

ANÁLISIS LEGISLATIVO

Fecha de evaluación: 12.08.2016

DATOS GENERALES

N° Ley > 20.920

N° boletín > 9094-12

Título > Establece marco para la gestión de residuos y responsabilidad extendida del productor.

Origen > Mensaje

Autores > M. de Hacienda, M. de Salud, M. del Medio Ambiente.

Fecha de ingreso > 10 de septiembre de 2013

Fecha de publicación > 01 de junio de 2016

Tiempo de tramitación > 2 años y 8 meses

Cámara de ingreso > Cámara de Diputados

Estado > Tramitación terminada

Urgencias > 12 urgencias simple, 10 suma y 3 discusión inmediata.

CARACTERÍSTICAS AMBIENTALES

Categoría temática > Residuos y sustancias peligrosas

Tipo de ley > Totalmente ambiental

Importancia ambiental de la ley > Importancia ambiental alta

Relevancia ambiental > POSITIVA

ANTECEDENTES, CONTENIDO Y COMENTARIOS

El mensaje que ingresa el proyecto de ley señala que hasta ahora, las normas sobre residuos se han centrado en su disposición final, generando resultados que ponen en evidencia la insuficiencia de las medidas –como la proliferación de vertederos clandestinos–; por lo que se pretende redefinir el enfoque de gestión de residuos, valorizándolos en cada uno de sus aspectos. Asimismo, argumenta que las condiciones actuales del mercado en el país, no permiten internalizar de manera completa las externalidades generadas, ni permiten racionalizar la disposición final de los residuos;¹ por lo que sería necesario generar las instancias que sí lo permitan.

¹ Mensaje del proyecto de ley, boletín 9094-12.

El manejo y disposición de residuos genera altos costos ambientales, sociales y económicos. Gran parte de estos deben ser asumidos por los municipios, que por medio de empresas privadas o mediante manejo propio, deben gestionar su recolección, transporte y disposición final. Asimismo, un gran porcentaje de residuos son dispuestos en vertederos y micro basurales ilegales, que en su mayoría se ubican en la periferia de la zona urbana, afectando principalmente a comunas de bajos ingresos e impactando negativamente los presupuestos de sus municipios.²

Por otra parte, existen escasas estrategias para fomentar la prevención de generación de residuos o su valorización. Además, los contratos de disposición final, por lo general desincentivan las iniciativas de reciclaje, ya que los costos por tonelada disminuyen a medida que aumenta la cantidad dispuesta. No obstante, algunos municipios sí han formalizado el reciclaje a través de contratos para la recolección diferenciada. Esfuerzos que se suman al mercado informal de recicladores e intermediarios para la recolección de papel y cartón, chatarra y otros residuos reciclables; y al mercado formal de empresas recuperadoras y recicladoras de papel y cartón, chatarra, plástico, hojalatas, aceites, baterías y neumáticos, entre otros residuos.³

A pesar de estas iniciativas, la tasa de valorización de residuos generados en Chile alcanza solo el 10% del total de residuos generado. De acuerdo a datos del año 2009, 16,9 millones de toneladas de residuos fueron generados, donde 10,4 millones correspondían a residuos industriales y 6,5 millones a domiciliarios. De estos últimos, aproximadamente el 33% son materiales potencialmente valorizables. Además, algunos residuos domiciliarios de consumo masivo, considerados como peligrosos, no son tratados adecuadamente, como los medicamentos vencidos. Finalmente, alrededor del 85% de la generación de residuos potencialmente valorizables y/o peligrosos, está compuesto por un listado acotado de productos de consumo masivo (como aparatos eléctricos y electrónicos, aceites, envases de distintos materiales, entre otros).⁴

Por su parte, la OCDE, en la Evaluación de Desempeño Ambiental para el país del año 2005, estableció una serie de recomendaciones para fomentar la valorización de residuos, tales como, “quien contamina paga”; “el usuario paga mediante cargos apropiados sobre el manejo de residuos”; y, “utilización de instrumentos económicos como cargos por residuos peligrosos”. Los instrumentos propuestos utilizan instrumentos de mercado para cumplir las metas ambientales, al internalizar, en el momento del

² *Íbidem.*

³ *Íbidem.*

⁴ Comisión Nacional del Medio Ambiente. 2010. Primer reporte del Manejo de residuos en Chile (basado en el proyecto “Levantamiento, Análisis, Generación y Publicación de Información Nacional Sobre Residuos Sólidos de Chile”). Disponible en: http://www.sinia.cl/1292/articles-49564_informe_final.pdf

consumo, la externalidad asociada al producto demandado.⁵

El proyecto de ley, que en un inicio se presentó como una ley marco para la gestión de residuos, finalmente se acotó, en palabras del Ministro Badenier, como una iniciativa de fomento al reciclaje, inserta en una política pública general de orientación para la gestión de residuos a través de la Responsabilidad Extendida del Productor (REP). A continuación se presenta la tabla de contenidos de la ley:

TABLA 1: CONTENIDOS DE LA LEY 20.920

Título I Disposiciones generales	Art. 1 a 3	- Objetivo - Principios - Definiciones
Título II Gestión de residuos	Art. 4 a 8	- Valorización e instrumentos de prevención - Obligaciones de generadores, gestores, importadores y exportadores de residuos
Título III Responsabilidad Extendida del Productor	Art. 9 a 28	- Disposiciones generales (definición, obligaciones de productores, productos prioritarios) - Metas de recolección y valorización - Sistemas de gestión
Título IV Mecanismos de apoyo a la REP	Art. 29 a 36	- Educación ambiental - Rol municipios - Fondo para el Reciclaje - Recicladores de base - Obligaciones de distribuidores, comercializadores y consumidores - Autorización Sanitaria - Permiso de edificación
Título V Sistema de información	Art. 37	- Registro de Emisiones y Transferencia de contaminantes
Título VI Régimen de fiscalización y sanciones	Art. 38 a 44	- Fiscalización y seguimiento - Infracciones - Sanciones - Responsabilidad Civil - Responsabilidad Penal
Título VII Modificaciones a otros cuerpos normativos	Art. 45 a 46	- Modificaciones al Decreto con fuerza de ley N°458, de 1975, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. - Modificaciones a la Ley N° 19.300 de Bases Generales del Medio

⁵ OCDE. 2005. Evaluación de Desempeño Ambiental. Disponible en:
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1288/S0500003_es.pdf?sequence=1

		Ambiente.
Disposiciones transitorias	Art. transitorios 1 a 4	- Certificaciones de recicladores de base - Obligación de informar - Plazo para dictar reglamentos - Gasto fiscal

Fuente: Elaboración propia, en base a la Ley N°20.920

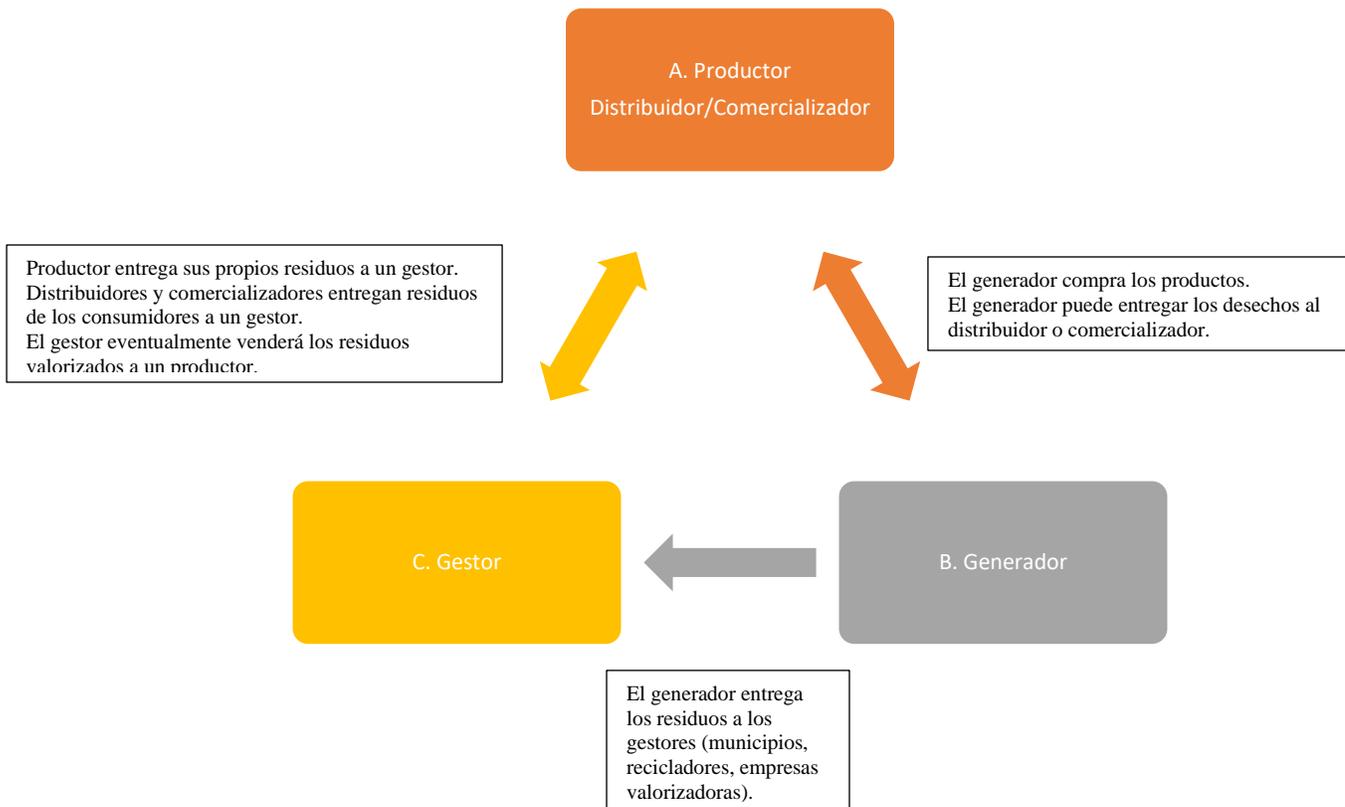
Objetivo y actores clave

El articulado de la ley establece que su objetivo es disminuir la generación de residuos y fomentar su reutilización, reciclaje y otro tipo de valorización, a través de la instauración de la responsabilidad extendida del productor y otros instrumentos de gestión de residuos, con el fin de proteger la salud de las personas y el medio ambiente (art. 1). Por lo tanto, establece tres puntos importantes:

- Disminuir la generación de residuos.
- Fomentar la reutilización, reciclaje u otro tipo de valorización.
- Proteger la salud de las personas y el medio ambiente.

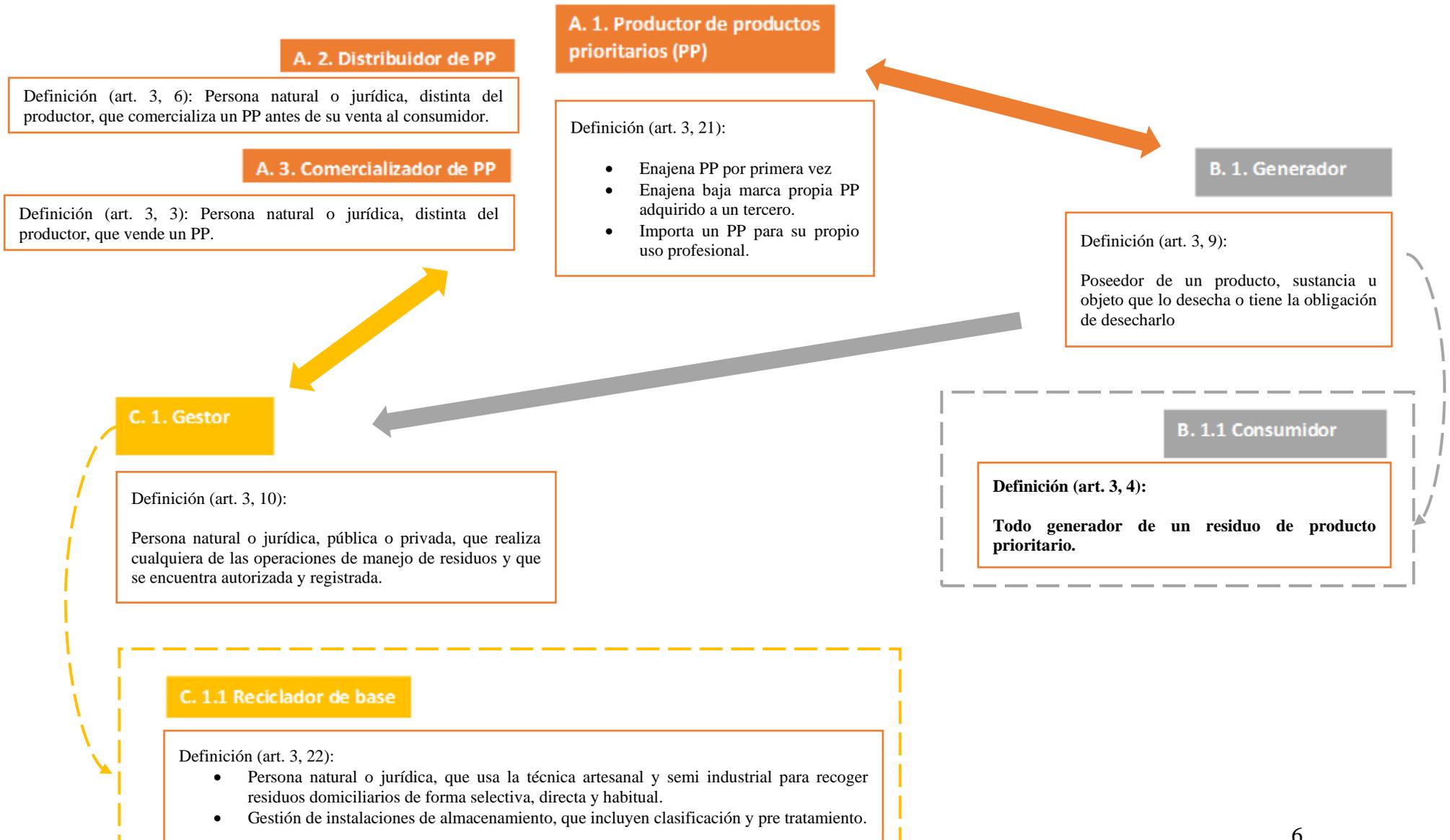
Para lograr estos objetivos, se presentan tres actores primordiales que tienen relevancia en cada una de las etapas del ciclo de vida de los residuos. El siguiente esquema muestra la relación de estos actores.

ESQUEMA 1: RELACIÓN DE LOS ACTORES INVOLUCRADOS EN EL CICLO DE VIDA DEL RESIDUO



La ley, en su artículo 3, define a cada uno de estos actores, además de desarrollar una serie de otros conceptos. Estas definiciones se presentan en el siguiente esquema.

ESQUEMA 2: DEFINICIONES RELACIONADAS CON LOS ACTORES INVOLUCRADOS EN EL CICLO DE VIDA DEL RESIDUO



¿Cómo pretenden lograr los objetivos?

Para lograr estos objetivos, el proyecto fundamentalmente establece la Responsabilidad Extendida del Productor (REP), que en el esquema anterior se sitúa fundamentalmente dentro de las responsabilidades de los productores de productos prioritarios (PP). La REP se entenderá como el *“régimen especial de gestión de residuos, conforme al cual los productores de productos prioritarios son responsables de la organización y financiamiento de la gestión de los residuos de los productos prioritarios que comercialicen en el país”* (art. 9).

La responsabilidad extendida del productor aplicará a las categorías o subcategorías definidas en los respectivos decretos supremos – que establecen las metas y otras obligaciones asociadas- considerando la efectividad del instrumento para la gestión del residuo, su volumen, peligrosidad y/o potencial de valorización del mismo o el carácter de domiciliario o no domiciliario del residuo. No obstante, el proyecto establece los siguientes productos prioritarios: aceites lubricantes; aparatos eléctricos y electrónicos; envases y embalajes; neumáticos; pilas y baterías (art. 10). En el caso de los diarios, periódicos y revistas, como de otros productos prioritarios no sometidos a metas ni obligaciones asociadas, el Ministerio podrá requerir a los productores informar anualmente -respecto al año inmediatamente anterior- la cantidad de productos comercializados en el país, las actividades de recolección, valorización y eliminación realizadas y su costo, la cantidad de residuos recolectados, valorizados y eliminados, y si la gestión es individual o colectiva.

Para llevar a cabo la REP, los productores de PP deben establecer sistemas de gestión, ya sea de manera individual o colectiva⁶ (art. 19), los cuales deberán ser autorizados por el MMA y deberán guiarse por un plan de gestión que debe ser presentado al MMA a través del Registro de Emisiones y Transferencias contaminantes, que tendrá una duración de 5 años (art. 26). Estos sistemas deberán contratar a gestores de residuos registrados y autorizados por el MMA, en el caso de los sistemas colectivos, se deberán realizar licitaciones abiertas, licitándose por separado los servicios de recolección y tratamiento (art. 24).

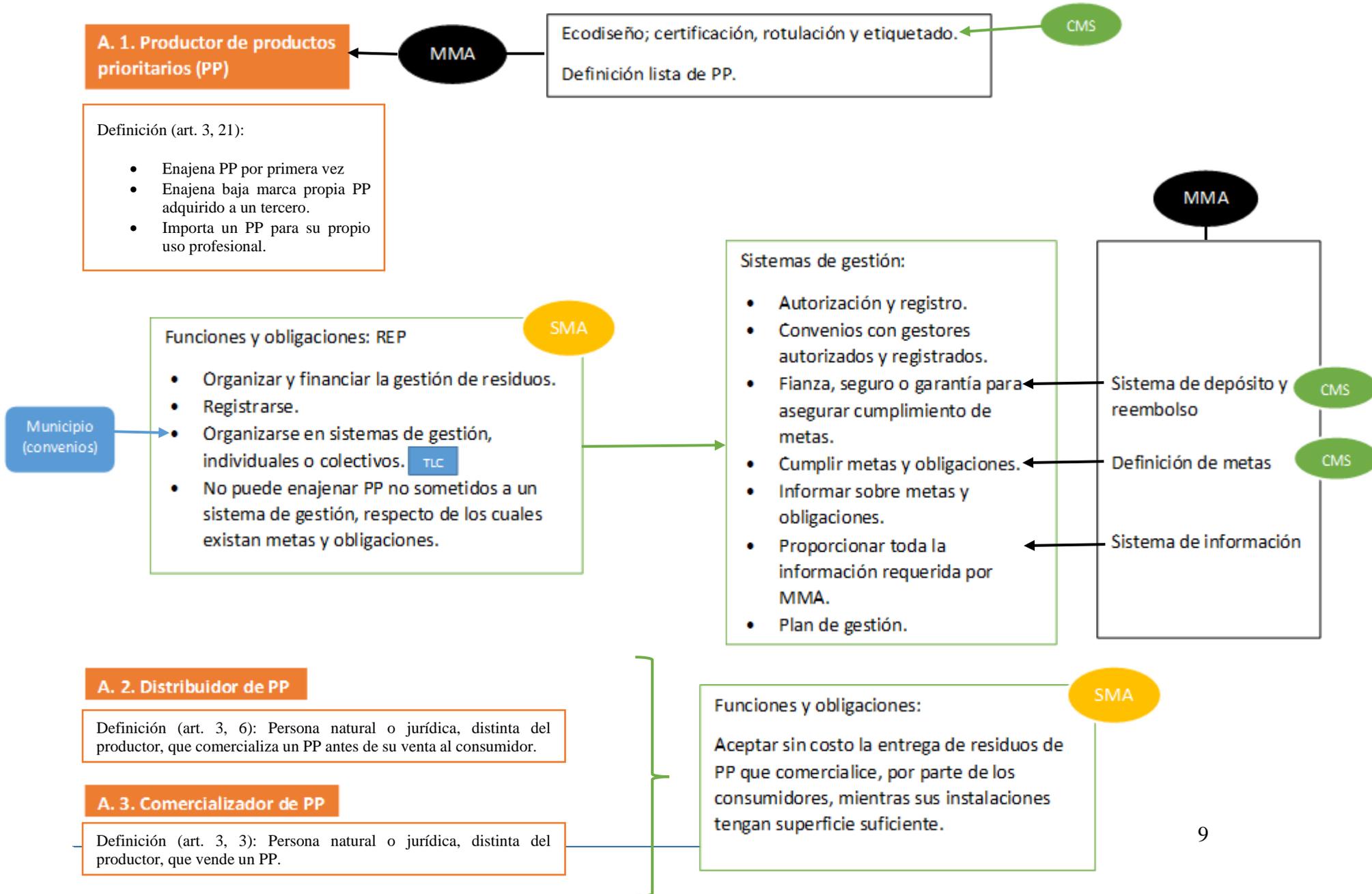
Estos sistemas deberán cumplir con las obligaciones y metas de recolección y valorización, los que serán determinadas a través de decretos dictados por el MMA, de acuerdo a criterios de: cantidad de productos prioritarios introducidos en el mercado nacional; principios de gradualismo y de jerarquía; considerando las mejores técnicas disponibles y las mejores prácticas ambientales. Asimismo, se podrán establecer diferencias en las metas de acuerdo a consideraciones demográficas, geográficas y de conectividad. (Art.

⁶ En el caso de los sistemas de gestión colectivos, el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TLC) deberá realizar un informe que declare que no existen reglas que impidan, restrinjan o entorpezcan la libre competencia, debiendo ajustarse las licitaciones a los términos que establezca dicho informe (art. 24).

12). Las metas y obligaciones deberán ser revisadas, como máximo, cada cinco años (art. 17). Finalmente, en el caso de incumplimiento de obligaciones por parte de los sistemas de gestión, aunque se constituya un sistema de gestión colectivo, cada productor responderá ante el sistema colectivo que integre, en proporción a las metas que le apliquen (art. 20).

El siguiente esquema muestra el funcionamiento de la REP, especificando las funciones y obligaciones de los productores y sistemas de gestión; involucrando además a los distintos actores implicados.

ESQUEMA 3: FUNCIONES Y OBLIGACIONES DE LA REP Y LOS DISTINTOS ACTORES INVOLUCRADOS



El esquema también muestra el rol que tendrán distribuidores y comercializadores dentro del sistema, el que radicará en convenir con un sistema de gestión el establecimiento y operación de una instalación de recepción y almacenamiento (con cargo al sistema de gestión), como aceptar, sin un costo para los consumidores, los residuos de los productos prioritarios que comercialicen, en tanto se los permita su espacio, y entregar a título gratuito, al respectivo sistema de gestión, todos aquellos residuos recibidos de los consumidores.

Como se ve en el esquema anterior, el MMA juega un rol importante con respecto al funcionamiento general del sistema, ya que además de las funciones ya descritas, debe establecer y hacerse cargo del sistema de información que recopilará todos los antecedentes relacionados con la gestión de los residuos; así como deberá, cuando sea pertinente y considerando el principio de gradualismo, establecer instrumentos destinados a prevenir la generación de residuos y/o promover su valorización: i) ecodiseño, ii) certificación, rotulación y etiquetado; iii) sistemas de depósito y reembolso, para que los productores establezcan una garantía que asegure el cumplimiento de las metas; iv) separación en origen y recolección selectiva de residuos; v) mecanismos para asegurar un manejo ambientalmente racional de residuos; y vi) mecanismos para prevenir la generación de residuos, incluyendo medidas para evitar que productos aptos para el uso o consumo se conviertan en residuos⁷. (art. 4).

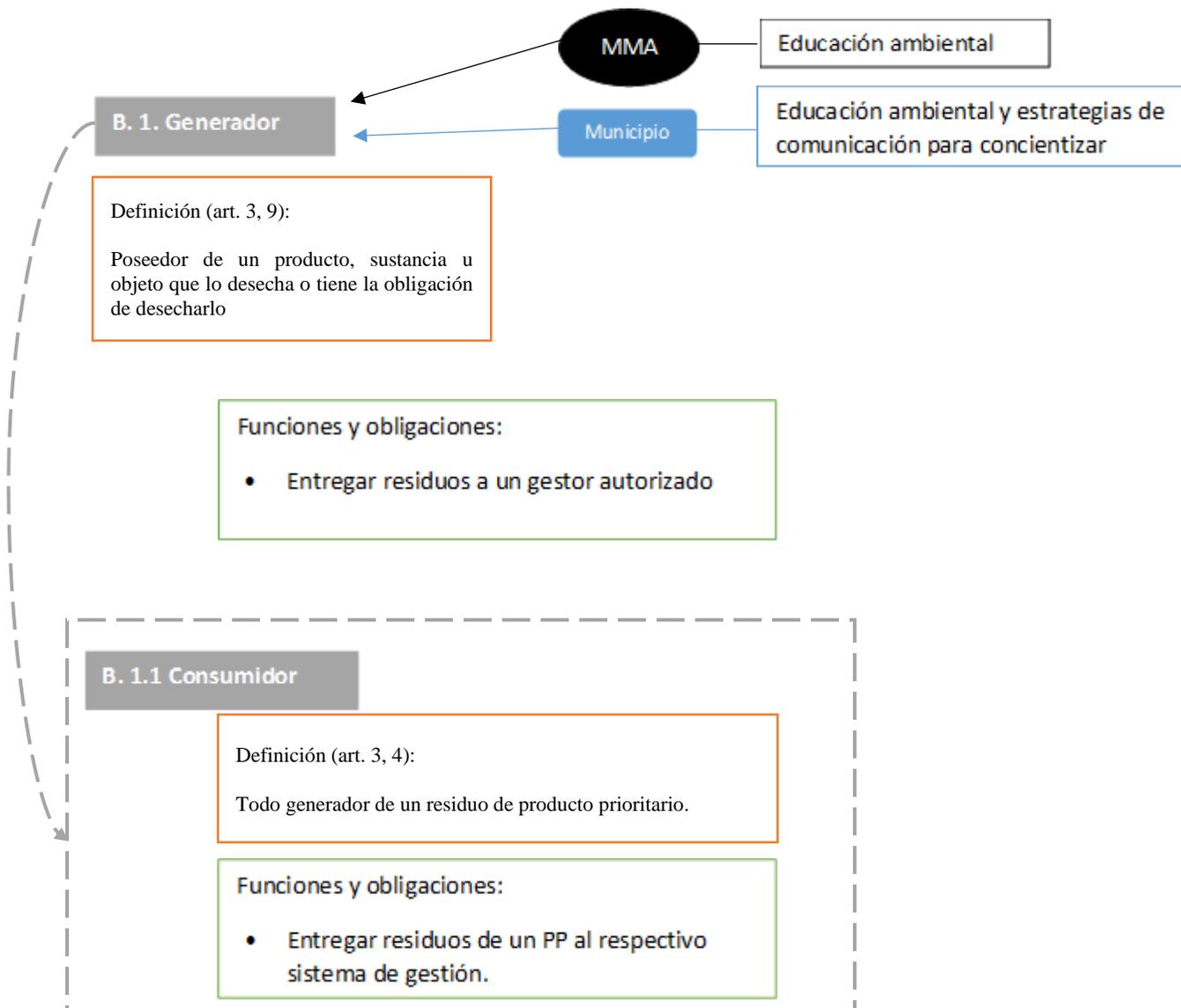
El Consejo de Ministros para la Sustentabilidad (CMS), por su parte, se pronunciará con respecto a las metas establecidas por el MMA y los instrumentos destinados a prevenir la generación y promover la valorización, descritos en el párrafo anterior. Por su parte, los municipios podrán firmar convenios con los sistemas de gestión, para la recolección de los residuos, ejecutando dichos convenios directamente o a través de terceros (art. 25).

El siguiente esquema presenta las obligaciones de los consumidores, las que radican básicamente en la entrega de los residuos de productos prioritarios a quien corresponda. Su rol se presenta dentro del proyecto, como un mecanismo más de apoyo a la REP. Para esto la ley define a los consumidores como todo generador de un residuo de producto prioritario (art. 3, 4)

El esquema también destaca el rol de educación ambiental y concientización de la población, que tendrán tanto el MMA como los municipios, para fomentar la reducción de los residuos a nivel domiciliario.

⁷ según lo determine el decreto supremo respectivo.

ESQUEMA 4: FUNCIONES Y OBLIGACIONES DE LOS GENERADORES Y DEMÁS ACTORES INVOLUCRADOS

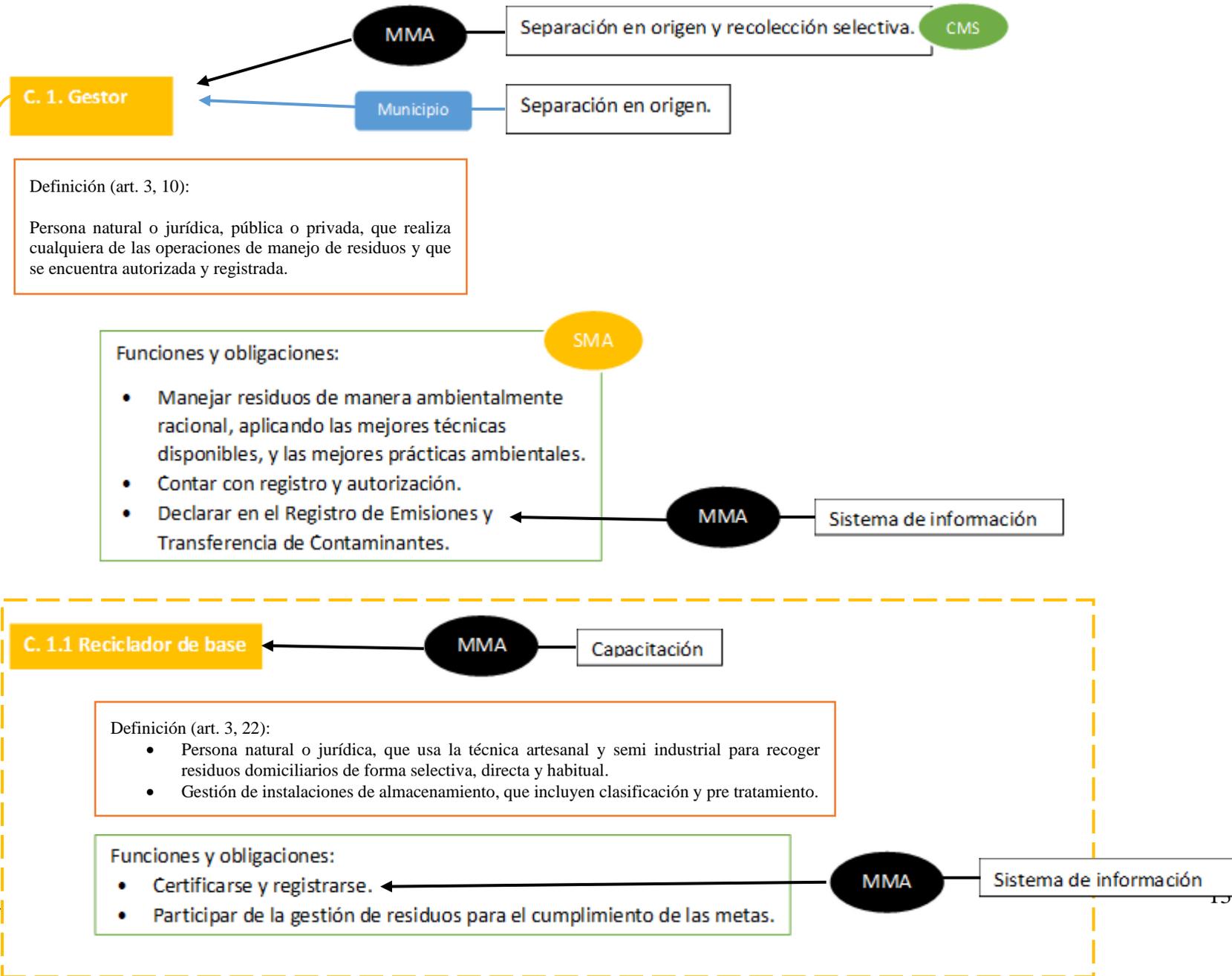


El proyecto establece responsabilidades para los gestores de residuos, que podrán ser de reciclaje o de valorización, instituciones públicas –municipios- o privadas, empresas o recicladores de base. El principal rol de estos actores será manejar los residuos de manera ambientalmente racional, aplicando las mejores técnicas disponibles, con las mejores prácticas ambientales. Los gestores deberán estar registrados y contar con autorización, así como declarar toda la información necesaria en el sistema de información que manejará el MMA. En el caso de los gestores de residuos peligrosos estos deberán contar con un seguro por daños a terceros o al medio ambiente.

En el caso de los recicladores de base, se establece usen la técnica artesanal y semi industrial para recoger residuos domiciliarios de forma selectiva, directa y habitual; y podrán gestionar instalaciones de almacenamiento, que incluyen clasificación y pre tratamiento. Deberán estar certificarse y registrarse en el sistema de información del MMA, asimismo, será este ministerio el encargado de capacitarlos, para que en el plazo de tres años luego de la publicación de la ley, puedan certificarse.

Por otra parte, el MMA deberá implementar, cuando sea pertinente y considerando el principio de gradualismo, la separación en origen y recolección selectiva, con el objeto de reducir la generación de residuos y fomentar su valorización. Este mecanismo ayudará a los gestores, principalmente a los recicladores de base, a realizar su labor. Esta medida será revisada por el CMS. Los municipios también podrán incorporar dentro de sus ordenanzas la separación en origen.

ESQUEMA 5: FUNCIONES Y OBLIGACIONES DE LOS GESTORES DE RESIDUOS Y DEMÁS ACTORES INVOLUCRADOS



Finalmente, la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones que establece la ley estará a cargo de la Superintendencia del Medio Ambiente, de acuerdo al siguiente régimen de sanciones (art. 4 y art. 38 a 44).

TABLA 2: RÉGIMEN DE INFRACCIONES A LA LEY DE GESTIÓN DE RESIDUOS.

Tipo de infracción	Motivo de la infracción
Gravísimas	a) El no inscribirse en el Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes; b) El no contar con un sistema de gestión autorizado; c) El celebrar convenios con gestores en contravención a lo dispuesto en el artículo 24. d) Entregar información falsa a la superintendencia o al Ministerio; e) No entregar el informe final de cumplimiento de la meta de recolección y valorización de residuos de productos prioritarios, dentro del plazo establecido en el decreto respectivo; f) Entregar residuos de productos prioritarios a gestores no registrados ante el Ministerio.
Graves	a) El no cumplir con las metas de recolección y valorización de residuos de productos prioritarios; b) No contar con la fianza, seguro u otra garantía, para asegurar el cumplimiento de las metas y obligaciones; c) no declarar información conforme a las obligaciones de los gestores de residuos d) No cumplir con lo dispuesto en las obligaciones de los importadores y exportadores de residuos. e) El no cumplir con las obligaciones asociadas establecidas en los respectivos decretos supremos; f) El no cumplir con el requerimiento de información efectuado por la Superintendencia; g) El no renovar la autorización del sistema de gestión; h) El efectuar cambios al plan de gestión sin previa autorización, cuando esta sea requerida en conformidad al art.28. i) No entregar los informes de avance de cumplimiento de las metas de recolección y valorización de residuos de productos prioritarios, dentro del plazo establecido en el decreto respectivo. j) No declarar oportunamente, a través del Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes, la información exigida por la presente ley. k) No cumplir con las obligaciones establecidas en el artículo 33. Obligaciones de los distribuidores y comercializadores l) No cumplir con lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 34. De las obligaciones de los consumidores
Leves	a) El no proporcionar al MMA la información adicional requerida; b) El no informar las modificaciones al plan de gestión, en los plazos establecidos por la ley, en los casos que no requiera de autorización expresa. c) No cumplir con las obligaciones de informar respecto de los productos prioritarios no sometidos a metas ni obligaciones asociadas.

	d) Productores que no cumplan con la obligación de informar anualmente, antes de la entrada en vigencia de los decretos de metas y obligaciones.
--	--

Fuente: Elaboración propia en base a la ley 20.920.

Las sanciones relativas a las infracciones anteriormente mencionadas se determinarán según su gravedad, pudiendo estas ser a) amonestación por escrito y b) Multa. La siguiente tabla establece los rangos según la gravedad de la falta.

TABLA 3: RÉGIMEN DE SANCIONES.

Tipo de infracción	Sanción
Gravísimas	Multa de hasta diez mil unidades tributarias anuales.
Graves	Multa de hasta cinco mil unidades tributarias anuales.
Leves	Amonestación por escrito o multa de hasta mil unidades tributarias anuales.

Para determinar la sanción específica se considerarán a) el beneficio económico del infractor, b) la conducta del infractor, y c) la capacidad económica del infractor, excepto en el caso del sistema de gestión colectivo.

Sin perjuicio de lo anterior, el que cause daños por el manejo de residuos peligrosos tendrá que responder civilmente, como de manera penal aquella que trafique residuos peligrosos, lo que podrá aplicarse una pena aumentada si esto genera algún tipo de impacto ambiental.

Otros temas que son normados en la ley

La ley establece un Fondo para el Reciclaje para municipios, a cargo del MMA, para financiar estudios sobre gestión de residuos; proyectos, programas y acciones para prevenir la generación de residuos y fomentar su reutilización; reciclaje y otro tipo de valorización.

Finalmente, el proyecto propone una modificación a la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, para incorporar la regulación de la certificación, rotulación y etiquetado, de la siguiente forma: *“Artículo 48 ter.- Corresponderá al Ministerio del Medio Ambiente otorgar certificados, rótulos o etiquetas a personas naturales o jurídicas públicas o privadas, respecto de tecnologías, procesos, productos, bienes, servicios o actividades, que sean voluntariamente solicitados y cumplan con los criterios de sustentabilidad y contribución a la protección del patrimonio ambiental del país, de acuerdo a los requisitos que establezca el reglamento. (...)”*. Cuya fiscalización estará a cargo de la Superintendencia.

BREVE COMENTARIO AL TRÁMITE LEGISLATIVO

El proyecto de ley ingresó a la Cámara de Diputados el día 10 de septiembre del año 2013, siendo revisado por la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Donde primero se debatió en torno al rol de los municipios, donde los diputados Sandoval (UDI) y Morales (UDI) cuestionaron el otorgarle mayores responsabilidades sin asignarles recursos adicionales, dado que el manejo de residuos domiciliarios ya representa una de las principales fuentes de gasto para estas entidades. A esto, el Ministro subrogante de Medio Ambiente de la época, Ricardo Irarrázabal, señaló que para este objeto se estableció el fondo concursable, para así atender las distintas realidades de los municipios. Además señaló que existe la posibilidad que los sistemas de gestión firmen convenios con los municipios. Luego, el diputado Teillier (PC), afirmando que el rol de los municipios es fundamental, reforzó la idea de que la realidad de cada uno de ellos puede ser muy disímil.

Luego, el diputado Sandoval (UDI) sugirió la incorporación de la REP dentro de la estructura legal de la Ley N° 19.300, a lo que Ricardo Irarrázabal respondió que se estudiaría dicha posibilidad, ya que permitiría adecuar la normativa medioambiental.

En cuanto a educación ambiental, el diputado Pérez Lahsen (RN) mencionó la importancia de apuntar hacia la separación de residuos domiciliarios en el origen, lo que implicaría un cambio cultural que requerirá reforzar la educación en estos temas. En conjunto con la diputada Molina (UDI), mencionaron que un paso importante sería incorporar la noción de reciclaje en los currículum de educación. Asimismo, las diputadas Molina (UDI) y Vallejo (PC), y los diputados Chávez (DC), Melo (PS), Morales (UDI), Pérez Lahsen (RN), Rathgeb (RN), Sandoval (UDI), Urizar (PS) y Vallespín (DC), propusieron incluir dentro de la definición del concepto “participativo”, además de la opinión e involucramiento de la comunidad, la educación; ya que sería un paso previo para que la comunidad pueda opinar e involucrarse. Indicación que fue aprobada.

En relación a los productos prioritarios, el diputado Vallespín consultó por los escombros, ya que no estarían siendo considerados como tales. Ante esto, Ricardo Irarrázabal señaló que se está recopilando información sobre algunos productos, y a medida que se cuente con ésta se podrá extender la ley y precisar los objetivos del fondo. Así también, los diputados Molina (UDI), León (DC), Melo (PS), Pérez Lahsen (RN), Rathgeb (RN), Sandoval (UDI) y Vallespín (DC), propusieron incorporar dentro del artículo sobre productos prioritarios, que el listado de dichos productos se establecerá en por medio de un reglamento, para lo cual se deberá considerar la efectividad del instrumento para la gestión del residuo, su volumen, peligrosidad y/o potencial de valorización del mismo; y que el listado establecido en el proyecto sería el mínimo que deberá contener el reglamento. Asimismo, proponen que cualquier ministerio podrá proponer al MMA la incorporación de un nuevo producto prioritario, solicitud que será

evaluada considerando los criterios ya mencionados. Esta propuesta fue aprobada por unanimidad.

Relativo a los incentivos para fomentar el reciclaje, el diputado Vallespín (DC) consideró que se deben incorporar nuevos incentivos, además del Fondo, como premios, reconocimientos, fondos de innovación, entre otros; sumado a multas mayores; la incorporación de los montos recaudados por efecto de las multas, al Fondo; mientras que los criterios de asignación de recursos del fondo deberían quedar establecidos por ley y no en reglamento.

En otro orden de cosas, la diputada Molina (UDI) consultó por la posibilidad que la ley se transforme en un aumento de precios de los productos prioritarios, traspasando así los costos del reciclaje a los consumidores. El director de ASIPLA, Fernando Proto respondió que, si la separación de residuos se logra hacer en el origen, el mecanismo es barato y podría incluso generar materia prima más barata. Por otro lado, el diputado Accorsi señaló la necesidad de incorporar información d reciclaje en los envases y en el marketing de las empresas.

La discusión sobre el proyecto de ley continuó luego del cambio de gobierno, instancia donde en primer lugar se debatió el objeto de la ley. Por parte de los diputados se cuestionó la eliminación de la referencia a “establecer un marco jurídico para la gestión de residuos”, a lo que el Ministro Pablo Badenier señaló que como marco jurídico esta ley es estrecha, por lo que se decidió acotar su objeto. Asimismo, los diputados cuestionaron la alusión a “incentivar la prevención”, por considerar que no era suficientemente enfático, como asimismo consideraron necesario incorporar la referencia a “instaurar la responsabilidad extendida del productor” dentro del objeto de la ley. Finalmente se aprobaron los cambios sugeridos, quedando el objeto de la ley de la siguiente forma: *“La presente ley tiene por objeto disminuir la generación de residuos y fomentar su reutilización, reciclaje y otro tipo de valorización, a través de la instauración de la responsabilidad extendida del productor y otros instrumentos de gestión de residuos, a fin de proteger la salud de las personas y el medio ambiente.(art.1)”*

En cuanto al concepto “el que contamina paga”, los diputados plantearon su preocupación ya que podría interpretarse como que el consumidor es el responsable de hacerse cargo del residuo, en lugar de responsabilizar al productor. Así también, los diputados Chávez (DC) y Rathgeb (RN) sugirieron que dicho principio podría sugerir que mientras se pague es legítimo contaminar. Asimismo, en cuanto al principio “responsabilidad de la cuna a la tumba”, donde el generador de residuos es responsable del manejo de los residuos, desde su generación hasta su valorización y/o eliminación; los diputados Molina (UDI), Chávez (DC), Sandoval (UDI) y Vallespín (DC), propusieron reemplazar la palabra “generador” por “productor”. Esto, con el objetivo de explicitar la responsabilidad del productor, y no de consumidor.

En relación al concepto “ecodiseño”, el Ejecutivo propuso incorporarlo como la *“integración de aspectos*

ambientales en el diseño del producto con el fin de disminuir las externalidades ambientales a lo largo de todo su ciclo de vida". En tanto, los diputados Chávez (DC) y Vallespín (DC) propusieron incorporar, además del diseño del producto, el envase, embalaje, etiquetado u otros, indicación que fue aprobada.

Relativo a los recicladores de base, las diputadas Girardi (PPD) y Vallejo (PC) y el diputado Melo (PS), propusieron incorporar la definición de espacios de almacenamiento transitorios, los que constituirían *"lugar o instalación de recepción y acumulación selectiva de residuos de operación de los recicladores de base"*; definición que favorecería la inclusión de dichos recicladores. No obstante, el Pablo Badenier argumentó que el almacenamiento siempre es transitorio y que no resultaría necesario añadir explícitamente a los recicladores de base; además, ya estaba aprobada la definición de almacenamiento. Por lo tanto, la indicación fue rechazada.

El Ministro asimismo explicó, consultado por la posibilidad de que constituyan una personalidad jurídica, que los recicladores de base son reconocidos en la REP, como actores relevantes en la gestión de residuos y se incentiva su formalización y capacitación. Una definición acotada permitirá que los beneficios que otorga la ley se dirijan efectivamente a recicladores de base y no a otro tipo de gestores; razón por la cual se excluye la posibilidad de que sean persona jurídica, pero se reconoce que puedan constituirse como cooperativas. Los diputados Molina (UDI), Chavez (DC) y Pérez Lahsen (RN), insistieron en darles la posibilidad de constituir personas jurídicas, ya que los mismos recicladores lo habrían solicitado, les otorgaría mayores posibilidades, así como permitir que constituyan empresas familiares. Ante estas acotaciones, el Subsecretario propuso una nueva definición de reciclador de base, reconociendo a "aquellos que utilizan un método artesanal", y a "aquellos que utilicen un método semi-industrial", excluyendo a las grandes empresas. Mientras que para ser personas jurídicas, el requisito será que sean integradas únicamente por recicladores de base.

En cuanto a la exportación e importación de residuos tóxicos, que amenacen la salud de las personas o de los ecosistemas, las diputadas Girardi (PPD) y Vallejo (PC) y el diputado Melo (PS), propusieron prohibirla. Sin embargo, David Bortnick, asesor jurídico del MMA, señaló que el país no tiene la capacidad de asumir el tratamiento de todos los residuos peligrosos, por ello la necesidad de trasladarlos, tal como se prevé en la Convención de Basilea. Por lo tanto, se rechazó la propuesta.

Finalmente, relativo a los reglamnetos, los diputados Chávez (DC) y Vallespín (DC) propusieron establecer en sea mediante estos instrumnetos que se determinen las obligaciones pertinentes para los proyectos que no ingresan al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Esto, dado la importancia de regular también los proyectos que no ingresan al SEIA. En tanto, el Ministro Badenier explicó que los proyectos que no ingresan al SEIA podrían representar una cantidad inabordable. Asimismo agregó que la regulación a los titulares de proyectos en el SEIA es excepcional, en tanto no son productores sino

más bien consumidores, pero se podría realizar; no así con los proyectos que no ingresan a este sistema. Así también, aclaró que un productor de productos prioritarios que no entra al SEIA, no está eximido de las obligaciones que plantea esta ley.

Una vez aprobado el proyecto en la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, pasó a ser revisado por la Comisión de Hacienda. Lugar donde solo se agrega un artículo transitorio más, correspondiente a la fuente de financiamiento de la ley, explicitando, a solicitud de los diputados de esta comisión, que el mayor gasto fiscal efectuado con motivo de la aplicación de la ley, durante el año presupuestario de entrada en vigencia de la misma, será financiado con cargo a la partida presupuestaria del MMA; mientras que lo que no se pueda financiar con este presupuesto, será cargado a la partida presupuestaria del Tesoro Público. Finalmente, se establece que en los años siguientes su implementación se financiará con cargo a los recursos que se establezcan en las respectivas leyes de presupuestos.

El proyecto fue aprobado en general y particular por la Cámara, en tre votaciones, con 102, 101 y 100 votos a favor, sin negativas ni abstenciones. Pasa así a ser discutido por el Senado, específicamente en la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales.

En este lugar, el senador Moreira (UDI) enfatizó la importancia de elaborar metas a nivel regional, y no concentrar todos los esfuerzos en la Región Metropolitana, ya que a su parecer la condición geográfica no se establece como un imperativo. Por lo tanto, propuso establecer como un contenido mínimo del decreto, el fijar las metas de recolección a nivel regional. En cuanto a los productos prioritarios, el senador Moreira (UDI) propuso que solo aborden los vehículos usados, ya que de otra forma impactará en el precio del producto nuevo afectando al consumidor final. La senadora Allende (PS) solicitó al MMA realizar un catastro de vertederos legales e ilegales, que permita observar la efectividad de la implementación de la ley. Mientras, el senador Horvath (Indep.) pidió estudiar la posibilidad de establecer incentivos económicos para la generación de energía en base a residuos orgánicos.

Luego de escuchar los argumentos de los invitados a la comisión, el senador Horvath (Indep.) señaló la conveniencia de enfocar la iniciativa en los residuos domiciliarios, dado que la recolección en origen ha sido resistida en algunos países, por cuanto a través de los residuos es muy fácil conocer las costumbres de cada hogar; asimismo, destacó la importancia de revisar las exenciones de cobro establecidas para los servicios de aseo y recolección de basura, que constituyen un desincentivo a esta iniciativa; mientras que en cuanto a los residuos peligrosos, destacó que es importante su trazabilidad. En tanto, el senador Moreira (UDI), manifestó su preocupación por las sanciones relacionadas con productos prioritarios relativos a medios de comunicación, que es necesario precisar a objeto de precaver eventuales limitaciones a la libertad de prensa y expresión. Ante esto, solicitó modificar el artículo 36, letra b), que

establece como sanción por incumplimiento de las metas de gestión, la prohibición de vender el producto prioritario, para que no sea aplicable a los diarios, periódicos o revistas, señalándolo expresamente; mientras que pidió se exima a los kioscos, almacenes de barrios u otros lugares pequeños que vendan periódicos, diarios y revistas, de la obligación de disponer de un lugar para almacenar sin costo los residuos de los referidos productos, porque podrían optar por no vender dichos productos. Frente a esta situación, el Ministro de Medio Ambiente, Pablo Badnier, se comprometió a efectuar un alcance sobre la materia.

El proyecto fue finalmente aprobado en general, abriéndose así el plazo para presentar indicaciones y luego ser discutido en particular. El 3 de agosto de 2015 es presentado el boletín de indicaciones que fue revisado por la comisión de Medio ambiente y Bienes Nacionales. En esta instancia se revisaron las 133 indicaciones presentadas tanto por los parlamentarios como por el ejecutivo, centrandose la discusión principalmente en los siguientes puntos:

Uno de los principales puntos debatidos fue la eliminación de los diarios, periódicos y revistas de la lista de productos prioritarios, donde la ANP (Asociación Nacional de Prensa) abogada por la eliminación de dado que las sanciones podrían amenazar la libertad de expresión, sin perjuicio de que estos puedan ser considerados reglamentariamente en un futuro próximo dado el menor impacto ambiental del residuo papel y al avance continuo de la tecnología que genera un menor uso de medios de comunicación tradicional, como recordó el Senador Moreira (UDI) y el Secretario General de la ANP, Francisco Moreno. En relación a lo anterior, el Senador Horvath (indep.) se declaró contrario a la propuesta del Senador Moreira de eliminar los diarios, periódicos y revistas dado que estos productos se reciclan actualmente en Chile y en la región, a lo que se sumó la Senadora Allende (PS), argumentando que dichos productos fueron incluidos no por su peligrosidad, si no que dado carácter masivo y valorizable. Finalmente, los productos en cuestión fueron eliminados de la lista de productos prioritarios, pero fue incorporado el artículo 10 que establece que el Ministerio podrá requerir información sobre la cantidad de productos comercializados en el país; las actividades de recolección, valorización y eliminación realizadas y su costo; la cantidad de residuos recolectados, valorizados y eliminados; y el carácter individual o colectivo de la gestión para los productos no sometidos a metas ni obligaciones asociadas. Lo anterior, dejó conforme a tanto al ejecutivo, los legisladores y a la Asociación Nacional de Prensa.

Otro de los temas debatidos hace referencia a la **incorporación de un seguro por daño a terceros y al medio ambiente**, propuesto por los senadores Girardi (PPD) y Lagos (PPD), donde la gran duda planteada por la senadora Allende (PS) era la capacidad de los recicladores de base de poder asumir dicho seguro. Finalmente, se incorporó el Artículo 7, el cual limita la obligatoriedad de contratar un seguro para daños a terceros y al medio ambiente para los gestores de residuos peligrosos que determine el

Reglamento Sanitario.

También se abordó la inclusión del plástico a los PP por la indicación presentada por los senadores Girardi (PPD), Lagos (PPD) y De Urresti (PS), particularmente se debatió en relación a las bolsas plásticas y las distintas iniciativas que algunas municipalidades han desarrollado en el último tiempo para prohibirlas o restringirlas, donde finalmente la Contraloría dictaminó que las municipalidades no tienen potestad en materia de protección ambiental. En este sentido, David Bortnick del MMA aclaró que los productos prioritarios apunta a los elementos componentes del residuo y no al material, en consecuencia, el presente proyecto de ley considera a los plásticos dentro de distintos productos, como en envases y embalajes o baterías, como también que esa materia en particular no corresponde para este proyecto de ley e incluso existen otros proyecto de ley⁸ que actualmente se encuentran en el congreso que abordan el tema de las bolsas plasticas que no han tenido avance, y donde el ejecutivo está trabajando en una propuesta que recoja las distintas mociones.

Finalmente, el senador Horvath (Indep.) consultó por la posibilidad de incorporar instrumentos de valorización de residuos orgánicos, a lo cual el Ministro declaró ser un tema pendiente que puede ser abordado por ejemplo incorporandolo a los productos prioritarios cuando se extiendan estos vía reglamento. También planteó las inquietudes de Alimentos y Bebidas de Chile A.G. donde se manifestó la preocupación por la coordinación entre los municipios y los sistemas de gestión y la armonización de estas tareas con las demás de la municipalidad, y donde existan facilidades para que el sistema de gestión sin convenio con la municipalidad pueda circular, transportar y recolectar los residuos sin inconvenientes. El señor David Bortnick, acotó que esta situación fue abordada en otras indicaciones y donde fue aprobado que la función privativa de aseo y ornato de las municipalidades no podrá ser invocada para impedir el manejo de productos prioritarios por parte de los sistemas de gestión.

Luego de ser aprobado el proyecto de ley por la comisión, fue remitido a la Corte Suprema debido a que el artículo 25 introducido por la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del Senado establece en su inciso tercero la posibilidad de someter a consideración de un juez árbitro las diferencias que se presenten a propósito de los convenios que pueden celebrar los sistemas de gestión con las municipalidades o asociaciones de municipalidades. La Corte Suprema informó que el artículo consultado no merece reparos, sin embargo advierte que sería preferible que los involucrados tengan la libertad de elegir la naturaleza del arbitraje y no que la ley establezca que este debe actuar como amigable componedor. Lo anterior finalmente fue abordado por los legisladores y modificado el artículo.

Posteriormente el proyecto fue evaluado en la comisión de Hacienda, donde se discutió en

⁸ Boletín N° 9.878-06 y Boletín N° 9.133-12

relación a los montos de las sanciones –consideradas altas por el senador García (RM)- y por ende, a la preocupación de los criterios para establecer el monto de la sanción. A lo cual el ministro contestó que justamente el artículo 41 se hace cargo de esa preocupación y explicita que para fijar la sanción debe tenerse en cuenta el beneficio económico, la conducta y la capacidad económica del infractor. Finalmente, puesto en votación los artículos de competencia de la comisión, estos fueron aprobados sin discusión.

Posteriormente el proyecto de ley fue votado en particular y aprobado con las modificaciones realizadas por la comisión el día 16 de marzo de 2016 y de vuelta a la cámara de origen, donde fue aprobado en discusión única el 05 de abril y remitido el proyecto para su promulgación.

Durante su tramitación recibió 12 urgencias simple, 10 suma y 3 discusión inmediata.

EVALUACIÓN DEL EFECTO AMBIENTAL ESPERADO

La ley fue evaluada con un efecto ambiental esperado **positivo**, esto considerando que hoy no existe regulación alguna en esta materia y que su sola aprobación e implementación implicará una valorización social a la disminución de la generación de residuos, un avance en la gestión sustentable de nuestros residuos y en la adaptación a estándares internacionales. Por otro lado, es innovadora, mezcla distintos elementos de gestión, crea un mercado para los residuos y lo regula, le asigna un rol importante al Estado, incluye gradualidad, prevención, principio de eficiencia, principio de responsabilidad, entre otros. Además, el enfoque de la responsabilidad extendida del productor como instrumento se estima va en la dirección correcta, como lo demuestra la experiencia internacional.

Todos estos antecedentes la posicionan como la ley más importante en materia ambiental de los últimos 10 años.

No obstante, se constata que si bien el objetivo general de la ley es considerado como positivo, el sistema propuesto para llevarlos a cabo (medios e instrumentos) contiene una serie de inconsistencias, imprecisiones, contradicciones y redundancias que preocupan pensando en la implementación efectiva de la ley. Debido a la extensión de la ley en evaluación, el análisis se centró en seis puntos principales – vocación de la ley, objetivos, definiciones y principios; productos prioritarios, actores, rol de la institucionalidad y regulación complementaria. A continuación se presenta una breve discusión sobre estos tópicos.

Vocación de la ley

La ley es considerada muy relevante y justamente por su característica de ley marco es que se le deben exigir estándares de claridad, simplicidad y coherencia que permitan asegurar la vocación de permanencia temporal que las leyes marco deben tener. Estos elementos son particularmente relevantes a la hora de juzgar esta ley, ya que por su naturaleza de ley marco se espera que un número importante de regulaciones anexas se desprendan de ella. No obstante, esta transita entre un texto propio a una ley marco, con objetivos amplios y principios rectores, a un texto que en algunos pasajes es bastante exhaustivo, regulando con extremo detalle.

En términos generales, se estima que esta materia requiere ser regulada de manera dinámica y gradual, ya que hay aspectos que deben ir cambiando periódicamente (por ejemplo, los instrumentos de prevención de la generación de residuos y promoción de su valorización, los mecanismos de apoyo a la REP, el sistema de información), además de considerar que al establecer un sistema nuevo, es necesario dejar espacio a las modificaciones o ajustes necesarios en la medida que su implementación lo demuestre. En este sentido se estima que una ley marco (ley general) habría sido más ventajosa en este ámbito, ya que permite complementar la regulación general con reglamentos presentando esta mayor flexibilidad para adecuar la normativa a la evolución del problema.

Objetivos, definiciones y principios

En términos del objetivo la evaluación del grupo GAMA enfatiza la importancia ambiental de esta ley el que es plenamente coherente con la importancia del problema y el vacío normativo que existe actualmente en la materia. No obstante, los medios e instrumentos que desarrolla para abordar estos objetivos presentan inconsistencias y vacíos, ya que si bien se aborda el objetivo de disminuir la generación de residuos; los objetivos de fomentar la reutilización, reciclaje u otro tipo de valorización, y proteger la salud de las personas y el medio ambiente, no son cabalmente abordados.

Asimismo, se constatan algunos problemas conceptuales. En primer lugar, existe confusión sobre a quién se considera como productor cuando los productos sean producidos en el extranjero, ya que este punto no se especifica en la ley. Por otro lado, si bien de acuerdo a la definición de generador, todos los consumidores de productos prioritarios son generadores (por ejemplo, toda la población que usa pilas, o todos los automovilistas), debieran estar definidos como generador potencial para distinguirlo de los generadores reales, y evitar posibles confusiones.

Por otra parte, establece el principio de jerarquía en el manejo de residuos, desde la prevención de generación de residuos, reutilización, reciclaje, valorización energética de los residuos, hasta la

eliminación. Sin embargo, se encuentra al debe con uno de los pilares fundamentales del esquema propuesto: la prevención. En este sentido, sería fundamental crear un plan nacional de prevención de la producción de residuos, con el objetivo de mejorar el comportamiento tanto de las empresas como de consumidores (compra, utilización y gestión doméstica), y donde el gobierno de el ejemplo (disminución de desechos de campañas, compras eco-responsables, entre otros).

Si bien la ley se refiere a la prevención y valorización, donde dicta que todo residuo potencialmente valorizable deberá ser destinado a tal fin, evitando su eliminación –sin especificar cómo se hará-, esto resulta impracticable, por lo que no puede constituir una obligación; más aún si no va acompañada de un plan nacional de prevención de la producción de residuos.

Así también, el principio "el que contamina paga" podría significar traspasar todo el costo del sistema a los consumidores, y al no significar un costo extra para el productor no habría incentivo en disminuir la generación de residuos. Asimismo, este principio debería estar asociado a una responsabilidad limitada, ya que la conversión de producto a desecho no depende completamente del consumidor.

Productos prioritarios

En cuanto a los residuos de los productos prioritarios, no considera los bioresiduos, ni domiciliarios ni derivados de actividades industriales o de investigación. En este aspecto existen dos puntos que deberían integrarse: planes de apoyo al compostaje doméstico en el caso de bioresiduos domiciliarios (como lo hace por ejemplo Francia); y, planes de gestión de bioresiduos de laboratorios e industrias. Además, el listado de productos prioritarios no hace diferencia entre residuos domiciliarios, comerciales, industriales y peligrosos, lo que en la práctica, al momento de implementar los sistemas de gestión, puede ser importante. Preocupa que los remedios y plaguicidas no sean considerados como productos prioritarios – los cuales se encontraban en la lista de PP en el proyecto de ley originalmente propuesto- dado que estos son residuos químicamente activos los que son potencialmente mucho más dañinos que los químicamente inertes como los envases y embalajes, que son considerados principalmente por su volumen. En este sentido, incorporar a los medicamentos no hubiese resultado tan costoso dado que estos son relativamente fáciles de reducir, por ejemplo incorporando en farmacias depósitos de una sola salida.

Actores

En cuanto al productor, la ley no especifica qué estrategias puede utilizar para incentivar a los consumidores a devolver los residuos, por ende, deja abierto el proceso fundamental para que funcione

la ley, que además representa un sistema nuevo en el país. Para asegurar su funcionamiento, debería establecer un instrumento transicional, para ayudar a que la ley logre la formalidad que requiere desde el principio. En otros países, por ejemplo, se asignan valores intrínsecos a los residuos como monedas de cambio (en España con los envases), que pueden incentivar el mercado virtuoso en torno a los residuos, que llevan a cabo los recolectores de base.

Si bien la multa por incumplimiento de las metas, si ésta es igual al daño que provoca el desecho, podría inducir al productor a asignarle un valor a los residuos de los productos prioritarios, el cambio de hábitos, para que sean efectivas, se debe dar en el consumidor.

A pesar de esto, el rol de los productores de productos prioritarios se encuentra suficientemente abordado por la ley. Esto ya que, a través de la obligación de cumplir con las metas de recolección y valorización, serán quienes deberán implementar estos mecanismos (no especificados en el proyecto) que deberán incentivar a los consumidores a reciclar, acercando así los productores a los consumidores.

No obstante, no aborda de la misma manera el rol de los generadores, ya que no establece mecanismos, además de la educación ambiental, ya que la obligación de entregar los desechos no está asociada a ninguna sanción ni fiscalización. Además, no considera los costos que puede tener para los generadores trasladar los residuos hacia los comercializadores y distribuidores, lo que finalmente puede desincentivar su entrega. Asimismo, no especifica qué ocurrirá si el generador decide no entregar sus residuos al sistema de gestión correspondiente, y en lugar de ello, los abandona en la naturaleza o en una zona urbana. Si bien, existen ordenanzas municipales que impiden botar basura y escombros en lugares públicos, estas normas deberían quedar conectadas con esta nueva ley. Finalmente, se establece que los generadores deben entregar los residuos, salvo que proceda a manejarlos por sí mismos, pero no se especifica cuándo ocurrirá esto.

En cuanto a los sistemas de gestión, el uso de mecanismos de mercado ha demostrado ser poco efectivo para asuntos de interés público, ya que éstos tienen principalmente beneficios sociales y las empresas buscan beneficios privados. El fortalecimiento de las acciones regulatorias y sancionatorias de los municipios (que son los que enfrentan el problema en la actualidad) podría ser un mecanismo más efectivo, que esperar la organización de empresas recolectoras-revendedoras.

Por otra parte, los gestores establecerán las normas para recibir los desechos de los consumidores, lo que les deja un criterio amplio que podría desincentivar nuevamente el traslado de los residuos.

Asimismo, aceptar los residuos de productos prioritarios por parte de comercializadores y distribuidores,

no debe depender de la capacidad de recepción de los mismos, sin mencionar que no se aborda en la ley qué se debe hacer cuando dicha capacidad sea sobrepasada. Estos vacíos podrían impedir la correcta implementación de la ley.

También se establece que distribuidores y comercializadores estarán obligados a entregar de forma gratuita a los gestores contratados por el respectivo sistema de gestión, todos aquellos residuos recibidos de los generadores; pero al ser gratis podrían no entregarlos, considerando los costos asociados a este traspaso. Debería permitirse una negociación entre el productor y los distribuidores y comercializadores, que asegure y refuerce esta relación. Además, no se establece quién recibirá los desechos si en una localidad no existen distribuidores de una cierta marca, lo que podría solucionarse con la mencionada negociación.

Rol de la institucionalidad

La ley otorga muchas funciones específicas al Ministerio del Medio Ambiente (MMA), por lo que para que la ley sea implementada de manera correcta, este ministerio tiene que cumplir su rol de manera correcta y en los tiempos esperados. Sin embargo, existen dudas sobre si el MMA es la entidad adecuada para hacerse cargo de algunas de las funciones, por su nivel y especificidad. Por ejemplo, los registros y autorizaciones de productores y gestores no deben estar a cargo del ministerio, que al igual que los sistemas de gestión, deberían estar a cargo del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Gran parte de la bondad de la reforma institucional en medio ambiente fue separar las funciones de evaluación, dictación de normas y fiscalización; mientras que la ley está generando una función distinta del carácter de generador de política pública o regulatorio del MMA.

En cuanto a la fiscalización, la Superintendencia del Medio Ambiente no tiene sede en todas las regiones, lo que complica su labor. Asimismo, no integra a las policías en esta labor, o a los departamentos de aseo de los municipios, que en contraste si pueden abarcar todo el territorio nacional.

Si bien asignar funciones y responsabilidades a los municipios es una medida que va en la dirección correcta, surgen problemas al no asegurar los recursos, tanto financieros como capacidades profesionales, para el funcionamiento de todos los municipios en el largo plazo. Se debería, por ejemplo, fortalecer las unidades de medio ambiente, aseo y ornato.

Así también, no queda claro cómo se evaluará la eficacia de la ley, ni los indicadores que serán utilizados para tal fin, por ejemplo, número de microbasurales, cantidad de residuos reciclados, entre otros.

Regulación complementaria

Finalmente, el éxito de la ley radicará en la bondad de la regulación complementaria, es decir, sus reglamentos, por lo tanto se deberá tener cuidado en su elaboración, para que cumplan con los objetivos establecidos, y con los tiempos en los que deben ser publicados.