Ley N° 21.349

Facultades sancionatorias del Servicio Agricola y Ganadero

Autor

Juan Pablo Cavada Herrera
Email: jcavada@bcn.cl
Tel.: (56) 2 2270 1873

Comisión

Elaborado para la Comisión de Agricultura del Senado

Nº SUP: 154.923

Resumen

Se analizan las facultades legales del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) para notificar, cursar y aplicar multas conforme a la Ley N° 21.349, sobre composición, etiquetado y comercialización de fertilizantes y bioestimulantes.

La potestad sancionatoria del SAG emana directamente de la ley, especialmente de los artículos 3 y 16, y no del reglamento. El artículo 3 atribuye al Servicio la fiscalización del cumplimiento de la ley, de su reglamento y de las disposiciones complementarias; mientras que el artículo 16 tipifica infracciones y fija rangos de multas en UTM.

El informe distingue entre obligaciones cuya infracción pueden sancionarse directamente y aquellas que requieren desarrollo reglamentario. Entre las primeras se identifican: la falta de inscripción en el Registro Único Nacional dentro del plazo legal; el incumplimiento de resoluciones fundadas del SAG que restrinjan o prohíban productos riesgosos para la salud humana, animal o la sanidad vegetal; y las falsedades o diferencias graves entre la composición declarada y la composición real del producto. En estos casos, la ley contiene mandatos suficientemente determinados para habilitar la actuación sancionatoria del Servicio.

En cambio, existen infracciones que no podrían sancionarse prescindiendo del reglamento, o de disposiciones administrativas complementarias.

En síntesis, el reglamento no crea la potestad sancionatoria del SAG, pero sí completa obligaciones técnicas u operativas cuya infracción puede ser sancionada. Por tanto, el SAG puede sancionar directamente infracciones suficientemente previstas en la ley, pero no aquellas dependientes de contenidos reglamentarios inexistentes o insuficientes.

Este documento es un análisis especializado, sujeto a los criterios de validez, confiabilidad, neutralidad y pertinencia que orientan la labor de Asesoría Técnica Parlamentaria, en el apoyo al debate legislativo. El tema y el contenido del mismo responden a los criterios y plazos acordados previamente con el requirente.

Introducción

A solicitud de la Comisión de Agricultura del Senado, se analizan las facultades legales del Servicio Agrícola y Ganadero (en adelante "SAG" o "Servicio") para notificar, cursar y/o aplicar las multas establecidas en la Ley N° 21.349, de 2021, que establece normas sobre composición, etiquetado y comercialización de los fertilizantes y bioestimulantes.

El presente informe se divide en tres secciones: la primera corresponde a los aspectos generales de la Ley N° 21.349; la segunda detalla las remisiones que hace la ley a reglamentos; y la tercera parte especifica los casos en que la ley se remite a reglamentos en materia infraccional, distinguiéndose aquellas infracciones que puede cursar el SAG con prescindencia del reglamento, de aquellas que no, por requerir especificaciones regulatorias.

Se hace presente que el tema que aborda este documento y sus contenidos están delimitados por los parámetros de análisis acordados, por el plazo de entrega convenido y por la información disponible. No se trata de un documento académico y se enmarca en los criterios de neutralidad, pertinencia, síntesis y oportunidad en su entrega. Lo destacado es nuestro.

I. Aspectos generales de la Ley N° 21.349

La Ley N°21.349 establece normas aplicables a la fabricación, formulación, producción, comercialización, tenencia, importación y exportación de fertilizantes y bioestimulantes; específicamente en cuanto a parámetros de calidad, composición, clasificación, envasado, declaración, etiquetado y trazabilidad, conforme a lo dispuesto en su artículo 1°.

El SAG es el ente encargado de fiscalizar y velar por el cumplimiento de la ley, de su reglamento y demás disposiciones complementarias, y adoptar las medidas necesarias para su aplicación, según lo establecido en el artículo 3 de la ley.

Asimismo, el inciso segundo del artículo dispone que el SAG, mediante resolución fundada, deberá restringir o prohibir la importación, fabricación, formulación, producción, distribución, tenencia y comercialización de fertilizantes y bioestimulantes que constituyan un riesgo para la salud humana, animal o sanidad vegetal, debiendo mantener un archivo público y actualizado con el detalle de los fertilizantes y bioestimulantes prohibidos y restringidos. La información que deberá contener dicho archivo será determinada por el propio SAG mediante resolución fundada.

Por su parte, el articulo 12 crea un Registro Único Nacional. De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 4, deberán inscribirte en dicho registro los productores, fabricantes, formuladores, comercializadores, envasadores, importadores y exportadores de fertilizantes y bioestimulantes, y aquellas personas que en el ejercicio de su actividad los utilicen para fines distintos al uso agrícola, de acuerdo con las condiciones y requisitos establecidos en el reglamento,

En materia de composición y etiquetado, el articulo 6 dispone que los fertilizantes y bioestimulantes envasados deberán informar en sus etiquetas la composición centesimal de los elementos nutrientes, cuando corresponda, u otros componentes, impurezas o contaminantes, como también los parámetros de calidad de su contenido, y su forma idónea de uso. En especial, deberán señalar la solubilidad del compuesto y granulometría, según corresponda, el origen y fabricante, la fecha de importación o fecha de fabricación o producción en el país y el lote del producto, sea nacional o importado.

El inciso segundo del mismo artículo 6 dispone que, en el caso de mezclas hechas por el fabricante, productor o importador, la etiqueta deberá indicar los parámetros de calidad particulares de cada uno de los fertilizantes y bioestimulantes que las componen. Tratándose de fertilizantes y bioestimulantes comercializados a granel, cualquiera sea su composición o estado, esta información deberá adjuntarse a la boleta, factura o guía de despacho de dichos productos; si no fuese posible contenerlo en ellos, se deberá disponer en un folleto separado que acompañe a esta documentación, según lo dispone el inciso tercero del artículo 6 citado.

El artículo 7, por su parte, establece las reglas de etiquetado y calidad para los fertilizantes según su tipo:

- Fertilizantes homogéneos: La etiqueta debe detallar sus elementos y condiciones, siguiendo las normas técnicas del Servicio.
- Fertilizantes heterogéneos (ej. de extracción o yacimiento): Además de lo anterior, deben garantizar un contenido mínimo de nutrientes y cumplir con parámetros de calidad. Esta información debe ir en la etiqueta o junto al documento de compra (boleta, factura o guía de despacho).

El Servicio tiene la facultad de fijar los rangos de tolerancia en la composición y los parámetros de calidad para cada tipo de fertilizante.

El artículo 8, a su vez, dispone que para velar por la trazabilidad de los fertilizantes y bioestimulantes, el Servicio, mediante resolución, determinará la información del fabricante, productor nacional o importador que deberá contener la etiqueta o adjuntarse a la boleta, factura, guía de despacho o folleto, según corresponda, sin perjuicio de las atribuciones que asisten a los demás órganos de la Administración del Estado en la materia.

El artículo 9 faculta al Servicio para regular y controlar la calidad de los fertilizantes y bioestimulantes (nacionales o importados) mediante las siguientes reglas:

- Control general: El Servicio establecerá el procedimiento oficial para tomar muestras y analizar la composición y calidad de estos productos.
- Excepción para importados: Se podrá omitir el análisis de productos importados si cuentan con un certificado de calidad válido del país de origen o si así lo disponen los convenios internacionales.
- Facultad de fiscalización: A pesar de la excepción anterior, el Servicio conserva el derecho de tomar muestras de los productos importados en cualquier momento para comprobar que la información de sus certificados sea real.

El artículo 10 regula la certificación de fertilizantes y bioestimulantes destinados a la exportación:

- Certificado de libre venta: El Servicio puede emitir este documento (por iniciativa propia o a solicitud del interesado) para certificar la composición y los parámetros de calidad del producto.
- Requisito de análisis: Para otorgar el certificado, el producto debe someterse a análisis en laboratorios autorizados por el Servicio o por el Laboratorio del Servicio Nacional de Aduanas.
- Cumplimiento normativo: Todos los análisis deben ajustarse estrictamente a lo establecido por la ley, su reglamento y las normas complementarias.

El Título VII de la ley, relativo a la fiscalización y las sanciones, entrega al SAG la fiscalización del cumplimiento de las disposiciones de esta ley y de las resoluciones que se dicten para su implementación, de acuerdo con el procedimiento contemplado en el párrafo IV del Título I de la Ley N° 18.755, que Establece normas sobre el Servicio Agrícola y Ganadero.

Para dichos efectos, el artículo 14, faculta al Servicio para realizar inspecciones, fiscalizaciones y toma de muestras en cantidad suficiente para su análisis en cualquier momento y lugar, y en cualquier etapa del ciclo de vida de los fertilizantes y bioestimulantes, a fin de verificar que éstos cumplan con la normativa. El procedimiento de toma de muestras y de análisis será regulado por el Servicio mediante resolución, según lo indicado en el inciso primero del artículo 9.

El articulo 16 determina las conductas que constituyen infracciones y determina sus sanciones, las que consisten en multas a beneficio fiscal expresadas en Unidades Tributarias Mensuales (UTM)

Finalmente, en su artículo primero transitorio, la ley dispuso que su entrada en vigencia tendría lugar transcurridos quince meses desde su publicación en el Diario Oficial, efectuada el 26 de junio de 2021. Asimismo, en su artículo segundo transitorio estableció que el reglamento debía ser dictado por el Ministerio de Agricultura dentro del plazo de nueve meses contado desde dicha publicación.

El referido reglamento fue aprobado mediante el Decreto N° 61, de 2023, del Ministerio de Agricultura, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 21.349, que establece normas sobre composición, etiquetado y comercialización de fertilizantes y bioestimulantes.

II. Remisiones reglamentarias de la Ley N° 21.349

En esta sección se detallan las remisiones que la ley efectúa a disposiciones reglamentarias. En particular, la ley remite al reglamento en los artículos 1°, inciso segundo; 3°; 4°, inciso primero; y 16, incisos primero, letra b), y segundo, según se expone a continuación

1. Aspectos técnicos

El artículo 1, inciso 2°, dispone:

> "Las disposiciones y definiciones técnicas necesarias para la implementación de esta ley serán establecidas **por un reglamento** dictado por el Ministerio de Agricultura, el que además contemplará disposiciones relativas a la clasificación y a los requisitos que deberán cumplir los

> fabricantes, formuladores, productores, comercializadores, envasadores, tenedores, importadores y exportadores de fertilizantes y bioestimulantes.”.

Por lo tanto, esta disposición contiene una remisión al reglamento para tres objetivos principales:

a) Definir los detalles y conceptos técnicos indispensables para la correcta aplicación e implementación de la ley.
b) Establecer los criterios de clasificación de los productos (fertilizantes y bioestimulantes).
c) Fijar los requisitos obligatorios que deben cumplir todos los actores de la cadena (fabricantes, formuladores, productores, comercializadores, envasadores, tenedores, importadores y exportadores).

2. Fiscalización del cumplimiento de la ley y su Reglamento

El artículo 3 dispone:

> “El Servicio será el encargado de fiscalizar y velar por el cumplimiento de esta ley, **su reglamento** y **demás disposiciones complementarias**, y adoptar las medidas necesarias para su aplicación.”

Este articulo atribuye al SAG la competencia para fiscalizar y velar por el cumplimiento no solo de la ley, sino también de su reglamento y de las demás disposiciones complementarias que se dicten para su aplicación.

En consecuencia, la remisión al reglamento opera como parte del marco normativo que el Servicio debe fiscalizar, junto con la ley y las disposiciones complementarias correspondientes.

3. Registro Único Nacional.

El artículo 4, inciso 1°, dispone:

> “Los productores, fabricantes, formuladores, comercializadores, envasadores, importadores y exportadores de fertilizantes y bioestimulantes, y aquellas personas que en el ejercicio de su actividad los utilicen para fines distintos al uso agrícola, deberán inscribirse en el Registro Único Nacional establecido en el artículo 12. Esta inscripción deberá efectuarse en un plazo no superior a treinta días, contado desde la fecha de presentación de la declaración jurada de iniciación de actividades ante el Servicio de Impuestos Internos, y se practicará de acuerdo con las condiciones y requisitos establecidos **en el reglamento**. Las personas naturales o jurídicas que por ley no estén obligadas a efectuar la mencionada declaración podrán solicitar directamente al Servicio su inscripción en los registros, para lo cual deberán indicar el destino que le darán al producto.”.

Esta norma se remite al reglamento para que este fije las condiciones y requisitos específicos bajo los cuales todas las personas naturales o jurídicas que operen con estos productos (o que los usen con fines no agrícolas) deben inscribirse obligatoriamente en el Registro Único Nacional.

4. Infracciones vinculadas al incumplimiento del reglamento

El artículo 16, incisos primero, letra b), y segundo dispone:

> Artículo 16.- Constituyen infracciones las siguientes conductas: [ ]
>
> b) Comercializar o poner a disposición de los usuarios o intermediarios fertilizantes y bioestimulantes que no cumplan con los requisitos establecidos en los artículos 6, 7 y 8, según corresponda, **en el reglamento** y en las disposiciones complementarias del Servicio, lo cual se sancionará con multa de 100 a 1.000 unidades tributarias mensuales.
>
> [ ]
>
> Las demás infracciones de las obligaciones contenidas en esta ley, **en el reglamento** o disposiciones complementarias del Servicio serán sancionadas con multa de 5 a 500 unidades tributarias mensuales.

Esta norma tipifica como infracciones, entre otras, la comercialización o puesta a disposición de los usuarios o intermediarios fertilizantes y bioestimulantes que no cumplan con los requisitos establecidos en los artículos 6, 7 y 8, según corresponda, en el reglamento y en otras disposiciones complementarias del SAG, y las sancionará con multa de 100 a 1.000 UTM; y sanciona las demás infracciones de las obligaciones contenidas en la ley, en el reglamento o en disposiciones complementarias del SAG con multa de 5 a 500 UTM.

III. Remisiones reglamentarias de la ley en materia infraccional

La ley no se remite a reglamentos para otorgar al SAG la facultad de sancionar, pero sí para complementar el contenido de obligaciones cuya vulneración constituye una infracción. Dicha facultad emana de la ley, específicamente del artículo 3. Sin embargo, el reglamento sí puede complementar el contenido de determinadas obligaciones cuya vulneración puede configurar una infracción.

En efecto, el artículo 16 de la Ley N° 21.349 tipifica ciertas infracciones y establece los rangos de las multas. Junto con ello, contempla una regla residual que sanciona, con multa de 5 a 500 UTM, “las demás infracciones de las obligaciones contenidas en esta ley, en el reglamento o disposiciones complementarias del Servicio”.

Esto significa que la ley penaliza el incumplimiento, pero el contenido específico de algunas obligaciones (como las clasificaciones del artículo 1 o las exigencias detalladas del artículo 4) puede quedar determinados en el reglamento.

A su vez, y ya señaló anteriormente, el artículo 3 de la ley mandata explícitamente al SAG a "fiscalizar y velar por el cumplimiento de esta ley, su reglamento y demás disposiciones complementarias". Esta norma habilita legalmente al SAG para levantar actas de denuncia si detecta que un regulado no cumple con la ley, con el reglamento o con las demás disposiciones complementarias.

Por su parte, el reglamento de esta ley tampoco crea el procedimiento para aplicar las multas. En esta materia, el Título VII de la Ley N° 21.349 se remite expresamente al procedimiento sancionatorio general contemplado en la Ley Orgánica del SAG (Ley N° 18.755).

En síntesis, el reglamento puede detallar ciertas normas operativas o técnicas que se deben respetar, mientras que la ley es la que habilita al SAG para fiscalizar dicha norma, conforme al artículo 3, y la que establece las consecuencias sancionatorias aplicables en caso de infracción, conforme al artículo 16.

1. Infracciones que se pueden sancionar con prescindencia de Reglamento

Como se señaló en los párrafos anteriores, la ley contempla infracciones que pueden configurarse con prescindencia del reglamento, pues el texto de la ley establece obligaciones sustantivas, mandatos sujetos con plazos fatales y prohibiciones directas.

Del análisis de la Ley N° 21.349, se identifican tres áreas en que las infracciones son sancionables directamente, con prescindencia del Reglamento:

a) No inscribirse en el Registro Único Nacional (artículo 16, letra a) con relación al artículo 4)

El artículo 4 impone una obligación directa y un plazo perentorio: toda persona que fabrique, comercialice, importe, exporte o envasé fertilizantes y bioestimulantes debe inscribirse en el Registro Único Nacional en un plazo máximo de 30 días desde que presente la declaración jurada de inicio de actividades ante el Servicio de Impuestos Internos (SII).

Aunque la ley menciona que la inscripción se practicará según los requisitos que fije el reglamento, la obligación central de registrarse y el plazo fatal de 30 días los define directamente la ley.

Así, si una empresa opera comercializando fertilizantes durante meses sin realizar trámite alguno, el SAG la puede sancionar bajo el artículo 16 letra a), por el solo hecho de omitir el registro mandado por el legislador (bajo el supuesto de que el reglamento exista).

b) Vulnerar las prohibiciones de emergencia por riesgo sanitario (artículo 3)

El artículo 3 otorga una facultad directa y autónoma al SAG para restringir o prohibir la fabricación, importación o comercialización de cualquier fertilizante o bioestimulante que constituya un riesgo para

la salud humana, animal o la sanidad vegetal. Esta herramienta se ejecuta mediante una resolución fundada del Servicio.

Si el SAG detecta un lote de productos contaminados y emite una resolución prohibiendo su venta, cualquier actor que ignore esa resolución comete una infracción. La ilegalidad nace de violar la orden dictada bajo el amparo directo del artículo 3 de la ley, sin que se necesite un reglamento para medir ese riesgo.

c) Falsedad o engaño grave en la composición del producto

La ley mandata en sus disposiciones generales que los fertilizantes y bioestimulantes deben resguardar parámetros de calidad, trazabilidad y composición (por ejemplo, el deber de informar la composición centesimal (art. 6) y la solubilidad (art. 2, letra p) (Arts. 1, 2, 6 y 8, por ejemplo).

Así, por ejemplo, si a partir de una muestra tomada por un fiscalizador del SAG el análisis de laboratorio determina que un fertilizante contiene un porcentaje de nutrientes distinto del declarado, se configura una vulneración directa de la ley en materia de composición y trazabilidad del producto.

2. Infracciones que no se pueden sancionar con prescindencia del reglamento

El artículo 16 de la ley, en su inciso 2°, contempla la posibilidad de que el reglamento establezca obligaciones, además de poder hacerlo la ley y las disposiciones complementarias del SAG.

El artículo 16, inciso segundo, dispone que las demás infracciones de las obligaciones contenidas en la ley, en el reglamento o en disposiciones complementarias del SAG, serán sancionadas con multa de 5 a 500 UTM.

Por lo tanto, el SAG no podría sancionar una infracción no contemplada en la ley, si aquella no está establecida en el reglamento o en disposiciones complementarias del servicio.

Tales hipótesis pueden referirse a incumplimientos de requisitos que deben cumplir los fabricantes, formuladores, productores, comercializadores, envasadores, tenedores, importadores y exportadores (artículo 1, inciso 2, de la ley); incumplimientos por rangos de tolerancia, contaminantes e impurezas específicas (artículo 1 de la ley, y artículo 1°, letra b, y 2 n° 5 y 34 del Reglamento); parámetros de calidad (Artículos 1°, letra c y 2°, n° 34, del Reglamento).

Por lo tanto, el SAG no podría sancionar por infracciones en dichas materias, sin referirse al reglamento, o al menos, a otras normas legales o administrativas que le permitan entender completamente tipificada la infracción.

Por último, el artículo 16 inciso segundo de la ley sanciona de forma genérica "las demás infracciones a la ley, al reglamento o a las disposiciones complementarias del Servicio serán sancionadas con multa de 5 a 500 unidades tributarias mensuales. ".

En síntesis, no serían sancionables aquellas conductas no tipificadas en la ley, si no lo están en el Reglamento o en disposiciones complementarias.

Referencias

Referencias normativas

Decreto N° 61, de 2023, Ministerio de Agricultura, que Aprueba Reglamento de la Ley n° 21.349, que establece normas sobre composición, etiquetado y comercialización de los fertilizantes y bioestimulantes. Disponible en: https://bcn.cl/3eto6 (julio, 2026).

Ley N° 18.755, que Establece normas sobre el Servicio Agrícola y Ganadero, deroga la Ley N° 16.640 y otras disposiciones. Disponible en: https://bcn.cl/284di (julio, 2026).

Ley N° 21.349, de 2021, que Establece normas sobre composición, etiquetado y comercialización de los fertilizantes y bioestimulantes. Disponible en: https://bcn.cl/2q8bm (julio, 2026).

Nota Aclaratoria
Asesoría Técnica Parlamentaria, 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.