

OBSERVACIONES AL ANTEPROYECTO DE RESOLUCIÓN

Apéndice X, Capítulo 3 del Compendio de Normas Aduaneras

Normas sobre Sustancias Controladas por el Protocolo de Montreal

Presentado por	Agencia de Aduanas Patricio Sesnich Stewart y Cía. Ltda.
RUT	78.425.800-4
Representante legal	Patricio Sesnich Stewart, Agente de Aduana
Proceso	Publicación Anticipada — Resolución Exenta s/n, Dirección Nacional de Aduanas
Instrumento analizado	Proyecto de resolución que reemplaza el Apéndice X del Capítulo 3 del Compendio de Normas Aduaneras
Marco normativo base	Ley N° 20.096 · Decreto N° 7, de 02.04.2024 (D.O. 14.04.2026), Ministerio Secretaría General de la Presidencia · Protocolo de Montreal y Enmienda de Kigali
Fecha	Junio 2026

I. Consideraciones Generales

La Agencia de Aduanas Patricio Sesnich Stewart y Cía. Ltda., en el marco del proceso de Publicación Anticipada de la presente propuesta normativa, formula las observaciones que a continuación se exponen.

El anteproyecto sometido a consulta pública constituye una actualización necesaria del Compendio de Normas Aduaneras para adecuarlo a las obligaciones derivadas del Protocolo de Montreal, la Enmienda de Kigali y el Decreto N° 7, de 02.04.2024 (D.O. 14.04.2026), del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que establece las normas aplicables a las importaciones y exportaciones de sustancias controladas y fija los volúmenes máximos de importación y los criterios para su distribución. La propuesta avanza adecuadamente en la incorporación de mecanismos de registro, control y administración de cuotas, y fortalece la coordinación entre la gestión ambiental y el control de comercio exterior.

Sin perjuicio de lo anterior, desde la perspectiva de la operación aduanera práctica, la gestión de mercancías reguladas, la fiscalización posterior y la relación con los organismos competentes, se identifican materias que requieren perfeccionamiento para otorgar mayor certeza jurídica, facilitar la aplicación uniforme de la normativa y reducir futuros conflictos interpretativos. Las observaciones se formulan en ese espíritu.

II. Observaciones por Materia

1. Coordinación con otros regímenes de control sectorial

El anteproyecto no contiene disposición expresa que establezca que la inscripción en el Registro de Importadores y Exportadores de Sustancias Controladas, la asignación de un volumen máximo individual de importación o la obtención del Certificado de Destinación Aduanera no reemplazan ni sustituyen otras autorizaciones, permisos, certificaciones o vistos buenos exigidos por la legislación vigente.

Diversas sustancias reguladas por el Protocolo de Montreal pueden estar afectas simultáneamente a controles sanitarios, de transporte de materiales peligrosos y de seguridad química. La ausencia de una norma expresa al respecto podría inducir a interpretaciones erróneas sobre el alcance de las autorizaciones otorgadas bajo este régimen, con consecuencias tanto para los operadores como para los organismos de fiscalización.

En particular, resulta necesario incorporar una referencia expresa al cumplimiento de la normativa sanitaria aplicable a sustancias peligrosas, incluyendo las obligaciones derivadas del Decreto Supremo N° 57/2019 del Ministerio de Salud —que establece los requisitos de la Hoja de Datos de Seguridad en formato GHS— y del Decreto Supremo N° 43/2015 del mismo Ministerio, que regula el almacenamiento de sustancias peligrosas.

Propuesta:

Incorporar en el Apéndice X una disposición general que establezca expresamente que el cumplimiento de los requisitos previstos en esta normativa no exime a los importadores y exportadores del cumplimiento de las demás obligaciones legales y reglamentarias aplicables a las sustancias controladas, incluyendo las de carácter sanitario, ambiental y de transporte.

2. Definición y tratamiento de mezclas controladas

El anteproyecto contiene listados específicos de mezclas de gases que contienen HCFC y HFC en sus Anexos, pero no incorpora una definición general de "mezcla controlada" aplicable al conjunto del sistema. Dado que una parte significativa de los refrigerantes comercializados actualmente corresponde a mezclas de diversas sustancias reguladas, la ausencia de esa definición generará controversias interpretativas respecto del alcance del régimen.

La definición debe comprender toda mezcla que contenga una o más sustancias sujetas a control conforme al Protocolo de Montreal y sus enmiendas, en proporción suficiente para generar una equivalencia en toneladas PAO o CO₂-eq medible conforme a los factores establecidos en los Anexos del Decreto N° 7 y en los listados del propio Apéndice X. Esta remisión a los factores PAO y PCA ya establecidos evita tanto la sobrerregulación de mezclas con trazas irrelevantes como los vacíos de control respecto de mezclas con contenido significativo de sustancias controladas.

Propuesta:

Incorporar en el numeral 1 de la Sección A del Apéndice X una definición de mezcla controlada que comprenda toda mezcla que contenga una o más sustancias controladas en proporción que genere una equivalencia PAO o CO₂-eq medible conforme a los factores establecidos en los listados del Apéndice, ya sea en estado puro o como componente de una formulación más amplia.

3. Metodología de cálculo del CO₂-eq para mezclas

El anteproyecto no establece una metodología explícita para el cálculo del volumen regulado expresado en CO₂-equivalente tratándose de mezclas. La ausencia de ese procedimiento generará incertidumbre operacional, particularmente en mezclas complejas o formulaciones no listadas en el Anexo N° 3, donde la determinación de la equivalencia queda entregada a criterio del declarante sin parámetro de verificación establecido.

Resulta necesario establecer que el cálculo se realizará sobre la base de: (a) la composición porcentual declarada por el fabricante, (b) el Potencial de Calentamiento Atmosférico (PCA) asignado a cada componente regulado conforme al Protocolo de Montreal y sus enmiendas, y (c) la cantidad efectiva importada. En caso de discrepancia entre los documentos comerciales del importador, prevalecerá la composición acreditada mediante certificados de análisis o informes técnicos emitidos por laboratorios acreditados. Sin perjuicio de lo anterior, si el Servicio Nacional de Aduanas dispone un análisis de laboratorio propio, prevalecerá el resultado oficial.

Propuesta:

Incorporar en la Sección B del Apéndice X una metodología expresa de cálculo del CO₂-eq para mezclas, con la regla de prevalencia del certificado de análisis en caso de discrepancia documental y la prevalencia del resultado oficial en caso de análisis practicado por el Servicio.

4. Trazabilidad documental y obligación de conservación

El anteproyecto no establece una obligación específica de conservación documental para los importadores y exportadores de sustancias controladas. La ausencia de esa obligación dificulta la fiscalización posterior y la trazabilidad de las operaciones.

Los importadores deberían mantener disponibles por un plazo mínimo de cinco años contados desde el año en que se efectuó la operación, a lo menos, los siguientes antecedentes:

- Hoja de Datos de Seguridad.
- Ficha técnica de la sustancia o mezcla.
- Certificado de análisis emitido por el proveedor.
- Declaración de composición del fabricante.
- Facturas y documentos comerciales de la operación.
- Certificados de origen, cuando procedan.
- Documentación utilizada para la determinación del PCA y el cálculo del CO₂-eq.

El plazo de cinco años es consistente con el régimen general de la Ordenanza de Aduanas en materia de conservación de antecedentes y con los plazos de prescripción de las infracciones aduaneras.

Propuesta:

Incorporar en el Apéndice X una obligación expresa de conservación documental por parte de los importadores y exportadores, con indicación de los documentos mínimos exigibles y un plazo de cinco años contados desde el año en que se efectuó la respectiva operación.

5. Facultad de verificación técnica y fiscalización

Sin perjuicio de las facultades de fiscalización que asisten al Servicio Nacional de Aduanas conforme a la Ordenanza de Aduanas, resulta conveniente establecer expresamente en el Apéndice X una facultad para requerir antecedentes técnicos adicionales o disponer la realización de análisis de laboratorio cuando existan dudas fundadas respecto de la composición, clasificación o identificación de la mercancía.

Esta facultad es especialmente relevante en el caso de mezclas complejas, sustancias recuperadas, recicladas o regeneradas, refrigerantes alternativos y productos formulados, categorías que evolucionan constantemente y que presentan las mayores dificultades de verificación. Su incorporación expresa en el Apéndice X dotaría al procedimiento específico de sustancias controladas de un mecanismo propio, diferenciado del régimen general, adecuado a la complejidad técnica de estas mercancías.

Propuesta:

Incorporar en la Sección B del Apéndice X una disposición que faculte expresamente al Servicio Nacional de Aduanas para requerir antecedentes técnicos adicionales o disponer análisis de laboratorio en el contexto de las declaraciones de importación y exportación de sustancias controladas, con indicación del procedimiento aplicable.

6. Sustancias controladas recuperadas, recicladas y regeneradas — tratamiento regulatorio

El anteproyecto incorpora definiciones expresas de sustancias controladas recuperadas, recicladas y regeneradas en los literales j), k) y l) del numeral 1 de la Sección A. Sin embargo, no establece el tratamiento regulatorio de cada una de esas categorías ni los requisitos operacionales aplicables.

El crecimiento del mercado de refrigerantes recuperados, reciclados y regenerados hace necesario precisar:

- Si estas sustancias quedan afectas al sistema de cuotas y de qué forma se imputan.
- Los requisitos documentales específicos para acreditar la condición de sustancia recuperada, reciclada o regenerada ante el Servicio Nacional de Aduanas.
- Los mecanismos de verificación de calidad y origen aplicables.
- El tratamiento que corresponde a las importaciones de estas sustancias desde países que no han ratificado las enmiendas del Protocolo de Montreal.

La ausencia de regulación expresa en estas materias genera incertidumbre jurídica para los operadores y dificultades de fiscalización para el Servicio.

Propuesta:

Incorporar en el Apéndice X una sección o disposición específica que establezca el tratamiento regulatorio de las sustancias controladas recuperadas, recicladas y regeneradas, con indicación de su afectación a las cuotas, los requisitos documentales aplicables y los mecanismos de verificación de calidad y origen.

7. Prevalencia de la composición química sobre la clasificación arancelaria

Se propone establecer expresamente que la condición de sustancia controlada se determinará por la composición química efectiva de la mercancía y no exclusivamente por la clasificación arancelaria declarada.

La evolución del mercado de refrigerantes y mezclas genera constantemente nuevas formulaciones que pueden ser clasificadas bajo códigos arancelarios que no reflejan completamente su naturaleza química. Sin una regla de prevalencia de la composición sobre la clasificación formal, el sistema de control quedaría expuesto a estructuraciones que eviten la aplicación del régimen mediante la elección de una clasificación arancelaria que no active el control del Apéndice X.

Propuesta:

Incorporar en el Apéndice X una disposición que establezca que la condición de sustancia controlada y la determinación del régimen aplicable se establecerán en función de la composición química efectiva de la mercancía, con independencia de la posición arancelaria bajo la que haya sido clasificada.

8. Criterios para resolver discrepancias analíticas

Resulta conveniente incorporar criterios objetivos para resolver diferencias entre la composición declarada y la determinada mediante análisis de laboratorio. La práctica demuestra que estas diferencias pueden originarse en variaciones analíticas menores inherentes a los métodos de medición, sin que ello implique necesariamente inexactitud dolosa o errónea de la declaración.

Se propone que la resolución faculte al Servicio Nacional de Aduanas para establecer, mediante instrucción técnica actualizable, los márgenes de tolerancia analítica aplicables para cada categoría de sustancias controladas, adoptando como referencia los estándares de las organizaciones internacionales competentes. Esta remisión a instrucción técnica —en lugar de fijar el margen en el texto de la resolución— permite actualizar los criterios conforme a la evolución de los métodos analíticos sin necesidad de modificar la norma principal.

Propuesta:

Incorporar en el Apéndice X una disposición que faculte al Servicio Nacional de Aduanas para establecer mediante instrucción técnica los márgenes de tolerancia analítica aplicables en caso de discrepancia entre la composición declarada y la determinada por análisis, con indicación de los criterios de referencia.

9. Procedimiento de rectificación por errores en parámetros técnicos

El régimen general del Capítulo 5 del Compendio de Normas Aduaneras regula la modificación de declaraciones aduaneras. Sin embargo, ese mecanismo no contempla los supuestos específicos derivados del régimen de sustancias controladas, donde los errores pueden recaer sobre parámetros técnicos que no tienen correlato en una declaración ordinaria: composición química declarada, PCA aplicado, CO₂-eq calculado y cuotas imputadas.

La existencia de un procedimiento específico de rectificación para estos parámetros técnicos favorecería el cumplimiento voluntario, permitiría resolver errores de buena fe sin afectar la eficacia del sistema de control de cuotas y facilitaría la regularización de situaciones originadas en antecedentes incorrectos del proveedor extranjero.

Propuesta:

Incorporar en la Sección B del Apéndice X un procedimiento específico de rectificación aplicable a errores en la composición declarada, el PCA aplicado, el CO₂-eq calculado o las cuotas imputadas, complementario al régimen general del Capítulo 5 del Compendio de Normas Aduaneras.

10. Responsabilidad por los antecedentes técnicos declarados

El anteproyecto no precisa expresamente quién es el responsable de la veracidad de los antecedentes técnicos utilizados para confeccionar la declaración aduanera.

El Agente de Aduana, en su calidad de auxiliar de la función pública aduanera conforme al artículo 195 de la Ordenanza de Aduanas, actúa como canal de presentación de los antecedentes que el importador le proporciona. Los antecedentes técnicos que determinan la composición química de una sustancia controlada —certificados de análisis, hojas de datos de seguridad, declaraciones del fabricante— provienen del proveedor extranjero y el agente de aduana carece de capacidad técnica para verificar analíticamente su contenido. Una norma que establezca expresamente que la responsabilidad por la veracidad de esos antecedentes recae en el importador que los presenta ante la autoridad delimita adecuadamente las esferas de responsabilidad entre importadores, laboratorios, consultores y agentes de aduana.

Propuesta:

Incorporar en el Apéndice X una disposición que establezca que la responsabilidad por la veracidad y exactitud de los antecedentes técnicos utilizados para la declaración de sustancias controladas —composición química, factores PAO o PCA, certificados de análisis— corresponde al importador que los presenta ante el Servicio Nacional de Aduanas, sin perjuicio de las responsabilidades que correspondan al Agente de Aduana conforme a la Ordenanza de Aduanas por los actos que le son propios.

11. Regímenes suspensivos y destinaciones especiales

El anteproyecto no precisa el tratamiento aplicable a sustancias controladas ingresadas al territorio nacional bajo regímenes suspensivos, tales como admisión temporal, almacenes particulares y depósitos aduaneros.

En esos regímenes, la mercancía ingresa al territorio aduanero sin consumarse la importación definitiva, lo que genera incertidumbre respecto del momento en que corresponde imputar las cuotas asignadas: si ese momento es el ingreso al recinto, la destinación definitiva de la mercancía, u otro. Asimismo, la normativa debería precisar el tratamiento de las cuotas cuando las mercancías son posteriormente reexportadas o retornan al exterior sin haberse nacionalizado.

Propuesta:

Incorporar en el Apéndice X una disposición que precise el momento de imputación de las cuotas en operaciones bajo regímenes suspensivos y el tratamiento aplicable a las cuotas cuando las mercancías son reexportadas sin que se haya consumado la importación definitiva.

12. Reexportaciones y devoluciones

El anteproyecto no regula el tratamiento de las cuotas en casos en que mercancías previamente importadas sean reexportadas, devueltas al proveedor, rechazadas comercialmente o destruidas bajo control aduanero.

Sin una regla expresa al respecto, los importadores que no utilicen efectivamente la mercancía importada quedarán con cuotas consumidas que no podrán recuperar, lo que distorsionaría el sistema de asignación al mantener bloqueada cuota que en la práctica no fue utilizada para introducir sustancias controladas al territorio nacional.

Propuesta:

Incorporar en el Apéndice X una disposición que regule el efecto sobre las cuotas de las reexportaciones, devoluciones al proveedor, rechazos comerciales y destrucciones bajo control aduanero de mercancías previamente importadas, estableciendo si procede la restitución o regularización de las cuotas inicialmente consumidas y el procedimiento para ejercer ese derecho.

13. Sistema de pronunciamiento técnico anticipado

Se propone evaluar la creación de un mecanismo de consulta o pronunciamiento técnico previo mediante el que los operadores puedan obtener certeza respecto de la clasificación de mezclas, la aplicación de cuotas, la determinación del PCA o la condición de sustancia controlada de una formulación determinada, con carácter previo a la operación de importación o exportación.

La complejidad técnica del régimen de sustancias controladas y la constante evolución del mercado de refrigerantes hacen que los operadores enfrenten con frecuencia situaciones de incertidumbre que difícilmente pueden resolverse mediante la sola lectura del texto normativo. Un mecanismo de pronunciamiento anticipado, modelado sobre el sistema de consultas de clasificación arancelaria anticipada ya operativo en el Servicio Nacional de Aduanas, reduciría significativamente las controversias y mejoraría el cumplimiento normativo.

Propuesta:

Incorporar en el Apéndice X una disposición que habilite al Servicio Nacional de Aduanas para emitir pronunciamientos técnicos anticipados, de carácter vinculante para el caso consultado, respecto de la composición, condición regulatoria o imputación de cuotas de sustancias o mezclas determinadas, modelado en el procedimiento de consulta de clasificación arancelaria anticipada.

14. Coordinación institucional entre el Servicio Nacional de Aduanas y el Ministerio del Medio Ambiente

La eficacia del sistema de control de sustancias controladas depende en parte importante de la fluidez del intercambio de información entre el Servicio Nacional de Aduanas y el Ministerio del Medio Ambiente, organismo que administra el sistema de cuotas conforme al Decreto N° 7 y actúa como autoridad técnica en materia de Protocolo de Montreal.

Se recomienda establecer mecanismos formales de intercambio de información que permitan, a lo menos:

- Verificación en tiempo real del estado de las cuotas asignadas a cada importador.
- Consulta electrónica del Registro de Importadores y Exportadores de Sustancias Controladas.
- Intercambio de antecedentes de fiscalización que sean relevantes para el control de cuotas.
- Reportes periódicos de importaciones y exportaciones efectivamente realizadas que permitan al Ministerio del Medio Ambiente monitorear el cumplimiento de las metas del Protocolo de Montreal.

Propuesta:

Incorporar en el Apéndice X una disposición que establezca la obligación de coordinación entre el Servicio Nacional de Aduanas y el Ministerio del Medio Ambiente, con indicación de los mecanismos de intercambio de información aplicables.

15. Mercancías decomisadas, abandonadas o destruidas

El anteproyecto no regula el tratamiento de sustancias controladas que sean objeto de comiso, abandono, presunción de abandono, destrucción o adjudicación por parte del Servicio Nacional de Aduanas.

La naturaleza de estas sustancias - reguladas por razones ambientales, con requisitos específicos de manejo y disposición final - exige un tratamiento diferenciado del que se aplica a mercancías ordinarias. La gestión de sustancias controladas en situación de abandono o comiso puede generar contingencias ambientales si no existe un procedimiento específico que regule su disposición, la notificación al Ministerio del Medio Ambiente y el efecto sobre las cuotas del importador original.

Propuesta:

Incorporar en el Apéndice X una disposición que regule el tratamiento de sustancias controladas en situación de comiso, abandono o destrucción bajo control aduanero, con indicación del procedimiento de notificación a la autoridad ambiental competente, las reglas de disposición final y el efecto sobre las cuotas del importador.

16. Habilitación para actualización de listados y criterios técnicos

El mercado de refrigerantes y mezclas evoluciona de forma continua con la incorporación de nuevas formulaciones, sustancias de cuarta generación (HFO) y mezclas alternativas. Un sistema de control que requiera modificación normativa formal para incorporar cada nueva sustancia o mezcla resultará inevitablemente desactualizado respecto de la realidad del mercado.

Se recomienda incorporar en el Apéndice X una habilitación expresa al Servicio Nacional de Aduanas para actualizar mediante instrucciones administrativas los listados referenciales de productos, las correlaciones arancelarias y los criterios técnicos de identificación, dentro de los límites establecidos por el Decreto N° 7 y los compromisos asumidos por Chile bajo el Protocolo de Montreal y la Enmienda de Kigali. Esta habilitación permitiría mantener la efectividad del sistema sin afectar la estabilidad de la norma principal.

Propuesta:

Incorporar en el Apéndice X una disposición que habilite al Servicio Nacional de Aduanas para actualizar mediante instrucciones de carácter técnico los listados de productos, correlaciones arancelarias y criterios de identificación, dentro de los parámetros establecidos por el Decreto N° 7 y los compromisos internacionales vigentes.

III. Conclusión

El anteproyecto de resolución que reemplaza el Apéndice X del Capítulo 3 del Compendio de Normas Aduaneras constituye una actualización técnicamente sólida y alineada con las obligaciones internacionales asumidas por Chile bajo el Protocolo de Montreal y la Enmienda de Kigali.

La incorporación de normas específicas sobre definición de mezclas controladas, metodología de cálculo del CO₂-eq, trazabilidad documental, facultades de verificación técnica, tratamiento de sustancias recuperadas y regeneradas, regímenes suspensivos, reexportaciones, pronunciamiento técnico anticipado y coordinación institucional con el Ministerio del Medio Ambiente permitiría fortalecer la certeza jurídica del sistema, facilitar su aplicación práctica y mejorar la eficacia de los mecanismos de control y fiscalización.

Las presentes observaciones se formulan en el marco del proceso de Publicación Anticipada con el objeto de contribuir al perfeccionamiento de la norma antes de su dictación.

Patricio Sesnich Stewart

Agente de Aduana — Representante Legal

Agencia de Aduanas Patricio Sesnich Stewart y Cía. Ltda. — RUT 78.425.800-4