II Seminario Internacional Derecho Administrativo Sancionador Ambiental: Una mirada hacia la Remediación Ambiental

Cristián Franz T.

Superintendente del Medio Ambiente

Gobierno de Chile

Lima, Perú
Noviembre de 2014

Temario

1. **Introducción.**
2. **Procedimiento sancionatorio.**
3. **Modelo de determinación de sanciones.**
4. **Promoción del cumplimiento.**

Temario

1. **Introducción.**
2. Procedimiento sancionatorio.
3. Modelo de determinación de sanciones.
4. Promoción del cumplimiento.

Antecedentes de la reforma institucional

Consenso político-social en torno a:

- Necesidad de racionalizar y precisar las competencias ambientales.
- Necesidad de contar con una entidad encargada de la formulación de políticas y regulaciones.
- Necesidad de contar con una evaluación ambiental más técnica.
- Necesidad de un sistema de fiscalización centralizado y eficiente.
- Necesidad de gestionar los temas relativos a Biodiversidad y Áreas Protegidas.

Antecedentes de la reforma institucional

Resultados:

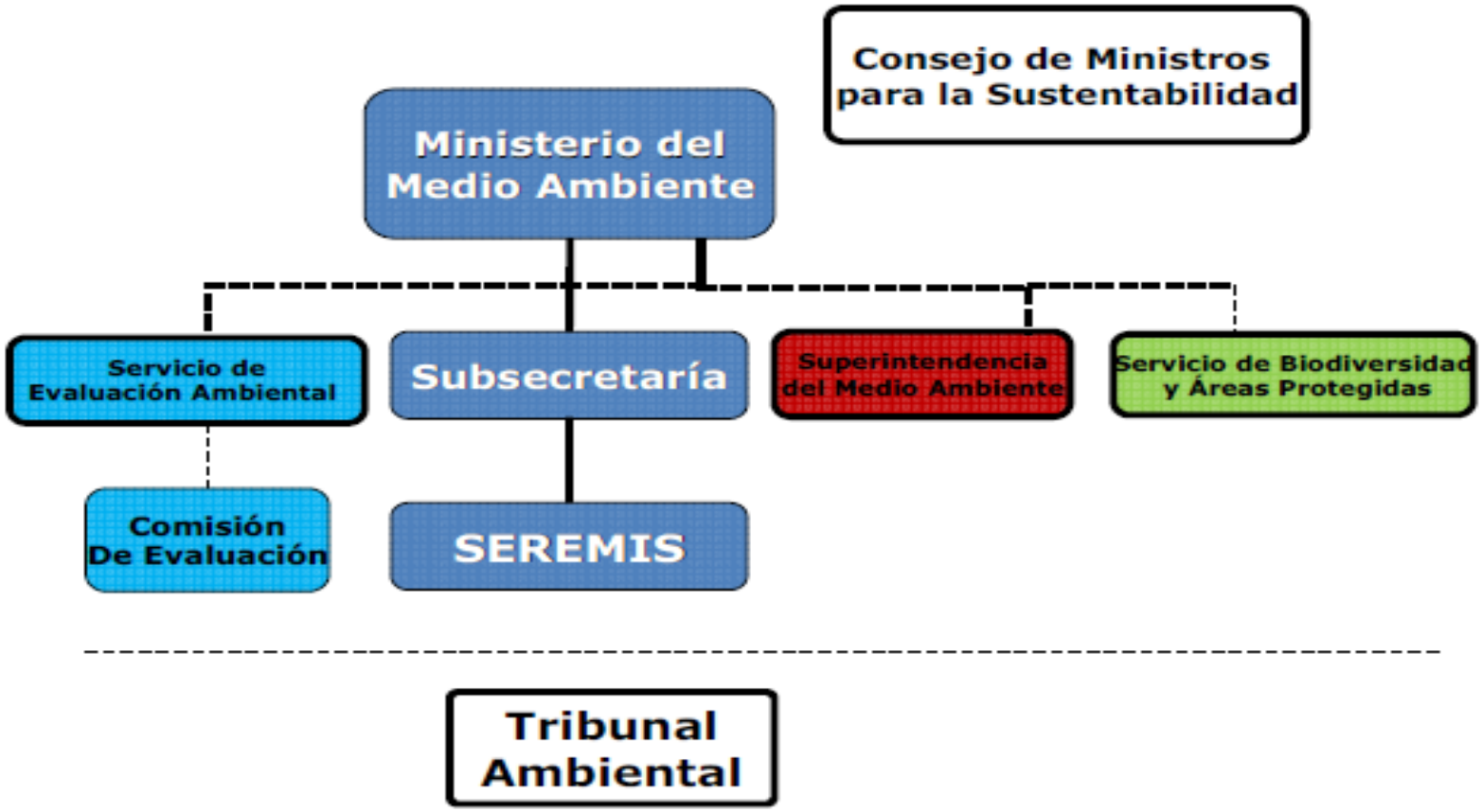
- Ley N° 20.417, que modifica la Ley N° 19.300, de Bases Generales del Medio Ambiente.
- Separación de atribuciones:
  - Políticas y regulaciones ambientales.
  - Evaluación técnica (SEIA).
  - Fiscalización y sanción.
  - Biodiversidad y Áreas Protegidas.
- Instalación gradual de las Instituciones y de la vigencia de los cuerpos normativos.

Antecedentes de la reforma institucional

Bases del Modelo

Ministerio	• Definición de Políticas • Diseño de la regulación
Consejo de Ministros para la Sustentabilidad	• Aprobación de Políticas y Regulación
Servicio de Evaluación Ambiental	• Administración del SEIA • Información de líneas de base
Superintendencia	• Gestión de un sistema integrado de fiscalización ambiental • Sanciones
Tribunal Ambiental	• Justicia Ambiental

Antecedentes de la reforma institucional



¿Qué es la SMA?

Organismo técnico y autónomo, cuyo objetivo es la fiscalización y seguimiento de los IGA a su cargo, sujeto a la supervigilancia del Ministerio Medio Ambiente.

¿Qué hace?

Fiscaliza que se cumpla la **normativa ambiental.**

Imparte directrices técnicas en materias de fiscalización ambiental.

Sanciona infracciones de su competencia.

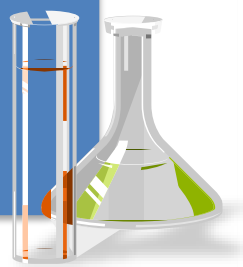
Asiste en el cumplimiento e **informa** a la comunidad.

¿Qué fiscalizamos?

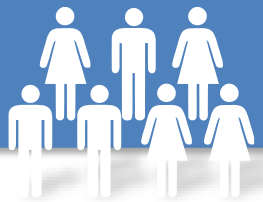
RCA
(Licencias Ambientales)

PPDA

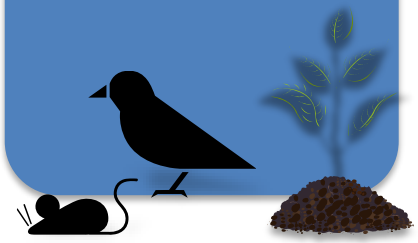
Normas de Calidad Y Emisión



Programas Cumplimiento y Planes Reparación



Planes de Manejo



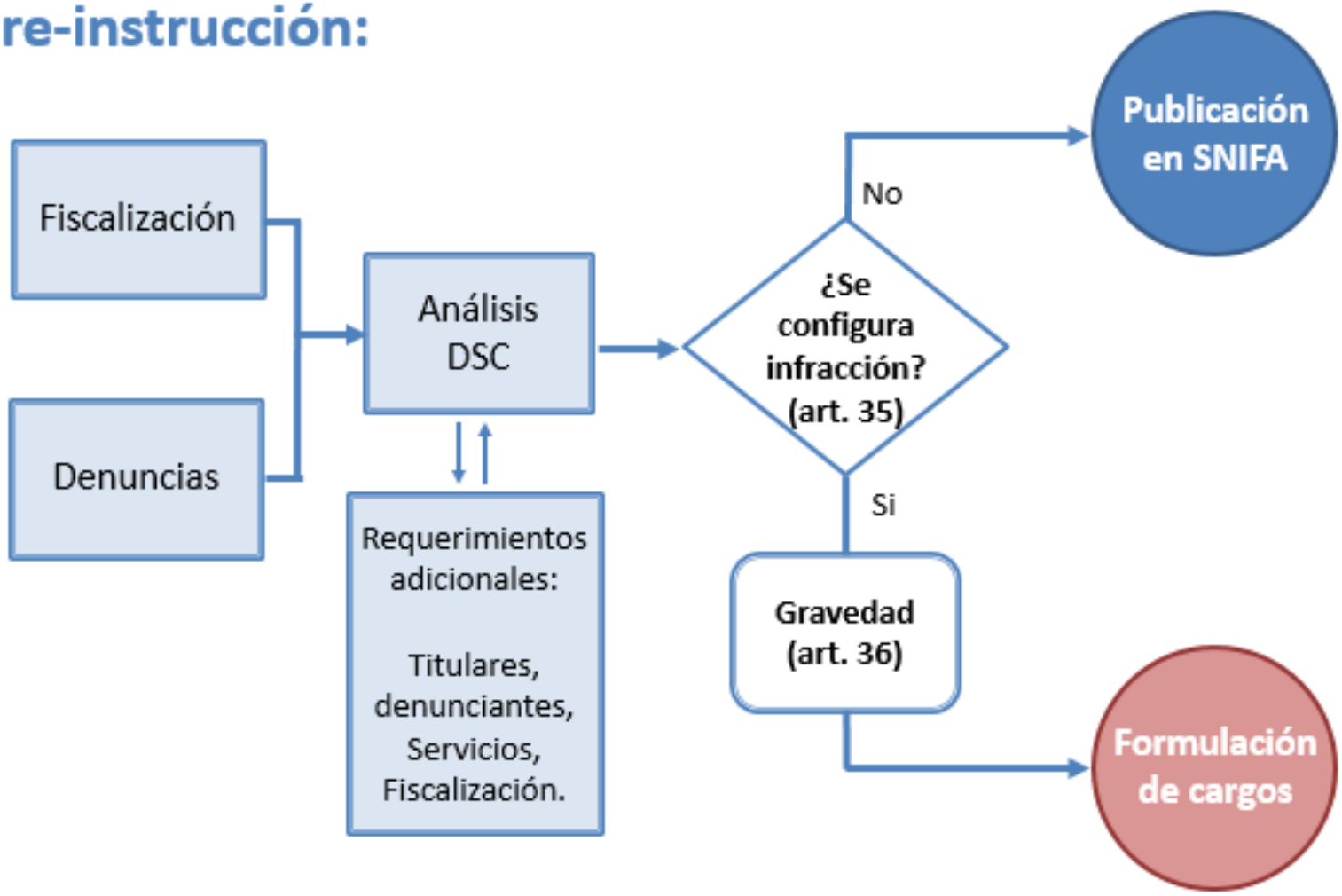
Otros

Temario

1. Introducción.
2. **Procedimiento sancionatorio.**
3. Modelo de determinación de sanciones.
4. Promoción del cumplimiento.

2. Procedimiento sancionatorio

Pre-instrucción:



2. Procedimiento sancionatorio

Clasificación de infracciones (art. 36 LO-SMA):

Gravísimas

- Daño irreparable y afectación grave a salud
- Maquinaciones fraudulentas
- Ejecución de proyectos sin RCA con efectos
- Reiteración de infracciones graves

Graves

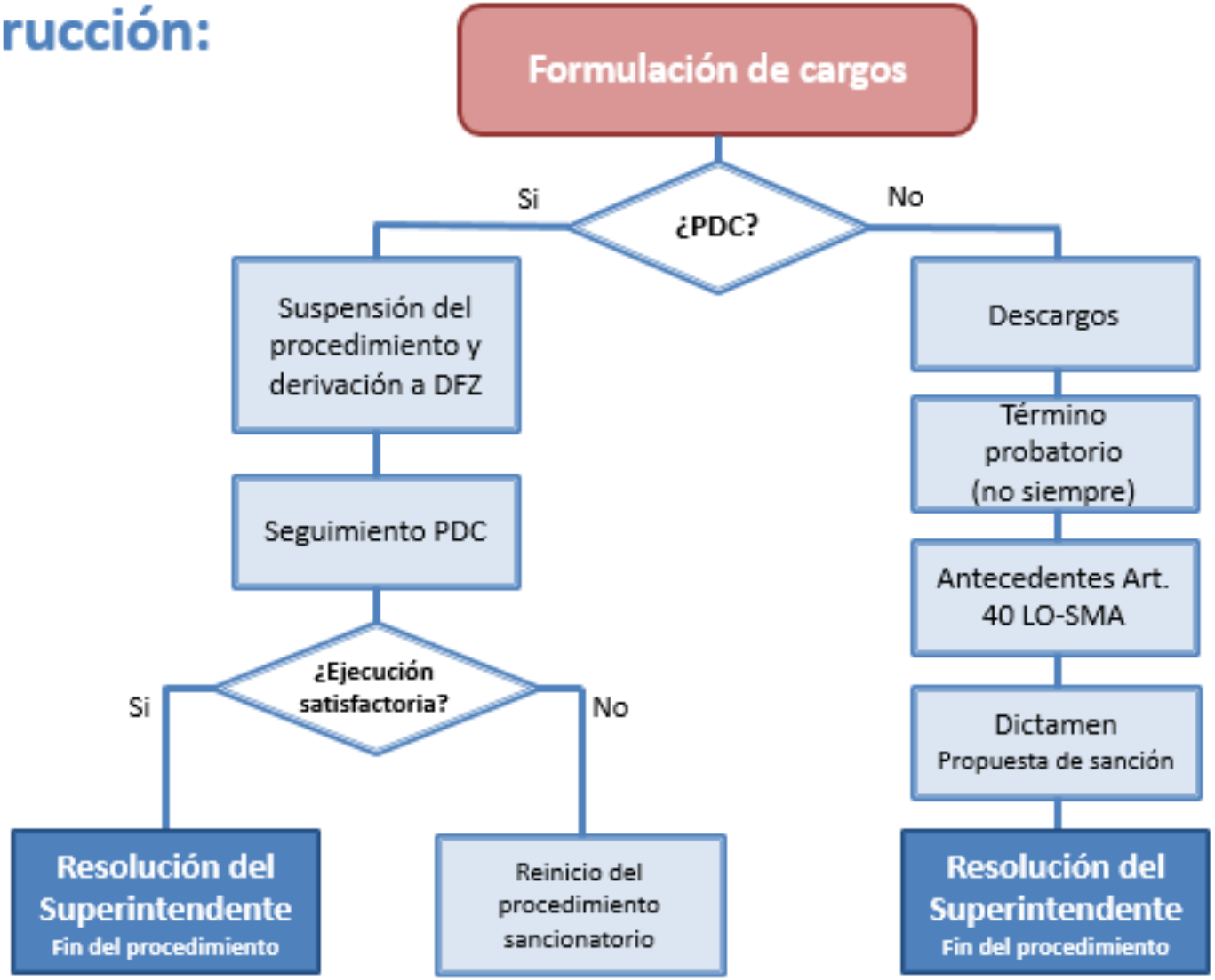
- Daño reparable y riesgo significativo a salud
- Ejecución de proyecto sin RCA
- Incumplimiento grave de medidas de mitigación
- Incumplimiento de órdenes de la SMA
- Persistente reiteración de infracciones leves
- Acciones no autorizadas al interior de ASPE

Leves

- Infracciones que no sean gravísimas o graves

2. Procedimiento sancionatorio

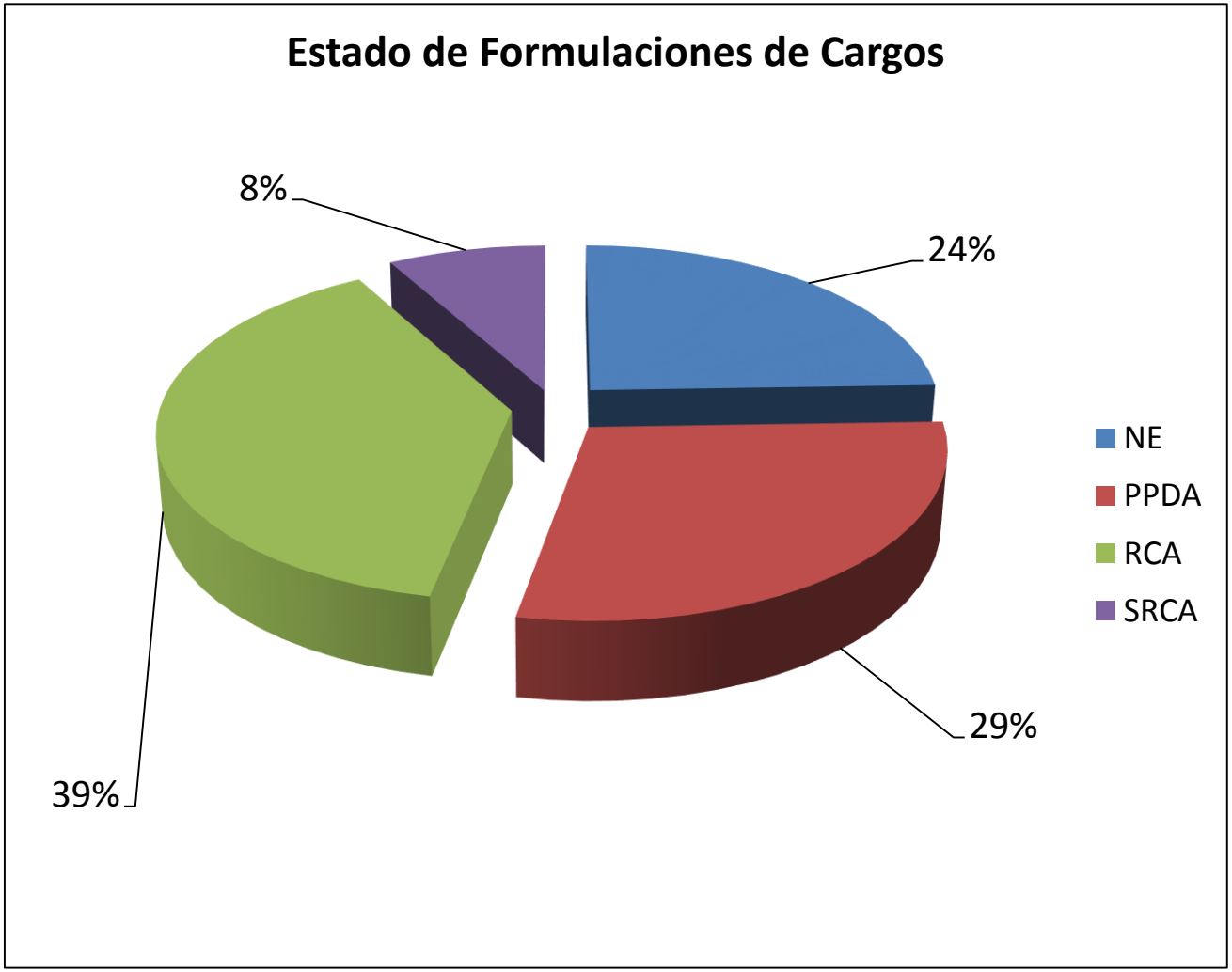
Instrucción:



Medidas provisionales:

a) Medidas de corrección, seguridad o control que impidan la continuidad en la producción del riesgo o del daño.
b) Sellado de aparatos o equipos.
c) Clausura temporal, parcial o total, de las instalaciones.
d) Detención del funcionamiento de las instalaciones.
e) Suspensión temporal de la RCA.
f) Ordenar programas de monitoreo y análisis específicos que serán de cargo del infractor.

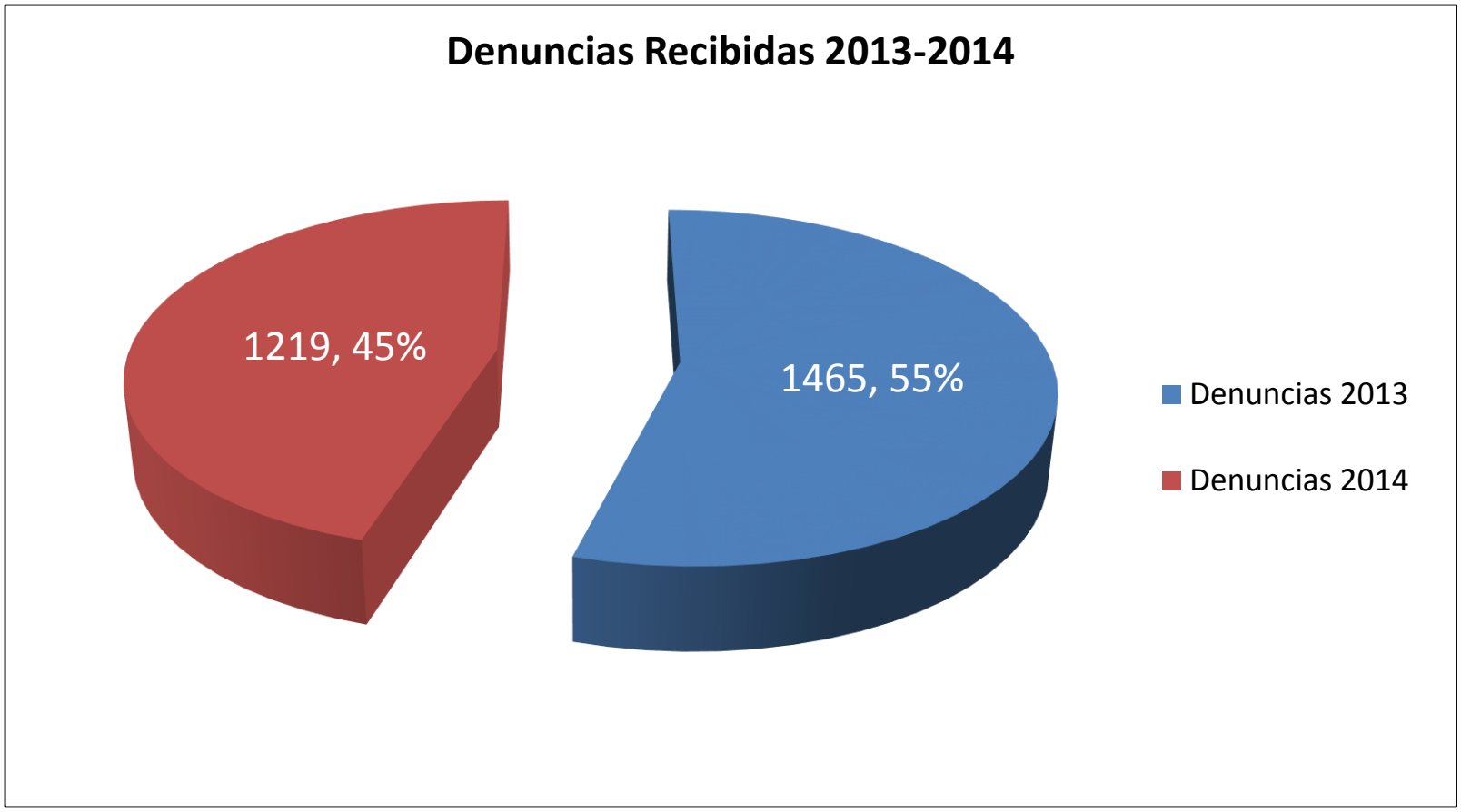
2. Procedimiento sancionatorio



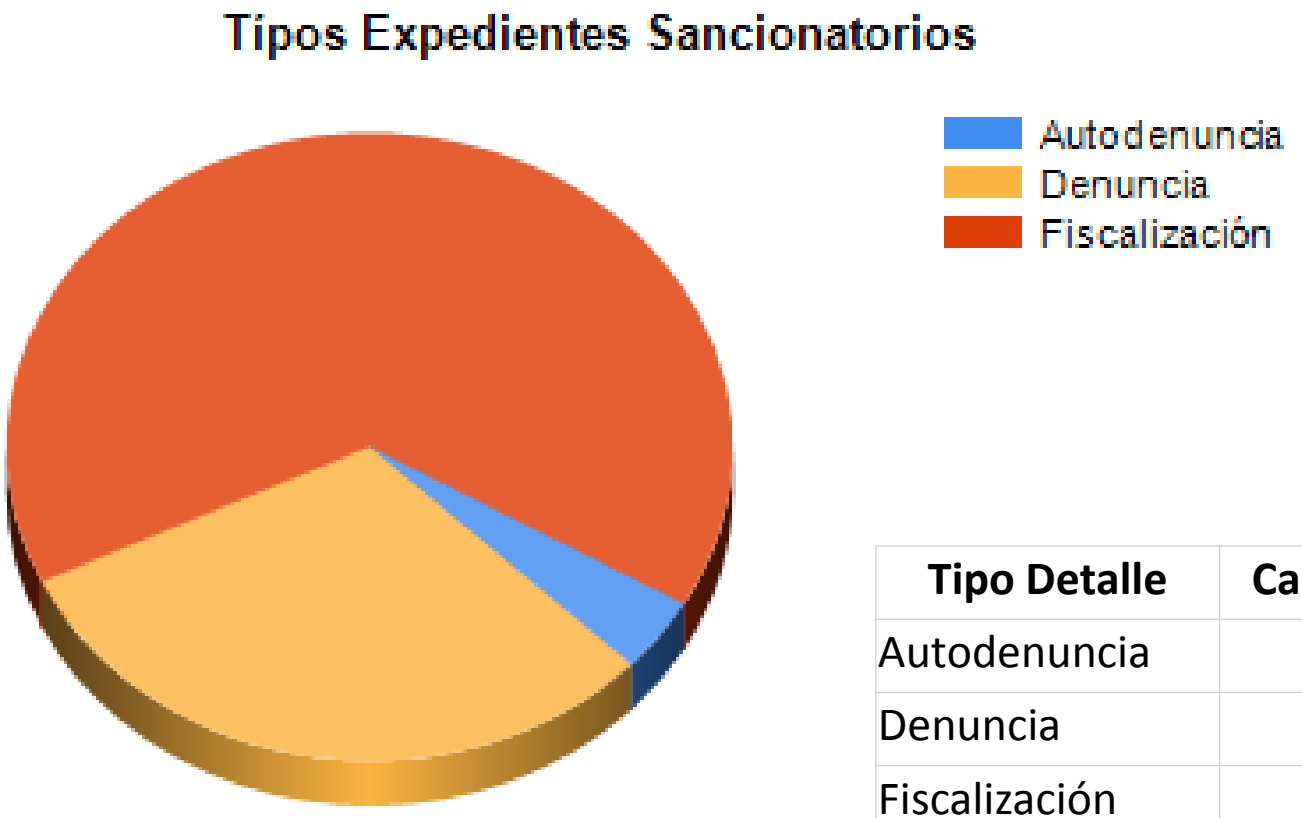
Formulaciones de cargo

- Total 2014: 87
- Total 2013: 69

2. Procedimiento sancionatorio



2. Procedimiento sancionatorio



Tipo Detalle	Cantidad	%
Autodenuncia	6	3,85 %
Denuncia	48	30,77 %
Fiscalización	102	65,38 %
Total	**156**	**100%**

2. Procedimiento sancionatorio

Reporte a la fecha:

Procedimientos sancionatorios	N°
En curso	55
Resueltos (sanción)	60
Terminado por ejecución satisfactoria de PdC	7

Multas Cursadas

- 36.000 UTAs → (1 UTA= 800 US$) → 30 Millones de Dólares aprox.

Temario

1. Introducción.
2. Procedimiento sancionatorio.
3. **Modelo de determinación de sanciones.**
4. Promoción del cumplimiento.

3. Modelo de determinación de sanciones

Marco jurídico (LO-SMA):

- Tipos de infracciones: art. 35.
- Gravedad: art. 36.
- Catálogo de sanciones: art. 38.
- Rangos máximos de sanciones: art. 39.
- Circunstancias para determinar sanciones: art. 40.

INFRACCIONES GRAVÍSIMAS	Revocación de RCA
	Clausura Temporal o Definitiva
	Multa de hasta 10.000 UTA
INFRACCIONES GRAVES	Revocación de RCA
	Clausura Temporal o Definitiva
	Multa de hasta 5.000 UTA
INFRACCIONES LEVES	Amonestación por escrito
	Multa de 1 a 1.000 UTA

Teoría de las sanciones efectivas:

La mayoría de las agencias ambientales en el mundo utilizan la teoría tradicional.

- Dos componentes:
  - Beneficio económico asociado al incumplimiento
  - Componente relacionado con nivel de afectación.
- Principal dificultad:
  - Nivel de información que dispone la Autoridad para determinar el beneficio económico.

3. Modelo de determinación de sanciones

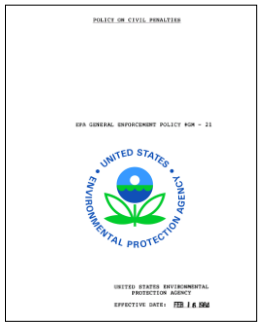
Teoría de las sanciones efectivas:

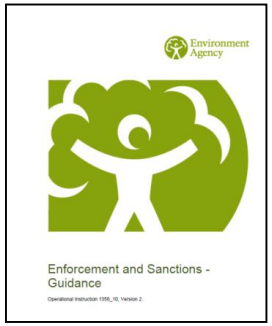
Algunos países que la utilizan:

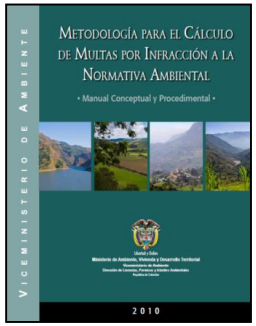
- Estados Unidos, Canadá, Inglaterra, Escocia, Colombia, Perú.

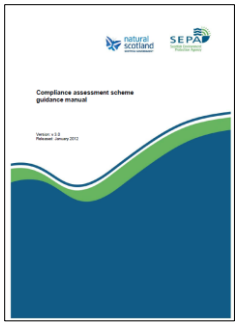
Instituciones que recomiendan su uso :

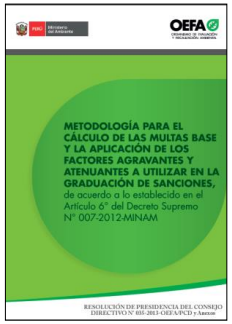
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico).
- INECE (Red internacional de fiscalización y cumplimiento ambiental).

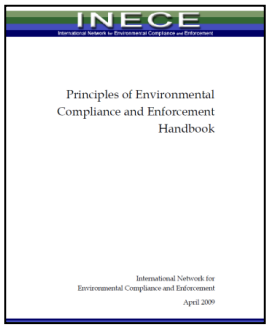


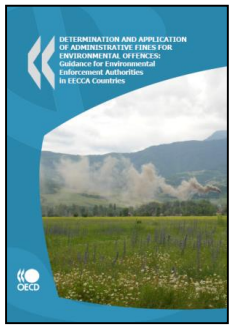












Recomendaciones de la OCDE:

«Para que sean instrumentos efectivos, las sanciones deberían respetar los siguientes principios básicos»:

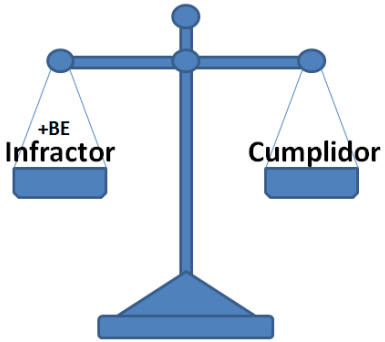
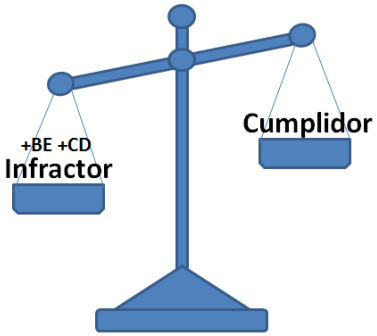
- Que permitan evitar futuros incumplimientos (*disuasión*).
- Que eliminen cualquier beneficio económico asociado al incumplimiento (*justicia económica*).
- Que sean proporcionales a la naturaleza de la infracción y al daño causado (*correspondencia entre la infracción y la sanción*).

Referencias:

- *"Determination and application of administrative fines for environmental offences"*, OECD, 2009
- *"Regulatory Justice: Making Sanctions Effective"*, Richard B. Macrory, 2006.

3. Modelo de determinación de sanciones

$$\text{SANCIÓN} = \text{Componente Beneficio económico} + \text{Componente de afectación}$$

Componente:		Foco:		Efecto:
Beneficio económico	→	Beneficio económico obtenido por la infracción	→	
Afectación	→	Nivel de afectación	→	

3. Modelo de determinación de sanciones

SANCIÓN = Componente Beneficio económico + Componente de afectación

Componente:	Criterios principales para su determinación:
Beneficio económico	Información sobre costos evitados, costos retrasados y ganancias ilícitas.
Afectación	Características de la infracción (ej.: frecuencia y nivel de incumplimiento, toxicidad de contaminante, etc.) y **características de la afectación: niveles de riesgo y daño (ej.: n° de personas afectadas, área, significancia, duración, etc.).**

3. Modelo de determinación de sanciones

Expresión matemática:

$$\textbf{SANCIÓN} = \begin{matrix}\textbf{Componente}\\ \textbf{Beneficio económico}\end{matrix} + \begin{matrix}\textbf{Componente}\\ \textbf{de afectación}\end{matrix}$$

$$\begin{matrix}\textbf{Componente}\\ \textbf{Beneficio Económico}\end{matrix} = \text{Ganancias ilícitas} + \text{Costos evitados} + \text{Costos retrasados}$$

$$\begin{matrix}\textbf{Componente}\\ \textbf{de afectación}\end{matrix} = \left(\begin{matrix}\textbf{Valor de}\\ \textbf{seriedad}\end{matrix} \times \sum\left(1 + \begin{matrix}\text{Factores de}\\ \text{incremento}\end{matrix} - \begin{matrix}\text{Factores de}\\ \text{disminución}\end{matrix}\right)\right) \times \textbf{CE}$$

$$\begin{matrix}\textbf{Valor de}\\ \textbf{seriedad}\end{matrix} = \text{f(según importancia de afectación)} \quad [1 - 100 \text{ puntos}]$$

$$\textbf{CE} = \text{Capacidad económica del infractor} \quad [\text{máximo de } 100\%]$$

3. Modelo de determinación de sanciones

Relación entre artículo 40 LO-SMA y modelo:

$$\text{SANCIÓN} = \text{Componente Beneficio económico} + \text{Componente de afectación}$$

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

Temario

1. Introducción.
2. Procedimiento sancionatorio.
3. Modelo de determinación de sanciones.
4. **Promoción del cumplimiento.**

4. Promoción del cumplimiento

Objetivo:

Incentivar el cumplimiento de la normativa ambiental por parte de la comunidad regulada.

Instrumentos:

Los instrumentos de incentivo que contempla la LO-SMA y su Reglamento (D.S. N° 30/2012) son:

- Autodenuncia (directo).
- Programas de cumplimiento (directo).
- Plan de reparación (indirecto).

4. Promoción del cumplimiento

AUTODENUNCIA

¿Cuándo?	Previo a que SMA inicie investigación
¿Qué es?	Comunicación a la SMA de estar cometiendo o haber cometido infracción
¿Qué requiere?	Suministro de información precisa, verídica y comprobable; PrC.; poner fin a hechos infraccionales, y reducir o eliminar efectos negativos
¿Qué se obtiene si se cumple?	Primera vez, exención de multa; segunda, rebaja hasta 75%; tercera, rebaja hasta 50%
¿Qué pasa si se incumple?	Se reinicia el procedimiento sancionatorio

4. Promoción del cumplimiento

PROGRAMA DE CUMPLIMIENTO

¿Cuándo?	10 días siguientes a formulación de cargos
¿Qué es?	Plan de acciones y metas en orden a cumplir dentro de un plazo con exigencias infringidas
¿Cuándo no procede?	No tener programa de gradualidad; No previa sanción por infracciones gravísimas; no haber presentado PrC. antes, salvo infracciones leves
¿Qué se obtiene si se cumple?	Pone término al procedimiento administrativo sancionatorio
¿Qué pasa si se incumple?	Se reinicia el procedimiento y se agrava la sanción

4. Promoción del cumplimiento

PLAN DE REPARACIÓN

¿Cuándo?	Una vez finalizado el procedimiento administrativo sancionatorio
¿Qué es?	Propuesta de objetivos y medidas de reparación del daño ambiental causado por la infracción
¿Qué requiere?	Dentro de plazo fijado (previo a acción de reparación CDE) y acompañado de un estudio técnico ambiental, que será evaluado por el SEA
¿Qué se obtiene si se cumple?	Extingue responsabilidad por daño ambiental
¿Qué pasa si se incumple?	Se remiten los antecedentes al CDE para ejercer acción por daño ambiental ante Tribunales Ambientales

4. Promoción del cumplimiento

Programas de cumplimiento

- **34** En ejecución
- **7** Ejecutados satisfactoriamente
- **22** Aprobados en 2014
- **19** Aprobados en 2013

	Autodenuncias	Planes de Reparación
Presentados	6	0

Superintendencia del Medio Ambiente
Gobierno de Chile

Gobierno de Chile

www.gob.cl