

# El residuo de cables en el sector de las telecomunicaciones : ¿Cuáles obligaciones de retiro?

Jurídicamente, el residuo es definido como toda “[s]ustancia u objeto que su generador desecha o tiene la intención u obligación de desechar de acuerdo a la normativa vigente” (art. 3 N° 25 de la Ley N° 20.920). En materia de cables de telecomunicaciones, la referencia de la ley acerca de la normativa vigente ha sido interpretada en relación con el régimen común aplicable. No obstante, una interrogante podría plantearse, en caso de estimarse que dichos residuos pudieran ser calificados como productos prioritarios. La aplicación de dicho régimen incidiría no sólo en la legitimación activa para exigir el retiro de dichos residuos, sino también en las obligaciones que le serán impuestas a sus detentores.

Actualmente, la competencia administrativa relacionada con el retiro de cables ha sido interpretada en relación a organismos municipales. En principio, esta competencia tiene lugar en aplicación del art. 18 inciso 2° de la Ley General de Telecomunicaciones, que condiciona el tendido de cables al respeto de las “ordenanzas” en vigor. No obstante, otra interpretación podría plantearse en relación a la referencia que la misma disposición señala acerca de normas “técnicas y reglamentarias”, las que podrían ser relacionadas con competencias administrativas pertenecientes a organismos diversos, considerando el carácter general que las atribuciones del municipio en general poseen.

La aplicación de la Ley N° 20.920 podría modificar esta distribución de facultades, mediante el desplazamiento de las funciones privativas de la municipalidad, referida al aseo y ornato,

en favor de organismos especializados. Este organismo corresponderá a la Superintendencia del Medio Ambiente, encargada de “la fiscalización del 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, el cumplimiento de los deberes de información y otras obligaciones establecidas en la presente ley” (art. 38 de la Ley N° 20.920).

La aplicación de la Ley N° 20.920 generaría también otras consecuencias respecto del sujeto obligado. En primer término, estas comprenderían el establecimiento por ley de un deber legal de retiro, el cual hasta hoy sólo es aplicable por aplicación de las reglas generales en relación a la generación de un residuo. En segundo lugar, el incumplimiento de esta obligación podría ser sancionable conforme a las sanciones previstas por la legislación especial aplicable, caracterizadas por agravar su aplicación, como ocurre en materia de multas.

Elaborado para la Comisión de Medio Ambiente de la Cámara de Diputados.

Está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.

## Contacto

E-mail: [atencionparlamentarios@bcn.cl](mailto:atencionparlamentarios@bcn.cl)

Tel.: (56)32-226 3168

El presente documento responde a una solicitud individual de un parlamentario conforme a sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, tanto la temática abordada como sus contenidos están determinados por los parámetros de análisis acordados y por el plazo de entrega convenido. Su objeto fundamental no es el debate académico, si bien su elaboración observó los criterios de validez, confiabilidad, neutralidad y oportunidad en la entrega.

## Pedro Harris Moya

Es abogado (P. Universidad Católica de Valparaíso) y Master en Derecho ambiental (U. de París 1, *Panthéon Sorbonne*). Sus especialidades son: Derecho administrativo y Derecho ambiental  
E-mail: [pharris@bcn.cl](mailto:pharris@bcn.cl)  
Tel.: (56) 02 2261875

## Introducción

Conforme al art. 18 de la Ley N° 18.168, General de Telecomunicaciones,

*“Los titulares de servicios de telecomunicaciones tendrán derecho a tender o cruzar líneas aéreas o subterráneas en calles, plazas, parques, caminos y otros bienes nacionales de uso público, sólo para los fines específicos del servicio respectivo.*

*Tales derechos se ejercerán de modo que no se perjudique el uso principal de los bienes a que se refiere el inciso anterior y se cumplan las normas técnicas y reglamentarias, como también las ordenanzas que correspondan”.*

A solicitud expresa de la Comisión de Medio Ambiente de la Cámara de Diputados, el presente informe analiza el régimen aplicable el retiro de residuos derivados del tendido de tales líneas aérea, tanto en relación a los legitimados activos para exigir el cumplimiento del retiro, como de los sujetos pasivos que deben soportar dichas obligaciones. Para ello, se distingue si dichos productos carecen (I) o poseen (II) una calificación prioritaria.

### I. El residuo de cables en materia de telecomunicaciones : un residuo común

El retiro de residuos de cable en materia de telecomunicaciones supone un sujeto obligado (1) y otro facultado para exigir el cumplimiento de dicha obligación (2). Conforme a las reglas generales, en cada uno de estos ámbitos diferentes personas se encuentran legitimadas activa y pasivamente.

#### 1. La legitimación activa

El inciso 2° del art. 18 de la Ley N° 18.168 condiciona el tendido de cables al respeto de las normas “técnicas y reglamentarias”, así como de las “ordenanzas” en vigor. Cada una de estas nociones pueden asociarse a competencias ministeriales (A) y municipales (B), respectivamente. Una regulación por un organismo u otro tiene efectos respecto del incumplimiento, en consideración a las sanciones que serán aplicables.

#### A. La competencia ministerial

Una posición favorable a la competencia ministerial para regular el tendido de cables podría afirmarse a partir de la

remisión que la ley emplea a las “normas técnicas y reglamentarias”. En primer lugar, debido a que los ministerios corresponden “órganos superiores de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración de sus respectivos sectores” (art. 22 de la Ley N° 18.575, Bases Generales de la Administración del Estado). La competencia por “sectores” contrasta con las competencias municipales, caracterizadas por su generalidad. Es por lo anterior que sólo los primeros son tradicionalmente considerados como órganos “técnicos”. La alusión a la existencia de reglamentos opera en el mismo sentido. Pese a que la municipalidad dicta actos reglamentarios, la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, limita su eficacia al ámbito interno del municipio<sup>1</sup>. La alusión a las normas reglamentarias de la ley debiera sin embargo ser interpretada en relación a ciertas reglas de eficacia externa, como lo son aquellas dictadas por dichas secretarías de estado.

Si se sostiene una posición favorable a la competencia ministerial para regular el tendido de cables, dichas regulaciones eventualmente podrán considerar aspectos relacionados con su retiro. En tal caso, la inobservancia de las regulaciones haría aplicable el régimen general de sanciones previsto por los artículos 36 y siguientes de la Ley N° 18.168, General de Telecomunicaciones. Este artículo establece que “[l]as infracciones a las normas de la presente ley, a sus reglamentos, planes técnicos fundamentales y normas técnicas, serán sancionadas por el Ministro en conformidad a las disposiciones de esta ley”. Para estos efectos, la regulación prevé sanciones de amonestación, multa, suspensión y caducidad, según las circunstancias del caso. Si bien la ley consagra diferentes montos para las sanciones pecuniarias, una multa general es también prevista. Según el N° 2 de esta disposición, en aquellos casos que no correspondan a servicios de radiodifusión, “la multa fluctuará entre 5 y 1.000 unidades tributarias mensuales. En caso de reincidencia en un mismo tipo de infracción, se podrá triplicar el máximo de la multa”.

#### B. La competencia municipal

La competencia municipal puede afirmarse en relación a sus funciones privativas y compartidas. El art. 3 letra f) de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, dispone que forman parte de las funciones privativas del municipio aquellas relacionadas con el aseo y ornato. La calificación privativa tiene efectos sobre un eventual concurso de competencias, al consagrar una regla de exclusividad en favor del órgano municipal. Sin embargo, ella no excluye la coordinación de otros servicios públicos existentes en el ámbito local. Asimismo, otras competencias diversas pueden también

<sup>1</sup> El art. 12 inciso 3° de la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, define al reglamento como “normas generales obligatorias y permanentes, relativas a materias de orden interno de la municipalidad.” Las

normas de eficacia externa en materia municipal corresponden a las ordenanzas.

concurrir respecto de la actividad relacionada con el retiro de cables. Tal es el caso de ciertas funciones compartidas. Según dispone el art. 4 de la Ley N° 18.695, corresponde a “[l]as municipalidades, en el ámbito de su territorio, (...) desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con: (...) [l]a salud pública y la protección del medio ambiente [y] (...) [l]a prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes”.

Cabe considerar que las competencias municipales relacionadas en materia de cables se desprenden de la Ley N° 18.168, al condicionar el ejercicio de la actividad al respeto de las ordenanzas. Es por ello que diferentes municipios regulan el retiro a través de dichos instrumentos. Sin embargo, un aspecto distinto podrá ser aquel relacionado con el contenido que estas normas podrán poseer, a efectos de armonizar con el derecho del concesionario. La intensidad de la limitación suele estar relacionada con la función que motiva la dictación del acto. En ámbitos relacionados, se ha interpretado que una restricción por razones de protección ambiental puede vulnerar el derecho de propiedad, al requerir del correspondiente sustento legal (Dictamen CGR N° 86.870 de 2014). Pese a ello, de estimarse que la municipalidad posee competencia, podrán ser aplicables las sanciones que la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades contempla. Según dispone el art. 12 de la ley, en dichas ordenanzas “podrán establecerse multas para los infractores, cuyo monto no excederá de cinco unidades tributarias mensuales, las que serán aplicadas por los juzgados de policía local correspondientes”.

## 2. La legitimación pasiva

Sin perjuicio de la titularidad activa para exigir el retiro de los cables en desuso, cabe considerar la titularidad pasiva de quienes pueden ser obligados a dicho tratamiento. Si en principio esta titularidad incluye al concesionario (A), cabe también preguntarse si el propietario puede ser indirectamente obligado, por aplicación de las reglas en materia de daño ambiental (B).

### A. El titular

El titular de la concesión corresponde al obligado principal del retiro de cables en desuso. Esta obligación suele interpretarse en aplicación del régimen de residuos. Jurídicamente un residuo es definido como aquella “[s]ustancia u objeto que su generador desecha o tiene la intención u obligación de desechar de acuerdo a la normativa vigente” (art. 3 N° 25 de la Ley N° 20.920, que establece el marco general para la gestión de residuos). Por su parte, el término generador ha sido consagrado en términos amplios. La noción se refiere al “[p]oseedor de un producto, sustancia u objeto que lo desecha o tiene la obligación de desecharlo de acuerdo a la normativa vigente” (art. 3 N° 9 de la Ley N° 20.920, que establece el marco general para la gestión de residuos). De aquí que sea aplicable el art. 5 de la misma ley, según el cual “[t]odo generador de residuos deberá entregarlos a un gestor autorizado para su tratamiento, de acuerdo con la normativa vigente, salvo que

proceda a manejarlos por sí mismo” según las reglas remitidas por ley.

Sin perjuicio de ello, la responsabilidad del titular de la concesión de telecomunicaciones ha sido establecida expresamente en algunos casos. Este es el supuesto de ordenanzas generales que consagran reglas relativas a este aspecto. Por ejemplo, es el caso de la Ordenanza Municipal N° 95 sobre Tendido de Cables Aéreos de la Florida del año 2014. Conforme a su art. 28, dicha ordenanza dispone que “es obligación de las empresas que hayan instalado cables sobre bienes nacionales de uso público, retirarlos cuando estos se encuentren en desuso”. Conforme a la misma disposición, “las empresas deberán costear la totalidad del proceso del retiro de cables en desuso y además dicha labor deberá ser ejecutada por personal idóneo y capacitado para el efecto, dejándose expresa mención que cualquier acontecimiento que provoque un perjuicio o daño”. En caso de incumplimiento, “el municipio retirará de la vía pública todos los cables o elementos de telecomunicaciones” que estén bajo determinada altura y cause riesgo de accidentes, sin perjuicio del cobro a la empresa de los derechos municipales que procedan (art. 29).

### B. El propietario

Pese a la responsabilidad del concesionario del servicio, cabe también preguntarse si el propietario de los postes puede ser indirectamente obligado por los cables que han sido tendidos por el titular, en caso que ellos se encuentran en desuso. En principio, una obligación de retiro no ha sido señalada expresamente en la legislación. No obstante lo anterior, en materia ambiental, la pasividad del titular del dominio frente a la acumulación de residuos ha sido considerada como un hecho generador de responsabilidad, si el titular de la autorización omite el cumplimiento de deberes de cuidado que se encuentran en el origen del daño. En rigor, esta posibilidad ha sido aceptada por parte de la jurisprudencia en atención a la aplicación de las reglas especiales que regulan el daño en materia ambiental. Estas reglas se consagran en la Ley N° 19.300, Bases Generales del Medio Ambiente, conforme a la cual “[t]odo el que culposa o dolosamente cause daño ambiental responderá del mismo en conformidad a la presente ley” (artículo 53).

En efecto, de tener lugar un daño al ambiente, no sólo es aplicable la Ley N° 19.300, Bases Generales del Medio Ambiente, sino también las normas supletorias contenidas en el Título XXXV del Libro IV del Código Civil. Entre ellas se encuentra el art. 2317, conforme al cual “[s]i un delito o cuasidelito ha sido cometido por dos o más personas, cada una de ellas será solidariamente responsable de todo perjuicio procedente del mismo delito o cuasidelito”. Esta disposición ha sido aplicada por la Sentencia de Corte Suprema del 1 de septiembre de 2014, Rol N° 15996-2013, Fisco de Chile con Empresa de Ferrocarriles del Estado y Molytmet SA. Pese a no relacionarse con el tendido de cables, la sentencia condena al propietario de un predio de manera solidaria con el titular de una autorización, en razón de la pasividad del primero frente a la omisión del retiro de residuos por parte del segundo. En

concreto, la sentencia de la Corte Suprema interpreta que el dueño “incurrió en una omisión culposa al no adoptar las medidas de vigilancia y cuidado que impedirían la disposición de residuos en su predio”.

Una atribución de responsabilidad en este sentido encontraría la dificultad de determinar de quién es titular del dominio respecto de las conexiones que permiten el tendido de cables. Si bien en algunos supuestos dicha propiedad podrá recaer en el titular de la concesión de telecomunicaciones, en otros casos el dominio será municipal. En este último supuesto, las calidades activas (referidas a quien se encuentra legitimado para exigir el retiro de los cables) y pasivas (relacionada con quien puede ser obligado a dicho retiro, o a sufragar los costos del mismo en caso de incumplimiento) se encontrarían reunidas en una misma persona, a saber: el municipio, lo que podría suponer una dificultad si sólo éste posee una competencia fiscalizadora. La ampliación de personas dotadas de dicha competencia, por tanto, permitiría superar este obstáculo, considerando que los órganos ministeriales y municipales actúan en calidades distintas, siendo sólo este último dotado de una personalidad jurídica y patrimonio propio.

## II. El residuo de cables en materia de telecomunicaciones : un producto prioritario

Los resultados variarán en caso que el residuo de cables de telecomunicaciones sea calificado como un producto prioritario (1). En tal caso, serán aplicables las reglas de la Ley N° 20.920, que modifica tanto la legitimación activa como pasiva (2), alterando de esta forma las conclusiones anteriores.

### 1. La calificación administrativa en materia de productos prioritarios

La aplicación del régimen de responsabilidad extendida del productor se condiciona por la existencia de un producto prioritario. La Ley N° 20.920 no consagra un listado taxativo de productos prioritarios, limitándose a enumerar aquellos que en principio deben ser considerados tales. Este listado incorpora a los aceites lubricantes, los aparatos eléctricos y electrónicos, las baterías, los envases y embalajes, los neumáticos y las pilas. “El Ministerio, a través de los decretos supremos referidos, podrá igualmente aplicar la responsabilidad extendida del productor a las categorías y subcategorías de otros productos, los que se entenderán productos prioritarios” (art. 10 inciso 3° de la Ley N° 20.920). En tal caso, la ley hace aplicable los criterios señalados en el inciso 2° de la misma disposición. Ellos corresponden a “su volumen, peligrosidad, potencial de valorización o el carácter de domiciliario o no domiciliario del residuo”.

Del art. 10 de la Ley N° 20.920 puede afirmarse que la calificación de cables como producto prioritario se entendería necesariamente aplicable en la medida que ellos se integren en el inciso 1° de la disposición. Así al menos se desprende de la expresión “aplicará”, que parece limitar el margen de apreciación de la administración, en términos de excluir alguno de los productos que la misma disposición señala. No obstante,

algo distinto podría tener lugar si el cable no es susceptible de integrarse en algunas de dichas categorías, caso en el cual resultaría aplicable el inciso 3° de la misma disposición. Conforme a esta regla, el ministerio “podrá” igualmente aplicar la responsabilidad extendida del productor a las categorías y subcategorías de otros productos. Como se observa, a diferencia del inciso 1° del art. 10, la expresión “podrá” empleada por el inciso 3° de la misma disposición sí parece reconocer un margen de apreciación en la concreción de los criterios de volumen, peligrosidad, valorización o del carácter domiciliario.

### 2. La intervención administrativa en materia de productos prioritarios

De interpretarse que la Ley N° 20.920 es aplicable al tratamiento del residuo de cables de telecomunicaciones, la intervención administrativa deberá distinguir la legitimación activa (A) y pasiva (B).

#### A. La legitimación activa

La calificación del residuo de cables de telecomunicaciones como producto prioritario no sólo supone efectos en relación al sujeto obligado. También existen otras consecuencias relacionadas con las competencias de la administración. Las facultades municipales y eventualmente ministeriales en materia de residuos serían en principio desplazadas por las de organismos ambientales. Tal es el caso de la Superintendencia del Medio Ambiente. Conforme al art. 38 de la Ley N° 20.920, corresponde a dicha Superintendencia “la fiscalización del 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, el cumplimiento de los deberes de información y otras obligaciones establecidas en la presente ley”. Para estos efectos, la ley establece que “la función privativa de aseo y ornato de las municipalidades no podrá ser invocada para impedir el manejo de los residuos de productos prioritarios por parte de los sistemas de gestión” (art. 30 inc. final).

Las atribuciones de la superintendencia deberán ser interpretadas en relación al régimen de infracciones y sanciones aplicables. “[E]n lo que respecta al sistema de aplicación de sanciones, cabe señalar que la Ley sigue con matices, el modelo establecido en la Ley Orgánica de la SMA (...) Es así, que se establece un catálogo de infracciones propio, las cuáles se califican en gravísimas, graves y leves” (Dussaubat y Tapia, 2014). A su vez, en relación a las sanciones, la ley anuda las distintas infracciones a amonestaciones y multas. Estas últimas varían conforme a la entidad de la infracción. Así, los montos máximos de aquellas leves, graves y gravísimas corresponden a mil, cinco mil y diez mil unidades tributarias anuales, respectivamente. La agravación del régimen tiene también lugar en relación al daño, si se considera que el autor responde de manera objetiva, esto es, pese a la ausencia de culpa o dolo, a diferencia del régimen general de la responsabilidad por el daño ambiental, de carácter subjetivo, al requerir la

conurrencia de a lo menos uno de estos elementos<sup>2</sup> (artículos 40 y 43 de la Ley N° 20.920, en materia de gestión de residuos y artículo 53 de la Ley N° 19.300, Bases Generales del Medio Ambiente).

### **B. La legitimación pasiva**

Sea que el cable se incorpore dentro de las categorías referidas en el inciso 1° del artículo 10 de la ley, o bien dentro el concepto residual de “otros productos”, consagrado por el inciso 3° de la misma disposición, las consecuencias serán idénticas: diferentes obligaciones serán aplicables en tal caso al consumidor y al productor. “Todo consumidor estará obligado a entregar el residuo de un producto prioritario al respectivo sistema de gestión, bajo las condiciones básicas establecidas por éstos e informadas a todos los involucrados” (art. 34). En relación a las obligaciones del productor, estas se relacionan con la organización y el financiamiento de su gestión. En particular ellas se refiere a “[o]rganizar y financiar la recolección de los residuos de los productos prioritarios en todo el territorio nacional, así como su almacenamiento, transporte y tratamiento en conformidad a la ley, a través de alguno de los sistemas de gestión” (art. 9 b).

La integración del concesionario dentro de una categoría u otra debe analizarse conforme a las definiciones de la ley. Por un lado, es productor de producto prioritario la “[p]ersona que, independientemente de la técnica de comercialización: a) enajena un producto prioritario por primera vez en el mercado nacional, b) enajena bajo marca propia un producto prioritario adquirido de un tercero que no es el primer distribuidor, c) importa un producto prioritario para su propio uso profesional”. Por el otro, el consumidor es definido como “[t]odo generador de un residuo de producto prioritario” (art. 3 N° 4). Si el residuo de cable de telecomunicaciones es calificado como tal, la

#### **Doctrina :**

Jorge Bermúdez Soto, Fundamentos de Derecho Ambiental, Editorial Universitaria de Valparaíso, 2012, Valparaíso

Jean Paul Dussaubat y Claudio Tapia, Ley de fomento al Reciclaje: Hacia la Responsabilidad Extendida del Productor, Revista de Justicia Ambiental N° 8, 2016

José Fernández Richard, Derecho municipal chileno, Editorial Jurídica, Santiago, 2011

Rafael Fuenzalida, El Derecho Ambiental: Presente y Pasado, Editorial Jurídica, Santiago, 2010

#### **Referencias:**

Ley N° 19.300, Bases Generales del Medio Ambiente

Ley N° 20.920, Establece marco para la gestión de residuos, la responsabilidad extendida del productor y fomento al reciclaje

situación del concesionario podría ser integrada en esta última noción, de lo cual podría inferirse la obligación de retiro del mismo, consagrada hasta hoy en ordenanzas municipales. Esta integración permitiría que la obligación posea una “base legal”, superando así los obstáculos afirmados en ámbitos relacionados (Dictamen CGR N° 86.870 de 2014).

Finalmente, un aspecto adicional será si el concesionario deberá ser calificado simplemente como consumidor, o bien como consumidor industrial. La distinción podría tener importancia para el régimen de sanciones aplicables. Conforme al art. 34 inciso final de la ley: “[l]os consumidores industriales que generen una cantidad de residuos superior a la señalada en el decreto supremo que establezca las metas y otras obligaciones asociadas y no den cumplimiento a lo dispuesto en los incisos anteriores serán sancionados en conformidad a la presente ley”. Debido a que esta disposición limita su campo de aplicación al consumidor industrial, cabe preguntarse por la situación aplicable al consumidor que no reviste dicha calidad. La noción de consumidor industrial ha sido definida por ley como “todo establecimiento industrial, de acuerdo a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, que genere residuos de un producto prioritario” (at. 3 N° 5). La utilización del término “establecimiento” podría generar conflictos en relación a la mayor o menor amplitud con la que dicho término pudiera ser interpretado.

<sup>2</sup> Respecto de otros sistemas de responsabilidad objetiva vigentes en materia ambiental: Rafael Fuenzalida, El Derecho Ambiental: Presente y Pasado, Editorial Jurídica, Santiago, 2010.

Ley N° 20.417, Crea el ministerio, el servicio de evaluación ambiental y la superintendencia del medio ambiente

Ley N° 18.168, General de Telecomunicaciones

Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades

Ley N° 18.575, Bases Generales de la Administración del Estado