

REFORMA A LA SUPERINTENDENCIA DE MEDIO AMBIENTE: UNA MODERNIZACIÓN NECESARIA

- La certeza y correcto funcionamiento de la normativa e institucionalidad ambiental son herramientas vitales en la atracción de proyectos de inversión.
- El Gobierno del Presidente Boric presentó un proyecto de ley que reformaba la SMA, a fin de corregir los aspectos que no funcionan correctamente en el marco de la fiscalización y sanción relativos a las Resoluciones de Calificación Ambiental. El Gobierno actual, compartiendo dicho diagnóstico, presentó una indicación sustitutiva que actualmente se discute en la comisión de Medio Ambiente del Senado.
- El proyecto avanza en la dirección correcta al perfeccionar las herramientas con las que actualmente cuenta la SMA para realizar una labor más eficiente, enfocada en los problemas más complejos y que permitan equilibrar adecuadamente desarrollo económico y protección del medio ambiente.

Tras su aprobación en la Cámara de Diputados en enero de 2025, la Comisión de Medio Ambiente del Senado inició la discusión en general del proyecto de ley que fortalece la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA)¹. Actualmente, se discuten en dicha Comisión las indicaciones del Ejecutivo, cuyo foco radica en modernizar la gestión en la fiscalización que ejerce la SMA a los instrumentos de gestión ambiental y los procedimientos sancionatorios que lleva a cabo.

En este documento se analiza el rol que tiene dicho órgano en la gestión ambiental, así como las adecuaciones presentadas por el Ejecutivo.

EL ROL DE LA SMA EN LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL

Desde su creación en 2012, la SMA ha ejercido un rol central como órgano fiscalizador y sancionador dentro de la institucionalidad ambiental chilena. Su función principal ha sido velar por el cumplimiento de los instrumentos de gestión ambiental —Resoluciones de Calificación Ambiental (RCA), Normas de Emisión y de Calidad, Planes de Prevención y Descontaminación, entre otros—, haciendo seguimiento a las

¹ Boletín N°16.553-12.

exigencias que el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) impone a los titulares de proyectos y actividades.

Sin embargo, la experiencia acumulada en más de una década de funcionamiento ha evidenciado vacíos y la necesidad de correcciones en el diseño original de sus potestades. La SMA ha debido enfrentar escenarios que exceden el marco de las RCA, situaciones de incumplimiento que requieren respuestas más ágiles que las contempladas originalmente y una creciente complejidad técnica en la fiscalización que ha superado la capacidad de sus mecanismos tradicionales, como el plan de recuperación y la autodenuncia que han ido quedando obsoletos y en la práctica no se ejercen.

Los programas de cumplimiento por otra parte —la herramienta más utilizada desde 2012² y que permite al infractor evitar una sanción en caso de presentar un programa con acciones y metas que apruebe la SMA— han sido cuestionados en su implementación en razón del tiempo de demora de la SMA o la excesiva discrecionalidad del órgano fiscalizador.

En este contexto, la legislación ambiental chilena no debe entenderse como un cuerpo normativo estático, sino como un sistema que requiere de constante evolución, que se ha ido ajustando progresivamente a partir de la jurisprudencia administrativa y de los Tribunales Ambientales.

El proyecto de ley y sus indicaciones se explican precisamente en ese contexto: no se busca refundar la institucionalidad ambiental, sino que perfeccionar y modernizar las herramientas con que cuenta la SMA para cumplir su mandato, ampliando su potestad cautelar frente a riesgos inminentes, robusteciendo las vías alternativas de cumplimiento —programas de cumplimiento, autodenuncia y planes de reparación— y llenando vacíos regulatorios evidentes, como ocurre con la fiscalización del ruido proveniente de fuentes fijas o el tratamiento de las denuncias maliciosas.

² Se han aprobado 995 planes de cumplimiento, similar al número de sanciones que se han cursado en el mismo periodo (956). Lo anterior demuestra su relevancia, teniendo presente que los planes de cumplimiento son alternativos a una sanción, es decir, el titular de un proyecto evita una sanción mediante este instrumento.

PRINCIPALES PROPUESTAS DEL EJECUTIVO APUNTAN A UNA GESTIÓN MÁS EFICIENTE

Las indicaciones presentadas por el Ejecutivo están orientadas a una gestión más eficiente, al introducir estándares más exigentes de fundamentación y proporcionalidad para el ejercicio de facultades cautelares, fijar plazos y certeza procedimental donde antes había indeterminación y equilibrar el fortalecimiento de las atribuciones de la SMA con nuevas garantías para los titulares fiscalizados. Esto permitiría una fiscalización más eficiente, mayores niveles de certeza en la ejecución de los instrumentos de gestión ambiental y a enfrentar problemas como denuncias maliciosamente infundadas o la perpetuidad de las medidas cautelares.

a. Potestad cautelar.

Actualmente, la SMA puede suspender transitoriamente autorizaciones contenidas en una RCA únicamente cuando el proyecto genere un daño grave e inminente al medio ambiente, a consecuencia de un incumplimiento grave de las normas, medidas y condiciones de la RCA.

En virtud de las indicaciones presentadas por el Ejecutivo, se amplía el objeto de la suspensión: ya no solo RCA, sino cualquier instrumento de carácter ambiental, como los planes de recuperación o los programas de cumplimiento. Además, se disminuye el estándar de activación de "daño grave e inminente" pasa a "riesgo inminente o afectación grave", es decir, un umbral más bajo.

Como contrapeso a estas mayores atribuciones, se introduce la exigencia para la SMA de fundar sus actos, realizar un análisis de proporcionalidad, que no exista la opción de imponer una medida menos gravosa para el titular del proyecto y se establece un tope máximo de 6 meses de la medida cautelar.

Es necesario mencionar que lo que se pretende es evitar un daño irreparable al medio ambiente. Ciertamente, dicho riesgo puede existir tanto en el marco de una RCA, como de otro tipo de instrumentos de gestión ambiental. Particularmente, en el caso de un programa de cumplimiento ya se ha cometido una infracción ambiental, razón por la cual se propone dicho programa, por lo que es razonable que la SMA pueda imponer medidas cautelares en caso de ser necesario, teniendo presente además, que se aumenta el estándar de fundamentación y se limita el plazo durante el cual está vigente la medida cautelar.

b. Sanción a denuncias falsas o maliciosas.

Recogiendo una propuesta del Gobierno anterior, se crea por primera vez una infracción y sanción (multa de 0,5 a 5 UTA, hasta \$4,2 millones³) para quien presente una denuncia ante la SMA basada en hechos falsos, de forma maliciosa o con ánimo de perjudicar.

Para acreditar esta conducta, se exigen dos elementos razonables. Por una parte, haber hecho una denuncia en base a hechos falsos y, por otra, un elemento subjetivo radicado en que el denunciante sepa que los hechos son falsos, o que lo haga únicamente con el propósito de perjudicar al denunciado. Ciertamente este elemento subjetivo será difícil de probar, sin embargo, lo contrario sería establecer una responsabilidad objetiva que terminaría por inhibir el ejercicio de este derecho a quienes de buena fe lo ejercen.

c. Programa de cumplimiento.

El programa de cumplimiento es un instrumento que permite al infractor evitar una sanción administrativa en caso de presentar un plan de acciones y metas que apruebe la SMA. Se considera uno de los instrumentos de gestión ambiental más relevantes y presenta varias modificaciones que conviene analizar:

- Se amplía el plazo para presentar el programa de cumplimiento, pasando de los actuales de 10 días hábiles desde la formulación de cargos a 30 días, a fin de dar mayor factibilidad al infractor de presentar, dentro de un plazo razonable, un programa y así evitar la continuación del proceso sancionatorio y a su vez, el daño ambiental generado por su conducta.
- Incorpora causales explícitas de improcedencia del programa en virtud de las que la SMA debe rechazar el programa de cumplimiento. Por ejemplo, si el daño es gravísimo, o si el infractor ha sido sancionado previamente por infracciones gravísimas/graves, cercando adecuadamente los niveles de discrecionalidad que tiene la SMA, el cual se considera excesivo en la actualidad.
- Da rango legal a los criterios con que la SMA puede aprobar un programa de cumplimiento, dando mayor certeza jurídica a los titulares de un proyecto y reduciendo también la discrecionalidad que se ejerce en virtud de esta atribución.
- Fija un plazo máximo de 6 meses (prorrogable por 3 meses) para resolver sobre la procedencia de un programa de cumplimiento, regula la suspensión del procedimiento sancionatorio, la posibilidad de aplicar hasta el doble de la multa original si se incumple el programa.

³ al precio de julio de 2026.

- Consagra expresamente que la resolución es un acto administrativo terminal, zanjando una discusión jurisprudencial actual sobre su impugnabilidad, lo que da mayor certeza jurídica a los inversionistas.

d. Plan de reparación.

El plan de reparación fue pensado originalmente como un instrumento de incentivo al cumplimiento de la normativa ambiental. No obstante, no ha surtido efecto en la práctica. Desde 2012 a la fecha, solo se han presentado 3 planes de reparación, en un universo de 2.445 procedimientos sancionatorios iniciados⁴.

Actualmente, la ley solo dispone que, aprobado un plan de reparación, se suspende la prescripción de la acción por daño ambiental mientras se ejecuta, y que, si se ejecuta satisfactoriamente, la acción de la SMA para perseguir al infractor se extingue. Sin embargo, al no regularse los plazos de presentación, la participación de interesados, las condiciones del plan ni se regulan los efectos en caso de incumplimiento de dicho plan, dicho instrumento pierde efectividad, tal como indican los datos.

En virtud de las normas propuestas mediante las indicaciones, se perfecciona esta herramienta. En ese sentido, se establece un plazo de 30 días para presentar la propuesta de plan de reparación tras la resolución sancionatoria; se fija un plazo máximo de 6 meses (prorrogable por 3 meses) para que la SMA se pronuncie sobre el plan; da derecho a quienes tuvieron calidad de interesados a formular observaciones sobre el plan; ordena que, si hay daño ambiental constatado y no hay plan ejecutado, la SMA debe remitir los antecedentes al Consejo de Defensa del Estado para que ejerza la acción ambiental; y se da la opción al infractor de allanarse a los cargos y presentar un plan en 45 días con rebaja de multa (30%) y efectos atenuantes en sede penal si los hechos constituyen delito, figura que hoy no existe en la ley.

Con estas medidas se busca que los planes de recuperación sean una alternativa a considerar como instrumento de gestión ambiental por parte de los titulares de proyectos de inversión, de modo tal de lograr resarcir los efectos de una conducta que implique un daño ambiental, sin la necesidad de una sentencia judicial o sanción administrativa.

⁴ Mensaje proyecto de ley boletín 16.553-12.

e. Ruido de fuentes fijas.

Actualmente, la fiscalización del ruido de fuentes fijas está dispersa entre distintos organismos sectoriales sin una distribución de competencias detallada, lo cual resulta ineficiente y una duplicidad de funciones entre las municipalidades y la SMA. Las indicaciones fijan el régimen legal: reparte competencia entre la SMA (fuentes con RCA, faenas productivas/de construcción) y las municipalidades (actividades de esparcimiento, comerciales, residenciales). Asimismo, se crea un procedimiento ante juzgados de policía local, con multas asociadas al nivel de superación de la norma, reglas de reincidencia y clausura temporal como apremio. Estos cambios además de resolver los problemas de duplicidad de funciones, distribuye las atribuciones de manera correcta según la competencia de cada órgano.

Cabe recalcar que esta modificación se explica en la sobrecarga que actualmente tiene la SMA relativa a esta infracción. A julio de 2025, el 52% de las denuncias ciudadanas ante la SMA era por ruidos⁵. De aprobarse estos cambios, la SMA podrá enfocarse en materias de mayor complejidad técnica.

REFLEXIONES FINALES

Desde la dictación de la Ley 20.417 que creó el Ministerio de Medio Ambiente, el SEIA y la SMA, Chile desarrolló una legislación e institucionalidad ambiental más densa. En la actualidad, el desafío radica en modernizar dichas instituciones. Transcurridos 14 años desde la creación de la SMA, es necesario reformar ciertos nudos críticos, de modo de dar mayor certeza a los titulares de proyectos de inversión y dotar a la institucionalidad de atribuciones eficaces que permitan equilibrar adecuadamente el desarrollo de proyectos y, con ello, el crecimiento económico y el cuidado del medio ambiente.

⁵ “Infracciones a la norma de emisión de ruidos 2025” Guía para la presentación de un programa de cumplimiento. Disponible en: <https://portal.sma.gob.cl/wp-content/uploads/2025/08/Guia-Ruidos-VF-julio-2025.pdf>