

**PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE MARCO PARA LA GESTIÓN DE RESIDUOS Y RESPONSABILIDAD EXTENDIDA DEL PRODUCTOR**  
**Boletín 9094-12**

<b>OBJETIVO</b>	Establece nuevo sistema de gestión de los residuos bajo un modelo de Responsabilidad Extendida Del Productor
<b>TRAMITACIÓN</b>	<b>SEGUNDO TRÁMITE CONSTITUCIONAL</b>
<b>ORIGEN DE LA INICIATIVA</b>	Mensaje
<b>NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL</b>	El <b>Artículo 14</b> del proyecto tiene el carácter de ley orgánico constitucional, en tanto incide en la organización y atribuciones de los tribunales de justicia, en los términos del artículo 77 de la Constitución Política. En conformidad a la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional
<b>URGENCIA</b>	Suma
<b>COMISIÓN</b>	Medio Ambiente / Hacienda

## IDEAS CENTRALES

### I. ORIGEN DE LA INICIATIVA

El Proyecto fue ingresado con fecha 10 de Septiembre de 2013, en la sesión 72° de la Cámara, siendo un Mensaje del Ejecutivo. Actualmente se encuentra en Segundo Trámite Constitucional y ya fue aprobado por la Comisión de Medio Ambiente y Hacienda.

### II. ANTECEDENTES

Cada año el chileno produce en promedio 384 kg de residuos domiciliarios. En total nuestro país llega a producir cerca de 17 millones de toneladas de basura al año, de las cuales 10 millones corresponden a basura industrial, y el resto a basura domiciliaria. Se recicla el 60% de la basura industrial, y solo se recicla el 10% de la basura domiciliaria. Chile produce menos desechos que el promedio de los países de la OCDE, pero esta muy por sobre los 230 kg que producen en promedio los países de Latinoamérica y el Caribe.

El manejo de residuos y su disposición final generan altos costos ambientales, sociales y también un gasto elevado para las municipalidades, quienes en su mayoría, optan por contratar a empresas privadas o gestionan por su cuenta la recolección, transporte y disposición final de residuos. En general las empresas privadas contratadas no tienen un interés concreto para el manejo integral de los residuos, y buscan eliminarlos sin considerar estrategias de cómo fomentar la prevención de su generación o su potencial valorización. Esto debido a que los contratos de disposición final, muchas veces desincentivan las iniciativas de reciclaje.

A lo largo de nuestro territorio existe un gran porcentaje de residuos que son desechados en vertederos y micro basurales ilegales, ubicados en su mayoría, en lugares periféricos de las zonas urbanas. Esto afecta principalmente a comunas de bajos ingresos y afecta sus presupuestos ya que los municipios deben costear la extracción, transporte y eliminación de los residuos dispuestos ilegalmente en el espacio público.

El proyecto de ley busca cambiar el énfasis de la gestión de residuos al disminuir su generación, fomentar su reutilización, incentivar el reciclaje y otros tipos de valorización por medio de varios instrumentos, destacando la responsabilidad extendida del productor.

### **III. Legislación Comparada**

La responsabilidad extendida del productor se encuentra implementada en la Unión Europea y los países que la conforman, EEUU, Canadá, Australia, Japón, Brasil y Colombia. Los países europeos son los que más tiempo llevan implementando este sistema, con regulación que data de los años noventa.

El mensaje del proyecto indica que al momento de elaborar el proyecto, se tomó en cuenta la ley N°22/2011 de residuos y suelos contaminados de España. Se rescató el esquema para el establecimiento de las obligaciones y los sistemas de gestión, y además se incorporaron disposiciones tendientes a evitar errores observados en la práctica, vinculados a la obtención y manejo de información, al resguardo de la libre competencia y a las facultades de sanción y fiscalización.

---

<sup>1</sup> <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2012/05/680-461264-9-chile-lidera-produccion-de-basura-anualmente-en-latinoamerica.shtml>



2.- **De la gestión de residuos:** El Título II, artículos 4° a 8°, inclusive, crea varios instrumentos de gestión de residuos que podrán ser desarrollados por el Ministerio del Medio Ambiente:

- a) el ecodiseño,
- b) la certificación, rotulación y etiquetado de productos,
- c) los sistemas de depósito y reembolso,
- d) los mecanismos de separación en origen y recolección selectiva de residuos,
- e) los mecanismos para asegurar un manejo ambientalmente racional de residuos y,
- f) los mecanismos para prevenir la generación de residuos, incluyendo medidas para evitar que productos aptos por el uso o consumo, se conviertan en residuos.

Además, explicita las obligaciones de generadores, gestores, importadores y exportadores de residuos.

Por consiguiente, los títulos I y II, establecen un marco general para la gestión de residuos en el país, sin que esta iniciativa legal altere la legislación sanitaria ni municipal existente en materia de residuos, sino que la reconoce y construye sobre ella.

3.- **De la Responsabilidad Extendida del Productor:** El Título III, artículos 9° a 28, inclusive, contenidos en tres párrafos, el primero: disposiciones generales, el segundo: metas de recolección y valorización y otras obligaciones asociadas, y el tercero: sistemas de gestión. Por este título se introduce la Responsabilidad Extendida del Productor REP, abarcando las siguientes materias:

a) **Definición:** La REP es definida como 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 los productos prioritarios que se comercialicen en el país.

b) **Aplicación a productos prioritarios:** La REP se aplica a productos determinados, los que son identificados de manera taxativa en el presente proyecto de ley. Se trata de seis productos priorizados en base a criterios de volumen, peligrosidad, potencial de valorización o el carácter de domiciliario o no domiciliario del residuo. La determinación de las metas específicas de recolección y valorización y obligaciones asociadas a cada producto se efectuará mediante un

decreto supremo, previa tramitación de un procedimiento administrativo que involucra la participación de todos los actores implicados.

c) **Metas de recolección y valorización y otras obligaciones:** La principal obligación de los productores consiste en cumplir con las metas de recolección y valorización de residuos, así como con otras obligaciones asociadas, tales como; etiquetado, información, estrategias de comunicación y sensibilización y medidas de prevención en la generación de residuos.

d) **Sistemas de gestión:** El mecanismo a través del cual los productores deben cumplir con sus obligaciones de REP es el llamado sistema de gestión. Se permite que los productores obligados actúen de manera individual o colectiva, celebrando convenios con municipalidades, recicladores de base y otros gestores, según lo estimen conveniente. En caso de optar por un sistema colectivo de gestión, la persona jurídica que los productores creen al efecto deberá respetar diversos requisitos cuyo fin es garantizar que se cumpla el objeto de la ley y evitar conductas que atenten contra la libre competencia. En este mismo título se establece que los productores sólo podrán enajenar productos prioritarios sometidos a un sistema de gestión y en caso de incumplimiento va aparejada una sanción.

4.- **Mecanismos de apoyo a la REP:** El Título IV, artículos 29 a 36, inclusive, contempla mecanismos de apoyo, entre ellos la educación ambiental en el manejo de residuos y la cooperación e involucramiento de las municipalidades. Otro mecanismo de apoyo importante es el Fondo Para el Reciclaje. El Ministerio de Medio Ambiente contará con este fondo para financiar proyectos, programas, estudios y acciones para prevenir la generación de residuos y fomentar la valorización, que sean ejecutados por municipalidades o asociaciones de estas. El fondo se implementará gradualmente durante el transcurso de cinco años.

5.- **Sistema de información:** El título V, artículo 37, establece un sistema de registro, que utiliza la plataforma del existente Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (RETC) y contiene información sobre los productores obligados, los gestores de residuos autorizados y los sistemas integrados de gestión; el cumplimiento de metas de recolección y valorización; las relaciones contractuales entre los productores o los sistemas integrados de gestión. El registro también incorpora los resultados de la gestión de residuos.

6.- **Régimen de fiscalización y sanciones:** El título VI, artículos 38 a 42 inclusive, establece el régimen de fiscalización, infracciones y sanciones de la REP, la que estará a cargo de la Superintendencia del Medio Ambiente.

7.- **Modificación a otros cuerpos normativos:** El título VII, artículo 43 y 44 inclusive, modifica dos disposiciones. El primero modifica el decreto N° 485, que aprueba Ley General de Urbanismo y Construcciones, para que contemple el reciclaje o separación de residuos en origen

en su artículo 105 literal h. El segundo, modifica la ley N° 19.300, agregando un párrafo 6 bis, por el cual se regula la certificación, rotulación y etiquetado respecto de tecnologías, procesos, bienes y servicios o actividades que cumplan con los criterios de sustentabilidad y contribución a la protección del patrimonio ambiental del país.

**8.- Normas transitorias:** El título VIII, contempla cuatro artículos transitorios. Por la primera se establece que los recicladores de base se podrán registrar durante los cinco primeros años de vigencia de la ley sin contar con la certificación a que se refiere el artículo 29 de la ley. Por la segunda se dispone la forma en que se deberá informar mientras no entren en vigencia los decretos supremos que establezcan las metas y obligaciones asociadas a cada producto prioritario.

El tercer artículo establece el plazo de un año desde la publicación de la ley, para dictar los reglamentos referidos en ella. El último artículo hace mención al gasto fiscal y como se financiara el proyecto de ley entrando en vigencia.

## CAMBIOS REALIZADOS DURANTE LA DISCUSIÓN EN PARTICULAR

**1. Sanción Gravísima:** La Asociación Nacional de Prensa (ANP) criticó el artículo 26 original del proyecto de ley. Este artículo prohibía la venta de productos prioritarios que no estuvieran sometidos a un sistema de gestión y respecto de los cuales se encuentren vigentes las metas y obligaciones asociadas. Finalmente se eliminó la sanción comentada, acogiendo la observación del gremio.

El gremio también criticó la sanción gravísima contenida originalmente en el proyecto, que otorgaba a la Superintendencia del Medio Ambiente la facultad para prohibir la venta de un producto prioritario. Fundamentaron su crítica sosteniendo que esta medida podría vulnerar la libertad de emitir opinión y la de informar, y solicitaron la eliminación de los diarios, periódico y revistas de la lista de productos prioritarios. El ejecutivo no los eliminó del listado, pero acogieron la observación y eliminaron la sanción para todos los productos prioritarios. Si bien, se mantiene a los diarios, periódicos y revistas como producto prioritario, no estarán sometidos a metas ni las obligaciones de los demás productos prioritarios (Artículo 11).

**2. Disminución de los Productos Prioritarios:** La Asociación Nacional Automotriz de Chile (ANAC) criticó incluir a los vehículos como un producto prioritario, en cuanto consideran que los vehículos son un conjunto de distintos productos que deben ser mirados como una universalidad. Por ser una universalidad, sostienen que no puede tener el mismo tratamiento que los restantes productos prioritarios que son unidades singulares. Explicaron que son varios los productos prioritarios que se encuentran en un automóvil (aceites, aparatos electrónicos y eléctricos,

neumáticos, pilas y baterías), por lo que no se entiende la inclusión del automóvil como producto prioritario aparte. El ejecutivo eliminó a los vehículos como producto prioritario.

El ejecutivo también eliminó a los plaguicidas y medicamentos vencidos como producto prioritario. Justifican la decisión de eliminarlos ya que existe una menor valorización del residuo, y debido a la insuficiente información recopilada y la regulación normativa sectorial existente.

**4. Consumidor Individual e Industrial:** Mediante indicación del ejecutivo, se incorpora una distinción entre consumidor individual e industrial para diferenciar la generación de residuos industriales y domiciliarios. Se exige al consumidor industrial del cumplimiento de una meta cuantitativa de recolección y valorización de residuos, sin perjuicio de la obligación de reportar al Ministerio de Medio Ambiente la calidad de residuos que recicla, ya sea por medios propio o a través de un sistema de gestión operado por un tercero. La razón, radica en la realidad diametralmente opuesta en materia de reciclaje que atraviesa cada sector. Por un lado, el sector domiciliario municipal no recicla más de un 10% de los residuos y el industrial, en cambio, bordea el 60%. Esto se debe a los distintos incentivos presentes en cada uno de ellos. Las personas, como dueños de casa, no reciben ningún incentivo para reutilizar un residuo, el cual, seguramente, será eliminado en un sitio de disposición final; la industria, por su lado, goza de diversos incentivos para valorizar sus desechos, como por ejemplo, la venta de residuos a otras empresas que requieren tales residuos como insumos para sus procesos productivos. Son dos mercados distintos: el mercado domiciliario es casi inexistente, el mercado industrial funciona adecuadamente; de ahí la idea de regular ambos sectores de manera diferenciada.

**5. Prohibición de Enajenar:** Se prohíbe a todo distribuidor y comercializador la enajenación de productos prioritarios cuyo productor no se encuentre adscrito a un sistema de gestión. Esta prohibición como ya señalamos, no rige para los periódicos y revistas. Cabe mencionar que dicha sanción se acotara a los casos en que efectivamente existiera riesgo par a la salubridad de la población o la conservación del patrimonio ambiental.

## COMENTARIOS

### a) Comentarios Generales

El tratamiento de los residuos sólidos en el país está regulado, principalmente, por el Código Sanitario, en donde se establece la responsabilidad exclusiva que le compete a las municipalidades en la recolección, acopio, manejo y eliminación de *las basuras, residuos y desperdicios* depositados o producidos en la vía pública. A esto se suma lo establecido por la Ley de Rentas Municipales, la cual faculta a las municipalidades a cobrar por el servicio de extracción, a la vez que les permite

efectuar un cobro diferenciado, quedando este beneficio a discrecionalidad de la autoridad municipal.

Fuera de estas normas, el marco jurídico está regulado mayoritariamente por Decretos Supremos (principalmente del Ministerio de Salud) relativos al tratamiento de aguas servidas, condiciones sanitarias elementales en los lugares de trabajo, normas de emisión de las incineraciones y movimiento y traslado de residuos peligrosos, en directa relación con el *Tratado de Basilea sobre control y eliminación de desechos peligrosos*, ratificado por Chile en 1992.

Si bien se ha avanzado bastante en el manejo de residuos residenciales durante las últimas décadas, aumentando considerablemente el porcentaje de ellos dispuestos en rellenos sanitarios y no en vertederos y basurales, todas las políticas de gestión de residuos estaban destinadas a su tratamiento final y posterior eliminación. De esta manera se dejó de lado la integral implementación de planes de gestión desde la generación de esos residuos, pasando por su manipulación, valorización, reutilización y eliminación. La REP viene a llenar ese vacío y a convertirse en un régimen especial de gestión de residuos, en fundamentación del concepto "*el que contamina paga*", y que responsabiliza a los productores de la organización y financiamiento de la gestión de los residuos de los denominados "productos prioritarios", que este proyecto de ley establece.

La esencia de este proyecto es que busca cambiar el paradigma de la gestión de residuos, desde un "mejorar la disposición de residuos" que se concretó en el paulatino reemplazo de los antiguos vertederos por rellenos sanitarios, a uno basado en "una disminución de la disposición final a través del reciclaje". Las externalidades positivas son variadas, ya sea desde un punto de vista ambiental (residuos, vectores, contaminación), económico (presupuesto municipal, mayor vida útil de los rellenos, empleo) y social (recicladores de base).

Esto se logra a través de la introducción de un instrumento de gestión ambiental de tipo económico que es la responsabilidad extendida del reproductor (REP), a través del cual los productores de productos prioritarios (aceites, aparatos eléctricos, diarios, envases, entre otros) son responsables de organizar y financiar el cumplimiento de determinadas metas de reciclaje establecidas por Decreto Supremo. ¿Por qué un instrumento económico? Porque para el cumplimiento de las metas, los productores podrán organizarse en sistemas de gestión, que agrupen a varios productores del mismo residuo y que les permita generar economías de escala para que los costos sean menores. Esto último es fundamental, ya que los mayores costos que significa el cumplimiento de las metas de reciclaje, lógicamente serán llevados a precio, lo cual terminará siendo pagado por los consumidores.

Por lo tanto, el diseño de la REP ha de apuntar al principio de la eficiencia ambiental, esto es, a obtener la mayor ganancia ambiental al menor costo posible. Por el contrario, un mal diseño de la

REP podría llevar a que el precio de los productos podría aumentar en forma considerable producto de esta obligación ¿Cómo evitar un mal planteamiento de la REP? En primer lugar, resultará muy relevante el análisis general del impacto económico y social de las metas que se establezcan. Por otra parte, resulta esencial que se dé la mayor libertad posible a los productores para que ellos analicen, ya sea en forma individual o asociados a otros a través de los sistemas de gestión, la forma más económica de poder cumplir sus metas, respetando la libre competencia, y que se evite dejar productores fuera de dichos sistemas asociados de gestión en forma arbitraria.

En este sentido, existen dos puntos específicos y que son criticables del proyecto:

**1. EL ESTABLECIMIENTO DEL PRINCIPIO PRECAUTORIO:** El Artículo 2° letra g) señala lo siguiente ***“Artículo 2°.- Principios. Los principios que inspiran la presente ley son los siguientes: g) Precautorio: La falta de certeza científica no podrá invocarse para dejar de implementar las medidas necesarias para disminuir el riesgo de daños para el medio ambiente y la salud humana derivado del manejo de residuos.***

En Chile este principio no tiene mención alguna, salvo en la Ley de Pesca, y debido a que existen recursos naturales no renovables en juego. Su texto, está recogido desde el Principio 15 de la Declaración de Río de 1992 (Cambio Climático), pero su redacción está mañosamente incompleta en el proyecto de ley, pues el principio precautorio sólo tiene aplicación cuando ***“haya peligro de daño grave o irreversible”*** por lo que no se aplica en todos los casos como pretende hacerlo el texto del proyecto de ley, y además sólo se pueden aplicar medidas ***“eficaces en función de los costos”*** y no cualquier medida como se desprende del texto.

**2. LA IMPOSICIÓN DE LOS ECODISEÑOS:** El artículo 4° del proyecto de ley prescribe lo siguiente ***“Artículo 4°. De la prevención y valorización. Todo residuo potencialmente valorizable deberá ser destinado a tal fin evitando su eliminación. Para tal efecto, el Ministerio, considerando el principio de gradualismo, deberá, cuando sea pertinente, establecer a través de un decreto supremo los siguientes instrumentos destinados a prevenir la generación de residuos y/o promover su valorización. a) Ecodiseño;”***

El ecodiseño obligatorio es un instrumento contradictorio con los principios inspiradores del proyecto, en virtud de los cuales la REP se transforma en un instrumento de gestión ambiental de tipo económico, fomentando e incentivando al productor, pero sin obligarlo ni limitarlo en su libertad. El ecodiseño obligatorio se aleja del estándar que se pretende implementar, limitando la libertad de los productores respecto del diseño de sus productos, y obligando a elaborar sus productos acorde a lo que señale un decreto supremo, es decir, estamos además frente a un caso grave de discrecionalidad administrativa.