

MEMORÁNDUM D.S.C. N° 115/2025

DE : DANIEL GARCÉS PAREDES
JEFATURA DE LA DIVISIÓN DE SANCIÓN Y CUMPLIMIENTO

A : MARIE CLAUDE PLUMER BODIN
SUPERINTENDENTA DEL MEDIO AMBIENTE

MAT. : Informa publicación de informe de fiscalización que indica y propone devolución de la garantía en el marco de la Ley N°20.920, que Establece marco para la gestión de residuos, la responsabilidad extendida del productor y fomento al reciclaje, respecto de la CORPORACIÓN SISTEMA COLECTIVO DE GESTIÓN DE NEUMÁTICOS USADOS Y FUERA DE USO NEUVOL

FECHA : 24 de febrero de 2025

De acuerdo al artículo 38 de la Ley N°20.920 le corresponde a la Superintendencia del Medio Ambiente (en adelante, “SMA” o “Superintendencia”, indistintamente) fiscalizar el cumplimiento de las metas de recolección y valorización de residuos de cada producto prioritario y de las obligaciones asociadas, contenidas en el decreto respectivo, como asimismo del funcionamiento del sistema de gestión (en adelante, “SG”), el cumplimiento de los deberes de información y otras obligaciones establecidas en dicho cuerpo legal.

Por su parte, el artículo 39 del mismo cuerpo normativo establece que corresponderá a la Superintendencia sancionar las infracciones señaladas en dicha norma.

Pues bien, CORPORACIÓN SISTEMA COLECTIVO DE GESTIÓN DE NEUMÁTICOS USADOS Y FUERA DE USO NEUVOL (en adelante, “NEUVOL”), RUT N°65.222.989-1, es un sistema colectivo de gestión de neumáticos fuera de uso (en adelante, “NFU”), categoría A, que obtuvo su autorización como SG por medio de la Resolución Exenta N°1030, de fecha 28 de septiembre de 2023, del Ministerio del Medio Ambiente.

El día 31 de mayo de 2024, venció el plazo para que los sistemas de gestión entreguen sus informes de cumplimiento de conformidad a lo establecido en la letra c) del artículo 22, de la Ley N°20.920 y el artículo segundo transitorio, de la Resolución Exenta N°2084, de 2023, de la Superintendencia del Medio Ambiente.

En este contexto, con fecha 17 de enero de 2025 la División de Fiscalización derivó a la División de Sanción y Cumplimiento, el expediente de fiscalización DFZ-2025-114-XIII-REP, el cual contiene la información entregada por NEUVOL en sus informes de cumplimiento, correspondiente a la meta de valorización del año 2023.



De conformidad con la información entregada por el SG NEUVOL, y en aplicación de los artículos 20¹ y 24² del D.S. N°8/2019 del Ministerio de Medio Ambiente (en adelante, “MMA”), que “Establece metas de recolección y valorización y otras obligaciones asociadas a neumáticos”, es posible señalar lo siguiente:

NEUVOL no informó operaciones de tratamiento de residuos en el año 2023, sin embargo, informó la valorización de 6200.68 toneladas de NFU a nombre y representación de Consumidores Industriales (en adelante, “CI”). Este monto es cargado a la cuenta del SG de conformidad a lo establecido en el artículo 23 b.2)³ del D.S. N°8/2019.

Asimismo, de conformidad a lo establecido en el artículo 23 b.1)⁴ del decreto señalado, corresponde cargar a la cuenta de NEUVOL las toneladas valorizadas que fueron informadas directamente por CI, en forma proporcional a las toneladas introducidas en el mercado por sus integrantes durante el año anterior, lo que equivale a 52.93 toneladas.

De conformidad a lo anterior, el resultado de cumplimiento de la meta de valorización del año 2023 de NEUVOL es el siguiente:

Línea base (Ton)	Meta (Ton)	Valorización (Ton)	Porcentaje LB (%)
42120.7	9652.65	6253.61	14.85

En efecto, al contrastar las metas de 2023, con la valorización reportada por el titular a nombre y en representación de CI, y considerando las toneladas valorizadas informadas directamente por estos, es posible concluir que se valorizaron 6253.61 toneladas, y la meta correspondía a 9652.65 toneladas. Lo anterior, equivale al 64.78% de la meta de valorización del SG. Por ende, se observa que NEUVOL cumplió de manera parcial la meta de valorización de residuos correspondiente al año 2023.

En relación con esta materia, mediante la carta de fecha 20 de agosto de 2024, NEUVOL hizo presente las siguientes consideraciones que habrían incidido en su desempeño durante el año 2023:

- Demora en el proceso de obtención de aprobación de las bases de licitación de recolección y valorización del SG, por parte del Tribunal de la Libre Competencia (en adelante, “TDLC”), el que tuvo un retraso adicional por la interposición de un recurso en contra del informe del

¹ La meta es la parte de la línea base a la cual corresponde dar tratamiento, definido en la ley como las operaciones de valorización y eliminación de residuos, según los porcentajes del artículo 20 del D.S. N°8/2019, esto es, 25% a partir del primer año calendario para neumáticos Categoría A, ponderado en los términos del artículo primero transitorio, que establece un cumplimiento proporcional de metas, de acuerdo a la fórmula señalada en este último artículo.

² Se debe aplicar el factor de desgaste para uso de los neumáticos, establecido en el artículo 24, que corresponde a 0,84 para los neumáticos Categoría A.

³ El numeral b.2 establece que los consumidores industriales podrán celebrar un convenio con un sistema de gestión, para que este informe al Ministerio en su nombre y representación. En ese caso, las toneladas de NFU que haya generado ese consumidor industrial, y que hayan sido efectivamente valorizadas, se le imputarán al sistema de gestión con el que haya celebrado el convenio referido.

⁴ Establece que los consumidores industriales podrán valorizar por sí mismos o a través de gestores autorizados y registrados los NFU que generen. El numeral b.1 establece que dichos consumidores podrán informar directamente al Ministerio sobre la valorización efectuada, y de ser así las toneladas de NFU valoradas por el consumidor industrial serán asignadas a todos los sistemas colectivos de gestión de forma proporcional a las toneladas introducidas en el mercado por sus integrantes durante el año anterior a aquel en que se valorizaron dichos NFU.



TDLC por parte de la Fiscalía Nacional Económica (en adelante, “FNE”), con fecha 19 de diciembre de 2022, ante el TDLC. Dicho recurso fue declarado inadmisible por el TDLC, con fecha 22 de diciembre de 2022, por lo que la FNE interpuso recurso de hecho ante la Corte Suprema, el cual fue acogido con fecha 28 de marzo de 2023. Ante esto, la FNE interpuso el recurso de reclamación en contra del Informe del TDLC, con fecha 19 de abril de 2023, para ser conocido por la Corte Suprema. Cabe señalar que dicho recurso se encontraba pendiente de resolución a la fecha de la presentación de NEUVOL ante esta Superintendencia⁵.

- b) Además, la FNE solicitó una medida de suspensión (Orden de No Innovar) de los efectos del informe del TDLC y de los procesos de licitación en curso y futuros, con fecha 13 de diciembre de 2023, por lo que NEUVOL decidió no adjudicar la licitación hasta no contar con la decisión definitiva. Esta solicitud, si bien fue rechazada el 11 de enero de 2024, la decisión de suspender la adjudicación implicó nuevos retrasos.
- c) El largo proceso de aprobación del plan de gestión ante el MMA retrasó las etapas necesarias en el proceso de cumplimiento de las metas, ingresando para su evaluación en abril de 2023 y aprobándose recién en septiembre de ese año. Dicha aprobación era indispensable para el cumplimiento de las obligaciones de la ley, en tanto autoriza el funcionamiento del SG, lo que también incidió en el retraso de las licitaciones de recolección y valorización.
- d) El proceso de licitación, que se inició en el intérntanto de la resolución del recurso de reclamación de la FNE, el 13 de octubre de 2023, culminó el 27 de noviembre de ese año con el periodo de recepción de ofertas, presentándose 8 oferentes que, de acuerdo a las estimaciones de NEUVOL, sólo representaba el 23.6% (6.200 toneladas) de la capacidad esperada de oferta, siendo adjudicadas (con posterioridad al rechazo de la Orden de No Innovar presentada por la FNE ante la Corte Suprema mencionada anteriormente) la totalidad de las ofertas que cumplieron las bases de licitación, equivalente al 19% de la real necesidad de valorización del SG (32.000 toneladas). Agrega que, a la fecha de la presentación de NEUVOL, logró adjudicar una licitación de valorización por 17.581 toneladas, lo que de todas formas no cumple con el valor total de necesidad de valorización señalado previamente.
- e) Por lo anterior, y para dar un cumplimiento -al menos- parcial de sus metas, NEUVOL propuso al MMA la opción de celebrar convenios con CI (artículo 23 b.2) D.S. N°8/2019), permitiendo imputar al cumplimiento de las metas 2023 a las toneladas valorizadas durante ese año por los CI con los que NEUVOL pudiera suscribir un acuerdo. El MMA se pronunció formalmente respecto a la alternativa relativa a los CI planteada por NEUVOL a través de la carta N°234077, de fecha 22 de septiembre de 2023. A partir de esto, NEUVOL procedió a firmar diversos convenios con CI durante el año 2023.
- f) En ese sentido, si bien el hecho de poder imputar lo valorizado por los CI con los que se han suscrito los respectivos convenios en ningún caso constituye una acción que le permita a NEUVOL cumplir con la totalidad de las Metas 2023, esto implicará importantes avances en

⁵ Cabe señalar que, con fecha 05 de febrero de 2025, la Excma. Corte Suprema en la causa Rol 64.899-2023, acogió parcialmente el recurso de reclamación interpuesto por la FNE en contra del Informe N° 29 del TDLC, que aprobó las reglas de estatutos y bases de licitación del SG NEUVOL, ordenando incorporar en los estatutos una serie de observaciones formuladas por la FNE en relación a inhabilidades y prohibiciones para el ejercicio del cargo de director y otras destinadas a la prevención de conflictos de intereses entre los socios de un sistema; y la necesidad de incluir el modelo de dos etapas para la evaluación de las ofertas de servicios de gestión de neumáticos. Sentencia disponible en: https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2025/02/sent_CS_Reclamacion REP_Neumaticos_64899-23_2025.pdf.



su cumplimiento, estimando una valorización aproximada de 5.931 toneladas, lo que equivaldría al 61,2% de la meta de valorización.

Dichas consideraciones dan cuenta de circunstancias externas al ámbito de control del titular, que influyeron en el cumplimiento parcial de la meta de valorización de residuos establecida para el año 2023. En efecto, es un hecho público y notorio que, durante el año 2023, como primer año de cumplimiento de la meta, debieron instalarse y desarrollarse las capacidades de los diversos actores -públicos y privados- involucrados en la gestión de residuos considerados en la ley REP⁶. Asimismo, la vigencia de la Ley REP se inició en un contexto en que solo existían cuatro sistemas de gestión individuales con planes autorizados por el MMA y un escenario de notoria informalidad en la gestión de residuos⁷. Por su parte, la autorización de los sistemas de gestión colectivos estaba supeditada a la emisión del informe del TDLC para recién presentar su plan de gestión. Todo lo anterior fue reconocido tempranamente por la autoridad⁸.

En dicho escenario, debe considerarse que el ejercicio de la potestad sancionatoria tiene como finalidad sancionar la infracción a una norma u acto vinculado a un instrumento de gestión ambiental, con miras a cumplir los fines generales de protección y conservación del medio ambiente⁹.

De este modo, al advertirse un estándar adecuado de diligencia de la titular destinada al cumplimiento de metas y un escenario ajeno a la voluntad del titular que ha dificultado el cumplimiento íntegro de sus obligaciones ambientales, el ejercicio de la potestad sancionatoria no parece aconsejable.

En este sentido, el Tercer Tribunal Ambiental ha señalado que la Superintendencia cuenta con un margen de discrecionalidad para el ejercicio de la potestad sancionatoria, a efectos de satisfacer el interés general, considerando un uso eficaz y eficiente de sus recursos¹⁰ (R-09-2023) y siempre que dicha decisión se encuentre fundamentada¹¹.

A mayor abundamiento, la Contraloría General de la República (en adelante, "CGR") ha sostenido que las actuaciones de los órganos públicos deben respetar el principio de juridicidad, consagrado en los artículos 6º y 7º de la Constitución Política de la República, y 2º de la Ley N°18.575, así como los de racionalidad y proporcionalidad, pues las facultades conferidas por el legislador a la autoridad no pueden ejercerse de manera arbitraria ni discriminatorias¹², ni amparar un abuso de poder¹³. En dicho escenario, el ejercicio de la potestad administrativa sancionatoria se erige como un

⁶ País Circular “Radiografía al primer año de vigencia de la Ley REP para dos productos prioritarios: cumplimientos, avances y desafíos”. Disponible en: <https://www.paiscircular.cl/economia-circular/primera-parte-radiografia-al-primer-ano-de-total-vigencia-de-la-ley-rep-para-dos-productos-prioritarios-cumplimiento-avances-y-desafios/>

⁷ Agrocolun: “Ley REP y su primer periodo de implementación”, disponible en: <https://agrocolun.cl/sustentabilidad-edicion-70-implementacion-ley-rep/>.

⁸ InduAmbiente: “¿Cómo avanza la REP?” disponible en: <https://www.induambiente.com/especial/residuos/como-avanza-la-rep>. También: “REP neumáticos en problemas”, disponible en: <https://www.induambiente.com/especial/residuos/rep-neumaticos-en-problemas>.

⁹ Hunter Ampuero, Iván: “Legalidad y oportunidad en el ejercicio de la potestad sancionadora en materia ambiental”. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Vol 54, primer semestre 2020. P. 98.

¹⁰ Considerando 20º, Tercer Tribunal Ambiental. Reclamación Rol R-009-2023.

¹¹ Considerando 18-23, Tercer Tribunal Ambiental. Reclamación Rol R-036-2023

¹² Dictámenes N°70.518, de 2010 y 16.577, de 2016

¹³ Dictámenes N°41.100, de 2010 y 27.246, de 2009.



mecanismo de *ultima ratio*, que, alineado con los principios de eficiencia y eficacia que rigen la actuación administrativa, permite gestionar las infracciones focalizando los recursos que implican la instrucción de un procedimiento sancionatorio en aquellas infracciones de mayor entidad respecto de los bienes jurídicos tutelados por el ordenamiento jurídico¹⁴.

En efecto, a propósito de esta circunstancia, la CGR ha señalado que la norma establecida en el inciso final del artículo 47 de la LOSMA, otorga a esta Superintendencia un margen de apreciación para definir si desarrolla o no determinadas actividades fiscalizadoras, como asimismo para discernir si da o no inicio a un procedimiento sancionatorio, decisión que, en todo caso, es exigible que tenga una motivación y fundamento racional¹⁵.

Finalmente, cabe destacar que en el contexto descrito, el ejercicio de la potestad sancionatoria cede frente a otros mecanismos de intervención de la administración, destacándose dentro de estos la orientación al cumplimiento, en que la SMA se ha desplegado activamente a través de talleres de implementación de la Ley REP¹⁶, así como reuniones de asistencia al cumplimiento de manera anticipada y la incorporación de un apartado en el Portal de la SMA especialmente dedicado a la aplicación de esta nueva normativa. No obstante, la circunstancia de ejercer otros medios para el cumplimiento de la norma que no sea la vía sancionatoria resulta excepcional y únicamente para este primer año por las circunstancias expuestas.

En el contexto antedicho, resulta relevante indicar conforme a la ley, todo sistema de gestión debe entregar una garantía que permita asegurar sus obligaciones. En efecto, la constitución y vigencia de la garantía es un requisito de existencia de los sistemas de gestión, de conformidad con lo establecido en la letra a) del artículo 22 de la Ley N°20.920, que exige a los sistemas colectivos de gestión, constituir y mantener vigente una fianza, seguro u otra garantía para asegurar la obligación de “*cumplir con las metas y otras obligaciones asociadas, en los plazos, proporción y condiciones establecidos en el respectivo decreto supremo*”, a que se refiere el artículo 9 letra c) de la referida Ley.

En cumplimiento de estas obligaciones, con fecha 13 de octubre de 2023, NEUVOL ingresó una garantía de cumplimiento por un total de \$1.668.909.051 ante esta Superintendencia, distribuido en instrumentos financieros consistentes en 15 boletas de garantía.

¹⁴ “[...] La adopción de sanciones administrativas obedece, por regla general, a un proceso costoso en tiempo y recursos lo que exige contemplar la aplicación de otros instrumentos que permitan lograr de manera más eficiente los fines del cumplimiento ambiental. Pero también existen otras razones que justifican un enfoque más flexible y estratégico para el cumplimiento ambiental, tales como, la existencia de dificultades probatorias para la adopción de sanciones o la ausencia de una destinación de las sanciones aplicadas (multas) a un objetivo ambiental. Es así como resulta razonable que la sanción sea aplicada sólo en aquellos casos en que realmente se justifique tal destinación de recursos y, en los demás casos, se pueda optar por otros mecanismos que también permitan a la autoridad cumplir sus objetivos”. HERVÉ, Dominique y PLUMER, Marie Claude, “Instrumentos para una intervención institucional estratégica en la fiscalización, sanción y cumplimiento ambiental: el caso del programa de cumplimiento”, en Revista de Derecho (Universidad de Concepción), N°245, 2019, pp. 14 y 15. Véase también: MÉNDEZ, Pablo, “Las transformaciones del Derecho Administrativo Sancionador: Orden público y responsabilidad en el siglo XXI”, en Problemas actuales del derecho administrativo chileno: Actas de las XVIII Jornadas de Derecho Administrativo (Universidad Adolfo Ibáñez), Editorial Tirant lo Blanch, 2024; HUNTER, Iván “Legalidad y Oportunidad en el ejercicio de la potestad sancionadora en materia ambiental” en Revista de Derecho (Universidad de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso), N°54, 2020.

¹⁵ Dictámenes N°13758, de 2019 y 18848, DE 2019.

¹⁶ Portal SMA, disponible en: <https://portal.sma.gob.cl/index.php/sma-realiza-talleres-en-linea-para-regulados-de-la-implementacion-de-la-ley-rep-y-publica-seccion-de-preguntas-frecuentes/>



Dado que esta garantía es para cubrir el cumplimiento de 2023 y cuyo cumplimiento parcial no será objeto de la potestad sancionatoria de la SMA, esta División no ve necesario mantener en custodia los referidos instrumentos, por lo que propone su devolución.

Sin otro particular, le saluda atentamente,

Daniel Garcés Paredes
Jefatura de la División de Sanción y Cumplimiento
Superintendencia del Medio Ambiente

BOL/MMR

C.C.

- División de Fiscalización.
- Fiscalía.

