



Informe 831

Política

24/08/2010

La Nueva Institucionalidad Ambiental: La Superintendencia del Medio Ambiente y el Servicio de Evaluación Ambiental

Pablo Badenier Martínez (1)

24/08/2010

Política

La Nueva

Institucionalidad

Ambiental: La

Superintendencia del

Medio Ambiente y el

Servicio de Evaluación

Ambiental

17/08/2010

Política

Nueva Institucionalidad

Ambiental: El Ministerio

del Medio Ambiente

11/08/2010

Economía

La pobreza y la

distribución del ingreso

en Chile

09/08/2010

Sociedad

Exclusión social,

delincuencia y barrios:

*Ir más allá del control
del delito*

04/08/2010

Sociedad

Clases medias y Estado

en Chile contemporáneo

Segunda Parte

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.ced.cl.

©2000 asuntospublicos.ced.cl.
Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

I. Introducción

Las modificaciones que incorpora la actualización de la institucionalidad en Chile, además de la creación del Ministerio del Medio Ambiente, supone cambios fundamentales en la administración del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y la fiscalización de los instrumentos de gestión ambiental que se implementan, en particular, sobre las resoluciones de calificación ambiental de cada proyecto evaluado y sobre los planes de prevención y/o descontaminación, y el cumplimiento de normas ambientales.

En efecto, la implementación de la reforma permite distinguir en el Ministerio del Medio Ambiente, las atribuciones para la formulación e implementación de políticas; en el Servicio de Evaluación Ambiental, la administración del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y en la Superintendencia del Medio Ambiente, la fiscalización de los instrumentos de gestión ambiental. De esta forma se da cumplimiento al programa de gobierno de la Presidenta Bachelet y se inicia una nueva etapa de la gestión ambiental en Chile.

La ley finalmente aprobada consolida al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) como el principal instrumento de gestión ambiental en Chile. Éste se perfecciona y se implementan medidas que permiten disminuir las asimetrías de información que existen entre el Estado, la comunidad y las empresas que presentan proyectos a evaluación ambiental, fortaleciendo, entre otros, los procesos de participación ciudadana. De la misma manera, se incorpora un nuevo instrumento de gestión ambiental denominado Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), que permite a los ministerios sectoriales considerar las variables ambientales relevantes en los procesos de dictación de sus políticas y planes.

A continuación, se analizarán las principales características de dos organismos fundamentales del nuevo ordenamiento institucional en materia de medio ambiente: el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente. Sin embargo, las facultades sancionatorias de esta última, han quedado supeditadas a la creación y aprobación del proyecto de ley que crea el Tribunal Ambiental.

Se hace presente que el mensaje presidencial del proyecto de ley consideraba como un cuarto aspecto, la creación de las unidades de medio ambiente de las municipalidades, sin embargo, el proyecto y finalmente la ley, hacen escasa mención de éstas por lo que se espera que sea relevado como un compromiso pendiente.

II. La Superintendencia del Medio Ambiente.

En materia de fiscalización del cumplimiento de la normativa e instrumentos de gestión ambiental no hay dos opiniones. Es un déficit reconocido de la gestión ambiental la incapacidad institucional de proveer capacidades y facultades para la fiscalización eficiente y sanción oportuna del incumplimiento de las normas, decretos y resoluciones que se dictan. Sin embargo, la información cuantitativa es escasa. Caso conocido es la asimetría que existe en el rigor para examinar un proyecto antes de ser calificado ambientalmente y el tiempo y dedicación de que es objeto el proyecto para verificar el cumplimiento de su resolución de calificación ambiental.

A través de la creación de la Superintendencia del Medio Ambiente, el Estado procura dotarse de una institucionalidad técnica (sus cargos directivos serán provistos por el sistema de alta dirección pública) y funcionalmente descentralizado, que tiene en lo fundamental dos facultades: i. La fiscalización de la aplicación de los instrumentos de gestión ambiental, a saber, resoluciones de calificación ambiental; planes de prevención y de descontaminación; normas de emisión y calidad, cuando corresponda; y planes de manejo de la ley 19.300; y ii. La administración del Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental.

Para su cometido, la Superintendencia elaborará anualmente programas y subprogramas de fiscalización, previa consulta a los organismos con competencias en fiscalización ambiental sobre sus prioridades, y podrá contratar a terceros idóneos y certificados, las labores de inspección, verificación, medición y análisis del cumplimiento de las normas y de las condiciones y medidas establecidas por los instrumentos de gestión ambiental. Para lo anterior, se establece un sistema de "evaluación y certificación de conformidad", respecto de la normativa ambiental aplicable y del cumplimiento de las condiciones de una autorización de funcionamiento ambiental, el cual será administrado por la Superintendencia. Como se analizará más adelante, algunos proyectos podrán someterse voluntariamente a este sistema, no obstante, la Superintendencia podrá obligar a los sujetos fiscalizados a someterse a los programas de evaluación y certificación de conformidad.

Si bien un reglamento determinará las condiciones para la administración de este sistema, la ley establece la incompatibilidad entre el ejercicio de labores de evaluación y certificación de personas naturales y jurídicas acreditadas ante la Superintendencia, con las de consultoría para la elaboración de Declaraciones o Estudio de Impacto Ambiental.

El nuevo marco normativo clasifica las infracciones como leves, graves y gravísimas y, las sanciones que se implementan son de un sustantivo mayor monto y de mayor diversificación. Si bien la ley 19300 establecía como sanciones la amonestación por escrito, una multa pecuniaria de hasta 500 UTM (unidades tributarias mensuales) o la revocación de la resolución de calificación ambiental, la nueva ley establece multas de hasta 10.000 UTA (unidades tributarias anuales) e innova al agregar la clausura temporal o definitiva como medida sancionatoria.

Lo anterior, genera una flexibilidad de gran ayuda a la hora de sancionar proyectos que por su función de utilidad pública (plantas de tratamiento de aguas servidas, rellenos sanitarios o proyectos de infraestructura, entre otros) no le es aplicable en la práctica la revocación de su resolución de calificación ambiental.

Cabe agregar, que la Superintendencia queda facultada para establecer disposiciones provisionales antes o durante el proceso sancionador. Tales como; el establecimiento de medidas que impidan la continuidad del riesgo o daño; sellado de aparatos y equipos, ordenar la realización de programas de monitoreo, la clausura temporal, parcial o total de las instalaciones; detención del funcionamiento de las instalaciones y la suspensión temporal de la resolución de calificación ambiental. Estas últimas 3 medidas provisionales requerirán de la autorización previa del Tribunal Ambiental para su dictación.

En cuanto al inicio de procesos sancionatorios, estos podrán comenzar con una actuación de oficio por parte de la Superintendencia, a petición de un órgano sectorial, o bien, mediante denuncia de cualquier persona ante la Superintendencia. En este caso, se deberá informar sobre los resultados de la denuncia, en un plazo no superior a 60 días hábiles. De iniciarse un proceso sancionador producto de la denuncia, el denunciante tendrá la calidad legal de interesado.

El Servicio de Evaluación Ambiental y las modificaciones al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).

Para la administración del SEIA, se crea el Servicio de Evaluación Ambiental, sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio del Medio Ambiente. Este Servicio, descentralizado y desconcentrado territorialmente a través de de las Direcciones Regionales de Evaluación Ambiental, sujeto a selección por el sistema de alta dirección pública, será el continuador legal de la CONAMA y detendrá las funciones necesarias para evaluar ambientalmente los proyectos que lo requieran.

Las características esenciales de la evaluación, -como los pronunciamientos sectoriales y el carácter de "ventanilla única" para el otorgamiento de permisos ambientales sectoriales- se mantienen, y se modifica la composición del cuerpo colegiado que califica finalmente un proyecto (Comisión Regional del Medio Ambiente, COREMA). Esta instancia, queda presidida por el Intendente Regional e integrada por los Secretarios Regionales Ministeriales de Medio Ambiente, Salud, Economía, Energía, Obras Públicas, Agricultura, Vivienda, Planificación y el Director Regional del Servicio de Evaluación Ambiental. Por tanto, dejan de participar de esta instancia algunas carteras a través de sus SEREMIs, los Gobernadores Provinciales y los Consejeros Regionales.

El proyecto de ley presentado a trámite legislativo contemplaba modificaciones al actual SEIA, en términos de perfeccionar el procedimiento existente y bajo la lógica de la "tecnificación" de la evaluación ambiental de proyectos (2). Entre las principales modificaciones presentadas, se contempla la vista de los recursos de reclamación de los Estudios de Impacto Ambiental por parte de un Comité de Ministros; se explicita la prohibición de fraccionar proyectos a objeto de modificar la vía de ingreso al SEIA; se establecen reglas de caducidad para las resoluciones de calificación ambiental; se mejoran los controles para detectar los proyectos que no se evalúan ambientalmente, debiendo hacerlo; y se incorporan nuevos procesos de participación ciudadana para los Estudios y Declaraciones de Impacto Ambiental.

Entre las modificaciones sustantivas que se incorporan con el Servicio de Evaluación Ambiental y las introducidas a la SEIA destacaremos, a continuación, la evaluación ambiental estratégica; el sistema de evaluación y certificación de conformidad; la participación ciudadana y acceso a la información ambiental.

Evaluación Ambiental Estratégica (EAE).

En función de las limitaciones del SEIA, en cuanto a la evaluación acotada de proyectos o actividades, se integra en la ley un nuevo instrumento de gestión ambiental conocido como Evaluación Ambiental Estratégica (EAE). Dicho instrumento permitirá que cada Ministerio sectorial, incorpore consideraciones ambientales al proceso de formulación de sus políticas y planes de carácter normativo general que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad, de manera que éstas sean integradas a la dictación de la respectiva política y plan. Las políticas y planes que deban someterse a EAE serán propuestas por el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad. De todas maneras, será obligatorio someter al proceso de evaluación ambiental estratégica los instrumentos de planificación territorial (planes reguladores comunales, intercomunales, seccionales y planes regionales de desarrollo urbano, entre otros), quedando eximidos de someterse al SEIA. En tal caso, el procedimiento y aprobación de la EAE estará a cargo del Ministerio de la Vivienda, el Gobierno Regional o el Municipio según corresponda el instrumento de planificación territorial.

Sistema de evaluación y conformidad.

Una especial modificación incorpora el proyecto de ley en cuanto a considerar, en la presentación de una Declaración de Impacto Ambiental (DIA), el sometimiento voluntario al "sistema de evaluación y certificación de conformidad", respecto del cumplimiento de la normativa ambiental aplicable y de las condiciones sobre las cuales se califique favorablemente el proyecto. De ser el caso, dicha DIA deberá ser calificada en un plazo máximo de 30 días. Para este efecto, la Superintendencia administrará un registro de las personas naturales y jurídicas acreditadas para realizar la evaluación y certificación de conformidad y mediante reglamento se establecerán los procedimientos necesarios para su administración y funcionamiento.

Participación Ciudadana.

En materia de participación ciudadana, la ley contempla ampliar los procesos de participación ciudadana en el caso que los proyectos se evalúen ambientalmente mediante un EIA y crear instancias similares en las DIA que se solicite.

Si durante el proceso de evaluación del EIA se realizaran aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones que afecten sustantivamente al proyecto, el Servicio de Evaluación Ambiental deberá abrir una nueva etapa de participación ciudadana, esta vez, por 30 días, periodo en el cual el titular podrá suspender la tramitación del EIA.

La principal modificación que se añade en materia de participación ciudadana es su incorporación en la tramitación de las Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA), las que podrán ser decretadas por el Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental si el proyecto genera "cargas ambientales para las comunidades próximas" (3) y siempre que lo soliciten, a lo menos, dos organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica o 10 personas naturales directamente afectadas. En el caso de las DIA, que se sometan voluntariamente al sistema de evaluación y certificación de conformidad el plazo para la realización del proceso de participación ciudadana será de 10 días.

Por su parte, el Servicio de Evaluación Ambiental deberá pronunciarse fundadamente sobre todas las observaciones ciudadanas en su resolución, sea que el proyecto se sometió al SEIA mediante EIA o DIA. Si la persona natural o jurídica que realizó la o las observaciones estima que éstas no fueron consideradas,

podrá presentar un recurso de reclamación. Éste se interpondrá ante el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental en el caso de una DIA y ante el Comité de Ministros en el caso de un EIA. Dicha resolución podrá ser reclamada, en el plazo de 30 días ante el Tribunal Ambiental.

El acceso a la información ambiental.

Como condición para la participación ciudadana y a modo de disminuir las asimetrías de información entre Estado, empresas y comunidad, se incorpora mediante la ley el Sistema Nacional de Información Ambiental, administrado por el Ministerio del Medio Ambiente.

Este sistema de acceso público contendrá toda la información oficial referente al estado de los componentes del medio ambiente como aire, agua, suelo, paisaje, áreas protegidas y diversidad biológica; los factores que afecten o puedan afectar a estos elementos del medio ambiente; los actos administrativos relativos a materias ambientales; los análisis económicos y sociales referentes a la aplicación de instrumentos de gestión ambiental; y la información de salud, seguridad de las personas y los bienes del patrimonio cultural cuando sean o puedan verse afectados por el estado de los elementos del medio ambiente. Anualmente, establece la ley, se emitirá un reporte consolidado sobre la situación del medio ambiente a nivel nacional y regional. De la misma manera, cada 4 años se elaborarán informes sobre el estado del medio ambiente a nivel nacional, regional y local.

Especial atención merece, para el normal desarrollo de los procesos de evaluación ambiental de proyectos y su relación con la comunidad, lo indicado en la ley referente a la obligación de los titulares de proyectos de informar a la autoridad ambiental si han establecido, antes o durante el proceso de evaluación, negociaciones con los interesados, con el objeto de acordar medidas de compensación o mitigación ambiental, y la obligación, por parte de los titulares, de describir la forma en que su proyecto se relaciona con las políticas, planes y programas de desarrollo regional y los planes de desarrollo comunal de acuerdo a su área de influencia.

Conclusión: las incertidumbres para implementar la nueva institucionalidad ambiental.

La implementación del diseño de la institucionalidad ambiental aquí descrita tendrá una lenta y larga concreción. El diseño original es muy distinto a la institucionalidad aprobada y el proceso de implementación tiene que hacerse cargo de partes de la institucionalidad, que si bien están comprometidas, se encuentran en el Congreso o aún no ingresan a trámite legislativo. Partes sustantivas de la nueva institucionalidad quedaron reducidas a compromisos parlamentarios y buena parte de las innovaciones que se incorporan mediante la ley que actualiza la institucionalidad ambiental, serán materia de reglamentos por medio de decreto supremo. Se estiman del orden de 20 los reglamentos necesarios para la aplicación a cabalidad de la ley.

Por otra parte, ya está dicho, que las importantes atribuciones que la ley le otorga a la Superintendencia del Medio Ambiente para la aplicación de sanciones, entrarán en vigencia con el funcionamiento del Tribunal Ambiental y que sólo en el 2011 se enviará a trámite legislativo la creación del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas que materializa las nuevas funciones del Ministerio del Medio Ambiente.

Por lo tanto, cabe preguntarse, otra vez, por la consistencia que debe existir entre el diseño y la implementación de esta nueva institucionalidad. ¿qué pasará si el Tribunal Ambiental no tiene una pronta aprobación o si no tiene las características señaladas en el protocolo de acuerdo?

Sin embargo, por otra parte, se debe destacar como concepto, la importancia de distinguir responsabilidades en esta nueva institucionalidad, en cuanto a la generación de políticas y normas; la aplicación de los instrumentos de gestión ambiental y la fiscalización del cumplimiento de los mismos. En particular, se observa una consolidación de los instrumentos de gestión ambiental vigentes, que se complementan con la Evaluación Ambiental Estratégica a cargo de los ministerios sectoriales y que el reglamento respectivo deberá procurar un procedimiento expedito, transparente y de conclusiones concretas en cuanto a las variables ambientales que considera.

Esta distinción de responsabilidades permitirá, entre otros efectos, mejorar el funcionamiento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, como principal instrumento de gestión ambiental. Su administración se perfecciona, se corrigen las asimetrías de información que puedan existir y se complementa con el nuevo Sistema Nacional de Información Ambiental.

- (1) Biólogo Marino de la Universidad de Valparaíso y Magister en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Investigador Asociado CED. Ex Director de la CONAMA Metropolitana.
- (2) El proyecto original contemplaba una composición de Comisión Regional solamente con Secretarios Regionales Ministeriales, sin el Intendente, entendiéndose que éste es una autoridad política.
- (3) Se entenderá que provocan cargas ambientales aquellos proyectos que generan beneficios sociales y que ocasionan externalidades ambientales negativas en localidades próximas durante su construcción u operación.