



MUNICIPIO VERDE

Con derecho al ambiente



FIMA

ONG - Desde 1998

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

Guía para la elaboración de una Estrategia de Fiscalización Ambiental Comunal

Octubre 2022





MUNICIPIO VERDE

Guía para la elaboración de una Estrategia de Fiscalización Ambiental Comunal

Octubre 2022

Editores:

Nicole Mansuy
Catalina Fernández
Constanza Gumucio
Antonio Pulgar

Colaboradores:

Brian Zbinden
Catalina Adaos

Con derecho al ambiente



FIMA

ONG - Desde 1998

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

Tabla de contenido

I. Presentación del proyecto	3
II. Antecedentes	4
III. Sobre la Guía para la elaboración de una Estrategia de Fiscalización Ambiental Comunal	6
1. Objetivos	6
2. Enfoque de la guía	6
3. Alcance de la guía	7
4. Usuarios	8
5. Metodología para la elaboración de la Guía	8
IV. Sobre la elaboración de la Estrategia de Fiscalización Ambiental Comunal	11
1. Lineamientos marco para la fiscalización municipal	11
2. Elaboración de la Estrategia de Fiscalización Ambiental Comunal	12
<i>Primera etapa: Diagnóstico: estado del arte de la fiscalización ambiental municipal</i>	12
<i>Segunda etapa: Generación del Plan de acción</i>	21
<i>Tercera etapa: Implementación</i>	32
V. Referencias	36



I. Presentación del proyecto

Municipio Verde es un proyecto de ONG FIMA que surge en 2016 y que apunta a mejorar la gestión ambiental de las municipalidades. La incorporación de los municipios como actores relevantes en la gestión ambiental ha sido potenciada a nivel nacional a través de distintas normas que les entregan facultades en la materia.

El año 2021 ONG FIMA realizó el informe “Facultades legales para la Gestión Ambiental Municipal: la experiencia de 24 Municipios de Chile” en el cual se buscaba indagar de qué manera los municipios en Chile estaban haciendo uso de las facultades legales ambientales que poseen.

El informe consistió, primero, en un análisis descriptivo de las atribuciones y limitaciones legales que tienen los municipios en materia ambiental, donde luego se comparó la experiencia de la gestión ambiental en 24 municipios de Chile.

De los resultados de aquel informe surgió el “Compromiso Municipio Verde”, donde distintos candidatos a alcaldes para las elecciones municipales del año 2021 se comprometieron a adoptar ciertas medidas que mejoren su gestión ambiental municipal.

La presente guía tiene por objetivo dar continuidad al estudio de los gobiernos locales y de las facultades que poseen en materia ambiental, de manera que se pueda profundizar y mejorar el uso de éstas. Para ello, se seleccionó el compromiso de profundizar la fiscalización ambiental comunal, buscando desarrollar a continuación una serie de mecanismos útiles de implementar con dicho objetivo.

II. Antecedentes

La protección del medio ambiente es parte de las facultades que la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades entrega a los Municipios, para que hagan uso de ellas ya sea directamente o en coordinación con otros órganos de la Administración del Estado¹.

Para llevar a cabo dicho mandato, usualmente se han utilizado distintos instrumentos de gestión, dentro de los que destacan las ordenanzas ambientales. Estas tienden a cristalizar las materias más relevantes para el territorio de la comuna en materia ambiental, pudiendo integrar obligaciones de carácter general a nivel comunal, así como lineamientos específicos de la gestión municipal². Generalmente, se incluyen variables ambientales tales como: normas de emisiones de ruido, calidad de aire, gestión de residuos sólidos y líquidos, diseño de espacios verdes y arbolado, protección de la biodiversidad comunal, tenencia responsable de mascotas, así como extracción de áridos, entre otros.

Sin perjuicio de lo anterior, existen otros cuerpos legales que han fortalecido la relevancia de la gestión municipal. Así, se ha ordenado de manera específica la creación de ordenanzas sobre cuestiones de particular importancia ambiental, tal como las obligaciones derivadas de la Ley de Responsabilidad Extendida del Productor³ o la Ley de Humedales Urbanos⁴.

Por medio de lo prescrito en las leyes de carácter general o en los instrumentos específicos para ciertas materias, se ha generado progresivamente una regulación que fija estándares para el

desarrollo de actividades que producen impactos ambientales. Ahora bien, la materialización y cumplimiento de esos estándares implica un involucramiento de distintos organismos de la administración del Estado en su fiscalización, dentro de los cuales las Municipalidades adquieren un rol relevante.

El artículo 12 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades entrega potestades sancionatorias a las Municipalidades con el fin de velar por el cumplimiento de las materias reguladas en las ordenanzas municipales, las cuales se limitan a la imposición de multas de hasta sólo 5 UTM⁵. No obstante, éste no debiera ser un obstáculo para el despliegue de otras acciones en tanto los municipios, como parte de los órganos de la administración del Estado se encuentran obligados a la prevención de vulneraciones al derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación⁶. Esto implica que son garantes del respeto de los derechos fundamentales reconocidos en nuestro sistema jurídico, pudiendo cumplir un rol en la identificación temprana de episodios potencialmente críticos para el medio ambiente, en la adopción de un papel de intermediación entre la instancia sectorial y lo que sucede en el territorio, en tanto derivación de denuncias a otros organismos, entre otras acciones de relevancia ambiental.

Sumado a lo anterior, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades establece en su artículo quinto que “sin perjuicio de las funciones y atribuciones de otros organismos públicos, las municipalidades podrán colaborar en la fiscalización y en el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias

¹ Artículo 4 b), Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

² Gajardo (2013) p. 86.

³ Obligaciones otorgadas referidas a gestión de residuos sólidos domiciliarios y asimilables (art. 5), autorizaciones para utilización de bienes nacionales de uso público (art. 23), obligaciones de carácter exclusiva de las municipalidades (art. 30), ejecución de fondos de reciclaje (art. 31), obligaciones de fortalecimiento del Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes y obligaciones de cooperación y seguimiento (art. 38).

⁴ Solicitud de declaración de humedal urbano (art. 1), la dictación de ordenanzas para la conservación y preservación de los humedales urbanos ubicados dentro de los límites de su comuna (art. 2) y obligaciones relativas a permisos de subdivisión, loteo o urbanización predial (art. 3).

⁵ Gómez (2017) p.491.

⁶ Guzmán (2012) p. 43.

correspondientes a la protección del medio ambiente, dentro de los límites comunales”. Por tanto, además del rol de dictación de ordenanzas y su respectiva fiscalización, resulta trascendental que los municipios observen la realización del principio de coordinación contenido en el artículo 3 de la Ley N° 18.575 sobre Bases Generales de la Administración del Estado, tendiendo a un trabajo que integre a otros órganos del Estado con competencias en la materia, como podría ser tanto la Superintendencia del Medioambiente como con otros organismos sectoriales con competencia ambiental⁷.

En esa línea es que la presente guía tiene por fin presentar distintos enfoques e instrumentos relevantes para la generación de una Estrategia de Fiscalización Ambiental Comunal. Esta estrategia tiene por objeto a su vez facilitar la labor de fiscalización ambiental municipal, velando así por el cumplimiento de los deberes de protección ambiental contenidos en las normas y por la prevención de daños o perjuicios al medio ambiente.

⁷ Al respecto, véase causa Quintero-Puchuncaví, sentencia Corte Suprema causa rol 5.888-2019, n°50.

III. Sobre la Guía para la elaboración de una Estrategia de Fiscalización Ambiental Comunal



1. Objetivos

La Guía tiene por objetivo entregar directrices a los municipios para impulsar la elaboración de una Estrategia de Fiscalización Ambiental Comunal, promoviendo con ello el cumplimiento normativo y la prevención de perjuicios o daños al medio ambiente.

Objetivos específicos:

1. Aportar con lineamientos que guíen el desarrollo de la fiscalización ambiental municipal.
2. Identificar aspectos claves, acciones e instrumentos para impulsar una fiscalización ambiental comunal más eficiente y participativa.
3. Facilitar los marcos legales que entregan facultades a los municipios para la fiscalización ambiental en sus comunas.



2. Enfoque de la guía

Para efectos de esta guía, se entenderá por *fiscalizar* el conjunto de acciones encaminadas a asegurar el cumplimiento de una obligación previa la que, en este caso, es de carácter ambiental. Dichas acciones son llevadas a cabo por los municipios, a quienes se les ha dotado de facultades para realizar dicha labor⁸.

Las acciones de fiscalización pueden tener distintos enfoques. Uno de estos es el enfoque preventivo, bajo el cual se busca evitar el incumplimiento normativo o que se genere un perjuicio o daño al medio ambiente⁹.

Según la OCDE algunas de las razones que generan un incumplimiento normativo son el que los sujetos regulados no conocen o entienden bien las normas; el que se impongan altos costos de cumplimiento, llevando a los individuos a que opten por el incumplimiento que puede ser menos costoso; la falta de educación y/o información por parte de las autoridades a los sujetos

⁸ OEFA (2020) p. 11

⁹ Enfoque derecho (2017)

regulados; o bien que simplemente no tienen una fiscalización creíble¹⁰. En este orden de ideas, la adopción de acciones de fiscalización preventivas pueden apuntar a superar algunas de las brechas que en este ámbito identifiquen los municipios. Así, los municipios pueden realizar acciones que impliquen, por ejemplo, la educación ambiental, el acceso a la información ambiental o la adopción de medidas preventivas ante la existencia de una situación riesgosa.

Por otro lado, la fiscalización también tiene una fase sancionadora, donde la entidad a cargo adopta medidas o sanciones en caso de verificarse un incumplimiento a la normativa o la generación de un perjuicio o daño sancionado por estas. La potestad sancionadora de los municipios deriva de la necesidad de contar con mecanismos que les permitan hacer exigibles la eficacia de sus normas, de manera que puedan regular la convivencia dentro de sus límites territoriales¹¹. Esta potestad se utiliza generalmente como última opción, pudiendo adoptarse otro tipo de medidas que promuevan el cumplimiento de la normativa ambiental local¹².

En definitiva, la fiscalización ambiental se desarrolla a través de distintos enfoques, donde, por un lado, se busca prevenir y promover buenas prácticas en el cumplimiento de la normativa ambiental, y como última opción, imponer sanciones en caso que se verifique un incumplimiento o un efecto sancionado por las normas.



3. Alcance de la guía

La presente guía busca entregar lineamientos para el proceso de elaboración de una Estrategia de Fiscalización Ambiental Comunal, requiriendo de procesos complementarios para la recopilación de antecedentes, articulación con otros actores y de revisión de la normativa sectorial específica. La guía es un documento de orientación, construido en base a la normativa que entrega competencias a los municipios en materia de fiscalización ambiental municipal y a la experiencia de distintos gobiernos locales.

En ésta se busca identificar los marcos de acción que poseen los municipios para potenciar el cumplimiento normativo y la prevención de daños o perjuicios al medio ambiente. Este objetivo se desarrolla a través de la implementación de mecanismos de gestión interna, del involucramiento de la ciudadanía y de herramientas que faciliten el acceso a la información y que promuevan la participación de la ciudadanía en las tareas de fiscalización.

¹⁰ OECD (2000) p.11

¹¹ Gómez (2017) p. 491

¹² Vergara et al. (2016) p. 239

Es importante recalcar que la presente guía no tiene el objetivo de identificar de manera específica y precisa que competencias de fiscalización corresponden al Municipio o bien a los organismos sectoriales, en tanto ese es un análisis que deberá darse en el caso concreto.



4. Usuarios

La presente guía está dirigida a funcionarias y funcionarios municipales que están involucrados en la fiscalización ambiental comunal. Puede ser utilizada transversalmente por funcionarios de las distintas unidades existentes dentro de un municipio, de manera coordinada, como también para guiar las acciones y toma de decisiones en relación a la generación de una mayor y mejor fiscalización ambiental comunal.



5. Metodología para la elaboración de la guía

Para la elaboración de la presente Guía se utilizó una **metodología cualitativa** de investigación, basada en un proceso inductivo e iterativo de recolección y análisis de datos cualitativos. Esta metodología buscó explorar y comprender el problema estudiado –la fiscalización ambiental municipal– a través de las perspectivas y experiencias de los participantes del estudio¹³, es decir, funcionarias y funcionarios públicos de diferentes municipios de Chile, vinculados con la fiscalización en materia ambiental dentro de sus propios espacios de trabajo.

Asimismo, considerando que esta Guía busca aportar información para perfeccionar la toma de decisiones sobre la fiscalización ambiental a nivel municipal, se escogió un **diseño de investigación de acción-participativa**. Este diseño metodológico, a diferencia de otras metodologías cualitativas, no se centró solo en comprender el fenómeno de estudio, sino también en generar insumos para transformar y/o mejorar las prácticas de de fiscalización ambiental de los municipios. En este sentido, a través de técnicas de recolección de información cualitativas, como entrevistas abiertas y grupos de discusión, “los actores sociales investigados se constituyeron como investigadores activos de sus propias acciones, con la intención de conocerlas, interpretarlas y transformarlas”¹⁴.

A partir de lo anterior, la metodología utilizada consistió en tres etapas: primero, una fase exploratoria; segundo, una fase de muestreo y tercero, una fase de recolección y análisis de datos. Cada una se describe a continuación.

¹³ Hernández-Sampieri et al. (2018) p.

¹⁴ Colmenares (2012) p. 108.

• Fase exploratoria

Consistió en una etapa preliminar de familiarización con la realidad a analizar a través de un proceso de revisión de fuentes secundarias, tales como artículos académicos, informes de instituciones públicas, cuerpos normativos, artículos periodísticos, entre otros documentos que permitirán adentrarse en la problemática estudiada. Asimismo, se utilizó como referente las estadísticas sobre fiscalización ambiental del informe “Facultades legales para la Gestión Ambiental Municipal: La experiencia de 24 Municipios de Chile” publicado por ONG FIMA y la Fundación Friedrich Ebert (FES) el año 2021.

• Fase de muestreo

La selección de la unidad de análisis para el levantamiento de información primaria se realizó en base a un muestreo no probabilístico e intencionado, propio de la investigación cualitativa¹⁵. Es decir, basado en la elección de casos que presentaron una mayor riqueza de información en relación con el propósito del estudio¹⁶.

En este contexto, la selección de los municipios invitados a participar se realizó tomando en cuenta la base de datos sobre fiscalización ambiental municipal recopilada por ONG FIMA en el año 2020 para la elaboración del informe: “Facultades legales para la Gestión Ambiental Municipal”. De esta se obtuvo información sobre el número de fiscalizaciones ambientales realizadas por 24 municipios¹⁷ de diferentes macrozonas de Chile (Norte, Región Metropolitana, Centro Sur y Sur)¹⁸ entre los años 2017 y 2020, como también información sobre la existencia de

Planes de Fiscalización en materia ambiental dentro de cada administración comunal.

A partir de lo anterior, se escogieron 17 municipios que fueron invitados a participar de uno de los dos grupos focales, basándose en dos criterios: 1) que fueran municipios que hubiesen realizado fiscalizaciones ambientales y 2) que su selección favoreciera la representatividad de las macrozonas geográficas del país, anteriormente mencionadas, dentro de cada grupo focal. Para cumplir de mejor manera con este último criterio, la muestra se complementó con 13 municipalidades de distintas zonas del país que pertenecen al proyecto Municipio Verde, quienes están comprometidos con la fiscalización ambiental municipal.

De esta manera, se logró la participación de 16 funcionarias y funcionarios municipales de un total de 11 municipalidades, dentro de las cuales figuraron: Coquimbo, Gorbea, Hualpén, Huechuraba, Maipú, Pichilemu, Pucón, Quilicura, Rancagua, Vitacura y Valdivia.

• Recolección y análisis de datos

Para la elaboración de esta guía, el 11 de agosto del 2022 se realizaron dos grupos focales sobre fiscalización ambiental municipal, dirigidos a funcionarias y funcionarios municipales con experiencia en la materia, por medio de la plataforma Zoom.

La aplicación de los grupos focales se centró en levantar información sobre las iniciativas de fiscalización ambiental que

¹⁵ Hernández et al. (2010) p. 13

¹⁶ Izcara (2014) p. 13

¹⁷ De acuerdo con el Informe “Facultades legales para la Gestión Ambiental Municipal: La experiencia de 24 Municipios de Chile”, estos municipios fueron escogidos en base a criterios territoriales, de niveles de certificación ambiental (SCAM) y características urbanas y rurales.

¹⁸ Según el Informe “Facultades legales para la Gestión Ambiental Municipal: La experiencia de 24 Municipios de Chile”, dentro de la macrozona norte se consideró a las comunas de Camarones, Huara, San Pedro de Atacama, Vallenar, La Serena y Coquimbo, mientras que para la macrozona centro sur se escogió a Pumanque, Cobquecura, Puchuncaví, San Fabián, Quillota y Palmilla. En tanto, la macrozona sur representó por Río Verde, Maullín, O’Higgins, Lanco, Hualpén y Gorbea y la Región Metropolitana por Alhué, Macul, Huechuraba, Pedro Aguirre Cerda, Maipú y Calera de Tango.

actualmente realizan los municipios dentro de cada dimensión, describiendo las herramientas utilizadas, dificultades y aprendizajes del proceso.

Luego de recabar los antecedentes, se procedió a sistematizar la información obtenida de ambos grupos focales, transcribiendo las conversaciones que se dieron dentro de estos espacios, al igual que los registros del Jamboard. Los datos obtenidos fueron triangulados con los resultados de la investigación durante la fase exploratoria, permitiendo corroborar el contenido y pertinencia de la guía, como también traer a la luz nuevos elementos que no habían sido identificados a través de la revisión de fuentes secundarias.

Finalmente, el borrador final de la guía fue sometido a evaluación de expertos, participando como revisores funcionarios y/o funcionarias municipales que destacaron por su activa participación y conocimiento durante la recolección de datos. Estos pertenecen a la:

- Dirección de Medio Ambiente de la Municipalidad de Coquimbo.
- Dirección de Medio Ambiente, Aseo y Ornato de la Municipalidad de Hualpén.
- Dirección de Gestión Ambiental de la Municipalidad de Rancagua.

IV. Sobre la elaboración de la Estrategia de Fiscalización Ambiental Comunal

La elaboración de la Estrategia de Fiscalización Ambiental Comunal contempla 2 grandes etapas:

1. El establecimiento de sus principios orientadores.
2. La elaboración propiamente tal de la Estrategia de Fiscalización Ambiental Comunal.

1. Lineamientos marco para la fiscalización municipal

Tanto en la generación de mecanismos de fiscalización ambiental comunal como en su implementación, se deben observar lineamientos que hagan posible generar estrategias inclusivas, que respondan a las distintas realidades de la comuna. Los lineamientos pueden ser aplicados de manera transversal en las distintas etapas de elaboración de la Estrategia de Fiscalización Ambiental Comunal, como también pueden ser utilizados para construir indicadores o puntos de referencia medibles en los instrumentos que serán utilizados para desarrollar las estrategias, de manera que estas puedan ser mejoradas en el tiempo.

Los lineamientos generales que proponemos integrar son los siguientes:

In dubio pro natura: Principio por el cual, en caso de dudas, la toma de decisiones deberá ser resuelta de manera tal que favorezca la protección y conservación del medio ambiente, dando preferencia a las alternativas menos perjudiciales. No se emprenderán acciones cuando sus potenciales efectos adversos sean desproporcionados o excesivos en relación con los beneficios derivados de los mismos¹⁹.

Cooperación: Buscar el actuar coordinado entre la autoridad municipal y la sociedad civil, tanto para la realización de la Estrategia como para su implementación.

Coordinación: Aquel mediante el cual se fomenta la transversalidad, actuación coordinada y unión entre las instituciones públicas y la Municipalidad a la hora de planear la fiscalización ambiental comunal.

Principio de No Regresión: Indica que los estándares de fiscalización ambiental comunal no podrán ser modificados cuando ello implicare retroceder respecto de los niveles de protección ambiental alcanzados o establecidos previamente²⁰.

Participación Ciudadana: Aquél por el cual se promueve el involucramiento activo de las y los

¹⁹ Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (2016), principio 5

²⁰ Peña (2020) p. 175

ciudadanos en los procesos de toma de decisiones de manera que puedan incidir en los asuntos de interés público que les afectan o interesan²¹, especialmente en este caso en los procesos de denuncia y cooperación con la municipalidad en la función fiscalizadora. Se deben contemplar mecanismos que permitan la participación de manera individual o colectiva, desde todos los sectores, territorios y comunidades, con sus especificidades.

Acceso a la Información: Aquél que promueve el derecho a acceder a la información de carácter ambiental²²; en este caso, ello se remite a la información relativa a fiscalización ambiental comunal, ya sea los resultados de denuncias, y los procesos de fiscalización y sanción, entre otros.

Probidad: Aquel que consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal a la hora

de ejercer la fiscalización ambiental comunal, con preeminencia del interés general sobre el particular²³.

Responsabilidad: Aquel que establece que, por regla general, los costos de la prevención, disminución y reparación del daño ambiental deben poder ser atribuidos a quien haya sido su causador²⁴.

2. Elaboración de la Estrategia de Fiscalización Ambiental Comunal

En el presente apartado se describen las distintas etapas que se recomienda considerar en la elaboración de una Estrategia de Fiscalización Ambiental Comunal, entregando insumos para el desarrollo de cada una de estas etapas. Las etapas que se desarrollan a continuación son:

- Diagnóstico
- Plan de acción
- Implementación

Primera etapa: Diagnóstico del estado del arte de la fiscalización ambiental municipal

La elaboración de un diagnóstico busca identificar las principales necesidades y problemas en torno a la fiscalización ambiental municipal, así como las buenas prácticas que se estén llevando en torno ésta, y que permitan visualizar posibilidades de cambio. El diagnóstico busca proporcionar conocimiento de la realidad local, de manera que las decisiones se tomen en base a la situación concreta y particularidades de cada territorio.

²¹ Sanhueza (2019) p. 26

²² Por información de carácter ambiental se entenderá “cualquier información escrita, visual, sonora, electrónica o registrada en cualquier otro formato, relativa al medio ambiente y sus elementos y a los recursos naturales, incluyendo aquella que esté relacionada con los riesgos ambientales y los posibles impactos adversos asociados que afecten o puedan afectar el medio ambiente y la salud, así como la relacionada con la protección y la gestión ambientales”. Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (2018) Artículo 2.c.

²³ Artículo 52, Ley de Bases Generales de Administración del Estado

²⁴ Artículo 51, Ley de Bases Generales del Medioambiente

En primer lugar, para desarrollar este diagnóstico cada municipio debe tener claridad sobre los instrumentos legales que le son aplicables, y sobre qué hechos tiene o no competencia fiscalizadora. A continuación se abordan dichas materias:

Marco normativo

Frente a una situación de infracción de normativa ambiental, pueden haber distintos organismos competentes:

1. hechos que son competencia de fiscalización de la Superintendencia del Medio Ambiente²⁵.
2. hechos que se asocian a la competencia de un organismo sectorial como CONAF, el SAG, la DGA, SERNAPESCA, etc.²⁶.
3. hechos que son competencia de fiscalización del municipio en tanto así lo dicta una Ordenanza Municipal²⁷;
4. hechos que son de competencia de fiscalización del municipio en tanto así lo dicta una ley²⁸.

En caso de no tener ordenanza medioambiental, se recomienda hacer una como parte del Plan de Acción. Ello se detalla en la etapa 2.

Respecto de estos hechos, y con el objetivo de identificar facultades específicas de fiscalización ambiental de las Municipalidades, se realizó una revisión de las leyes que aparecieron como relevantes en la lectura de fuentes secundarias, encontrándose facultades en las siguientes normas:

²⁵ Estos, según el artículo 65 de la Ley N°19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente, corresponden a hechos asociados a un instrumento de gestión ambiental: i) Resoluciones de Calificación Ambiental, ii) Planes de Prevención y/o Descontaminación Ambiental, iii) Normas de Calidad Primarias - que dicen relación con un potencial riesgo a la salud de las personas - y/o Secundarias - que dicen relación con la protección y conservación del medio ambiente y preservación de la naturaleza, iv) Normas de Emisión; y v) Planes de Manejo, cuando corresponda. La ley mandata a los Municipios a derivar a la SMA las denuncias que reciban.

²⁶ El artículo 5 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, establece que “sin perjuicio de las funciones y atribuciones de otros organismos públicos, las municipalidades podrán colaborar en la fiscalización y en el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes a la protección del medio ambiente”. Esto se sostiene también en el artículo 14 de la Ley N°19.880, en que se establece que el Principio de inexcusabilidad: “Requerido un órgano de la Administración para intervenir en un asunto que no sea de su competencia, enviará de inmediato los antecedentes a la autoridad que deba conocer según el ordenamiento jurídico, informando de ello al interesado.” Por tanto, al recibir denuncias sobre este tipo de hechos, deberán cooperar con el organismo correspondiente y remitir las denuncias. En caso de que no exista claridad de cuál es el organismo competente respecto de un determinado hecho, el Municipio deberá remitir la denuncia a todos los organismos potencialmente competentes.

²⁷ La ley mandata a los municipios a generar ordenanzas municipales que regulen una determinada materia y establezcan sanciones a contravenciones a dicho instrumento. Así lo hace el artículo 12, 25 f) y 93 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, por ejemplo.

²⁸ En algunos casos, las competencias de fiscalización que otorga la ley, se terminan plasmando en una Ordenanza Municipal.

Ley N°19.300 de Bases Generales del Medioambiente ([link](#))

Establece que las Municipalidades son titulares de la acción de daño ambiental, y por tanto estas pueden interponer una acción de daño ambiental ya sea de oficio o a requerimiento de la ciudadanía (artículo 54).

Código de Aguas ([link](#))

Establece que las Municipalidades tienen la responsabilidad de sancionar en caso de infracción a la prohibición de botar a los canales sustancias, basuras, desperdicios y otros objetos similares, que alteren la calidad de las aguas. Las Organizaciones de Usuarios también tienen el deber de informar al municipio de infracciones a dicha prohibición (artículo 92).

En caso de que la Dirección General de Aguas establezca órdenes para evitar riesgos relacionados a la construcción de bocatomas de cauces naturales, las Municipalidades podrán requerir al Juez de Policía Local la imposición de multas en caso de incumplimientos, que podrán ir del segundo al tercer grado (artículos 304, 305 y 306).

Código Sanitario ([link](#))

Establece que a las Municipalidades les corresponde, sin perjuicio de la atribuciones de la autoridad sanitaria, velar por el cumplimiento de las disposiciones que sobre higiene y seguridad se establecen en la Ordenanza General de Construcciones y Urbanización; reglamentar y controlar las condiciones de limpieza y conservación exterior de las casas-habitación, fábricas, edificios públicos, cuarteles, conventos, teatros y otros locales públicos y particulares; y proveer a la limpieza y conservación de los canales, acequias y bebederos, considerando además las condiciones de seguridad necesarias para prevenir accidentes (artículo 11).

Ley N°21.202, que modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de proteger los humedales urbanos ([link](#)) y reglamento ([link](#))

Dispone que en caso de que esté pendiente el reconocimiento de la calidad de humedal urbano ante el Ministerio del Medio Ambiente, la municipalidad podrá postergar la entrega de permisos de subdivisión, loteo o urbanización predial y de construcciones en los terrenos en que se encuentre ubicado el humedal en cuestión (artículo 3).

Su reglamento establece que en la ordenanza general que contenga los criterios para la protección, conservación y preservación de los humedales urbanos, deberá considerar las condiciones bajo las que deberán otorgarse los permisos de urbanizaciones o construcciones que se pretendan emplazar en dichas áreas de protección de recursos de valor natural (artículo 15 y 18).

DFL 458, Ley General de Urbanismo y Construcciones ([link](#))

Establece que en general a las municipalidades les corresponde aplicar y velar por el cumplimiento de las disposiciones en sus acciones administrativas relacionadas con la planificación urbana, urbanización y construcción (artículo 5); pudiendo aplicar a beneficio municipal, una multa no inferior a un 0,5% ni superior al 20% del presupuesto de la obra (artículo 20), sin perjuicio de la paralización o demolición de todo o parte de la obra, según procediere. La municipalidad denunciará los incumplimientos ante el Juzgado de Policía Local.

Se establece que el otorgamiento de patentes municipales debe ser concordante con el uso de suelo establecido en los Planes Reguladores, y en caso de otorgarse una patente que vulnere el uso de suelo, ello acarrea su caducidad automática (artículo 57 y 58).

Por otro lado, se dispone la facultad de las Municipalidades de ordenar, previo informes de organismos sectoriales, que las industrias mal ubicadas, que causen molestias o daños al vecindario, se trasladen dentro del plazo que les señale la Municipalidad (no podrá ser un plazo inferior a un año) (artículo 62). Lo mismo se establece respecto de establecimientos industriales o locales de almacenamiento, expuestos a peligro de explosión o de incendio, y los que produjeran emanaciones dañinas o desagradables, ruidos, trepidaciones u otras molestias al vecindario (artículo 160).

En caso del deterioro progresivo de un sector o barrio municipal, la Municipalidad puede a) fijar plazo a los propietarios para efectuar las reparaciones necesarias para evitar el colapso parcial o total de una construcción; b) ordenar la construcción de cierros exteriores en los sitios eriazos, c) fijar plazo para conectarse a las redes públicas de agua potable y alcantarillado, cuando éstas existan, y d) ordenar demoler las construcciones que amenacen ruina, o aquellas construidas ilegalmente vulnerando las disposiciones del Plan Regulador. La Municipalidad podrá apercibir a los propietarios con la aplicación de una multa a beneficio municipal si no cumplieren con lo ordenado (artículo 81).

La Dirección de Obras Municipales tiene la facultad de fiscalizar las obras de edificación y de urbanización, teniendo libre acceso a ellas para ejercer las inspecciones que sean necesarias (artículo 142); y mediante resolución fundada el Director de Obras Municipales puede ordenar la paralización de cualquier obra en los casos en que hubiere lugar a ello (artículo 146).

Por último, en caso de establecimientos industriales o comerciales o edificios que no cuenten con garantías mínimas de salubridad, higiene o seguridad, la Municipalidad podrá establecer un plazo para mejorar o reparar lo que indique la Dirección de Obras Municipales (artículo 159).

Ley N°21.455 Marco de Cambio Climático ([link](#))

Establece que las municipalidades deberán elaborar planes de acción comunal de cambio climático, el cual dentro de sus contenidos deberá contemplar indicadores de monitoreo, reporte y verificación de cumplimiento de las medidas del plan, conforme a la Estrategia Climática de Largo Plazo (artículo 12).

Además, se establece que las municipalidades podrán coordinar con los Comités Regionales de Cambio Climático la constitución de mesas territoriales de acción por el clima, en las que también participarán representantes de la sociedad civil. Estas mesas de trabajo tendrán el objeto de proponer y relevar las acciones y medidas más urgentes que se requiera implementar en los respectivos territorios (artículo 25 y 26), entre las cuales podrán incluirse medidas orientadas a la fiscalización.

Ley N°20.920 de Responsabilidad extendida del productor ([link](#))

Señala que los sistemas de gestión de residuos deberán solicitar un permiso municipal para la utilización de bienes nacionales de uso público, el cual deberá cumplir con no perjudicar el uso principal de los bienes y ajustarse a las ordenanzas municipales e instrumentos de planificación territorial (artículo 23). Los requisitos de este permiso podrán adoptar mecanismos que faciliten la fiscalización posterior de su cumplimiento.

Por otro lado, señala que se debe incorporar la obligación de separar los residuos en origen y fomentar el reciclaje (artículo 30).

Ley N°21.368 que regula la entrega de plásticos de un solo uso y de botellas plásticas ([link](#))

Dispone que es responsabilidad de los municipios fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones que establece (artículo 3, 4, 5, 7, 8 y 11). Estas son:

- (i) la prohibición de entrega de productos de un solo uso para consumo dentro del establecimiento;
- (ii) la prohibición de entrega para consumo fuera del establecimiento de productos de un solo uso que no sean desechables de materiales valorizables distintos del plástico, o plástico certificado; en el caso de la entrega de bombillas, revolvedores, cubiertos y palillos estarán siempre prohibidos;
- (iii) la obligación del establecimiento de informar sobre la manera adecuada de valorizar los residuos;
- (iv) la obligación de que, para comercializar botellas plásticas, se cuente con una certificación de una composición reciclada mínima;
- (v) la obligación de que todos los comercializadores de bebestibles ofrezcan bebestibles en botellas retornables y reciban de los consumidores estos envases.

Dependiendo de la infracción, la Municipalidad puede sancionar con multa a beneficio municipal de entre 1 y 20 UTM; la sanción deberá ser aplicada por el Juzgado de Policía Local.

D.F.L 1, Ley del Tránsito ([link](#))

Establece regulaciones relativas al control del depósito de residuos en vertederos ilegales, estableciendo una graduación de multas que llegan a las 200 UTM. La norma sanciona al transportista de los residuos, el que deberá pagar,

además de la multa, el costo asociado al traslado de los residuos por la Municipalidad al vertedero habilitado. Se explicita que de reincidir, se deberá aplicar, como mínimo, la misma multa nuevamente. (artículo 192 bis).

Por otro lado, se establece que para transportar escombros se debe cubrir la carga, impidiendo la dispersión de materiales o polvo y asociando al hecho una multa de 3 UTM (artículo 192 ter).

En relación a estos dos artículos se dispone que quien detecte estos hechos en la comuna podrá poner en conocimiento al municipio (además de Carabineros de Chile o a la autoridad sanitaria) quienes remitirán los antecedentes al Ministerio Público o a los tribunales competentes (artículo 192 quáter).

Ley N°21.020 de Tenencia Responsable de Mascotas y Animales de Compañía ([link](#))

Asigna a los municipios el deber de fiscalizar las obligaciones contenidas en la ley, en conjunto con la autoridad sanitaria (artículo 28); permitiendo multas de entre 1 a 30 UTM a beneficio municipal (artículo 30).

Además, la ley mandata a generar una ordenanza municipal en la materia (artículo 7) y a velar por el cumplimiento de ciertas obligaciones de los dueños de mascotas, como su identificación, alimentación, manejo sanitario, especialmente a la recolección y eliminación de heces y otras que establezca la ley (artículo 10).

En segundo lugar, se recomienda generar un catastro de denuncias que recibe el municipio y elementos o zonas susceptibles de especial fiscalización.

El catastro de denuncias y la identificación de zonas susceptibles de especial fiscalización tienen por objetivo tener claridad de los temas más relevantes que atender a la hora de planificar una fiscalización estratégica, guiando la toma de decisiones sobre dónde invertir más capacidades y recursos.

Al respecto, los requisitos asociados a la certificación avanzada y de excelencia del Sistema de Certificación Ambiental Comunal ([link](#)), ilustran qué elementos tomar como referencia, entre otros:

- Calcular frecuencias y porcentajes de las denuncias de los temas más recurrentes, sus fechas, solución otorgada y en qué plazo.
- Georreferenciar las denuncias para identificar sectores por temas.
- Revisar la eficiencia y eficacia del flujo definido para el tratamiento de las denuncias, evaluando las responsabilidades para eventualmente hacer las mejoras que se estimen necesarias²⁹.
- Identificar si existen Resoluciones de Calificación Ambiental vigentes en el territorio comunal, y las medidas que se podrían fiscalizar al respecto.
- Identificar si existen Planes de Prevención y/o Descontaminación Atmosférica para la comuna y qué normas de emisión y de calidad (ya sea primarias o secundarias) son aplicables a las actividades presentes en la comuna, y si existen competencias ambientales que aplicar al respecto.
- Mapear las diversas zonas fiscalizables en materia ambiental, como por ejemplo si existen polos industriales, de acoplamiento de residuos, zonas tratamientos de aguas servidas, humedales, Santuarios de la Naturaleza u otras figuras de protección.

A partir del diagnóstico sobre las facultades fiscalizadoras con las que cuenta el municipio y la evaluación asociada a las denuncias, *la tercera etapa consiste en detectar cuáles son las prácticas actuales que tiene el municipio en materia de fiscalización ambiental, cuáles han dado resultado y que brechas existen para potenciar la fiscalización ambiental comunal.*

Una manera de realizar el diagnóstico es por medio de metodologías que impliquen el involucramiento conjunto de distintos actores del territorio, dado los conocimientos y experiencias que estos poseen.

El involucramiento de distintos actores en la etapa de diagnóstico tiene por fin caracterizar la situación ambiental de la comuna y los espacios de mejora en materia de fiscalización, atendiendo a las particularidades de ésta. Para ello, una opción es realizar un mapeo de actores, para identificar a quienes deberían participar del proceso.



¿Por qué realizar un mapeo de actores?

El mapeo de actores es una técnica que permite identificar personas y organizaciones que se consideran importantes para la planeación, diseño e implementación de un proyecto, con el cual no solo se identifican personas, grupos y organizaciones que participan en un tema o iniciativa, sino que facilita la identificación de acciones, objetivos e intereses y permite asegurar la representatividad de ciertos sectores en un proyecto³⁰.

En materia de fiscalización, la elaboración de un diagnóstico de manera colaborativa permitiría identificar las distintas preocupaciones y percepciones de estos actores del territorio. Además, permite identificar a los actores que posteriormente puedan verse involucrados en la implementación de las medidas y de los cambios necesarios.

La realización del diagnóstico debe involucrar, en primer lugar, a las distintas unidades de la municipalidad que posean facultades o cuyo mandato incida en la gestión hídrica local,

debiendo identificarse a estas unidades y a los funcionarios que participarán del proceso. Este paso tiene por objetivo establecer lineamientos comunes y una coordinación interna que permita llevar a cabo el proceso.

Luego, existen actores externos que podrían participar de esta etapa como las organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de usuarios del agua, Comités de Agua Potable Rural, Juntas de Vecinos, sectores económicos, industriales y de comercio, universidades o centros de formación, entre otros. Es importante incluir grupos de especial consideración, los cuales corresponden a quienes que suelen estar fuera de los procesos de toma de decisiones, tales como, mujeres, infancia, adultos/as mayores. La inclusión de estos grupos debe implicar, por ejemplo, que las actividades se realicen en horarios y modalidades que les permitan efectivamente participar.

Material de apoyo:

- Fundación99 (s.f): “Manual de Metodologías Participativas Programa Para Pequeñas Localidades”. [\(revisar aquí\)](#)
- Ministerio de Desarrollo Social (2017): “Manual de Participación Ciudadana”. [\(revisar aquí\)](#)
- Ministerio de Obras Públicas (2018): “Guía para la gestión de participación ciudadana”. [\(revisar aquí\)](#)

³⁰ Organización de los Estados Americanos (2010).

Una vez identificados los actores a participar del diagnóstico, la realización de este puede ser realizada a través de metodologías que fomenten la participación ciudadana.



¿Por qué es necesario fomentar la participación ciudadana?

La participación ciudadana es importante cuando requerimos que un grupo de personas aborde un tema en común. Existen ciertas metodologías que fomentan que los y las participantes de una actividad contribuyan al desarrollo y resultado de estas aportando desde sus experiencias, con sus conocimientos e información sobre un determinado tema.

Material de apoyo:

- Bustos, R.; García, J. y Chueca, D. (2018): Guía práctica para facilitar la participación ciudadana. Una selección de herramientas presenciales y digitales para el trabajo colectivo. Departamento de Relaciones Ciudadanas e Institucionales. Gobierno de Navarra ([revisar aquí](#)).
- Orain Zu (2016): Guía para el diseño y puesta en marcha de procesos participativos ([revisar aquí](#)).
- Democracia en Red (s.f): ¿cómo hacer una consulta ciudadana? ([revisar aquí](#)).

³¹ Pimienta (2000) p. 263

³² Monje (2011) p. 152

³³ Análisis FODA (s.f)

Para realizar el diagnóstico existen diversas herramientas que se pueden utilizar para recabar información:

Encuesta: es un método para recabar información acerca de un cierto grupo o población de objetos, representando mediciones de un momento determinado³¹. La encuesta se puede realizar con el fin de realizar una caracterización socio ambiental de la comuna o para identificar los intereses de los habitantes de la comuna con respecto a un punto específico.

Grupos focales: son una técnica de recolección de información cualitativa que consiste en que un grupo reducido de personas seleccionadas, discuten y elaboran, desde su experiencia personal, una temática o hecho social que es objeto de investigación, con el apoyo de un moderador. Para efectos de este manual los grupos focales se propone como herramienta para recabar información ya permiten alcanzar “una estructura de sentido compartida”³² sobre la gestión hídrica municipal, a partir de los aportes de los miembros del grupo.

Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas: es una herramienta de planificación estratégica que permite realizar una análisis interno (Fortalezas y Debilidades) y externo (Oportunidades y Amenazas) de un organismo o institución³³.

Material de apoyo

- Questionpro (s.f): “5 pasos para hacer un focus group”. ([revisar aquí](#))
- Design Thinking España (s.f): “Qué es un focus group y cómo diseñarlo correctamente”. ([revisar aquí](#))
- Análisis FODA ([revisar aquí](#)).

Así, a partir de las conclusiones de: (i) las facultades de fiscalización que le son aplicables al municipio, (ii) el estado de las denuncias hechas ante el municipio, (iii) las zonas susceptibles de una especial fiscalización; y (iv) las prácticas actuales que tiene el municipio en materia de fiscalización ambiental, el Municipio podrá:

- i. Generación de un informe de diagnóstico.
- ii. Conformar una mesa de trabajo entre funcionarios municipales para el diseño de una hoja de ruta que defina los instrumentos y herramientas a incorporar en la Estrategia de Fiscalización Ambiental Comunal³⁴.
- iii. Cualquier otro producto que permita sistematizar y presentar la información recabada en esta etapa, y que sirva de insumo para la posterior toma de decisiones.

Importante:

En las etapas de elaboración del diagnóstico es relevante tener en consideración los **aspectos éticos de la actividad**, debiendo establecerse un marco claro y transparente de participación. En este sentido, se debe contemplar, por ejemplo, que los participantes tengan la posibilidad de rectificar y corroborar ciertos comentarios y que sepan de los objetivos y tiempos de la actividad, manejando a la vez las expectativas que puedan surgir del proceso.

Así, es pertinente reflexionar las razones por la que los participantes acceden ser parte de la actividad y cuáles podrían ser las dinámicas potenciales, siendo particularmente relevante se involucren grupos con origen étnico diferente en sus grupos y en otros casos³⁵.

³⁴ En la conformación de las mesas de trabajo se puede incluir apoyo técnico especializado o la participación de los actores previamente identificados en el mapeo de actores que puedan ser necesarios para la implementación efectiva de la Estrategia de Fiscalización Ambiental Comunal.

³⁵ Flick (2007).

Segunda etapa: Generación del Plan de Acción

Una vez identificadas las principales necesidades y problemáticas que pueden ser abordadas, es necesario definir los instrumentos y herramientas que permitirán concretar la Estrategia. Cabe recordar que ésta es la hoja de ruta, por lo que en el Plan de Acción se deberán identificar los instrumentos que se utilizarán, plazos para su elaboración o modificación y funcionarios y/o unidades a cargo de llevar a cabo de realizar dichas labores.

El Plan de Acción y las prioridades que éste determine también deberían ser consecuentes con las prioridades y lineamientos establecidos en los instrumentos de desarrollo local, como el Plan de Desarrollo Comunal, la Estrategia Ambiental Comunal, Plan Regulador. Incluso, avanzar hacia la inclusión de estas temáticas dentro de los lineamientos del PLADECO sería una acción estratégica que permitiría posicionar la fiscalización ambiental comunal como una de las prioridades hacia la que direccionar energía, capacidad y recursos.

Ciertos elementos a considerar para la selección de cada herramienta son:

- Factibilidad institucional: Existencia de una unidad que pueda liderar el proceso, disponibilidad de personal para la elaboración y ejecución del instrumento o capacidad técnica para ejecutar y sostener las medidas.
- Capacidad de coordinación a nivel local.
- Capacidad financiera para implementar medidas³⁶.
- Necesidad de contar con apoyo técnico especializado que pueda acompañar el proceso.
- Voluntad política por parte de la entidad municipal.

A continuación se proponen distintos mecanismos orientados a promover la gestión ambiental municipal en general y la fiscalización ambiental municipal en específico, y que se recomiendan como herramientas a considerar para el Plan de Acción. Estos son:

- Ordenanza Medioambiental
- Unidad Medioambiental y/o de Fiscalización
- Plan de Fiscalización

³⁶ En este punto, en forma previa se recomienda examinar nuevas formas de financiamiento externas, por ejemplo, el Fondo de Desarrollo Regional o aportes de privados en la medida que no existan conflicto de interés.

- Mecanismos de participación ciudadana
- Mecanismos de acceso a la información
- Educación Ambiental



Ordenanza Medioambiental³⁷

Una ordenanza es una norma de carácter general y obligatoria, aplicable a la comunidad³⁸. Son acordadas por el Consejo Municipal en su calidad de corporaciones de derecho público, en el marco de la autonomía conferida por la Constitución, que tiene por objeto regular temáticas de interés general y permanente para la población. Se encuentran reguladas en el artículo 12 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Son uno de los instrumentos más utilizados por los municipios para regular y proteger el medio ambiente y sus territorios, ya que son normas obligatorias que se dictan específicamente a nivel comunal en virtud de la potestad ordenadora que poseen estas entidades, y que regulan las principales materias medioambientales presentes en la comuna y a través de ella se generan prohibiciones, infracciones y multas por determinados hechos que afecten el medioambiente.

Esta competencia se comprende en el marco de la autonomía que la Constitución Política le confiere a los municipios³⁹, y se ha entendido que “los municipios disponen de una competencia residual para desarrollar actividades que consideren de interés para su comunidad, siempre que la Ley no haya ocupado el

correspondiente ámbito de actuación reservándolo a otra Administración por entender que exista un interés público prevalente”⁴⁰. En esa línea es que los Municipios pueden regular “todas aquellas materias vinculadas con sus funciones nucleares, siempre que en aquellas no se infrinjan o contradigan preceptos legislativos o reglamentarios”⁴¹.

Así, la fiscalización de las materias medioambientales reguladas en las Ordenanzas recae exclusivamente en las Municipalidades; no hay otro organismo que por ley tenga competencias al respecto, y por tanto se torna crucial la dictación de esta Ordenanza Ambiental.

El Ministerio del Medio Ambiente cuenta con una Ordenanza Ambiental Modelo ([link](#)), la cual constituye una propuesta mínima de regulación y según la cual a lo menos debe contar con regulación relativa a:

- La contaminación del aire y del agua,
- La contaminación lumínica y acústica (en caso de que otra Ordenanza no lo regule),
- El tratamiento de residuos domiciliarios,
- La regulación en torno animales y mascotas;
- Áreas verdes y vegetación.

En materia de fiscalización, la ordenanza modelo establece criterios asociados a las denuncias ciudadanas, enumera las maneras de interponer denuncias y plazos relativos a la

³⁷ La facultad de regular por ordenanzas de los Municipios es una facultad residual, orientada a normar aquellos aspectos que no estén regulados por ley, y por tanto la presente guía no tiene por objeto definir todos y cada uno de los aspectos que podrían o no ser regulados por una ordenanza ambiental.

³⁸ Vergara et al. (2016) p. 204

³⁹ Artículo 118, Constitución Política

⁴⁰ García de Enterría y Fernández (2011) p. 476, en: Gómez (2017) p.495

⁴¹ Gómez (2017) p.496

fiscalización e inspección municipal⁴²; otorga competencias de inspección en recintos privados a los funcionarios municipales para corroborar el incumplimiento de la ordenanza⁴³ y menciona la obligación del Municipio de “informar a la Superintendencia del Medio Ambiente respecto del incumplimiento de los instrumentos de gestión ambiental y normas ambientales de competencia de la Superintendencia”⁴⁴.

Además, se gradúan las infracciones en gravísimas, graves y leves, estableciendo específicamente hechos que quedan calificados en cada graduación; y pudiendo el Municipio a discreción agregar o modificar dicha calificación. Una de las infracciones gravísimas que se determinan es la de “no facilitar a los funcionarios municipales o inspectores el acceso a las instalaciones o a la información solicitada y entorpecer u obstaculizar de algún modo la tarea de inspección”⁴⁵.



La ordenanza modelo del Ministerio de Medioambiente constituye un piso mínimo sobre el que regular, y por tanto no excluye la creatividad e innovación de los municipios para regular otras materias que tengan una especial relevancia en el territorio comunal, y la creación de mecanismos que coadyuven en la fiscalización del cumplimiento de dichas normas.

Ya sea en el caso de crear la primera Ordenanza Ambiental; o bien en el caso de la revisión de una ya dictada; o bien si ya existen ordenanzas que regulan temáticas medioambientales como una Ordenanza sobre contaminación acústica o arbolado urbano, por ejemplo, se recomienda:

- Revisar dichas ordenanzas para verificar que la normativa allí establecida se ajusta a la realidad de la comuna;
- Testear con participación ciudadana la pertinencia de las regulaciones, si atienden a las causas de infracción o denuncias más comunes;
- Evaluar la posibilidad de implementar incentivos orientados a promover el cumplimiento de la regulación ambiental de que se trate;
- Que la regulación relativa a fiscalización, denuncias y sanciones se haga extensiva a otras ordenanzas que regulen otras materias medioambientales como comúnmente suelen ser materias de ruido, publicidad, contaminación lumínica, entre otros. Ello, con tal de unificar la normativa asociada a fiscalización, denuncias y sanciones, y evitar normas contradictorias o que no sean armónicas entre sí;
- Especificar qué Unidad queda a cargo de la fiscalización de cada materia;

Dicha revisión debiera a su vez considerar ampliar la regulación de la ordenanza a otras materias susceptibles de generar estándares a cumplir tanto por los habitantes de la comuna como por las empresas que tienen presencia en el territorio, tales como:

⁴² Artículos 93 y siguientes, Ordenanza modelo del Ministerio del Medio Ambiente

⁴³ Artículo 96, Ordenanza Ambiental modelo del Ministerio del Medio Ambiente

⁴⁴ Artículo 90, Ordenanza Ambiental modelo del Ministerio del Medio Ambiente

⁴⁵ En relación a ello es que el artículo 496 del Código Penal, que regula como una falta, asociada a una multa de 1 a 4 UTM, el hecho de impedir el ejercicio de las funciones fiscalizadoras de los inspectores municipales.

La contaminación del suelo

Por ejemplo, la Ordenanza Medioambiental de la Municipalidad de Pichidegua ([link](#)) establece la prohibición de contaminar los suelos de la comuna con productos químicos y/o biológicos que alteren nocivamente las características naturales de los terrenos o las condiciones esenciales de los ecosistemas locales; y causar alteraciones que puedan provocar erosiones, quemas o cualquier otro daño irreversible e interferencias peligrosas a los flujos de aguas superficiales, entre otras prohibiciones.

La protección de la biodiversidad, paisaje y especies nativas

Por ejemplo, la Municipalidad de Quilicura cuenta con una Ordenanza de Biodiversidad ([link](#)), en la que se establecen prohibiciones a ciertas actividades que sean incompatibles con la protección, conservación, rehabilitación, y/o mantención de las Áreas Naturales de Interés, como por ejemplo cualquier actividad que interrumpa con el ciclo natural de los ecosistemas de interés, como riberas de esteros, humedales, alteración de nidos de aves, daño a la fauna silvestre, entre otras.

A su vez, el proyecto GEF Corredores Biológicos Montaña, en conjunto con el Ministerio del Medio Ambiente, desarrollaron un modelo de Ordenanza de Biodiversidad que puede tomarse como referencia ([link](#))

Arbolado urbano e infraestructura verde⁴⁶

La Red Árbol Urbano generó un modelo de Ordenanza Municipal de Infraestructura Verde ([link](#)), con la finalidad de contribuir a mejorar la gestión de las áreas verdes y el arbolado urbano por parte de los Gobiernos locales, en dónde se regula el régimen legal y administración de las Áreas Verdes y Árboles Urbanos y la gestión de éstos.

Uso racional del agua

Por ejemplo, la Municipalidad de Colina cuenta con un borrador de Ordenanza sobre Gestión Hídrica y uso eficiente del agua ([link](#)), en la cual se explicita el objetivo de promover la gestión eficiente de los recursos hídricos y dotar a la Municipalidad de los sistemas de intervención, control y fiscalización necesarios. En ella se establecen regulaciones para promover el uso racional del agua, como el uso de plantas de bajo requerimiento hídrico y especialmente las nativas, horario de riego según estaciones y fomento a uso de aguas grises.

Sistema de fomento al reciclaje comunal

Por ejemplo, la Municipalidad de Navidad considera en su ordenanza ambiental ([link](#)) la prohibición de eliminar material reciclable en la basura, tales como vidrio, plástico, latas, tetra pack, papel, cartón, y establece la localización de puntos limpios.

Por su parte, la Municipalidad de Puerto Varas ([link](#)) establece una regulación acuciosa del funcionamiento de los puntos limpios y los tipos de desechos que se reciben, además de establecer la obligación de todo edificio y de todo proyecto de urbanización de contar con puntos de reciclaje.

Fiscalización a proyectos con impacto potencial al medioambiente

Por ejemplo, la Municipalidad de Quellón contempla dentro de su ordenanza ambiental ([link](#)) la facultad de realizar visitas a terreno mediante inspectores municipales a proyectos que afecten o impacten la comuna, y de conocer los resultados de los monitoreos que éstos realizan, con el objeto de fiscalización y control ambiental. Se establece la obligación de los titulares de proyectos de entregar a lo menos una vez al semestre, copia de los informes ambientales que resulten de los monitoreos exigidos por los Organismos del Estado con Competencia Ambiental.

⁴⁶ Es un conjunto de elementos de distinta escala reconocidas por sus formas tradicionales de Parques, Áreas Verdes y Arbolado Urbano, y por nuevos enfoques como cubiertas y azoteas verdes, jardines verticales, eco-pavimentos, huertos, bosques urbanos, humedales, entre otros. En contexto de cambio climático, generan sinergias de mitigación y adaptación que contribuyen a mejorar la calidad de vida y la biodiversidad en ecosistemas urbanos. Red Árbol Urbano (s.f)



Unidad Medioambiental y de Fiscalización

Junto con la dictación de una Ordenanza Ambiental o la revisión de la pertinencia de una ya existente, resulta relevante la creación de una Unidad Medioambiental (o Dirección).

Si bien actualmente la Ley Orgánica de Municipalidades regula las funciones que debe tener una unidad asociada al medio ambiente, aseo y ornato⁴⁷; esta unidad no se encuentra dentro de la orgánica mínima exigida para toda municipalidad⁴⁸. Por ello, teniendo por objetivo la creación de una Estrategia de Fiscalización Ambiental Comunal y su posterior implementación, resulta primordial ubicar como una prioridad la creación de ésta, en tanto ello permitirá concentrar la implementación no sólo de la Estrategia de Fiscalización Ambiental Comunal, sino también de cualquier otro plan, instrumento o estrategia en materia ambiental.

La creación de una Unidad Medioambiental es parte de los estándares requeridos también por el **Sistema de Certificación Ambiental Comunal**⁴⁹.

En el nivel de certificación básica, se exige el compromiso del municipio para la creación de una Unidad Ambiental, lo cual implica, por un lado, una “mayor dotación de funcionarios, profesionales y/o técnicos, dedicados exclusivamente a la temática ambiental en los aspectos de fiscalización, estudios,

desarrollo y ejecución de programas y proyectos; así como también en materias ambientales específicas como evaluación de impacto ambiental, ordenamiento territorial, y desarrollo productivo sustentable”⁵⁰. Por otro lado, implica contar con una función mínima esperada para “fiscalizar o desarrollar acciones de control territorial sobre el estado del medio ambiente construido, social y natural”⁵¹. El nivel de certificación intermedia exige la concreción de dichos compromisos.

Un paso más allá sería el de crear una Unidad de Fiscalización en general, o de fiscalización ambiental en específico, la cual puede concentrar las competencias asociadas al control tanto preventivo como sancionatorio ante incumplimiento de las ordenanzas; la ejecución de los planes de fiscalización, etc.

Ejemplo:

La Municipalidad Providencia, en su reglamento interno otorga a la Unidad de Fiscalización el objetivo de fiscalizar el correcto cumplimiento de las disposiciones legales, ordenanzas y reglamentos en relación a una serie de materias, entre ellas las de aseo y ornato y medio ambiente. Para ello, puede “planificar, organizar, ejecutar y controlar los programas de acción”, o bien “gestionar y evaluar el correcto uso de los recursos humanos y físicos para atender a la comunidad en forma oportuna”, entre otras facultades ([link](#)).

⁴⁷ Artículo 25, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades

⁴⁸ Artículo 16, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades

⁴⁹ Este sistema permite a los municipios instalarse en el territorio como un modelo de gestión ambiental, integrando el factor ambiental dentro de sus procesos de gestión interna, de toma de decisiones, servicios prestados a la comunidad, de acuerdo a estándares internacionales. El sistema contempla la certificación en 5 niveles distintos, y en cada uno de ellos se establecen criterios orientadores relacionados a la fiscalización como uno de los elementos esenciales a considerar dentro de un municipio con vocación medioambiental.

⁵⁰ Ministerio del Medio Ambiente (2021b) p. 39-40.

⁵¹ Ministerio del Medio Ambiente (2021b) p. 39-40.

En cualquier caso, ya sea que las facultades fiscalizadoras ambientales se radiquen especialmente en una Unidad de Fiscalización o bien en la Unidad Medioambiental, los inspectores municipales en materia ambiental debieran contar con la debida capacitación en las materias que serán objeto de fiscalización. Muchas de las acciones a realizar son de un alto contenido técnico que de no ser comprendido debidamente, implicaría una fiscalización deficiente. Por ejemplo, sería necesaria la capacitación en materias relacionadas a procesos industriales, normas de calidad, residuos, y la utilización de los instrumentos de medición del ruido, entre otros.



Plan de Fiscalización Ambiental

Un tercer elemento primordial para la generación del Plan de Acción es la generación de un Plan de Fiscalización Ambiental. El objeto de este instrumento será el de regular de manera específica cómo ocurrirá la fiscalización ambiental en la comuna. Esto implica crear una priorización de zonas a fiscalizar, una cronología - por ejemplo, con qué frecuencia o en qué meses se concentrará la fiscalización de cierta actividad en respuesta al catastro de denuncias-, y así otorgar estructura a la fiscalización y buscar entrelazar las acciones fiscalizadoras de manera coordinada y eficiente.

Tomando en consideración los antecedentes recabados en la etapa de diagnóstico, se recomienda que el Plan de Fiscalización Ambiental considere, entre otros:

- A los actores que cooperan en la fiscalización como inspectores municipales, Juzgado de Policía Local, Carabineros, Comité Ambiental Comunal y Comité Ambiental Municipal, Organizaciones de la Sociedad Civil, asignando responsabilidades particulares;

- Designar qué unidad tiene a su cargo qué temática, en caso de que exista una Unidad de Aseo y Ornato y una Unidad de Medioambiente.
- Revisión de criterios para otorgar y renovar patentes municipales, permisos de edificación y construcción, eventos masivos en la comuna, entre otros; con tal de determinar la posibilidad de inclusión de elementos que permitan una solución/fiscalización preventiva de problemas medioambientales;
- El establecimiento de responsabilidades para confirmar el cumplimiento de la normativa ambiental aplicable, en caso de que dicho cumplimiento sea parte de las condiciones para otorgar una patente o permiso;
- La generación de una estrategia de fiscalización específica para cada zona determinada como susceptible de especial fiscalización;
- El establecimiento de un protocolo para el proceso de recepción de denuncia, más allá de la regulación básica contenida en la Ordenanza. Algunos de los elementos que debieran regularse son la recepción de antecedentes, asignación de relevancia asociada a la gravedad de la denuncia, asignación de responsabilidad al inspector municipal que corresponda, comunicación de la denuncia al Comité Ambiental Comunal y al Comité Ambiental Municipal.

Se debe tener en consideración que en caso de una denuncia que deberá ser remitida a la Superintendencia del Medioambiente, existen requisitos mínimos para el contenido ésta⁵² y por lo tanto se recomienda que toda denuncia considere dichos requisitos mínimos también:

- i. Deben ser formuladas por escrito señalando lugar y fecha de su presentación.

⁵² Artículo 47 inciso 3, Ley Orgánica de la Superintendencia de Medio Ambiente

- ii. Individualización completa del denunciante (nombre, cédula de identidad y domicilio) el que, además, deberá suscribirla personalmente o por su mandatario o representante habilitado. Toda denuncia debe ser firmada.
- iii. Debe contener una descripción de los hechos concretos que se estiman constitutivos de la infracción, precisando el lugar y fecha de comisión.
- iv. De ser posible, se debe identificar al presunto infractor, agregar datos de coordenadas geográficas, e indicar si es posible asociar los hechos a una resolución de calificación ambiental.

Otros contenidos relevantes a aportar serían el infractor en caso de tener conocimiento de su identidad, y a su vez cualquier otro antecedente relevante (actos administrativos, artículos de prensa, fotografías, videos, etc.) que aporte a la seriedad y mérito suficiente para originar un proceso sancionatorio⁵³.

- El establecimiento de un protocolo para el proceso de inspección. Algunos de los elementos a considerar para la creación de este protocolo serían: la fijación de plazos para la visita según gravedad asignada, toma de acta⁵⁴, elaboración de informes, seguimiento a la reincidencia en los hechos de infracción, curso de infracción, comunicación a Organismos Estatales con Competencia Ambiental y/o interposición de denuncia ante el Juzgado de Policía Local en su caso, comunicación al denunciante de los resultados del proceso. Se recomienda establecer un protocolo específico para ciertos tipos de inspección recurrentes, como por ejemplo olores o ruidos molestos, tenencia responsable de

mascotas, o emisión de gases contaminantes. Así lo ha hecho la Municipalidad de Vitacura ([link](#)).

- Planificación de la formación y capacitación jurídica y técnica a los fiscalizadores municipales; así como a los funcionarios del municipio en general. Es fundamental que el conocimiento sobre las cuestiones de relevancia ambiental para la comuna sea transversal a todas las Unidades, en tanto en la práctica las materias se entrecruzan. Por ejemplo en la inspección de una construcción se podrán divisar infracciones a la normativa ambiental comunal, y de esa manera se genera una mayor eficiencia en la fiscalización. La capacitación sobre temáticas medioambientales también es relevante respecto de los Jueces de los Juzgados de Policía Local, a quienes es necesario sensibilizar con estas temáticas.

Ejemplo:

La Municipalidad de Hualpén cuenta con un plan de fiscalización que incorpora los protocolos de recepción de denuncia e inspección y estos se pueden tomar como referencia ([link](#)). En el caso del Municipio de Villarrica ([link](#)), el Plan de Fiscalización establece un programa en el cual se especifica temática, fechas de inspección y fiscalizadores por temática, además de señalar su duración por 1 año y que antes de su vencimiento se revisará el plan para identificar espacios de mejora para el año siguiente.

⁵³ Superintendencia del Medio Ambiente (2013) p.2

⁵⁴ Se puede tomar como base el acta modelo de la Superintendencia de Medio Ambiente para las Resoluciones de Calificación Ambiental (<https://renfa.sma.gob.cl/index.php/download/acta-sma-para-instrumento-rca/>) o bien para los PPDA y Normas de Emisión (<https://renfa.sma.gob.cl/index.php/download/acta-sma-para-instrumentos-ppda-y-ne/>)



Mecanismos que fomentan la participación ciudadana

En cuarto lugar, y como herramienta orientada a contar con la ciudadanía como aliada estratégica para una fiscalización ambiental municipal eficiente, se torna relevante la incorporación de mecanismos que fomenten la participación ciudadana dentro del Plan de Acción.

La Ley N°20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, establece que “el Estado reconoce a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones”. La participación ciudadana constituye entonces un derecho asociado al “involucramiento activo de los ciudadanos y las ciudadanas en los procesos de toma de decisiones públicas que tienen repercusión en sus vidas.”⁵⁵.

Así también lo establece Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (o “Acuerdo de Escazú”), al disponer la obligación de los Estado Parte - entre los cuales se encuentra Chile - de promover la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones, revisiones, exámenes o actualizaciones relativos a asuntos ambientales de interés público, tales como el ordenamiento del territorio y la elaboración de políticas, estrategias, planes, programas, normas y reglamentos, que tengan o puedan tener un significativo impacto sobre el medio ambiente.

Especialmente en materia de gestión ambiental comunal, este derecho se relaciona con aquellas formas específicas en que la ciudadanía participa e incide en los procesos de dicha gestión ambiental comunal, para efectos de esta guía, en relación con la promoción de la fiscalización. Constituye uno de los ejes

principales de la gestión ambiental municipal, en tanto su promoción permite el involucramiento de los actores vinculados a la problemática ambiental, generando de esa manera una toma de decisiones más informada, transparente y democrática⁵⁶.

Por otro lado, la ciudadanía es quien tiene un contacto más directo con lo que sucede en el territorio comunal, y en ese sentido constituye una aliada estratégica del municipio. Mientras más empoderamiento, más involucramiento y más conocimiento tenga la sociedad civil sobre estas problemáticas, la función de fiscalización ambiental del municipio se hará más expedita, en tanto contará con el apoyo de los ciudadanos y ciudadanas, quienes velarán por llevar a cabo acciones de prevención o denuncia ante posibles infracciones a la normativa ambiental y coadyuvar al municipio en dicha función.

A continuación, se recomiendan una serie de medidas para promocionar la participación ciudadana en relación con la fiscalización ambiental comunal.

Comité Ambiental Comunal

En primer lugar, se propone la creación del Comité Ambiental Comunal. Este es un órgano compuesto por representantes de la comunidad, esencial para la gestión ambiental local. Propicia el involucramiento de la ciudadanía en las temáticas ambientales a nivel comunal y fortalece la democracia y la transparencia. Se rige por principios como la participación, la responsabilidad, la prevención y el seguimiento; y dentro de sus funciones se encuentran realizar propuestas ambientales, apoyar líneas estratégicas, y “fiscalizar, denunciar y hacer seguimiento a distintas problemáticas locales de la Comuna, con el fin de que se resuelvan.”⁵⁷. En caso de que el municipio ya cuente con un Comité Ambiental Comunal, se recomienda potenciar sus funciones relativas a la fiscalización ambiental comunal.

⁵⁵ Ministerio del Medio Ambiente (2017) p.2

⁵⁶ Henríquez y Barton (2012) p.265

⁵⁷ Municipalidad Monte Patria (s.f)

Ejemplo:

En Villarrica ([link](#)), el Comité Ambiental Comunal ha realizado “constante difusión respecto del proceso de denuncia ambiental, facilitando el entendimiento del proceso y animando así a las personas naturales a realizar denuncias de las acciones que atenten contra el medioambiente”. Por ejemplo, se ha denunciado microbasurales, instalaciones irregulares de antenas, contaminación de cauces de ríos, operación de una piscicultura con Resolución de Calificación Ambiental anulada, entre otras.

En el caso de Puerto Varas, el Comité Ambiental Comunal ha tomado acción frente al vertimiento de aguas sin tratamiento al lago Llanquihue ([link](#)), tomando muestras del agua, lo que permitió evidenciar su toxicidad posteriormente. A partir de dicho diagnóstico el Comité Ambiental Comunal ha levantado medidas de implementación que se orientan a restaurar en alguna medida el ecosistema que se está viendo afectado.

Monitores ad honorem

Otra opción es la creación de un sistema de monitores de fiscalización *ad honorem* junto con su capacitación en las

materias ambientales que afectan a la comuna, y asociar a ellos un rol especial de denuncia de situaciones que afecten el medioambiente. La misma finalidad puede buscarse mediante la generación de instancias de articulación y empoderamiento de las organizaciones ciudadanas medioambientales del territorio.

Ejemplo:

En Osorno ([link](#)) han sido convocados representantes de organizaciones de sociedad civil como uniones comunales, juntas de vecinos, comités de salud y vivienda, clubes deportivos, organizaciones de adultos mayores, de jóvenes, deportistas, entre otros, en el marco del Plan de Descontaminación Atmosférica de dicha ciudad; la Municipalidad de Santiago creó una Escuela de Gestores y Gestoras de Medio Ambiente con el objeto de “dotar de conocimientos para poder comprender de mejor manera los impactos ambientales que se generan en nuestros entornos y contar con respuestas conductuales efectivas y conscientes con el territorio y sus comunidades.” ([link](#)), y los municipios de la región de O’Higgins en que existen zonas declaradas como saturadas formaron un Programa de Formación de Monitores Ambientales. Este programa

incluyó “conceptos básicos acerca de la contaminación atmosférica, sus causas y consecuencias, normativa e institucionalidad ambiental, Plan de Descontaminación Atmosférica y los programas para disminuir la contaminación; además de complementar con temas de comunicación para el desarrollo, liderazgo y formulación y evaluación de proyectos” ([link](#)).

Delegado presidencial

Por otro lado, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades otorga al Alcalde la facultad de designar un delegado municipal⁵⁸, lo cual es útil en caso de comunas rurales en que existan lugares críticos de fiscalización alejados de los centros poblados. El rol de delegado municipal puede recaer no solo en un funcionario municipal sino también en un ciudadano; y “[u]na circunstancia que justifique esta figura puede ser la de recoger las inquietudes y principales problemáticas que afecten a los habitantes alejados de las zonas urbanas de una comuna, ello con el objeto de plasmar y regular sus problemáticas”⁵⁹.

Sondeos de opinión

Por último, se recomienda realizar una vez al año sondeos de opinión a través de

⁵⁸ Artículo 68, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades

⁵⁹ Vergara et al. (2016) p.235

encuestas locales, respecto de las actividades de fiscalización de la Municipalidad en relación a las actividades que más impactan el territorio comunal y la salud de los habitantes. La conexión con la percepción local sobre cómo se podrían mejorar los mecanismos de fiscalización es de suma relevancia a la hora de testear que las acciones llevadas a cabo por el municipio están teniendo un real impacto. Se debe orientar las encuestas de opinión hacia estándares cuantificables de participación, en el sentido de que se entenderá llevado a cabo el mecanismo de participación ciudadana de cumplirse con cierto estándar de participación, de difusión del sondeo, etc.



Mecanismos de acceso a la información y de comunicación

El acceso a la información de carácter ambiental también constituye un derecho, esta vez reconocido por la Ley N°19.300 de Bases Generales de Medioambiente⁶⁰, y está íntimamente ligado con el derecho a la participación ciudadana.

En general, la consecución de ésta depende en gran medida de una ciudadanía que esté informada sobre las temáticas en que requiere participar, “sobre las normativas legales vigentes, conocer la institucionalidad y comprender los informes generados que le permitan participar en la toma de decisiones sobre impactos generados en su comunidad”⁶¹. En específico en relación a la fiscalización ambiental comunal, el acceso a la información por parte de la ciudadanía es fundamental si se tiene por objeto promover su involucramiento como aliada estratégica.

Al respecto, el Acuerdo de Escazú establece estándares para los Estados parte, estableciendo que las autoridades deben generar, recopilar, y poner a disposición del público y difundir la

información ambiental relevante para sus funciones de manera sistemática, proactiva, oportuna, regular, accesible y comprensible. Además, deberán procurar que la información ambiental sea reutilizable, procesable y esté disponible en formatos accesibles⁶².

En esa línea y proyectando que gracias a un mejor acceso a la información en materia de fiscalización ambiental comunal la ciudadanía podrá adquirir un rol más preponderante a la hora de denunciar al Municipio los hechos que contravengan la normativa ambiental, se recomiendan las siguientes acciones:

Publicar información sobre actos fiscalizables

En primer lugar, sumar una sección en la página web del municipio en que se encuentre toda la información relativa a los actos fiscalizables de manera clara y transparente. La lectura de una ordenanza, que muchas veces puede contar con largas páginas y lenguaje jurídico, no es un medio de información amigable, por lo cual se recomienda elaborar un resumen conciso, por ordenanza, respecto de, a lo menos, los hechos constitutivos de infracción que son más denunciados en la comuna, con tal de generar información clara y precisa y así colaborar de manera activa con la ciudadanía en su involucramiento en estas temáticas. Así lo ha hecho la Municipalidad de Quintero ([link](#)).

A ello se podría agregar también información acerca de los instrumentos de gestión ambientales vigentes en la comuna, y qué obligaciones existen para los titulares que la ciudadanía sea capaz de “fiscalizar” por sí misma. Por ejemplo, según una determinada Resolución de Calificación Ambiental, ¿pueden los camiones de construcción de un proyecto transitar a toda hora? ¿Hay lugares prohibidos de tránsito por la contaminación atmosférica que pueden producir? En caso de que exista un Plan de Descontaminación y Prevención, ¿hay medidas fiscalizables por la ciudadanía?

⁶⁰ Artículo 31 bis, Ley de Bases Generales del Medio Ambiente

⁶¹ Henríquez y Barton (2012) p. 265

⁶² Artículo 6, Acuerdo de Escazú

Además de aquello, se recomienda la generación de estrategias de difusión de las normativas ambientales a través de medios digitales y en terreno con personal municipal, sobre todo en caso de dictarse una nueva ordenanza.

Canal de denuncias expedito

En segundo lugar, se recomienda que en la página web del Municipio sea de fácil acceso tomar conocimiento sobre como poder denunciar un hecho constitutivo de infracción a las normas ambientales comunales; y establecer diferentes medios para hacerlo. Por ejemplo, se pueden considerar las siguientes vías: correo electrónico, número de whatsapp, número telefónico, pedir formulario físico, formulario online ([link](#)).

Registro Público de Sanciones y/o denuncias

En tercer lugar, se propone la creación de un registro público de las sanciones, como lo ha hecho Pucón ([link](#)). La publicidad de las sanciones podría constituir un incentivo para el cumplimiento regulatorio, en tanto se expone ante la comunidad su nivel de incumplimiento a la normativa. Además, se podría crear un registro público de las denuncias de la Municipalidad a la Superintendencia de Medioambiente u organismos sectoriales. Idealmente esta información se unificará en un mismo portal de la página web del municipio, propiciando de esa manera el conocimiento público del desenlace de las denuncias y/o su seguimiento.

Cuentas públicas

En cuarto lugar, de contar con la obligación de realizar cuentas públicas recurrentes sobre la gestión municipal a la ciudadanía, deberá informarse a su vez sobre los actos de fiscalización que ha realizado el Municipio en el periodo informado.



Educación Ambiental

La educación ambiental es definida por el artículo 2 letra h) de la Ley N°19.300 como “el proceso permanente de carácter interdisciplinario, destinado a la formación de una ciudadanía que reconozca valores, aclare conceptos y desarrolle las habilidades y las actitudes necesarias para una convivencia armónica entre seres humanos, su cultura y su medio bio-físico circundante”.

La educación se vuelve una herramienta fundamental para la concientización e inclusión de las personas que habitan en las comunas, de organizaciones territoriales y del sector privado, en la ejecución de acciones para mejorar la fiscalización ambiental comunal. La educación ambiental posibilita también la comprensión del proceso que se está llevando a cabo y de qué manera los distintos actores pueden aportar en la mejora de la gestión hídrica local.

El Plan de Educación Ambiental Municipal o Local Municipalidad de Pucón (2021)

El Plan tiene por objetivo desarrollar un proceso permanente e interdisciplinario para que la ciudadanía reconozca valores, aclare conceptos, y desarrolle sus habilidades y aptitudes necesarias para una convivencia armónica entre el humano, su cultura y el medio bio-físico que lo rodea. Para ello se contempla que el plan incorpore actividades de concientización, construcción de espacios naturales y el fomento de la investigación, entre otras ([link](#)).

Tercera etapa: Implementación

a. Validación

La Estrategia de Fiscalización Ambiental Comunal debe ser sometida a mecanismos de validación tanto internos, por ejemplo a través del Consejo Municipal, Comité Ambiental Comunal, como externos.

El mecanismo de validación externo debiera ser la realización de un proceso de consulta ciudadana, para lo cual se deben promover también acciones de capacitación y de educación a la ciudadanía a través de charlas, reuniones, talleres o difusión por medios audiovisuales.

Además, se sugiere convocar a los distintos departamentos o unidades que fueron parte de las etapas anteriores para acordar cómo se llevarán a cabo las acciones de implementación, fijando responsabilidades, metas y plazos claros.

El objetivo de estas actividades es obtener la validación de la estrategia por parte de quienes participaron del proceso y por quienes deberán contribuir en la implementación de ésta, ya sea en el ámbito interno de la municipalidad o por actores externos.

b. Ejecución y seguimiento

Para la ejecución de la Estrategia de Fiscalización Ambiental Comunal se debe entregar a una o dos direcciones específicas la labor de coordinación e implementación de la guía, estableciéndose la debida responsabilidad administrativa. Se recomienda que se entregue la dirección de la Estrategia de Fiscalización Ambiental Comunal, por ejemplo, a la Unidad de Medio Ambiente, Unidad de Fiscalización, a la Unidad de Aseo y Ornato o la unidad que cumpla con un mandato similar a estas.

Se recomienda a la vez conformar un espacio de trabajo periódico para revisar y actualizar la Estrategia, en la medida que se vayan desarrollando las distintas acciones e instrumentos. Para ello, se reitera la importancia de contar tanto con la voluntad política de quienes deberán llevar a cabo este tipo de instrumentos como con recursos y profesionales a cargo, que puedan destinar horas de trabajo al desarrollo de la estrategia y a sistematizar en forma permanente la información que surja de su desarrollo.

c. Coordinación de los organismos

Finalmente, para la implementación del Plan de Acción resulta relevante la coordinación interinstitucional, con tal de establecer los canales y/o convenios pertinentes con quienes posean competencias y con quienes puedan entregar financiamiento para llevar a cabo las distintas actividades. Para ello se recomienda definir qué otros organismos son estratégicos para el desarrollo de las acciones del Plan de Acción, de manera que estas sean efectivamente implementables y se articulen con las acciones que otros actores estén desarrollando en el territorio.

En efecto, el artículo quinto de la Ley de Bases Generales de Administración del Estado establece que los órganos de ésta, entre los que se encuentran las Municipalidades, deben “cumplir sus cometidos coordinadamente y propender a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones.” A ello la Contraloría General de la República ha agregado que “la coordinación es un deber jurídico, y no una mera recomendación, que el legislador impone a los entes públicos, [...] y, que en consecuencia, es un principio general que informa la organización administrativa.”⁶³.

La relevancia de esta coordinación, tanto a nivel interno como con otros organismos sectoriales⁶⁴, se relevó constantemente en los dos Focus Group realizados, en dónde también se enfatizó la idea de una coordinación intercomunal⁶⁵ (mediante, por ejemplo, mesas de trabajo), ya que la división comunal es una cuestión administrativa, pero las problemáticas en el territorio pueden ser comunes a varios municipios.

Coordinación entre las Unidades y/o Direcciones de la Municipalidad

La coordinación entre las unidades municipales es un aspecto fundamental a la hora de proyectar una fiscalización ambiental comunal eficiente.

Una de las maneras de concretar esta coordinación es la creación de una instancia denominada Comité Ambiental Municipal, y que constituye uno de los requisitos para obtener la Certificación Ambiental Básica del Sistema de Certificación Ambiental Municipal. Es un órgano compuesto por representantes de las unidades que cuentan con competencias relacionadas con el medio ambiente, como por ejemplo la Dirección de Desarrollo Comunitario, Asesoría Jurídica, Secretaría Comunal de Planificación, Obras Municipales, Operaciones, Aseo y Ornato, Administración y Finanzas y la Corporación Municipal de Educación; liderado por la Dirección o Unidad de Medioambiente.

La incorporación de un Comité Ambiental Municipal dentro de la orgánica municipal beneficiaría las acciones de fiscalización, en tanto permitiría contar con un diálogo interno más fluido sobre la designación de responsabilidades, implementación del Plan de Fiscalización, consultas jurídicas, apoyar técnicamente al pronunciamiento del alcalde o alcaldesa sobre las Declaraciones de Impacto Ambiental y/o Estudios de Impacto Ambiental de proyectos que se pretendan establecer en el territorio y por tanto también en su fiscalización posterior; y la coordinación de acciones y estrategias para enfrentar las problemáticas medioambientales de la comuna.

Lo relevante de una instancia de estas características es que implica una transversalización de dichas problemáticas, transitando desde una visión sectorial y parcelada del medioambiente, a entender que éstas están íntimamente relacionadas con los otros elementos de la gestión municipal, como las construcciones, el tránsito, la planificación etc. Ejemplo de ello se puede dar a la hora de entregar o renovar una patente o permiso por parte de una Unidad, para el cuál pueden existir como condiciones legales el cumplimiento de normativas ambientales; información que puede estar en manos de otra Unidad. En ese caso se vuelve sumamente relevante contar con este tipo

⁶³ Dictamen de la Contraloría General de la República N°210 de 2014

⁶⁴ Artículo 8, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades

⁶⁵ Artículo 5 inciso 5, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades

de coordinación y comunicación entre Unidades, con tal de que la decisión de una Unidad esté alineada con la información que posea otra Unidad.

Ejemplo:

En el marco de la Certificación Ambiental Municipal, la Municipalidad de Independencia adquirió compromisos en relación a la reducción del consumo energético e hídrico, respecto de los cuales se establece la fiscalización del Comité Ambiental Municipal para su cumplimiento ([link](#)).

En los Focus Groups realizados también se destacó como un elemento relevante la necesidad de instancias de coordinación interna, sobre todo en municipios más grandes, con tal de propiciar una comunicación fluida entre las autoridades y de esa manera contar con decisiones - en general, y para los efectos de esta guía, específicamente respecto de la fiscalización - más eficientes.

Convenios con otros organismos

En la determinación de los organismos estratégicos con quienes realizar convenios de colaboración, se debieran considerar, por ejemplo, la Superintendencia de Medio Ambiente⁶⁶, el Ministerio del Medio Ambiente⁶⁷, la Seremi de Medio Ambiente⁶⁸, Seremi de Salud⁶⁹, Carabineros, Corporación Nacional Forestal, Dirección General de Aguas, Subsecretaría de Desarrollo Regional, Gobierno Regional⁷⁰, entre otros. Esta coordinación y colaboración acordada bajo un convenio permitirá “intercambiar conocimientos, recibir apoyo y guiar procesos que los municipios muchas veces no son capaces de abordar”, como la imposición de multas más altas, o facultades específicas de inspección asociadas a uno de estos organismos⁷¹.

A su vez, se pueden llevar a cabo convenios con organismos privados, como Centros de Estudios o Universidades del territorio.

El objetivo del convenio puede variar ampliamente:

- Apoyo para la elaboración de ordenanzas;
- Capacitaciones de funcionarios en materias de fiscalización y sanción ambiental;

⁶⁶ La Ley N°20.417, que crea la Superintendencia del Medio Ambiente, establece especialmente la facultad del Superintendente de celebrar convenios (artículo 4 letra d).

⁶⁷ La Ley N°19.300 de Bases Generales de Medio Ambiente establece que le corresponde especialmente al Ministerio del Medioambiente “establecer convenios de colaboración con gobiernos regionales y municipalidades destinados a adoptar las medidas necesarias para asegurar la integridad, conservación y reparación del medio ambiente regional y local, así como la educación ambiental y la participación ciudadana.” (artículo 70 letra r).

⁶⁸ La Ley N°19.300 de Bases Generales de Medio Ambiente establece que las Secretarías Regionales Ministeriales deben “colaborar con los municipios respectivos en materia de gestión ambiental” (artículo 75 letra c).

⁶⁹ Por ejemplo, la Ley N°21.020 de Tenencia Responsable de Mascotas y animales de compañía, establece que “ Los órganos públicos competentes y las municipalidades podrán celebrar convenios entre sí, o suscribir contratos con personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que realicen actividades de protección animal, sean de carácter académico, gremial, científico u otras, con el fin de encomendar la ejecución de las acciones establecidas en esta ley.” (artículo 32).

⁷⁰ La ley N°19.175, Orgánica Constitucional de Administración y Gobierno Regional establece que “Los gobiernos regionales podrán suscribir convenios de programación territorial, con una o más municipalidades o uno o más servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa” (Artículo 81 bis)

⁷¹ Por ejemplo, la Ley N°20.283, sobre recuperación del bosque nativo y fomento forestal, establece competencias de fiscalización para los funcionarios de la Corporación Nacional Forestal, dentro de las cuales se considera poder ingresar a los predios y solicitar al juez competente el auxilio de la fuerza pública (artículo 47).

- Planificar puntos de fiscalización determinados para actos recurrentes de contravención a la norma. Por ejemplo, la Municipalidad de Antofagasta, la Seremi de Medioambiente y Carabineros firmaron un convenio de colaboración para ejecutar “acciones de fiscalización en distintos puntos de la ciudad con el objetivo de disminuir los niveles de ruidos a los que están expuestos los afectados”(link);
- Acordar con la Superintendencia de Medioambiente que el municipio colaborará en la ejecución de los programas y subprogramas de fiscalización ambiental respecto de actividades que se encuentren sujetas a uno o más instrumentos de gestión ambiental que se desarrollen en su territorio, como es el caso del municipio de Sierra Gorda (link);
- En conjunto con la Dirección General de Aguas, fortalecer tareas de fiscalización que se desarrollan en la zona para el abastecimiento de agua a nivel domiciliario. Así lo realizó la Municipalidad de Illapel, cuyo acuerdo con la DGA tenía el objetivo de “promover la coordinación, colaboración y transferencia de recursos entre el municipio y la DGA para apoyar las labores de policía y vigilancia de ésta última que forman parte de las funciones que le mandata el Código de Aguas y contribuir con garantizar la disponibilidad hídrica para el consumo humano en los sectores urbanos y rurales de Illapel.” (link).
- Establecer especial fiscalización con el organismo en convenio respecto de una situación puntual que se dé en el territorio municipal. Ejemplo de ello es el municipio de Zapallar, que en conjunto con CONAF firmaron un convenio para con el objeto de “mejorar la señalética, vigilancia y conservación del Monumento Natural Isla Cachagua, uno de los principales centros de nidificación y reproducción del pingüino de Humboldt en Chile.”; considerando además instancias de educación ambiental, en torno a las áreas silvestres protegidas del Estado y su biodiversidad, la prevención de incendios forestales y el sistema de asistencia

a quemas controladas de desechos silvoagropecuarios, lo cual se enmarca dentro del ámbito de la fiscalización preventiva (link).

- Coordinar con la Seremi de Salud, por ejemplo, visitas inspectivas en tanto dicho organismo cuenta con mayores facultades fiscalizadoras y de esa manera se pueden fiscalizar conjuntamente las normas sanitarias y ambientales. En el caso de la Municipalidad de San Miguel, se firmó un convenio con la Seremi de Salud para coordinar acciones en torno al Control Sanitario Ambiental en la comuna, incluyendo dentro de este concepto acciones de vigilancia, verificación, prevención, educación y formalización (link).
- Realizar seguimiento y fiscalización de cumplimiento de las Resoluciones de Calificación Ambiental (RCA) favorables que poseen las inversiones públicas y/o privadas, en coordinación constante con el SEA y la SEREMI de Medio Ambiente.

V. Referencias

Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (2016)

Enfoque derecho (2017): “¿Qué es la fiscalización bajo el enfoque de cumplimiento normativo, de prevención y de gestión del riesgo?” Disponible en: <https://www.enfoquederecho.com/2017/08/10/que-es-la-fiscalizacion-bajo-el-enfoque-de-cumplimiento-normativo-de-prevencion-y-de-gestion-del-riesgo/>

Henríquez, Cristian y Barton, Jonathan (2012): “Fortalecimiento de la gestión ambiental municipal” en: Pontificia Universidad Católica de Chile. *Propuestas para Chile*. Cap. VIII. Disponible en: <https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2015/02/propuestas-para-chile-2012-capitulo-viii.pdf>

Hernández Sampieri, Roberto, Fernández Collado, Carlos, y Baptista Lucio, Pilar (2010): “Metodología de la investigación” (McGraw-Hill, México, quinta edición)

Izcara, Simón (2014): “Manual de investigación cualitativa” (Fontamara, México).

PNUMA (2002): “Manifiesto por la vida” Disponible en: <http://www.pnuma.org/educamb/documentos/Manifiesto.pdf>

Gajardo, Jaime (2013): “Rol normativo del municipio en la protección del medio ambiente”, en Andrés Chacón (Ed), *Análisis y perspectivas del Derecho Municipal chileno*, ICHÉM, pp. 80-96.

Gómez, Rosa (2017): “La potestad normativa sancionadora municipal. Análisis de la operatividad del principio de legalidad” *Revista Ius et Praxis*, Año 23, N° 2

Guzmán Rosen, Rodrigo (2012): “Derecho ambiental chileno”

Ministerio del Medio Ambiente (s.f): “Modelo referencial de ordenanza medio ambiental para municipalidades” Disponible en: <https://educacion.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2018/11/Modelo-de-Ordenza-Ambiental.pdf>

Ministerio del Medio Ambiente (2021a): “Sexto Reporte del Estado del Medio Ambiente” Disponible en: <https://sinia.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2022/04/REMA2021-comprimido.pdf>

Ministerio del Medio Ambiente (2021b): “Manual de Sistema de Certificación Ambiental Municipal” Disponible en: https://educacion.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2021/01/MANUAL_SCAM_2020-2021.pdf

Ministerio del Medio Ambiente (2017): “Guía Participación”. Disponible en: <https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2017/11/guiaparticipacion.pdf>

Monje, Carlos (2011): “Metodología de investigación cuantitativa y cualitativa, guía didáctica”. (Universidad Surcolombiana, Colombia).

Municipalidad Monte Patria (s.f) <https://www.munimontepatria.cl/web/index.php/blog-noticias-medio-ambiente/202-reuniones-comite-ambiental-comunal>

OECD (2000): “Reducing the risk of Policy Failure”. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/1910833.pdf>

OEFA (2020): “El abc de la fiscalización ambiental” Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1664678/El%20nuevo%20ABC%20de%20la%20fiscalizaci%C3%B3n%20ambiental.pdf.pdf>

Precht, Alejandra, Reyes, Sonia y Salamanca, Carola (2016): “El ordenamiento territorial en Chile” (Ediciones Universidad Católica de Chile, Santiago).

Peña, Mario (2020): “El Acuerdo de Escazú y la consagración de los principios de progresividad y no regresión”, en Pieur, Sozzo, Nápoli (eds.) *Acuerdo de Escazú. Hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe*. Disponible en: https://biblioteca-virtual.unl.edu.ar:8443/bitstream/handle/11185/5688/1-Libro%20ESCAZU%CC%81_Digital_BV.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Pimienta, Rodrigo (2000): “Encuestas probabilísticas vs. no probabilísticas”, en: *Política y Cultura*, n°13: 263-276.

Red Árbol Urbano (s.f) Disponible en: <http://leydearboladourbano.com/propuestas-de-la-red/propuesta-de-ordenanza-municipal-de-infraestructura-verde/>

Sanhueza, Andrea (2019): “La participación es clave para lograr la gobernabilidad y el desarrollo sustentable”, en Moraga, Pilar: *La protección del medio ambiente: Reflexiones para una reforma constitucional* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile, primera edición).

Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento (2021): “Informativo Política de Fiscalización 2021” Disponible en: <https://www.superir.gob.cl/wp-content/uploads/2021/02/Politica-de-Fiscalizacion-Superir-2021.pdf>

Superintendencia del Medio Ambiente (2013): “Guía Práctica para denuncias de la ciudadanía” Disponible en: <https://www.tertram.cl/carbon/wp-content/uploads/sites/2/2015/08/GU%C3%8DA-DE-DENUNCIAS-SMA-dise%C3%B1o.pdf>

Vergara, Alejandro, Arenas, Federico, Del Rio, Camilo, Rivera, Daniela, Gomez, Rosa y Barlett, Daniel (2016): “Ordenanzas municipales: límites, legitimidad democrática, problemas y propuestas. Estudio de caso: aguas, bienes de uso público y sanciones” Disponible en: <https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2017/04/CAP.-7.pdf>



MUNICIPIO VERDE

