

DESAFÍOS DEL NUEVO MODELO DE FISCALIZACIÓN Y SANCIÓN AMBIENTAL

CONTENIDO

Nuevo esquema
institucional

Principales características
del modelo de fiscalización,
cumplimiento y sanción

Desafíos para sus sujetos
regulados y sector público

NUEVO ESQUEMA INSTITUCIONAL



Modelo estándar OECD

Bases del nuevo modelo de fiscalización y sanción

Sistema institucional de fiscalización y sanción ambiental concentrado en la SMA

Competencias exclusivas en los instrumentos de carácter ambiental

Sistemas de incentivos internos y externos

Énfasis en el cumplimiento

Control por los Tribunales Ambientales y de derecho de la Corte Suprema

Modelo estándar OECD

Competencias delimitadas

Contribuir al cumplimiento

Ejercer atribuciones en forma consistente, transparente y proporcional

Modelo, facultades, programación de la fiscalización, instrucciones

SISTEMA DE FISCALIZACIÓN

NUEVO MODELO DE FISCALIZACIÓN

Competencias
exclusivas

Modelo mixto en
cuanto a los sujetos
(SMA, organismos con
competencia en
fiscalización y terceros)

Programación de la
fiscalización basada en
presupuestos por
resultados (incentivos
para el sector público)

Priorización de la
fiscalización y
mecanismos de
fiscalización no
programada

Garantías para asegurar
la coherencia del
sistema

Transparencia y optimización recursos
públicos

Programas y subprogramas año 2013

Reglamento de SNIFA y Registros
Públicos

Propuesta de Reglamento de Terceros
en CGR

Instrucciones:

- Procedimiento de fiscalización
RCA/Normas y Planes.
- Terceros acreditados
- Entrega de información para Registro
Público de RCA (Res 574/2013) y de
SNIFA (Res 844/2012 y
complementarias)

FACULTADES NORMATIVAS DE LA SMA

INSTRUCCIONES DE LA SMA

Facultades Normativas SMA

Normas de carácter general sobre la forma y modo de presentación de antecedentes que le deban remitir tanto de los sujetos fiscalizados como de los organismos sectoriales.

Impartir directrices técnicas de carácter general y obligatorio sobre protocolos, procedimientos y métodos de análisis

Normas e instrucciones de carácter general en el ejercicio de las atribuciones que le confiere la ley

Régimen Sancionatorio: Tipo Infraccional , gravedad y sanción

Art. 36 N°2 f)
Infracciones Graves:
Conlleven el no acatamiento de las instrucciones, requerimientos y medidas urgentes dispuestas por la Superintendencia.

Art. 39 b)
Sanciones:
Revocación de la RCA, Clausura o Multa de hasta 5,000 UTA.

Art. 35 e)
Incumplimiento de las normas e Instrucciones generales que imparta la SMA

- Implementación de la SMA
 - Tipo agravado por el solo hecho de incumplir la instrucción general.
 - No requiere la urgencia u otro elemento que la distinga de la simple inobservancia.
 - Valor mayor a instrucciones generales que otro tipo de expresión de regulación (potestad reglamentaria y ley)

Régimen sancionatorio, procedimiento, medidas de publicidad,
instrumentos de incentivo al cumplimiento

CUMPLIMIENTO Y SANCIÓN

Nuevo modelo de Cumplimiento y sanción

Énfasis en el cumplimiento

Relevancia del principio de responsabilidad, que incluye el hacerse cargo de los efectos de las infracciones

Implementación:

- Reglamento de Autodenuncia, Programas de Cumplimiento y Planes de Reparación
- 7 Procesos de Sanción en curso: 2 iniciados por autodenuncia..

Competencias de sanción y cumplimiento concentradas en la SMA

Régimen Sancionatorio con potencial disuasivo

Instrumentos de incentivo al cumplimiento

Mecanismos para contener, corregir o reparar daño ambiental o su peligro

Procedimiento Sancionatorio garantista y relevancia del denunciante

Medidas de Publicidad de las Sanciones y responsabilidad subsidiaria de representantes legales

RÉGIMEN SANCIONATORIO

Regla de competencia

Competencia exclusiva y excluyente

- Aplicación de sanciones
- Promoción, incentivo y asistencia al cumplimiento

Catálogo taxativo de infracciones con regla de clausura

- Instrumentos de carácter ambiental art. 2 y 35
- Regla de cierre: letra n) del art. 35

Infracciones de competencia de la SMA

Normas condiciones
y medidas de RCA

Requerimientos de
ingreso

Medidas e
instrumentos de
Planes y Normas

Entidades técnicas
acreditadas

Instrucciones SMA

Medidas urgentes
(daño grave e
inminente)

Normas
relacionadas con
descargas de Riles

Normas de emisión

Planes de
recuperación,
conservación y
gestión de especies*

Requerimientos de
información

Planes de manejo
Ley N° 19.300*

Medidas
provisionales

Obligación de
informar al RETC

Toda otra norma de
carácter ambiental
sin sanción
específica

SANCIONES SEGÚN GRAVEDAD DE INFRACCIÓN



Tipo de Infracción	Circunstancias que califican la infracción	Sanción Aplicable
Infracciones gravísimas	Daño irreparable o afectación grave salud	Revocación de RCA Clausura Temporal o Definitiva Multa de hasta 10.000 UTA
	Fraude al sistema de fiscalización	
	Ejecución de proyectos y sus modificaciones al margen del SEIA con efectos del art. 11 *	
	Reiteración o reincidencia de infracciones graves	

* Art 11 define los efectos, características o circunstancias en el medio ambiente

SANCIONES SEGÚN GRAVEDAD DE INFRACCIÓN



Tipo de Infracción	Circunstancias que califican la infracción	Sanción Aplicable
Infracciones graves	Daño ambiental reparable y riesgo significativo salud	Revocación de RCA Clausura Temporal o Definitiva Multa de hasta 5.000 UTA
	Afecten negativamente el cumplimiento de metas de un PPDA (Plan de Descontaminación o Prevención Ambiental)	
	Ejecución de proyectos o sus modificaciones al margen del SEIA sin efectos del art. 11 *	
	Incumplan gravemente medidas para eliminar efectos según RCA	
	No acatamiento de las instrucciones y medidas urgentes de la SMA	
	Negativa a entregar información exigida por la SMA	
	Persistente reiteración de una misma infracción leve	
	Infracción al interior de áreas silvestres protegidas del Estado, sin autorización	

SANCIONES SEGÚN GRAVEDAD DE INFRACCIÓN



Tipo de Infracción	Circunstancias que califican la infracción	Sanción Aplicable
Infracciones leves	Hechos, actos u omisiones que contravengan precepto o medida obligatorios y que no constituyan infracción gravísima o grave	Amonestación por escrito Multa de 1 a 1.000 UTA

Factores para determinar sanciones

Importancia del daño causado o del peligro ocasionado

Número de personas cuya salud pudo afectarse por la infracción

Beneficio económico obtenido por el infractor

Intencionalidad y grado de participación

Conducta anterior del infractor

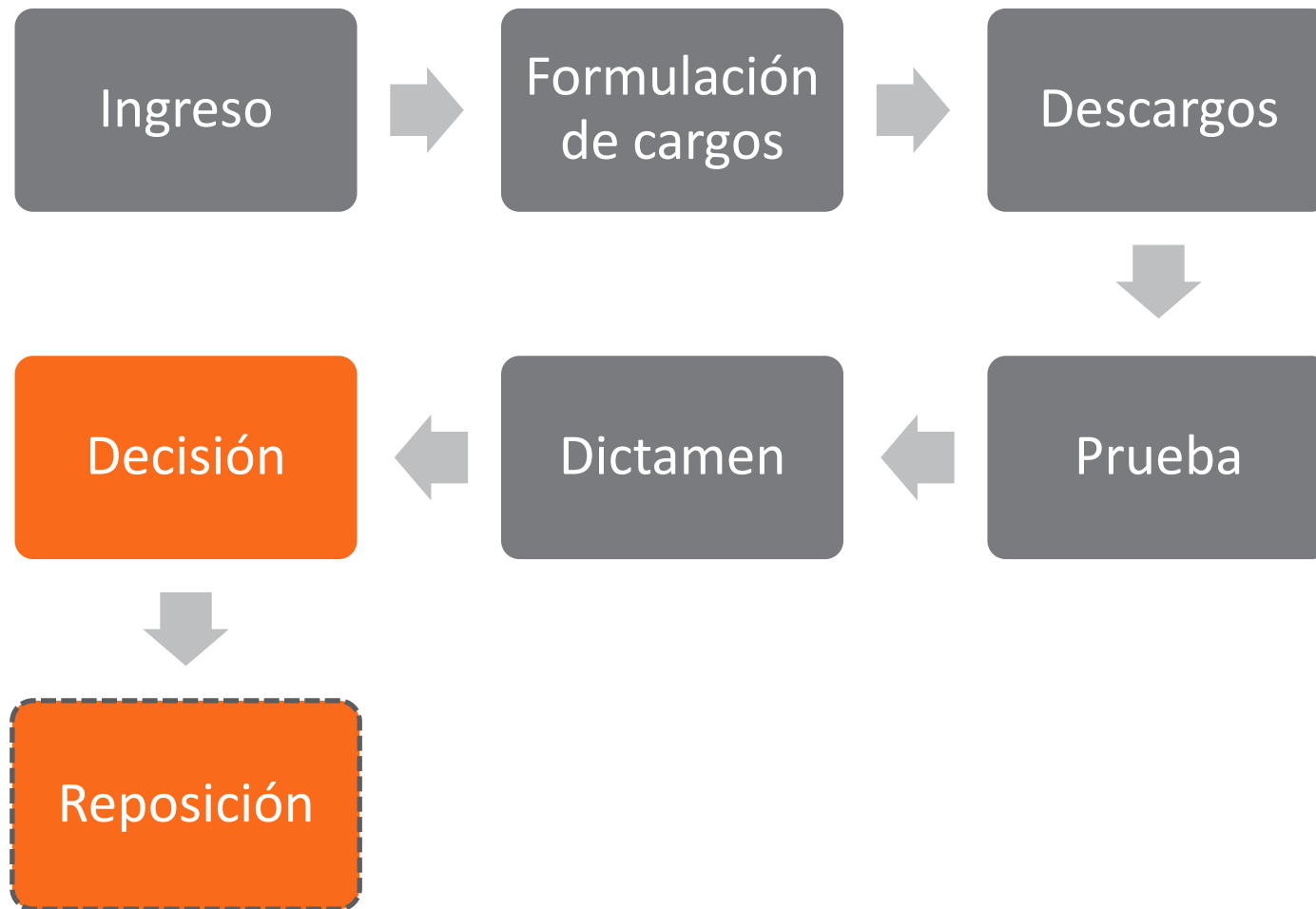
Capacidad económica del infractor

Cumplimiento del programa del art. 3° letra r)

Degradación o vulneración de área silvestre protegida del Estado

Todo otro criterio relevante para aplicar la sanción, a juicio de la SMA

ESQUEMA SIMPLIFICADO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONATORIO



Resumen

¿Quién?

Separación de funciones (art. 7°)

Especialización de la instrucción.

Sanción como potestad exclusiva y excluyente.

¿Qué?

Ampliación del catálogo.

Instrumentos de incentivo al cumplimiento: autodenuncia y programa de cumplimiento

¿Cuánto?

Considerable aumento del potencial sancionador.

Clasificación de infracciones (art. 36).

Criterios para la determinación de sanciones (art. 40).

¿Cómo?

Procedimiento administrativo sancionatorio como garantía de validez.

Publicidad del procedimiento, procedimiento electrónico en el marco de SNIFA (art. 31).

Garantías de integridad de la potestad sancionatoria (art. 56).

Medidas Provisionales

- Art 48 Ley de SMA:
 - Antes del inicio del procedimiento adm. Exclusivamente cautelar.
 - Para evitar daño inminente al medio ambiente o a la salud de las personas.
 - Temporales (30 días renovables por resolución fundada)
 - Las de mayor gravamen consulta al Tribunal Ambiental. (Clausura, parcial o total; Detención de funcionamiento. Suspensión temporal de RCA).
 - Medidas de Gravamen (otras medidas de urgentes y transitorias para el resguardo del medio ambiente) art 3. g y h, no suspensión

Autodenuncia y Programa de Cumplimiento

INSTRUMENTOS DE INCENTIVO AL CUMPLIMIENTO

INSTRUMENTOS DE INCENTIVO AL CUMPLIMIENTO

Autodenuncia
(Art. 41 LO-SMA)

Programa de
Cumplimiento
(Art. 3 letra r y
Art. 42 LO-
SMA)

Plan de
Reparación
(Art. 43 LO-
SMA)



- Dependen de la voluntad del infractor
- Suponen un régimen de particulares condiciones o exigencias al que se somete el infractor.
- Cumplimiento supone efecto favorable. Incumplimiento supone efecto negativo
- Discusión sobre la unidad de aplicación: RUT/ Unidad de Proyecto/ Instrumento.
- Efectos solo a nivel de responsabilidad administrativa
- Reglamento Autodenuncia, programas de cumplimiento y plan de reparación.

comunicación escrita efectuada por un infractor a la Superintendencia sobre el hecho de estar cometiendo o haber cometido, por sí, cualquier infracción de competencia de aquélla.

AUTODENUNCIA

INSTRUMENTOS DE INCENTIVO AL CUMPLIMIENTO

Autodenuncia
(Art. 41 LO-SMA)

Programa de
Cumplimiento
(Art. 3 letra r y
Art. 42 LO-
SMA)

Plan de
Reparación
(Art. 43 LO-
SMA)



- Dependen de la voluntad del infractor
- Suponen un régimen de particulares condiciones o exigencias al que se somete el infractor.
- Cumplimiento supone efecto favorable. Incumplimiento supone efecto negativo
- Discusión sobre la unidad de aplicación: RUT/ Unidad de Proyecto/ Instrumento.
- Efectos solo a nivel de responsabilidad administrativa
- Reglamento Autodenuncia, programas de cumplimiento y plan de reparación.

Autodenuncia: Oportunidad y requisitos de contenido

OPORTUNIDAD

- **Previo a que SMA inicie investigación de los hechos autodenunciados (art. 41 de la LO-SMA)**

La autodenuncia constituye activo legal (3 en la vida de: RUT/ Unidad de Proyecto/ Instrumento)

CONTENIDO

- Descripción precisa, verídica y comprobable de los hechos, actos u omisiones que constituyen la infracción en que se ha incurrido, así como sus efectos negativos.
- Medidas adoptadas para reducir o eliminar los efectos negativos generados por el incumplimiento.

No tiene impedimentos

Incentivo reserva en casos que exista impedimento para presentar programa de cumplimiento

REQUISITOS PARA SU APROBACIÓN

- Suministro de información precisa, verídica y comprobable;
- PrC.
- Poner fin a hechos infraccionales,
- Reducir o eliminar efectos negativos

Autodenuncia: Efectos

EFFECTOS EJECUCIÓN SATISFACTORIA

- Primera vez, exención de multa; segunda, rebaja hasta 75%; tercera, rebaja hasta 50% (se dispone de 3 autodenuncias por unidad de proyecto)

EFFECTOS EJECUCIÓN NO SATISFACTORIA

- Se reinicia el procedimiento sancionatorio

Aplicación del instrumento por la SMA: 4 casos, los 2 primeros rechazados

Minera Teck:

- Inicio del procedimiento por autodenuncia
- Rechazo .
 - la información no es precisa, verídica y comprobable,
 - que no se adoptaron medidas para poner fin, de inmediato, a los hechos que constituyen la infracción y que éstas no redujeron o eliminaron los efectos negativos
- Inicio de Proceso de Sanción
 - Incumplimiento art. 35 letra a)
 - Por infracción grave: daño ambiental reparable (art. 36 N° 2 letra a))
- Suspensión del procedimiento de sanción por aprobación del programa de cumplimiento

Pacua Lama

- Inicio del procedimiento por autodenuncia
- Rechazo
 - carecer de información, precisa, verídica y comprobable de los hechos que constituyen infracción,
 - por no haber puesto fin, de inmediato, a los hechos que constituyen la infracción, y
 - no haber adoptado todas las medidas necesarias para reducir o eliminar los efectos negativos;
- Inicio proceso de sanción por infracciones autodenunciadas e infracciones adicionales
- Sanción pecuniaria por infracciones gravísimas y graves
- Medidas de gravámenes fundada en las medidas provisionales
- Reclamo al Tribunal Ambiental por terceros

Análisis de Casos: Autodenuncias aceptadas

Forestal Neltume (proyecto hidroeléctrico).

- Ejecución de proyecto sin someterse al SEIA.
- Hay preguntas sobre fecha exacta que tuvo conocimiento que debía someterse al SEIA, eso es aclarada por titular.
- Deber de poner fin de inmediato a hechos que constituyen infracción (paralización).
- Adopte medidas de forma inmediata para reducir o eliminar los efectos negativos generados a consecuencias de dichos hechos.
- Procede a formular cargos. Empresa presenta programa de cumplimiento.

Conclusiones

- Estándar alto para evaluar admisibilidad, no ha diferenciado la naturaleza de la infracción.
- Estándar de la SMA sigue siendo complejo para fenómenos urgentes donde lo más probable es que la información se incompleta. Considerar el incentivo regulatorio para presentar autodenuncia –cuando se esté impedido para presentar programas de cumplimiento.
- SMA debe decidir si estima que los instrumentos de incentivo al cumplimiento (autodenuncia y programas de cumplimiento, plan de reparación) serán un elemento relevante en su gestión o no). En caso de ser positivo debiese generar Guías y Pautas en ese sentido.
- Desarrollo de modelos de aprobación de programas en otros sectores regulados: reconocimiento de la autoregulación en la evaluación de la eficacia de los programas

Plan de acciones y metas presentado por el infractor, para que dentro de un plazo fijado por la Superintendencia, los responsables cumplan satisfactoria con la normativa ambiental que se indique.

PROGRAMA DE CUMPLIMIENTO

PROGRAMA DE CUMPLIMIENTO: OPORTUNIDAD Y CONTENIDO

OPORTUNIDAD

- 10 días siguientes a formulación de cargos

CONTENIDO

- Descripción precisa, verídica y comprobable de los hechos, actos u omisiones que constituyen la infracción en que se ha incurrido, así como de sus efectos.
- Plan de acciones y metas que se implementarán para cumplir satisfactoriamente con la normativa ambiental que se indique, incluyendo las medidas adoptadas para reducir o eliminar los efectos negativos generados por el incumplimiento.
- Plan de seguimiento
- Información técnica y de costos relativa al programa de cumplimiento que permita acreditar su eficacia y seriedad.

CRITERIOS DE APROBACIÓN

- Integridad
- Eficacia
- Verificabilidad

Programa de Cumplimiento: Impedimentos

IMPEDIMIENTOS

- No tener programa de gradualidad;
- no previa sanción por infracciones gravísimas, y
- no haber presentado PrC. antes, salvo infracciones leves
- duran 3 años

Sujeto a impedimentos que duran 3 años.

Ejercicio del instrumento por infracciones graves compromete ejercicio futuro.

Programa de Cumplimiento: Efectos

EFFECTOS EJECUCIÓN SATISFACTORIA

- Pone término al procedimiento administrativo sancionatorio

EFFECTOS EJECUCIÓN NO SATISFACTORIA

- Se reinicia el procedimiento y se agrava la sanción hasta el doble

Riesgo de cumplimiento mayores al de la autodenuncia (sanción agravada en caso de incumplimiento)

Practica de SMA

- Se ha privilegiado el uso de estos programas (economía procesal)
- Se debe suspender las actividades que dan cuenta del incumplimiento (forestal Neltume; Bellavista).

Acciones de la SMA

Muchos procesos
de fiscalización en
el país

40 procesos de
formulación de
cargos. Tres
Terminados

Mas de 10
programas de
cumplimiento
aprobados

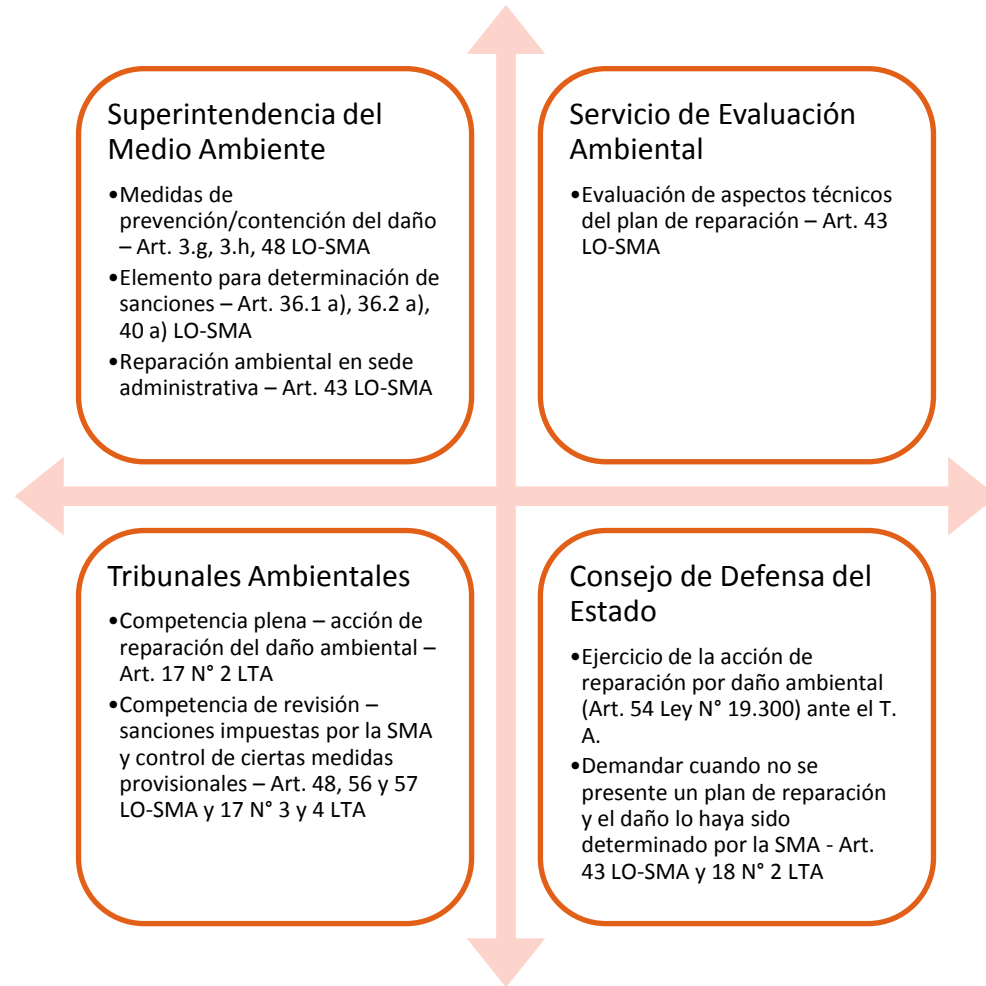
Cuatro
autodenuncias
presentadas (2 y 2)

Clausuras. Varias.
Sanciones o
medidas
provisionales

Principales reformas

DAÑO AMBIENTAL

Reformas en materia de daño ambiental y Planes de Reparación



SMA y sus competencias en materia de daño ambiental

Adoptar medidas provisionales cautelares: antes o durante el procedimiento sancionatorio

Para iniciar procedimiento sancionatorio y formular cargos

Poner término al procedimiento sancionatorio, resolviéndolo

Aprobar un Plan de Reparación.