

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Santiago, veintiséis de julio de dos mil veintitrés.

VISTOS:

El 24 de febrero de 2021, el abogado señor Álvaro Mendoza Negri, en representación de PSA Chile S.A.; los abogados señores Diego Mendoza Benavente y Roberto Maristany Watt, en representación de la Asociación Nacional Automotriz de Chile y el abogado señor Francisco Urzúa Edwards, en representación de Newco Motor Chile SpA, Comercial Chrysler SpA, SSangyong Motor Chile SpA, Comercial Itala SpA y South Pacific Motor Chile SpA (en adelante, "los reclamantes"), interpusieron una reclamación del artículo 17° N° 11 de la Ley N° 20.600, que crea los Tribunales Ambientales (en adelante, "Ley N° 20.600"), en contra del Decreto Supremo N° 8, de 2019, del Ministerio del Medio Ambiente, que establece metas de recolección y valorización y otras obligaciones asociadas de neumáticos (en adelante, "decreto supremo reclamado", "acto impugnado", "DS N° 8/2019"), dictado por el Presidente de la República y firmado por el Ministerio del Medio Ambiente y el Ministerio de Hacienda (en adelante, "la reclamada").

La reclamación fue admitida a trámite el 5 de marzo de 2021 y se le asignó el Rol R N° 279-2021.

I. Antecedentes de la reclamación

El 1 de junio de 2016, se publicó 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" o "la ley"). Dicha ley tiene por objeto disminuir la generación de residuos y fomentar su reutilización, a través de la instauración de la responsabilidad extendida del productor y otros instrumentos de gestión de residuos, con el fin de proteger la salud de las personas y el medio ambiente.

El Título III de la ley crea el instrumento de gestión ambiental denominado responsabilidad extendida del productor (en



CFD4F1C6-4C48-4FB7-BEE3-BD7724F2D5F9

La validez de este documento puede ser consultada en
www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

adelante también "REP"), que corresponde a "un régimen especial de gestión de residuos, conforme al cual los productores de productos prioritarios son responsables de la organización y financiamiento de la gestión de los residuos de los productos prioritarios que comercialicen en el país", de acuerdo con el artículo 9°. Luego, el artículo 10° de la misma norma, establece que la REP le será aplicable al producto prioritario "neumáticos". Además, señala que un decreto supremo dictado por el Ministerio del Medio Ambiente (en adelante también "MMA") establecerá tanto las metas de recolección como de valorización para dicho instrumento.

El 30 de noviembre de 2017, se publicó el Decreto Supremo N° 8, del MMA, que Aprueba el Reglamento que Regula el Procedimiento de Elaboración de los Decretos Supremos Establecidos en la Ley N° 20.920 (en adelante, "DS N° 8/2017" o "el reglamento"), el cual establece el procedimiento para la dictación de los decretos supremos que establecen instrumentos destinados a prevenir la generación de residuos o promover su valorización, así como el procedimiento para la elaboración de los decretos supremos que establecen metas y otras obligaciones asociadas, de conformidad a la Ley N° 20.920.

El 22 de diciembre de 2017, el MMA dictó la Resolución Exenta N° 1.491, mediante la cual inicia el proceso de elaboración del Decreto Supremo que Establece Metas de Recolección y Valorización y Otras Obligaciones Asociadas de Neumáticos.

El 10 de enero de 2018, el MMA dictó la Resolución Exenta N° 11, mediante la cual convocó a representantes para integrar el Comité Operativo Ampliado que participará en la elaboración del decreto supremo. Dicho Comité está conformado por distintos representantes de órganos públicos, actores privados y de la sociedad civil.

El 28 de septiembre de 2018, la División de Información y Economía Ambiental del MMA, envió a la Oficina de Implementación Legislativa y Economía Circular, el Memorandum N° 153/2018, que contiene el Análisis General de Impacto



CFD4F1C6-4C48-4FB7-BEE3-BD7724F2D5F9

La validez de este documento puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Económico y Social (en adelante, "AGIES") de Anteproyecto de Decreto Supremo.

El 28 de septiembre de 2018, el MMA dictó la Resolución Exenta N° 897, que aprueba el Anteproyecto del Decreto Supremo que Establece Metas de Recolección y Valorización y Otras Obligaciones Asociadas de Neumáticos y lo somete a consulta pública por un plazo de 30 días hábiles.

El 26 de marzo de 2019, sesionó el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático (en adelante también "CMS"), instancia en que los Ministros asistentes se pronunciaron favorablemente respecto de la propuesta de Decreto Supremo.

El 20 de enero de 2021 se publicó en el Diario Oficial el Decreto Supremo N° 8, de 2019, del Ministerio del Medio Ambiente, que Establece Metas de Recolección y Valorización y Otras Obligaciones Asociadas de Neumáticos.

II. Del proceso de reclamación judicial

A fojas 148, los reclamantes interpusieron reclamación judicial ante este Tribunal, fundado en el artículo 17° N° 11 de la Ley N° 20.600, en contra del DS N° 8/2019. En su libelo, solicitan que se declare la ilegalidad del decreto, que se anule y deje sin efecto. En caso de no acogerse la pretensión, solicitan que se adopte cualquier otra medida favorable a los reclamantes o a los intereses de las sociedades importadoras de vehículos y maquinarias nuevas al país, que el Tribunal estime decretar, incluyendo entre dichas medidas la eliminación del inciso segundo del artículo 5° del referido decreto, atendida su manifiesta ilegalidad y arbitrariedad, con el subsecuente perjuicio causado a las partes reclamantes.

A fojas 179, el Tribunal admitió a trámite la reclamación y ordenó informar a la reclamada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29° de la Ley N° 20.600.



CFD4F1C6-4C48-4FB7-BEE3-BD7724F2D5F9

La validez de este documento puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

A fojas 185, la señora Ruth Israel López, Abogada Procuradora Fiscal de Santiago, del Consejo de Defensa del Estado, asumió el patrocinio y representación del Estado-Fisco de Chile. Asimismo, solicitó la ampliación del plazo para informar, el que fue concedido mediante resolución de fojas 186.

A fojas 188, la reclamada evacuó el informe correspondiente, solicitando al Tribunal rechazar el reclamo ambiental en todas sus partes, con expresa condena en costas.

A fojas 220, el Tribunal tuvo por evacuado el informe.

A fojas 239, compareció Nissan Chile SpA, quien solicitó al Tribunal se le tuviera como tercero coadyuvante de los reclamantes.

A fojas 257, el Tribunal accedió a la solicitud de hacerse parte como tercero coadyuvante de los reclamantes.

A fojas 259, se dictó el decreto de autos en relación.

A fojas 260, se fijó la vista de la causa para el día 13 de enero de 2022.

A fojas 262 y 264, las partes solicitaron de mutuo acuerdo la suspensión del procedimiento. El Tribunal accedió a la petición a fojas 263 y 265 respectivamente.

A fojas 267, se fijó nueva fecha de vista de la causa para el martes 6 de diciembre de 2022.

A fojas 273, se dejó constancia que, en la oportunidad fijada al efecto, se efectuó la vista de la causa, en la cual alegaron los abogados señores Zarko Luksic Sandoval por los reclamantes, y Osvaldo Solís Mansilla por la reclamada.



CFD4F1C6-4C48-4FB7-BEE3-BD7724F2D5F9

La validez de este documento puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

A fojas 274, la causa quedó en acuerdo y se designó como redactora de la sentencia a la Ministra señora Daniella Sfeir Pablo.

CONSIDERANDO:

Primero. Los reclamantes alegan que el DS N° 8/2019 es ilegal al consagrar en su artículo 5° que son productores sujetos a la responsabilidad extendida del productor, aquellos que introduzcan neumáticos que forman parte integrante de un vehículo. Por un lado, señalan que ni la ley ni su reglamento consideran a los vehículos como un producto prioritario. Por otro lado, argumentan que la definición de productor prioritario establecida por ley no contempla a los importadores de vehículos. Por ende, afirman que el decreto supremo reclamado no enuncia los motivos por los cuales se incorporó a los importadores de vehículos como sujeto obligado por la REP, incumpliendo con la exigencia establecida en el inciso final del numeral 21 del artículo 3° de la ley. En definitiva, estiman que el decreto supremo reclamado extiende ilegalmente el alcance de la ley a otros sujetos distinto de los importadores de neumáticos, vulnerando el principio de juridicidad.

Asimismo, sostienen que el artículo 21 del decreto es ilegal al establecer metas de recolección diferenciadas por regiones. Precisan que la distribución de las metas debió haberse efectuado sobre la base de consideraciones demográficas, geográficas y de conectividad, tal como lo exige la ley. Por otro lado, arguyen que algunas materias contenidas en el DS N° 8/2019 no fueron conocidas por el CMS, incumpliendo con el procedimiento establecido para la elaboración de los decretos supremos.

Finalmente, los reclamantes manifiestan que el acto impugnado transgrede las garantías constitucionales de igualdad ante la ley y de no discriminación arbitraria, al tratar de la misma manera a los importadores de vehículos y los importadores de neumáticos de reposición, sin considerar que se encuentran en situaciones diferentes. Precisan que el establecimiento de las



CFD4F1C6-4C48-4FB7-BEE3-BD7724F2D5F9

La validez de este documento puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

metas de recolección no tuvo en cuenta que los importadores de neumáticos de reposición generan una mayor cantidad de residuos, exigiéndoles, igualmente, las mismas metas. Por último, alegan que la excepción establecida en el artículo 28 del decreto supremo discrimina en favor de un sector, al excluir a las personas naturales que introduzcan neumáticos en el mercado al amparo de una exención, liberación o franquicia aduanera, del cumplimiento de una de las obligaciones establecidas por la REP.

Segundo. Por su parte, la reclamada sostiene que la ley regula productos prioritarios y no industrias. Informa que, del tenor literal de la ley, la responsabilidad extendida del productor aplica al producto prioritario "neumático", sin distinguir si estos se enajenan como producto aislado o como componente de otro producto. De esta manera, afirma que el artículo 5° del decreto supremo reclamado es legal y ha cumplido con todas las exigencias establecidas en la ley como en el reglamento.

En cuanto al establecimiento de metas diferenciadas por regiones, argumenta que estas se justificaron en la necesidad de asegurar obligaciones de recolección de neumáticos de forma equitativa en todo el país, incentivando la descentralización. Por otro lado, indican que la propuesta de decreto supremo aprobada por el CMS no obliga al Presidente de la República, pudiendo, en virtud de su potestad reglamentaria, incorporar modificaciones al documento. En el presente caso, señalan que las materias introducidas fueron razonables, proporcionales y se sustentaron en el mismo expediente de elaboración del decreto.

Agregan que el decreto no establece discriminaciones arbitrarias, ya que las obligaciones que impone la REP se encuentran asociadas al producto prioritario "neumático", y no a una industria en particular. Afirman que tampoco existe discriminación en relación con el establecimiento de las metas de recolección, ya que estas fueron determinadas sobre la base de la cantidad de neumáticos introducidos en el mercado, y no en función de los residuos generados. Por último, sostienen



CFD4F1C6-4C48-4FB7-BEE3-BD7724F2D5F9

La validez de este documento puede ser consultada en
www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

que la excepción establecida en el artículo 28 de la norma reclamada es necesaria, ya que las personas naturales que importan vehículos para usos particulares al amparo de una exención no tienen la calidad de productor de un producto prioritario.

Tercero. Que, para la resolución de la controversia de autos y a la luz de los antecedentes expuestos por las partes, el desarrollo de esta sentencia comprenderá el examen de las siguientes alegaciones:

I. Eventual vulneración del principio de juridicidad

1. Los vehículos no serían un producto prioritario
2. Los importadores de vehículos no serían productores de un producto prioritario
3. El establecimiento de metas regionales diferenciadas carecerían de fundamentación
4. El decreto supremo reclamado no habría sido objeto de consulta al Consejo de Ministros para la Sustentabilidad en su totalidad.

II. Eventual discriminación a los importadores de vehículos y vulneración del principio de igualdad

I. EVENTUAL VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE JURIDICIDAD

1. Los vehículos no serían un producto prioritario

Cuarto. Al respecto, los reclamantes señalan que los artículos 1, 2, 3 y 10 de la Ley N° 20.920, no consideran como sujetos obligados a los importadores de vehículos y maquinarias nuevas, ya que el producto denominado vehículo o maquinaria nueva no se encuentra en la nómina de los productos prioritarios que establece la Ley N° 20.920 y el DS N° 8/2017. De este modo, agregan que el Ministerio del Medio Ambiente extiende ilegalmente el alcance de la ley a otros sujetos que son distintos a los importadores de neumáticos de reposición.



CFD4F1C6-4C48-4FB7-BEE3-BD7724F2D5F9

La validez de este documento puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

En este sentido, señalan que la definición de productos prioritarios se encuentra taxativamente establecida en el artículo 10° de la Ley N° 20.920, listado del cual el legislador excluyó expresamente a los vehículos y maquinarias nuevas, luego de haberse decidido su eliminación en la discusión parlamentaria. Finalmente, arguyen que el bien importado es un vehículo y no un neumático de reposición. Ejemplifican, refiriéndose a que la partida arancelaria utilizada para "vehículos" es distinta a la partida arancelaria para la importación, comercialización y venta de "neumáticos".

Quinto. La reclamada, a su vez, señala que los neumáticos que forman parte de un vehículo o maquinaria de cualquier tipo son productos prioritarios que se encuentran sujetos a la REP, lo cual encuentra sustento en la ley y en la intención del legislador. En efecto, sostiene que del tenor literal de la Ley N° 20.920, la responsabilidad extendida del productor aplica al producto prioritario sin distinguir si estos se enajenan como producto aislado o como componente de otro producto. Asimismo, explica que los neumáticos fueron incluidos como productos prioritarios en la discusión legislativa, atendido el número de residuos que generan anualmente, las condiciones de peligrosidad asociado a su inflamabilidad y los impactos ambientales que genera su disposición inadecuada.

Precisa que lo señalado precedentemente, responde a variables ambientales y no económicas, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 20 del artículo 3° de la ley. A su vez, da cuenta que originalmente los vehículos tenían la calidad de productos prioritarios, los que fueron excluidos en segundo trámite constitucional con el objetivo de evitar una posible sobrerregulación. Finalmente, respecto a la clasificación aduanera, sostiene que no existe colisión normativa entre el arancel aduanero y la Ley N° 20.920, ya que ésta última no pretende modificar o afectar la clasificación de bienes realizada por el arancel para los efectos de importación de vehículos.



CFD4F1C6-4C48-4FB7-BEE3-BD7724F2D5F9

La validez de este documento puede ser consultada en
www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Sexto. Para resolver la presente alegación, se debe tener presente que la Ley N° 20.920 tiene por objeto instaurar un régimen de responsabilidad extendida del productor con el fin de disminuir la generación de residuos y fomentar su reutilización, reciclaje y valorización, centrando su atención en determinados residuos de productos que se califican como “prioritarios” para estos efectos.

En este contexto, el numeral 20° del artículo 3° de la citada ley, define al producto prioritario como toda *“sustancia u objeto que una vez transformado en residuo, por su volumen, peligrosidad o presencia de recursos aprovechables, queda sujeto a las obligaciones de la responsabilidad extendida del productor”*. A su vez, el artículo 10° establece cuales son los productos prioritarios, señalando que: *“La responsabilidad extendida del productor aplicará a las categorías o subcategorías definidas en los respectivos decretos supremos que establezcan metas y otras obligaciones asociadas, para los siguientes productos prioritarios: a) Aceites lubricantes. b) Aparatos eléctricos y electrónicos. c) Baterías. d) Envases y embalajes. e) Neumáticos. f) Pilas [...]”* (destacado del Tribunal).

Séptimo. Como se puede observar, la ley definió un catálogo de seis clases de productos prioritarios, entre los cuales se encuentran los neumáticos. Sin perjuicio de ello, la misma norma contempla la posibilidad de agregar otros productos prioritarios mediante decreto supremo, al señalar que *“El Ministerio, a través de los decretos supremos referidos, podrá igualmente aplicar la responsabilidad extendida del productor a las categorías y subcategorías de otros productos, los que se entenderán productos prioritarios. Para tal efecto, deberán considerarse los criterios referidos en el inciso anterior [la efectividad del instrumento para la gestión del residuo, su volumen, peligrosidad, potencial de valorización o el carácter de domiciliario o no domiciliario del residuo]”*.



CFD4F1C6-4C48-4FB7-BEE3-BD7724F2D5F9

La validez de este documento puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Octavo. Por su parte, el Reglamento contenido en el DS N° 8/2017, reproduce lo establecido por la ley, al señalar en su artículo 16° que: *“El Ministerio definirá, mediante decreto supremo, las categorías o subcategorías de los siguientes productos prioritarios, a los que se aplicará la responsabilidad extendida del productor: [...] e) Neumáticos [...]”*. Asimismo, reitera la posibilidad de definir categorías y subcategorías de otros productos prioritarios a los que se les aplicará la REP, al consagrar que *“el Ministerio podrá igualmente definir las categorías y subcategorías de otros productos a los que se aplicará la responsabilidad extendida del productor, los que se entenderán también como productos prioritarios. Para tal efecto deberá considerarse la efectividad de la responsabilidad extendida del productor para la gestión del residuo, su volumen, peligrosidad, potencial de valorización o su carácter de domiciliario o no domiciliario”*.

Noveno. Ahora bien, el precepto cuestionado por los reclamantes corresponde al artículo 5° del DS N° 8/2019, el cual dispone que: *“La responsabilidad extendida del productor será aplicable a aquellos que introduzcan neumáticos en el mercado nacional, sin perjuicio de las excepciones establecidas en el artículo precedente. **Lo anterior, independientemente de si los neumáticos forman parte integrante de un vehículo o maquinaria de cualquier tipo (neumáticos de un equipo original) o de si han sido introducidos en el mercado nacional de forma aislada, como neumáticos de reposición”*** (destacado del Tribunal). Es decir, quedan comprendidos como producto prioritario los neumáticos que se introducen al mercado local, independiente de la forma en que ingresan; ya sea como neumáticos que forman parte de un vehículo o en forma aislada.

Décimo. Así, para efectos de ponderar si la incorporación de los neumáticos que *“forman parte integrante de un vehículo”* importa una extensión ilegal del régimen de responsabilidad extendida, como lo sostienen los reclamantes, es necesario analizar cuál fue la intención del legislador y los fundamentos del modelo instaurado por la Ley N° 20.920.



CFD4F1C6-4C48-4FB7-BEE3-BD7724F2D5F9

La validez de este documento puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Undécimo. En este orden de ideas, cabe señalar que la responsabilidad extendida del productor ha sido definida como un instrumento de política ambiental en que la responsabilidad de un productor hacia un producto se extiende a la etapa post consumo del ciclo de vida de un producto (Cfr. OECD, *Extended Producer Responsibility, a Guidance Manual for Governments*, 2011, p. 18). Así, el principio de la REP descansa en una nueva concepción de la política para la prevención de la contaminación, ya no centrado en la regulación de las instalaciones de producción, sino en los productos. Esta política tiene por efecto alentar a los productores a reevaluar sus decisiones con respecto a la elección de materiales, procesos de producción, diseño, empaque y estrategias de ventas (Ibid, p. 14).

Duodécimo. Siguiendo la experiencia internacional y comparada, el legislador nacional adoptó el modelo de responsabilidad extendida del productor, señalando expresamente que "la REP aplica a productos determinados, los que son identificados de manera taxativa en el presente proyecto de ley" (Historia de la Ley N° 20.920, p.8). Entre estos productos determinados, se incluyó expresamente a los neumáticos considerando que se trata de un residuo de consumo masivo, de un volumen significativo, factible de valorizar, entre otros factores, además de considerar la regulación comparada (Historia de la Ley N° 20.920, p. 202).

Por otro lado, se sostuvo que su inadecuada disposición genera importantes impactos ambientales, pues "ocupan grandes extensiones de terreno, contaminan las napas subterráneas, son foco de infecciones, constituyen un peligro de incendio, etc." (Historia de la Ley, p. 62). En efecto, los residuos de neumáticos fuera de uso pueden ser un hábitat artificial para larvas de diversas especies de mosquitos portadores de enfermedades (Yee, D., Kneitel, J. y Juliano, S. *Environmental Correlates of Abundances of Mosquito Species and Stages in Discarded Vehicle Tires*. *Journal of Medical Entomology*, 47(1), 2010, p. 53), y podrían configurar un riesgo de contaminación



CFD4F1C6-4C48-4FB7-BEE3-BD7724F2D5F9

La validez de este documento puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

de suelos por metales pesados, tales como cadmio, plomo y/o zinc (Horner, J. *Environmental Health Implications of Heavy Metals Pollution from Car Tires*. *Reviews on Environmental Health*, 11(4), 1996, p. 175).

Decimotercero. Ahora bien, en un inicio, el proyecto de ley consideraba a los vehículos como un producto prioritario. Sin embargo, atendido a que otros productos prioritarios forman parte de un vehículo, entre los cuales están los neumáticos, se señaló que, agregar a los vehículos significaría duplicar el producto prioritario. De esta manera, se excluyó derechamente al vehículo como un producto prioritario atendida la duplicidad que se produciría con algunos de sus componentes que también estaban listados como tales. Al respecto, se expresó que: "el órgano técnico escuchó a los representantes de los importadores y distribuidores. Y la verdad es que ellos prefieren que se consideren prioritarias las partes susceptibles de reciclaje y no los vehículos mismos". Así, el Ministerio del Medio Ambiente adoptó la decisión de "extraer de los productos prioritarios los vehículos, por considerar una eventual sobrerregulación en este punto, pues esta iniciativa ya se preocupa de dos residuos importantes de estos: **aceites lubricantes y neumáticos**" (destacado del Tribunal, *Historia de la Ley*, p. 217-219; 240 y 244).

Decimocuarto. Así, es necesario tener en cuenta dicho contexto para entender que el concepto de producto prioritario neumático contemplado en el DS N°8/2019, comprende a los neumáticos introducidos en el mercado, independiente si forman parte o no de un vehículo, lo que es consistente con la decisión de excluir a los vehículos por sí solos como un producto prioritario, en la discusión legislativa.

Lo anterior, también encuentra respaldo durante la tramitación del Decreto Supremo, en las reuniones celebradas por el Comité Operativo Ampliado (en adelante, "el Comité"), en las que no formó parte de la discusión la inclusión de los vehículos, asumiendo dicha circunstancia desde un principio. Al respecto, en la primera reunión de 22 de junio de 2018, se discutió cual



CFD4F1C6-4C48-4FB7-BEE3-BD7724F2D5F9

La validez de este documento puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

sería el ámbito de aplicación del decreto, señalando que "El decreto considerará los neumáticos importados para reposición, así como los neumáticos que forman parte de vehículos importados".

Luego, de las consultas y observaciones que se plantearon por los asistentes a la reunión, se verificó que estas se relacionaron con otras temáticas y no con cuestionamientos sobre el alcance o naturaleza del producto prioritario, señalándose que "se confirma que la responsabilidad extendida del productor aplicaría, en principio, a todos los neumáticos que se importen formando parte de maquinaria" (Expediente Administrativo [en línea] <21-ACTA-1a-reunion-COA.pdf (mma.gob.cl)> Fecha consulta 19 de diciembre de 2022).

Decimoquinto. De la historia de la ley y de la tramitación del decreto, así como del tenor de las normas citadas, se desprende a todas luces que, si bien los vehículos no constituyen un producto prioritario, sí lo es el neumático, condición que comprende o se extiende a la industria automotriz independiente de la modalidad en que sean internados al país. Lo afirmado precedentemente no podría entenderse de otra forma sin transgredir la finalidad de la regulación, sobre todo considerando la estrecha y necesaria relación existente entre la generación de este residuo y la existencia de los vehículos, tanto es así, que sin vehículos no habría neumáticos. De no atribuirse la responsabilidad al importador, un conjunto relevante de neumáticos, cuya única causa para ingresar al país es la importación del vehículo, quedarían fuera del régimen REP, en circunstancias que se trata de productos que en nada divergen de los neumáticos de reposición, especialmente considerando los potenciales impactos en el medio ambiente y la salud que podrían generar.

Decimosexto. En efecto, se debe relevar que la finalidad de la regulación tuvo por objeto prevenir la generación del residuo contaminante "neumático" y fomentar su reutilización, reciclaje u otra valorización. En este sentido, es menester recoger lo señalado por el AGIES del año 2016, que da cuenta



CFD4F1C6-4C48-4FB7-BEE3-BD7724F2D5F9

La validez de este documento puede ser consultada en
www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

que el 81,85% de los neumáticos puestos en el mercado correspondieron a los de reposición, mientras que un 18,15% a era los ensamblados en vehículos, situación que da cuenta que un volumen significativo de neumáticos provino de la venta de vehículos (AGIES, p. 10). Así, si no fuesen considerados todos los neumáticos que formen parte de un vehículo o maquinaria importada quedarían sin ser gestionados ambientalmente por este régimen especial de gestión de residuos. De esta manera, a juicio de esta magistratura, no sería razonable excluir a los neumáticos que forman parte de la industria automotriz, si se pretende lograr una disminución efectiva de esta clase de residuos y cumplir con los objetivos de la regulación.

Decimoséptimo. Finalmente, en el marco de esta interpretación finalista, se debe colegir que la ley estableció expresamente que el "neumático" constituye un producto prioritario, por lo que no existe razón alguna para diferenciar entre neumáticos de reposición de aquellos que forman parte de un vehículo, pues ambos corresponden al mismo tipo de residuo y generan las mismas externalidades negativas para el medio ambiente. Por ello, donde la ley no distingue, no le es lícito al intérprete distinguir. En consecuencia, atendido todo lo expuesto anteriormente, este Tribunal tendrá por rechazada la presente alegación.

2. Los importadores de vehículos no serían productores de un producto prioritario

Decimooctavo. Sobre este punto, los reclamantes alegan que el artículo 5° del DS N° 8/2019 es ilegal ya que considera como productores a -aquellos que introduzcan neumáticos que forman parte integrante de un vehículo o maquinaria de cualquier tipo al mercado nacional. Sin embargo, la definición de productores prioritarios contemplada en el artículo 3° N° 21 de la Ley N° 20.920, no incluye al importador de vehículos o maquinarias nuevas. Por ende, la Ley REP no es aplicable a la industria automotriz, desde que esta no tiene por finalidad la importación, comercialización, ni enajenación de neumáticos, sino que de automóviles.



CFD4F1C6-4C48-4FB7-BEE3-BD7724F2D5F9

La validez de este documento puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Explican que las hipótesis consideradas por el artículo 3°, numeral 21 de la ley no son aplicables a los importadores de vehículos. Primero, en relación con el literal a), señalan que el concepto de enajenación es distinto al de introducción al mercado nacional. Sostienen que cuando un producto es importado no es introducido al mercado nacional, sino que este circula al interior de la red de distribución de proveedores del país, por lo que aún no ha sido adquirido por su primer dueño. Segundo, respecto a literal b), informan que los productos prioritarios que componen un vehículo tienen la marca de su productor original y no la del importador del vehículo. Así, cualquier producto prioritario que puede estar adosado al automóvil sería de la marca de su productor original, no adquiriendo la denominación del constructor o del importador del vehículo. Tercero, en relación con el literal c), sostienen que tampoco es aplicable a la industria automotriz, ya que no realizan un uso industrial de los vehículos, sino que se importan para su venta.

Por último, afirman que la disposición reclamada, al extender el alcance de la ley a los importadores de vehículos, no se justificaría en antecedentes fundados, incumpliendo con la exigencia establecida en el inciso final del numeral 21 del artículo 3° la cual establece que *"El decreto supremo que establezca las metas y otras obligaciones asociadas de cada producto prioritario sobre la base de criterios y antecedentes fundados determinará los productores a los que les será aplicable la responsabilidad extendida del productor, previa consideración de su condición de micro, pequeña o mediana empresa, según lo dispuesto en la ley N° 20.416"*.

En definitiva, concluyen que es la ley la que establece el marco regulatorio, por lo que el decreto supremo reclamado no puede extenderse o abarcar puntos que no se encuentran regulados por la misma, ya que se estaría vulnerando el principio de juridicidad.



CFD4F1C6-4C48-4FB7-BEE3-BD7724F2D5F9

La validez de este documento puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Decimonoveno. Por el contrario, la parte reclamada señala que efectivamente la industria automotriz no tiene por finalidad importar o comercializar neumáticos, sino que la importación y comercialización de vehículos, los que están compuestos por innumerables piezas, entre las cuales se encuentran productos que son prioritarios para la Ley N° 20.920. Indica que, en el esquema REP, quien tiene la calidad de productor es el que enajena por primera vez el producto prioritario en el mercado nacional, independiente de si la enajenación se produce directamente al consumidor, por ejemplo, si el productor es a la vez comercializador, o si se realiza al distribuidor o comercializador, quien, a su vez, lo vende al consumidor. De esta manera, al enajenar por primera vez el producto prioritario en el mercado nacional, se configura la hipótesis contemplada en el literal a) del numeral 21 del artículo 3°.

En cuanto a la alegación referida a la falta de fundamentación en la determinación de los productores, incumpliendo con lo establecido en el inciso final del numeral 21 del artículo 3 de la Ley, reitera que la definición de productores por el Decreto Supremo se realizó en base a la misma definición contenido en la ley, esto es, introducir por primera vez un producto prioritario en el mercado nacional.

Vigésimo. Como se puede apreciar de las alegaciones expuestas, los reclamantes sostienen que la Ley N° 20.920 no incluye a los importadores de vehículos en su definición de "productor de un producto prioritario", y por ello, el artículo 5° del DS N° 8/2019 sería ilegal al extender su alcance a los importadores de vehículos. En este contexto, corresponde revisar entonces la definición de productor de producto prioritario contemplada en el artículo 3° numeral 21 de ley, la cual establece que se considera como tal a toda *"Persona que, independientemente de la técnica de comercialización: a) enajena un producto prioritario por primera vez en el mercado nacional. b) enajena bajo marca propia un producto prioritario adquirido de un tercero que no es el primer distribuidor. c)*



CFD4F1C6-4C48-4FB7-BEE3-BD7724F2D5F9

La validez de este documento puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

importa un producto prioritario para su propio uso profesional [...]”.

Vigésimo primero. A la luz de la disposición citada se desprende que la primera hipótesis se refiere a la enajenación por vez primera de un producto prioritario en el mercado nacional. Al respecto, la doctrina ha entendido por “enajenación” el acto jurídico mediante el cual el dueño entrega una cosa a otro, habiendo por una parte la intención y facultad de transferir el dominio, y por la otra la capacidad e intención de adquirirlo (Cfr. VIAL DEL RÍO, Víctor. *Teoría General del Acto Jurídico*. 5ª ed., 2003, p. 170).

Así, la operación relevante para tener la calidad de productor es realizar la primera enajenación del producto prioritario en el país. Es decir, quién enajene por primera vez un neumático -independientemente de su forma- en el mercado nacional, tendrá la calidad de productor de producto prioritario, y como tal se encuentra sujeto a la responsabilidad extendida del productor. En consecuencia, los neumáticos importados como tales o como parte integrantes de un vehículo, responden a la hipótesis establecida en la letra a) del numeral 21 del artículo 3°.

Vigésimo segundo. En cuanto a la alegación de que los importadores de vehículo no enajenarían por primera vez el producto en el mercado nacional, toda vez que este pasaría por la cadena de abastecimiento antes de ser adquirido por el comprador final, se requiere efectuar la siguiente distinción. Los agentes que participan en la vida útil del producto cumplen diferentes roles, siendo el productor distinto al distribuidor y al comercializador. En este sentido, la ley entiende por distribuidor a *“Toda persona natural o jurídica, distinta del productor, que comercializa un producto prioritario antes de su venta al consumidor”* y por comercializador a *“Toda persona natural o jurídica, distinta del productor, que vende un producto prioritario al consumidor”*.

Como se señaló, quien tiene la calidad de productor es quien enajena por primera vez el producto en el mercado nacional, ya



CFD4F1C6-4C48-4FB7-BEE3-BD7724F2D5F9

La validez de este documento puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

sea al distribuidor, al comercializador, o bien, al consumidor final. No tiene relevancia el no enajenar el producto a su consumidor final, pues la ley solo exige que se trate de la "primera enajenación". De hecho, conforme a la definición legal, es el comercializador quien vende al consumidor, de manera que lo hace a nombre propio y, en tal caso, ha existido necesariamente una transferencia previa desde el importador, siendo aquella la primera enajenación. Lo anterior, salvo que sea el propio importador quien venda al consumidor final, o bien, que un tercero lo haga en su nombre, y en ambos casos, se tratará de la primera enajenación de un producto introducido en el mercado nacional.

En consecuencia, se entiende que los importadores de vehículos tienen la calidad de productores en la medida que son quienes enajenan por primera vez en el mercado nacional el producto vehículo o maquinaria que incorpora los neumáticos que forman parte integrante de los mismos, independiente de si ello se hace dentro de la cadena de distribución automotriz y no al consumidor final.

Vigésimo tercero. Por su parte, el artículo 5° del decreto supremo reclamado establece que es aplicable la REP a aquellos que "introducen neumáticos en el mercado nacional". El mismo decreto define qué debe entenderse por "introducir en el mercado nacional", señalando que consiste en: "*Enajenar un producto prioritario por primera vez en el mercado nacional; enajenar bajo marca propia un producto prioritario adquirido de un tercero que no es el primer distribuidor; o importar un producto prioritario para el propio uso profesional*" (artículo 2°, numeral 4). Es decir, reitera la definición de productor de un producto prioritario establecida en el artículo 3°, numeral 21 de la Ley N° 20.920.

Las normas citadas son consistentes con los criterios establecidos por la Ley N° 20.920. En efecto, el artículo 5° cuestionado viene a precisar que los neumáticos introducidos al mercado nacional comprenden tanto aquellos que forman parte de un vehículo como aquellos introducidos en forma aislada, lo



CFD4F1C6-4C48-4FB7-BEE3-BD7724F2D5F9

La validez de este documento puede ser consultada en
www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

que está en línea con lo preceptuado por la ley, especialmente con la atribución conferida por el legislador en el inciso final del artículo 3° numeral 21, que remite a la potestad reglamentaria la determinación de los productores a los que será aplicable la responsabilidad extendida del productor sobre la base de criterios y antecedentes fundados.

Vigésimo cuarto. Por otro lado, los reclamantes sostienen que la referida norma carece de la debida fundamentación al no justificar la inclusión de los neumáticos que forman parte de vehículos, de conformidad con la exigencia establecida en el inciso final del artículo 3° numeral 21 de la ley. Dicho numeral prescribe que *"El decreto supremo que establezca las metas y otras obligaciones asociadas de cada producto prioritario sobre la base de criterios y antecedentes fundados determinará los productores a los que les será aplicable la responsabilidad extendida del productor, previa consideración de su condición de micro, pequeña o mediana empresa, según lo dispuesto en la ley N° 20.416"*.

Vigésimo quinto. Sobre este punto, cabe mencionar lo dispuesto por el reglamento de la ley respecto a la definición de productores, al establecer en su artículo 22° lo siguiente: *"La definición de los productores a los que aplica la responsabilidad extendida del productor deberá basarse en criterios y antecedentes fundados y enmarcarse en lo dispuesto en el artículo 3° número 21) de la Ley N° 20.920 [...]. La condición de micro, pequeña o mediana empresa del productor podrá ser utilizada para establecer obligaciones menos gravosas, diferir la entrada en vigencia de las obligaciones establecidas en los respectivos decretos supremos de metas y obligaciones asociadas o no aplicar la responsabilidad extendida del productor"*.

De las normas citadas se infiere que los decretos supremos podrán determinar los productores a los que le serán aplicables la REP sobre la base de criterios y antecedentes fundados, y previa consideración del tamaño de la empresa. No obstante esta atribución, es relevante recalcar que la aplicación de la REP



CFD4F1C6-4C48-4FB7-BEE3-BD7724F2D5F9

La validez de este documento puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

a los importadores de vehículos no responde a la categorización de los productores, sino simplemente al hecho de encuadrarse dentro de la definición establecida en la letra a) del numeral 21 artículo 3°, en relación con las operaciones realizadas respecto del producto "neumático".

Vigésimo sexto. Ahora bien, entendiendo que los importadores de vehículos se encuentran expresamente contemplados por la normativa como productores de un producto prioritario, igualmente es necesario agregar que este tratamiento se justifica y respalda en uno de los principios que inspira toda la regulación al respecto, a saber: el principio contaminador - pagador. El mismo decreto supremo reclamado informa que: *"para la elaboración del decreto supremo, se tuvieron en consideración los principios que informan la Ley N° 20.920 y, especialmente, el principio "el que contamina paga" [...]."*

Vigésimo séptimo. Este principio fue introducido en el año 1972 como una recomendación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante también, "OCDE"), y en 1992 fue reconocido en el principio 16 de la declaración final de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, conocida como "Declaración de Río", en el cual se señala que: *"Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debería, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales."*

Por su parte, el Libro Blanco de la Comisión Europea sobre Responsabilidad Ambiental, que estableció la estructura de un futuro régimen comunitario de responsabilidad encaminado a la aplicación del principio de quien contamina paga, destaca su importancia afirmando que *"Si no se aplica este principio para cubrir los gastos de reparación de daños ambientales, el medio ambiente queda sin restaurar o es el Estado, y en última*



CFD4F1C6-4C48-4FB7-BEE3-BD7724F2D5F9

La validez de este documento puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

instancia el contribuyente, el que tiene que costearlos. Por eso, el primer objetivo es responsabilizar al contaminador por los daños que causa” (Comisión Europea, Libro Blanco sobre Responsabilidad Ambiental, 2000, p. 12).

Twenty-eighth. Sobre la base de este principio se han instaurado distintos instrumentos de carácter económico para el control de la contaminación, apuntando a responsabilizar al contaminador. La misma doctrina ha señalado que los costos de la contaminación sean de cargo de la persona responsable de su generación, por lo que resulta claro que las medidas establecidas por las autoridades para su prevención y control deben ser solventadas por éste (Cfr. SANDS, Philippe. *Principles of international environmental law*. 2ª ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 279, 285).

Lo indicado presenta igualmente una racionalidad de eficiencia económica, en el sentido de que los costos de la contaminación sean cargados en el punto en el cual el número de agentes económicos es menor y el control es más fácil, esto es, el agente que presenta un rol determinante en la producción y sin el cual el producto contaminante no habría sido introducido en el mercado. Bajo el principio contaminador - pagador, como primer eslabón en la cadena de contaminantes, el productor del producto contaminante -futuro residuo- es el individuo que se encuentra en mejor posición para soportar el costo de la prevención y control de la contaminación (Cfr. DE SADELEER, Nicolas. *Environmental Law Principles*. 2ª ed. Oxford: Oxford University Press, 2020, pp. 50, 55).

Vigésimo noveno. En este sentido, el principio tiene por objeto asegurar que sean los contaminadores, y no la sociedad en su conjunto, quienes asuman los costos de los impactos ambientales. Su aplicación original buscaba una regulación lo más cercana a la fuente de contaminación generada, a saber, al nivel del “contaminador”. Sin embargo, la instauración del modelo de responsabilidad extendida del productor amplió la noción de “contaminador” a otros actores que intervienen en la cadena de producción de productos que causen impactos



CFD4F1C6-4C48-4FB7-BEE3-BD7724F2D5F9

La validez de este documento puede ser consultada en
www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

ambientales, como los fabricantes (Cfr. OECD, *Extended Producer Responsibility: A Guidance Manual for Governments*, 2001, p.10).

La toma de decisión sobre quién se hace responsable y cuál es la naturaleza de esta responsabilidad es fundamental para la efectividad del instrumento REP. En este sentido, la OCDE establece que los productores deben tener un rol primordial en la REP, pues son quienes tienen una mejor posición para incidir en los efectos que generan sus productos en el medio ambiente y corregir las imperfecciones del mercado (Cfr. OECD, *Extended Producer Responsibility: A Guidance Manual for Governments*, 2001, p.59).

De esta forma, el productor es capaz de intervenir en la forma en que introducirá su producto en el mercado, pudiendo seleccionar los materiales, su confección, y, por ende, es quien conoce mejor los impactos de su producto en el medio ambiente, debiendo ser quien tenga un mayor grado de responsabilidad para abordar dichos impactos (Cfr. DAVIS, Garis. WILT, Catherine. *Extended Producer Responsibility: A New Principle for a New Generation of Pollution Prevention*, The University of Tennessee, 1997, p.1).

Trigésimo. De esta forma, existe consenso en la doctrina en que los costos ambientales ocasionados por la generación de los residuos deban ser asumidos por los propios responsables de su producción (Cfr. TORRES, María. ARANA, Estanislao. *Derecho Ambiental*, 2012, p. 216). Lo señalado anteriormente, a juicio de este Tribunal, constituye el fundamento del régimen de responsabilidad extendida del productor para la gestión de los residuos. De esta manera, quien venda, por primera vez un vehículo, introduce en el mercado los neumáticos de este, debiendo entonces hacerse cargo de su gestión al ser considerados por ley como producto prioritario. En consecuencia, por todo lo razonado anteriormente, se concluye que el artículo 5° del decreto supremo reclamado es legal y cumple con los objetivos regulatorios.



CFD4F1C6-4C48-4FB7-BEE3-BD7724F2D5F9

La validez de este documento puede ser consultada en
www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Trigésimo primero. Habiéndose determinado que los neumáticos como tal y como aquellos que forman parte de un vehículo son un producto prioritario, y que los importadores de vehículos cumplen con la definición de productor de un producto prioritario, corresponde abordar, a continuación, las obligaciones que derivan de la aplicación del régimen REP, cuestionadas por las reclamantes.

3. El establecimiento de metas regionales diferenciadas carecería de fundamentación

Trigésimo segundo. Al respecto, los reclamantes indican que el artículo 21° del DS N° 8/2019 impone el establecimiento de metas de recolección mínimas para neumáticos de categoría A, de manera diferenciada en función de las regiones. Sin embargo, afirman que dicha distribución no cumple con las exigencias establecidas en el artículo 12° de la ley, el cual prescribe que se podrán establecer metas diferenciadas en base a consideraciones demográficas, geográficas y de conectividad.

Trigésimo tercero. Por su parte, la reclamada indica que la determinación de metas regionales se justifica en la necesidad de asegurar obligaciones de recolección de neumáticos de forma equitativa en todo el país, incentivando la descentralización. En caso contrario, argumenta que los sistemas de gestión decidirán realizar la recolección de neumáticos fuera de uso (en adelante también "NFU") en aquellos lugares menos costosos, dejando fuera a las regiones del país, lo cual no sería deseable porque los productores podrían traspasar a los consumidores el costo de la recolección y valorización de neumáticos fuera de uso, tornándose injusto para regiones de difícil acceso.

Agrega que las metas regionales establecen un porcentaje mínimo de recolección de NFU por región determinado en base a las toneladas totales de NFU que el sistema de gestión recolecte, y que la cifra se fijó de forma proporcional en función de la generación de neumáticos para cada región. De esta manera, explica que, la suma de todas las metas regionales alcanza el valor de un 50%, lo que se traduce en que al menos la mitad de



CFD4F1C6-4C48-4FB7-BEE3-BD7724F2D5F9

La validez de este documento puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

los neumáticos recolectados por los sistemas de gestión deben provenir de distintas regiones del país, combinando con ello los objetivos de descentralización con el de eficiencia.

Trigésimo cuarto. Que, para resolver la controversia, se debe tener presente que el DS N° 8/2019 establece metas de recolección y de valorización distinguiendo los neumáticos de categoría A de aquellos de categoría B. Al respecto, solo establece metas de carácter regionales -cuestionado por las reclamantes- en relación con la recolección de los neumáticos de categoría A. Dicha distinción se relaciona con el tamaño del neumático, así, la categoría A comprende aquellos neumáticos que tengan un aro inferior a 57 pulgadas, con excepción de los que tengan un aro igual a 45 pulgadas, a 49 pulgadas y a 51 pulgadas; mientras que la categoría B comprende a los neumáticos que tengan un aro igual a 45 pulgadas, a 49 pulgadas, a 51 pulgadas y aros iguales o mayores a 57 pulgadas (neumáticos mineros).

Trigésimo quinto. Por otro lado, el artículo 20° del decreto supremo reclamado consagra metas de recolección que deberán cumplirse de forma progresiva, de manera tal que, a partir del primer año de entrada en vigencia del título, la recolección deberá ser de al menos un 50% de los neumáticos introducidos en el mercado nacional el año inmediatamente anterior; a partir del cuarto año, de al menos el 80%, y, finalmente, a partir del octavo año, de al menos un 90%.

Asimismo, la norma establece que, a contar del tercer año de vigencia del título, los sistemas de gestión deberán cumplir con los porcentajes de recolección mínimo por región, respecto del total de neumáticos introducidos en el mercado nacional. Así, dispone las siguientes metas regionales:

"[...] Un 0,7% del total debe ser recolectado en la Región de Arica y Parinacota.



CFD4F1C6-4C48-4FB7-BEE3-BD7724F2D5F9

La validez de este documento puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

- . Un 1,2% del total debe ser recolectado en la Región de Tarapacá.
- . Un 2,4% del total debe ser recolectado en la Región de Antofagasta.
- . Un 2,5% del total debe ser recolectado en la Región de Atacama.
- . Un 2,1% del total debe ser recolectado en la Región de Coquimbo.
- Un 4,7% del total debe ser recolectado en la Región de Valparaíso.
- . Un 15,3% del total debe ser recolectado en la Región Metropolitana.
- . Un 3,5% del total debe ser recolectado en la Región del Libertador General Bernardo O'Higgins.
- . Un 4,2% del total debe ser recolectado en la Región del Maule.
- . Un 1,6% del total debe ser recolectado en la Región de Ñuble.
- . Un 4,2% del total debe ser recolectado en la Región del Biobío.
- . Un 2,6% del total debe ser recolectado en la Región de la Araucanía.
- . Un 1,1% del total debe ser recolectado en la Región de Los Ríos.
- . Un 2,7% del total debe ser recolectado en la Región de Los Lagos.
- . Un 0,5% del total debe ser recolectado en la Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo.
- . Un 0,7% del total debe ser recolectado en la Región de Magallanes y la Antártica Chilena [...]”.

Trigésimo sexto. Por su parte, el artículo 12° de la ley prescribe que “Tanto las metas de recolección como de valorización de los residuos de productos prioritarios serán establecidas mediante decretos supremos dictados por el Ministerio. El establecimiento de tales metas se efectuará en relación con la cantidad de productos prioritarios introducidos en el mercado nacional por cada productor, aplicando los principios de gradualismo y de jerarquía en el manejo de residuos, considerando las mejores técnicas disponibles y las



CFD4F1C6-4C48-4FB7-BEE3-BD7724F2D5F9

La validez de este documento puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

mejores prácticas ambientales como criterio para tal efecto. Estos decretos supremos podrán establecer diferencias en las metas en base a consideraciones demográficas, geográficas y de conectividad" (destacado del Tribunal).

Trigésimo séptimo. De la norma reproducida se deduce que las metas establecidas mediante decreto supremo podrán establecer diferencias, siempre y cuando se justifiquen en consideraciones demográficas, geográficas y de conectividad. Por tanto, es necesario verificar si la asignación de las metas regionales diferenciadas responde a las consideraciones señaladas precedentemente.

Trigésimo octavo. Al respecto, una de las preocupaciones planteadas en la tramitación legislativa recayó en la necesidad de que los decretos supremos consideren factores geográficos en la distribución de las cargas de recolección a lo largo del país, "De lo contrario, aquellos [los productores] se concentrarán en cumplir tales metas solo en las grandes ciudades, por una cuestión de costos, quedando el resto de las regiones desfavorecido y, por ende, con mayor contaminación" (Historia de la Ley, p. 460).

Trigésimo noveno. Así, la ley estableció expresamente que la fijación de metas de recolección y de valorización deberán considerar el principio de gradualismo, el que impone que las obligaciones "serán establecidas o exigidas de manera progresiva, atendiendo a la cantidad y peligrosidad de los residuos, las tecnologías disponibles, el impacto económico y social y la situación geográfica, entre otros" (artículo 2° letra b).

Cuadragésimo. Por su parte, el DS N° 8/2019 informa en la parte considerativa que "se busca incentivar la descentralización, potenciando la recolección en todas las regiones del país, mediante el establecimiento de metas de recolección que deben cumplirse dentro de un territorio determinado". Así, se vislumbra que la asignación de metas



CFD4F1C6-4C48-4FB7-BEE3-BD7724F2D5F9

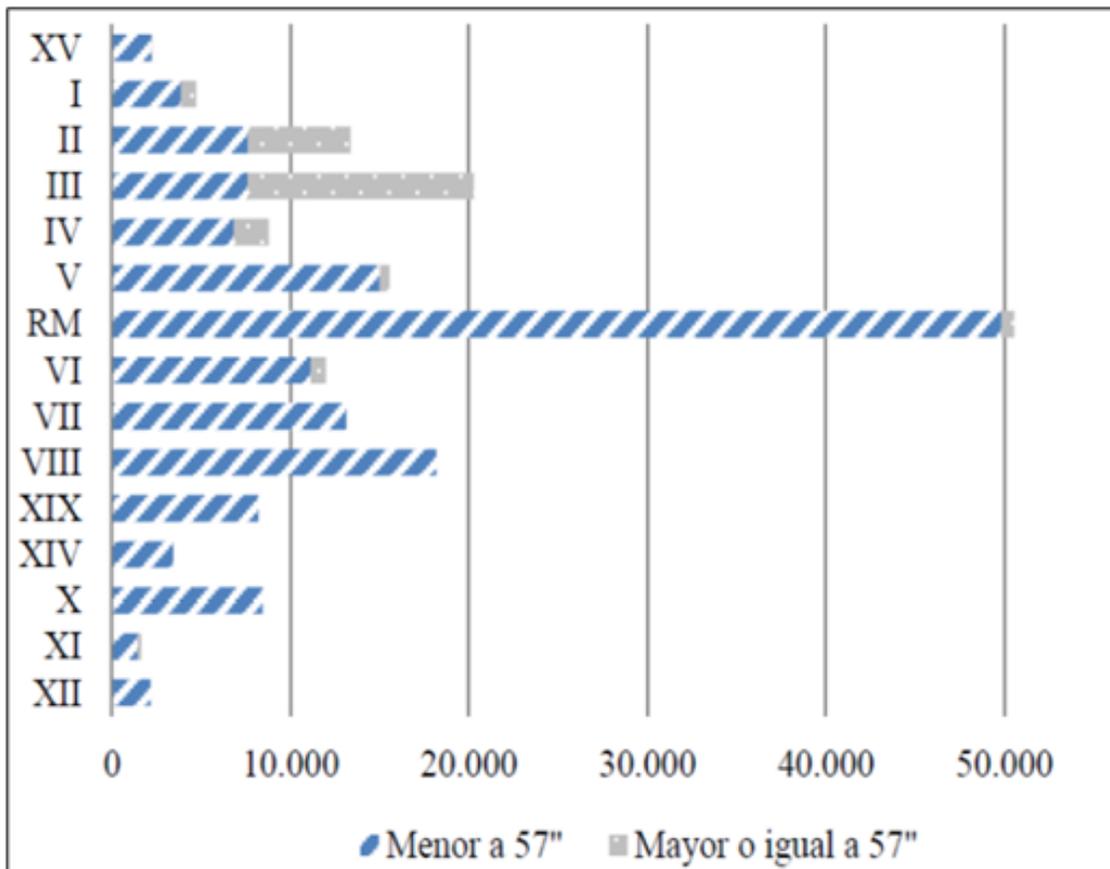
La validez de este documento puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

regionales en el decreto supremo reclamado, tuvo por objetivo cumplir con fines de descentralización.

Cuadragésimo primero. A mayor abundamiento, de la revisión de los antecedentes contenidos en el AGIES, se constata que se desarrolló un análisis comparativo basado en la distribución a nivel país de los neumáticos menores de 57 pulgadas y mayores o igual a 57 pulgadas. De lo anterior, se desprende que todas las regiones presentan una mayor cantidad de neumáticos menores a 57 pulgadas, que se agrupan en la categoría A (sin considerar las excepciones de neumáticos que cuentan con un aro igual a 45, 49 y 51 pulgadas). Mientras que los neumáticos categoría B, se distribuyen solo en algunas regiones del norte y centro -Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Coquimbo, RM, Valparaíso y O'Higgins, y en una región del sur, Aysén; en cantidades muy inferiores respecto a la categoría A, lo que se explica debido a que son neumáticos que se utilizan en maquinaria de actividades mineras. La siguiente Figura 1, extraída del AGIES ilustra lo descrito:

Figura 1: Distribución regional de neumáticos menor que 57 pulgadas y mayor o igual que 57 pulgadas



Fuente: AGIES, 2018. p.35.



REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Cuadragésimo segundo. De la figura anterior es posible sostener que es consistente una asignación de una meta mínima de recolección para neumáticos categoría A (menor a 57 pulgadas) en cada una de las regiones. Luego, para determinar el orden de magnitud del porcentaje de la meta mínima de recolección, se revisó la metodología de asignación constatándose que presenta: i) la declaración de todos los supuestos utilizados, asumiendo una distribución geográfica proporcional a la de la inscripción de los vehículos motorizados por región y comuna, en que los automóviles registrados con sus permisos de circulación permanecen transitando en esas comunas; ii) se utilizó la mejor información disponible de fuentes formales, tales como los datos del parque automotriz del Instituto Nacional de Estadísticas para el año 2017; iii) la obtención de una matriz de ponderadores que permitió estimar las unidades de neumáticos a nivel comunal, y con esto, iv) la asignación de la cantidad y el tonelaje por tipo de vehículo a nivel comunal y regional (AGIES, 2018. p.17).

Cuadragésimo tercero. De la aplicación de la metodología resulta que la Región Metropolitana presenta la mayor meta de recolección, de un 15,3%, correspondiendo al centro urbano con mayor población y condiciones favorables de conectividad y de accesibilidad. Luego, le siguen la región de Valparaíso con un 4,7%, Maule y Biobío, ambas con un 4,2%. Por su parte, las regiones más extremas, Aysén, Magallanes y Arica y Parinacota, tienen asignadas las menores metas de recolección, entre un 0,5 y 0,7%, siendo, a su vez, regiones que presentan una menor población y singularidades en cuanto a conectividad y geografía.

Por tanto, a juicio de estos sentenciadores, la metodología aplicada para la asignación de metas regionales cumplió con los criterios demográficos, geográficos y de conectividad cuya consideración viene exigida por la ley.



CFD4F1C6-4C48-4FB7-BEE3-BD7724F2D5F9

La validez de este documento puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Cuadragésimo cuarto. Más aun, cabe tener presente que las metas establecidas en el decreto supremo reclamado aplican por igual a los importadores de neumáticos de reposición como a los importadores de vehículos. En efecto, estas obligaciones deberán ser cumplidas por los sistemas de gestión, lo que requerirá que los productores se pongan de acuerdo para la satisfacción de las metas a nivel regional. Por tanto, no existe un trato distintivo ni tampoco se vislumbra algún perjuicio hacia la industria automotriz con el establecimiento de metas de recolección por región, en cuanto corresponde precisamente con la distribución geográfica de los bienes introducidos en el mercado.

Cuadragésimo quinto. Así las cosas, el establecimiento de metas regionales permite dar respuesta al principio de gradualidad y concretar los objetivos de descentralización que se propone en el decreto supremo reclamado, lo que se traduce en la instauración de una herramienta justa y eficiente. De esta manera, su implementación favorece: i) el alcance territorial de la ley; ii) la coordinación entre los distintos actores para integrar los sistemas colectivos de gestión; y, iii) la efectividad de la herramienta, al asignar los porcentajes de metas mínimos de acuerdo con criterios regionales de densidad poblacional, conectividad y geografía. Por todo lo anterior, se rechaza la presente alegación.

4. El decreto supremo reclamado no habría sido objeto de consulta al Consejo de Ministros para la Sustentabilidad en su totalidad.

Cuadragésimo sexto. Sobre el particular, los reclamantes alegan que algunas materias del DS N° 8/2019 no fueron sometidas al conocimiento ni informadas apropiadamente al CMS, lo cual infringiría el artículo 15° de la Ley N° 20.920, a saber: i) diferencia temporal en el cumplimiento de metas de recolección de neumáticos de categoría A; ii) diferencias en las metas de recolección de neumáticos categoría B; iii) la meta de recolección de neumáticos de categoría A correspondiente a la Región Metropolitana no fue consultada al CMS; iv) la fórmula de cálculo de la caución que debe otorgar



CFD4F1C6-4C48-4FB7-BEE3-BD7724F2D5F9

La validez de este documento puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

el Sistema de Gestión Colectivo no fue consultada al CMS y no es concordante con lo señalado en el AGIES; y, v) la exclusión de las personas naturales señaladas en el inciso final del artículo 28° de la ley, tampoco fue conocido por el CMS.

Cuadragésimo séptimo. La reclamada, a su turno, señala que el acto impugnado fue dictado dando cumplimiento a las etapas establecidas tanto en la Ley N° 20.920 como en su reglamento. En efecto, informa que el anteproyecto de decreto fue remitido al CMS, en sesión de 26 de marzo de 2019, como consta en el Acuerdo N° 9/2019.

En cuanto a los cambios introducidos a la propuesta conocida por el CMS, afirma que encuentran sustento en el ejercicio de la potestad reglamentaria del Presidente de la República. Así, señala que la propuesta de decreto supremo puede ser modificada por el Presidente de la República, lo contrario implicaría suponer que la potestad reglamentaria de ejecución de dicha autoridad se encontraría limitada por el CMS, caso en el cual no sería una propuesta, sino que un texto definitivo que se aprueba o rechaza por el Presidente.

Agregan que las modificaciones realizadas al decreto supremo reclamado no se extralimitan al ámbito de la ley, sino que son razonables, proporcionales, y se fundamentan en el expediente de elaboración del decreto supremo. Así, en primer lugar, en cuanto a la gradualidad en el cumplimiento de las metas de recolección para los neumáticos de categoría B, informan que podía ser cuestionable que existiera un plazo inferior para alcanzar la meta final para los productores de neumáticos de categoría B con respecto a los productores de categoría A, por lo que se dejó el mismo plazo de cumplimiento para ambas categorías. Agregan que los plazos se fijaron a partir de la vigencia del título de las metas de recolección y valorización, y no en base a años determinados como lo señalaba la propuesta sometida al CMS. Lo anterior, tuvo por objeto otorgar certeza en los plazos de cumplimiento considerando el tiempo de revisión de legalidad del decreto.



CFD4F1C6-4C48-4FB7-BEE3-BD7724F2D5F9

La validez de este documento puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

En segundo lugar, en cuanto al establecimiento de una meta regional de recolección para los neumáticos de categoría A en la Región Metropolitana, señalan que su omisión podría constituir una diferenciación geográfica innecesaria. Por ello, se incluyó dicha meta que está calculada de la misma forma que las restantes, manteniendo así los criterios de eficiencia y proporcionalidad territorial.

En tercer lugar, respecto a la fórmula de cálculo de la garantía que debe otorgar el sistema colectivo de gestión, el cambio consistió en simplificar la ecuación original, e incluir el "costo de cumplimiento" en reemplazo de los factores relativos al total de neumáticos puestos en el mercado, el desgaste de los neumáticos, las metas de recolección para el año que se garantiza y el costo de gestionar una tonelada de NFU. Lo anterior tuvo por objeto simplificar los factores que determinan el cálculo de la garantía, dando suficiente flexibilidad a los regulados para presentar los antecedentes que sean necesarios para ello.

Finalmente, informan que el artículo 28° del decreto supremo reclamado, tiene por objeto reforzar la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones REP, mediante un control que deberá realizar el Servicio Nacional de Aduanas a los importadores. Señalan que se incorporó una excepción a dicha disposición referida a las importaciones realizadas por personas naturales para usos particulares, de acuerdo con lo informado por el mismo Servicio Nacional de Aduanas.

Cuadragésimo octavo. Que, para resolver la presente alegación, corresponde dilucidar si existió algún vicio en la sustanciación del procedimiento para la dictación del decreto supremo con relación al pronunciamiento del CMS y, si las modificaciones introducidas respetaron los criterios legales para la fijación de las metas de recolección y otras obligaciones asociadas a neumáticos.

Cuadragésimo noveno. Al respecto, la ley estableció el marco legal para la tramitación de los decretos supremos, exigiendo en el artículo 15° lo siguiente: "*La propuesta de*



CFD4F1C6-4C48-4FB7-BEE3-BD7724F2D5F9

La validez de este documento puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

decreto supremo que establezca metas y otras obligaciones asociadas deberá ser sometida al pronunciamiento del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, de conformidad a lo establecido en los artículo [sic] 71 y siguientes de la ley N°19.300".

Quincuagésimo. Sobre la materia, cabe reiterar que el Ministerio del Medio Ambiente dictó un reglamento especial que regula los procedimientos para la creación de los decretos supremos contemplados en la ley (DS N° 8/2017). En él, se establecen las etapas requeridas para la dictación de los decretos supremos que establecen metas y otras obligaciones asociadas, pudiendo resumirlas en las siguientes: i) resolución de inicio del procedimiento dictada por el Ministerio del Medio Ambiente y publicación; ii) recepción de antecedentes y realización del AGIES; iii) resolución que aprueba el anteproyecto; iv) consulta al Comité Operativo Ampliado, proceso de Consulta Pública Ciudadana y solicitud de opinión al Consejo Consultivo del Ministerio del Medio Ambiente; v) análisis y ponderación de las observaciones recibidas, y dictación de la resolución de propuesta de Decreto Supremo; vi) pronunciamiento del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad; y, vii) elaboración del decreto supremo respectivo por el Ministerio del Medio Ambiente y sometimiento a la consideración del Presidente de la República para su decisión.

Quincuagésimo primero. En cuanto al pronunciamiento del CMS, el artículo 32° establece que: *"El Ministro del Medio Ambiente remitirá la propuesta de decreto supremo al Consejo de Ministros para la Sustentabilidad para su discusión y pronunciamiento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 71, letra f), de la Ley N° 19.300. La propuesta de decreto supremo será conocida por el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad en la sesión ordinaria o extraordinaria siguiente a la fecha de su remisión, debiendo agregarse el asunto a la tabla respectiva. El Consejo de Ministros para la Sustentabilidad emitirá un pronunciamiento en un plazo que no podrá exceder de sesenta días contados desde la remisión de la*



CFD4F1C6-4C48-4FB7-BEE3-BD7724F2D5F9

La validez de este documento puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

propuesta de decreto supremo". Finalmente, una vez emitido el pronunciamiento del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, el artículo 33° dispone que: "el Ministerio elaborará el decreto supremo respectivo y lo someterá a la consideración del Presidente de la República para su decisión".

Quincuagésimo segundo. A su vez, es relevante tener presente que, el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad fue instaurado por la Ley N° 20.417 que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante, "Ley N° 20.417"), es presidido por el Ministro del Medio Ambiente e integrado por los Ministros de Agricultura; de Hacienda; de Salud; de Economía, Fomento y Turismo; de Energía; de Obras Públicas; de Vivienda y Urbanismo; de Transportes y Telecomunicaciones; de Minería; de Desarrollo Social y Familia; de Educación, y de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación. Entre sus funciones, se le encomienda la de "*Pronunciarse sobre los proyectos de ley y actos administrativos que se propongan al Presidente de la República, cualquiera sea el ministerio de origen, que contenga normas de carácter ambiental señaladas en el artículo 70"* (artículo 71°, letra f) de la Ley N° 19.300).

Quincuagésimo tercero. Así las cosas, la Ley N° 20.920, como sucede en general en la regulación ambiental, recurre al ejercicio de la potestad reglamentaria, lo que tiene su fundamento en la naturaleza de las materias reguladas, en especial por el carácter técnico y evolutivo de las mismas. A este respecto, se estableció que: "*debido al nivel de técnica y de discusión que implica la fijación de disposiciones de esta naturaleza, es aconsejable que las mismas sean dictadas a través de reglamento, lo que, a su vez, permite en caso de que no sean razonables, acceder a su modificación por una vía más expedita"* (Historia de Ley, p. 290).

Quincuagésimo cuarto. En este sentido, cabe señalar que el ejercicio de la potestad reglamentaria, en la especie, se traduce en un procedimiento de dictación de decretos de metas y otras obligaciones asociadas, que contempla como una de sus



CFD4F1C6-4C48-4FB7-BEE3-BD7724F2D5F9

La validez de este documento puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

etapas el pronunciamiento del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad respecto de la propuesta, tras lo cual corresponde al Ministerio del Medio Ambiente elaborar el decreto supremo respectivo y someterlo a la consideración del Presidente de la República para su decisión.

De esta forma, considerando que el titular de la potestad es el Jefe de Estado, la exigencia del legislador en orden al establecimiento de un procedimiento reglado apunta a asegurar los principios de participación, transparencia y motivación, de manera que, sustanciado el procedimiento previsto en el DS N° 8/2017, el Presidente de la República no podría desechar en todas sus partes la propuesta que se somete a su consideración y proceder consecutivamente a la dictación de norma de carácter reglamentario que carezcan de referencia alguna al expediente público generado y a los antecedentes técnicos, económicos y sociales que constan en el mismo. En tal sentido, la incorporación de cambios o ajustes a la propuesta aprobada por el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad no puede alterar en forma sustancial el alcance y los objetivos de la norma, hasta el punto de privar de sentido a la tramitación que le antecede.

Quincuagésimo quinto. Ahora bien, entendiendo el contexto en el cual se enmarca el decreto supremo impugnado, se pasarán a revisar a continuación, las modificaciones introducidas en el decreto supremo final, con posterioridad al pronunciamiento del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, con el objetivo de determinar si revisten una entidad tal que puedan implicar una modificación sustancial al alcance y los objetivos de la regulación sobre los que se pronunció el órgano colegiado.

Quincuagésimo sexto. En primer lugar, se modificó la forma de contabilizar los plazos para el cumplimiento de las metas de recolección de los neumáticos de categoría A, como se puede visualizar en la siguiente tabla.



CFD4F1C6-4C48-4FB7-BEE3-BD7724F2D5F9

La validez de este documento puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Tabla 1: Metas de Recolección Categoría A.
Comparación entre el proyecto presentado al CMS y el DS N° 8/2019

Proyecto presentado al CMS (art. 16)	DS N° 8/2019 (art.20)
A partir del año 2021, al menos el 50%.	A partir del 1er año de vigencia, al menos el 50%.
A partir del año 2024, al menos el 80%.	A partir del 4o año de vigencia, al menos el 80%.
A partir del año 2028, al menos el 90%.	A partir del 8o año de vigencia, al menos el 90%.

Fuente: Elaboración propia.

Esta modificación se justificó en la incerteza de la fecha de publicación de la norma. De esta manera, se constata que se trata de una disposición que favorece a los regulados al otorgar mayor certeza jurídica en los plazos, sin que ello implique alterar el gradualismo contemplado en la norma.

Quincuagésimo séptimo. En segundo lugar, se modificaron las fechas de cumplimiento de las metas de valorización de neumáticos de categoría B, en el siguiente sentido:

Tabla 3: Metas de valorización Categoría B
Comparación entre el proyecto presentado al CMS y el DS N° 8/2019

Proyecto presentado al CMS (art. 17)	DS N° 8/2019 (art.21)
A partir del año 2021, al menos el 25%.	A partir del 1er año, al menos el 25%.
A partir del año 2024, al menos el 75%.	A partir del 5o año, al menos el 75%.
A partir del año 2026, al menos el 100%.	A partir del 8o año, al menos el 100%.

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede apreciar, se aumentó el plazo para el cumplimiento de las metas correspondiente al 75% y al 100% de valorización de los neumáticos de categoría B. Sobre el punto, la reclamada informó que la modificación tuvo por objeto recoger observaciones presentadas durante el proceso, y así igualar los plazos entre lo exigido para los neumáticos de categoría A, con los de categoría B. Por consiguiente, la modificación facilita el cumplimiento de las metas de valorización al aumentar el plazo.



CFD4F1C6-4C48-4FB7-BEE3-BD7724F2D5F9

La validez de este documento puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Quincuagésimo octavo. En tercer lugar, se constata que el proyecto presentado al Consejo de Ministros para la Sustentabilidad no contemplaba una meta de recolección mínima para la Región Metropolitana. Al respecto, la reclamada informó que la incorporación de la meta tuvo por finalidad evitar generar diferencias innecesarias entre las regiones, por lo que se asignó una meta equivalente al 15,3% para la Región Metropolitana. Sobre el particular, de los antecedentes que constan en el proceso se desprende que la asignación de una meta de recolección para esta región no tendría mayor implicancia práctica, toda vez que corresponde a la región que tiene la mayor generación de NFU.

Quincuagésimo noveno. En cuarto lugar, en relación con la obligación de los sistemas de gestión colectiva de presentar una garantía con el fin de asegurar el cumplimiento de las metas y otras obligaciones, se modificó la forma de cálculo de esta garantía. A continuación, se presenta la fórmula establecida en el proyecto sometido al Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, y luego la fórmula establecida en el decreto supremo reclamado.

Figura 2: Fórmula para estimar el monto de la garantía en el proyecto presentada al CMS (art. 14)

$$G_i = TPM_{i-2} * FD * M_i * \text{Costo de gestión} * F_{BC}$$

Donde:

“ TPM_{i-2} ” es igual al total de neumáticos puestos en el mercado dos años antes del año i , por los productores que en dicho año integren el sistema de gestión respectivo, expresado en toneladas;

“ FD ” es el factor de desgaste por uso de los neumáticos y corresponde a 0,84 para los neumáticos con aro inferior a 57 pulgadas y 0,75 para los neumáticos con aro igual o superior a 57 pulgadas, según sea el caso;

“ M_i ” es igual a la meta de recolección del sistema de gestión respectivo para el año que se está caucionando, en porcentaje;

“Costo de gestión” es igual al precio que, en función de los antecedentes que presente el respectivo sistema de gestión, se estime tiene gestionar los NFU respectivos, en pesos/toneladas; y,

“ F_{BC} ” o “factor de buen cumplimiento”, es un factor equivalente a “ $(X)^{n+1}$ ”, donde “ n ” es igual al número de años consecutivos en que el sistema de gestión ha cumplido con sus metas de recolección y valorización y “ X ” es un número real mayor a 0 y menor a 1, que será determinado por el Ministerio mediante resolución exenta, la que también establecerá un valor mínimo para F_{BC} . Esta resolución exenta será dictada en el plazo de tres meses a contar de la publicación de este decreto.



CFD4F1C6-4C48-4FB7-BEE3-BD7724F2D5F9

La validez de este documento puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Figura 3: Fórmula para estimar el monto de la garantía en el decreto supremo reclamado (art. 18)

<p>$G_i = \text{Costo de cumplimiento}_i * FR_i$</p> <p>Donde:</p> <p>“$G_i$” es igual al monto de la garantía para el año i, es decir, el año correspondiente al de las metas y obligaciones cuyo cumplimiento se está caucionando, expresado en pesos;</p> <p>“Costo de cumplimiento$_i$” es igual al costo que tendría para el sistema de gestión cumplir las metas y obligaciones asociadas del año i, en pesos, determinado en función de los antecedentes que aquel presente, y</p> <p>“FR_i” o “factor de riesgo de incumplimiento”, es un factor menor a 1, que será determinado en función del riesgo de incumplimiento del sistema de gestión para el año i.</p>

Como se puede constatar, la fórmula presentada en el decreto reclamado redujo de cinco variables requeridas en la fórmula del proyecto presentado al Consejo de Ministros para la Sustentabilidad a dos (Figura 3), simplificando de esta manera la fórmula de cálculo de la garantía de los sistemas de gestión colectiva, cuestión que no altera en modo alguno la obligatoriedad de tal caución, sino que se limita a facilitar su aplicación.

Sexagésimo. Finalmente, el artículo 28° del decreto supremo reclamado establece la obligación a los productores de acreditar que forman parte de un sistema de gestión autorizado ante el Servicio Nacional de Aduanas al cursar la declaración de importación, con la excepción contenida en el inciso final, en tanto señala que: *“Lo dispuesto en el inciso precedente no será aplicable respecto de las personas naturales que introduzcan neumáticos en el mercado nacional, con ocasión de la importación de un vehículo al amparo de una exención, liberación o franquicia aduanera o de conformidad a regímenes de tratamiento aduanero especial”*.

De la revisión del expediente de elaboración del decreto supremo reclamado, debe considerarse lo referido en la Minuta de fecha 14 de junio de 2019, del Servicio Nacional de Aduanas, en la que responde requerimiento de información acerca de la obligación establecida en el artículo 28°. Dicho informe señala que la incorporación de este artículo sin excepciones, haría aplicable esta exigencia a cualquier persona que importe neumáticos, incluyendo a “Personas naturales que importan vehículos, nuevos o usados, desde el extranjero al resto del



CFD4F1C6-4C48-4FB7-BEE3-BD7724F2D5F9

La validez de este documento puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

país, de Zona Franca a Zona Franca de Extensión, o de éstas al resto de país, al amparo de una exención, liberación o franquicia aduanera (v. gr.: sección 0 del Arancel Aduanero, en especial la Partida 0033; artículo 48 de la Ley N° 20.422 (personas con discapacidad) o de conformidad a un régimen de tratamiento aduanero especial, (v.gr.: artículo 35 de la ley N° 13.039)". Por tal razón, el Servicio Nacional de Aduanas, da cuenta de la necesidad de introducir una excepción que permita excluir a las personas naturales que importen vehículos que se encuentren en la situación anteriormente descrita.

Sexagésimo primero. Así las cosas, revisadas las modificaciones introducidas con posterioridad al pronunciamiento del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y Cambio Climático, este Tribunal constata que se tratan de cambios menores que no alteran la esencia de las materias reguladas ni los presupuestos generales establecidos en el decreto. Por el contrario, los preceptos introducidos y/o modificados, se encuentran justificados y respaldados en los mismos antecedentes del proceso. Es más, ellos abogan a una mejor regulación de los aspectos cuestionados, dando cumplimiento a los principios de eficiencia y gradualismo en la implementación del instrumento REP. Además, la potestad reglamentaria del Ejecutivo no puede verse constreñida a lo estrictamente aprobado por el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, no resultando vicio alguno en la incorporación de ajustes que no revistan la entidad suficiente para modificar aspectos esenciales de la regulación que fue objeto de las etapas del procedimiento descritas en el DS N° 8/2017.

Sexagésimo segundo. Finalmente, se desprende de los considerandos anteriores, que las modificaciones se enmarcan en los criterios definidos para la fijación de las metas de recolección y de valorización establecidas en la ley, por lo que en ningún caso amplían, modifican o limitan el alcance o la aplicación de esta última. En este orden de ideas, este Tribunal considera que el DS N° 8/2019 es legal, cumplió con los aspectos sustantivos y procedimentales establecidos tanto en la Ley N° 20.920 como en el DS N° 8/2017. Por todo lo



CFD4F1C6-4C48-4FB7-BEE3-BD7724F2D5F9

La validez de este documento puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

expuesto anteriormente, este Tribunal tendrá por rechazada la presente alegación.

**II. EVENTUAL DISCRIMINACIÓN A LOS IMPORTADORES DE VEHÍCULOS Y
VULNERACIÓN AL PRINCIPIO DE IGUALDAD**

Sexagésimo tercero. Los reclamantes señalan que el inciso segundo del artículo 5° del decreto supremo reclamado, al dar un mismo tratamiento entre los importadores de vehículos y los importadores de neumáticos de reposición, transgrede las garantías constitucionales de igualdad ante la ley y de no discriminación arbitraria en el trato que deben dar los organismos del Estado en materia económica, contenidas en los artículos 19° N°s 2 y 22 de la Constitución Política de la República. En síntesis, señalan que dicha discriminación se manifiesta para el cumplimiento de las metas de recolección, en favor de los importadores de neumáticos de reposición. Asimismo, arguyen que el artículo 28° del decreto supremo reclamado es inconstitucional, al establecer diferencias de trato en beneficio de las personas naturales que introducen neumáticos en el mercado al amparo de una exención, liberación o franquicia aduanera.

Sexagésimo cuarto. Por su parte, la reclamada reitera que la Ley N° 20.920 regula productos prioritarios y no industrias. De esta forma, argumenta que mal podría el decreto supremo reclamado establecer discriminaciones arbitrarias en base al tipo de industrias, ya que las obligaciones de la REP se encuentran vinculadas a los productos prioritarios regulados. Finalmente, señala que la excepción contenida en el artículo 28° cuestionado, se justifica en que las personas naturales no tendrían la calidad de productor de un producto prioritario, por lo que no existiría discriminación arbitraria.



CFD4F1C6-4C48-4FB7-BEE3-BD7724F2D5F9

La validez de este documento puede ser consultada en
www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Sexagésimo quinto. Al respecto, cabe señalar que al requerirse que este Tribunal declare que los artículos 5° y 28° del Decreto Supremo impugnado son inconstitucionales, atendido a que vulnerarían los principios de igualdad y de no discriminación arbitraria contenidos en el artículo 19 N°s 2 y 22 de la Constitución Política de la República, la alegación que recae sobre dicha materia no puede resolverse mediante recurso de reclamación interpuesto en esta sede, toda vez que la posible colisión normativa con algún precepto constitucional, origina una controversia que debe resolverse por la vía del recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, al tenor de lo que establece el artículo 93° N°6 de la Constitución Política de la República. Por ello, este Tribunal no se pronunciará respecto de la presente alegación, por ser un asunto que es de competencia del Tribunal Constitucional.

POR TANTO, y TENIENDO PRESENTE, además lo dispuesto en los artículos 17 N° 11, 25, 27, 29 y siguientes de la Ley N° 20.600; 1, 2 letras a) y b), 3 Ns° 3, 6, 20, 21, 25 y 27; 9 y siguientes de la Ley N° 20.920; 1, 16, 17, 18, 19, 22 y siguientes del DS N° 8/2017; 1, 2 Ns° 1, 4, 8, 9 y 12; 3, 4, 5, 9, 10, 18 y siguientes del DS N° 8/2019; 93 N° 6 de la Constitución Política de la República y en las demás disposiciones legales y reglamentarias pertinentes,

SE RESUELVE:

1. Se rechaza la reclamación deducida en contra del Decreto Supremo N° 8, de 28 de mayo de 2019, del Ministerio del Medio Ambiente, que establece metas de recolección y valorización y otras obligaciones asociadas de neumáticos.

2. Cada parte pagará sus costas.

Notifíquese, regístrese y archívese en su oportunidad.



CFD4F1C6-4C48-4FB7-BEE3-BD7724F2D5F9

La validez de este documento puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Rol R N° 279-2021.

Pronunciada por el Ilustre Segundo Tribunal Ambiental integrado por el Ministro Titular Abogado señor Cristián Delpiano Lira, Presidente (S), la Ministra Suplente Abogada señora Daniella Sfeir Pablo y el Ministro Suplente Licenciado en Ciencias señor Cristián López Montecinos. No firma la Ministra señora Sfeir, no obstante haber concurrido a la vista de la causa y al acuerdo, por haber cesado en sus funciones.

Redactó la sentencia la Ministra señora Daniella Sfeir Pablo.

En Santiago, a veintiséis de julio de dos mil veintitrés, autoriza el Secretario Abogado del Tribunal, señor Leonel Salinas Muñoz, notificando por el estado diario la resolución precedente.



CFD4F1C6-4C48-4FB7-BEE3-BD7724F2D5F9

La validez de este documento puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.