



ANÁLISIS LEGISLATIVO

Fecha de evaluación: 08.08.2014

DATOS GENERALES

N° ley > 20.879

N° boletín > 7908-15

Título > Sanciona el transporte de desechos hacia vertederos clandestinos

Origen > Moción

Autores > Girardi, Guido (PPD); Letelier, Juan Pablo (PS); Pizarro, Jorge (DC).

Fecha de ingreso > 6 de septiembre de 2011

Cámara de ingreso > Senado

Estado > Tramitación terminada

Fecha de publicación > 25 de noviembre de 2015

Tiempo de tramitación > 4 años y 2 meses

Urgencias > 14 urgencias simple y 3 suma

CARACTERÍSTICAS AMBIENTALES

Categoría temática > Residuos y Sustancias Peligrosas

Tipo de ley > Totalmente Ambiental

Importancia ambiental de la ley > Importancia Ambiental Media

Relevancia ambiental > Neutra

ANTECEDENTES Y CONTENIDO

La legislación actual de tránsito, sanitaria y penal, sólo incorpora sanciones administrativas para castigar el transporte de desechos a vertederos clandestinos, resultando una penalización insuficiente para disuadir la creación de estos sitios¹. Fuentes no oficiales identifican la existencia de 76 vertederos ilegales sólo en la Región Metropolitana, los que funcionan como un “*negocio rentable que sustenta la*

¹ Moción Boletín 7908-15.

existencia de 'mafias de acopio de basura' ”², poniendo en riesgo la salud de las personas y el medio ambiente.

Bajo estos argumentos, el proyecto de ley pretende modificar la ley N° 18.290, de Tránsito, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado se fija en el Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 2009, de los Ministerios de Transportes y Telecomunicaciones y de Justicia, incorporando un nuevo artículo a su texto.

Esta moción busca, en primer lugar, castigar a quien encargue o realice, mediante vehículos motorizados, no motorizados o a tracción animal, el transporte, traslado o depósito de basuras, desechos o residuos de cualquier tipo, hacia o en la vía pública, sitios eriazos, o en vertederos o depósitos, clandestinos o ilegales, o en los bienes nacionales de uso público. Esto mediante una escala gradual de sanciones:

- Multa de 2 a 100 UTM a quien encargue el traslado o depósito, siempre que cualquiera de ellos se haya ejecutado.

- Multa de 2 a 100 UTM al propietario del vehículo motorizado con el cual se realice el transporte, traslado o depósito, salvo que acredite que el vehículo le fue tomado sin su conocimiento.

- Multa de 2 a 5 UTM a quien realice el depósito o el traslado conduciendo vehículos motorizados. Así como la suspensión de la licencia de conducir hasta por 2 años.

- Multa de 0,2 a 1 UTM a quien conduzca un vehículo a tracción animal o no motorizado, así como el retiro del carretón y los aperos o el vehículo. Mientras que el animal será entregado al conductor.

- Multa de 20 a 150 UTM, si se encarga o realiza el transporte, traslado o depósito de desechos tóxicos, peligrosos o infecciosos, en cualquier tipo de vehículo. Además de presidio menor en su grado medio y la suspensión de la licencia de conducir hasta por 2 años.

- A los reincidentes se les impondrá como mínimo el doble de la multa anterior y, cuando corresponda, se suspenderá nuevamente la licencia de conducir hasta por 2 años, con un mínimo de 6 meses.

² Plataforma Urbana (06.06.2011). Mafias de acopio de basura mantienen 76 vertederos ilegales en la Región Metropolitana. Disponible en: < <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2011/06/06/mafias-de-acopio-de-basura-mantienen-76-vertederos-ilegales-en-la-region-metropolitana/>>.

En segundo lugar, establece que las municipalidades deberán dictar una ordenanza (dentro del plazo de un año desde la publicación de la ley) que regule las autorizaciones para transportar basura, desechos, escombros o residuos de cualquier tipo, estableciendo los requisitos y el procedimiento para concederla. El hecho de no dictar la ordenanza, no impedirá la aplicación de las sanciones que establece esta ley. En esta autorización debe especificarse el contrato de disposición final que indique el destino de los desechos. Además, los municipios serán los encargados de retirar y disponer de la basura en rellenos sanitarios autorizados, y el costo de esto deberá ser asumido por el infractor, ya sea el propietario del vehículo, el que encargue y/o realice la acción. En tanto, el vehículo retirado solo será devuelto cuando la multa y los costes asumidos por el municipio sean cancelados.

En tercer lugar, se regula la forma de traslado de escombros, estableciendo que éstos deben ser retirados y transportados en contenedores o sacos que cubran la carga, de forma que se impida la dispersión de materiales o polvo durante la acción. Quien incumpla esta disposición, deberá pagar una multa de hasta 3 UTM. Asimismo, se deberá indicar a la Municipalidad la cantidad de metros cúbicos de escombros que se depositarán, su naturaleza y composición, el modo y los medios a emplear en el retiro, el transporte de los mismos y su lugar de destino.

Finalmente, se establece que las denuncias podrán ser interpuestas ante las municipalidades, Carabineros de Chile o la Autoridad Sanitaria, quienes remitirán los antecedentes al Ministerio Público o a los tribunales competentes. Las denuncias pueden contener fotografías, filmaciones u otros medios de prueba que acrediten el lugar, la patente del vehículo o el día en que sucedieron los hechos.

BREVE COMENTARIO AL TRÁMITE LEGISLATIVO

Esta moción ingresa al Senado el 6 de septiembre de 2011, sin embargo, recién el 23 de mayo de 2012 es revisada por la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones, donde fue aprobada sin mayor discusión.³ Sin embargo, el 7 de agosto la sala del Senado pide un nuevo informe a la Comisión, ya que si bien su intención es loable, distintos senadores hacen notar que existen deficiencias en la redacción del proyecto. En primer lugar, los senadores Jovino Novoa (UDI) y Patricio Walker, (DC) argumentaron que no se hace distinción entre las distintas conductas a sancionar –conductor, administrador del depósito, quien contrata el retiro de los desechos-. Por su parte, el senador Tuma (PPD) manifestó su preocupación por su aplicación y fiscalización, ya que no están contempladas en el proyecto. Finalmente, los senadores Patricio Walker, (DC) y Carlos Larraín, (RN) expresaron su preocupación por la

³ El primer informe de la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones fue entregado el 23 de mayo de 2012.

proporcionalidad de las penas, ya que se pretendía castigar a todos los involucrados (transportista, administrador del vertedero ilegal y quien contrata el traslado) de la misma forma.

En su segundo informe⁴, se recogieron algunas recomendaciones expresadas en la sala, haciendo distinción entre tres tipos de conducta –quienes mandan a botar la basura, quienes la transportan y quienes la reciben; así también se cuidó la proporcionalidad de las penas. Sin embargo, cuando iba a ser votado en la sala del Senado, el senador Hernán Larraín (UDI) hizo notar que el proyecto modifica un cuerpo legal –Ley de Tránsito- cuya idea matriz no guarda relación con la iniciativa, y que debe mejorar su redacción y las sanciones establecidas –no tendría sentido sancionar a quien administre un vertedero ilegal revocándole su licencia de conducir. Por estos motivos el proyecto volvió a ser revisado en la comisión, donde fueron incluidas algunas de las recomendaciones, no obstante, las modificaciones se mantuvieron en el texto legal que norma el tránsito.⁵

El 02 de abril del 2014 fue aprobado en general, por 30 votos a favor, sin votos en contra ni abstenciones. Pasando nuevamente a la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones,⁶ donde se volvieron a discutir algunos temas que quedaron pendientes para el debate en particular. El senador Ossandón (UDI) afirmó que no se puede sancionar con quitarle la licencia de conducir a quién encarga el traslado de los desechos, así como que sería una sanción desproporcionada revocar la licencia por cinco años. Sumándose a este último argumento, el senador Girardi (PPD) afirmó que la pena debe tener una gradualidad, ya que es una sanción muy alta para ser aplicada a carretoneros. Por otra parte, el senador Horvath (independiente) propuso que las denuncias deberían poder ser efectuadas tanto a la policía, como a la justicia, al ministerio público. Asimismo, el senador Ossandón (UDI) propuso ampliarlo también a municipios, y el senador Girardi (PPD) a la autoridad sanitaria. Siendo posteriormente aprobado en particular por la sala del Senado, el 22 de julio, por 30 votos a favor y la abstención de Alejandro Navarro (MAS).

En su segundo trámite, el proyecto fue revisado por la Comisión de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones de la Cámara, donde se destacó la importancia de la norma debido a la existencia de mafias y la proliferación de vertederos ilegales. Sin embargo, consideraron que para que la ley cuente con la fuerza necesaria para enfrentar la situación, la municipalidad respectiva debería ser la responsable del retiro, traslado y disposición de los desechos a los vertederos autorizados, mientras que el coste debiera ser asumido por el infractor como condición para que su vehículo le sea devuelto. Posteriormente

⁴ El segundo informe de la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones fue entregado el 09 de abril de 2013.

⁵ El tercer informe de la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones fue entregado el 14 de enero de 2014.

⁶ El cuarto y último informe de la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones fue entregado el 27 de junio de 2014.

fue aprobado en general por la sala, el 09 de diciembre, en dos votaciones, por 90 y 82 votos a favor respectivamente, y las abstenciones de Chaín (DC) y Norambuena (UDI) en ambos casos. Abriéndose un plazo para presentar indicaciones, el proyecto fue revisado nuevamente por la misma comisión, donde la discusión se centró en la responsabilidad del dueño o propietario del vehículo, la que se determinó debe ser establecida en forma directa y expresa; el establecimiento de responsabilidades independientes de las que les corresponde al dueño del vehículo, al conductor o a quien encargue el transporte o traslado; y se consideró importante explicitar que el vehículo retirado de circulación sólo puede ser recuperado cuando se acredite el pago de las multas y costos asociados al traslado y disposición de los desechos. Siendo finalmente aprobado en particular el 03 de marzo de 2015.

Producto de estos cambios, el proyecto volvió al Senado para la votación de las modificaciones en su tercer trámite constitucional. Sin embargo, estas fueron rechazadas por 29 votos en contra y la abstención de Iván Moreira (UDI), argumentando que no se deben traspasar las sanciones y penas más altas a quienes realicen el transporte y no a quienes lo encarguen; así como están en desacuerdo rebajar la multa de quien realice el traslado o depósito de 2 a 50 UTM a de 2 a 5 UTM, y la disminución de la suspensión de la licencia de conducir de hasta por 2 años a hasta por 90 días.

Debido al rechazo de las modificaciones, el proyecto pasó a comisión mixta donde fue revisado por integrantes de ambas cámaras. Aquí se discutió sobre la sanción a quien realice el depósito o traslado conduciendo vehículos motorizados, para finalmente eliminar la expresión “sin ser dueño del vehículo”, lo que permitiría castigar doblemente al dueño del vehículo, tanto por facilitarlos para el traslado como por realizarlo de ser dueño; así como aumentar el plazo de suspensión de la licencia, de hasta 90 días por hasta 2 años. Asimismo, se incorporó al artículo transitorio que la no aprobación de la ordenanza que regule las autorizaciones para transportar basura, desechos, escombros o residuos de cualquier tipo, no impedirá la aplicación de las multas que contempla la ley. El proyecto finalmente fue aprobado en el Senado por 32 votos a favor, sin negativas ni abstenciones; y en la Cámara, por 92 votos a favor, sin negativas ni abstenciones. En el transcurso de su tramitación recibió 14 urgencias simple y tres suma.

EVALUACIÓN DEL EFECTO AMBIENTAL ESPERADO

El proyecto de ley fue evaluado con un efecto ambiental esperado **neutro**, ya que a pesar de tener buenas y ambiciosas intenciones, plantea problemas de definición de sus objetivos, así como problemas de diseño de la norma. En cuanto al primer punto, el proyecto debe definir sus objetivos, ya sea atacar solo la existencia de vertederos ilegales o atacar un problema que excede los vertederos, esto es que las personas transporten de forma adecuada los desechos, con los permisos pertinentes y al lugar

adecuado. Sólo una vez que estén bien definidos los objetivos, se podrá elaborar una ley adecuada.

En lo relativo a su diseño, el proyecto presenta una serie de problemas. En primer lugar, es evidente que para atacar el problema de fondo, no basta con regular el transporte, también es necesario legislar sobre la disposición final de los desechos y sobre los responsables de los vertederos. No obstante, ambas conductas, el transporte y la responsabilidad sobre los vertederos, debe ser regulada en dos cuerpos legales distintos, mientras que el presente proyecto mezcla las sanciones de ambas conductas.

En segundo lugar, el proyecto no define lo que entiende por basura y escombros, lo que presenta mayores problemas cuando lo que para algunos es basura para otros puede constituir materia prima.

En tercer lugar, la ley se debiera articular sobre la presunción del delito, para que sea responsabilidad de cada persona demostrar su inocencia. Para esto, se podría implementar un registro online, donde se pueda declarar el punto de destino y el punto de disposición final del transporte de los desechos o materias primas.

En cuarto lugar, se cree que no existe la capacidad para fiscalizar la implementación de la ley; así como los rangos de las multas son muy amplios, por lo que es probable que finalmente se apliquen multas bajas; y no se entiende por qué no se sanciona a los dueños de los vehículos que transportan los desechos o materias primas.

Finalmente, no existe claridad sobre lo que sucederá con los recicladores, como cartoneros, que presentan servicios ambientales, ya que el aumento de trámites burocráticos podría desincentivar su labor. Se propone que se den permisos por periodos de tiempo amplios para ellos.