PODER JUDICIAL
REPUBLICA DE CHILE
CORTE SUPREMA
TRIBUNAL PLENO

Oficio N° 10 -2016

INFORME PROYECTO DE LEY 1-2016

Antecedente: **Boletín N° 9094-12**.

Santiago, 1 de febrero de 2016.

Mediante oficio N° MA/001/2016, de fecha 4 de enero de 2016, el Presidente de la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del Senado, don Antonio Horvath Kiss, al tenor de lo dispuesto en los artículos 77, incisos 2° y siguientes de la Constitución Política de la República y 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, remitió a la Corte Suprema el proyecto de ley, iniciado por mensaje de la Presidencia de la República, que establece marco para la gestión de residuos y responsabilidad extendida del productor, atendido a que la Comisión habría introducido un artículo 25, cuyo conocimiento debe ser puesto en conocimiento de dicha Corte (Boletín N° 9094-12).

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión del día de 29 de enero último, presidida por el subrogante don Milton Juica Arancibia y con la asistencia de los ministros señores Sergio Muñoz Gajardo, Patricio Valdés Aldunate, Héctor Carreño Seaman, Carlos Künsemüller Lobenfelder, Haroldo Brito Cruz y Guillermo Silva Gundelach, señoras Rosa Egnem Saldías y María Eugenia Sandoval Gouët, señores Lamberto Cisternas Rocha, Ricardo Blanco Herrera y Carlos Aránguiz Zúñiga, señora Andrea Muñoz Sánchez, señores Carlos Cerda Fernández, Manuel Valderrama Rebolledo y Jorge Dahm Oyarzún, acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación:

AL SEÑOR PRESIDENTE
ANTONIO HORVATH KISS
COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y BIENES NACIONALES
H. SENADO
VALPARAÍSO

"Santiago, veintinueve de enero de dos mil dieciséis.

Visto y teniendo presente:

Primero: Que mediante oficio N° MA/001/2016, de fecha 4 de enero de 2016, el Presidente de la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del Senado, don Antonio Horvath Kiss, al tenor de lo dispuesto en los artículos 77, incisos 2° y siguientes de la Constitución Política de la República y 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, remitió a la Corte Suprema el proyecto de ley, iniciado por mensaje de la Presidencia de la República, que establece marco para la gestión de residuos y responsabilidad extendida del productor, atendido a que la Comisión habría introducido un artículo 25, cuyo conocimiento debe ser puesto en conocimiento de dicha Corte (Boletín N° 9094-12);

Segundo: Que si bien se remitió en consulta sólo el artículo 25 del proyecto de ley, resulta útil hacer referencia a los motivos que hizo presente el Ejecutivo al iniciar su tramitación el año 2013. Al efecto, el mensaje comienza señalando que en nuestro país, el manejo de residuos es una preocupación en distintos sectores sociales, sin soluciones efectivas, lo que unido a la complejidad del tema, se enfrenta a patrones de producción y consumo que favorecen una generación cada vez mayor de residuos.

Define residuos como "*sustancias u objetos que su poseedor desecha o tiene la intención u obligación de desechar de acuerdo a la normativa vigente*", y agrega que el manejo y su disposición final generan altos costos ambientales, sociales y un elevado gasto para los municipios, que en su gran mayoría contratan empresas privadas o, por manejo propio, deben gestionar su recolección, transporte y disposición final.

Por otro lado, un alto porcentaje de residuos son dispuestos en vertederos y micro basurales ilegales que se ubicarían, mayormente, en la periferia de las zonas urbanas, afectando principalmente a comunas de bajos ingresos, impactando negativamente en sus presupuestos, debiendo estas destinar recursos económicos, equipamiento y personal para clasificar, extraer, transportar y eliminar los residuos dispuestos ilegalmente en el espacio público.

En la sección que el mensaje denomina "Fundamentos del Proyecto", indica que Chile ha realizado avances importantes en el manejo de residuos domiciliarios. Señala que en el año 1995 la totalidad de los residuos domiciliarios se eliminaban en vertederos y basurales, y diez años más tarde, más del 60% de los residuos se disponían en rellenos sanitarios que cumplen con exigencias

sanitarias y ambientales. Sin embargo, desde el punto de vista regulatorio, el énfasis de la gestión ha estado puesto en resolver adecuadamente la disposición final de los residuos, habiendo quedado en evidencia que concentrar los esfuerzos en la etapa final no es suficiente, siendo necesario redefinir el enfoque, incluyendo la valorización de los residuos en todos sus aspectos. Las condiciones de mercado en Chile no permiten internalizar de forma completa las externalidades generadas ni permiten racionalizar la disposición final de residuos.

Agrega que la gran mayoría de los municipios limitan su gestión a la disposición final de los residuos a través de contratos con empresas privadas o manejo propio, pero no han manifestado una disposición concreta al manejo integral de los residuos, buscando, por lo general, eliminarlos sin considerar estrategias como la prevención de su generación o su potencial valorización. Asimismo, los contratos señalados muchas veces desincentivan las iniciativas de reciclaje, debido a que los costos por tonelada son menores mientras sea mayor la cantidad dispuesta, a pesar de lo cual algunos municipios han formalizado el reciclaje a través de contratos para la recolección diferenciada, existiendo también un mercado informal de recicladores e intermediarios para la recolección de papel y cartón, chatarra y otros residuos reciclables, así como un mercado formal de empresas recuperadoras y recicladoras de papel y cartón, chatarra, plástico, hojalata, aceites, baterías y neumáticos, entre otros residuos, que se han desplegado en las principales ciudades del país.

Señala que, de esta forma, si bien han existido avances en materia sanitaria, la tasa de valorización de residuos generados en nuestro país es del orden del 10%.

Hace presente el mensaje la realización durante los años 2009 y 2010 de un estudio denominado "Levantamiento, Análisis, Generación y Publicación de Información Nacional sobre Residuos Sólidos de Chile", que se llevó a cabo sobre la revisión de estudios anteriores y encuestas a municipalidades, empresas generadoras y destinatarios de residuos. Los resultados del estudio presentan como estimaciones para el año 2009: una generación de 16,9 millones de toneladas de residuos, de las cuales 10,4 millones de toneladas corresponden a residuos industriales y 6,5 millones de toneladas a residuos domiciliarios, de los cuales un 33% corresponde a materiales potencialmente valorizables. Indica que algunos residuos domiciliarios de consumo masivo considerados peligrosos no son tratados adecuadamente, como por ejemplo el

de medicamentos vencidos, y por otro lado, una lista acotada de productos de consumo masivo representa un gran porcentaje, cercano al 85%, de la generación de residuos potencialmente valorizables o peligrosos.

Para enfrentar esta realidad, el año 2005 el Consejo Directivo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente aprobó la Política de Gestión Integral de Residuos Sólidos, que tiene como objetivo "lograr que el manejo de residuos sólidos se realice con el mínimo riesgo para la salud de la población y el medio ambiente, propiciando una visión integral de los residuos, que asegure un desarrollo sustentable y eficiente del sector."

Un aspecto relevante de esta política es la necesidad de contar con una gestión integral de residuos que abarque todas las etapas de un producto, desde su elaboración hasta su eliminación. Cuando se habla de gestión de residuos, el primer objetivo es evitar su generación, y si esto no es posible, se debe procurar su minimización; si esto tampoco es posible, sólo entonces se debe evaluar su potencial disposición final. "Este principio de jerarquía en la gestión de residuos, reconocido en gran parte de los países desarrollados, ha probado su efectividad en el tiempo".

Por otro lado, la OCDE en su Evaluación de Desempeño Ambiental del país del año 2005, estableció recomendaciones para fomentar la valorización de residuos en Chile, como por ejemplo "Profundizar la aplicación de los principios el que contamina paga y el usuario paga mediante cargos apropiados sobre el manejo de residuos" y, "evaluar las posibilidades de introducir instrumentos económicos nuevos como cargos por residuos peligrosos, entre otros." Este tipo de mecanismos permite internalizar en el momento mismo del acto de consumo la externalidad asociada al producto demandado.

Afirma el mensaje que entre los instrumentos económicos utilizados para el control de externalidades se reconocen instrumentos de precio y de cantidad. En el contexto internacional, más de 45 países utilizarían instrumentos de cantidad para promocionar la valorización de residuos a través del mecanismo conocido como Responsabilidad Extendida al Productor (REP), que corresponde a "un régimen especial de gestión de residuos conforme al cual los productores son responsables de la organización y financiamiento de la gestión de los residuos de productos que comercialicen en el país definidos como prioritarios.";

Tercero: Que el artículo 25, enviado en consulta, se encuentra en el Título III del texto del proyecto de ley, que regula la "Responsabilidad Extendida

del Productor", Párrafo 3° "De los sistemas de gestión". La norma se titula "Convenios con municipalidades" y se compone de tres incisos.

El inciso primero establece la posibilidad de los sistemas de gestión de celebrar convenios con las municipalidades o asociaciones de municipalidades con personalidad jurídica, que estén "destinados a la separación en origen, a la recolección selectiva, al establecimiento u operación de instalaciones de recepción y almacenamiento de residuos de productos prioritarios, o a la ejecución de otras acciones que faciliten la implementación de esta ley en sus comunas."

El inciso segundo otorga la facultad a las municipalidades o asociaciones de municipalidades de ejecutar estos convenios directamente o a través de terceros, en cuyo caso deberán estarse a lo establecido en el artículo 24 del proyecto de ley, sin perjuicio de lo dispuesto por la Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios.

Finalmente, en el inciso tercero se otorga la posibilidad de someter al conocimiento de un árbitro arbitrador las diferencias que se presenten a propósito de los convenios señalados en los incisos anteriores, de conformidad a lo dispuesto en el Código Orgánico de Tribunales;

Cuarto: Que la propuesta, en principio, no merece reparos en cuanto otorga a los sistemas de gestión la posibilidad de celebrar convenios con municipalidades o sus asociaciones que cuenten con personalidad jurídica para el cumplimiento de los objetivos de la ley, participación de los entes comunales que resulta acorde con la facultad establecida en la letra b) del artículo 4 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

El inciso final, de relevancia orgánica, se limita a establecer la posibilidad para los involucrados de someter las diferencias que se produzcan a propósito de los convenios señalados al conocimiento de jueces árbitros, los que tendrán el carácter de arbitradores o amigables componedores, regulados en los artículos 222 y siguientes del Título IX del Código Orgánico de Tribunales. Por tanto, se mantiene la posibilidad de acudir a la justicia ordinaria en caso de que los involucrados así lo desearen.

En consecuencia, la redacción respeta el contenido del artículo 228 del Código aludido, que establece que fuera de los casos de arbitraje forzoso enumerados en el artículo 227 "nadie puede ser obligado a someter al juicio de árbitros una contienda judicial". De la misma forma, la situación regulada no se

encuentra dentro de las hipótesis de arbitraje prohibido indicadas en los artículos 229 y 230 de la compilación orgánica;

Quinto: Que a pesar de lo anterior, resulta llamativo que la opción que entrega la norma se limite a la designación de un árbitro arbitrador, y no a uno de Derecho o mixto. No se aprecien razones que justifiquen dicha limitación.

Al respecto, sería preferible que los involucrados tengan la libertad de elegir la naturaleza del arbitraje al que decidan someter la resolución de las eventuales controversias, en lugar de definir previamente y a través de la ley que, en caso de que decidan acudir a un juez árbitro, este deberá actuar necesariamente como amigable componedor. En este caso, el inciso final en comento resultaría innecesario, ya que procederían las normas generales que permiten someter las disputas al conocimiento de jueces árbitros, siendo elección de las partes la naturaleza del mismo.

Por estas consideraciones y de conformidad, además, con lo dispuesto en los artículos 77 de la Constitución Política de la República y 18 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, se acuerda informar **en los términos precedentemente expuestos** el proyecto de ley que establece marco para la gestión de residuos y responsabilidad extendida del productor. Ofíciese.

PL 1-2016".

Saluda atentamente a V.S.

Hugo Dolmestch Urra
Presidente

Carolina Palacios Vera
Prosecretaria

OFICIO Nº MA/001/2016

Valparaíso, 4 de enero de 2016.

La Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del Senado ha conocido y despachado el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que establece marco para la gestión de residuos y responsabilidad extendida del productor. (Boletín N° 9.094-12).

En este trámite legislativo, la Comisión introdujo un artículo 25, cuyo contenido debe ser puesto en conocimiento de V.E., a fin de conocer el parecer de esa Excma. Corte Suprema, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 77 de la Carta Fundamental y 16 de la ley Nº 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

Para tales efectos, tengo el honor de remitir a V.E. copia del texto del proyecto acordado por esta Comisión.

Dios guarde a V.E.

ANTONIO HORVATH KISS
Presidente

MAGDALENA PALUMBO OSSA
Secretario Abogado

A V.E.
EL SEÑOR PRESIDENTE DE LA
EXCMA. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
SERGIO MUÑOZ GAJARDO
PRESENTE