



Pontificia Universidad Católica de Valparaíso
Facultad de Ciencias Jurídicas
Escuela de Derecho



ANÁLISIS CRÍTICO A LAS FORMAS DE INCENTIVO AL CUMPLIMIENTO DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL

Proyecto de Memoria para optar al grado de licenciada en ciencias jurídicas

Fernanda Plaza Taucare

Autora

Oswaldo Urrutia Silva

Profesor guía

Valparaíso

Agosto 2016

Índice por capítulos:

1. Introducción	1
2. Razones de regulación	5
3. Derecho comparado	8
3.1. Modelo español:	9
3.2. Modelo estadounidense	13
4. Formas de incentivo contempladas en la ley 20.417	17
4.1. Autodenuncia:	18
4.2. Programas de cumplimiento:	22
4.3. Plan de reparación:	25
5. Análisis crítico	29
6. Conclusiones	37
7. Bibliografía	39
7.1. Normativa	39
7.2. Libros, artículos y ponencias	40
7.3. Documentos disponibles en línea	41

1. Introducción

Nuestro país con el paso del tiempo ha comenzado a darle importancia a la necesidad de reguardar y preservar el medio ambiente, que poco a poco observaba consecuencias gravísimas debido a la falta de regulación. Por ello es que crear y mejorar una legislación ambiental, se ha vuelto una tarea ardua estos últimos años, intentando llegar al nivel de países que desde hace mucho tiempo demostraban preocupación en esta área.

Para lograrlo, hay que entender que la finalidad de la protección ambiental no está circunscrita a un ámbito específico, sino que es una tarea integral que debe ser alcanzada a través de instrumentos de diversa índole. Tales instrumentos pueden sistematizarse, al menos, bajo tres clases y órdenes, se trata de herramientas provenientes de:

- La política ambiental
- La economía ambiental
- El derecho ambiental¹

Nuestra investigación se centrará en este último, el derecho ambiental.

En sus inicios, el derecho ambiental chileno poseía una acotada regulación. Por ello es que fue tan relevante la consagración constitucional del artículo 19 N°8. Esta garantía fundamental establece *el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza.*

*La ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente*²

A pesar de que este artículo marcó un antes y un después a la legislación medioambiental, carecía de refuerzos normativos que le dieran vida, por lo que fue imprescindible darle contenido legal. Como consecuencia de ello, es que surge la ley 19.300 que sienta las bases generales de la legislación ambiental y que viene a ser el hito en esta materia.

A través de la mencionada disposición legal, se crea la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) organismo que tuvo a su cargo "*coordinar*" a los organismos y servicios con competencia ambiental.³ Se concibe entonces un *modelo coordinador, vale decir, uno que considera la existencia de atribuciones sobre medios ambientales y recursos naturales en distintos organismos del estado y opta por mantener éstas dentro de cada uno, sujetándolos a la coordinación de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA)(...) en vez de derechamente asignarle y transferirle a este último organismo todas las competencias en materia ambiental*⁴.

¹ BERMÚDEZ, Jorge. *Fundamentos de Derecho Ambiental 2° ed.* Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2014. p. 26.

² Artículo 19 N° 8 CPR: La Constitución asegura a todas las personas: (...)

³ FERNANDEZ BITTERLICH, Pedro. Institucionalidad ambiental en Chile. *Rev. derecho (Valdivia)*, ago. 1998, vol.9 supl, p.35-42.

⁴ HERVÉ, Dominique., GUILOFF, Matías., PÉREZ, Raimundo. Reforma a la institucionalidad ambiental antecedentes y fundamentos programa de derecho y política ambiental. 1° ed. Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales, 2010. p. 73.

A su pesar, la CONAMA se estableció como el principal organismo ambiental, pero cuyas competencias eran compartidas con diversos servicios públicos. Esto implicó la existencia de distintos órganos con competencia en ambiental, *que pueden y deben fiscalizar, trayendo como consecuencia una fiscalización fragmentada que carece de la definición de adecuados programas de fiscalización, de metodologías públicamente conocidas, con incentivos al cumplimiento.*⁵

Producto de la fragmentación, es que no existía catastro de quiénes incumplían normas, podían dos ministerios distintos sancionar a una misma persona natural o jurídica lo que atentaba contra el principio non bis in ídem de materia penal, existían prioridades sectoriales de cada ministerio dejando como última importancia al derecho ambiental, entre otros muchos problemas prácticos.

Por ello es que una de las más importantes tareas para ese entonces, se tradujo en la creación de una institución única que controlara, fiscalizara⁶ e incluso sancionara a quien contamina el medio ambiente, función que fue atendida por medio de la ley 20.417.

A través del mensaje presidencial de la norma que crea el ministerio, el servicio de evaluación ambiental y la superintendencia del Medio ambiente, se puso énfasis en que:

El actual modelo de funcionamiento de la institucionalidad ambiental se basa principalmente en la coordinación de instituciones para la operación de instrumentos de gestión ambiental. Así es como, si se analiza la distribución de funciones regulatorias, normativas y fiscalizadoras para cada uno de los componentes ambientales, se desprende que en cada una de éstas tienen injerencia dos o más servicios públicos o ministerios sectoriales.

El rediseño busca racionalizar las competencias de manera que sea una autoridad la que entregue las directrices normativas y regulatorias con respecto a la protección de los recursos ambientales, con lo cual se ordenarán las competencias sectoriales y se facilitará la coordinación al interior del aparato público.

Asimismo, se hace presente que es necesario que las políticas se resuelvan en un solo lugar y con responsables identificados, ya que la actual institucionalidad mantiene las competencias sectoriales, lo que genera que al margen de los instrumentos de gestión ambiental, cada sector cree ejercer legítimamente competencias cuando decide políticas ambientales en su sector.⁷

Como podremos analizar, esta norma insta una nueva institucionalidad ambiental, ya que no se limita solo a reforzar la legislación vigente, si no que incluye nuevas instituciones como el Ministerio del Medio Ambiente (MMA), el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) y la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA). Junto a ello, propende el

⁵ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (2010): Historia de la Ley 20.417. Pág. 13. Mensaje presidencial

⁶ Cuya fiscalización sea eficiente, efectiva y razonable, promotora de la remediación ambiental, auténticamente disuasiva, pero lejos de la arbitrariedad y de la confiscatoriedad. El nuevo enfoque de la fiscalización ambiental. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA. Primera edición. Perú, 2013. Disponible en: https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=6282

⁷ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (2010): Historia de la Ley 20.417. Pág. 12. Mensaje presidencial

desarrollo de instrumentos de gestión ambiental preventivos, que además de ser una novedad en nuestro sistema, vienen a complementar a los correctivos (dentro de ellos la sanción). Los instrumentos de gestión ambiental pueden abordar los desafíos y problemas ambientales desde dos perspectivas: una correctiva y una preventiva. *En términos generales, los instrumentos de gestión ambiental se pueden agrupar en cuatro categorías: (i) instrumentos de mercado; (ii) instrumentos de regulación directa; (iii) instrumentos basados en información; y (iv) instrumentos fundados en implementación voluntaria.*⁸

Nuestro país, antes de la disposición, se caracterizaba por enmendar las problemáticas ambientales de forma reparadora o correctiva. Con esta nueva institucionalidad es que hemos introducido un conjunto de herramientas destinadas a incentivar y mejorar (perfeccionar) el cumplimiento normativo y a fortalecer las potestades de imperio (fiscalización y sanción).

Una de las principales causas de que nuestro sistema actualmente también se encuentre dirigido por una perspectiva preventiva, es la consagración de los instrumentos de incentivo al cumplimiento de la legislación ambiental: autodenuncia, programas de cumplimiento y planes de reparación. Ya que *no basta con diseñar instituciones, racionalizar competencias de administración y hacer más eficiente la fiscalización, si esto no va acompañado a la exigencia de una nueva política ambiental.*⁹

Estas herramientas que *tienen por objetivo entregar al sector regulado variantes que fomentan la autorresponsabilidad y la colaboración con la autoridad pública para facilitar su labor de fiscalización y conseguir con mayor premura y efectividad los fines propios de la legislación ambiental*¹⁰, fueron introducidas, a través de la ley 20.417, específicamente en sus artículos 41 a 43.

Su función principal consiste en que su utilización genere en el infractor la motivación para cumplir con la normativa ambiental cooperando a la Superintendencia en el proceso de fiscalización.

El manejo de estos, además, implican una serie de beneficios en pos del infractor, encontrando dentro de ellos, que se dé por concluido el procedimiento sancionatorio, inhibiéndolo tanto de la multa como del ingreso al registro público de sanciones, con lo que se evitan largas tramitaciones e impactos al regulado¹¹

Para lograr entender la importancia que tienen en nuestro sistema los denominados incentivos al cumplimiento de la legislación ambiental, es que en primer lugar

⁸ RIQUELME, Paulina. MEDINA, Paula. BUSTOS, Daniela. *Nueva Institucionalidad Ambiental: Criterios de diseño para el desarrollo regulatorio*. Revista ACTUALIDAD JURIDICA N° 23 - Enero 2011. p. 235, Universidad del Desarrollo. Santiago.

⁹ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (2010): Historia de la Ley 20.417. Pág. 683. Primer informe comisión medio ambiente.

¹⁰ ORCHARD RIEIRO, Camilo. El plan de reparación del daño ambiental en la ley 20.417. Análisis crítico y lecciones desde el derecho comparado. (Memoria) Santiago de Chile, Facultad de Derecho, Universidad de Chile. p. VII

¹¹ BERGAMINI, Kay. PÉREZ, Cristian. Fiscalización y cumplimiento ambiental en Chile: principales avances, desafíos y tareas pendientes, EURE (Santiago) vol.41 no.124 Santiago set. p. 273. 2015 disponible en http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612015000400013

expondremos las razones por las cuáles se requirió su regulación enfocándonos en la necesidad de modernizar las instituciones y organismos ambientales.

Luego realizaremos un estudio comparado respecto de otros países, específicamente España y Estados Unidos, internalizándonos en su sistema en la búsqueda de instrumentos similares o con ciertas características comunes a los incentivos.

Posteriormente explicaremos de que se tratan estas herramientas que asisten a que los regulados cumplan con la normativa ambiental y de qué forma han servido en la práctica para disminuir infracciones o atentados contra el medio ambiente.

Para por último realizar un análisis crítico de su existencia, así poder concluir si son eficientes para el sistema o si requieren de un mayor o mejor desarrollo.

2. Razones de regulación

Tal como señalamos anteriormente, la ley de bases generales del medioambiente no cubría las necesidades legislativas de forma completa, siendo necesaria una más amplia regulación, desarrollada a través de las leyes 20.417 y 20.600 las que implicaron la creación del ministerio del medioambiente y de los tribunales ambientales, respectivamente.

A través de la ley 20.417 entonces, es que se regularon además, los incentivos al cumplimiento. ¿Por qué fueron regulados? Es una pregunta que intentaremos contestar a continuación.

Para sintetizar esta tarea, abordaremos cada una de las razones con su explicación.

- a) En primer lugar, fue necesario adecuar nuestro sistema al contexto del derecho medioambiental internacional.

La principal razón de ello es que nuestro país aspiraba a formar parte de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)¹² y uno de los principales requisitos para su suscripción era atender a la evaluación de desempeño ambiental realizada entre los años 1990 y 2004, en virtud de la cual se recomienda a Chile *“Desarrollar y fortalecer aún más los marcos normativos (normas, entre otros) para mejorar la salud ambiental y cumplir los compromisos internacionales de Chile; examinar formas de fortalecer la capacidad de cumplimiento y fiscalización, incluso mediante reformas institucionales, como por ejemplo el establecimiento de un órgano de inspección ambiental”*¹³

Además esta entidad incentivó al desarrollo y fortalecimiento de las instituciones ambientales en los ámbitos nacional y regional.¹⁴ Esta última recomendación determinó la creación de la superintendencia del medio ambiente como órgano fiscalizador y sancionador, pero la regulación fue más allá *“Una de las ideas centrales sobre los cuales descansan los sistemas de fiscalización ambiental en los países con buenos desempeños ambientales es su utilidad para generar incentivos al cumplimiento [y] Hoy el modelo chileno actúa precisamente en sentido inverso”*¹⁵

Como consecuencia de las recomendaciones, es que se entendió la importancia de contar con instrumentos preventivos a la conducta de los infractores. Ya no solo se tiene una noción reparadora, expresada a través de las sanciones, si no que se amplía la forma de actuar de la administración, innovando con herramientas que en países extranjeros ya habían presentado beneficios para disminuir el incumplimiento de las normas.

¹² Organización intergubernamental que reúne a 34 países comprometidos con las economías de mercado y con sistemas políticos democráticos, que en su conjunto representan el 80% del PIB mundial. ¿Qué es OCDE? Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales. Disponible en: <https://www.direcon.gob.cl/ocde/>

¹³ CEPAL/OCDE. Evaluación del desempeño ambiental Chile p. 18 [en línea] http://www.sinia.cl/1302/articles-57009_EDA2005_OCDE_CEPAL.pdf

¹⁴ *Ibid*

¹⁵ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (2010): Historia de la Ley 20.417. Pág. 13. Mensaje presidencial

b) Junto a lo anterior y de forma complementaria, se observó la ineficacia de las sanciones para lograr el restablecimiento de la norma. Para superar estos inconvenientes y fortalecer la labor fiscalizadora de la SMA, se implementan instrumentos que, por un lado se adecúen a las recomendaciones mencionadas y por otro incentiven el cumplimiento de las normas, intentando alcanzar el restablecimiento de ellas una vez incumplidas. Estas herramientas en Chile se tradujeron en la incorporación a nuestra legislación de la autodenuncia, el programa de cumplimiento y los planes de reparación. *“El proyecto (de la ley N° 20.417) contempla medidas de incentivo al cumplimiento de las normas, al establecer la facultad para que una vez ocurrido un incumplimiento y dentro del plazo de 5 días, el infractor se autodenuncie (...) Además se establece un registro público de sanciones, con el objeto de identificar a la empresa, a los responsables de la operación y el monto de la sanción. Asimismo, se establece que al momento de aplicar la sanción podrá exigirse un plan de recuperación, cuyo incumplimiento acarrea hasta el 50% adicional de la multa original”*¹⁶

Como veremos más adelante, estos ya existían en la legislación internacional. Por ejemplo, en el caso de Estados Unidos, donde la norma trascendental en materia ambiental, tiene data de 1969 y contempla los incentivos al cumplimiento como uno de los tantos mecanismos para desincentivar el incumplimiento de las disposiciones.

c) Por último pero no menos importante, se debían establecer mecanismos que impliquen una reducción de los costos de fiscalización.

En el primer informe emanado por la comisión del medio ambiente con fecha 4 de agosto de 2009, la ministra Presidente de dicha comisión, señora Ana Lya Uriarte, atiende a esta necesidad, al mencionar que la autodenuncia es aquella que permite al mismo infractor informar el incumplimiento de alguna norma ambiental, incentivándose tal denuncia mediante la obtención de una reducción de la multa que le correspondería y con la obligación de acompañar un plan que permita reestablecer el cumplimiento de la norma. Agrega también que esta apunta a reducir los costos que implica un proceso de fiscalización. También se consideran medidas como los programas de cumplimiento dentro del proceso administrativo de fiscalización y finalmente el establecimiento de un registro de sanciones.¹⁷

A modo de ejemplo y en atención a estudios económicos de los costos de cumplimiento de la regulación ambiental con información incompleta se comprueba que *con la política de comando y control, el costo esperado de fiscalización de un sistema de estándares de emisión bajo supuesto de información completa asciende a 3,9 millones de pesos al año (8 mil dólares), que se calcula según la ecuación (lia). Un sistema de estándares de emisión bajo supuesto de información incompleta tiene asociado un costo esperado de inducir cumplimiento de 43,3 millones de pesos al año (90 mil dólares)*¹⁸

¹⁶ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (2010): Historia de la Ley 20.417. Pág. 695. Primer informe comisión medio ambiente.

¹⁷ *Ibid.*, p. 701.

¹⁸ CLERGER, Gaspard. CHAVEZ, Carlos. VILLENA, Mauricio y GOMEZ, Walter. Costos de cumplimiento de regulación ambiental con información incompleta: aplicación a fuentes fijas del PCE. Estudios de Economía [online]. 2009, vol.36, n.2 [citado 2016-08-31]. Santiago, Chile., pp.165-190. Disponible en: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52862009000200002

Se puede examinar en atención a las cifras, que una fiscalización con información completa es mucho menos costosa que una que implica datos incompletos. De forma implícita podemos concluir entonces, que los mecanismos de incentivo, podrían disminuir los costos de la labor realizada por la Superintendencia del Medio Ambiente, ya que estos, como atenderemos en el capítulo número 5 del presente trabajo, para ser aceptados exigen la entrega de información respecto del incumplimiento generado por el infractor, disminuyéndole la carga y el valor de inspección al órgano administrativo.

Los incentivos como podremos observar, implican utilidades y beneficios tanto para la administración del estado como para el infractor y por ello es que su introducción al sistema se transformó en una necesidad.

La abogada señora Paulina Riquelme, en la comisión del medio ambiente precedentemente citada, resume en términos precisos por qué fue imperioso complementar el sistema con herramientas preventivas. Señala que *“Se estima deseable contar con una regulación que contemple mayores incentivos al cumplimiento con instrumentos eficientes que promuevan el desarrollo económico social y ambiental. Además, la asistencia a los regulados para el entendimiento y el cumplimiento de las normas no es una tarea fácil y dicho cumplimiento normativo es el que finalmente genera la protección del medioambiente. Concluye que la sanción es uno de los instrumentos que puede fomentar una conducta y que el otro es el incentivo”*.¹⁹

¹⁹ BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (2010): Historia de la Ley 20.417. p. 759. Primer informe comisión medio ambiente.

3. Derecho comparado

En el Derecho Comparado se ha avanzado a sistemas regulatorios ambientales que combinan distintas herramientas basadas tanto en el establecimiento de normas, con sistemas de fiscalización y sanción (“comando y control”), como también en mecanismos de carácter económico y de mercado, y el uso de otras herramientas menos tradicionales.

A grandes rasgos, en el derecho ambiental de otros países, se puede observar que los sistemas regulatorios de carácter ambiental incluyen una serie de criterios y elementos comunes, combinados de distinta forma:

1. Regulaciones orientadoras de la planificación: herramientas que tienden a guiar a los regulados, por una agencia gubernamental de vigilancia, dirección y planificación ambiental frecuentemente con participación pública.
2. Establecimiento de estándares y/o parámetros ambientales: basado en una combinación de establecimiento de estándares ambientales (de daño o tecnológicos) y métodos de balances de riesgos medioambientales y costos económicos (evaluaciones de riesgo a la salud y/o el medio ambiente).
3. Establecimiento de permisos y autorizaciones: estándares generales traducidos en obligaciones legales específicas a los sujetos regulados.
4. Establecimiento de obligaciones de monitoreo y vigilancia: a sujetos regulados y a la autoridad.
5. Herramientas de cumplimiento e imperio: destinadas a incentivar y/o mejorar el cumplimiento de normas ambientales por parte de los sujetos regulados, como también aquellas destinadas a desincentivar infracciones mediante sistemas eficientes de fiscalización y sanción.
6. Herramientas de revisión permanente y mejoramiento de normativa: herramientas que permiten el mejoramiento de las acciones de cumplimiento y de la normativa mediante la retroalimentación derivada de la implementación práctica, las que podrían determinar: reevaluación de la idoneidad de los instrumentos utilizados, ajustes en las reglas, y perfeccionamiento de procedimientos y prácticas.²⁰

La forma en que se enfatizará en uno o más de los elementos mencionados radicará en las exigencias ambientales de cada país.

En este contexto, existen legislaciones que se centran fuertemente en un sistema de comando y control (como veremos, el caso de España), y otras que han evolucionado hacia una combinación más equilibrada de herramientas e instrumentos de gestión ambiental (por ejemplo, el caso de Estados Unidos).²¹

²⁰ RIQUELME, Paulina. MEDINA, Paula. BUSTOS, Daniela. *Nueva Institucionalidad Ambiental: Criterios de diseño para el desarrollo regulatorio*. Revista ACTUALIDAD JURIDICA N° 23 - Enero 2011. p. 236, Universidad del Desarrollo. Santiago.

²¹ *Ibid*

3.1. Modelo español:

En el derecho español, la norma trascendental en materia ambiental se encuentra contenida en el artículo 45 de constitución de 1978:

“1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.”

Al ser una norma general, es que se hace necesario dar contenido a este derecho a través de la ley, pero este modelo se caracteriza por la fragmentación de la potestad legislativa ya que de acuerdo al artículo 137 de la carta fundamental

“El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”

Lo anterior implica que en la práctica, exista primero legislación emanada del estado español, que realiza a través del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente ya que le corresponde la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de medio ambiente, que compete a todas aquellas comunidades que no sean autónomas (por ejemplo la de Madrid, Valencia, etc.), además la legislación ambiental que crea cada comunidad autónoma para su cumplimiento interno ya que la *Constitución dispone que el Estado tiene competencia exclusiva para establecer la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas establezcan normas adicionales de protección*²² y por último aquella emanada de la Unión Europea (Consejo Europeo) al ser España parte de esta desde 1986.

A pesar de esto, es la ley n° 27 de 2006 de responsabilidad ambiental la que sienta las bases a nivel nacional, ya que la mayoría de las comunidades la reproducen con matices para su propia regulación. En el preámbulo de la mencionada norma el Rey de España expresa:

El artículo 45 de la Constitución configura el medio ambiente como un bien jurídico de cuyo disfrute son titulares todos los ciudadanos y cuya conservación es una obligación que comparten los poderes públicos y la sociedad en su conjunto. Todos tienen el derecho a exigir a los poderes públicos que adopten las medidas necesarias para garantizar la adecuada protección del medio ambiente, para disfrutar del derecho a vivir en un medio ambiente sano. Correlativamente, impone a todos la obligación de

²² Tesis doctoral, MEJÍAS, Carlis. EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DEL DERECHO AMBIENTAL VENEZOLANO A LA LUZ DE LA NORMATIVA ESPAÑOLA Consideraciones sobre el Derecho de la Persona a un Medio Ambiente Adecuado. p. 252. 2008. Universidad de Salamanca, España. Disponible en: http://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/18281/1/DDAFP_Evolucion%20y%20perspectivas%20del%20derecho%20ambiental.pdf

preservar y respetar ese mismo medio ambiente. Para que los ciudadanos, individual o colectivamente, puedan participar en esa tarea de protección de forma real y efectiva, resulta necesario disponer de los medios instrumentales adecuados, cobrando hoy especial significación la participación en el proceso de toma de decisiones públicas.²³

En atención al párrafo anterior y para hacer efectivo el cumplimiento de las normas que buscan la conservación y preservación del medioambiente, cada país utiliza herramientas de gestión ambiental correspondiendo estas a *un conjunto de medidas de tipo pragmático y técnico para evitar, minimizar o, en última instancia reparar el daño ambiental.*²⁴

*La Gestión Ambiental en España se orienta por principios generales y específicos,*²⁵ encontrando dentro de ellos los principios de prevención y de que “quien contamina paga”²⁶ con un marcado sistema de comando-control. *Este principio advierte sobre la importancia de las medidas preventivas en la protección del ambiente, es decir, acción preventiva frente a la acción represiva. Aunque en materia de protección ambiental las medidas punitivas no se descartan, ya que siempre serán herramientas auxiliares.*²⁷

Para hacer cumplir estos principios es que se requiere un ente encargado de fiscalizar el cumplimiento de las normas ambientales para lo cual, teniendo en cuenta la ley de responsabilidad ambiental (2007) y el artículo 45 de la Constitución, su facultad se encuentra compartida, haciéndose cargo de ella tanto entidades públicas como privadas.

Además poco a poco han integrado a su sistema un nuevo modelo de política ambiental preventiva, representado por las Evaluaciones de Impacto Ambiental, por las Auditorías Ambientales y el Etiquetado Ecológico²⁸, en donde existe una especie de figura mixta en fiscalización ya que respecto de las auditorías ambientales, dependerá si se trata de un servicio público o de una organización privada quien la fiscaliza.

Los organismos públicos que tendrán esta función dependerán de cada comunidad y de cada ayuntamiento (ya que toma especial relevancia la labor de “policía” que tiene cada municipio).

²³ AGENCIA ESTATAL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO. Exposición de motivos ley N° 27 del 2006 de la legislación española p.1.

²⁴ Políticas y gestión ambientales españolas p.1. Disponible en: <https://pensarcontemporaneo.files.wordpress.com/2009/09/politica-y-gestion-ambientales.pdf>

²⁵ Tesis doctoral, MEJÍAS, Carlix. Evolución y perspectivas del derecho ambiental venezolano a la luz de la normativa española. Consideraciones sobre el Derecho de la Persona a un Medio Ambiente Adecuado. p. 216. 2008. Universidad de Salamanca, España. Disponible en: http://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/18281/1/DDAFP_Evolucion%20y%20perspectivas%20del%20der echo%20ambiental.pdf

²⁶ Este principio, se encuentra también contenido en Chile a través de la Ley de Responsabilidad Extendida al Productor, específicamente en su artículo segundo, donde establece que “*los principios que inspiran la presente ley son los siguientes: a) El que contamina paga: el generador de un residuo es responsable de éste, así como de internalizar los costos y las externalidades negativas asociados a su manejo.*”

²⁷ Tesis doctoral, MEJÍAS, Carlix. Evolución y perspectivas del derecho ambiental venezolano a la luz de la normativa española. Consideraciones sobre el Derecho de la Persona a un Medio Ambiente Adecuado. p. 216. 2008. Universidad de Salamanca, España. Disponible en: http://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/18281/1/DDAFP_Evolucion%20y%20perspectivas%20del%20der echo%20ambiental.pdf

²⁸ *Ibid*

En cuanto a las privadas, encontramos una figura denominada auditoría ambiental, que consiste en un *proceso metodológico, objetivo, imparcial y técnico ejercido por las entidades fiscalizadoras, para evaluar el uso, administración, protección y preservación del medio ambiente y de los recursos naturales, considerando los fundamentos del desarrollo sostenible y el cumplimiento de los principios, que rigen el control fiscal, por parte de las instituciones gubernamentales, así como, de los particulares que utilicen o exploten los mismos.*²⁹

Normalmente, se auditan sistemas de gestión ambiental conformes a la norma UNE-EN-ISO 14001:2004 o al Reglamento EMAS³⁰ En términos prácticos EMAS consiste en ser una *técnica de intervención de los poderes públicos para proteger el medio ambiente y fortalecer la información ambiental transparente por parte de las organizaciones hacia los ciudadanos, es novedosa, potencia la corresponsabilidad ambiental y se vale de los procedimientos autorreguladores privados dándole efectos públicos a una declaración final que permitirá conocer y a su vez controlar la gestión medioambiental de la empresa así como la reducción del riesgo que la misma pueda ocasionar.*³¹

Cada vez es más frecuente el uso de instrumentos normativos autorregulatorios por parte de la Administración Pública para otorgarle efectos públicos, concretamente en el Derecho Ambiental se fomenta que los particulares se autorregulen en ciertos aspectos, para algunos autores esto implica que la Administración se desprenda poco a poco de su potestad ambiental, se podría entender como una desintervención gradual dando paso a que sean los particulares quienes se autoimpongan los límites y controles.

Hasta el momento teniendo en vista las políticas ambientales generales hispanas, sin atender a aquellas particulares de las comunidades autónomas, hemos podido apreciar que existe un marcado acento en una perspectiva correctiva, y por ello no hemos visto similitudes en relación a la situación actual de Chile (donde ha existido un avance además de la perspectiva comando-control y consiguiente sanción, en el principio de prevención a través de herramientas adicionales para el cumplimiento de normas, como veremos a continuación de este capítulo). Pero, poniendo atención en las comunidades autónomas, apreciamos una figura asociada tanto a la autodenuncia como al programa de cumplimiento, (figuras que veremos con mayor detenimiento) específicamente en la legislación ambiental de Murcia en donde establece que:

“Artículo 166. Reconocimiento de responsabilidad

1. El reconocimiento de la propia responsabilidad por parte del infractor en los hechos imputados, comunicado al órgano instructor antes de la propuesta de resolución, determinará la finalización del procedimiento. En este caso, la resolución del procedimiento sancionador recogerá una reducción del 30 por 100 sobre el importe de la multa propuesta.

²⁹ ROMÁN, Luis Oscar. Metodología para una Auditoría con enfoque Ambiental. P. 15. COFAE. Disponible en: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ven_pre_aud_amb_cons.pdf

³⁰ Asociación Española para la Calidad. Auditoría ambiental. Disponible en: <http://www.aec.es/web/guest/centro-conocimiento/auditoria-ambiental>

³¹ Trabajo final de master en derecho público 2014/2015. ARTEAGA SILVA, Karina. Ecogestión y Ecoauditoría: un instrumento de protección medioambiental. Departamento de derecho administrativo. Facultad de derecho, Universidad Complutense de Madrid.

2. En el documento acusatorio se informará al presunto responsable de la posibilidad de reconocer su responsabilidad, y se determinará la reducción que pueda ser aplicable sobre el importe de la sanción.
3. La reducción podrá afectar a la cuantía de la sanción mínima, sin que ello signifique variación en la calificación de la infracción.
4. No será de aplicación la reducción si el presunto infractor ha cometido una o varias infracciones de la misma naturaleza en los cinco años anteriores, con imposición de sanción que sea firme en vía administrativa.”³²

Esta figura contempla una especie de mixtura en relación a la autodenuncia, donde existe un reconocimiento de responsabilidad, pero anterior al inicio de un procedimiento en contra del infractor, no como sucede en el caso español. Por ello es que también se asemeja al programa de cumplimiento, donde se exige la declaración de haber incumplido con una norma ambiental por parte del infractor, la cual es posterior al inicio del proceso sancionatorio pero se diferencia del modelo visto en el presente capítulo, ya que no se exige establecer el accionar ulterior del transgresor para poner fin a este. Por ello es que la similitud está asociada a la intención de la legislación y es que, el posible sancionado comprenda que ha existido un incumplimiento de su parte y que pretende resarcirlo, y por ello “se premia” económicamente, situación que sucede en las tres herramientas mencionadas.

Además, en gran parte de las regulaciones ambientales de las comunidades autónomas, existen los incentivos económicos. Estos incentivos consisten en una ayuda económica para aquellas medidas adoptadas por las industrias y actividades que contribuyan directamente en la mejora de la calidad del medio ambiente³³ *otorgando alguna libertad a los agentes para realizar las acciones que consideren más apropiadas. Los instrumentos de incentivo económico típicos incluyen: impuestos, permisos transables, cuotas individuales transferibles, subsidios, depósitos reembolsables, seguros de responsabilidad y sanciones por incumplimiento*³⁴. Dentro de estas, tenemos el claro ejemplo de la ley de Protección del Medio Ambiente de La Rioja en donde en su artículo 35 sobre fomento expresa que “*La Comunidad Autónoma de La Rioja promocionará el conocimiento de los distintivos de garantía de calidad ambiental, así como el sistema de la etiqueta ecológica entre los consumidores y empresarios. En especial, dentro del marco jurídico vigente, podrá conceder ayudas económicas e incentivos a las empresas que fabriquen los productos que hayan obtenido o pretendan obtener la etiqueta ecológica comunitaria.*”³⁵ En nuestra legislación, no hemos podido observar grandes incentivos económicos, además de lo que podría llegar a suceder con los impuestos verdes, que desde el enfoque del presente trabajo, no va en la misma línea de estímulo económico para el infractor.

³² Ley Murcia EDL 2009/72235 Comunidad Autónoma de la Región de Murcia Presidencia (C.A. Región de Murcia)

³³ *Ibid*

³⁴ O’RYAN, Raúl. ULLOA, Andrés. Instrumentos de regulación ambiental en Chile: algunos desafíos. Programa de Gestión y Economía Ambiental. Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile. Septiembre, 1995., p. 3.

³⁵ Ley 5/2002, de 8 de octubre, de Protección del Medio Ambiente de La Rioja. Disponible en: http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/lr-15-2002.html

Junto a lo anterior, existe una figura similar al SNIFA (servicio nacional de información de fiscalización ambiental) el que representa *la ventana de la SMA al mundo, donde la gente puede conocer todos nuestros procesos de fiscalización y sanción con un nivel de detalle quizá nunca visto antes para un organismo fiscalizador*.³⁶ Esta figura se encuentra consagrada en la legislación de la Comunidad Autónoma de La Rioja, específicamente en la Ley 5/2002 de Protección del Medio Ambiente de La Rioja

“Artículo 64. Registro de Infractores

Se crea el Registro de Infractores de normas ambientales de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en el cual se inscribirán las personas físicas o jurídicas sancionadas en virtud de resolución firme en vía administrativa por los órganos con potestad sancionadora en la Comunidad Autónoma de La Rioja, cuyo contenido y efectos se determinarán reglamentariamente.”

Una de las principales funciones del registro, es la de *promover el respeto a las normas y compromisos ambientales a través de la transparencia y divulgación de información*³⁷ buscando entonces desincentivar la posible comisión de futuras infracciones ambientales.

Otra de las herramientas de incentivo utilizados en la legislación española, son *los instrumentos de tutela y gestión ambiental de carácter voluntario, como son los Acuerdos Voluntarios, con los que se pretende que las empresas incluyan los aspectos ambientales en sus estrategias más allá de los requisitos mínimos*.³⁸ Estos implican negociaciones entre el regulador y la industria orientadas a reducciones "voluntarias".³⁹ Esta figura no podemos encontrarla en Chile, pero es importante destacar debido a su importancia para acrecentar el cumplimiento de las normas ambientales. Un ejemplo de estos acuerdos, podemos observarlo en la ley N° 4/2009 de Murcia en su artículo 29 que establece que *para la determinación de valores límite de emisión, la Comunidad Autónoma podrá adoptar los acuerdos voluntarios a que se refiere el art. 112, siempre que el objeto del acuerdo se limite al establecimiento de valores límite de emisión u otras prescripciones técnicas para aquellas materias, sustancias o técnicas que no tengan valores límite fijados por la normativa vigente*.⁴⁰

3.2. Modelo estadounidense

Lo que en Chile cumple la labor la superintendencia del medio ambiente, en EEUU lo cumple la Environmental Protection Agency (EPA) responsable por el cumplimiento y

³⁶ Superintendencia del Medio Ambiente. Disponible en: <http://www.sma.gob.cl/index.php/noticias/notas/666-sma-presenta-su-renovado-sitio-web-del-sistema-nacional-de-informacion-snifa>

³⁷ HUAPAYA NAVA, Mario. SOTO CHAVEZ, Ernesto. El registro de infractores ambientales (RINA) como herramienta de fiscalización ambiental. Disponible en: https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=6393

³⁸ Ley 5/2002, de 8 de octubre, de Protección del Medio Ambiente de La Rioja. Disponible en: http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/lr-15-2002.html

³⁹ O'RYAN, Raúl. ULLOA, Andrés. Instrumentos de regulación ambiental en Chile: algunos desafíos. Programa de Gestión y Economía Ambiental. Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile Septiembre, 1995., p. 3.

⁴⁰ Ley Murcia EDL 2009/72235 Comunidad Autónoma de la Región de Murcia Presidencia (C.A. Región de Murcia)

ejecución de la ley⁴¹. Este organismo fue creado a través de la National Environmental Policy Act (NEPA) de 1969. Esta, se considera como uno de los instrumentos pioneros en el desarrollo de políticas ambientales preventivas⁴²

La forma en que actúa la EPA para evitar y solucionar los problemas ambientales es a través de diversas estrategias que se complementan entre sí y otorgan una eficiencia al sistema escasamente apreciada en las demás legislaciones.

El método de promoción al cumplimiento realizado por el organismo estadounidense, podemos verlo resumido en los siguientes puntos:

a) En primer lugar, la agencia otorga asistencia a los regulados para el cumplimiento de las normas. Por ejemplo, a través de documentos de orientación, también se han instaurado nueve centros de ayuda para las pequeñas empresas y gobiernos locales y junto a ello se ha enfocado en dar auxilio para el conocimiento de normativas concretas tales como *The Clean Air Act* y *The Clean Water Act*.⁴³, entre otras medidas de cooperación. En Chile, estos mecanismos tienen una gran similitud con aquello establecido en el artículo 3 del reglamento sobre programas de cumplimiento autodenuncia y planes de reparación lo que será detallado más adelante.

b) Además, cumple la función de incentivar al cumplimiento de las normas, apartado que merece un mayor enfoque para la presente memoria, ya que es donde encontramos mayores similitudes con respecto a nuestro sistema.

Esta función es cumplida, a través de herramientas que suscitan el autocontrol del regulado. Al mismo tiempo, promueven la identificación, corrección y revelación de las normas infringidas. Esto último es realizado a partir de políticas de auto-auditoría en virtud de las cuales buscan obtener información respecto del cumplimiento del regulado. Asimismo entregan guías para llevar de mejor forma la práctica de la gestión medioambiental y prevención de la contaminación *contemplando sistemas que permiten la reducción de sanciones a aquellas comunidades locales pequeñas que comprometan y logren un cumplimiento total a posteriori o implementen un sistema de manejo ambiental*.⁴⁴

Junto a las herramientas anteriormente mencionadas, la que más nos llama la atención por su similitud a la autodenuncia en Chile, *son aquellos mecanismos que permiten la rebaja de multas a aquellas empresas que voluntariamente denuncian*

⁴¹ Memoria universidad de Chile TAPIA, Claudio. "Incentivos al cumplimiento ambiental: análisis crítico a la autodenuncia ambiental", Santiago de Chile, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2014, p. 31

⁴² Por ello es que se reconoce el liderazgo de los Estados Unidos en materia de gestión ambiental debido principalmente a su legislación sobre evaluación ambiental. NEPA ha sido un referente para numerosos Estados de la Unión y ha servido como modelo para las evaluaciones de impacto ambiental de instituciones globales como el Banco Mundial. De acuerdo con Glasson et al. (2005) actualmente son 120 países los que tienen incorporada la evaluación de impacto ambiental (EIA) a sus normas o prácticas. ERIAS REY, Antonio. ALVAREZ-CAMPANA GALLO, José Manuel. Evaluación ambiental y desarrollo sostenible. 1° ed. Ediciones Pirámide, Madrid. 2007. p. 177.

⁴³ RIQUELME, Paulina. MEDINA, Paula. BUSTOS, Daniela. *Nueva Institucionalidad Ambiental: Criterios de diseño para el desarrollo regulatorio*. Revista ACTUALIDAD JURIDICA N° 23 - Enero 2011. p. 237, Universidad del Desarrollo. Santiago.

⁴⁴ *Ibid*

*que se encuentran en una situación problemática de incumplimiento y realizan prontamente todos los esfuerzos para corregirlos.*⁴⁵

Para ello la EPA utiliza dos políticas: la política de auto-evaluación y la política de proyectos ambientales suplementarios. La disminución de las multas impuestas por el organismo es posibilitada dado que tienen una configuración bipartita compuesta de: a) el beneficio económico obtenido con motivo de la infracción y b) la gravedad o seriedad de la infracción., que no es sino el monto adicional que asegura que el infractor quedará en una posición aún peor de la que tendría en caso de haber obedecido la ley, entendiéndose en definitiva que es la combinación de ambos factores aquello que constituye la fórmula por medio de la cual se logra la meta de disuadir el incumplimiento.⁴⁶

Como veremos posteriormente, se asimila a la figura chilena en cuanto al hecho (autodenuncia) y respecto de la consecuencia (reducción de la multa) pero los parámetros de reducción dependerán del caso concreto, a diferencia de lo que sucede en Chile donde, siempre que sea aprobada, la primera autodenuncia determinará la reducción de la multa en un 100%, a la segunda 75% y a la tercera en un 50%. Además, en el caso estadounidense no se exige la realización de un programa de cumplimiento, circunstancia que es muy favorable en el caso chileno ya que permite obligar al infractor a presentar cuáles serán las medidas para corregir aquella infracción.

Por último, también existe un incentivo que vale la pena mencionar denominado Injunctive Relief. Estos *contienen las actividades que debe realizar un infractor para volver a encauzar su comportamiento, siendo aquellos por lo general, la primera reacción por parte de la institucionalidad al incumplimiento.*⁴⁷ Su mención tiene relevancia al formar una figura análoga a la que veremos del programa de cumplimiento.

- c) En tercer lugar, la entidad realiza un monitoreo del cumplimiento a la norma, a través de inspecciones, auto-informes de la industria, además solicita información a las empresas respecto a pruebas ambientales realizadas por ellas mismas. También establece programas en donde se detallan los elementos que podrán ser fiscalizados mediante las inspecciones o los parámetros que deberán ser evaluados, de acuerdo a la norma cuyo cumplimiento se está monitoreando. Esto forma parte de la función encomendada por la ley a la Superintendencia del Medio Ambiente en el caso Chileno, precisamente respecto a la forma en que deberá fiscalizar dicha entidad.
- d) Asimismo la EPA, está facultada para aplicar sanciones o notificar al infractor de su incumplimiento. La aplicación de una u otra medida dependerá de la gravedad y duración de la violación, riesgo para la salud humana y el medio ambiente y el historial de cumplimiento del infractor. La notificación puede ser informal, dando a conocer de la infracción que se está cometiendo, teniendo como finalidad que se

⁴⁵ RIQUELME, Paulina. MEDINA, Paula. BUSTOS, Daniela. *Nueva Institucionalidad Ambiental: Criterios de diseño para el desarrollo regulatorio*. Revista ACTUALIDAD JURIDICA N° 23 - Enero 2011. p. 237, Universidad del Desarrollo. Santiago

⁴⁶ Memoria universidad de chile TAPIA, Claudio. "Incentivos al cumplimiento ambiental: análisis crítico a la autodenuncia ambiental", Santiago de Chile, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2014, pp. 33-34.

⁴⁷ *Ibid.*, pp. 32-33.

adecúe su actuar a la legislación. También puede imponer medidas administrativas formales para exigir el cumplimiento de la normativa, las que muchas veces van aparejadas de sanciones pecuniarias por infracciones pasadas. Al mismo tiempo tiene la facultad para interponer sanciones civiles, función que será efectuada a través del departamento de justicia de los Estados Unidos. Y por último la aplicación de sanciones penales, una vez concluida una investigación criminal siempre y cuando existan casos de especial gravedad.

- e) También, pueden utilizar los medios masivos de comunicación buscando producir un efecto disuasorio a la comunidad (por ejemplo a través de la prensa) para así desincentivar a la sociedad a un futuro incumplimiento al poner en su conocimiento las sanciones impuestas.
- f) Por último pueden realizar un monitoreo respecto de aquellos infractores una vez sancionados.⁴⁸

Como podemos apreciar, en el caso del país norteamericano, *además de una estricta política de “enforcement” (fiscalización y sanción), mantiene distintos programas, políticas y guías para promover el cumplimiento regulatorio. De esta forma, se realiza un esfuerzo dirigido a obtener el cumplimiento por parte de los regulados a través de una búsqueda constante de equilibrio en las herramientas como son la asistencia al cumplimiento, el monitoreo o inspecciones, los incentivos y auditorias, todos elementos dentro del concepto amplio de cumplimiento y “enforcement”.*⁴⁹

*La US EPA contempla una serie de iniciativas diferentes, puesto que dentro de su mandato institucional se incluye como directriz la búsqueda constante de mecanismos innovadores que puedan favorecer el cumplimiento de las regulaciones.*⁵⁰ Esta se transforma en una implementación que debiese ser imitada por las demás legislaciones.

⁴⁸ EPA. Introduction: Environmental Enforcement and Compliance. Disponible en: <https://www3.epa.gov/region9/enforcement/intro.html>

⁴⁹ RIQUELME, Paulina. MEDINA, Paula. BUSTOS, Daniela. *Nueva Institucionalidad Ambiental: Criterios de diseño para el desarrollo regulatorio*. Revista ACTUALIDAD JURIDICA N° 23 - Enero 2011. p. 237, Universidad del Desarrollo. Santiago.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 238.

4. Formas de incentivo contempladas en la ley 20.417

Como hemos observado a lo largo del presente trabajo, nuestro país ha logrado entrelazar tanto mecanismos correctivos como aquellos preventivos. Dentro de estos últimos, tienen gran relevancia los incentivos al cumplimiento de la legislación ambiental los cuales atenderemos en el presente capítulo.

Primero, es importante mencionar que para que estos tengan eficacia y puedan ser aplicados, la Superintendencia debe cumplir un deber de asistencia a los regulados. Ello en virtud de lo expresado en la letra h) del artículo 17 de la Ley N° 19.880, en donde se reconoce el derecho de todas las personas a obtener información sobre los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar. Por ello es que se exige a la entidad la prestación de este servicio a partir del artículo 3 letra u) de la ley 20.417 de forma general y de manera específica en el artículo 3 del reglamento sobre programas de cumplimiento, autodenuncia y planes de reparación, el que expresa que *“la Superintendencia proporcionará asistencia a los sujetos regulados sobre los requisitos y criterios para la presentación y aprobación de programas de cumplimiento, autodenuncia y planes de reparación, así como en la comprensión de las obligaciones que emanan de estos instrumentos. La asistencia que presten los funcionarios de la Superintendencia a los sujetos fiscalizados en el ejercicio de sus funciones no será considerada como motivo de inhabilidad.”*⁵¹

Para tales efectos, la Superintendencia dentro de sus principales medidas, habilitó en el 2013, una central telefónica que entrega orientación a los sujetos regulados en el cumplimiento de sus obligaciones en materia ambiental. Junto a ello, para la recepción de la información habilitó portales web especializados y entregando 1.124 claves durante el periodo en evaluación. Por otra parte, atendió 2.749 consultas vía telefónica y correo electrónico, alcanzando un total de 15.536 consultas entre enero y septiembre⁵².

Además, en su página web, tiene disponible para los usuarios guías prácticas de asistencia para la presentación de autodenuncias y programas de cumplimiento.

De esta manera, los sujetos regulados tienen derecho a acceder a la Administración del Estado y recibir colaboración de esta, a través de la solicitud de una audiencia para requerir información respecto a los requisitos de forma y fondo de procedencia de la Autodenuncia, por ejemplo.

Teniendo en cuenta lo anterior, ahora daremos una presentación extensiva sobre las formas de incentivo al cumplimiento de la legislación ambiental contempladas a partir de la ley 20.417. Ellas tienen en común que: dependen de la voluntad del infractor, suponen un régimen de particulares condiciones o exigencias al que se somete el infractor y su cumplimiento supone efecto favorable a contrario sensu, su incumplimiento supone un efecto negativo.

⁵¹ Reglamento sobre programas de cumplimiento, autodenuncia y planes de reparación.

⁵² Informe de gestión. Enero a Septiembre 2013. Superintendencia del Medio Ambiente. Disponible en: <http://www.sma.gob.cl/index.php/noticias/notas/317-sma-publica-tercer-informe-de-gestion>

Las formas de incentivo al cumplimiento son: la Autodenuncia, el Programa de cumplimiento y el Plan de reparación, que veremos con detenimiento a continuación.

4.1. Autodenuncia:

a) Concepto

En primer lugar, debemos definirla como *la comunicación escrita efectuada por un infractor en las oficinas de la Superintendencia, sobre el hecho de estar cometiendo, por sí, cualquier infracción de competencia de aquélla*⁵³. En otras palabras, esta figura busca incentivar a los regulados a cumplir con los instrumentos de gestión ambiental que sean competencia de la Superintendencia del Medio Ambiente⁵⁴

b) Regulación

Esta, se encuentra regulada en los artículos 41 de la LOC de la superintendencia del medio ambiente y de forma complementaria en el reglamento sobre programas de cumplimiento, autodenuncia y planes de reparación desde el artículo 13 al 18.

En virtud de lo que dispone el artículo 41 de la ley 20.417, la Superintendencia deberá eximir del monto de la multa al infractor que concurra a sus oficinas, por primera vez, y denuncie estar cometiendo, por sí, cualquier infracción contenida en los artículos precedentes al mismo siempre y cuando ejecute íntegramente el programa de cumplimiento, del que nos referiremos en el apartado siguiente.

Tal como establece la norma, se da cuenta de un deber de la SMA en favor del infractor, a partir del cual opera el incentivo, que en este caso va a ser económico principalmente.

La norma es bien clara respecto al legitimado activo, por lo que quién podrá interponer una denuncia en contra de sí mismo será el infractor, o sea, aquel que se encuentre en los supuestos de las infracciones del artículo 35 de la LOSMA.

Hay que tener en cuenta algo muy importante. Esto es, que la autodenuncia no producirá ningún efecto respecto del infractor en caso que la Superintendencia hubiese iniciado la etapa de investigación respecto de los mismos hechos, la cual puede encontrarse motivada, ya sea por fiscalizaciones programadas o subprogramadas, denuncias de terceros, o por cualquier otro medio, en cuyo caso, el instrumento de incentivo al cumplimiento será rechazado. Sin perjuicio de lo anterior, y con el objeto de incentivar la presentación de Autodenuncias, el regulado podrá solicitar asistencia a la institución para la presentación de la misma. La idea detrás de esta prohibición, es que una de las motivaciones de este instrumento, es la cooperación en la labor de fiscalización del organismo, por ello es que una vez iniciado el procedimiento sancionatorio, ya hay conocimiento de las infracciones cometidas en contra de la legislación y no podrá operar la autodenuncia.

⁵³ Reglamento sobre programas de cumplimiento, autodenuncia y planes de reparación.

⁵⁴ Guía práctica de asistencia para la presentación de la autodenuncia. Superintendencia del Medio Ambiente. Disponible en: <http://www.sma.gob.cl/index.php/noticias/notas/307-sma-publica-guia-practica-para-la-presentacion-de-autodenuncias>

Además, la disposición contempla la reincidencia como agravante en la interposición de la sanción, ya que si un infractor ya hubiese concurrido a autodenunciarse, la utilización por segunda y tercera vez de dicho mecanismo rebajará hasta en un 75% y 50%, respectivamente, la multa impuesta en el proceso sancionatorio respectivo cumpliendo con el programa antes mencionado. Respecto de la valoración que merece esta agravante, nos referiremos en el siguiente capítulo.

Para entender aprobado el presente mecanismo, el infractor debe cumplir con una serie de requisitos, a saber:

- (i) En primer lugar tendrá una oportunidad para su interposición, por ello es que la comunicación del infractor a la Superintendencia debe realizarse con anterioridad a que la SMA haya iniciado una investigación respecto de los antecedentes objeto de la misma.
- (ii) Además deberá cumplir en ámbito formal con determinados requisitos. Primero, la presentación de la Autodenuncia, tendrá que llevar a cabo las exigencias establecidas tanto en los artículos 30 y 31 de la Ley N° 19.880, que Establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado, donde se fijan requisitos comunes a toda presentación ante la Administración, como las exigencias de la Ley Orgánica Constitucional de la Superintendencia (20.417). Sin embargo, esta última no regula de forma especial y particular este aspecto, de modo que se hacen extensible los requisitos contemplados en razón de las denuncias, conforme lo establece el artículo 47 incisos 3° y 4°, del mismo cuerpo normativo en virtud de la relación género-especie que existe entre ambas vías de inicio de un procedimiento sancionatorio. En este sentido, la Autodenuncia deberá ser formulada por escrito a la SMA, señalando lugar y fecha de presentación, individualizándose el infractor de forma completa, el que deberá suscribirla personalmente o por su mandatario o representante legal debidamente habilitado, señalando en esa instancia los hechos concretos constitutivos de infracción que fundan la Autodenuncia y los instrumentos de gestión ambiental que se estimen infringidos.
- (iii) Por último en cuanto al contenido de la Autodenuncia, las exigencias dicen relación con el tipo y calidad de información que debe aportar el titular, debiendo ser esta precisa, verídica y comprobable respecto de:
 - a. Los hechos constitutivos de infracción (Art. 41 inciso 3° LO-SMA y art. 15 letra a) del Reglamento);
 - b. Los efectos negativos generados por dichos hechos (Art. 41 inciso 3° LO-SMA y art. 15 letra a) del Reglamento);
 - c. Las medidas adoptadas para poner fin inmediato a los hechos constitutivos de infracción. (Art. 41 inciso 3° LO-SMA y art. 13 inciso 3° del Reglamento);
 - d. Las medidas adoptadas para reducir o eliminar los efectos negativos asociados a la infracción. (Art. 41 inciso 3° LO-SMA y art. 15 letra b) del Reglamento).⁵⁵

⁵⁵ Guía práctica de asistencia para la presentación de la autodenuncia. Superintendencia del Medio Ambiente. Disponible en: <http://www.sma.gob.cl/index.php/noticias/notas/307-sma-publica-guia-practica-para-la-presentacion-de-autodenuncias>

Una vez presentada, se dará curso progresivo al procedimiento sancionatorio contra el regulado, designándose fiscal instructor y su respectivo suplente, quien deberá formular cargos por los hechos que fundan la Autodenuncia.

Desde la formulación de cargos, el infractor deberá presentar un Programa de Cumplimiento en el plazo de 10 días hábiles, contados desde la notificación del acto administrativo emanado por la SMA, en los términos que señala el artículo 42 de la LO-SMA. Por tanto, al hacer uso de este instrumento, es obligatorio para el titular presentar el Programa de Cumplimiento que contempla la Ley y el Reglamento. El origen de esta exigencia, está relacionado con la importancia que se le entrega al quebrantamiento de una norma. Esto porque, si el transgresor solo ve una utilidad a su favor, no se logra el cometido de los presentes instrumentos, esto es generar en él un efecto disuasivo respecto de futuros incumplimientos. El programa en cambio, obliga a dar cuenta de las acciones que serán llevadas a cabo para cumplir con la normativa.

Si el transgresor ejecuta íntegramente el programa de cumplimiento asociado a este instrumento, se reiniciará la tramitación del procedimiento administrativo sancionatorio respectivo, para el solo efecto de la emisión del dictamen a que se refiere el artículo 53 de la ley y de la resolución sancionatoria que considere la exención o rebaja, según sea el caso. Esto podrá implicar la exención total o rebaja del monto de la multa contemplada como sanción a la infracción, teniendo en cuenta las oportunidades en que se haya ejercido de modo previo la Autodenuncia, debido a que como expusimos en párrafos anteriores, la reincidencia es trascendental para la determinación de la sanción.

Como bien mencionamos, el beneficio económico que se le otorgará al infractor, va a depender si se trata de la primera vez en que la utiliza, caso en el cual se eximirá por completo del pago de la multa. Si es la segunda vez, la exención corresponderá al 75% del monto y, en caso de una tercera ocasión, a un 50%. Ya tratándose de la cuarta y siguientes Autodenuncias, la SMA podrá rebajar la multa en un 25% de conformidad al artículo 40 letra i) de la LO-SMA, si de acuerdo al criterio de la entidad existen juicios fundados para determinar la disminución de la sanción.

A contrario sensu, en el caso que el infractor presente una Autodenuncia y no ejecute satisfactoriamente el Programa de Cumplimiento asociado a la misma, incurriendo con ello en un incumplimiento total, parcial, tardío, o ineficaz del mismo, se reiniciará el procedimiento administrativo y podrá ser objeto por parte de la Superintendencia de una sanción que considerará para su determinación, las circunstancias del artículo 40 de la LO-SMA. Sin embargo, no será aplicable la agravante que contempla el artículo 42 en su inciso 5°. Posteriormente nos detendremos en este punto, ya que a nuestro parecer, merece una crítica esencial.

De lo expuesto podemos sintetizar en cuatro los aspectos centrales del régimen legal de la Autodenuncia, los que estructuran el tratamiento sancionatorio que debe darse a esta figura:

- a) Toda autodenuncia conlleva la obligación de presentar y ejecutar satisfactoriamente un Programa de Cumplimiento.
- b) La ejecución satisfactoria del programa de cumplimiento no pone término al procedimiento, sino que obliga a definir una multa, de la cual el infractor será eximido, o bien se le aplicará una rebaja según sea el caso.

c) La ejecución insatisfactoria del programa de cumplimiento asociado a la Autodenuncia, implica que se reiniciará el procedimiento administrativo y la Superintendencia procederá a determinar las multas correspondientes, en función de las circunstancias del artículo 40 de la LO-SMA, sin aplicar la agravante del artículo 42 inciso 5°.

d) El Programa de Cumplimiento derivado de la presentación de una Autodenuncia, no quedará sujeto a las limitaciones establecidas en el inciso 3° del artículo 42 de la LO-SMA.

c) Práctica:

Los casos en que se han presentado autodenuncias han sido escasos, por ello es que intentaremos exponerlos de forma breve para determinar cuáles son las principales razones por las que son aprobadas o rechazadas.

En la práctica en el año 2013 se presentaron solo 4 autodenuncias: Respecto de las que fueron acogidas, encontramos aquellas presentadas por la Compañía Minera Teck Quebrada Blanca S.A., la empresa Forestal Neltume Carranco S.A. y el Parque Eólico Valle de los Vientos S.A. Tras la presentación del programa de cumplimiento exigido a estas y su ejecución satisfactoria, la entidad fiscalizadora declaró su aprobación. En consecuencia, suspendió los procedimientos sancionatorios en su contra.⁵⁶

En cambio, Compañía Minera Nevada SpA, también presentó el mencionado instrumento, pero con la diferencia de que esta no fue acogida ya que la Superintendencia dio cuenta que los hechos descritos no eran precisos, verídicos ni comprobables. Además, corroboraron que existían otros incumplimientos por parte de Pascua Lama a su RCA, dando inicio al procedimiento sancionatorio. La sanción estableció el pago de 16.000 Unidades Tributarias Anuales.

En el año 2014, también fue presentada una autodenuncia por parte de Ecobio S.A la cual fue acogida. Tras la presentación del programa de cumplimiento exigido y su ejecución satisfactoria, la entidad fiscalizadora declaró su aprobación. En consecuencia, suspendió el procedimiento sancionatorio en su contra.⁵⁷

El año 2015 fue presentada, la autodenuncia por parte de Frutícola Tantehue Limitada, Mercofrut S.A., Cemco Kasangas S.A. y Nunhems Chile S.A. Al estimarse que cumplían con los requisitos previstos en la normativa aplicable, el organismo fiscalizar procedió a acogerla, para posteriormente formular cargos. El programa de cumplimiento fue presentado y acogido respecto de todas, teniendo como efecto la suspensión del procedimiento sancionatorio.⁵⁸

Por último, en el presente año, la Inmobiliaria Socovesa Sur S.A. presentó una autodenuncia, la que fue acogida por la SMA. Cabe tener en cuenta respecto a la sociedad anónima, que el año 2015 ya había sido sancionada. Por ello es que implícitamente se concluye que, sí existió un incentivo por parte del instrumento para el restablecimiento de

⁵⁶ Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental.

⁵⁷ *Ibid*

⁵⁸ *Ibid*

la norma en atención al beneficio que obtendría la inmobiliaria en caso de ser aprobado el programa de cumplimiento presentado por esta.⁵⁹

Podemos observar entonces, que cumpliendo todos los requisitos encomendados por ley, incluso cuando la información es incompleta y esta es solicitada por la SMA, siendo remediada por el infractor, podrán ser aprobadas concurriendo el beneficio entregado por la legislación.

Respecto al único caso de autodenuncia rechazada por la Superintendencia, es menester tener en cuenta entonces, que los requisitos establecidos en la ley no son dispositivos, por lo que su inobservancia traerá siempre como consecuencia el rechazo del incentivo, viéndose expuesto el transgresor a un procedimiento sancionatorio en su contra, a pesar de él haber declarado en su contra. Esta circunstancia merece atención, ya que prácticamente desincentiva a quién utiliza este mecanismo para una futura autodenuncia, crítica que expondremos en el siguiente capítulo.

4.2. Programas de cumplimiento:

a) Concepto

Estos consisten en un *plan de acciones y metas presentado por el infractor, para que dentro de un plazo fijado por la Superintendencia, los responsables cumplan satisfactoriamente con la normativa ambiental que se indique.*⁶⁰

b) Regulación

Los programas de cumplimiento se encuentran regulados a través del artículo 42 de la LOSMA y del artículo 6 al 12 del reglamento sobre programas de cumplimiento, autodenuncia y planes de reparación

Tal como expresamos respecto de la autodenuncia, iniciado un procedimiento sancionatorio, el infractor podrá presentar en el plazo de 10 días, contando desde la notificación de la formulación de cargos, un programa de cumplimiento ante la SMA⁶¹. Además la Superintendencia contempla la posibilidad de extender el plazo de presentación de un PDC en casos debidamente justificados, mediante una solicitud formal por parte del infractor.⁶² Hay que tener presente, sin embargo, que a pesar de que exista una estrecha

⁵⁹ Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental.

⁶⁰ Reglamento sobre programas de cumplimiento, autodenuncia y planes de reparación. Artículo 2 letra g.

⁶¹ La presentación del Programa de cumplimiento, así como de todos los documentos formales relacionados con ella, las solicitudes de extensión de plazos, los reportes o documentos asociados al seguimiento de su ejecución, o cualquier otra actuación, deben ser presentados formalmente en la oficina de partes de la SMA, en su sede central o en sus oficinas regionales. En aquellas regiones en que la SMA no cuente con oficina de partes, las actuaciones podrán ser presentadas en las oficinas de partes del Servicio de Evaluación Ambiental. Cabe señalar, que los reportes o documentos asociados al seguimiento de la ejecución del PDC, deberán ser presentados formalmente en las oficinas de parte señaladas, hasta la habilitación del sistema electrónico para su presentación, el cual se encuentra actualmente en desarrollo.

⁶² Se sugiere realizar esta solicitud a través de la presentación del “Formulario de Solicitud de Extensión de Plazo”. Se sugiere asimismo incorporar dentro de la solicitud la ampliación de plazo para formular los descargos. Resulta esencial que cualquier solicitud de aumento de un plazo administrativo establecido por ley, sea solicitada y resuelta dentro del plazo original, o de lo contrario no se podrá otorgar el aumento solicitado. El aumento de estos plazos administrativos legales solo puede otorgarse por un máximo equivalente a la

relación con la autodenuncia, estos no dependen exclusivamente de su interposición, ya que deberán ser entregados por el infractor, cada vez que exista un procedimiento sancionatorio, sea que se haya iniciado por denuncia, programas de fiscalización o sub-fiscalización o como pudimos observar por autodenuncia. Por ello es que este instrumento es el más utilizado por los regulados, circunstancia que podremos analizar en el último apartado del presente capítulo.

La importancia de esta herramienta radica en los beneficios que se obtendrán una vez cumplida. Esto se debe a que los procesos sancionatorios no siempre tendrán que finalizar en una sanción, como posteriormente observaremos. En el caso del instrumento en cuestión puede significar la suspensión del procedimiento e incluso el término de este, ya que su principal función es incentivar el reconocimiento de las infracciones cometidas, exigiéndole al transgresor establecer un plan de acciones que restablezca la norma infringida de forma rápida y oportuna.

Los requisitos de fondo que deberá cumplir son:

a) Primero que todo, el infractor deberá describir los hechos, actos u omisiones que constituyen la infracción en que ha incurrido, así como sus efectos. Su motivación está basada en la relevancia para la SMA de tener información específica y veraz para tomar una decisión fundamentada.

b) Además, deberá presentar un plan de acciones y metas, para que una vez implementadas, cumpla satisfactoriamente con la normativa ambiental que se indique, incluyendo dentro de ellas, las medidas adoptadas para reducir o eliminar los efectos negativos generados por el incumplimiento.

c) Entregar un plan de seguimiento donde se incluya el cronograma de acciones⁶³, metas, indicadores de cumplimiento, y la remisión de reportes periódicos sobre su grado de implementación.⁶⁴

d) Por último deberá expresar la información técnica y de costos estimados relativa al programa de cumplimiento que permita acreditar su eficacia y seriedad.

Para que el organismo fiscalizador pueda aprobar un programa de cumplimiento, la ley establece una serie de criterios que deberá tomar en cuenta al momento de decidir:

- Integridad: Las acciones y metas deben hacerse cargo de todas y cada una de las infracciones en que se ha incurrido y de sus efectos.

mitad del plazo original. Disponible en: <http://www.sma.gob.cl/index.php/documentos/documentos-de-interes/documentos/guias-sma>

⁶³ El Programa debe incluir un cronograma en el cual se establezcan los plazos de ejecución de las acciones comprometidas en el Plan de Acciones y de la entrega de los reportes comprometidos en el Plan de Seguimiento. Este cronograma no debe incluir las acciones alternativas, ni las acciones cuya ejecución ya finalizó. El cronograma debe ser definido en términos de semanas o meses, contados desde la fecha de notificación de la aprobación del Programa.

⁶⁴ El Plan de Seguimiento corresponde al conjunto de reportes que dan cuenta del grado de avance y el cumplimiento final de las acciones comprometidas en el Plan de Acciones. Estos reportes deben dar cuenta tanto del grado de avance de la ejecución de las medidas comprometidas, como del cumplimiento final de éstas, incluyendo los correspondientes medios de verificación que permitan su comprobación.

- Eficacia: Las acciones y metas del programa deben asegurar el cumplimiento de la normativa infringida, así como contener y reducir o eliminar los efectos de los hechos que constituyen la infracción.
- Verificabilidad: Las acciones y metas del programa de cumplimiento deben contemplar mecanismos que permitan acreditar su cumplimiento.

Estos criterios, que nos parecen positivos, representan un mínimo legal para entender satisfecho un programa, ya que sin ellos, la Superintendencia podría aprobar de forma indiscriminada programas que, a pesar de cumplir con los requisitos de fondo, por ejemplo, no pueda ser verificado su cumplimiento.

Además, el uso de estos instrumentos por ningún motivo puede suponer que el infractor intente eludir su responsabilidad, es por ello que no podrán ser aprobados cuando tengan esta motivación, ni cuando sean aquellos en los que busque aprovecharse de su infracción, o bien, que sean manifiestamente dilatorios.

Es relevante recalcar junto a lo anterior que, no podrán presentar programas de cumplimiento, aquellos infractores que hayan sido acogidos a programas de gradualidad en el cumplimiento de la normativa ambiental, tampoco los que hubieren sido objeto con anterioridad de la aplicación de una sanción por parte de la Superintendencia por infracciones gravísimas o hubiesen presentado, con anterioridad, un programa de cumplimiento, salvo que se hubiera tratado de infracciones leves. Con tal objeto, deberá considerarse el plazo de prescripción de las infracciones señaladas en el artículo 37.

Una vez aprobado el programa de cumplimiento por la Superintendencia, el procedimiento sancionatorio se suspenderá debiendo el organismo dictar resolución en donde establezca los plazos dentro de los cuáles deberá ejecutarse. Este se convierte en el mayor beneficio con el que cuenta, ya que no tendrá que estar sometido a largas tramitaciones administrativas como consecuencia del procedimiento

Sin embargo, este, podrá ser reiniciado en caso de existir incumplimiento de las obligaciones contraídas en el programa, evento en el cual se podrá aplicar hasta el doble de la multa que corresponda a la infracción original dentro del rango señalado en la letra b) del artículo 38, salvo que hubiese mediado autodenuncia. En la determinación de la sanción, se considerará el grado de cumplimiento del programa, de acuerdo a lo indicado en la letra g) del artículo 40 de la ley. Esta, se transforma en una medida coercitiva para lograr el cumplimiento del programa, especialmente para que no quede en un mero trámite.

Por último, implementadas íntegramente cada una de las acciones y cumplido el plazo fijado en la resolución que aprobó el programa, el infractor presentará ante la Superintendencia un informe final de cumplimiento, en el que se acreditará la realización de las acciones dentro de plazo, así como el cumplimiento de las metas fijadas en el programa a partir del cual el procedimiento administrativo se dará por concluido. Para esos efectos, una vez constatada la ejecución satisfactoria del programa, la Superintendencia procederá a dictar una resolución que ponga término al procedimiento administrativo sancionatorio, la que se notificará al infractor.

c) Práctica:

Hasta el momento, se han presentado 171 programas de cumplimiento, cifra ostentosa en comparación con la autodenuncia, que no exceden de las 10 presentadas o los planes de reparación que hasta el momento no han tenido convocatoria.

De los 171, 31 han sido cumplidos de forma satisfactoria, 3 fueron incumplidos teniendo como consecuencia que el procedimiento sancionatorio fuera reiniciado y 137 se encuentran actualmente en ejecución.⁶⁵

El elevado número de programas presentados, obedece en primer lugar a que su interposición es exigida por ley siempre que exista un procedimiento sancionatorio, pero también desde el punto de vista del incentivo que genera, importa un mayor beneficio para el infractor en relación con el sometimiento a una autodenuncia, ya que como fue expresado en el presente capítulo, su ejecución satisfactoria implica la terminación del procedimiento.

4.3. Plan de reparación:

a) Concepto

El plan de reparación es aquel *documento*⁶⁶ *que contiene los objetivos y medidas de reparación del daño ambiental causado, presentado por el infractor conforme a lo previsto en el presente Reglamento, avalado por un estudio técnico ambiental.*⁶⁷

b) Regulación

Estos, se encuentran consagrados en el artículo 43 de la LOSMA y desde el artículo 16 al 29 del reglamento sobre programas de cumplimiento, autodenuncia y planes de reparación.

Representa la tercera herramienta con la que cuenta la ley para incentivar a los regulados o infractores a que cumplan con las normas ambientales. Por ello es que, sin perjuicio de las sanciones administrativas que se impongan, una vez notificada la resolución de la Superintendencia que pone término al procedimiento sancionador, el infractor podrá presentar ante ella ya sea voluntariamente o a través de su representante legal, una propuesta de plan de reparación avalada por un estudio técnico ambiental. Este plan de reparación tiene como enfoque el futuro del infractor, o sea, cuál será su plan de acción posterior a ya haber sido sancionado.

El proponente deberá cerciorarse de que su plan se corresponda con el contenido mínimo encomendado en el reglamento en su artículo 19. Estos son:

⁶⁵ Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental

⁶⁶ Desde ya su definición merece una crítica al confundir el plan de reparación con la propuesta del plan de reparación, ya que se conceptualiza desde una perspectiva meramente material, refiriéndose a él en cuanto objeto sensorialmente perceptible antes que como una institución jurídico-normativa. Memoria planes de reparación

⁶⁷ Reglamento sobre programas de cumplimiento, autodenuncia y planes de reparación. Artículo 2 letra f.

- i) Nombre o razón social del proponente y domicilio, así como de su representante, cuando corresponda
- ii) Antecedentes que acrediten que la presentación se hace por persona facultada legalmente para ese efecto.
- iii) Descripción del daño ambiental causado, en concordancia con la resolución que haya puesto término al procedimiento administrativo sancionatorio respectivo.
- iv) Descripción del sitio o lugar en el cual se implementarán cada una de las medidas propuestas, así como el área de influencia de estas últimas, incluyendo, de ser procedente, información de las características del área con anterioridad al daño causado.
- v) Descripción de los objetivos generales y específicos de la reparación propuesta.
- vi) Descripción de las medidas de contención que se han adoptado y las que se proponen para controlar el daño ambiental causado.
- vii) Descripción de las medidas de reparación que se proponen, y la forma, lugar y plazo en que se implementarán.
- viii) Descripción de los potenciales efectos asociados a la implementación de las medidas de reparación, así como las medidas para hacerse cargo de ellos, si correspondiere.
- ix) Cronograma que contenga los plazos para alcanzar los objetivos, la implementación de las medidas y de su seguimiento.
- x) Programa de seguimiento de las medidas propuestas y de las variables ambientales relevantes, incluyendo indicadores y reportes periódicos, entre otros instrumentos que permitan verificar la ejecución y eficacia de las medidas.
- xi) Descripción de la forma de cumplimiento de la normativa ambiental aplicable a las medidas, incluyendo las acciones que involucren.
- xii) Indicación de los permisos o pronunciamientos de carácter sectorial que se requieran para la implementación de cada una de las medidas propuestas.
- xiii) Un estudio técnico ambiental que lo avale, que incluirá la referencia de todos los documentos de carácter científico, técnico o legal, que se han utilizado para la definición del plan de reparación y la elaboración del estudio técnico ambiental.
- xiv) El listado de los nombres de las personas que participaron en la elaboración del estudio técnico ambiental, incluyendo sus profesiones e indicando las funciones y tareas específicas que desarrollaron.

La oportunidad para que el plan de reparación sea presentado subsiste hasta el momento en que el infractor sea notificado de la resolución que provee la acción de daño ambiental o la resolución que provee alguna de las medidas contempladas en el artículo 24 de la Ley N° 20.600, que crea los Tribunales Ambientales.

El organismo fiscalizador en un primer momento examina si el mecanismo cumple con los contenidos mínimos mencionados anteriormente. Si alguno es inexacto o no se encuentra mencionado, podrá solicitar que subsane tal situación, bajo apercibimiento de tenerle por desistido de la presentación y proceder al envío de los antecedentes al Consejo de Defensa del Estado. Este examen encomendado por el reglamento, es meramente formal por lo que en un principio la Superintendencia no revisa el mérito del plan circunstancia criticable ya que, a pesar de no tener conocimientos técnicos como el organismo que posteriormente

examinará el instrumento, si posee un entendimiento básico que la posibilita a hacer un análisis más de fondo.

Posteriormente es el Servicio de Evaluación ambiental (SEA) el que deberá evaluar tanto los aspectos técnicos del plan de reparación como los del estudio técnico ambiental que lo avala, labor que deberá presentar mediante un informe técnico vinculante para la Superintendencia el que contendrá las consideraciones de carácter técnico en que se sustente, incluidas las conclusiones respecto de la idoneidad y eficacia del plan en su conjunto y de cada una de sus medidas en particular, sea que se rechace o apruebe. Por el carácter técnico de este proceso, es que es necesaria la intromisión de esta entidad, ya que, por regla general, los incentivos se encuentran entregados únicamente a la SMA.

El pronunciamiento de la entidad, será favorable si los plazos y las medidas de reparación propuestas son idóneos en relación a los objetivos a los cuales responden, y su impacto ambiental se ajusta a la normativa ambiental aplicable. Caso en el cual la Superintendencia podrá requerir al infractor las rectificaciones o mejoras que estime necesarias para el adecuado seguimiento de la ejecución del plan. La conclusión de este examen deberá ser expresado a través de una resolución de la SMA, la que será fundada, y en ella se fijará el plan de reparación que ejecutará el proponente donde determinará los plazos para la implementación de las medidas y el seguimiento del plan debiendo además considerar las observaciones de las personas que se hayan presentado dentro del período de información pública a que se refiere el artículo 21 del presente Reglamento.

En caso contrario, o si el proponente no efectúa las aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones solicitadas dentro del plazo otorgado, el informe será desfavorable, y la Superintendencia rechazará la propuesta sin más trámite, procediendo a remitir los antecedentes al Consejo de Defensa del Estado para hacer efectiva la acción de daño ambiental.

La función de la Superintendencia no termina con la aceptación del plan, ya que deberá realizar un seguimiento de este, pudiendo incluir el sometimiento a un procedimiento de evaluación y certificación de conformidad. Por ello es que si el infractor incumple las acciones, medidas y objetivos del plan de reparación, la Superintendencia así lo declarará mediante resolución, ordenando la remisión de los antecedentes al Consejo de Defensa del Estado, para el ejercicio de la acción de reparación del daño ambiental, *lo que no quiere decir que el CDE deba ejercer esta acción ipso facto una vez remitidos los antecedentes, pues podría ocurrir que lo remitido no se suficiente para iniciar un procedimiento judicial.*⁶⁸

Por último y una vez implementadas íntegramente cada una de las medidas, y cumplido el plazo de ejecución contemplado en la resolución que aprobó el plan, el infractor presentará ante la Superintendencia un informe final de cumplimiento, en el que se acreditará la realización de las medidas dentro de plazo, así como el cumplimiento de los objetivos de reparación previstos, debiendo tal entidad pronunciarse respecto del informe final de cumplimiento. Si logra comprobar la ejecución satisfactoria del plan de reparación, así lo

⁶⁸ Memoria. ORCHARD RIEIRO, Camilo. El plan de reparación del daño ambiental en la ley 20.417. Análisis crítico y lecciones desde el derecho comparado. (Memoria) Santiago de Chile, Facultad de Derecho, Universidad de Chile. p. 30

declarará mediante resolución que dé cuenta de ello con lo cual la acción por daño ambiental se extinguirá. Copia de la resolución se remitirá al Consejo de Defensa del Estado.

Es importante destacar que, tal como señalamos precedentemente, las facultades de examen otorgadas a la SMA para entender aceptada la propuesta de plan de reparación, solo se circunscriben a un ámbito formal, sin que la ley entregue a dicha entidad la confianza para realizar consideraciones de mérito.

Cabe tener presente además, que a pesar de extinguirse la acción por daño ambiental una vez ejecutado cabalmente el plan de reparación, *subsiste la acción para exigir la indemnización de perjuicios por los daños civiles que derivan del daño ambiental* (hacia terceros, ya sea en su persona o su patrimonio), *la que puede ser alegada conforme a las reglas generales*⁶⁹. Esta acción es también conocida como aquiliana, pero no nos referiremos a ella en el presente trabajo.

Como pudimos observar para que sea efectiva esta herramienta se requiere aprobación de dos organismos: el Servicio de Evaluación Ambiental acerca de los aspectos técnicos que el infractor deberá implementar a su costo (el plan de reparación en su totalidad será a cargo del infractor y estos costos no podrán rebajarse de las multas que se hayan impuesto o de cualquier otra obligación o carga legal que recaiga directa o indirectamente sobre el infractor) y dentro de los plazos que le fije tal autoridad y la SMA respecto a los contenidos mínimos y requisitos legales previo informe favorable del Servicio debiendo posteriormente fiscalizar su cumplimiento. Mientras se ejecute el plan y este cuente con ambas aprobaciones, el plazo de prescripción para ejercer la acción por daño ambiental se suspenderá. Si se ejecutare dicho plan satisfactoriamente, la acción señalada se extinguirá. Por ello es que si existiere daño ambiental y el infractor no presentare voluntariamente un plan de reparación, se deberá ejercer la acción por daño ambiental ante el Tribunal Ambiental que en la práctica cuenta *con 73 casos (32 en 2013 y 41 en 2014) ha sido el más utilizada por los titulares, en comparación con las Autodenuncias (6 casos en 2013 y 2014) y los Planes de Reparación (ningún caso en 2013 y 2014)*.⁷⁰ Lamentablemente, el ejercicio de la acción por daño ambiental ha impedido en gran medida la aplicación del presente incentivo, ya que el Tribunal Ambiental que conozca de la causa, muchas veces ha generado acuerdos con el infractor que comprende materias de los planes, desincentivando al uso de estos. Ejemplo de ello lo veremos a continuación.

c) Práctica

A la fecha no se ha presentado ningún plan de reparación, circunstancia que merece poner en duda la funcionalidad en el sistema de este instrumento. De ello nos haremos cargo en el siguiente capítulo.

⁶⁹ Memoria. ORCHARD RIEIRO, Camilo. El plan de reparación del daño ambiental en la ley 20.417. Análisis crítico y lecciones desde el derecho comparado. (Memoria) Santiago de Chile, Facultad de Derecho, Universidad de Chile. p. 119

⁷⁰ BERGAMINI, Kay. PÉREZ, Cristian. , Fiscalización y cumplimiento ambiental en Chile: principales avances, desafíos y tareas pendientes, EURE (Santiago) vol.41 no.124 Santiago set. p. 273. 2015 disponible en http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612015000400013

5. Análisis crítico

A lo largo del trabajo, reparamos en que los incentivos al cumplimiento de la legislación ambiental presentan una serie de inconvenientes que han entorpecido su aplicación práctica y por ello en este capítulo nos enfocaremos en exponerlos. Para cumplir ello explicaremos las críticas que merecen cada uno de los incentivos contemplados en la legislación y posteriormente analizaremos aquellas fallas que afectan la eficacia de los incentivos de forma general.

En primer lugar nuestra atención estará centrada en la autodenuncia. Esta herramienta contempla una serie de “desincentivos” para su utilización, a saber:

A pesar de que el autodenunciante asuma ante la Superintendencia del Medioambiente la infracción a la norma que cometió, esta última tiene la obligación de iniciar un proceso sancionatorio tanto haya admitido su tramitación como si la rechaza, un ejemplo de ello pudimos observarlo respecto de la autodenuncia interpuesta por la Compañía Minera Nevada SpA. A pesar de que parezca obvio, debido a que ya se cometió el incumplimiento y además este fue asumido por el mismo infractor, en último término la existencia de este instrumento tiene por objeto *además de incentivar la conducta responsable y de buena fe del regulado, fomentar la colaboración del regulado con el rol fiscalizador del Estado, pues el fiscalizador puede dirigir sus recursos hacia actividades que requieren una mayor vigilancia.*⁷¹

Esta última función se ve mermada con la posibilidad de ser sancionado sin el beneficio que supone la autodenuncia y por ende también se vería afectada la buena fe del infractor de dar a conocer a la autoridad de su transgresión. Esta circunstancia no sucede respecto de *los Programas de Cumplimiento. Este hecho se da por los beneficios que han encontrado los infractores en dicho instrumento, en términos que da por concluido el procedimiento sancionatorio, y de esta forma inhibe tanto la multa como el ingreso al registro público de sanciones, con lo que se evitan largas tramitaciones e impactos al regulado.*⁷²

Asimismo, merece un reparo, el hecho de que *la autodenuncia sólo beneficia a la sanción de multa y no al resto de las sanciones aplicables por la Superintendencia de Medio Ambiente (SMA) (amonestación por escrito, clausura, revocación de la RCA).*⁷³ El incentivo que supone el mecanismo actualmente analizado, debiese ser entendido como una opción alternativa a la imposición de una sanción, por lo que si solo atiende a uno de los posibles

⁷¹ RIQUELME, Paulina. MEDINA, Paula. BUSTOS, Daniela. *Nueva Institucionalidad Ambiental: Criterios de diseño para el desarrollo regulatorio*. Revista ACTUALIDAD JURIDICA N° 23 - Enero 2011. p. 251, Universidad del Desarrollo. Santiago.

⁷² BERGAMINI, Kay. PÉREZ, Cristian. , *Fiscalización y cumplimiento ambiental en Chile: principales avances, desafíos y tareas pendientes*, EURE (Santiago) vol.41 no.124 Santiago set. 2015 disponible en http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612015000400013

⁷³ PRECHT, Alejandra. TAPIA, Claudio. *Autodenuncia ambiental: ¿Dónde están los incentivos?*. Opinión. Nueva Minería y Energía. Disponible en: <http://www.nuevamineria.com/revista/autodenuncia-ambiental-donde-estan-los-incentivos/>

castigos, estaría en contra de las nociones fundamentales por las cuáles fueron introducidos al sistema.

Otra de las razones por la que el infractor no se ve motivado a la utilización de esta, se debe a que en un proceso sancionatorio iniciado por autodenuncia, siempre que sea acogida, va a finalizar con una resolución que propondrá la exención o rebaja de la multa. En cambio un procedimiento sancionatorio iniciado de oficio o por denuncia de un tercero puede acogerse a un “programa de cumplimiento” y terminar con una resolución de la Superintendencia que lo dará por concluido, pudiendo derivarse importantes diferencias en relación a la responsabilidad del infractor.⁷⁴ ¿Por qué el transgresor va a escoger una vía en la que podrá ser objeto de una sanción (aunque sea reducida) si tiene la posibilidad de tomar una actitud pasiva y acogerse a un programa de cumplimiento en caso de ser denunciado y sin ser sancionado? Es una pregunta que vale la pena hacer y que, por sobre todas las cosas, los infractores se hacen, ya que no es irrelevante que hasta el momento se hayan interpuesto menos de diez autodenuncias, en comparación a los programas que han sido presentados.

Por último, respecto de este instrumento procede la reincidencia como agravante de responsabilidad administrativa esta es *entendida como la apreciación de la conducta pasada, para efectos de determinar si ha incurrido una infracción con anterioridad.*⁷⁵ Entendida de forma más específica, la *reincidencia es la circunstancia agravante de cometerse una falta con posterioridad a la aplicación de una medida disciplinaria por la comisión de la misma falta, lo que debe entenderse como que, a lo menos, en una ocasión el inculpado cometió hechos similares a los descritos en la actual formulación de cargos, y por los cuales se debió aplicar una sanción administrativa.*⁷⁶

El problema que supone esta agravante tiene que ver con la razón por la cual fue creada esta herramienta. Ya que una de sus causas atiende a la disminución de los costos de fiscalización que supone el ejercicio de la Superintendencia en la investigación de infracciones.

La autodenuncia en primer término implica el poner en conocimiento de dicho organismo la existencia de la transgresión de una o más normas y con ello se simplifica el proceso de fiscalización. Pero si el infractor ve mermeda la posibilidad de utilizar el mencionado instrumento una cuarta vez, no existirá por parte de este, la intención del restablecimiento de la norma, ya que al no obtener al beneficio, podría optar por una forma menos gravosa, como lo es el programa de cumplimiento una vez denunciado.

No resultaba necesario integrar el criterio de reincidencia al interior de la autodenuncia de la manera como lo hace la estructura de rebajas porcentuales en los tres intentos, bastaba con el diseño de una autodenuncia que pudiese seguir siendo utilizada ilimitadamente por los regulados, con una potestad discrecional del organismo fiscalizador

⁷⁴ PRECHT, Alejandra. TAPIA, Claudio. Autodenuncia ambiental: ¿Dónde están los incentivos?. Opinión. Nueva Minería y Energía. Disponible en: <http://www.nuevamineria.com/revista/autodenuncia-ambiental-donde-estan-los-incentivos/>

⁷⁵ BERMÚDEZ, Jorge. *Fundamentos de Derecho Ambiental 2º ed.* Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2014. p. 485-486.

⁷⁶ Contraloría General de la República, fallo 012798N07. Disponible en: <http://www.contraloria.cl/LegisJuri/DictamenesGeneralesMunicipales.nsf/FormImpresionDictamen?OpenForm&UNID=49A6D0E1762223F6842572AD0052D066>

*para la remisión, mediada por el deber de considerar la conducta anterior del regulado al momento de darle una remisión parcial, tal y como lo permitía el proyecto original de autodenuncia, así como la determinación de mayores criterios para determinar el monto exacto tanto para la remisión como para la aprobación de la autodenuncia.*⁷⁷

Nuestro segundo foco de atención se centrará en los programas de cumplimiento. Estos si bien, tienen una alta aplicación debido a que opera de forma independiente y respecto de todo procedimiento sancionatorio, su existencia es alcanzada por dos críticas:

Desde el punto de vista de la ciudadanía, estas herramientas han sido duramente criticadas, principalmente porque existe la noción de que los infractores quedan impunes al utilizar este método. Esto porque una vez aprobado el programa de cumplimiento y verificándose su completa ejecución, se da término al procedimiento sancionatorio. Por ello es que es relevante *a mejorar los mecanismos de información, o establecer limitaciones respecto de su uso*⁷⁸. Esto último cobra relevancia porque como ya vimos respecto de estos programas, pueden ser aplicados en cualquier procedimiento sancionatorio, sea que se haya iniciado por denuncia, autodenuncia o fiscalización. Además, no tienen más límites que los que señala la ley para su interposición, por lo que encontrándose en tal situación los infractores podrían utilizarlo desmesuradamente, lo que trae como consecuencia que de ser aprobado el procedimiento se suspende o es finalizado a su beneficio.

También cabe mencionar que una vez rechazado el programa de cumplimiento, subsiste el derecho a defensa como dimensión de no autoincriminación, lo que se ve representado en los descargos del infractor.

A pesar de que La Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente establece, en su artículo 49, que: *“la instrucción del procedimiento sancionatorio se realizará por un funcionario de la Superintendencia que recibirá el nombre de Instructor y se iniciará con una formulación precisa de los cargos, que se notificarán al presunto infractor por carta certificada en el domicilio que tenga registrado ante la Superintendencia o en el que se señale en la denuncia, según el caso, confiriéndole un plazo de 15 días para formular descargos”* el desarrollo de los descargos se encuentra inmerso en un procedimiento en que se formulan cargos por parte de la Superintendencia para que luego el infractor pueda presentar su defensa. Pero cuando es presentado un programa de cumplimiento y posteriormente rechazado, no puede darse por hecho que subsiste el derecho a no autoincriminarse en virtud del derecho a defensa ya que dentro del mismo programa existió una descripción de los actos u omisiones que conllevan a infringir una norma.

Primero, el infractor no puede desatender la admisión de responsabilidad contenida en el instrumento de incentivo y segundo, desde otro punto de vista, el derecho fundamental a no autoincriminarse, es absolutamente predicable por las sociedades en el proceso penal pero

⁷⁷ TAPIA ALVIAL, Claudio. “Incentivos al cumplimiento ambiental: análisis crítico a la autodenuncia ambiental”, (Memoria) Santiago de Chile, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2014. p. 75.

⁷⁸ BERGAMINI, Kay. PÉREZ, Cristian. , Fiscalización y cumplimiento ambiental en Chile: principales avances, desafíos y tareas pendientes, EURE (Santiago) vol.41 no.124 Santiago set. 2015 disponible en http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612015000400013

choca frontalmente con el deber de colaboración con la Administración en el ámbito de un procedimiento administrativo sancionatorio.⁷⁹

Siguiendo la misma línea, el profesor Eduardo Cordero al comentar la sentencia Rol N°2381-12 del Tribunal Constitucional señaló que la garantía de no autoincriminación o a declarar bajo juramento respecto de hecho propio (artículo 19 N° 7, letra f) sólo es aplicable en las causas criminales, es decir, aquellas en que se persigue la responsabilidad penal generada por la posible comisión de un crimen o simple delito, esto es, en aquellos casos en que se encuentra amenazada la libertad personal o seguridad individual de una persona, no pudiendo extenderse dicha garantía a los procedimientos jurisdiccionales no criminales o a actuaciones administrativas que pudiesen afectar la libertad personal o seguridad individual, salvo que el legislador establezca lo contrario (en este caso sería una garantía de rango legal y no constitucional)⁸⁰

Estas dos razones nos llevan a entender que el derecho a no autoincriminarse no subsiste una vez presentado un programa y este es descartado, ya que conllevaría una intromisión al derecho penal que no ha sido contemplado de forma subsidiaria para el derecho ambiental y además implicaría desconocer la interposición de la mencionada herramienta, en donde se reconoció la infracción y cuyo rechazo, por regla general, se debe a no haber cumplido con los requisitos exigidos a través del reglamento.

En tercer lugar hemos podido apreciar en cuanto a los planes de reparación, que estos contienen problemas prácticos que derivan en su inutilización (entre el 2013 y 2014 no existió ningún plan de reparación):

Su principal crítica, se ve representada por el conocimiento que tienen los tribunales ambientales respecto de acciones por daño ambiental. Ya que una vez tramitadas, el tribunal puede contemplar un acuerdo con el infractor, que contenga una especie de plan de reparación, el que solo va a ser seguido por el poder judicial y no así por la SMA ni teniendo en cuenta la apreciación técnica del Servicio de Evaluación Ambiental, como se exige en el reglamento de los incentivos al cumplimiento. Esto genera el problema práctico de que *a la fecha no existen presentaciones sobre tales planes, los que deben ser informados por el Servicio de Evaluación Ambiental, de manera que se permita llevar a cabo un seguimiento efectivo respecto de la reparación de un daño ambiental cometido. Esto debido a que, en la actualidad, se están tramitando causas por daño ambiental en el Tribunal Ambiental, el cual —en casos como Colhue (Segundo Tribunal Ambiental, 2015) — ha fijado un acuerdo para reparar el daño ambiental sin que sea visto por la SMA. Tal daño no fue evaluado por el Servicio de Evaluación Ambiental y, más importante aún, el seguimiento del cumplimiento del acuerdo se ha producido al margen de la autoridad administrativa, puesto que los informes de monitoreo son reportados directamente al Tribunal Ambiental, con lo que en la práctica ocurre un conflicto de roles.*

⁷⁹ Tesis doctoral. GIMENO, Jordi. El proceso penal de las personas jurídicas. Universidad de Castilla-La Mancha. Disponible en: <https://ruidera.uclm.es/xmlui/bitstream/handle/10578/3789/TESIS%20Gimeno%20Bevi%C3%A1.pdf?sequence=1>

⁸⁰ CORDERO, Eduardo. La garantía de no autoincriminación y el poder punitivo del Estado. *Análisis jurídico en El mercurio Legal*. 6 de septiembre de 2013. Disponible en: <http://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Analisis-Juridico/2013/09/06/La-garantia-de-no-autoincrimacion-y-el-poder-punitivo-del-Estado.aspx>

Este problema *debe ser abordado desde la perspectiva de la gestión y definición de roles*. La razón de esta afirmación tiene lugar debido a que a partir de la ley 20.417 se impone la Superintendencia del Medio Ambiente como única y exclusiva institución competente para organizar, ejecutar y coordinar el seguimiento y fiscalización de los instrumentos de gestión ambiental establecidos en su Ley orgánica.⁸¹ Es ineficiente entonces, la creación de un incentivo al cumplimiento, que surja del propio infractor, pero que en realidad está siendo aplicado por los tribunales ambientales y no a través de la SMA y además, este último organismo no genere una revisión del desarrollo del acuerdo, y mucho peor, el órgano técnico en estos asuntos, o sea, el SEA, no realice un examen técnico de estos.

A pesar de que el presente trabajo tiene como finalidad enervar la función de los incentivos propuestos por Ley, debido a su finalidad preventiva, la que nos parece beneficiosa para una legislación ambiental en vías de desarrollo como la nuestra, si tenemos en cuenta la nula aplicación de los planes de reparación, parece en realidad criticable su existencia tal como se encuentra expresada en la norma. Sobre todo porque a partir del traspaso del sistema de reparación de daño a la administración ambiental, a través de los planes de reparación, se entrega una función que primordialmente compete a los tribunales de justicia, esto es, la constatación de la existencia del daño ambiental.

La determinación de la existencia del daño ambiental, quién es responsable de ese daño y la imputación del daño ambiental compete a la sede jurisdiccional.⁸² Por ello, una solución a la inaplicabilidad de este incentivo, podría tener relación con una figura mixta, en virtud de la cual quién determine la constatación del daño ambiental sean los tribunales ambientales pero quién siga el curso de la reparación a este, sea la Superintendencia del Medio Ambiente.

Por último y como una crítica en general a los instrumentos de cumplimiento debemos reparar en que:

La Superintendencia se ha referido únicamente a las formas de impugnación de los planes de reparación, ya que tal como aparece en la versión del Reglamento de la SMA, se establece en el artículo 28 que *la resolución de la Superintendencia que se pronuncie respecto de la propuesta de plan de reparación será impugnable en la forma establecida en el artículo 56 de la Ley y en el artículo 59 de la Ley N° 19.880*.⁸³ El recurso procedente para los planes de reparación será el de ilegalidad.

Esto nos deja con la incertidumbre de cuáles serán medios de impugnación de los que se podrá valer el infractor, en caso de que la resolución emanadas por la SMA sea

⁸¹ CANNONI, Leslie. OSORIO, Cristóbal. RIESCO, Felipe. El carácter integrador de la legislación y de los instrumentos de gestión ambiental y la competencia exclusiva y excluyente de la Superintendencia del Medio Ambiente para la fiscalización, seguimiento y sanción de los instrumentos de gestión ambiental establecidos en el artículo 2 de la ley orgánica de la Superintendencia del Medio ambiente. *Revista derecho ambiental Universidad de Chile*. Disponible en: <http://www.revistaderechoambiental.uchile.cl/index.php/RDA/article/viewFile/40257/41813>

⁸² HERVÉ, Dominique., GUILOFF, Matías., PÉREZ, Raimundo. Reforma a la institucionalidad ambiental antecedentes y fundamentos programa de derecho y política ambiental. 1° ed. Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales, 2010. p. 98-99

⁸³ Reglamento sobre programas de cumplimiento, autodenuncia y planes de reparación. Versión SMA para la asistencia. Disponible en: http://www.sma.gob.cl/files/reglamentos/REGLAMENTO_PLANES_VERSION_CONSULTA.pdf

desfavorable o simplemente rechace, tanto a la autodenuncia como al programa de cumplimiento.

En principio podríamos señalar que tendrá la posibilidad de interponer el recurso de reposición en virtud del mandato legal establecido en el artículo 55 de la LOC SMA. Pero este se encuentra limitado por la imposición de sanciones en la resolución del organismo fiscalizador, caso en el que no nos encontramos si ha sido rechazado una autodenuncia o un programa de cumplimiento.

Tampoco podrá ser extensible la deducción de este recurso, donde a partir de lo señalado en el artículo 62 de la LOC de la SMA *“En todo lo no previsto en la presente ley, se aplicará supletoriamente la ley N° 19.880”* el recurso general respecto de los actos administrativos sería el de reposición.

Por ello, en principio, la única vía de impugnación que podrá ser utilizada por el transgresor, sería el recurso de ilegalidad expresado en el artículo 56 de la ley 20.417.

“Los afectados que estimen que las resoluciones de la Superintendencia no se ajustan a la ley, reglamentos o demás disposiciones que le corresponda aplicar, podrán reclamar de las mismas, dentro del plazo de quince días hábiles, contado desde la notificación, ante el Tribunal Ambiental.”

En principio porque, *tras la dictación de la Ley N° 20.600, que creó los Tribunales Ambientales, se incorporó como una de sus competencias, la de conocer de la reclamación judicial contra la decisión de la autoridad que decida un procedimiento administrativo invalidatorio de un acto administrativo ambiental. La tesis central del Congreso, al establecer una norma de este tipo, fue transformar a la invalidación en una especie de reclamo de ilegalidad general, con agotamiento de la vía administrativa previa, para todas aquellas hipótesis en que no existiera un medio de impugnación regulado para actos administrativos ambientales vinculados a un instrumento de gestión ambiental, que permitiera por esa vía acceder a una jurisdicción contenciosa especial como la que se creaba*⁸⁴

Al establecer este medio de impugnación, solo se tuvo en cuenta la regla de competencia jurisdiccional, no así los presupuestos en que se podrán ejercer. Por esto, es que ha sido la Corte suprema quién ha establecido estos, cobrando especial relevancia en esta materia la sentencia del Tribunal Superior de Justicia en la causa Marila Rosicler Castillo Pitripan y otros c/ Director Ejecutivo del SEA (Piscicultura Calcurrupe).

“Esta sentencia presenta un interesante pronunciamiento de nuestro tribunal superior de justicia, no sólo por ser el primer pronunciamiento de la Excelentísima Corte Suprema a propósito de una sentencia de los Tribunales Ambientales en relación a un conflicto cuyo fondo consistía en la procedencia de Consulta Indígena en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, en plena vigencia de la nueva institucionalidad ambiental, sino porque a través de una nutrida prevención el ministro Pierry, este

⁸⁴ CORDERO VEGA, Luis. Invalidación ambiental: entre la legitimación procedimental y la invalidación impropia. Análisis jurídico. El mercurio legal. 30 de abril de 2015. Disponible en www.elmercurio.com/legal/movil/detalle.aspx?Id=903881&Path=/0D/CA/

*aleccionó sobre los alcances de la causal de competencia del artículo 17 N° 8 de la Ley de Tribunales Ambientales.*⁸⁵

*En ella, si bien se debatió sobre la legitimación activa para comparecer ante el Tribunal Ambiental, se discutió sobre los alcances de la invalidación ambiental y, en especial, la manera en como el ministro Pierry entiende la consagración de este medio de impugnación.*⁸⁶

La importancia radica en la distinción que estableció entre dos medios de impugnación para él diferenciables, esto es el de invalidación propiamente tal y el de invalidación impropia, nombre con el cual se conoce el fallo. El primero, señala que siempre es procedente, por ello la Administración de Justicia en el plazo de dos años, podrá siempre, de oficio o a petición de parte “invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado.” Si es ejercido a petición de parte y la administración no invalida, no existe recurso en contra de esta decisión ya que es una facultad y no un recurso. Si invalida en cambio, procede recurso. La diferencia que realiza es que el recurso no es ante Tribunales de Justicia como señala el artículo 53 de la ley 19.880, si no que ante el tribunal ambiental y en el plazo de 30 días.⁸⁷ Respecto del segundo, o sea, el recurso de invalidación impropia, establece que en realidad constituye un reclamo de ilegalidad ante tribunal ambiental, con agotamiento previo de la vía administrativa, el cual abre un “procedimiento administrativo de invalidación, permitiendo al que lo interpuso, reclamar de lo resuelto por la Administración, en el plazo de 30 días ante el tribunal ambiental, ya sea porque acogió el reclamo o porque lo rechazó⁸⁸.

Al tratarse de un reclamo de ilegalidad, señala que el plazo para interponerlo en la vía administrativa previa ante la Administración Ambiental, será de 30 días, interpretando armónicamente las disposiciones de las Leyes N° 19.300 y N° 20.600.

A modo de síntesis, lo trascendental en la materia que nos convoca en el presente trabajo, es el precedente que establece la Corte Suprema en relación a estos medios de impugnación, los que se hacen extensibles precisamente respecto a la autodenuncia y el programa de cumplimiento, en cuanto será este el recurso procedente en caso de considerar el infractor que la Superintendencia ha obrado en contra de lo dispuesto por ley.

Por otro lado, en relación a las críticas que merecen los incentivos abarcados en este trabajo, existe una circunstancia que por lo menos nos parece analizable y es que, quien lleva el procedimiento sancionatorio y quien aplica la sanción, es el mismo organismo, la Superintendencia del Medio ambiente quien *no puede ser juez y parte y en tal sentido se*

⁸⁵ TAPIA ALVIAL, Claudio. Apostillas a la sentencia "Marila Rosicler Castillo Pitripan y otros c/ Director Ejecutivo del SEA (Piscicultura Calcurrupe)", apertura y clausura de la Invalidación Impropia. Centro de Derecho Ambiental. Disponible en: <http://www.derecho.uchile.cl/noticias/113782/apostillas-a-la-sentencia-piscicultura-calcurrupe>

⁸⁶ CORDERO, Luis. Invalidación ambiental: entre la legitimación procedimental y la invalidación impropia. Análisis jurídico. El mercurio legal. 30 de abril de 2015. Disponible en www.elmercurio.com/legal/movil/detalle.aspx?Id=903881&Path=/0D/CA/

⁸⁷ Sentencia Corte Suprema, Rol N° 23.000-2014

⁸⁸ *Ibid*

*requiere un fiscal público ambiental*⁸⁹ ya que a pesar de que *la ley exige que la fiscalización y la instrucción del procedimiento sancionatorio y la aplicación de sanciones deban ser llevados por unidades diferentes dentro de la Superintendencia*⁹⁰ existe aun así un atentado en contra de lo que en sede penal se encuentra resguardado bajo el principio de imparcialidad.

Por último, nos parece relevante destacar que la función pública no se debe acotar en la creación de los incentivos, si no que debemos entenderla como el comienzo a una nueva forma de ver la labor fiscalizadora de la administración en coordinación con los regulados.

Esta tarea, no debe solo ser circunscrita a la creación de los incentivos, sino también a su aplicación práctica, ya que es menester que los órganos públicos promuevan el cumplimiento de la ley pero no solamente desde una faz sancionatoria sino que también desde el incentivo como se ha podido ver en materia de libre competencia a partir del fallo del Tribunal Constitucional en la sentencia rol N° 2834-2015. Este fallo tiene relación con la delación compensada, que presenta similitudes con la autodenuncia ambiental.

“El presente fallo representa una reflexión mucho más amplia en la medida que la autoridad administrativa no debe solo centrarse en sancionar, sino por el contrario, debe cumplir una función promotora del cumplimiento normativo y educadora a los sujetos pasivos de su regulación, debido que la sanción administrativa también despliega un rol de política pública de ultima ratio. La autoridad pública debe estimular, proteger e incentivar el uso de mecanismos de restablecimiento de la legalidad o de incentivos al cumplimiento, a la luz de los beneficios sociales, regulatorios y económicos que traen a la comunidad, que es el cumplimiento de la ley.

*La aplicación exclusiva de sanciones es contraproducente para los fines regulatorios: los regulados no cooperan en las investigaciones, no se autodenuncian, no presentan planes o programas de cumplimiento o de restablecimiento de legalidad ante el ilícito y se alejan de del ente regulador. Es fundamental que la autoridad administrativa persuada a los regulados a transparentar sus infracciones y corregirlas, por sobre estar sujeto a una eventual fiscalización y sanción que pueda ocasionarle graves perjuicios económicos al regulado y grandes costos de investigación a la autoridad. Ahí la importancia de la reflexión del Tribunal Constitucional, recogida en la sentencia comentada.*⁹¹

Como bien hemos observado, a pesar de los beneficios con los que se cuentan a partir de la utilización de las formas de incentivo, estos han tenido disminuida aplicación en la práctica, especialmente las autodenuncias y los planes de reparación. Esto no ha sucedido respecto de los programas de cumplimiento ya que estos pueden ser promovidos en el procedimiento

⁸⁹ HERVÉ, Dominique., GUILOFF, Matías., PÉREZ, Raimundo. Reforma a la institucionalidad ambiental antecedentes y fundamentos programa de derecho y política ambiental. 1° ed. Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales, 2010. p. 187.

⁹⁰ BOETTIGER, Camila. Nueva institucionalidad ambiental. *Revista Actualidad Jurídica* N° 22 - Julio 2010. Universidad del Desarrollo.

⁹¹ ZÚNIGA, Francisco. OSORIO, Cristóbal. Comentario de la sentencia del Tribunal Constitucional rol N° 2934-2005: razones constitucionales que aseguran los mecanismos de incentivo al cumplimiento en libre competencia. Análisis jurídico. El mercurio legal. 15 de enero de 2016. Disponible en: <http://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Analisis-Juridico/2016/01/15/Comentario-de-la-sentencia-del-Tribunal-Constitucional-rol-N-29342015-razones-constitucionales-que-aseguran-los-mecanismos-de-incentivos-al-cumplimiento-en-libre-competencia.aspx>

sancionatorio sin tener que haber mediado únicamente una autodenuncia (puede aplicarse por fiscalización y denuncia). La nula aplicación de estas herramientas en resumidas cuentas implica que estos no “incentivan a su utilización” y por ello requieren ser modificados, para que así el sistema se torne eficaz la nueva perspectiva preventiva que se ha intentado instaurar a partir de la ley 20.417.

6. Conclusiones

Tal como hemos apreciado a lo largo del trabajo, no cabe duda de que la existencia de los instrumentos de incentivo al cumplimiento, forman parte de la nueva institucionalidad ambiental, no solo en Chile, sino que también en el derecho internacional.

La creación de la ley 20.417 abrió las puertas a un acotado número de herramientas, para que, aquellos sometidos a la regulación ambiental, no sean expuestos únicamente a una sanción en caso de incumplimiento a las normas (siguiendo un modelo de comando-control), si no también, puedan optar por vías alternativas a partir de una perspectiva preventivista.

También analizamos que la reforma se originó en atención a la necesidad de adecuar la legislación ambiental Chilena a un marco normativo más amplio, cual es, el derecho internacional, motivado principalmente por la recomendación realizada por la OCDE. Pero este no fue su única causa, ya que instaurar en el sistema legal los incentivos al cumplimiento se hizo imprescindible para fomentar una conducta del infractor en pos del restablecimiento de la norma, entregando un beneficio para este y para la administración ambiental, al reducir los costos de fiscalización.

Junto a lo anterior, al cotejar las normas del derecho comparado con las de nuestro ordenamiento, encontramos diversas similitudes. A pesar de esto, existen figuras que no son contempladas por Chile, pero que han otorgado grandes beneficios para la administración del país en cuestión, especialmente respecto al caso estadounidense, que a través de la National Environmental Policy Act, ha sido pionero en materia medioambiental, estableciendo una serie de estrategias en vistas a un modelo preventivo. Además, los incentivos económicos para la adecuación de empresas a normas ambientales, establecidas en España, merecen una crítica positiva, sobre todo respecto de pequeñas empresas que por tener reducidos recursos se ven impedidas de realizar un cabal cumplimiento de las normas.

Si bien, la innovación de la Ley N° 20.417 complementada con su reglamento, forman un espectro de normas destinadas al avance regulatorio, no es difícil entender que aún falta camino por recorrer. La normativa deja muchos vacíos que han desincentivado la utilización de estos recursos. En el caso de la autodenuncia, parece claro que se transforma en un desincentivo el hecho que una vez rechazada, el infractor sea sometido a un procedimiento sancionatorio, sin darle relevancia a su intención de declarar el incumplimiento. Asimismo, su reducida aplicación puede ser motivada porque contempla solo la exención de la multa no así de las demás sanciones. Respecto al programa de cumplimiento, si bien, es el instrumento más utilizado en la práctica, contiene vacíos

legales que debiesen ser remediados. Peor es la situación de los planes de reparación, que hasta el día de hoy, nadie ha utilizado. Esto se debe a que al ser los Tribunales Ambientales el órgano jurisdiccional encargado de conocer la acción de daño ambiental, ha generado acuerdos con el infractor similares a los planes, siendo innecesaria su aplicación práctica.

Por último nos parece necesario recalcar, que las críticas no apuntan a derogación de las normas que los contienen. Si no más bien, a que la legislación contemple mayores resguardos para asegurar la efectiva aplicación de los incentivos y que además, no generen rechazo por parte del infractor al ver un mecanismo que no siempre le favorece, incluso existiendo oportunidades en que lo perjudica. Estos instrumentos enriquecen al sistema medioambiental al fomentar el restablecimiento de las normas a través de vías complementarias y por ello es que el sistema debe ir avanzando hacia un modelo preventivo.

7. Bibliografía

7.1. Normativa

1. Constitución Política de la República de Chile. CHILE. Diario oficial de la República de Chile. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Santiago, Chile. 24 de octubre de 1980.
2. Ley 20.417. CHILE. Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente. Diario oficial de la República de Chile. Ministerio de Secretaría General de la Presidencia. Santiago, Chile. 26 de Enero de 2010.
3. Ley 19.300. CHILE. Aprueba ley sobre bases generales del medio ambiente. Diario oficial de la República de Chile. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Santiago, Chile. 9 de marzo de 1994.
4. Decreto N° 30. CHILE. Aprueba reglamento sobre Programas de Cumplimiento, Autodenuncia y Planes de Reparación. Diario oficial de la República de Chile. Ministerio del Medio Ambiente. Santiago, Chile. 11 de febrero de 2013.
5. Ley 19.880. CHILE. Establece las bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado. Diario Oficial de la República de Chile. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. 22 de mayo de 2003.
6. Constitución Española. ESPAÑA. Boletín Oficial del Estado Español. Cortes Generales. 29 de diciembre de 1978.
7. Ley 27/2006. ESPAÑA. Derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Boletín oficial del Estado Español. Jefatura del Estado. 19 de julio de 2006.
8. Ley 4/2009. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MURCIA. De protección ambiental integrada. Boletín Oficial de la Región de Murcia. Presidente de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. 22 de mayo de 2009.
9. Ley 5/2002. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA. De protección del Medio Ambiente de la Rioja. Boletín Oficial de la Rioja. Presidente de la Comunidad Autónoma de la Rioja. 12 de octubre de 2002.
10. EPA.GOV. National Environmental Policy Act. Disponible en: <https://www.epa.gov/nepa>

7.2.Libros, artículos y ponencias

1. ACUÑA BARROS, Alberto. Historia sistematizada de la ley 20.417: Definiciones, Ministerio del Medio Ambiente y Órganos Dependientes y Superintendencia del Medio Ambiente. Memoria (Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales.) Santiago, Chile, Universidad de Chile. Facultad de Derecho, 2011.
2. ARTEAGA SILVA, Karina. Ecogestión y Ecoauditoría un instrumento de protección medioambiental, departamento de derecho administrativo. Facultad de derecho, Universidad Complutense de Madrid. Trabajo final Máster en Derecho Público.
3. BERGAMINI, Kay. PÉREZ, Cristian. , Fiscalización y cumplimiento ambiental en Chile: principales avances, desafíos y tareas pendientes, EURE (Santiago) vol.41 no.124 Santiago set. 2015
4. BERMÚDEZ SOTO, Jorge. *Fundamentos de Derecho Ambiental 2º ed.* Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2014.
5. BOETTIGER PHILIPPS, Camila. Nueva institucionalidad ambiental. *Revista Actualidad Jurídica* N° 22 - Julio 2010. Universidad del Desarrollo.
6. CANNONI MANDUJANO, Leslie. OSORIO VARGAS, Cristóbal. RIESCO EYZAGUIRRE, Felipe. El carácter integrador de la legislación y de los instrumentos de gestión ambiental y la competencia exclusiva y excluyente de la Superintendencia del Medio Ambiente para la fiscalización, seguimiento y sanción de los instrumentos de gestión ambiental establecidos en el artículo 2 de la ley orgánica de la Superintendencia del Medio ambiente. *Revista derecho ambiental Universidad de Chile.*
7. CLERGER, Gaspard. CHAVEZ, Carlos. VILLENA, Mauricio y GOMEZ, Walter. Costos de cumplimiento de regulación ambiental con información incompleta: aplicación a fuentes fijas del PCE. *Estudios de Economía* [online]. 2009, vol.36, n.2 Santiago, Chile.
8. ERIAS REY, Antonio. ALVAREZ-CAMPANA GALLO, José Manuel. Evaluación ambiental y desarrollo sostenible. 1º ed. Ediciones Pirámide, Madrid. 2007
9. FERNANDEZ BITTERLICH, Pedro. Institucionalidad ambiental en Chile. *Rev. derecho* (Valdivia), ago. 1998, vol.9 supl, especial.
10. GIMENO BEVIÁ, Jordi. El proceso penal de las personas jurídicas. Universidad de Castilla-La mancha. (Tesis doctoral)

11. HERVÉ E., Dominique. GUILOFF T., Matías. PÉREZ L., Raimundo. Reforma a la institucionalidad ambiental antecedentes y fundamentos programa de derecho y política ambiental. 1° ed. Santiago, Ediciones Universidad Diego Portales, 2010.
12. MALLEA ÁLVAREZ, María Isabel. La potestad fiscalizadora y sancionatoria de la Superintendencia del Medio Ambiente en Chile. *Revista de derecho N° 32*. 2014.
13. MEJÍAS, Carlíx. Evolución y perspectivas del derecho ambiental venezolano a la luz de la normativa española. Consideraciones sobre el Derecho de la Persona a un Medio Ambiente Adecuado. 2008. Universidad de Salamanca, España. (Tesis doctoral)
14. POKLEPOVIC MEERSOHN, Iván (edición). Cumplimiento de la Legislación Ambiental y Reparación de Daños al Medio Ambiente. Consejo de defensa del Estado.
15. ORCHARD RIEIRO, Camilo. El plan de reparación del daño ambiental en la ley 20.417. Análisis crítico y lecciones desde el derecho comparado. (Memoria) Santiago de Chile, Facultad de Derecho, Universidad de Chile.
16. O'RYAN, Raúl. ULLOA, Andrés. Instrumentos de regulación ambiental en Chile: algunos desafíos. Programa de Gestión y Economía Ambiental. Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile. Septiembre, 1995.
17. RIQUELME PALLAMAR, Paulina. MEDINA FUENTES, Paula. BUSTOS PEÑAILILLO, Daniela. *Nueva Institucionalidad Ambiental: Criterios de diseño para el desarrollo regulatorio*. Revista ACTUALIDAD JURIDICA N° 23 Universidad del Desarrollo. Santiago. Enero, 2011.
18. TAPIA ALVIAL, Claudio. “Incentivos al cumplimiento ambiental: análisis crítico a la autodenuncia ambiental”, (Memoria) Santiago de Chile, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, 2014.

7.3.Documentos disponibles en línea

1. Asociación Española para la Calidad. Auditoría ambiental. Disponible en: <http://www.aec.es/web/guest/centro-conocimiento/auditoria-ambiental>
2. BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL (2010): Historia de la Ley 20.417. Disponible en: <https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/3929/6/HL20417.pdf>

3. CEPAL/OCDE. Evaluación del desempeño ambiental Chile p. 18. Disponible en: http://www.sinia.cl/1302/articles-57009_EDA2005_OCDE_CEPAL.pdf
4. Contraloría General de la República, fallo 012798N07. Disponible en: <http://www.contraloria.cl/LegisJuri/DictamenesGeneralesMunicipales.nsf/FormImpresionDictamen?OpenForm&UNID=49A6D0E1762223F6842572AD0052D066>
5. CORDERO QUINZACARA, Eduardo. La garantía de no autoincriminación y el poder punitivo del Estado. Análisis jurídico en El mercurio Legal. 6 de septiembre de 2013. Disponible en: <http://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Analisis-Juridico/2013/09/06/La-garantia-de-no-autoincriminacion-y-el-poder-punitivo-del-Estado.aspx>
6. CORDERO VEGA, Luis. Invalidación ambiental: entre la legitimación procedimental y la invalidación impropia. Análisis jurídico. El mercurio legal. 30 de abril de 2015. Disponible en www.elmercurio.com/legal/movil/detalle.aspx?Id=903881&Path=/0D/CA/
7. EPA. Introduction: Environmental Enforcement and Compliance. Disponible en: <https://www3.epa.gov/region9/enforcement/intro.html>
8. El nuevo enfoque de la fiscalización ambiental. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA. Primera edición. Perú, 2013. Disponible en: https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=6282
9. Guía práctica de asistencia para la presentación de la autodenuncia. Superintendencia del Medio Ambiente. Disponible en: <http://www.sma.gob.cl/index.php/noticias/notas/307-sma-publica-guia-practica-para-la-presentacion-de-autodenuncias>
10. Guía práctica de asistencia para la presentación de programas de cumplimiento. Superintendencia del Medio Ambiente. Disponible en: <http://www.sma.gob.cl/index.php/documentos/documentos-de-interes/documentos/guias-sma>
11. HUAPAYA NAVA, Mario. SOTO CHAVEZ, Ernesto. El registro de infractores ambientales (RINA) como herramienta de fiscalización ambiental. Disponible en: https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=6393
12. Informe de gestión. Enero a Septiembre 2013. Superintendencia del Medio Ambiente. Disponible en: <http://www.sma.gob.cl/index.php/noticias/notas/317-sma-publica-tercer-informe-de-gestion>

13. Políticas y gestión ambientales españolas p.1. Disponible en: <https://pensarcontemporaneo.files.wordpress.com/2009/09/politica-y-gestion-ambientales.pdf>
14. ROMÁN, Luis Oscar. Metodología para una Auditoría con enfoque Ambiental. P. 15. *COFAE*. Disponible en: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_ven_pre_aud_amb_cons.pdf
15. Superintendencia del Medio Ambiente. Disponible en: <http://www.sma.gob.cl/index.php/noticias/notas/666-sma-presenta-su-renovado-sitio-web-del-sistema-nacional-de-informacion-snifa>
16. TAPIA, Claudio. Apostillas a la sentencia "Marila Rosicler Castillo Pitripan y otros c/ Director Ejecutivo del SEA (Piscicultura Calcurrupe)", apertura y clausura de la Invalidación Impropia. Centro de Derecho Ambiental. Disponible en: <http://www.derecho.uchile.cl/noticias/113782/apostillas-a-la-sentencia-piscicultura-calcurrupe>
17. ZÚNIGA, Francisco. OSORIO, Cristóbal. Comentario de la sentencia del Tribunal Constitucional rol N° 2934-2005: razones constitucionales que aseguran los mecanismos de incentivo al cumplimiento en libre competencia. Análisis jurídico. El mercurio legal. 15 de enero de 2016. Disponible en: <http://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Analisis-Juridico/2016/01/15/Comentario-de-la-sentencia-del-Tribunal-Constitucional-rol-N-29342015-razones-constitucionales-que-aseguran-los-mecanismos-de-incentivos-al-cumplimiento-en-libre-competencia.aspx>
18. ¿Qué es OCDE? Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales. Disponible en: <https://www.direcon.gob.cl/ocde/>