

MENSAJE DE LA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA CON EL QUE INICIA UN PROYECTO DE LEY QUE CREA EL CARGO DE PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE Y LE CONFIERE RANGO DE MINISTRO DE ESTADO.

SANTIAGO, abril 5 de 2006

M E N S A J E N° 37-354/

Honorable Senado:

**A S.E. EL
PRESIDENTE
DEL H.
SENADO.**

En virtud de mis atribuciones constitucionales, tengo el honor de someter a consideración del H. Congreso Nacional, un proyecto de ley que crea el cargo de Presidente de la Comisión Nacional del Medio Ambiente y le confiere rango de ministro de Estado.

I. EL DESEMPEÑO AMBIENTAL DE CHILE.

1. La Ley N° 19.300.

Hace más de una década, nuestro país dio un paso relevante hacia el desarrollo, entendido como el crecimiento integral y sustentable de nuestra economía y de nuestro medio ambiente, con la dictación de la Ley N° 19.300, de Bases Generales del Medio Ambiente.

En esa ocasión, no obstante las claras dificultades que planteaba la estructura y organización del aparato estatal para la instauración de una institucionalidad medioambiental, hubo el consenso necesario para la creación de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, como organismo rector de las políticas medio ambientales. Se compartió, entonces, un diagnóstico categórico: Chile no podría conseguir su inserción en el mundo como país desarrollado, ni operar en igualdad de condiciones en los mercados externos, sino contando con una legislación ambiental que cumpliera los estándares internacionalmente aceptados. Tampoco se podía aspirar al desarrollo sin contar con instrumentos que aseguren la protección del medio ambiente y la preservación de la naturaleza.

El diagnóstico fue correcto y la legislación que a partir de él pudo dictarse, trajo beneficios significativos al país. En efecto, ella permitió reducir en forma importante el riesgo ambiental y estableció las condiciones para que el crecimiento económico no significara una amenaza para la sostenibilidad ambiental del desarrollo del país.

La vigencia del marco normativo ambiental ha permitido, también, acopiar una invaluable experiencia técnica y política, contar con una comunidad de científicos y expertos en políticas públicas más desarrollada, y crear una mayor conciencia ambiental en las autoridades, la comunidad y el sector productivo.

2. La estructura organizativa que se creó.

El organismo que se creó en 1994, desde el punto de vista administrativo, se distingue por lo siguiente.

En primer lugar, se trata de un servicio público descentralizado. Como tal, tiene personalidad jurídica y patrimonio propio, y se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

En segundo lugar, tiene una estructura nacional y una estructura regional. La estructura administrativa nacional tiene órganos resolutivos y órganos asesores. Los órganos resoluti-

vos son el Consejo Directivo y la Dirección Ejecutiva. El órgano asesor es el Consejo Consultivo. Al Consejo Directivo le corresponde la dirección superior del servicio; mientras que a la Dirección Ejecutiva le corresponde su administración.

A nivel territorial, existen las comisiones regionales del Medio Ambiente, como órgano resolutorio; y los consejos regionales como órganos asesores.

3. Criterios seguidos para el diseño de la institucionalidad ambiental.

Ahora bien, la realidad de la estructura y organización de la Administración del Estado existente en 1994, diseñó una institucionalidad ambiental que buscó integrar al conjunto de organismos con competencias ambientales, en un sistema de cooperación y coordinación liderado por un organismo rector superior, que adoptó la forma de Consejo.

Este diseño responde, en primer término, al carácter multisectorial del medio ambiente, pues su ámbito propio corresponde a un sistema global, integrado por el conjunto de los recursos naturales, elementos socioculturales, y demás elementos naturales o artificiales, que rige y condiciona el desarrollo de la vida en sus diversas manifestaciones. La visión sistémica del medio ambiente que nuestra legislación recogió y consagró, determina que la gestión ambiental no sea asimilable a la gestión de un sector o actividad, y que las políticas ambientales impacten a una multiplicidad de sectores.

Además de la complejidad anotada, el diseño institucional también debió enfrentar el desafío de conciliar la dispersión de competencias ambientales en una multiplicidad de organismos ya existentes, con la existencia de una institucionalidad rectora encargada de la política ambiental general del país, llamada a conducir la actividad ambiental sectorial de todos esos organismos.

Se descartó, por las mismas razones, la creación de un ministerio del medio ambiente, estructura que responde a una concepción de

sector o actividad distinguible o característica y, por lo tanto, susceptible de ser abordada en forma independiente de las demás. El carácter multisectorial que presenta la gestión ambiental fue determinante a la hora de optar por una estructura que, en vez de establecer un ministerio sectorial, integrara al conjunto de los ministros sectoriales en un sistema de coordinación y cooperación.

De este modo, la Ley N° 19.300 creó un servicio público descentralizado, denominado Comisión Nacional del Medio Ambiente, encargado de definir y proponer al Presidente de la República, la política ambiental del país.

Enseguida, considerando que las políticas ambientales que este servicio debería definir afectan a una multiplicidad de sectores, cada uno de ellos a cargo del respectivo Secretario de Estado, la Ley N° 19.300 encomendó la dirección superior de la Comisión a un Consejo Directivo integrado, exclusivamente, por los Ministros de cuyas carteras dependen o se relacionan los servicios y organismos públicos con competencias ambientales.

La configuración de este Consejo Directivo permite que en la definición de las políticas ambientales se consideren todas las variables sectoriales en que aquellas impactan y, a la vez, que en el diseño de las políticas sectoriales por cada uno de los Ministros sectoriales, se integren las variables y estrategias que conforman la política ambiental.

De acuerdo a lo anterior, el Consejo Directivo de la CONAMA está actualmente integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores, al que compete la política internacional del país, incluyendo los aspectos ambientales; de Defensa Nacional, del que dependen los organismos con competencia sobre el borde costero; de Economía, Fomento y Reconstrucción, a cargo de las políticas de pesca y de los organismos competentes en dicha materia, así como de las políticas de fomento industrial y empresarial; de Planificación, al que competen las estrategias de desarrollo social y de protección de las etnias originarias; de

Educación, en cuyas políticas ha de insertarse la variable ambiental para integrar el respeto del medio ambiente en el proceso formativo de las personas, y del que depende el Consejo de Monumentos Nacionales; de Obras Públicas, a cargo del desarrollo de la infraestructura caminera, portuaria, etc, y, además, del organismo competente en materia de derechos de agua; de Salud, competente en las materias sanitarias y de salud ambiental; de Vivienda y Urbanismo, al que corresponden las políticas relativas al desarrollo de los centros urbanos; de Agricultura, del que dependen la protección de los bosques y de las áreas silvestres protegidas; de Minería, al que responden los organismos que regulan y controlan el desarrollo de la actividad minera; de Transportes y Telecomunicaciones, en cuyo sector se insertan las políticas portuarias y las de transporte colectivo; y de Bienes Nacionales, a cargo de los parques nacionales del Estado y de los bienes fiscales en general.

Además de los ministros señalados, el Consejo quedó integrado por el Ministro Secretario General de la Presidencia, al que se le encomendó la presidencia del Consejo. Esta decisión obedeció a la estructura y conformación que se otorgó a la institucionalidad ambiental, en que, por la diversidad de sectores involucrados en el tema ambiental, no se contempló un ministro sectorial del medio ambiente, sino la integración de todos los ministros en cuyos sectores se insertan aspectos del medio ambiente. En esta conformación, el Ministro Secretario General de la Presidencia, por sus competencias y su rol en la estructura del gobierno, no asociado a ningún sector específico, resultó ser el Secretario de Estado más adecuado para presidir el Consejo.

Entregar la presidencia del Consejo Directivo de CONAMA al Ministro Secretario General de la Presidencia también responde a la gran innovación estructural e institucional que entonces representó la creación de este organismo, cuyas competencias serían transversales y afectarían a múltiples sectores. Se estimó conveniente que la presidencia quedara radicada en un ministro cuya responsabilidad

no está asociada a un ámbito del quehacer del gobierno, sino a la marcha global de éste.

4. La evaluación ambiental efectuada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

La institucionalidad ambiental creada en 1994 no sólo ha funcionado, sino que ha logrado superar las principales dificultades que -se previó- enfrentaría, al tener que integrar y coordinar a una multiplicidad de organismos y sectores.

No obstante, también es cierto que la gestión ambiental desarrollada por la Comisión Nacional del Medio Ambiente no ha estado exenta de problemas e insuficiencias. De ello se tomó conciencia hace algún tiempo, desarrollándose varias iniciativas gubernamentales para la evaluación del desempeño ambiental y la identificación de las medidas correctivas que se requieren.

En tal contexto, Chile, a través de la CEPAL, se sometió a un programa de evaluación ambiental desarrollado en conjunto por dicho organismo y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. Esta instancia internacional es un foro en el que los gobiernos de 30 países democráticos colaboran para abordar los desafíos económicos, sociales y ambientales de la globalización.

Para evaluar el desempeño ambiental, la OCDE toma en cuenta el grado de cumplimiento de los objetivos nacionales y los compromisos internacionales. Para situar la evaluación del desempeño ambiental en su contexto, se consideran además los registros históricos ambientales, la situación actual del medio ambiente, la dotación física de recursos naturales del país, su situación económica y sus tendencias demográficas.

El Grupo de trabajo sobre desempeño ambiental de la OCDE llevó a cabo la evaluación de Chile en su reunión de los días 24 al 26 de enero del 2005. Sus conclusiones y recomendaciones fueron aprobadas por representantes de los países miembros de la OCDE y de Chile.

En una de sus conclusiones, el informe consigna que "Durante el período de

evaluación (1990-2004), Chile fortaleció sus instituciones ambientales, en especial con la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente de 1994, en virtud de la cual se creó la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA)". Agrega que "en ciertos temas aún habrá un largo trecho por recorrer hasta alcanzar la convergencia ambiental con la mayoría de los países de la OCDE, será necesario fortalecer y ampliar considerablemente las instituciones ambientales".

Una de las recomendaciones concretas formuladas por la OCDE en el referido informe, consiste en "Eliminar los vacíos institucionales en el modelo de coordinación sectorial". Precisa que el modelo de coordinación sectorial adoptado por Chile "puede funcionar tan bien como cualquier otro, siempre que todos los intereses estén representados y bien equilibrados", pero que "en la práctica actual este modelo no toma en cuenta suficientemente que la protección de la naturaleza y la diversidad biológica van más allá de la gestión sustentable de los recursos naturales comerciables por parte de los organismos sectoriales que supervisan la agricultura, silvicultura, pesca, acuicultura, entre otros".

En virtud de lo anterior, el informe postula que "Una entidad dedicada a la protección de la naturaleza constituida al amparo de una ley de protección de la naturaleza completa y única (...) tendría más probabilidades de éxito que la estructura actual, con sus vacíos y transposiciones", agregando que esa entidad "mantendría la coherencia con el modelo de coordinación y llenaría el vacío de la estructura actual: tendría su asiento en el directorio de la CONAMA junto con los organismos actuales y constituiría una voz clara dentro del gobierno a favor de la naturaleza y la diversidad biológica".

II. FUNDAMENTOS DEL PROYECTO.

Después de una década de vigencia de la Ley N° 19.300, en otro estadio de desarrollo y con nuevos y cada vez más exigentes desafíos ambientales, debemos avanzar hacia una institucionalidad fortalecida y capaz de generar e impulsar las políticas y

estrategias que nos permitan alcanzar los estándares de protección y sostenibilidad ambiental que distinguen a las sociedades desarrolladas.

En tal sentido, el programa del gobierno que presido incluye un conjunto de medidas que, progresivamente, nos permitirán instaurar una institucionalidad que responda a este nuevo desafío.

Hemos señalado que llegó el momento de una nueva política ambiental, mucho más exigente y moderna, basada en el concepto de desarrollo sustentable, de manera de compatibilizar crecimiento económico, protección de la naturaleza y equidad social.

También hemos consignado que esta nueva política ambiental requiere una institucionalidad a tono con los tiempos; una institución pública que tenga la debida autonomía, recursos y jerarquía política para llevar adelante esta tarea.

Para tal efecto, propusimos como primera medida, que la Comisión Nacional del Medio Ambiente cuente con un Presidente con rango de ministro, para potenciar sus labores de planificación y regulación ambiental. Ello, con miras a que, en una segunda etapa, CONAMA se convierta en un ministerio.

Paralelamente, nos hemos propuesto crear una Superintendencia Ambiental, centrada en las funciones fiscalizadoras y sancionatorias, para garantizar que las normas ambientales se cumplan.

El proyecto de ley que se somete a vuestra consideración tiene, entonces, como fundamento, la necesidad de avanzar hacia una institucionalidad ambiental renovada y de mayor estatura, dotada de una autoridad superior con la competencia y jerarquía necesarias para conducir la política ambiental que queremos desarrollar para el futuro.

Con esta iniciativa se busca escalar un peldaño hacia la creación de un ministerio del medio ambiente, que asumiremos en una etapa posterior, pero próxima, precisamente con la colaboración y dedicación que un Presidente de la CONAMA con rango de Ministro

de Estado, podrá prestar a la consecución de esa y otras metas que el Gobierno se ha planteado.

Con la instauración de un Presidente de la CONAMA con rango de ministro de Estado, lograremos resolver varias insuficiencias que nuestra actual institucionalidad acusa.

En primer término, contaremos con una autoridad ambiental equivalente a un ministro de Estado, que actuará como colaborador directo de la Presidenta de la República en el diseño y gestión de la política ambiental.

En segundo lugar, tendremos una autoridad ambiental cuya responsabilidad técnica y política será concreta y específica, superando las críticas que se han formulado al actual modelo, por la el doble rol que corresponde al Ministro Secretario General de la Presidencia como Presidente del Consejo Directivo de CONAMA y como ministro del equipo político de gobierno.

En tercer lugar, instalaremos a un interlocutor válido y con responsabilidades políticas e institucionales propias, frente a los demás ministros sectoriales.

En cuarto lugar, conseguiremos que la CONAMA se relacione directamente con la Presidenta de la República, a través de su Ministro Presidente, y no por intermedio de otro ministerio como ocurre actualmente.

III. EL NUEVO DISEÑO SIGUE A LOS ACTUALMENTE EXISTENTE EN INSTITUCIONES QUE TIENEN UNA AUTORIDAD CON RANGO DE MINISTRO DE ESTADO.

Nuestro sistema administrativo contempla sólo tres instituciones en que la autoridad superior tiene rango de Ministro.

En primer lugar, se encuentra el Servicio Nacional de la Mujer, regulado por la Ley N° 19.023. Este organismo es un servicio público a cuya cabeza se encuentra un Director, quien tiene el rango de Ministro de Estado.

En segundo lugar, se encuentra la Comisión Nacional de Energía, normada por el D.L. N° 2.224. Esta Comisión es un servicio público

descentralizado, que tiene dos órganos fundamentales. De un lado, está el Consejo Directivo. Este es un organismo colegiado integrado por un representante del Presidente de la República, por el Ministro de Minería, por el Ministro de Economía, por el Ministro de Hacienda, por el Ministro de Defensa, por el Ministro de Mideplan y por el Ministro Secretario General de la Presidencia. Del otro, está el Secretario Ejecutivo. Al Consejo le corresponde la dirección superior de la Comisión; en cambio, al Secretario Ejecutivo le corresponde su administración y su representación legal, judicial y extrajudicial. Al miembro nombrado por el Presidente de la República le corresponde la Presidencia de la Comisión Nacional de Energía, y tiene el rango de Ministro de Estado.

Finalmente, está el Consejo Nacional de la Cultura y de las Artes, servicio público descentralizado, regido por la Ley N° 19.891. El Consejo Nacional tiene órganos que aquí interesa destacar. Por un lado, el directorio. Este es un órgano colegiado compuesto por once personas. Sus miembros son designados de distinta forma. Así, unos los eligen sus pares (por ejemplo, quienes hayan recibido un premio nacional, eligen entre ellos a un miembro del directorio); otros, lo integran por ocupar determinados cargos, como el Ministro de Educación y el Ministro de Relaciones Exteriores; otros son designados por el Presidente de la República libremente o de ciertas categorías de sujetos. Por otro lado, se encuentra el Subdirector Nacional. El Presidente del Consejo es una persona designada por el Presidente de la República, es el jefe superior del servicio, y tiene rango de Ministro de Estado. El Subdirector Nacional, en cambio, es designado por el Presidente del Consejo y le corresponde la supervisión de las unidades administrativas del servicio.

Como se observa, los tres organismos señalados tienen en común con la CONAMA el hecho de ser servicios descentralizados. También, el de relacionarse con el Gobierno a través de un Ministerio. Así, la CNE se relaciona a través del Ministerio de Minería; y el Sernam a través de Mideplan. Por su parte, el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes se relaciona directamente con el Presidente de la República, aunque para efectos administrativos lo hace a través del Ministerio de Educación.

Sin embargo, de estos tres organismos, los que más se asemejan por su estructura interna a la CONAMA, son la CNE y el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. Ambos organismos tienen órganos colegiados en su seno, encargados de la dirección superior del organismo, tal como la CONAMA tiene al Consejo de Ministros. Además, tienen un órgano interno encargado de la administración, equivalente a la dirección ejecutiva de la CONAMA.

Por eso se ha tomado como referente a estos dos órganos en el diseño del presente proyecto de ley.

IV. CONTENIDO DEL PROYECTO.

El proyecto que sometemos a vuestra consideración podemos sintetizarlo de la siguiente manera.

1. Creación del cargo Ministro Presidente de la CONAMA.

En primer lugar, se crea el cargo de Ministro Presidente de la CONAMA.

El Ministro Presidente se define como un funcionario de la exclusiva confianza del Presidente de la República, responsable de la gestión de la CONAMA ante él, y se le confiere el rango de Ministro de Estado.

Orgánicamente, lo anterior implica la creación de un nuevo cargo en la planta directiva de CONAMA, al que se le asigna el grado y jerarquía propia de un Ministro de Estado. También se le entrega la remuneración propia de éste.

La Dirección Ejecutiva de la CONAMA sigue con todas sus actuales funciones y potestades. Con ello, se busca evitar toda invasión mayor en la operatoria de la Comisión, con excepción de la creación del cargo de Ministro Presidente.

2. Integración del Consejo Directivo de CONAMA.

En segundo lugar, el Ministro Presidente de la CONAMA pasa a integrar y presidir el Consejo Directivo de la CONAMA, y el ministro

Secretario General de la Presidencia pasa a ser un miembro más de dicho Consejo.

3. Funciones del Ministro Presidente.

En tercer lugar, se asignan al nuevo ministro la función del presidir el órgano colegiado superior de la CONAMA, en el que radican las competencias regulatorias y normativas de la institución. Su rol es colaborar con el Presidente de la República en la gestión de las políticas ambientales y por lo mismo responde ante él de la gestión de la CONAMA.

4. Relaciones de la CONAMA con el Gobierno.

Por otra parte, al crearse el cargo de Presidente de la CONAMA con rango de Ministro, no resulta procedente que siga relacionándose con el Presidente de la República a través de un Ministerio, sino que deberá relacionarse con el Gobierno directamente por intermedio del propio Ministro Presidente, tal como sucede con el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.

Sin perjuicio de ello, se mantiene la vinculación de CONAMA al Ministerio Secretaría General de la Presidencia para efectos administrativos, toda vez que el Ministro Presidente de CONAMA no contará con una cartera propia sino únicamente con un servicio público. Lo mismo sucede con el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.

En mérito de lo expuesto, someto a vuestra consideración el siguiente

P R O Y E C T O D E L E Y:

“Artículo 1º.- Introdúcense las siguientes modificaciones a la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente:

1.- En el artículo 69:

a) Sustitúyese en el inciso primero, la frase “sometido a la supervigilancia del Presidente de la

República a través del Ministerio Secretaría General de la Presidencia", por la siguiente: "que se relacionará directamente con el Presidente de la República".

b) Agrégase al inciso primero, la siguiente oración final:

"Sin perjuicio de esta relación, todos aquellos actos administrativos de la Comisión en los que, según las leyes, se exija la intervención de un Ministerio, deberán realizarse a través del Ministerio Secretaría General de la Presidencia."

c) Intercálase en el inciso final, a continuación de la expresión "Consejo Directivo," la expresión "el Ministro Presidente de la Comisión Nacional del Medio Ambiente,".

2.- En el inciso primero del artículo 71:

a) Reemplázase la expresión "el Ministro Secretario General de la Presidencia, quien lo presidirá con el título de Presidente de la Comisión Nacional del Medio Ambiente", por la siguiente:

"el Presidente de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, quien lo presidirá".

b) Intercálase, a continuación de la expresión "y por los Ministros" la frase "Secretario General de la Presidencia, y".

3.- Intercálase, a continuación del artículo 74, el siguiente Párrafo 3°, pasando los actuales Párrafos 3° al 6° del Título Final, a ser Párrafos 4° al 7°, respectivamente:

"Párrafo 3°

Del Presidente de la Comisión Nacional del Medio Ambiente

Artículo 74 bis. El Presidente de la Comisión Nacional del Medio Ambiente será funcionario de la exclusiva confianza del Presidente de la República, responderá directamente ante él de la gestión de la Comisión, y tendrá el rango de Ministro de Estado."

4.- En el artículo 88, créase e incorpórase a la planta de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, el siguiente cargo:

"Plantas/Cargos	Grados E.U.S.	Número de cargos
Presidente de la Comisión Nacional del Medio Ambiente	1 B	1".

Artículo 2°.- Agrégase al inciso segundo del artículo 1° de la Ley N° 19.863, la siguiente letra h) nueva:

“h) Presidente de la Comisión Nacional del Medio Ambiente: 135% de dichas remuneraciones.”.

Artículo 3°.- El Presidente de la República designará al Presidente de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, dentro del plazo de 30 días, contados desde la publicación en el Diario Oficial de la presente ley.

La presente ley entrará en vigencia a contar de la designación del Presidente de la Comisión Nacional del Medio Ambiente.

Artículo 4°.- El mayor gasto que implique la aplicación de esta ley, para el presente año, se financiará con cargo al presupuesto de la Comisión Nacional del Medio Ambiente y en lo que no alcanzare, con cargo a aquellos recursos que se consulten en la Partida Presupuestaria Tesoro Público.”.

Dios guarde a V.E.,

MICHELLE BACHELET JERIA
Presidenta de la República

PAULINA VELOSO VALENZUELA
Ministra Secretaria General de la Presidencia

ANDRÉS VELASCO BRAÑES
Ministro de Hacienda