por la bonificación			
Ley 18.378. Establece la aplicación de técnicas y programas de conservación en zonas erosionadas o en peligro de erosión	Multa de 1 a 50 UTM	UTM	Beneficio Fiscal	NO
Ley N° 20.283. Ley sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal	<ul style="list-style-type: none"> • Multa ascendente al triple de la bonificación percibida • Multa del doble del valor comercial de los productos cortados o explotados con un mínimo de 5 UTM por hectárea + incremento de 200% en ciertos casos. • Multa de 5 a 50 UTM por ejemplar + incremento de 200% en ciertos casos • Multa de 5 a 15 UTM por hectárea • Reintegración de montos percibidos por bonificaciones. • Multa del doble de la obligación contenida en plan de manejo de preservación 	UTM	Beneficio Fiscal	NO
DS N° 54/1994. Normas de Emisión aplicables a vehículos motorizados medianos DS N° 55/1994. Normas de Emisión Aplicables a Vehículos Motorizados Pesados • DS N°	Multa de 1 a 9 UTM Multa de hasta \$5.000	UTM Pesos Chilenos	Beneficio Comunal 18% se deberá destinar al Servicio Nacional de Menores	SI

<p>211/1991. Normas de Emisión de Vehículos Motorizados Livianos</p> <ul style="list-style-type: none"> • DS N° 103/2000. Norma de Emisión de Hidrocarburos No Metánicos para Vehículos Livianos y Medianos • DS N° 104/2000. Norma de Emisión para Motocicletas • DS N° 4/1994. Normas de Emisión a contaminantes aplicables a los vehículos motorizados y fija los procedimientos para su control • DS N° 298/1994. Reglamenta Transporte de cargas peligrosas por calles y caminos. 				
<p>DS N° 80/2004. Reglamenta el Transporte Privado Remunerado de Pasajeros</p>	Multa de hasta 60 UTM			
<p>DFL N° 458/1945. Ley General de Urbanismo y Construcción</p>	Multa no inferior a un 0,5% ni superior al 20% de la obra	Pesos Chilenos	Beneficio Municipal	SI
<p>DFL N° 850. Fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N° 15.840, de 1964 y del DFL N° 206, de 1960</p>	Multas de hasta 50 UTM	UTM	Dirección de Vialidad	NO
<p>Ley N° 17.288. Legisla sobre Monumentos Nacionales</p>	Multa de 5 a 500 UTM	UTM	CMN	NO

5.2.5 Sanciones no monetarias

5.2.5.1 Situación previa a la reforma de la Ley 20.417

Nuestro modelo de fiscalización, en materia de sanciones no monetarias, es bastante limitado en cuanto a los tipos de sanciones disponibles y a la importancia relativa que deben tener dentro del sistema sancionador. Como puede observarse en la Tabla N°6, las sanciones no monetarias más frecuentes son la clausura de establecimientos, paralización de obras, cancelación de autorización o suspensión de licencias y el comiso de los medios utilizados para cometer la infracción o de los productos obtenidos de ellas. Nuestro modelo de fiscalización no contempla sanciones recomendadas por la literatura comparada tales como la publicidad negativa para el infractor en medios de comunicación social o la privación de otra clase de derechos como la inhabilitación para que el infractor ejerza ciertos cargos públicos e imposibilidad de que adquiera créditos subvenciones o ayudas del gobierno¹¹⁹. Tampoco se contempla como sanción la restauración directa del medio ambiente por parte del infractor, ni trabajos en beneficio de la comunidad, cuando el infractor carezca de medios económicos para el pago.

5.2.5.2 Situación posterior a la reforma de la Ley 20.417

La Superintendencia, respecto de las infracciones que son de su competencia, podrá además de sancionar con amonestación y multa, imponer sanciones de clausura temporal o definitiva de establecimientos y revocación de RCA (artículo 38 Ley 20.417). Debido a lo

¹¹⁹ En materia forestal existe una norma que apunta en este sentido, contemplándose la pérdida de beneficios asociados a bonificaciones que se establecen Art. 156 inciso 3° Ley de Bosque Nativo y Fomento Forestal “*Sin perjuicio de las sanciones por incumplimiento de los planes de manejo forestal señaladas en el artículo 54, cuando se trate de planes de manejo forestal que hubieran sido beneficiados por las bonificaciones que se contemplan en esta ley, los infractores deberán reintegrar los montos que hubieran percibido por concepto de dichas bonificaciones y perderán los beneficios asociados al concurso que hubieran ganado.*”

extremo de las dos últimas medidas señaladas y que su aplicación debiese ser excepcional, podemos señalar que este modelo de fiscalización también se define como un sistema donde predominarán las sanciones monetarias por sobre otra clase de sanciones. La Ley 20.417 no estableció nuevas sanciones a las ya conocidas por nuestro ordenamiento jurídico, perdiéndose a nuestro juicio, la posibilidad de innovar a través de la introducción de sanciones alternativas, pero de alto impacto, como la publicidad negativa para el infractor y la obligación de que éste realice trabajos en beneficio de la comunidad.

Respecto de las normas e instrumentos fuera del ámbito de fiscalización de la Superintendencia seguirán aplicándose las mismas sanciones establecidas en la normativa sectorial aplicable y que se señalan en la Tabla N°6.

5.2.6 Circunstancias agravantes y atenuantes de la responsabilidad

Para la imposición de toda clase de sanciones (monetarias y no monetarias) se deben considerar, por parte del aplicador de la norma, una serie de circunstancias, que en el caso concreto, pueden agravar o disminuir la responsabilidad del infractor y que dicen relación directa con la conducta asumida por éste.

Como señalamos en el primer capítulo las principales circunstancias a considerar son las siguientes:

- Daños producidos al medio ambiente
- Medidas adoptadas por el infractor para minimizar el daño
- Historial de cumplimiento del infractor
- Capacidad de pago del infractor
- Reconocimiento de culpabilidad por parte del infractor y disposición para llegar a acuerdos

5.2.6.1 Situación anterior a la reforma de la Ley 20.417

Este modelo se caracteriza por la escasa presencia de circunstancias atenuantes y agravantes de la responsabilidad del infractor en un caso concreto. Como se muestra en la Tabla N° 6, en nuestro ordenamiento jurídico ambiental nacional todavía subsiste normativa que no contiene criterios agravantes o atenuantes para la aplicación de la ley, y entre las normas que si contienen, el criterio que se observa con mayor frecuencia es el historial de cumplimiento del autor, sin embargo esto se hace tan solo desde una óptica negativa, en el sentido de agravar la responsabilidad, ya que la ley no habla de historial de cumplimiento propiamente tal, sino que de reincidencia, permitiéndose de esta forma al aplicador de la ley atribuir un castigo extra, si es que la infracción ya se ha cometido con anterioridad, pero no rebajar la sanción si es que es la primera vez que se comete.

Otras circunstancias agravantes o atenuantes que aparecen esporádicamente en nuestra legislación son la gravedad del daño causado (Ley de Pesca, Reglamento de Seguridad Minera y Ley N° 18.755 que Establece Normas Sobre el Servicio Agrícola y Ganadero), las medidas adoptadas por el infractor para minimizar el daño (Reglamento para el Control de la Contaminación Acuática y Ley N° 18.755), la capacidad de pago del infractor (Ley de Tránsito) y reconocimiento de culpabilidad y disposición para llegar a acuerdos (Ley de Urbanismo y Construcciones). Sin embargo su presencia también es muy esporádica.

Esta escasa presencia de criterios o circunstancias que sirvan para agravar o disminuir la responsabilidad del infractor, dan cuenta de una marcada característica de la legislación ambiental chilena, que es la falta de flexibilidad en la aplicación de la ley. Al respecto, cabe recordar lo que señalamos en el primer capítulo, en relación a necesidad de contar con una normativa flexible, que sea capaz de adecuarse a las circunstancias propias de cada caso, en virtud de la cual el ente sancionador pueda distinguir entre casos graves y menos graves, por supuesto, dentro de los propios márgenes que la ley autoriza y a través de procesos de toma de decisión previamente establecidos. Nada de esto se encuentra presente en este modelo de fiscalización, el cual se caracteriza por asociar una o más sanciones a una infracción determinada, sin casi brindar la posibilidad al aplicador de aplicar una mayor o menor sanción dependiendo de las circunstancias.

5.2.6.2 Situación posterior a la reforma de la Ley 20.417¹²⁰

En esta materia, respecto de las infracciones que son objeto de fiscalización por parte de La Superintendencia, el artículo 40 de la Ley 20.417, regula las circunstancias que se deben tener en cuenta al momento de aplicar la sanción y entre las cuales se cuentan el daño causado o peligro ocasionado, las personas afectadas, el beneficio económico del infractor y su conducta anterior, destacándose la letra i) de dicho artículo, que señala que La Superintendencia podrá utilizar en la determinación de la sanción todo otro criterio que sea relevante. La inclusión de este criterio nos parece muy importante porque abre la puerta a una aplicación de la ley más flexible.

Aquellos instrumentos o materias que queden fuera de la órbita de competencia de la Superintendencia seguirán rigiéndose por su propia normativa sectorial.

Tabla N°6: Modelo Sancionatorio Nacional

Componente Ambiental	Ley	Sanciones Monetarias Mínimas y Máximas	Sanciones No Monetarias	Circunstancias Agravantes Y Atenuantes
Agua Aire Suelo	DFL N° 725 de 1967. Código Sanitario	1/10 a 2.000 UTM	Clausuras Cancelación de Autorizaciones Paralización de obras Comiso, destrucción y desnaturalización de productos	Reincidencia
Agua	Ley N° 18.902. Crea la SISS	51 a 2.000 UTA	Clausura	Reincidencia
Agua	DL N° 2.222.	0 a 5.000.000		Reincidencia

¹²⁰ *Ibíd.*

Biodiversidad	Sustituye Ley de Navegación.	pesos oro		
Agua Biodiversidad	DS N° 1/1992. Reglamento para el Control de la Contaminación Acuática	0 a 5.000.000 pesos oro + gastos de limpieza de las aguas y del litoral y servicios que haya debido realizar la autoridad marítima		Reincidencia Medidas adoptadas para prevenir o minimizar los daños Omisión de dar cuenta oportuna del derrame, descarga o vertimiento
Biodiversidad	Ley N° 18.892. Ley General de Pesca y Acuicultura	Multas de hasta 4.000 UTM Multa de una o dos veces el resultado de la multiplicación del valor de sanción de la especie afectada, por cada tonelada o fracción de tonelada, de peso físico de los recursos hidrobiológicos objeto de la infracción. Multa equivalente a tres a cuatro veces el resultado de la multiplicación del valor de sanción de la especie respectiva, vigente a la fecha de la denuncia o querrela, por la cantidad de recursos hidrobiológicos objeto de la infracción, reducida a toneladas de peso físico. Multas cuyo monto será equivalente al	Suspensión o caducidad del título del capitán o patrón Clausura Comiso de las artes y aparejos de pesca Comiso de las especies hidrobiológicas Suspensión de actividades extractivas Suspensión de derechos derivados de inscripción en registro pesquero artesanal Deducción de cantidades que se pueden pescar al año calendario siguiente	Reincidencias Daño a los recursos hidrobiológicos o al medio ambiente acuático

		resultado de la multiplicación de las toneladas de registro grueso de la nave infractora por media UTM vigente a la fecha de la sentencia. 100 a 150 pesos oro por cada tonelada de registro grueso de la nave infractora.		
Biodiversidad	Ley N° 20.256. Establece Normas sobre Pesca Recreativa	Multas de 1 a 100 UTM		
Agua	DFL N° 1122 de 1981. Código de Aguas	Multas de hasta 1.000 UTM		Magnitud del entorpecimiento ocasionado al libre escurrimiento de las aguas Peligro para la vida o la salud de los habitantes
Aire	DS N° 132/2002. Reglamento de seguridad minera	Multas de 20 a 100 UTM	Cierre temporal o indefinido, total o parcial de la faena minera	Reincidencia Perjuicios ocasionados o que se puedan ocasionar
Suelo Biodiversidad	Ley N° 18.755. Establece normas sobre el SAG	Multas	Decomiso de los elementos o insumos que hayan servido para cometer la infracción Clausura	Reincidencia Gravedad de los daños causados Providencias que se hubieren tomado para reducir los daños Beneficios que el infractor hubiere obtenido de la infracción
Suelo	DS N° 4.363/1931. Ley de Bosques	Multa de hasta 20 SVM		

		Multa de hasta 20 UTM		
Suelo	DL N° 3557. Establece disposiciones sobre Protección Agrícola	Multa de hasta 150 UTM		
Biodiversidad	Ley 19.473, Ley de Caza.	Multa de hasta 25 UTM	Retención de las armas de fuego de caza por el término de 6 meses Suspensión del permiso de caza cuando sea procedente Inhabilitación para obtener permiso de caza por periodo de hasta 4 años	
Suelo	DL 2465. Sustituye DL 701, que somete los terrenos forestales a las disposiciones que indica	Multas igual al doble del valor comercial de los productos Multas equivalente al triple de la cantidad de dinero percibida por la bonificación	Comiso	
Suelo	Ley 18.378. Establece la aplicación de técnicas y programas de conservación en zonas erosionadas o en peligro de erosión	Multa de 1 a 50 UTM	Comiso	
Biodiversidad	Ley N° 20.283. Recuperación del Bosque nativo y Fomento Forestal	Multa ascendente al triple de la bonificación percibida Multa del doble del valor comercial de los productos	Comiso Pérdida de beneficios asociados a bonificaciones	Número de ejemplares intervenidos Valor científico de los mismos Clasificación de las

		<p>cortados o explotados con un mínimo de 5 UTM por hectárea + incremento de 200% en ciertos casos.</p> <p>Multa de 5 a 50 UTM por ejemplar + incremento de 200% en ciertos casos</p> <p>Multa de 5 a 15 UTM por hectárea Reintegración de montos percibidos por bonificaciones.</p> <p>Multa del doble de la obligación contenida en plan de manejo de preservación</p>		especies
Aire	Normas de Emisión aplicables a fuentes móviles DS N° 298/1994. Reglamenta Transporte de cargas peligrosas por calles y caminos	<p>Multa de 1 a 9 UTM</p> <p>Multa de hasta \$5.000</p>	<p>Suspensión y cancelación de licencia</p> <p>Comiso</p> <p>Retiro de vehículos</p>	<p>Reincidencia</p> <p>Gravedad</p> <p>Condiciones en que se cometió el hecho</p> <p>Capacidad económica del infractor</p>
Paisaje	DFL N° 458/1945. Ley General de Urbanismo y Construcción	Multa no inferior a un 0,5% ni superior al 20% de la obra	<p>Paralización</p> <p>Demolición total o parcial de las obras</p> <p>Clausura</p> <p>Trabajos en beneficio de la comunidad</p>	Aceptación de la multa por el infractor y pago dentro de los 5 días siguientes a la denuncia
Paisaje	DFL N° 850. Fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado	Multas de hasta 50 UTM		

	de la Ley N° 15.840, de 1964 y del DFL N° 206, de 1960			
Patrimonio Histórico-Cultural	Ley N° 17.288. Legisla sobre Monumentos Nacionales	Multa de 5 a 500 UTM	Paralización de obras Decomiso Expulsión de extranjeros de territorio de la república	

6 Procedimiento Sancionatorio

6.1 Situación previa a la reforma de la Ley 20.417

En este modelo, el procedimiento sancionatorio aplicable a las infracciones ambientales varía profundamente de acuerdo a la normativa de que se trata. Incluso, en muchos casos la ley sólo se limita a señalar el órgano competente para sancionar y las sanciones aplicables a una infracción, pero sin señalar que procedimiento debe utilizarse. Además en materia de medio ambiente, tal y como se observa en la Tabla N° 6, las competencias sancionatorias se encuentran repartidas entre la autoridad administrativa y la judicial, sin que haya un criterio que defina por qué algunas son de conocimiento de uno u otro. En efecto, de todos los organismos sectoriales que revisamos en este trabajo, nueve tienen tanto potestad inspectora como sancionatoria del incumplimiento de la normativa, mientras que seis, derivan la aplicación de la sanción ya sea a los JLC o a los JPL correspondientes. Es imposible sacar conclusiones razonables respecto de las causas de este trato jurídico disímil. En algunos casos, donde hay importantes intereses económicos involucrados, parece atribuírsele competencia al órgano judicial debido a la supuesta mayor independencia de que goza versus el órgano administrativo, como en las materias relativas a pesca. En otros, como en el de suelo y bosque la decisión parece obedecer a la imposibilidad de que el órgano administrativo (CONAF) ejerza potestad sancionatoria, por impedírsele la

propia naturaleza jurídica del organismo¹²¹. Tampoco se puede concluir a ciencia cierta por qué el conocimiento de ciertas infracciones se le entrega en ciertos casos a los JLC y en otros a los JPL. Es aquí justamente, en materia de procedimiento sancionatorio donde se puede vislumbrar más claramente que el modelo de fiscalización nacional no es realmente un sistema sino que un conjunto de legislación dictada de manera aislada, que responde a necesidades puntuales.

6.2 Situación posterior a la reforma de la Ley 20.417

En materia de procedimiento sancionatorio, y respecto del ámbito de competencia de La Superintendencia, la nueva Ley 20.417 viene a unificar el tema. El artículo 47 de la precitada ley describe este procedimiento, señalando que podrá iniciarse de oficio por La Superintendencia, a petición del órgano sectorial o por denuncia. Los artículos 49 a 54 se refieren a las características de este procedimiento en detalle, el cual terminará con la emisión de un dictamen por parte del funcionario instructor, el que deberá ser elevado al Superintendente quien tendrá un plazo de 10 días para resolver.

Respecto de todas aquellas materias e instrumentos que no serán de competencia de la Superintendencia se mantienen intactos los procedimientos de sanción de la normativa sectorial o la ausencia de éstos.

¹²¹Ley 18.348, Crea la Corporación Nacional Forestal y de Protección de Recursos Naturales, define a esta institución como una Corporación de Derecho Privado, véase artículos 4 y 13.

6.3 Medidas Provisionales

6.3.1 Situación anterior a la reforma de la Ley 20.417

En esta materia la situación también es bastante caótica, ya que si bien la mayoría de los organismos cuentan con atribuciones para decretarlas, su contenido varía profundamente de un organismo a otro, sin que haya una concordancia lógica entre ellas. La Tabla N°7 muestra en detalle las medidas que cada uno de los organismos y servicios sectoriales que revisamos en este trabajo están autorizados para decretar por sí mismos o solicitar a los tribunales de justicia. Se destaca la variedad de medidas que puede decretar la Seremi de Salud y la DIRECTEMAR y los términos amplios en que se le brinda esta facultad a la SISS. Sin perjuicio de la mayor o menor cantidad de medidas provisionales que puede decretar cada organismo, cabe señalar que en prácticamente en ningún caso se regula la forma y oportunidad en que esto se puede realizar y los derechos que al respecto le caben al administrado.

Tabla N°7: Medidas Provisionales

ORGANO O SERVICIO COMPETENTE	MEDIDAS PROVISIONALES
SEREMI DE SALUD	<ul style="list-style-type: none"> • Allanamiento • Comiso • Suspensión de las descargas • Control y prohibición de expendio de sustancias y productos cuyo uso indiscriminado pueda dar lugar a accidentes o a intoxicaciones
Carabineros por infracciones a normativa de contaminación atmosférica	<ul style="list-style-type: none"> • Retiro de circulación de vehículos
Dirección de Obras Municipales por infracción a normativa de la LGUC y de la OGUC	<ul style="list-style-type: none"> • Paralización de obras
SAG	<ul style="list-style-type: none"> • Retención o traslado de elementos, insumos y productos o la inmovilización de estos • Oposición de sellos en muebles e

	inmuebles <ul style="list-style-type: none"> • Retención de armas de fuego
SERNAGEOMIN	
SISS	<ul style="list-style-type: none"> • Medidas necesarias
DGA	
JLC-JPL por infracciones de la Ley de Pesca	<ul style="list-style-type: none"> • Incautación de especies hidrobiológicas objeto de la infracción • Prohibición de zarpe de la nave infractora
DIRECTEMAR	<ul style="list-style-type: none"> • Medidas preventivas que se estimen necesarias para evitar la destrucción de la flora y la fauna marítimas o los daños al litoral de la República • Prohibición de salir del territorio de la República para el capitán de la nave infractora. • Medidas compulsivas que fuesen necesarias para poner término al vertimiento nocivo. • Suspensión de operación de toda nave o artefacto naval que cause contaminación o disposición del abandono de dicha nave o artefacto hasta que se corrijan las causas que lo motivaron o cese el riesgo de contaminación.
CMN	<ul style="list-style-type: none"> • Paralización de las obras • Gobernador Provincial podrá disponer que Carabineros vigile las ruinas, yacimientos, piezas u objetos de carácter histórico, antropológico, arqueológico o paleontológico encontrados, hasta que el CMN se haga cargo de ellos
Dirección de Vialidad	
JPL por infracciones a normativa forestal	<ul style="list-style-type: none"> • Paralización de faenas • Medidas precautorias del título V del Libro II del Código de Procedimiento Civil

6.3.2 Situación posterior a la reforma de la Ley 20.417

El artículo 48 de La Ley 20.417 enumera las medidas provisionales que se podrán solicitar por el Superintendente cuando haya riesgo para el medio ambiente o la salud de las personas, respecto de aquellas infracciones que serán de competencia de La Superintendencia. Dichas medidas son las siguientes:

- Medidas de corrección, seguridad o control que impidan la continuidad en la producción del riesgo o del daño.
 - Sellados de aparatos o equipos.
 - Clausura temporal, parcial o tal, de las instalaciones.
 - Detención de funcionamiento de las instalaciones.
 - Suspensión temporal de la RCA.
 - Orden de programas de monitoreo y análisis específicos que serán de cargo del infractor.

Se establece el carácter exclusivamente cautelar de estas medidas y proporcional al tipo de infracción cometida, limitándose su duración a 30 días con posibilidad de renovación por resolución fundada. En el caso de las medidas de clausura, detención de funcionamiento y suspensión de la RCA se deberá obtener autorización previa de parte del Tribunal Ambiental. Esta nueva regulación que se realiza en torno a las medidas provisionales nos parece sumamente positiva ya que las rodea de un marco de certeza jurídica y claridad que anteriormente no existía, estableciéndose reglas generales, plazos y oportunidades, que respecto de las infracciones que estarán fuera de la órbita de competencia de La Superintendencia, se encontrarán ausentes, tal como ocurre hoy en día. Estas últimas seguirán bajo el imperio de la normativa sectorial y no les serán aplicables ninguna de las medidas ni garantías que la Ley 20.417 otorga.

6.4 Vías de Reclamación

6.4.1 Situación anterior a la reforma de la Ley 20.417

Por último, en relación a las vías de reclamación por la imposición de una sanción que se pueden ejercer en este modelo de fiscalización, nuestro balance es positivo, ya que por lo general se concede este derecho respecto tanto de las sanciones administrativas como las judiciales. Además, en la mayoría de los casos existe siempre la posibilidad de acudir en última instancia a la justicia ordinaria, salvo por los casos de las caducidades impuestas por la SUBPESCA y la SUBMARINA, (en que por la propia naturaleza de estas se comprende

que así sea) y la DIRECTEMAR, servicio que sólo otorga vías administrativas de reclamación antes sus propias autoridades.

6.4.2 Situación posterior a la reforma de la Ley 20.417

En materia de recursos, respeto de las instrumentos y materias de competencia de la Superintendencia, la Ley 20.417 establece un recurso de reposición en contra de las resoluciones que dicte el Superintendente y un recurso de reclamación de ilegalidad en contra de las resoluciones de la Superintendencia que no se ajusten a la ley, reglamentos y demás disposiciones que les corresponda aplicar. Además se establece el trámite de consulta obligatoria en el caso en que la Superintendencia aplique las sanciones de clausura temporal o definitiva o la revocación de la RCA.

El órgano competente para conocer tanto del recurso de reclamación de ilegalidad como de la consulta obligatoria, serán los nuevos Tribunales Ambientales cuyos orígenes se encuentran en el protocolo de acuerdo firmado entre el ejecutivo y los partidos políticos, en virtud del cual se le dio el piso político necesario para la aprobación del proyecto de ley que creaba el Ministerio del Medio Ambiente, la Superintendencia del mismo nombre y el Servicio de Evaluación Ambiental, y que condicionaba la aprobación del proyecto, en particular el articulado referido a la Superintendencia, a la creación de un Tribunal Ambiental. Es así como el día 3 de noviembre se ingresó al Congreso Nacional el proyecto de ley que crea dicha institución, proyecto cuya tramitación en el congreso, al momento de presentación de esta tesis aún no se encuentra terminado, razón por la cual no nos referiremos a él en mayor detalle¹²².

¹²² CHILE. *Proyecto de Ley que crea Tribunal Ambiental*. Número de boletín 6747-12, disponible en: http://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=7144&prmBL=6747-12

7 Registro, Publicidad y Evaluación de las Acciones de Fiscalización Ambiental

7.1 Situación anterior a la reforma de la Ley 20.417

Este aspecto de la fiscalización ambiental es sumamente débil. En primer lugar, respecto a la publicidad de la normativa, si bien, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 7 letra c) de la Ley 20.285, Ley sobre Acceso a la Información Pública, se encuentra publicada en su mayoría en los sitios electrónicos de los organismos sectoriales con competencia ambiental, no existe ninguna clase de organización y sistematización de aquella que facilite a la ciudadanía la comprensión del marco normativo que debe guiar sus actividades. No existe ningún catastro oficial y disponible al público en línea, que señale cuál es la normativa ambiental aplicable por sector de la economía o tipos de proyectos o actividades que se desean realizar. Además, existen algunas dificultades para encontrar cierta normativa, especialmente cuando hay superposiciones de competencias y cuando el organismo que dictó la norma no corresponde a quien la fiscaliza. Por ejemplo, los DS N° 45/2007, que establece la Norma de Incineración y Coincineración, DS N° 165/1999, que establece la Norma de Emisión para la regulación del Contaminante Arsénico Emitido al Aire y DS N° 167/1999, que establece Norma de Emisión para Olores Molestos Asociados a la Fabricación de Pasta Sulfatada, son normas cuya fiscalización corresponde de manera conjunta tanto al SAG como a la Seremi de Salud, sin embargo ninguno de estos DS se encuentran disponibles en las páginas Web de dichos servicios, sino que en la del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, lo cual dificulta la rapidez de la búsqueda.

Por otra parte, en este sistema de fiscalización tampoco existen registros públicos que den cuenta de las acciones de fiscalización ambiental. No existe medio por el cual saber cuál es el nivel de cumplimiento de la legislación, cada cuanto tiempo se inspecciona a los destinatarios de la norma, ni las clases de sanciones que a estos últimos se les aplican. En efecto, las páginas Web de los organismos revisados en este trabajo, en su mayoría contienen referencias a la legislación aplicable y al proceso de obtención de permisos, pero nada dicen

respecto a los niveles de cumplimiento de la ley de los sujetos fiscalizados ni cuáles son las acciones llevadas a cabo por la autoridad para obtener dicho cumplimiento. La ausencia de un portal institucional de cumplimiento y aplicación de la ley ambiental general es una de las grandes falencias de nuestro sistema de fiscalización, ya que como señalamos en el primer capítulo de esta tesis, la eficacia de los distintos instrumentos de fiscalización ambiental (marco jurídico e institucional adecuado, instrumentos voluntarios, de inspección y aplicación de la ley) dependen en gran parte de la publicidad que se dé a estas acciones por parte de la administración. Una buena estrategia de fiscalización ambiental debe necesariamente apoyarse de un sistema computacional abierto al público que registre a los destinatarios de la norma y su nivel de cumplimiento de la normativa, señalando por ejemplo, la cantidad y clases de inspecciones realizadas y las sanciones de que ha sido objeto. La importancia de contar con estas herramientas no sólo radica en su poderoso efecto disuasivo, sino que también sirve a la autoridad para evaluar y en su caso reorientar ciertas políticas. Asimismo la ciudadanía podrá ejercer un rol fiscalizador más fuerte.

7.2 Situación posterior a la reforma de la Ley 20.417

En esta materia y respecto de los instrumentos y materias reguladas por la Ley 20.417, cabe señalar que se dan pasos significativos con la creación de dos sistemas de información. El primero de ellos se denomina Sistema Nacional de Información Ambiental, que será administrado por el Ministerio del Medio Ambiente, se desglosará regionalmente y contendrá, de acuerdo a lo señalado por el artículo 31 ter de la LBGMA, la siguiente información:

“a) Los textos de tratados, convenios y acuerdos internacionales, así como las leyes, reglamentos y demás actos administrativos sobre medio ambiente o relacionados con él.

b) Los informes sobre el estado del medio ambiente, señalados en la letra ñ) del artículo 70.

c) Los datos o resúmenes de los informes señalados en el número anterior, derivados del seguimiento de las actividades que afecten o puedan afectar al medio ambiente.

d) Las autorizaciones administrativas asociadas a actividades que pueden tener un efecto significativo sobre el medio ambiente, o en su defecto la indicación precisa de la autoridad que dispone de tal información.

e) La lista de las autoridades públicas que disponen de información de contenido ambiental y que debe ser públicamente accesible.

f) Los dictámenes de la Contraloría General de la República recaídos en materias ambientales.

g) Las sentencias definitivas de los Tribunales de Justicia recaídas en juicios de carácter ambiental.

h) Toda otra decisión o resolución de carácter general emanada de autoridad recaída en asuntos ambientales.”

El segundo sistema se denomina Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental y será administrado por La Superintendencia, de acceso público y conformado con los siguientes datos o antecedentes, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 31 de la Ley 20.417:

a) Las Resoluciones de Calificación Ambiental y la totalidad de sus antecedentes; los permisos ambientales sectoriales asociados a cada una de ellas; las acciones de fiscalización desarrolladas a su respecto y sus resultados, y las mediciones, análisis y demás datos que los titulares deban proporcionar de conformidad a las exigencias establecidas por dichas Resoluciones.

b) Los Planes de Prevención y/o de Descontaminación y la totalidad de sus antecedentes; las acciones de fiscalización desarrolladas a su respecto y sus resultados, y las mediciones, análisis y demás datos que conforme a las medidas de cada Plan, deban proporcionarse por los sujetos fiscalizados o por los organismos sectoriales competentes.

c) Los procesos sancionatorios incoados respecto de cada actividad, proyecto y sujeto fiscalizado y sus resultados.

d) Los procesos de fiscalización de las Normas de Emisión, de Calidad Ambiental y de las demás normas ambientales que no sean de control y fiscalización de otros órganos del Estado.

e) Los dictámenes de la Contraloría General de la República recaídos en materias ambientales.

f) Las sentencias definitivas de los Tribunales de Justicia recaídas en juicios de carácter ambiental.

g) Toda otra decisión o resolución de carácter general emanada de autoridad recaída en asuntos ambientales.

Publicidad de las normas, organización y sistematización de ésta en los sitios Web de los OCCA

El Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental cumplirá así una doble función, por una parte servirá a la ciudadanía, quien por este medio podrá ejercer su rol fiscalizador indirecto y por otra parte a la misma autoridad, la cual contará con una plataforma electrónica que le permitirá detectar de manera temprana las desviaciones o irregularidades y de esa forma adoptar de manera oportuna las medidas o acciones que correspondan. Asimismo, deberá mantener un historial sistematizado y actualizado de las acciones de fiscalización realizadas respecto de cada sujeto fiscalizado y sus resultados, así como de los procesos sancionatorios de que sean objeto y los resultados de ambos, que permita obtener información útil para la priorización de futuras fiscalizaciones y resolución de futuros procedimientos sancionatorios.

En esta materia y a diferencia de las otras instituciones consagradas por la Ley 20.417, se extiende su aplicación a aquellos instrumentos que quedan fuera del ámbito de fiscalización de La Superintendencia. Así se desprende de los términos amplios en los cuales se redactan los artículos artículo 31 ter de la LBGMA y 31 de la ley 20.417, lo cual es sumamente positivo, ya que, las autoridades y ciudadanos podremos tener acceso a toda la normativa y a datos relevantes respecto del nivel de cumplimiento de los destinatarios de la norma, aun cuando se trate de normativa e instrumentos que no corresponde fiscalizar a La Superintendencia.

La introducción tanto del Sistema Nacional de Información Ambiental como del Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental constituye uno de los grandes

avances de la reforma de la Ley 20.417, tanto para los sujetos destinatarios de la norma y fiscalizados así como para los ciudadanos y autoridades que ejerzan un rol fiscalizador.

8 Reflexión Final

Al iniciar esta investigación señalamos que uno de los fundamentos del Estado de Derecho es la Buena Gobernanza y que ésta a su vez tiene como uno de sus pilares fundamentales el cumplimiento de la legislación que cada sociedad se ha dado a sí misma para organizarse. El cumplimiento y aplicación de la ley ambiental son esenciales en un Estado de Derecho moderno y Chile así lo ha entendido, promulgando y publicando la Ley 20.417 que modifica y sin duda mejora sustancialmente nuestro sistema de fiscalización ambiental. Así, durante esta investigación fuimos testigos de cómo parte de nuestro ordenamiento jurídico ambiental se modificaba y pasábamos, de tener un sistema caracterizado por la dispersión orgánica y normativa y superposición de competencias a un sistema organizado a través de un órgano inspector que coordinará y ejecutará directamente las labores de fiscalización, respecto de las normas e instrumentos de su competencia.

El nuevo modelo recoge las principales recomendaciones de la experiencia comparada y no tenemos duda que su aporte será muy importante. Sin embargo todavía es perfectible, quedando a nuestro juicio, desafíos pendientes en la materia. Algunos de ellos son los siguientes:

1. **Modelo único de fiscalización ambiental.** Es necesario seguir trabajando en orden a lograr un único Modelo de Fiscalización Ambiental. Como sabemos, la reforma dejó subsistente un sistema diferente para aquella normativa ambiental que no era posible encasillar en alguno de los instrumentos de gestión ambiental señalados en la Ley LBGMA. La normativa ambiental no se restringe sólo ellos y es lamentable que áreas en las que están juego recursos naturales renovables de tanta importancia, como Pesca y Bosque Nativo, hayan quedado fuera del ámbito de acción de la Superintendencia y Tribunales Ambientales.

2. Separación de roles de fomento económico y protección del medio ambiente. En segundo lugar consideramos que es necesario diferenciar roles y funciones en los organismos del Estado con competencia ambiental. En Chile, muchos de ellos siguen compartiendo tanto de funciones de fomento de una determinada actividad económica como de protección del Medio Ambiente, ambos intereses válidos para el Estado pero contrapuestos¹²³. Por una parte se incentiva una actividad económica y por otra parte se protege y conserva el recurso natural al que va asociada dicha actividad. Esta situación no sólo atenta contra la independencia con que se debe realizar la actividad fiscalizadora ambiental por parte del Estado, sino que además contra la eficacia del logro de ambos objetivos (crecimiento económico y protección del medio ambiente).

3. Creación de incentivos económico-financieros. Un moderno sistema de fiscalización no se puede sustentar tan solo en instrumentos de supervisión y aplicación de la ley, es necesario también promover el cumplimiento de manera voluntaria, para lo cual el Estado necesariamente debe introducir a su legislación otra clase de incentivos tales como el otorgamiento de subsidios y préstamos con bajos intereses para aquellas compañías que inviertan en tecnologías limpias o ambientales o el otorgamiento de beneficios tributarios sobre los costos asociados al mejoramiento de la calidad ambiental. Estos incentivos deberían ir sobretodo en beneficio de pequeñas y medianas empresas para las cuales el cumplimiento puede resultar mucho más costoso y engorroso.

¹²³ Por ejemplo la Subsecretaría de Pesca, de acuerdo a su propia Ley Orgánica Constitucional tiene por un lado la función de “*Orientar la actividad del sector industrial hacia un eficiente aprovechamiento de los recursos pesqueros y fomentar la actividad pesquera artesanal*” y por otro la de la “*Proponer al Ministro las normas de protección de control y aprovechamiento racional de los recursos hidrobiológicos disponibles y de su medio*” (DFL N° 2442). Asimismo la CONAF tiene por objeto “la conservación, protección, incremento, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables del país” (Ley 18.348). El nombre de la Ley 20.283 también es ilustrativo “*Ley sobre Recuperación de Bosque Nativo y Fomento Forestal*”.

4. **Mayor flexibilidad en la aplicación de la ley.** La tendencia en el derecho comparado es a otorgarle amplias potestades y libertades a la autoridad administrativa para que llegue a acuerdos con los destinatarios de la norma y sujetos fiscalizados. Estos acuerdos pueden tener tanto el carácter de herramienta regulatoria como de resolución de controversias. Un buen sistema de fiscalización ambiental se caracteriza por ser flexible y capaz de adaptarse a situaciones particulares y una excelente vía para lograrlo es la atribución de esta clase de potestades a los funcionarios encargados de aplicar la normativa. Chile debe avanzar en este punto.

5. **Mayor versatilidad y variedad de las sanciones ambientales.** La reforma de la Ley 20.417 fue un tanto conservadora en el establecimiento de sanciones por infracción a su normativa. Pensamos que en el futuro se debiesen incorporar otra clase de sanciones que permitan adaptarse con mayor facilidad a los casos concretos e aumentar el nivel de disuasión. Algunas sanciones que se podrían incluir a nuestra legislación son la publicidad negativa para los incumplidores en medios de comunicación social o pérdida de derechos, tales como la inhabilitación para ejercer ciertos cargos públicos, la imposibilidad que el infractor adquiera créditos, subvenciones u otras ayudas del gobierno y la exclusión de la empresa infractora de aquellas entidades con las cuales el gobierno hace negocios, adquiriendo bienes o servicios.

6. **Fondos para la protección del Medio Ambiente.** Aunque estamos conscientes de la dificultad que entraña, consideramos que hubiese sido positivo que la reforma de la Ley 20.417, hubiese establecido que el monto de las multas pagadas producto de una infracción, en vez de ir en su totalidad a arcas generales del Estado hubiese ido a algún fondo de protección del medio ambiente. Al respecto cabe recordar que en la mayoría de los casos en que se producen infracciones ambientales hay componentes ambientales y/o comunidades afectadas y la multa ambiental no sólo debiese tener una función retributiva y preventiva sino que también reparadora. La experiencia comparada demuestra que ante los ojos de la ciudadanía las multas son siempre bajas porque aquéllas no se aplican a cumplir los propósitos para los cuales fueron dictadas.

7. **Educación Ambiental.** Consideramos que este es un aspecto básico sin el cual será imposible avanzar en cualquiera de los otros desafíos arriba planteados. Las reformas legales obedecen a cambios sociales y mientras más tardemos como sociedad en asumir la importancia que el medio ambiente tiene para nosotros, más lentos serán los futuros procesos de reforma. El Estado debe invertir tiempo, dinero y esfuerzo en aumentar la llamada “consciencia ambiental” a un nivel masivo dentro de la comunidad. Es de esperar que un futuro próximo, ya no se trate más de un tema exclusivo de científicos, juristas y ecólogos, sino que de todos y cada uno de los ciudadanos, solo así podremos seguir avanzando y dar los pasos necesarios para tener un mundo más sustentable.

Aun cuando todavía no es posible realizar siquiera una evaluación preliminar del nuevo modelo de fiscalización, ya que éste todavía no se encuentra en aplicación, podemos señalar que nos encontramos optimistas frente a lo que vaya a suceder. Una reforma de esta magnitud era sumamente necesaria y pensamos que lo que se ha hecho va en la línea correcta, aun cuando, como ya señalamos existen aspectos perfectibles. Sin embargo es importante que al momento de su implementación no se pierda de vista el objetivo que hubo tras la reforma y que debe haber tras cualquier política de cumplimiento y de aplicación de la ley, cual es la protección y cuidado del medio ambiente y la comunidad que habita en él. Como ya hemos dicho, la esencia del cumplimiento estriba en el logro de los objetivos anexos a él y la aplicación práctica que se haga del nuevo sistema de fiscalización ambiental cumplirá un rol determinante en el futuro ambiental de nuestro país. Esperamos que esta reforma no sea más que un primer paso, que abra el camino a nuevas innovaciones que permitan ir más allá y así seguir en la senda de transformar a Chile en país sustentable.

BIBLIOGRAFÍA

1. ALBORNOZ GUERRA, Mauricio [et al.]. Actualización de normativa de relevancia ambiental y poblamiento de una base de datos de legislación ambiental: periodo año 1993-2004. Tesis Derecho Universidad de Chile. Profesor Guía: Rodrigo Moya García. 2006.
2. ALENZA GARCÍA, José Francisco. Manual de Derecho Ambiental. Ed. Universidad Pública de Navarra. Pamplona. España. 2001. 323 p.
3. ASTORGA JORQUERA, Eduardo. Derecho Ambiental Chileno. Parte General. Ed. Lexis Nexis. Santiago. 2006. 385 p.
4. BERMEJO VERA, J. La administración inspectora. Revista de administración Pública, N° 147. Madrid. 1998. pág. 1255
5. BERMEJO VERA, J. Derecho Administrativo: Parte Especial. Madrid. Civitas Ediciones. 2001. 1375 p.
6. BERMUDEZ SOTO, Jorge. Elementos para definir las sanciones administrativas. Revista Chilena de Derecho, Edición Especial. 1998
7. CABINET OFFICE, BETTER REGULATION EXECUTIVE. Regulatory Justice: Sanctioning in a post-Hampton World. 2006. 40 p.
8. CENTRO DE DERECHO AMBIENTAL. Institucionalidad e instrumentos de gestión para Chile del Bicentenario: Actas de las terceras jornadas de derecho ambiental. Facultad de Derecho. Universidad de Chile. 2006. 436 p.
9. CENTRO DE DERECHO AMBIENTAL. Desarrollo Sustentable: Gobernanza y Derecho. Actas de las cuartas jornadas de derecho ambiental. Edit. Legal Publishing. Santiago. Junio 2008.

10. CHILE. Mensaje N° 387-324 con el que se inicia un proyecto de Ley de Bases del Medio Ambiente. Valparaíso. 1992. 15 p.
11. CHILE. Mensaje N° 1419-357 con el que inicia un proyecto de Ley que Crea el Tribunal Ambiental. Santiago. 2009.
12. CHILE. Protocolo de Acuerdo Proyecto de Ley que crea el Ministerio y la Superintendencia del Medio Ambiente. Santiago. 2009.
13. CHILE. Historia de la Ley 20.417, Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación y la Superintendencia de Medio Ambiente. Valparaíso. 2010.
14. COMISIÓN NACIONAL DE MEDIO AMBIENTE. Sistema de Evaluación y Certificación de Conformidad de Resoluciones de Calificación Ambiental: Un caso de Colaboración Privada en el Ejercicio de la Función de Control Ambiental. 2004. 30 p.
15. CONAF-CONAMA-BIRF. Catastro y Evaluación de Recursos Vegetacionales Nativos de Chile. 1999.
16. CORDERO VEGA. L. Evaluando el sistema de fiscalización ambiental chileno en Desarrollo Sustentable: Gobernanza y Derecho. Actas de las Cuartas Jornadas de Derecho Ambiental. Santiago 2008.
17. CORDERO L., DURÁN V., MORAGA P. y URBINA C. Análisis y evaluación de la institucionalidad ambiental en Chile: elementos para el desarrollo de sus capacidades. División de Estudios del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Estrategias de Desarrollo y Protección Social, Serie Estudios, Volumen II. 2009.
18. DEPARTMENT FOR ENVIRONMENT, FOOD AND RURAL AFFAIRS. The Effectiveness of Enforcement of Environmental Legislation. 2006. 163 p.
19. DEPARTMENT FOR ENVIRONMENT, FOOD AND RURAL AFFAIRS. Review of

Enforcement in Environmental Regulation. Report of conclusions. 2006. 44 p.

20. DURÁN MEDINA, Valentina. Proyecto Institucionalidad ambiental y fiscalización, ganador del Concurso en Ciencias Sociales, Humanidades y Educación 2007 de la Vicerrectoría de Investigación y Desarrollo de la Universidad de Chile.

21. DURÁN V., MONTENEGRO S., MORAGA P., Desarrollo Sustentable, Gobernanza y Derecho, Actas de las Cuartas Jornadas de Derecho Ambiental. Santiago 2008. 5 p.

22. ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. Hazardous Waste Civil Enforcement Response Policy. 2003. 14 p.

23. ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. Principles of Environmental Enforcement. 1992.

24. FERNÁNDEZ BITTERLICH, Pedro. Manual de Derecho Ambiental Chileno. Ed. Jurídica de Chile. Santiago. 2004. 424 p.

25. FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. La actividad administrativa de inspección: el régimen jurídico general de la función inspectora. Editores Comares, 2002. 639 p.

26. FIGUEROA, Eugenio. Estrategia para optimizar el cumplimiento de la normativa ambiental, Informe 1, Experiencia internacional sobre criterios para establecer prioridades en la fiscalización ambiental. Santiago. 2008. 36-37 p.

27. FUNDACIÓN AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (FARN). Primera Conferencia Internacional sobre Aplicación y Cumplimiento de la Normativa Ambiental en América Latina. Material de trabajo y conclusiones. Buenos Aires. 2002.

28. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. Curso de Derecho Administrativo. Décimo Segunda Edición. Civitas. Madrid 2004.

29. GARCÍA URETA, Agustín. La potestad inspectora de las administraciones públicas. Marcial

Pons Eds. Jurídicas y Sociales. Madrid. 2006. 366 p.

30. GUZMÁN RENCORET, Felipe, Sistema de Fiscalización Ambiental. Situación Actual y Propuestas para mejorar su eficiencia. Actas de las Cuartas Jornadas de Derecho Ambiental. Santiago 2008

31. HAMPTON, P. Reducing Administrative Burdens: effective inspection and enforcement. 2005. 147 p.

32. HUERTA, C. [et al.]. Tratado de Derecho Ambiental. Ed. Bosch. Barcelona. 2000. 1337 p.

33. INTERNATIONAL NETWORK FOR ENVIRONMENTAL COMPLIANCE AND ENFORCEMENT. Making Law Work: Environmental Compliance & Sustainable Development. 2005.

34. LOZANO CUTANDO, Blanca. Derecho Ambiental Administrativo. Editorial Dykinson. 2008. 109-110 p.

35. MINISTERIO DE AGRICULTURA. Marco Jurídico Normativo de los Servicios e Instituciones dependientes del Ministerio de Agricultura. 2006.

36. MINISTERIO DE SALUD. Manual de Fiscalización Sanitaria. 2005.

37. NIETO GARCÍA, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. Segunda Edición Ampliada. Ed. Tecnos S.A. Madrid. 1994. 591 p.

38. OCDE. Businesses and Environment. Policy Incentives and Corporate Response. 2007. 118 p.

39. OCDE. Determination and Application of Administrative Fines for Environmental Offences, 2009, ENV/EPOC/EAP/REPIN(2008)7.

40. OCDE. Environmental Compliance Assurance Systems: A Cross-Country Analysis. 2008. ENV/EPOC/WPNEP(2008)8/FINAL.
41. OCDE. Guiding Principles for reform of environmental enforcement authorities in transition economies of eastern Europe, Caucasus and Central Asia. 2003.
42. OCDE. Reducing the Risk of Policy Failure: Challenge for Regulatory Compliance. 2000. 91 p.
43. OCDE/ CEPAL. Evaluaciones del desempeño ambiental. Chile. 2005. 246 p.
44. PEMÁN GAVÍN, Ignacio. El Sistema Sancionador Español. Barcelona Cedecs Editorial S.L. 2000. 431 p.
45. PEREZ LUÑO, Antonio. La Seguridad Jurídica. Segunda Edición. Ariel. Barcelona. 1994. 158 p.
46. PIGRETTI, Eduardo. Derecho Ambiental Profundizado. Ed. La Ley. Buenos Aires. 2003. 209 p.
47. RUMMEL-BULSKA, Iwona. The Public Role in Environmental Compliance and Enforcement. IUCN Academy of Environmental Law Worldwide Colloquium Seventh International Conference on Environmental Compliance and Enforcement, International Network for Environmental Compliance and Enforcement (INECE). New York. 2006
48. SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. Principios de Derecho Administrativo, Volumen II, Tercera Edición, Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid. 2002. 736 p.
49. SIERRA, Lucas. Reforma de CHILE, Mensaje N° 387-324 con el que se inicia un proyecto de Ley de Bases del Medio Ambiente. Valparaíso. 1992. 15 p. La Institucionalidad Ambiental, problemas

y oportunidades, Centro de Estudios Públicos. Santiago. 2008

50. SERVICIO AGRÍCOLA Y GANADERO. Inscripción de Criadero y/o Centro de Exhibición en el SERVICIO AGRÍCOLA Y GANADERO. Inscripción de Criadero y/o Centro de Exhibición en el Registro Nacional de Tenedores de Fauna Silvestre y su Fiscalización. 2006.

51. VILLAR EZCURRA, J.L. Derecho Administrativo Especial, Civitas. Madrid. 1999. 435 p.

52. WASSERMAN, Cheryle E. Proceedings of the International Conference on Environmental Enforcement. Budapest. 1992. p 13-170

Jurisprudencia

53. CHILE. Tribunal Constitucional. 1024-08. Control de Constitucionalidad Ley de Bosque Nativo. 1-07-08

54. CHILE. Tribunal Constitucional. 480-06. Requerimiento de inaplicabilidad presentado en la causa caratulada "Iberoamericana de Energía Ibener S.A. con Superintendencia de Electricidad y Combustibles".

Legislación

55. CHILE. Ley N° 19.300, Ley sobre Bases del Medio Ambiente. DO 09.03.1994. Última modificación: Ley N° 20.417, Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente. DO 26.01.2010.

56. CHILE. Ley N° 20.417, Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente. DO 26.01.2010.

57. CHILE. DS N° 307/1978. Fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N° 15.231, Sobre Organización y Atribuciones de los Juzgados de Policía Local. MINJUSTICIA.

DO 23.05.78. Última Modificación: Ley N° 20.033. MININTERIOR. DO 01.07.05.

58. CHILE. Ley N° 18.287. Establece Procedimiento ante los Juzgados de Policía Local. DO 07.02.84. Última Modificación: Ley 20.237. Modifica el DL N° 3063/1979 sobre Rentas Municipales, la Ley N° 18.695 Orgánica de Municipalidades y otros cuerpos legales, en relación al Fondo Común Municipal y otras materias municipales. MININTERIOR. DO 24.12.07.
59. CHILE. Ley N° 18.378, Deroga la Ley N° 15.020 y el DFL N° R.R.A. 26, de 1963, y establece sanciones que señala. DO 29.12.1984. Última modificación: Ley N° 20.283, Ley sobre recuperación del bosque nativo y fomento forestal. DO 30.07.2008.
60. CHILE. Ley N° 20.283, Ley sobre Recuperación del Bosque nativo y Fomento Forestal. DO 30.07.2008.
61. CHILE. DL 2564, Sustituye DL 701, de 1974, que somete los terrenos forestales a las disposiciones que señala. DO 03.04.1979. Última modificación: Ley N° 20.326, Establece incentivos tributarios transitorios, concede un bono extraordinario para las familias de menores ingresos y establece otras medidas de apoyo a la inversión y al empleo. DO 29.01.2009.
62. CHILE. Ley N° 18.755 Establece normas sobre el Servicio Agrícola y Ganadero. DO 07.01.1989. Última Modificación: Ley N° 20.227 Modifica diversos cuerpos legales para suprimir funciones administrativas de Carabineros de Chile. Chile. DO 15.11.2007.
63. CHILE. DFL N° 1.122/1981 Ministerio de Justicia. Código de Aguas. DO 29.10.1981. Última Modificación: Ley N° 20.304 Sobre operación de embalses frente a alertas y emergencias de crecidas y otras medidas que indica. Chile. DO 13.12.2008.
64. CHILE. Ley N° 17.288, Legisla sobre Monumentos Nacionales. DO 04.02.1970. Última modificación: Ley N° 20.021, Modifica Ley 17.288 con el objeto de crear un nueva figura penal y sustituir las unidades en que se expresan las multas. DO 14.06.2005.
65. CHILE. DL N° 2.222, Sustituye Ley de Navegación. DO 31.05.1978. Última Modificación:

Ley N° 20.070, Modifica Ley de Navegación Respecto de Naves Abandonadas. Chile. DO 09.12.2005.

66. CHILE. DS N° 430, Fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N° 18.892, de 1989 y sus Modificaciones, Ley General de Pesca y Acuicultura. DO 21.01.1992. Última Modificación: Chile. DO 08.04.2010
67. CHILE. Ley N° 20.256 Establece Normas sobre Pesca Recreativa. DO 12.04.2008.
68. CHILE. Ley N° 20.293, Protege a los Cetáceos e introduce modificaciones a la Ley 18.892 General de Pesca y Acuicultura. Chile. DO 25.10.2008.
69. CHILE. DFL N° 850, Fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N° 15.840, de 1964 y del DFL N° 206, de 1960. DO 25.02.1998. Última modificación: DFL N° 2, Modifica Textos Legales que indica. DO 18.08.2006.
70. CHILE. DFL N° 458/1945. Ley General de Urbanismo y Construcción. DO 13.04.1976. Última Modificación: Ley N° 20.296. Establece disposiciones para la instalación, mantención e inspección periódica de los ascensores y otras instalaciones similares. Chile. DO 23.10.08.
71. CHILE. DFL N° 1/2006. Fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. DO 26.07.06. Última Modificación: Ley N° 20.334. MININTERIOR. DO 04.02.09.
72. CHILE. DFL N° 725/1967. Código Sanitario. Ministerio de Salud Pública. DO 31.01.1968. Última Modificación: Ley N° 20.308. Sobre protección a los trabajadores en el uso de productos fitosanitarios. DO 27.12.08
73. CHILE. DFL N° 1/1989. Materias que requieren autorización sanitaria expresa. MINSAL. DO 21.02.1990.
74. CHILE. DFL N° 1/2005. Fija texto refundido, coordinado y sistematizado del DL N° 2.763, de

1979 y de las leyes N° 18.933 y N° 18.469 MINSAL. DO 24.04.2006. Fija funciones, organización y atribuciones del Ministerio de Salud.

75. CHILE. Ley N° 18.290. Ley de Tránsito. DO 07.02.1984. Última Modificación: Ley N° 20.149. Sanciona como delito el atentado a pedradas o de otra forma similar a vehículos en marcha. Chile. DO 23.01.07.
76. CHILE. Ley N° 19.040. Establece Normas para Adquisición por el Fisco de Vehículos que indica y otras Disposiciones relativas a la Locomoción Colectiva de Pasajeros. MINTRATEL. DO 25.01.91.
77. CHILE. DL N° 3.557, Establece Disposiciones sobre Protección Agrícola. DO 09.02.1981. Última Modificación: Ley N° 20.308 sobre Protección a los trabajadores en el uso de productos fitosanitarios. Chile. DO 27.12.2008.
78. CHILE. Ley N° 19.473 Sustituye texto de la Ley N° 4.601, sobre Caza, y Artículo 609 del Código Civil. DO 27.09.1996.
79. CHILE. DL N° 3.525/1980, Crea el Servicio Nacional de Geología y Minería. Ministerio de Minería. DO 20.12.1980.
80. CHILE. Ley N° 18.902, Crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios. DO 27.01.1990. Última Modificación: Ley N° 20.212 Modifica las leyes N° 19.553, N° 19.882, y otros cuerpos legales, con el objeto de incentivar el desempeño de funcionarios públicos. Chile. DO 29.08.2007.
81. CHILE. DFL 1 Ministerio del Trabajo y Previsión Social Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Código del Trabajo. DO 16.01.2003. Última Modificación: Ley N° 20.321 Sobre contrato especial de los tripulantes de vuelo y tripulantes auxiliares de aeronaves comerciales de pasajeros y carga. Chile. DO 05.02.2009.
82. CHILE. DL 2564, Sustituye DL 701, de 1974, que Somete los Terrenos Forestales a las Disposiciones que Señala. DO 03.04.1979. Última modificación: Ley N° 20.326, Establece

incentivos tributarios transitorios, concede un bono extraordinario para las familias de menores ingresos y establece otras medidas de apoyo a la inversión y al empleo. DO 29.01.2009

83. CHILE. DS N° 490/1976, Declara Monumento Natural a la Especie Forestal Alerce. MINAGRI. DO 05.09.1977. Última modificación, Decreto Exento N° 161, Modifica Decreto N° 490, de 1976. MINAGRI. DO 08.05.2003.
84. CHILE. DS N° 43/1990, Declara Monumento Natural a la Araucaria Araucana. MINAGRI. DO 3.04.1990
85. CHILE. Decreto Exento N° 13/1995, Declara Monumento Natural las especies forestales Queule, Pitau, Belloto del Sur, Belloto del Norte y Ruil. MINAGRI. DO 03.04.1995.
86. CHILE. DS N° 4.363/1931, Aprueba texto definitivo de la Ley de Bosques. Chile. y Ministerio de Tierras y Colonización. DO 31.07.1931. Última modificación: Ley N° 20.283 ley sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal. Chile. DO 30.07.2008.
87. CHILE. DS N° 908/1941, Declara terrenos forestales zonas de vegetación de palma chilena. Ministerio de Tierras Colonización. DO 26.06. 1941. Última modificación DS N° 251. DO 26.02.1955.
88. CHILE. DS N° 366/1944. Explotación de tamarugo, algarrobo, chañar, guayacán, olivillo, carbón o carbonillo, espino, boldo, maitén, litre, bollén y quillay. Ministerio de Tierras y Colonización. DO 30.03.1944
89. CHILE. DS N° 129/1971. Prohíbe la corta, arranque, transporte, tenencia y comercio de copihues. Ministerio de Agricultura. DO 17.04.1971.
90. CHILE. DS N° 1.340 bis/1941, Reglamento General de Orden, Seguridad y Disciplina en las Naves y Litoral de la República. Ministerio de Defensa Nacional. DO 18.02.1992.
91. CHILE. DS N° 1/1992, Reglamento para el Control de la Contaminación Acuática. Ministerio

de Defensa Nacional. DO 06.01.1992. Última modificación: DS N° 841. DO 17.11.1993.

92. CHILE. DS N° 90/2001, establece Norma de emisión para la Regulación de contaminantes asociados a las descargas de residuos líquidos a aguas marinas y continentales superficiales. MINSEGREPRES.DO 07.03.2001
93. CHILE. DS N° 296/2004. Aprueba Reglamento del Régimen Artesanal de Extracción establecido en el artículo 48 A de la Ley General de Pesca y Acuicultura. MINECON.
94. CHILE. DS N° 49/2006, Reglamento de Viveros y Centros de Matanza. MINECON.
95. CHILE. DS N° 358/2006, Reglamento del Registro Nacional Pesquero Industrial. MINECON.
96. CHILE. DS N° 238/2004, Reglamento sobre Parques Marinos y Reservas Marinas de la Ley General de Pesca y Acuicultura. MINECON.
97. CHILE. DS N° 297/2005, Reglamento para la Instalación de Colectores. MINECON. DO: 31.07.2006
98. CHILE. DS N° 139/1998, Reglamento de Sistema de Posicionamiento Automático de Naves Pesqueras y de Investigación Pesquera. MINECON.
99. CHILE. DS N° 464/1995, Establece Procedimiento para la Entrega de Información de Actividades Pesqueras y Acuicultura. MINECON.
100. CHILE. DS 345/2005, Reglamento sobre Plagas Hidrobiológicas. MINECON.
101. CHILE. DS N° 319/2001, Reglamento de Medidas de Protección Control y Erradicación de Enfermedades de Alto Riesgo para las especies Hidrobiológicas. MINECON. DO

102. CHILE. DS N° 320/2001, Reglamento Ambiental para la Acuicultura. MINECON. DO 14.12.2001. Última modificación DO 08.01.2008
103. CHILE. DS N° 47/1992, Ordenanza General de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. MINVU. DO 05.06.1992. Última Modificación: Resolución N° 693. Rectifica Decreto 147/2008. MINVU. 22.10.08.
104. CHILE. DS N° 157/2005. Reglamento de Pesticidas de Uso Sanitario y Doméstico. MINSAL. DO 30.06.07.
105. CHILE. DS N° 148/2003. Reglamento Sanitario sobre Manejo de Residuos Peligrosos. MINSAL. DO 16.06.2004.
106. CHILE. DS N° 189/2005. Reglamento sobre condiciones sanitarias y de seguridad básicas en los rellenos sanitarios. MINSAL. DO 08.01.08
107. CHILE. DS N° 594/1999. Reglamento sobre condiciones sanitarias y ambientales básicas de los lugares de trabajo. MINSAL. DO 29.04.2000. Última Modificación: DS N° 57 Modifica Decreto 594/1999. MINSAL. DO 07.11.2003.
108. CHILE. DS N° 144/1961. Establece normas para evitar emanaciones o contaminantes atmosféricos de cualquier naturaleza. MINSAL. DO 18.05.1961.
109. CHILE. DS N° 45/2007. Establece norma de Incineración y Coincineración. MINSEGPRES. DO 05.10.2007.
110. CHILE. DS N° 165/1999. Norma de Emisión para la Regulación del Contaminante arsénico emitido al aire. MINSEGPRES. DO 02.06.1999. Última Modificación: DS N°75/2008. Modifica Norma de Emisión para el Contaminante Arsénico. DO 26.12.2008

111. CHILE. DS N° 185/1991. Reglamenta Funcionamiento de Establecimientos Emisores de Anhídrido Sulfuroso, Material Particulado y Arsénico en todo el territorio de la República. MINMINERIA. DO 16.01.1992. Última Modificación: DS N° 55/2005. Declara Zona Latente por Anhídrido Sulfuroso como concentración de 24 horas la zona circundante a la fundición Chuquicamata de la División Chuquicamata de Codelco Chile y deja sin efecto Zona Saturada. MINSEGPRES.
112. CHILE. DS N° 146/1997. Norma de Emisión de Ruidos Molestos Generados por Fuentes Fijas. MINSEGPRES. DO 17.04.1998.
113. CHILE. DS N° 167/1999. Norma de Emisión para Olores Molestos Asociados a la Fabricación de la Pulpa Sulfatada. MINSEGPRES. DO 01.04.2000.
114. CHILE. DS N° 609/1198. Establece Norma de Emisión para la Regulación de Contaminantes Asociados a las Descargar de Residuos Industriales Líquidos a Sistemas de Alcantarillado. MOP. DO 20.07.98. Última Modificación: DS N° 601/2004. Modifica DS N° 609. MOP. DO 08.09.04.
115. CHILE. DS N° 46/2002. Establece Norma de Emisión de Residuos Líquidos a Aguas Subterráneas. MINSEGPRES. DO 17.01.03.
116. CHILE DS N° 55/1994. Normas de Emisión Aplicables a Vehículos Motorizados Pesados. MINTRATEL. DO 16.04.1994. Última Modificación: DS N° 95/2005. Modifica Normas de Emisión Aplicables a Vehículos motorizados livianos, medianos y pesados, contenidas en los DS N° 211 de 1991, 54 y 55 de 1994, MINTRATEL. DO 31.08.05
117. CHILE. DS N° 54/1994. Normas de Emisión Aplicables a Vehículos Motorizados Medianos. MINTRATEL. DO 08.03.1994. Última Modificación: DS N° 149/2006. Establece Norma de Emisión de NO, HC y CO para el Control de NOx en Vehículos en Uso de Encendido por Chispa. MINTRATEL. DO 24.04.07
118. CHILE. DS N° 103/2000. Norma de Emisión de Hidrocarburos No Metánicos para Vehículos Livianos y Medianos. MINTRATEL. DO 15.09.2000.

119. CHILE. DS N° 211/1991. Normas de Emisión de Vehículos Motorizados Livianos. MINTRATEL. DO 11.12.1991. Última Modificación: DS N° 165/1996. Complementa Decreto N° 211/1991. MINTRATEL. DO 11.04.1997.
120. CHILE. DS N° 104/2000. Norma de Emisión para Motocicletas. MINTRATEL. DO 15.09.2000. Última Modificación: DS N° 66/2003. Modifica DS N° 104/2000. MINTRATEL. DO 29.07.2003.
121. CHILE. DS N° 4/1994. Normas de Emisión a contaminantes Aplicables a los Vehículos Motorizados y Fija los Procedimientos para su Control. MINTRATEL. DO 29.01.1994. Última Modificación: DS N° 131/2001. Modifica DS N° 4/1994. MINTRATEL. DO 13.03.02.
122. CHILE. DS N° 212/1992. Reglamento de los Servicios Nacionales de Transporte Público de pasajeros. MINTRATEL. DO 21.11.92. Última Modificación: DS N° 118/2008. Modifica DS N° 212/1992. MINTRATEL. DO 24.02.09.
123. CHILE. DS N° 54/1994. Normas de Emisión aplicables a vehículos motorizados medianos. MINTRATEL. DO 08.03.1994. Última Modificación: DS N° 149/2006. Establece Norma de Emisión de NO, HC y CO para el Control de NOx en Vehículos en Uso de Encendido por Chispa. MINTRATEL. DO 24.04.07
124. CHILE. DS N° 80/2004. Reglamenta el Transporte Privado Remunerado de Pasajeros, modifica el DS N° 212/1992 y deja sin efecto decreto que indica. MINTRATEL. DO 13.09.04. Última Modificación: DS N° 149/2005. Modifica DS N° 80/2004. MINTRATEL. DO 28.01.06
125. CHILE. DS N° 298/1994. Reglamenta Transporte de cargas peligrosas por calles y caminos. MINTRATEL. DO 11.02.1995. Última Modificación: DS N° 116/2001. Modifica Reglamento sobre Transportes y Cargas Peligrosas. MINTRATEL. DO 02.02.2002.
126. CHILE. DSN°5/1998. Aprueba Reglamento de la Ley de Caza. Chile. Ministerio de Agricultura DO 07.12.1998. Última Modificación: DS N° 53/2004 Ministerio de Agricultura. Chile. DO 27.01.2004.

127. CHILE. DS N° 132/2002, Aprueba Reglamento de Seguridad Minera. Chile. Ministerio de Minería DO 07.02.2004.

128. CHILE. DS N° 248/2006, Aprueba Reglamento para la Aprobación de Proyectos de Diseño, Construcción, Operación y Cierre de los Depósitos de Relaves. Chile. Ministerio de Minería DO 11.04.2007.