OFICIO N° 31 - 2019

INFORME PROYECTO DE LEY N° 5-2019

Antecedente: Boletín N° 12.373-12

Santiago, 19 de febrero de 2019

Por oficio N° 14.456, de fecha 15 de enero de 2019, la Presidenta de la Cámara de Diputados, señora Maya Fernández Allende y el secretario de la misma, señor Miguel Landeros Perkic, solicitaron al tenor de lo dispuesto en los artículos 77 de la Constitución Política de la República y 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, la opinión de la Corte Suprema respecto del artículo 3° del proyecto de ley, iniciado por moción, que prohíbe y sanciona la entrega y utilización de bombillas plásticas no degradables en el comercio (boletín N° 12.373-12).

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión de quince del mes en curso, presidida por el Presidente señor Haroldo Brito Cruz, e integrada por los ministros señores Muñoz G., Dolmestch, Künsemüller y Silva, señora Maggi, señores Fuentes, Cisternas y Blanco, señora Muñoz S., señores Valderrama y Dahm, señora Vivanco, y ministros suplentes señores Biel y Muñoz P, acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación:

A LA PRESIDENTA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
SEÑORA MAYA FERNÁNDEZ ALLENDE
VALPARAÍSO

“Santiago, dieciocho de febrero de dos mil diecinueve.

VISTO Y TENIENDO PRESENTE:

PRIMERO: Que la Presidenta de la Cámara de Diputados, señora Maya Fernández Allende, por oficio N° 14.456, de fecha 15 de enero de 2019, solicita pronunciamiento de esta Corte Suprema respecto del artículo 3° del proyecto de ley, iniciado por moción, que prohíbe y sanciona la entrega y utilización de bombillas plásticas no degradables en el comercio (boletín N° 12.373-12), de conformidad a lo dispuesto en los incisos segundo y tercero del artículo 77 de la Constitución Política de la República y el artículo 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, el cual se encuentra en primer trámite constitucional.

SEGUNDO: Que el contenido de la iniciativa se concreta en cuatro artículos. El primero “prohíbe a los establecimientos de comercio, la utilización y entrega de pajitas de plástico o bombillas no degradables”; El segundo encarga a las Municipalidades la fiscalización; el tercero contempla una infracción sancionada con multa, para lo cual otorga competencia a los juzgados de policía local, conforme al procedimiento previsto en la Ley 18.287, y el cuarto regula que la prohibición regirá desde la entrada en vigencia de la ley.

TERCERO: Que Conforme se expresa en la moción parlamentaria, la Constitución Política de la República contempla el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación (art. 19 N° 8, inc. 1°), por lo que “es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza”. De igual modo prevé el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica (art. 19 N° 1); garantías que adquieren vigencia y condicionan “el derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen” (art. 19 N° 21), contexto en el cual la Ley N° 21.100 prohíbe la entrega de bolsas plásticas en el comercio nacional, la cual se hace eco del primer principio de la Ley N° 20.920 que establece el marco para la Gestión de Residuos, la Responsabilidad Extendida del Productor y el Fomento al Reciclaje (Ley REP), que busca disminuir la generación de residuos y fomentar su reutilización y reciclaje, con la finalidad de proteger la salud de las personas y el medio ambiente.

CUARTO: Que específicamente el proyecto se inserta en la idea que los plásticos de un solo uso no son una opción inteligente desde los puntos de vista económico y ambiental, por lo cual debe evolucionarse hacia alternativas sostenibles y la erradicación del plástico, por las consecuencias que se destacan, entre ellas “las pajitas de plástico, denominadas también bombillas parecen inofensivas, pero causan un daño humano, marino y medioambiental muy alto. Se fabrica en 1 minuto, la usas 15 minutos y luego tarda más de 200 años en descomponerse, las cuales, en promedio una persona utiliza 38.000 bombillas plásticas a lo largo de su vida. Aun cuando se recogen 400.000 unidades de los océanos todos los años, causan la muerte de millones de especies marinas. En las aguas pueden estar hasta 200 años y transformarse en enemigos silenciosos de las especies marinas, quienes las confunden con comida. En consecuencia, millones mueren o sufren a causa de ellas. Además, se estima que el 71% de las aves marinas y el 30% de las tortugas se han encontrado con plástico en el estómago y si se ingiere plástico, la vida marina tiene sólo un 50% de probabilidades de sobrevivir”.[1]

QUINTO: Que por otra parte las bombillas plásticas no son reciclables ni biodegradables, pues están hechas de polipropileno, un derivado del petróleo. Técnicamente se trata de un material reciclable, pero en la práctica no ocurre tanto como debería. Como no son biodegradables, se descomponen en piezas más pequeñas llamadas ‘microplásticos’, aún más peligrosas para la vida marina y humana. De hecho, hay tanto microplástico en el océano que está encontrando su camino de regreso a nosotros: lo ingerimos en alimentos como mariscos, algas y sal marina.

Se concluye que dados los nocivos efectos que esta práctica genera a nivel medioambiental y salud de las personas, resulta prioritario promover legislación que permita generar una transición hacia el uso de materiales sostenibles, que contribuyan a la reducción de la contaminación por los materiales plásticos de un solo uso.

SEXTO: Que la norme consultada específicamente corresponde al Artículo 3°: “Infracción y multa. El incumplimiento de lo dispuesto en esta ley será sancionado con multa a beneficio municipal, de hasta diez unidades tributarias mensuales.”

---

[1] Cámara de Diputados. Oficio N°14.456. p.2

“Las sanciones establecidas en esta ley serán aplicadas por el juzgado de policía local correspondiente, de conformidad con el procedimiento contemplado en la ley N° 18.287, que establece procedimiento ante los juzgados de policía local.”

De esta forma se regula:

a.- Sujeto activo: Las personas que desarrollen actividades de intermediación comercial en establecimientos de comercio;

b.- Conducta sancionada: “entregar a cualquier título bolsas plásticas” de polietileno, polipropileno y otros polímeros artificiales no biodegradables;

c.- Verbo rector: “entregar” y “utilizar”;

d.- Bien jurídico protegido: el medioambiente y la salud de las personas por el impacto que tiene la disposición de las bombillas plásticas en el ecosistema;

e.- Sanción: Hasta diez unidades tributarias mensuales.

f.- Beneficiario de la multa: La municipalidad respectiva.

El inciso segundo contempla la norma de competencia para conocer de la conducta que sanciona, esto es, los juzgados de policía local correspondientes. Se dispone que el procedimiento aplicable es el establecido en la Ley N° 18.287.

SÉPTIMO: Que la afectación comprobada del medioambiente por el uso del plástico permite cooperar con la actividad legislativa, formulando las siguientes observaciones:

Toda norma que pretenda establecer una sanción, conforme lo indica la doctrina debe tener en consideración los aspectos que están relacionados básicamente con la determinación del sujeto activo, el verbo rector, interés jurídico protegido, la culpabilidad, la antijuricidad y la penalidad.

Sobre la base que la iniciativa sanciona el “incumplimiento de lo dispuesto en esta ley”, ella prohíbe “a los establecimientos de comercio, la utilización y entrega de pajitas de plástico o bombillas no degradables”, se pueden reiterar los comentarios expresados respecto de la norma que sanciona la entrega de bolsas plásticas (Ley N° 21.100).

OCTAVO: Que la forma en que se determina el sujeto activo puede resultar necesario precisarla, debido a que no se puede confundir al propietario de los establecimientos de comercio con sus dependientes, puesto que estos últimos actúan por cuenta de los primeros, sin embargo, es posible que sean las únicas personas que sea factible identificar, pero ciertamente se les podría eximir de responsabilidad al indicar la identidad del propietario o representante del mismo.

Lo anterior tiene importancia igualmente en cuanto a la determinación del monto de la multa.

NOVENO: Que las infracciones menores, sean faltas penales (art. 7° del Código Penal) o infracciones administrativas, se sancionan cuando se encuentren consumadas, y al sancionarse solamente la “utilización” y “entrega” de las bombillas plásticas, deja en la imposibilidad de castigar e incautar aquellas destinadas a su utilización o entrega y que se encuentren en el establecimiento de comercio.

DÉCIMO: Que además se pueden realizar los siguientes comentarios:

a.- Se trata de un tipo compuesto de dos disposiciones, esto es el artículo 1° y 3°, en que la identificación del sujeto obligado se encuentra en la primera de ellas, esto es “los establecimientos de comercio”, cuya referencia legal la encontramos en el artículo 3°, N° 2 del Código de Comercio y que el legislador definió para estos efectos en la Ley N° 21.100 como “cualquier canal minorista o mayorista de distribución o comercialización de bienes y servicios”. La doctrina lo ha conceptualizado como la universalidad de hecho, compuesta de bienes corporales e incorporales, destinadas al comercio o industria determinada por su dueño, el cual se asienta en un lugar determinado en donde se encuentra su domicilio y constituye el sitio en donde se ejecutan los actos de comercio.

En este sentido la precisión del sujeto activo debe estar relacionada con quien desempeña la actividad mercantil o de intermediación a título gratuito u oneroso de las pajitas o bombillas de plástico. Esta persona precisamente será quien representa al establecimiento de comercio, que para estos efectos es su dueño, representante legal o quien directamente desarrolla la actividad comercial.

Correspondería definir si la prohibición alcanza a quien produce, fabrica, importa o tiene en su poder bombillas plásticas, sin que estén destinadas a utilizarlas o entregarlas inmediatamente.

b.- La expresión “degradables” que emplea la iniciativa no es idéntica a la expresión “biodegradable” que parece inspirarla. Degradable es un adjetivo técnico derivado de la ciencia química, que se emplea para identificar un residuo “Que se puede degradar (transformar en otra sustancia más sencilla)”[2]. En este sentido preciso, todos los plásticos son degradables en la medida que generan microplásticos. Por su parte, “biodegradable” es otro adjetivo técnico, que no obstante carecer de definición legal, ha sido definida por la literatura

[2] Real Academia Española. Degradable. https://dle.rae.es/?id=C4OVi15

especializada, en los siguientes términos: “Residuos biodegradables: Son aquellos residuos que pueden degradarse de forma natural. En este proceso actúan animales, hongos y bacterias, y dependiendo de factores como la temperatura y la humedad, se pueden descomponer en días, semanas o meses. Un ejemplo de residuos biodegradables son los residuos orgánicos, que son aquellos que provienen de los alimentos, como cáscaras de frutas y verduras, y también residuos provenientes del jardín de origen vegetal como hojas secas, restos de poda, entre otros. El resultado de la biodegradación de los residuos orgánicos es el compost, el que es utilizado como abono”.[3]

Conforme a lo anterior, la expresión que más se vincula con el propósito de la iniciativa, es “biodegradable” y no “degradable”.

Es en el mismo sentido que, para evitar dificultades, en el campo de los residuos, es posible seguir la regulación realizada por la ley N° 21.100 que en vez de identificar la “no biodegrabilidad” de los envases como centro de referencia, prohibió derechamente la entrega de cualquier plástico.

c.- En la ley N° 21.100 los montos de las multas están determinados considerando una serie de variables tales como el número de bolsas plásticas entregadas, la conducta anterior del infractor y su capacidad económica. Sin embargo, el presente proyecto no considera ninguna de estas variables, limitándose a señalar un máximo de 10 UTM.

Constituyendo las bombillas un residuo contaminante homologable a las bolsas, en términos de presencia e implicancias, no se ve por qué debería ser distinto el modo de computar la multa en uno y en otro caso, ofreciendo al juez parámetros para graduar el monto de la multa. En este sentido, en aras del principio de igualdad y la consistencia de la legislación sobre la materia, se podrían homologar los criterios aplicados en uno y otro caso.

d.- De la misma forma, conforme al principio de igualdad ante la ley, podría analizarse la posibilidad de homologar el quantum de la sanción.

e.- En torno a la competencia para conocer de las infracciones, se entrega a los juzgados de policía local, determinación que resulta adecuada, al igual que el procedimiento reglado para tales tribunales.

Al establecer las potestades sobre la materia de los juzgados de Policía Local, la ley N° 21.100 modificó la letra c) del artículo 13 del decreto N° 307 de

---

[3] Ministerio del Medio Ambiente. Guía de Educación ambiental y residuos. Santiago, 2016. p. 33 URL: http://portal.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2018/08/Guia-de-Educacion-Ambiental-y-Residuos.pdf

1978 del Ministerio de Justicia, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 15.231, sobre organización y atribuciones de los juzgados de policía local, con el fin de señalar expresamente la competencia de los tribunales de policía local sobre la materia. El proyecto en comentario no posee ninguna disposición de este tipo, lo que debiese ser adecuado considerar.

f.- Considerando la importancia del tema y la preocupación demostrada por el legislador, lo ideal sería contar con una ley marco respecto de los productos plásticos o no biodegradables que se considere apropiado restringir o prohibir su fabricación, importación o entrega por el comercio, en que la potestad reglamentaria pueda desarrollar sus disposiciones, teniendo en consideración en mayor medida la ley N° 20.920 (sobre Responsabilidad Extendida del Productor), que debería ser el principal eje de trabajo y regulación de estas materias. En tal sentido se puede citar la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo en relación a los plásticos de un solo uso.[4]

g.- En todo caso, teniendo presente los principios de eficiencia, coordinación y colaboración de las autoridades del Estado, podría considerarse la posibilidad de reformular el proyecto en una modificación de la Ley N° 21.100, agregando al objeto de la prohibición las bombillas plásticas o no biodegradables.

Por estas consideraciones y de conformidad, además, con lo dispuesto en los artículos 77 de la Constitución Política de la República y 18 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, se acuerda informar **en los términos precedentemente expuestos** el proyecto de ley que prohíbe y sanciona la entrega y utilización de bombillas plásticas no degradables en el comercio.

Se deja constancia que el ministro señor Blanco fue del parecer de informar con excepción de lo expresado en las letras f y g del motivo 10°, por estimar excede la competencia que a esta Corte Suprema confiere el artículo 77 de la Constitución Política de la República en la materia.

Ofíciese.

PL N° 5-2019"

Saluda atentamente a V.S.

---

[4] Edición provisional
http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2018-0411+0+DOC+PDF+V0//ES

HAROLDO BRITO CRUZ
Presidente

JORGE SAEZ MARTIN
Secretario