REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

TABLA DE CONTENIDOS

VISTOS: 2

I. Antecedentes de la reclamación 2
II. Del proceso de reclamación judicial 3

CONSIDERANDO: 4

I. Controversia respecto al carácter de acto administrativo de la carta del Ministerio del Medio Ambiente 6
II. Controversia respecto a la inadmisibilidad de la solicitud de invalidación 17
III. CONCLUSIÓN 20

SE RESUELVE: 21

BA578593-81EA-4E39-82E8-D178E32D841A

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Santiago, veintitrés de diciembre de dos mil veinticinco.

VISTOS:

El 19 de marzo de 2025, el abogado Stephan Lührmann Ortiz, en representación de Papier-Mettler Chile SpA. ('el reclamante' o 'Papier-Mettler') interpuso una reclamación en virtud de lo dispuesto en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600 que Crea los Tribunales Ambientales ('Ley N° 20.600'), en contra de la Resolución Exenta N° 5185/2024, de 10 de octubre de 2024 ('Resolución Exenta N° 5185/2024, 'resolución reclamada' o 'acto reclamado'), dictada por el Ministerio del Medio Ambiente ('MMA') y por cuyo medio se declaró inadmisible la solicitud de invalidación interpuesta en contra de la Carta N° 232680, de 05 de julio de 2023, del mismo Ministerio ('Carta N° 232680/2023') y por cuyo medio se respondió a la presentación efectuada ante dicha autoridad por el señor [redacted]

La presente reclamación fue admitida a trámite el 02 de abril de 2025, asignándosele el rol R N° 521-2025.

I. Antecedentes de la reclamación

El 08 de mayo de 2023, don [redacted] ingresó una solicitud al Ministerio del Medio Ambiente efectuando una serie de consultas vinculadas a la Ley N° 21.100, que Prohíbe la Entrega de Bolsas Plásticas de Comercio en todo el Territorio Nacional ('Ley N° 21.100'), en específico, preguntando "¿Cuándo un componente es fundamental a efectos de la ley?", a propósito de la definición de bolsa plástica que contempla el mencionado cuerpo legal en su artículo 2° letra b).

La indicada solicitud fue atendida por el MMA mediante comunicación de 22 de mayo de 2023, dando cuenta de la falta de atribuciones para interpretar dicho cuerpo legal, motivo por el que remitió la misma a la Contraloría General de la República.

BA578593-81EA-4E39-82E8-D178E32D841A
Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Con fecha 01 de junio de 2023, el Órgano Contralor remitió al MMA el oficio E351722, restituyendo la solicitud con sus antecedentes expresando que la misma se encontraba dentro del ámbito de atribuciones de la Subsecretaría del Medio Ambiente, por lo que correspondía que esta diera respuesta directa al solicitante.

En atención a lo descrito, el Ministerio del Medio Ambiente respondió la consulta por medio de la Carta N° 232680, de 05 de julio de 2023, indicando que pese a carecer de facultades para interpretar la Ley N° 21.100, en su opinión, el vocablo "componente fundamental" englobaría a cualquier polímero elaborado a partir del petróleo que forme parte de la composición de una bolsa, con prescindencia de su proporción en la mezcla utilizada para la elaboración del producto.

El 26 de marzo de 2024, el MMA recibió de parte del señor [redacted], en representación de Papier-Mettler Chile SpA., una solicitud de invalidación de la mencionada Carta N° 232680/2023.

Luego de analizar los antecedentes de la indicada solicitud, el MMA dictó la Resolución Exenta N° 5185/2024, de 10 de octubre de 2024, mediante la cual declaró inadmisible la solicitud de invalidación.

En contra de este último acto administrativo se interpone la presente acción judicial.

II. Del proceso de reclamación judicial

A fojas 21, el reclamante de autos interpuso reclamación judicial ante el Tribunal, fundada en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600, en contra de la Resolución Exenta N° 5185/2024, solicitando que se deje sin efecto la resolución reclamada, declarándose admisible la solicitud de invalidación, de modo que la autoridad se pronuncie al respecto.

BA578593-81EA-4E39-82E8-D178E32D841A
Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

A fojas 55, el Tribunal admitió a trámite la reclamación y se requirió informe a la reclamada de conformidad a lo establecido en el artículo 29 de la Ley N° 20.600

A fojas 181, la parte reclamada evacuó el informe solicitando que se rechace la reclamación en todas sus partes por carecer de fundamentos tanto en los hechos como en el derecho, todo ello con expresa condena en costas.

A fojas 184, el Tribunal tuvo por evacuado el informe.

A fojas 185, consta certificación del Secretario Abogado dando cuenta el cumplimiento con lo prescrito en el artículo 19 de la Ley N° 20.600, en el sentido de dar conocer la admisión a trámite de la reclamación.

A fojas 186, se dictó el decreto autos en relación y se fijó la vista de la causa para el día 27 de noviembre de 2025, a las 15:00 horas.

A fojas 191, consta que se llevó a cabo la vista de la causa y que alegaron en estrado la abogada Florencia Cereceda González por la parte reclamante y la abogada Daniela Navarrete González, por la parte reclamada.

A fojas 192, la causa quedó en estado de acuerdo y se designó a la Ministra Marcela Godoy Flores como redactora del fallo.

CONSIDERANDO:

Primero. El reclamante plantea que por medio de la Carta N° 232680/2023, la Subsecretaría del Medio Ambiente efectuó una interpretación de la Ley N° 21.100, pese a carecer de facultades para ello.

Agrega que la solicitud de invalidación del acto en comento fue declarada inadmisible fundado en la supuesta falta de legitimación activa para presentarla, lo que no resulta efectivo, por cuanto la carta en cuestión le genera un agravio y afecta un interés legítimo, vinculado al desarrollo de su actividad económica ligada a la fabricación de envases, entre

BA578593-81EA-4E39-82E8-D178E32D841A
Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

ellos de bolsas plásticas, pues la comunicación del Subsecretario asimila el concepto de "componente fundamental" de la Ley N° 21.100 con una composición de la bolsa equivalente a 0% de polímeros. Ello, con el agravante de que dicha opinión ha sido objeto de publicaciones y difusión, llegando incluso a conocimiento de sus competidores en el mercado, evidenciando que estamos frente a un verdadero acto administrativo que produce efectos que alcanzan a terceros y no una mera "opinión técnica".

Finalmente, plantea que la solicitud de invalidación debió ser acogida, en cuanto recayó en un acto administrativo dictado por el MMA, sin contar con las competencias necesarias para interpretar el alcance de la Ley N° 21.100.

Segundo. Por su parte, la reclamada controvierte los cuestionamientos reseñados explicando que, a diferencia de lo sostenido por el reclamante, la Carta N° 232680/2023, no efectúa una interpretación administrativa de la Ley N° 21.100.

Indica que a partir de las regulaciones contenidas en la Ley N° 19.300, de Bases Generales del Medio Ambiente ('Ley N° 19.300') y en la Ley N° 20.920 que Establece Marco para la Gestión de Residuos, la responsabilidad extendida del Productor y fomento al reciclaje (Ley N° 20.920), el MMA se encuentra facultado para interpretar normas de calidad ambiental, normas de emisión, planes de prevención y/o de descontaminación, así como decretos supremos que establezcan metas y otras obligaciones asociadas.

De este modo, careciendo de facultades para efectuar una interpretación de ley, mal puede entenderse que la Carta N° 232680/2023 tenga ese carácter respecto de la Ley N° 21.100. Añade que el MMA dictó dicha comunicación con el objetivo de dar cumplimiento a lo ordenado por la Contraloría General de la República, comunicándole al señor [redacted] sobre la imposibilidad de dar respuesta a su requerimiento, y dando cuenta, en su lugar, de la opinión técnica de dicha Secretaría de Estado en la materia.

BA578593-81EA-4E39-82E8-D178E32D841A

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

Por otra parte, manifiesta que la inadmisibilidad de la solicitud de invalidación se sustentó en la falta de legitimidad activa, producto de la ausencia de un perjuicio generado por la misiva cuestionada, toda vez que las cartas dictadas por el MMA no son capaces de producir efectos respecto de terceros, de manera que los cuestionamientos vinculados al mal uso que una empresa competidora habría realizado de dicho documento constituye una cuestión que escapa al juicio de legalidad que debe realizarse en la especie.

Culmina su argumentación señalando que la reclamación de la especie carece de causa de pedir, toda vez que pretende la invalidación de la Carta N° 232680/2023, la cual no genera efecto para terceros, en términos que su invalidación en nada le incide.

Tercero. Para la resolución de la controversia y a la luz de lo señalado precedentemente, el desarrollo de esta sentencia comprenderá la siguiente estructura:

I. Controversia respecto al carácter de acto administrativo de la carta del Ministerio del Medio Ambiente

II. Controversia respecto a la inadmisibilidad de la solicitud de invalidación

III. Conclusión

I. Controversia respecto al carácter de acto administrativo de la carta del Ministerio del Medio Ambiente

Cuarto. La parte reclamante sostiene que en la especie ha existido un verdadero pronunciamiento de parte del Subsecretario del Medio Ambiente, que ha producido los efectos propios de un acto de este tipo, no siendo efectivo que se trate de una mera opinión técnica, como ha pretendido sostener la autoridad, haciendo presente además que las cosas son lo que por su naturaleza corresponde y no por cómo se denominan.

Indica que en la especie concurren los elementos esenciales de un acto administrativo en cuanto se está ante un

BA578593-81EA-4E39-82E8-D178E32D841A

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

pronunciamiento emitido por un Órgano del Estado con una declaración de voluntad expresada en la Carta N° 232680/2023, cuya competencia se cuestiona y que produce efectos sobre terceros, esto último refrendado por el hecho de que el mismo organismo publicó el acto en su página web.

En este contexto, sostiene que la solicitud de invalidación no solo debió ser declarada admisible, sino que además debió ser acogida, en cuanto se verifican los presupuestos que justifican la invalidación, esto es, la existencia de un acto contrario a derecho, como es aquel que interpreta la Ley N° 21.100. En segundo término, afirma que debió darse cumplimiento a la exigencia de previa audiencia del interesado y que el ejercicio de la facultad se hiciera efectivo en el término de 2 años. Concurriendo lo antes descrito, concluye que se configuraban los elementos necesarios para haber invalidado el acto reclamado.

Quinto. Por su parte, la reclamada controvierte el planteamiento del reclamante, indicando que la Carta N° 232680/2023 configura una mera opinión técnica respecto a la materia consultada, cuestión que por lo demás fue expuesta por la misma autoridad en Oficio N° 232684, de 05 de julio de 2023, por cuyo medio el Ministerio del Medio Ambiente remitió copia de la Carta N° 232680/2023 a la Contraloría General de la República, dando cumplimiento al requerimiento efectuado por dicho organismo contralor, precisando en dicho oficio que aquella Secretaría de Estado carecía de competencias para interpretar administrativamente las disposiciones de la Ley N°21.100.

De este modo, expresa que un acto mediante el cual una autoridad administrativa comunique su entendimiento de un precepto jurídico no corresponde a un acto interpretativo, pues para ello requeriría de una potestad habilitante que le faculte para que su pronunciamiento genere efectos jurídicos. En tal sentido, indica que es evidente que la Carta N° 232680/2023 no puede ser considerada como un acto interpretativo de ley, toda vez que el MMA carece de competencias para dictar un acto de

BA578593-81EA-4E39-82E8-D178E32D841A
Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

dichas características, cuestión que además fue señalada expresamente en la referida misiva.

Sexto. Como se desprende de las argumentaciones reseñadas precedentemente, la cuestión debatida se vincula con el carácter de acto administrativo que detentaría la Carta N° 232680/2023 para la parte reclamante y, por el contrario, la negación de dicho planteamiento por parte de la autoridad reclamada.

Siendo discutido lo anterior, el estándar de razonamiento que utilizará esta judicatura para resolver el presente conflicto consistirá en determinar si la actuación de la autoridad reclamada constituye un acto administrativo susceptible de ser invalidado, a partir de los elementos que permiten configurar el mismo, con particular énfasis en el elemento competencial que es, en definitiva, el que habilita a la autoridad para emitir un pronunciamiento calificable como tal.

De este modo, cabe indicar que el artículo 3° de la Ley N° 19.880 que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado ('Ley N° 19.880') conceptualiza este del siguiente modo:

> *"Las decisiones escritas que adopte la Administración se expresarán por medio de actos administrativos.*
>
> *Para efectos de esta ley se entenderá por acto administrativo las decisiones formales que emitan los órganos de la Administración del Estado en las cuales se contienen declaraciones de voluntad, realizadas en el ejercicio de una potestad pública.*
>
> […]
>
> *Constituyen, también, actos administrativos los dictámenes o declaraciones de juicio, constancia o conocimiento que realicen los órganos de la Administración en el ejercicio de sus competencias."*

BA578593-81EA-4E39-82E8-D178E32D841A

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Séptimo. Por su parte, la doctrina nacional más destacada ha planteado con relación al acto administrativo diversos conceptos. Así, el profesor Rolando Pantoja Bauzá define el acto administrativo como "[u]na declaración de voluntad orgánica manifestada en la forma prescrita por la Constitución y la Ley, por una autoridad administrativa, en atención a determinados supuestos de hecho y de Derecho, y que produce efectos jurídicos" (PANTOJA BAUZA, Rolando. "Concepto de acto administrativo". Seminario de Derecho Público N° 6. Editorial Jurídica de Chile. Santiago, 1960, p. 93)

Octavo. La Contraloría General de la República también se ha pronunciado respecto al acto administrativo indicando que es "[…]toda declaración de voluntad general o particular de un órgano administrativo, en función de una potestad administrativa y que tiene por finalidad decidir o emitir juicios sobre derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de particulares frente a él. Para que estemos en presencia de un acto administrativo se requiere lo siguiente: 1.- que exista una declaración de voluntad; 2.- que dicha declaración emane de un órgano administrativo; 3.- que el órgano emisor sea competente para expedirla; 4.- que el acto implique una decisión tendiente a producir un efecto jurídico; 5.- que recaiga tanto en derechos, deberes o intereses de las entidades administrativas o sobre derechos y deberes de particulares frente a la Administración" (Dictamen N° 5.380, de 14 de febrero de 2000).

Noveno. De los conceptos reseñados, es posible desprender como presupuesto de existencia de todo acto administrativo la declaración de un órgano de la administración del Estado, efectuada dentro del ámbito de sus competencias, siendo este elemento vinculado a las potestades que el ordenamiento jurídico confiere a la autoridad, un presupuesto ineludible para estar en presencia de un acto administrativo.

En línea con lo anterior, el profesor Eduardo Cordero Quinzacara ha señalado que el elemento de competencia del órgano permite sustentar una de las características del acto administrativo, como es el tratarse de un acto de imperio,

BA578593-81EA-4E39-82E8-D178E32D841A
Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

"porque se dicta en ejercicio de una potestad pública, la cual debe estar expresamente atribuida por la ley" (CORDERO QUINZACARA, Eduardo. "Curso de Derecho Administrativo". Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Valparaíso, 2023, p. 523)

Asimismo, el destacado profesor Enrique Silva Cimma hizo presente la importancia del elemento competencial al momento de analizar un acto administrativo, señalando que "[e]l elemento de la competencia es fundamental para determinar con precisión después cuál es el acto administrativo y cuál es su legitimidad" (SILVA CIMMA, Enrique. "Derecho Administrativo chileno y comparado. Actos, contratos y bienes". Editorial Jurídica de Chile. Santiago, 1995, p. 18)

Décimo. Reseñado lo anterior, resulta del caso indicar que una revisión de la regulación legal de las competencias interpretativas que el ordenamiento jurídico entrega al Ministerio del Medio Ambiente, básicamente conduce a las preceptivas de los artículos 70 letra o) de la Ley N° 19.300 y 18 de la Ley N° 20.920.

"Artículo 70.- Corresponderá especialmente al Ministerio:

o) Interpretar administrativamente las normas de calidad ambiental y de emisión, los planes de prevención y,o de descontaminación, previo informe del o los organismos con competencia en la materia específica y la Superintendencia del Medio Ambiente.

El Ministerio del Medio Ambiente podrá requerir a los jefes de los servicios y organismos con competencias en materia ambiental, informes sobre los criterios utilizados por el respectivo organismo sectorial en la aplicación de las normas y planes señalados en el inciso anterior, así como de las dudas o dificultades de interpretación que se hubieren suscitado y de las desviaciones o distorsiones que se hubieren detectado.

El Ministerio podrá, además, uniformar los criterios de aplicación y aclarará el sentido y alcance de las normas

BA578593-81EA-4E39-82E8-D178E32D841A

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

de calidad ambiental y de emisión, cuando observe discrepancias o errores de interpretación."

Por su parte, el artículo 18 de la Ley N°20.920 indica lo siguiente:

"Artículo 18.- Interpretación administrativa. Corresponderá al Ministerio interpretar administrativamente las disposiciones contenidas en los decretos supremos que establezcan metas y otras obligaciones asociadas."

Undécimo. Como es posible advertir del tenor de las regulaciones reseñadas, no se desprende una competencia interpretativa amplia de la normativa medioambiental por parte del Ministerio del Medio Ambiente, ni menos aun la posibilidad de una interpretación de ley con alcance general.

Lo anterior, por cuanto la habilitación legal que se entrega a dicha cartera ministerial se encuentra circunscrita a la interpretación de aquellas regulaciones específicamente consignadas, las que además corresponden a normativa de rango infralegal, descartando así la posibilidad de una interpretación de ley como la pretendida a partir de la solicitud efectuada por el particular.

Duodécimo. Lo anterior permite entender la actuación del Ministerio del Medio Ambiente frente a la consulta efectuada.

En efecto, el análisis de las circunstancias del caso concreto muestra que el acto respecto del cual se solicita la invalidación corresponde a la Carta N° 232680, de 05 de julio de 2023, por cuyo medio el Subsecretario del Medio Ambiente da respuesta a la solicitud efectuada por el señor [redacted]

La mencionada comunicación principia dando cuenta del pronunciamiento de la Contraloría Regional Metropolitana de Santiago que -ante la remisión de antecedentes efectuada por esa Cartera de Estado-, ordena al Ministerio del Medio Ambiente dar respuesta a la consulta referida al sentido y alcance que

BA578593-81EA-4E39-82E8-D178E32D841A
Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

debe darse a la expresión "componente fundamental" recogida en el artículo 2° letra b) de la Ley N° 21.100.

Posteriormente, en el apartado II de la indicada carta, el MMA efectúa una reseña de las regulaciones que el ordenamiento jurídico contempla en relación con las facultades interpretativas de dicha autoridad, haciendo presente luego en el apartado III en términos textuales que: "[…] **pese a no contar con competencias para interpretar la Ley N° 21.100**, este Ministerio **estima** que el objetivo detrás de la referida ley ha sido el de excluir de por parte de los establecimientos de comercio de toda bolsa plástica elaborada con polímeros producidos a partir del petróleo." (destacado del Tribunal).

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

Decimotercero. Como se advierte, la Carta N° 232680/2023, constituye una comunicación dirigida a un particular en respuesta a un requerimiento efectuado por este y respecto del cual el Ministerio del Medio Ambiente dio cuenta desde el primer momento de la falta de competencias para interpretar el sentido y alcance del cuerpo legal consultado. Evidencia de lo anterior lo constituye la derivación de la consulta y sus antecedentes a la Contraloría General de la República a fin de que dicho organismo diera respuesta a la solicitud.

Luego, sólo en virtud del pronunciamiento del Órgano Contralor, el Ministerio se vio en la obligación de dar una respuesta directa al particular, oportunidad en la cual, como se ha indicado, reiteró la falta de competencia para efectuar una interpretación del texto legal, por lo que se limitó a expresar lo que calificó como una "opinión" respecto al punto consultado.

BA578593-81EA-4E39-82E8-D178E32D841A

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

Del mismo modo, tampoco cabría considerar dicha opinión como una declaración de juicio, en los términos del inciso sexto del artículo 3° de la Ley N° 19.880, por cuanto tal como consigna esta disposición legal, esta última requiere de haber sido emitida por el organismo "en el ejercicio de sus competencias", presupuesto que -como se ha indicado- fue descartado por la propia misiva.

Decimocuarto. Es a partir de lo anterior, que el MMA al pronunciarse sobre la solicitud de invalidación de la Carta N° 232680/2023, por medio de la Resolución Exenta N° 5185/2024, de 10 de octubre de 2024, efectúa una serie de declaraciones que confirman la falta de competencia de dicha entidad para emitir un pronunciamiento interpretativo de alcance general.

Así, en el considerando 5 señala que "**dando cumplimiento a lo requerido por la Contraloría General de la República**, el Ministerio del Medio Ambiente remitió al señor [redacted] la Carta N° 232680, de 05 de julio de 2023, por la cual **se indicó que la presente Secretaría de Estado no cuenta con las competencias para interpretar la Ley N° 21.100**, en virtud de lo cual **no puede emitir un pronunciamiento vinculante** sobre el alcance del concepto "componente fundamental", usado en su artículo segundo letra b). Sin perjuicio de lo anterior, este Ministerio señaló en la referida carta que, de conformidad a la Historia de la Ley N° 21.100, su objetivo ha sido el excluir del comercio toda bolsa elaborada con polímeros producidos partir del petróleo, razón por la cual, **en opinión** de esta Secretaría de Estado, el concepto "componente fundamental" englobaría dentro de aquel a cualquier polímero elaborado a partir del petróleo que forme parte de la composición de una bolsa, con prescindencia de su proporción en la mezcla utilizada para la elaboración del producto" (destacado del Tribunal).

En la misma línea argumental, en el considerando 15.4, la cartera Ministerial expresa que "se reitera que la Carta reclamada no es susceptible de producir efectos sobre terceros, por cuanto **la opinión técnica del Ministerio en la materia no corresponde a un pronunciamiento de carácter vinculante ni**

BA578593-81EA-4E39-82E8-D178E32D841A
Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

cuenta con las competencias para delimitar el ámbito de aplicación de la Ley N° 21.100" (destacado del Tribunal).

Decimoquinto. Tal como se puede desprender de los argumentos reseñados, el Ministerio del Medio Ambiente no cuenta con las competencias legales para interpretar con alcance general y obligatorio el texto de la Ley N° 21.100, cuestión respecto de la cual las partes se encuentran contestes, según manifestaron en estrado.

Por ello, al ser requerida una interpretación en este sentido, lo que hizo la autoridad ministerial fue remitir la solicitud a la Contraloría General de la República organismo que, al devolver tal remisión y obligar a la cartera de Estado a dar respuesta directa al solicitante, hizo que esta tuviera que entregar una comunicación al particular, donde reconocía expresamente la imposibilidad de efectuar la interpretación requerida al carecer de una habilitación legal para ello.

En este contexto, es que el Ministerio del Medio Ambiente estando imposibilitado de emitir una decisión formal que contuviese una declaración de voluntad que estableciera el sentido y alcance de la expresión "componente fundamental", y viéndose en la obligación de responder la solicitud, optó por emitir su opinión, tal como expresa en él último párrafo de la Carta N° 232680/2023, suscrita por el Subsecretario del Medio Ambiente.

Decimosexto. La conclusión anterior, resulta además del todo concordante con la existencia de una iniciativa legislativa, actualmente en trámite ante el Congreso Nacional, correspondiente al boletín N° 16.980-12, en virtud de moción parlamentaria y que introduce modificaciones en la Ley N° 21.100. Dicha iniciativa propone la modificación del artículo 2° literal b) de este último cuerpo legal, cambiando la definición de bolsa plástica vigente, por la siguiente:

> *"Bolsa plástica: Bolsa que contiene cualquier polímero de origen fósil que forme parte de la composición de una bolsa, con prescindencia de su proporción en la mezcla utilizada para la elaboración del producto."*

BA578593-81EA-4E39-82E8-D178E32D841A

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

La propuesta legislativa se hace cargo de la cuestión consultada al Ministerio del Medio Ambiente, eliminando la idea de "componente fundamental" de la definición de bolsa plástica y disipando las dudas en relación con el alcance de la expresión.

Siendo de este modo, se hace manifiesto que no existiendo una interpretación general y obligatoria que logre el objetivo de aclarar el sentido y alcance del concepto legal de bolsa plástica actualmente vigente, es el legislador quien deberá hacer los ajustes por vía legal para atender dicha cuestión.

Decimoséptimo. Es por todo lo expuesto que, para estos sentenciadores, resulta claro que en la especie no se está en presencia de un acto administrativo, desde que el pronunciamiento del Ministerio del Medio Ambiente no cumple con el presupuesto de habilitación legal para emitir una declaración formal dentro del ámbito de sus competencias, que permita establecer de modo general y obligatorio el sentido y alcance de una definición legal, como es la contenida en el artículo 2° literal b) de la Ley N° 21.100. Lo anterior, resulta lógico al entender que, sin competencia legal, el pronunciamiento que emita la autoridad no puede producir efectos, precisamente por establecerlo de este modo el ordenamiento jurídico, conforme hemos revisado.

La conclusión anterior resulta concordante con lo que ha expresado la doctrina al referirse a actuaciones no constitutivas de actos administrativos, señalando al respecto que "[c]laramente no son actos administrativos los actos materiales de la Administración, los contratos, los convenios, las presentaciones o recursos de particulares" (MORALES ESPINOZA, Baltazar. Actos Administrativos. Ediciones DER. Cuadernos Jurídicos de la Academia Judicial, p.12)

Decimoctavo. Por lo demás, no permite desvirtuar la conclusión anterior, el hecho de haberse publicado la opinión del Ministerio del Medio Ambiente contenida en la Carta N°232680/2023, en la web https://economiacircular.mma.gob.cl/plasticos/, por cuanto

BA578593-81EA-4E39-82E8-D178E32D841A
Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

dicha publicación cumple un propósito informativo a la comunidad, en un sitio web en que se busca dar a conocer artículos de prensa, indicadores, actividades e iniciativas legislativas vinculadas a la economía circular, siendo en caso alguno un repositorio de actos administrativos de dicha cartera ministerial.

Decimonoveno. En línea con lo anterior, la información publicada en el mencionado sitio electrónico es de público acceso y se enmarca en el desarrollo de la Hoja de Ruta para un Chile Circular al 2040, instrumento de política pública que orienta la transición del país hacia este modelo de desarrollo que pone el énfasis en el uso eficiente y sostenible de los recursos.

En tal sentido, la información allí contenida en nada difiere de aquella a la que cualquier persona podría acceder en el marco de una solicitud de acceso a la información, en los términos del artículo 5° inciso segundo de la Ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública en cuanto esta disposición consigna que "*es pública la información elaborada con presupuesto público y toda otra información que obre en poder de los órganos de la Administración, cualquiera sea su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento*".

Siendo de este modo, el hecho de la publicación no constituye un fundamento para entender que la opinión del Ministerio del Medio Ambiente pasa a configurar una interpretación de ley de carácter general y obligatorio, ni menos aun para alterar su naturaleza jurídica y convertir la misma en un acto jurídico, pues ello depende de la concurrencia de los presupuestos legales y, en caso alguno, del grado de difusión o alcance que pudiera tener aquella.

Vigésimo. Es por lo antes indicado que, en la especie, no se logra advertir la afectación a algún derecho que pudiere derivar de la mencionada opinión de la autoridad, toda vez que tratándose de una mera comunicación, que no tiene el carácter de acto administrativo y no siendo por ende vinculante para

BA578593-81EA-4E39-82E8-D178E32D841A

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

terceros, lo expresado en dicho documento, no constituye un criterio interpretativo de la Ley N° 21.100 que pudiese ser usado como parámetro de aplicación legal y, por ende, susceptible de afectar derechos de los destinatarios de dicho cuerpo legal.

Por lo mismo, el eventual uso indebido que terceros pudieran estar realizando de dicha opinión en el marco de contrataciones comerciales o de competencia en el mercado -aspecto que por lo demás no pretende ser desconocido por este Tribunal, pero respecto del cual entiende que no es jurídicamente imputable al MMA-, son cuestiones que no alteran el razonamiento de esta judicatura ambiental, pues lo que estos jueces han considerado es que la Carta N° 232680/2023 no tiene valor como acto interpretativo de la Ley N° 21.100, por lo que su uso como criterio general de aplicación del mencionado cuerpo legal no se ajusta al ordenamiento jurídico].

Vigésimo primero. Es en atención a las argumentaciones expuestas y principalmente por considerar que la Carta N° 232680, de 05 de julio de 2023, no constituye un acto administrativo del Ministerio del Medio Ambiente que interprete la Ley N° 21.100 y específicamente el artículo 2° literal b) de dicho cuerpo legal, la cuestión controvertida en el presente apartado será desestimada.

II. Controversia respecto a la inadmisibilidad de la solicitud de invalidación

Vigésimo segundo. La parte reclamante indica que la Resolución Exenta N° 5185/2024, de 10 de octubre de 2024, por cuyo medio se declaró inadmisible la solicitud de invalidación, se fundamenta en la eventual falta de legitimación activa de Pappier-Mettler para presentar la misma, toda vez que la carta en que recaía tal solicitud de invalidación no constituiría un acto idóneo para generarle un agravio, toda vez que se trata de una comunicación entre el Subsecretario del Medio Ambiente y un particular, sin que dicha comunicación produzca efectos sobre terceros.

BA578593-81EA-4E39-82E8-D178E32D841A

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

La reclamante indica que, a diferencia de lo sostenido por la autoridad, sí detenta legitimación activa para interponer la invalidación toda vez que se encuentra en el supuesto de la Ley N° 19.880, al verse afectados sus derechos (e intereses), en especial su actividad económica, por el acto administrativo ilegal dictado por la autoridad.

Plantea que Papier-Mettler es una empresa que se dedica al rubro de los envases, entre los cuales se encuentran las bolsas de plástico, las cuales poseen un porcentaje mínimo de polietileno, no siendo éste su componente fundamental, encontrándose en regla con la Ley N° 21.100. Pese a lo anterior, señala que el acto administrativo dictado por el Subsecretario del Medio Ambiente afecta directamente su actividad económica al asimilar el concepto de "componente fundamental" utilizado en la Ley N° 21.100 con una composición de la bolsa equivalente a 0% de polímeros.

Agrega que la carta de la autoridad incluso fue publicada en su sitio web, dando cuenta de la incidencia de dicha comunicación para el desarrollo de su actividad económica en los términos del artículo 19 N° 21 de la Constitución Política de la República. Evidencia de lo anterior sería el uso que empresas de la competencia habrían hecho del argumento de la autoridad en relación con la composición de las bolsas plástica para afectar la venta de los productos que Papier-Mettler comercia en el mercado.

Vigésimo tercero. Por su parte, la reclamada desestima las alegaciones indicando que la resolución reclamada fue dictada conforme a derecho, toda vez que la Carta N° 232680/2023 no constituye una interpretación de la Ley N° 21.100, pues del marco normativo existente es posible desprender que ni la Ley N° 19.300 así como tampoco la Ley N° 20.920 entregan facultades a dicha Cartera Ministerial para interpretar la Ley en cuestión.

Indica que lo que hizo la Subsecretaría del Medio Ambiente al dictar la carta impugnada fue cumplir con lo ordenado por la Contraloría General de la República, y, en consecuencia,

BA578593-81EA-4E39-82E8-D178E32D841A
Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

comunicar al señor [redacted] sobre la imposibilidad de dar respuesta a su requerimiento, emitiendo en su lugar la opinión técnica de dicha Secretaría de Estado en la materia, pero en caso alguno una interpretación del texto legal, aspecto que ha sido además expresado en cada oportunidad en que ha tenido que pronunciarse frente a consultas similares vinculadas con el alcance de la Ley N° 21.100, a fin de dejar establecido que ello no constituye una interpretación de ley que tenga efecto sobre terceros.

En este contexto, hace presente que no siendo la Carta N° 232680/2023 un acto que produzca efectos a terceros no puede ser generadora de perjuicios para el reclamante, lo que justifica la inadmisibilidad de la solicitud de invalidación, por falta de legitimación activa, al no ser agraviado por estar frente a una comunicación incapaz de generar tal efecto.

Añade que las actuaciones de terceros ajenos a la Administración, como ocurriría con las empresas competidoras que habrían utilizado lo indicado en esa carta ante potenciales clientes, son cuestiones ajenas al análisis de legalidad que debe hacerse respecto del acto reclamado.

Vigésimo cuarto. De las argumentaciones expuestas por las partes, es posible apreciar que la cuestión controvertida se relaciona con la decisión del Ministerio del Medio Ambiente de declarar inadmisible la solicitud de invalidación presentada por la reclamante, al entender que la Carta N° 232680/2023 no es un acto que produzca efectos a terceros, de manera que no es susceptible de generar perjuicios para el reclamante.

Vigésimo quinto. Al respecto, cabe indicar que habiéndose expresado en el apartado precedente que la Carta N° 232680/2023 no constituye un acto administrativo, limitándose a ser una comunicación con un destinatario particular en el marco de una consulta efectuada al Ministerio del Medio Ambiente, en términos que lo expresado en dicho documento no posee la aptitud para generar una afectación de derechos o intereses de la parte reclamante, forzoso resulta concluir que la decisión expresada en la Resolución Exenta N° 5185/2024, en orden a

BA578593-81EA-4E39-82E8-D178E32D841A
Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

declarar inadmisible la solicitud de invalidación efectuada por Papier-Mettler Chile SpA., no responde a una decisión meramente discrecional sino que, por el contrario, se encuentra ajustada a derecho, particularmente a lo preceptuado en el artículo 53 de la Ley N° 19.880, que contempla como presupuesto de la invalidación, la existencia de un acto administrativo.

De este modo, atendido que las argumentaciones expuestas a lo largo de este razonamiento resultan suficientes para desestimar lo controvertido en el presente apartado, dicha alegación será rechazada.

III. CONCLUSIÓN

Vigésimo sexto. Que, a lo largo del presente razonamiento se analizaron los argumentos de ambas partes, habiéndose identificado las cuestiones controvertidas que han permitido estructurar los argumentos de esta decisión.

Así, en primer término, se pudo establecer que la Carta N° 232680, de 05 de julio de 2023, del Ministerio del Medio Ambiente, no constituye un acto administrativo por cuyo medio se haya interpretado el sentido y alcance del artículo 2° literal b) de la Ley N° 21.100, al carecer dicha cartera de Estado de las competencias para dictar un acto de tales características. Asimismo, se descartó que la mencionada carta sea capaz de afectar derechos de la parte reclamante o que la publicación de esta en un sitio web informativo dependiente del mencionado Ministerio implique dotar a dicha comunicación del carácter de acto de efectos generales y obligatorio para terceros pudiendo, en definitiva, desestimar los cuestionamientos en este apartado.

Luego, se analizó la cuestión referida a la inadmisibilidad de la solicitud de invalidación, concordando en que a partir de los argumentos que permitieron descartar el carácter de acto jurídico de la Carta N° 232680/2023, la decisión del Ministerio del Medio Ambiente resulta ajustada a derecho, siendo

BA578593-81EA-4E39-82E8-D178E32D841A

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

suficiente ello para rechazar la cuestión reclamada en el segundo apartado.

Todo lo anterior, en el marco de un análisis que en caso alguno pretende constituir un pronunciamiento respecto al sentido y alcance del precepto legal consultado de la Ley N° 21.100, sino que, por el contrario, en un razonamiento circunscrito a las competencias del MMA en el marco de la dictación de la Carta N° 232680/2023, las que han permitido a estos sentenciadores arribar a una decisión centrada exclusivamente en la aptitud de dicha comunicación para configurar un acto administrativo susceptible de generar efectos jurídicos.

POR TANTO Y TENIENDO PRESENTE lo dispuesto en el artículo 17 N° 8 de la Ley N° 20.600; artículo 3° y 53 de la Ley N° 19.880; artículo 70 de la Ley N° 19.300, artículo 18 de la Ley N° 20.920, y en las demás disposiciones citadas y pertinentes;

SE RESUELVE:

1. Rechazar la reclamación interpuesta por Papier-Mettler Chile SpA., en contra de la Resolución Exenta N°5185/2024, de 10 de octubre de 2024, del Ministerio del Medio Ambiente, por los fundamentos desarrollados en las consideraciones precedentes.

2. Cada parte pagará sus costas.

Notifíquese, regístrese y archívese en su oportunidad.

Rol R N° 521-2025.

BA578593-81EA-4E39-82E8-D178E32D841A

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.

MARCELA ELIANA GODOY FLORES
Fecha: 23/12/2025

Cristián López Montecinos
Fecha: 23/12/2025

Pronunciada por el Ilustre Segundo Tribunal Ambiental integrado por la Ministra Titular Abogada y Presidenta (S) señora Marcela Godoy Flores, el Ministro Suplente Licenciado en Ciencias señor Cristián López Montecinos y el Ministro de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago señor Rodrigo Carrasco Meza. No firma el Ministro Sr. Carrasco pese a concurrir a la vista de la causa y el acuerdo, por dificultades técnicas.

Redactó la sentencia la Ministra Marcela Godoy Flores, Presidenta (S).

LEONEL ALEJANDRO SALINAS MUNOZ
Fecha: 23/12/2025

En Santiago, a veintitres de diciembre de dos mil veinticinco, autoriza el Secretario Abogado del Tribunal, Sr. Leonel Salinas Muñoz notificando por el estado diario la resolución precedente.

BA578593-81EA-4E39-82E8-D178E32D841A

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalambiental.cl con el código de verificación.