



## Carta N° 232680

**ANT.:** (1) Oficio Folio N° E351722, de fecha 01 de junio de 2023, de la I Contraloría Regional Metropolitana de Santiago; (2) OF. ORD. N° 232486, de 23 de junio de 2023, del Ministerio del Medio Ambiente; y, (3) Oficio Folio N° E361401, de fecha 28 de junio de 2023, de la I Contraloría Regional Metropolitana de Santiago.

**MAT.:** Responde lo que indica.

**Santiago, 05 JUL 2023**

**Señor  
Pablo Rubio Gadaleta  
Presente**

De mi consideración:

Junto con saludar, como es de su conocimiento, se ha recibido el Oficio del ANT. (1), mediante el cual la I Contraloría Regional Metropolitana de Santiago remite al Ministerio del Medio Ambiente (en adelante, "Ministerio" o "MMA") la presentación formulada por Ud. ante esta Subsecretaría, para obtener un pronunciamiento jurídico con respecto al sentido y alcance que debe darse a la locución "*componente fundamental*", contenida en el artículo 2° letra b) de la Ley N° 21.100, que "Prohíbe la entrega de bolsas plásticas de comercio en todo el territorio nacional" (en adelante, "Ley N° 21.100"); solicitando remitir copia de la respuesta entregada a Ud. en el plazo de 15 días hábiles administrativos.

En este contexto, mediante el Oficio del ANT. (2), este Ministerio solicitó prórroga al órgano contralor para dar una respuesta. Dicha solicitud fue respondida mediante el Oficio indicado en el ANT. (3), mediante el cual la Contraloría Regional concedió una prórroga de cinco días para dar cumplimiento a lo ordenado mediante el Oficio previamente indicado.

Al respecto, podemos informar lo siguiente:

I. **Antecedentes**

Como es de su conocimiento, con fecha 8 de mayo de 2023, Ud. ingresó la Consulta N° 1-2023-OC-658, mediante el Sistema de Gestión de Solicitudes Ciudadanas del MMA, requiriendo aclarar las siguientes consultas:

*“Estimados. Junto con saludar, me comunico para consultar aspectos de la Ley 21.100:*

*1 -Actualmente se comercializa en el retail una bolsa de Polietileno (PE), la cual tiene en su composición (mezcla) PE verde de caña de azúcar en un 75% y PE de origen fósil en un 25%. Esta bolsa al ser de PE se desintegra en el medio ambiente en 400 años. El PE verde no es biodegradable, ni compostable ¿la bolsa descrita anteriormente de PE cumple con la ley 21.100.*

*2- Por favor es posible que me compartan una copia de la consulta y respuesta realizada durante el 2018 respecto a esta misma Ley. La respuesta está registrada en el sistema de gestión de solicitudes con el N°1-2018-RM-605 (adjunto documento con la respuesta). Necesito gestionar el original.*

*3- La ley 21.100 prohíbe que las bolsas de comercio (retail/ecommerce/tiendas/etc) tengan como componente fundamental polímeros de origen fósil. Dicho esto ¿Cuándo un componente es fundamental a efectos de la ley? Muchas gracias por su tiempo, saludos” (subrayado agregado).*

Posteriormente, con fecha 22 de mayo de 2023, este Ministerio dio respuesta, indicando que no cuenta con la facultad de interpretar administrativamente la Ley N° 21.100, y que, por tanto, *“el único organismo que puede dar respuesta definitiva a sus consultas 1 y 3, es la Contraloría General de la República”.*

Considerando lo anterior, mediante Oficio Ordinario N° 231936, de 22 de mayo de 2023, este Ministerio remitió su consulta al órgano contralor, indicando lo siguiente: *“...considerando que la materia consultada es de la competencia legal de vuestra institución, solicito que tenga a bien tomar conocimiento de esta presentación y brindar una respuesta directa a la persona interesada” (subrayado agregado).*

En razón de lo precedentemente expuesto, mediante el Oficio del ANT. (1), se pronunció sobre el Oficio Ordinario N° 231936, de 22 de mayo de 2023 de este Ministerio, en virtud del cual le fue remitida su presentación.

En particular, el referido Oficio señala: *“Sobre el particular, y junto con tomar conocimiento de los antecedentes remitidos, cumple con hacer presente a esa subsecretaría que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 70, letra o), inciso primero, de la ley N° 19.300, es atribución del Ministerio del Medio Ambiente “interpretar administrativamente las normas de calidad ambiental y de emisión, los planes de prevención y/o de descontaminación, previo informe del o los organismos con competencia en la materia específica y la Superintendencia del Medio Ambiente”, en los términos que describen, a continuación, los incisos segundo y tercero de esa misma disposición” (subrayado agregado).*

Seguidamente, agrega que: *“Por consiguiente, y dado que el objeto de que trata el requerimiento en estudio se encuentra en el ámbito de atribuciones de la Subsecretaría del Medio Ambiente, cumple esta oficina regional de fiscalización con restituirle los antecedentes de la referencia, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 14, inciso segundo, de la ley N° 19.880, a fin de que brinde una respuesta directa y fundada al recurrente en torno a la problemática planteada”* (subrayado agregado).

En este contexto, concluye indicando que, *“frente al requerimiento efectuado, al aludido organismo, en cuanto órgano integrante de la Administración del Estado, le corresponde atenderla con la debida prontitud, adoptando una determinación sobre el particular, y comunicándole tal decisión, siendo pertinente, además, que sus actuaciones se ciñan a los principios de celeridad y economía procedimental consagrados en los artículos 7° y 9° de la precitada Ley N° 19.880”, debiendo remitir copia de esa respuesta a este órgano contralor “dentro del plazo de 15 días hábiles administrativos, contado desde la notificación del presente oficio”.*

## **II. Competencias del Ministerio del Medio Ambiente para interpretar administrativamente**

En relación con lo anterior, cabe hacer presente que, de acuerdo con el artículo 69 de la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente (en adelante, “Ley N° 19.300”), este Ministerio es la *“Secretaría de Estado encargada de colaborar con el Presidente de la República en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia ambiental, así como en la protección y conservación de la diversidad biológica y de los recursos naturales renovables e hídricos, promoviendo el desarrollo sustentable, la integridad de la política ambiental y su regulación normativa”.*

En concordancia con lo anterior, el artículo 70 de la citada Ley N° 19.300, establece en forma específica las funciones y atribuciones que le corresponden a este Ministerio, todas de carácter programático y normativo. En particular, el artículo 70 letra o) indica que corresponderá especialmente al Ministerio:

*“Interpretar administrativamente las normas de calidad ambiental y de emisión, los planes de prevención y/o de descontaminación, previo informe del o los organismos con competencia en la materia específica y la Superintendencia del Medio Ambiente. El Ministerio del Medio Ambiente podrá requerir a los jefes de los servicios y organismos con competencias en materia ambiental, informes sobre los criterios*

*utilizados por el respectivo organismo sectorial en la aplicación de las normas y planes señalados en el inciso anterior, así como de las dudas o dificultades de interpretación que se hubieren suscitado y de las desviaciones o distorsiones que se hubieren detectado.*

*El Ministerio podrá, además, uniformar los criterios de aplicación y aclarará el sentido y alcance de las normas de calidad ambiental y de emisión, cuando observe discrepancias o errores de interpretación” (subrayado agregado).*

Adicionalmente, cabe agregar que el Ministerio cuenta con facultades para interpretar administrativamente los decretos de metas asociados a la implementación de la Ley N° 20.920 –que Establece Marco para la Gestión de Residuos, la Responsabilidad Extendida del Productor y Fomento al Reciclaje (en adelante, “Ley N° 20.920”). En efecto, su artículo 18 establece que: “*corresponderá al Ministerio interpretar administrativamente las disposiciones contenidas en los decretos supremos que establezcan metas y otras obligaciones asociadas*”.

Como es posible advertir de lo anteriormente expuesto, el Ministerio se encuentra facultado para interpretar administrativamente los siguientes instrumentos: (i) normas de calidad y de emisión; (ii) planes de prevención y/o descontaminación; y, (iii) los decretos supremos que establezcan metas y otras obligaciones, asociados a la Ley N° 20.920.

### **III. Opinión del Ministerio**

Sin perjuicio de lo anterior, y pese a no contar con competencias para interpretar la Ley N° 21.100, este Ministerio estima que el objetivo detrás de la referida ley ha sido el de excluir de la entrega por parte de los establecimientos de comercio de toda bolsa plástica elaborada con polímeros producidos a partir del petróleo.

En efecto, de una revisión de la Historia de la Ley, es posible advertir que, la moción parlamentaria que dio inicio al trámite legislativo, que originalmente se encontraba restringida a la Patagonia Chilena, contemplaba como propósito “*la disminución paulatina del uso de las bolsas no biodegradables, hasta su total reemplazo por otras hechas de materiales biodegradables que no afecten el medio ambiente y, en consecuencia, la calidad de vida de la población y los recursos naturales de la Patagonia*”<sup>1</sup>.

Lo anterior, fundándose en la necesidad de prevenir la generación de residuos generados a partir del uso de bolsas de polietileno en el país, en atención a su escasa capacidad de tratamiento<sup>2</sup>. Para ello, dicha moción consideró como técnica legislativa mandar la completa sustitución de “*bolsas de polietileno, polipropileno u otra clase de material no*

---

<sup>1</sup> Véase: Historia de la Ley N° 21.100. 1. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados: 1.1. Moción parlamentaria. Página 4. Disponible en el siguiente enlace: [https://www.bcn.cl/historiadelaLey/fileadmin/file\\_ley/7567/HLD\\_7567\\_37a6259cc0c1dae299a7866489dff0bd.pdf](https://www.bcn.cl/historiadelaLey/fileadmin/file_ley/7567/HLD_7567_37a6259cc0c1dae299a7866489dff0bd.pdf)

<sup>2</sup> En ese sentido, se indicó en la moción parlamentaria que, según cifras proporcionadas por el Ministerio del Medio Ambiente, a la fecha se utilizaban en Chile cerca de 250 millones de bolsas plásticas al mes, de las cuales el 90% terminaría en vertederos,

*biodegradable supermercados, almacenes, tiendas, kioscos y cualquier otro tipo de comercio para la contención y transporte de las mercaderías que expenden a sus clientes*<sup>3</sup> (sic), ordenando su reemplazo por *“aquellas de papel, género o algodón”*<sup>4</sup>.

Por su parte, en el marco del Segundo Trámite Constitucional, instancia en la cual el referido proyecto de ley ya se encontraba en tramitación con su alcance nacional; precisamente en el Informe de la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del H. Senado, fue desestimada la indicación de incorporar un artículo que permitiese a los establecimientos de comercio la entrega de bolsas plásticas biodegradables, bajo el cumplimiento de determinadas exigencias en su composición<sup>5</sup>. Según consta en el texto de la Historia de la Ley, la referida indicación fue desestimada por la Comisión *“toda vez que la prohibición de entrega que regula se extiende a las bolsas biodegradables”*<sup>6</sup>.

A lo anterior, debe añadirse que dicha Comisión también desestimó la indicación de incorporar una aplicación gradual y progresiva de la prohibición de entrega de bolsas plásticas, permitiendo a los establecimientos de comercio la entrega de bolsas plásticas que consideraran en su composición un determinado porcentaje de material reciclado, el cual aumentaría anualmente de forma gradual<sup>7</sup>. En ese sentido, se dejó constancia en el Segundo Informe de la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del Senado que, *“La Comisión notó que el texto aprobado por ella impide la entrega de todo tipo de bolsas plásticas de comercio”*<sup>8</sup> (subrayado agregado).

En ese sentido, también debe tenerse presente que, durante el debate legislativo de la Comisión de Medio Ambiente del Senado, el representante del Área de Gestión de Residuos del Ministerio del Medio Ambiente, señor Pablo Fernandois, indicó que la decisión de extender la prohibición de entrega de bolsas plásticas, incluso a aquellas consideradas como biodegradables, respondía a la inexistencia de un esquema de certificación que permitiera al Ministerio del Medio Ambiente acreditar la condición de biodegradabilidad de

---

<sup>3</sup> Véase: Historia de la Ley N° 21.100. 1. Primer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados: 1.1. Moción parlamentaria. Página 4. Artículo único.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Dicha indicación proponía la incorporación del siguiente articulado: *“Sin perjuicio de lo anterior, se permitirá la entrega de bolsas plásticas biodegradables, entendiéndose por aquellas las que cumplan con la normativa y estándares que se establezcan como norma chilena. Esta norma identificará los tipos de plásticos susceptibles de ser reciclados, incluyendo a aquellos a partir de los cuales se manufacturan dichas bolsas.*

*Para efectos de difusión y educación a la comunidad sobre la reciclabilidad de las bolsas plásticas biodegradables, aquellas que cumplan con dicha normativa, deberán llevar impreso el denominado triángulo Moebius, el que deberá visualizarse en al menos un 30% de una de las caras principales de la bolsa.*

*Además, las bolsas plásticas, deberán contener un porcentaje mínimo de 50% de materiales plásticos reciclados en su manufactura, composición que se determinará según la metodología descrita en el respectivo reglamento”*

<sup>6</sup> Véase: Historia de la Ley N° 21.100. 2. Segundo Trámite Constitucional: Senado: 2.6. Segundo Informe de Comisión de Medio Ambiente. Página 101.

<sup>7</sup> Dicha indicación proponía la existencia de un artículo transitorio del siguiente tenor *“Artículo 3° transitorio. - Para los efectos contemplados en el artículo 1° inciso cuarto de esta ley, en cuanto al porcentaje de material reciclado que deben contener las bolsas plásticas, esta tendrá en el tiempo una aplicación gradual y progresiva de la forma que sigue: a) Un 15% de material reciclado a contar del primer año de aplicación de esta ley. b) Un 25% de material reciclado a contar del tercer año de aplicación de esta ley. c) Un 35% de material reciclado a contar del quinto año de aplicación de esta ley. d) Un 45% de material reciclado, a contar del séptimo año de aplicación de esta ley. e) Un 50% de material reciclado, a contar del décimo año de aplicación de esta ley.”*

<sup>8</sup> Véase: Historia de la Ley N° 21.100. 2. Segundo Trámite Constitucional: Senado: 2.6. Segundo Informe de Comisión de Medio Ambiente. Página 109.

dichas bolsas<sup>9</sup>. Al respecto, indicó también que, de conformidad a los informes técnicos tenidos a la vista en la tramitación del proyecto de ley, Chile carecería de las instalaciones necesarias para garantizar el adecuado manejo de las denominadas bolsas biodegradables.

Dichas consideraciones fueron refrendadas por la otrora Ministra del Medio Ambiente, señora Marcela Cubillos, en la Discusión en Sala del referido proyecto de ley, instancia en la cual se indicó por parte de la Secretaria de Estado que, la decisión de extender la prohibición de entregar bolsas plásticas biodegradables se debía fundamentalmente a dos motivos: por un lado, cumplir con el principio de jerarquía en el manejo de los residuos contemplado en la Ley N° 20.920; y, por otro lado, atender a la ausencia de un proceso de certificación oficial de biodegradabilidad<sup>10</sup>.

Al respecto, se debe tener presente que, la Ley N° 20.920 dispone como uno de los principios que la inspiran, el de “jerarquía en el manejo de los residuos”, que se traduce en un *“orden de preferencia de manejo, que considera como primera alternativa la prevención en la generación de residuos, luego la reutilización, el reciclaje de los mismos o de uno o más de sus componentes y la valorización energética de los residuos, total o parcial, dejando como última alternativa su eliminación, acorde al desarrollo de instrumentos legales, reglamentarios y económicos pertinentes”*<sup>11</sup> (subrayado agregado).

Asimismo, cabe mencionar, que la discusión parlamentaria, da cuenta de que la finalidad detrás de esta regulación tiene por objeto reducir la generación de plásticos, así como los impactos asociados a esta materialidad. En efecto, la Ministra del Medio Ambiente de la época sostuvo: *“Las razones por las que en el gobierno hemos impulsado la prohibición de todas las bolsas plásticas de comercio, sin hacer distinción de las biodegradables, son fundamentalmente dos: primero, la prohibición apunta a cumplir con el primer principio en el manejo de residuos, contemplado en la ley REP, cual es la disminución de residuos y no la búsqueda alternativa. El plástico genera un daño muy grave por contaminación de los océanos, de nuestras costas y de nuestro medio ambiente. Por lo tanto, apuntamos a la disminución del plástico”*<sup>12</sup> (subrayado agregado).

En virtud de las consideraciones previamente expuestas, es dable concluir que, el objetivo de la Ley N° 21.100 fue el de prohibir a los establecimientos de comercio la entrega, a cualquier título, de todo tipo de bolsas elaboradas a partir de plástico, sin atender a consideraciones adicionales tales como su biodegradabilidad o el porcentaje de plástico que consideren en su composición. En efecto, subyace a las consideraciones tenidas a la vista que, el legislador tuvo como intención el prevenir la generación de residuos emanados del uso de bolsas que consideren al plástico como uno de sus componentes, optando por dicha alternativa en desmedro de la reutilización y/o reciclaje de los residuos, atendidas las consideraciones fácticas que se han hecho presentes.

---

<sup>9</sup> Ibid. Página 95.

<sup>10</sup> Véase: Historia de la Ley N° 21.100. 3. Tercer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados: 3.1. Discusión en Sala. Página 154.

<sup>11</sup> Artículo 2° letra d) de la Ley N° 20.920.

<sup>12</sup> Véase: Historia de la Ley N° 21.100. 3. Tercer Trámite Constitucional: Cámara de Diputados: 3.1. Discusión en Sala. Página 153.

Por lo tanto, en opinión de este Ministerio, el vocablo "*componente fundamental*" contenido en la definición del concepto de bolsa plástica establecido en la Ley N° 21.100, engloba dentro de aquel, a cualquier polímero elaborado a partir del petróleo que forme parte de la composición de una bolsa, con prescindencia de su proporción en la mezcla utilizada para la elaboración del producto.

Sin otro particular, se despide atentamente,



**MAXIMILIANO PROAÑO UGALDE**  
SUBSECRETARIO DEL MEDIO AMBIENTE

FB/BRS/CAC/FAC

Distribución:

- Destinatario

C.C:

- Archivo Gabinete Ministra del Medio Ambiente
- Archivo División Jurídica Ministerio del Medio Ambiente
- Archivo Oficina de Partes Ministerio del Medio Ambiente

SGD 8.522/2023

...the ... of ...



...

...

...