



221

OF. ORD. N° 48 /2017.-

ANT.: No tiene.

MAT.: Observaciones Reglamento que Regula el Movimiento Transfronterizo de Residuos.

SANTIAGO, 06 ENE 2017

A : PABLO BADENIER MARTÍNEZ  
MINISTRO DEL MEDIO AMBIENTE

DE: CRISTIAN FRANZ THORUD  
SUPERINTENDENTE DEL MEDIO AMBIENTE

Junto con saludarlo cordialmente, tengo el agrado de dirigirme a Ud. para hacerle llegar las observaciones de la Superintendencia del Medio Ambiente al Proyecto de Reglamento que Regula el Movimiento Transfronterizo de Residuos, teniendo presente que dicho Reglamento se encuentra actualmente en proceso de consulta ciudadana, el cual se dio inicio el día 02 de diciembre del 2016, por un plazo de 30 días corridos. En especial, dichas observaciones se realizarán de acuerdo a lo establecido en la Ley 20.920, que establece el Marco para la Gestión de Residuos, Responsabilidad Extendida del Productor y Fomento al Reciclaje (en adelante, LREP).

**En cuanto a las funciones que le corresponden ejercer a la Superintendencia del Medio Ambiente en el ámbito de este Reglamento**

Tal como es de su conocimiento, la manera de intervenir que tiene esta Superintendencia en dicha materia tiene su origen en lo señalado en la letra d) del inciso tercero del art. 39 LREP, el cual establece que "corresponderá a la Superintendencia sancionar las siguientes infracciones de conformidad a lo establecido en el Párrafo 3° del Título III de su ley orgánica: [...] d) No cumplir con lo dispuesto en el artículo 8°".

Por su parte, el artículo 8 de la LREP establece lo siguiente:

**Artículo 8°.- Obligaciones de los importadores y exportadores de residuos.** Los importadores y exportadores de residuos se regirán por lo dispuesto en el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación, y por las demás normas legales y reglamentarias que regulen la materia.



*Se prohíbe la importación de residuos peligrosos para su eliminación. La importación de residuos peligrosos para su valorización sólo será autorizada si se acredita ante el Ministerio del Medio Ambiente que aquella será efectuada por gestores autorizados que cuenten con una resolución de Calificación Ambiental que los habilite para tal efecto.*

*Mediante decreto supremo, expedido por el Ministerio y firmado además por el Ministro de Salud, se establecerán los requisitos, exigencias y procedimientos para la autorización de importación, exportación y tránsito de residuos, el que deberá incluir la regulación de las garantías asociadas.*

*Cuando la autoridad correspondiente advierta que un importador o exportador no cuenta con la autorización señalada en el inciso precedente, el Ministerio podrá adoptar las medidas necesarias para el adecuado manejo de los residuos, a costa del infractor, debiendo siempre manejar los residuos de manera que garantice la protección del medio ambiente y la salud de las personas.*

*El Ministerio estará facultado para denegar fundadamente las autorizaciones de importación y exportación, cuando existan antecedentes de que los residuos no serán sometidos a un manejo ambientalmente racional.*

*Todo importador y exportador de residuos deberá informar, al menos, el tipo de residuo, cantidad, origen, tratamiento aplicado, incluyendo el destino de los residuos generados, cuando corresponda, a través del Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes.*

Como se observa en la norma antes transcrita, el artículo 8 de la LREP no resulta del todo claro para identificar la infracción cuyo conocimiento se ha asignado a esta Superintendencia, de acuerdo a lo establecido en el artículo 39 de la misma ley. En este sentido consideramos que, para lograr un control efectivo al momento de implementarse el Convenio de Basilea y el Reglamento que Regula el Movimiento Transfronterizo de Residuos, es fundamental determinar claramente los roles que cumplirán no sólo los diversos organismos sectoriales involucrados en esta ley, sino también esta Superintendencia, a fin de evitar posibles problemas de competencia y de interpretación.

No obstante lo anterior, se observa que el reglamento, en su artículo 51, contempla una norma de alcance bastante extenso, pues establece que "*cualquier contravención a las obligaciones y prohibiciones establecidas en el presente reglamento constituirán infracciones según lo señalado en el artículo 39 de la ley 20.920*". Sin duda, la amplitud de la redacción de este artículo puede generar conflictos de competencia entre esta Superintendencia y otros organismos sectoriales, lo que en definitiva puede terminar por afectar la correcta aplicación del contenido de este reglamento.

Un ejemplo de ello es el artículo 9°, el cual prohíbe la mezcla de residuos desde el inicio del movimiento transfronterizo hasta la recepción en una instalación de valorización o eliminación. Sin embargo, el mencionado artículo no señala qué organismo sectorial estará encargado de fiscalizar para que la conducta descrita no sea realizada y, en caso de contravención, sancionarla. Si nos remitimos al artículo 51

antes citado, la facultad de sancionar la infracción relativa a la mezcla de residuos debiese corresponder a esta Superintendencia, no obstante el hecho de que dicha conducta ilícita puede haber sido realizada durante todo el proceso de movimiento de residuos, e incluso antes de ingresar al país, si tenemos en consideración la definición dada por el numeral 11) del artículo 2° respecto al término "movimiento transfronterizo".

Con el objeto de evitar aquello, consideramos útil observar que, según nuestra consideración, las infracciones que le debiesen corresponder conocer a esta Superintendencia, de acuerdo a lo establecido en el artículo 39 LREP, dicen relación a las siguientes hipótesis:

- Infracción a deberes de registro de información asociada al movimiento transfronterizo de residuos.
- Infracción a deberes de remisión de información completa y fidedigna al Ministerio del Medio Ambiente por medio del Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes.
- El movimiento transfronterizo de residuos sin cumplir con los procedimientos de control a cargo del Ministerio del Medio Ambiente.

Esta especificación de las infracciones que son competencia de esta Superintendencia vendría a reforzar la regulación ya existente en materia de gestión de residuos, sin perjuicio que resulte imprescindible que las autorizaciones que se otorguen a los gestores consideren las exigencias derivadas de la implementación del Convenio de Basilea y, de este modo, queden sujetas al control del organismo competente para fiscalizar dicha autorización.

Cabe señalar que, en la práctica, la intervención de esta Superintendencia en el ámbito de la LREP se encontrará motivada por una denuncia de un organismo público respecto de un sujeto responsable que ya ha sido identificado: el Ministerio del Medio Ambiente, en el caso de una infracción al deber de reportar al Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes, y un organismo sectorial, en el caso de las infracciones a los deberes de registro de información y de movimiento transfronterizo ilícito.

El hecho que el rol de ente sancionador que cumple esta Superintendencia en materia de movimiento transfronterizo de residuos –establecido, como ya se ha señalado, en el artículo 8° de la LREP- haya sido otorgado en los términos genéricos del artículo 39 de la misma ley, significa que la tarea de delimitar de manera precisa las atribuciones que deberá desempeñar este organismo en la práctica corresponderá al referido reglamento. Con ello, consideramos que no sólo se evitarán posibles nuevos

conflictos de competencia con otras autoridades sectoriales, sino también permitirá la aplicación eficaz del referido reglamento y el adecuado cumplimiento de la LREP.

Por tanto, recomendamos que el artículo 51 del reglamento disponga lo siguiente:

*“Artículo 51.- Contravenciones al presente reglamento. El tráfico ilícito, así como la contravención a los deberes de registro de información asociada al movimiento transfronterizo de residuos y de remisión de información completa y fidedigna al Ministerio del Medio Ambiente por medio del Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes, constituirán infracciones según lo señalado en el artículo 39 de la ley 20.920.”*

### **En cuanto a la calidad de infractor en el artículo 47 del Reglamento**

Esta Superintendencia observa que el reglamento, en su artículo 47 inciso 1°, reconoce la existencia de un “infractor”, específicamente a propósito de las medidas que podrá adoptar el Ministerio del Medio Ambiente en aquellos casos donde se advierta que un movimiento transfronterizo pueda incumplir las disposiciones contenidas en el mismo reglamento o en la normativa vigente.

La utilización del término “infractor” supone dos cosas: por un lado, que se ha podido demostrar que una persona –ya sea natural o jurídica- plenamente individualizada o identificada ha realizado una conducta que contraviene lo estipulado en la ley. Por el otro, admite la existencia de una infracción y la tramitación previa de un procedimiento sancionatorio.

Respecto al primer punto mencionado, esto es, a la carga jurídica que tiene asociada el término “infractor”, consideramos que la actual redacción del artículo 47 inciso 1° puede generar cierto grado de incerteza. Esto, pues el mencionado inciso establece que será el infractor –esto es, una persona respecto de la cual se ha demostrado que ha cometido una conducta ilícita, y por tanto sancionable- es quien deberá hacerse cargo de las medidas correctivas que haya dispuesto el Ministerio del Medio Ambiente cuando se “*advierta que un movimiento transfronterizo pueda incumplir las disposiciones del presente reglamento o normativa vigente*” (el destacado es nuestro).

De lo transcrito se podría desprender que se estaría juzgando a una persona como infractor, obligándola a hacerse cargo de las medidas adoptadas por el Ministerio, aun cuando no exista certeza acerca de si la conducta realizada ha sido o no contraria a las disposiciones establecidas en el reglamento o la ley.

Respecto al segundo punto mencionado, esto es, a la existencia de una infracción y la tramitación previa de un procedimiento sancionatorio, cabe recordar que un

procedimiento sancionatorio en caso de tráfico ilícito de residuos puede iniciarse ante esta Superintendencia mediante la denuncia de los hechos, ya sea por un organismo sectorial o el Ministerio del Medio Ambiente. Habiéndose dado trámite a dicha denuncia de acuerdo a sus atribuciones legales, la Superintendencia podrá formular cargos en contra del infractor, quien tiene la posibilidad de presentar descargos o un programa de cumplimiento. En este último caso, cumplido satisfactoriamente, se pone término al procedimiento sancionatorio.

La tramitación de dicho procedimiento sancionatorio establece una serie de plazos a cumplir, lo que en definitiva puede significar que el Ministerio del Medio Ambiente se vea imposibilitado de tomar, de manera expedita, las medidas correctivas que estime pertinentes para el adecuado manejo de los residuos que han sido –o están siendo– trasladados, tal como lo señala el artículo 47.

Teniendo a la vista lo anteriormente desarrollado, es que esta Superintendencia considera que, en virtud de la redacción del presente artículo 47, se evite la utilización del término “infractor”, debido a las dificultades que pueden generarse tanto desde el punto de vista legal como práctico para la correcta aplicación del reglamento y la normativa vigente en la práctica. En este sentido, proponemos sustituir dicho término por el de “presunto infractor”.

Sin otro particular, le saluda atentamente,



★ SUPERINTENDENCIA DEL MEDIO AMBIENTE ★  
SUPERINTENDENTE  
CRISTIAN FRANZ THORUD  
SUPERINTENDENTE DEL MEDIO AMBIENTE  
GOBIERNO DE CHILE



DHE/ODLF/GAF.

**Distribución:**

- Pablo Badener Martínez, Ministro del Ministerio del Medio Ambiente, con domicilio en San Martín N° 73, comuna de Santiago.

**C.C.:**

- División Jurídica, Ministerio del Medio Ambiente.
- Gabinete, Superintendencia del Medio Ambiente.
- Fiscalía, Superintendencia del Medio Ambiente.