

# LA LEY N° 20.920 Y LA ERA 'REP': UN CAMBIO DE PARADIGMA EN EL MANEJO DE RESIDUOS EN CHILE.

## THE 20.920 LAW AND THE 'REP' ERA: A CHANGE OF PARADIGM IN WASTE MANAGEMENT IN CHILE

*Martín Aylwin Fernández\**  
*David Bortnick de Mayo\*\**

RESUMEN: Este trabajo tiene por finalidad analizar la responsabilidad extendida del productor (REP). La REP es un instrumento ambiental para el manejo de residuos que hace responsable al productor de organizar y financiar el manejo de ciertos productos, llamados por nuestra legislación, productos prioritarios. El trabajo aborda desde la perspectiva teórica la REP y analiza su aplicación práctica en Chile a través de la ley N° 20.920 con especial énfasis en tres de sus actores más relevantes, los productores, los sistemas de gestión y los gestores. Los autores concluyen que la implementación de la REP en Chile importa un doble cambio de paradigma del manejo de los residuos en Chile.

PALABRAS CLAVE: Responsabilidad extendida del productor – Ley N° 20.920 – Manejo de residuos sólidos – Reciclaje.

ABSTRACT: This paper reviews the extended producer responsibility (EPR). EPR is an environmental policy for waste management that makes the producer responsible for organizing and financing the management of certain pro-

---

\* Abogado de la Universidad Alberto Hurtado, Master en Derecho de las Energías y Recursos Naturales, Universidad de Melbourne, Australia, profesor del Magister en Derecho Ambiental UDD.

\*\* Abogado de la Universidad Adolfo Ibáñez, profesor del Magister en Derecho Ambiental UDD.

Las opiniones vertidas por el autor son emitidas a título personal y no representan la opinión del Ministerio del Medio Ambiente, donde el autor se desempeña como abogado del departamento de legislación ambiental. El autor agradece cualquier comentario al correo electrónico: maylwinf@gmail.com.

ducts, called priority products under the Chilean law. The paper approaches the topic from the theoretical perspective of EPR and analyzes the practical application of Law 20.920 in Chile, with a special emphasis on three of the most relevant actors: producers, sistemas de gestión (producer responsibility organizations) and gestores (waste operators). The authors conclude that the implementation of the EPR in Chile implies a double paradigm shift of waste management in Chile.

KEY WORDS: Extended Producer Responsibility – Law N° 20.920 – Solid Waste Management – Recycling.

\* \* \*

## I. INTRODUCCIÓN

Antes de la implementación de la ley N° 20.920, el manejo de los residuos sólidos se concentraba principalmente en la disposición final de los residuos. Al año 1996 el 100% de los residuos sólidos domiciliarios se disponían en vertederos y basurales<sup>1</sup>. Esta estadística retrata una triste realidad: mientras que en Alemania la Ley de Manejo de Residuos que implementaba la responsabilidad extendida del productor (REP) se encontraba operativa<sup>2</sup>, Chile aún eliminaba todos sus residuos en vertederos que no contaban con las condiciones ambientales apropiadas. Ni hablar, en aquella época, de reciclaje.

Esta realidad se debe, principalmente, a problemas institucionales y vacíos legales de nuestro ordenamiento jurídico. El problema central radica en el diseño del manejo de residuos sólidos domiciliarios en nuestro país. El funcionamiento del manejo de residuos en Chile recae fundamentalmente en las municipalidades. En efecto, la ley Orgánica Constitucional de Municipalidades declara que corresponde a las municipalidades la función privativa de aseo y ornato de la comuna<sup>3</sup>, cuestión que realizan a través de la unidad de medio ambiente, a la que corresponderá el servicio de extracción de basura<sup>4</sup>.

Las municipalidades, para hacerse cargo de la obligación impuesta por su ley orgánica, pueden concesionar la gestión de la extracción de la basura a empresas privadas, las que, a través de contratos, pactan precios por el volumen recogido<sup>5</sup>. Según ha sido señalado por la propia Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE), muchos de estos contratos establecen prohibiciones de reciclaje a las municipalidades, ya que disminuiría la cantidad de residuos a

<sup>1</sup> COMISIÓN NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE (2005), p. 9.

<sup>2</sup> LINDHVIK (2001), pp. 59 y 73.

<sup>3</sup> Ley N° 18.255 Orgánica Constitucional de Municipalidades, art. 3 letra f).

<sup>4</sup> *Op. cit.*, art. 25 letra b).

<sup>5</sup> ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO (OCDE) (2005), p. 147.

manejar por el contratista<sup>6</sup>. De esta forma, el diseño del sistema no solo incentiva a que los municipios entreguen más residuos, sino que impide muchas veces, que puedan valorizarlos<sup>7</sup>.

Junto con lo anterior, otro problema de diseño aqueja el sistema de manejo de residuos domiciliarios en Chile. El decreto ley de rentas municipales reconoce que las municipalidades tienen el derecho a cobrar una tarifa anual por el servicio de aseo, sin embargo, declara como automáticamente eximidos a los usuarios cuya vivienda tenga un avalúo fiscal igual o inferior a 225 UF mensuales<sup>8</sup>. Con ello, el 80% de los ciudadanos se encuentra eximido del pago del derecho de aseo<sup>9</sup>. El problema es evidente, quienes se encuentran eximidos no tienen un incentivo a reducir la generación de basura, puesto que más basura no significa un costo adicional. De la misma forma, las municipalidades deben destinar recursos municipales al manejo de los residuos, cuando podrían usarlo para otros fines.

El sistema anterior a la implementación de la responsabilidad extendida del productor radica la responsabilidad de organización del manejo de residuos a la municipalidad. Como, además, esta no recibe el pago del 100% de los usuarios del servicio, también tiene la responsabilidad de financiar prácticamente la totalidad del costo del manejo de los residuos. El papel de los productores en este sistema es nulo y, si se generan iniciativas de reciclaje, son derivadas de la responsabilidad social empresarial o del hecho de que algunos productos tienen valor de mercado.

Consientes de este problema, el gobierno de Chile en el año 2005 crea la Política integral de gestión de los residuos cuyo objetivo se concentra no solamente en fortalecer los estándares ambientales de la disposición final sino que en reducir la generación de residuos sólidos<sup>10</sup>. De esta forma, se acoge la recomendación de la OCDE, que recomendó que Chile

- (i) empleara instrumentos económicos para la gestión de los residuos y
- (ii) potenciara el principio ambiental del que contamina paga<sup>11</sup>.

Aunque en la década posterior a la publicación de esta política se dictaron diversas normas en materias de residuos<sup>12</sup>, la realidad del manejo de los resi-

<sup>6</sup> OCDE (2005), p. 147.

<sup>7</sup> El concepto de valorización que utilizaremos a lo largo de este trabajo es el contenido en la ley N° 20.920 artículo 3 N° 30, 'conjunto de acciones cuyo objetivo es recuperar un residuo, uno o varios de los materiales que lo componen y, o el poder calorífico de los mismos. La valorización comprende la preparación para la reutilización, el reciclaje y la valorización energética'.

<sup>8</sup> Véase el decreto N° 2385 de 1996, del Ministerio del Interior, que fija el texto refundido y sistematizado del decreto ley N° 3.603 de 1979 sobre rentas municipales, la exención la declara el artículo 7.

<sup>9</sup> OCDE y COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2016), p. 25.

<sup>10</sup> COMISIÓN NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE (2005) p. 14.

<sup>11</sup> OCDE (2005), pp. 8 y 124.

<sup>12</sup> Cfr. con COMISIÓN NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE (2010), p. 8. En el año 2005 entra en vigencia el D.S. N° 148, que establece el Reglamento Sanitario Sobre Manejo de Residuos

duos al año 2011 no era prometedora, tan solo un 4% de los residuos sólidos domiciliarios fueron recuperados, y el restante 96% fue a disposición final, de ese total, un cuarto de los residuos fueron arrojados a vertederos con estándares ambientales insuficientes<sup>13</sup>. Por tanto, pese a contar con una política de manejo de residuos, no se generó un real cambio hacia una política sustentable de este manejo.

La dinámica que ha adoptado el mercado del manejo de residuos en Chile enfrenta un cambio de era. El 1 de junio de 2016 se promulgó la ley N° 20.920 marco para la gestión de residuos, la responsabilidad extendida del productor y fomento al reciclaje. Con esta ley, se abandona la lógica de priorizar la eliminación de los residuos –aunque sea esta en rellenos que cumplan determinados estándares ambientales– y se adopta un nuevo paradigma. Este nuevo modelo reconoce que determinados residuos que hoy llamamos basura, son, en realidad, un recurso que puede ser reutilizado, reciclado o aprovechado energéticamente, dejando en último lugar la eliminación.

Este sistema, como veremos en este trabajo, modifica la responsabilidad que hasta la implementación de la ley N° 20.920 recaía en las municipalidades, y hace responsable a los productores de algunos productos de organizar y financiar la gestión de los residuos en Chile. En este trabajo abordaremos (capítulo II) la responsabilidad extendida del productor, cómo nace, qué es, cuáles son los beneficios de dicha política y los instrumentos que la componen. Asimismo, abordaremos (capítulo III) la instauración de la REP en Chile, concentrándonos en la lógica del funcionamiento del sistema, los principales actores de la ley y sus principales obligaciones. Concluiremos (capítulo IV) con que la REP constituye un doble cambio de paradigma en el manejo de los residuos en Chile.

## II. TEORÍA DE LA RESPONSABILIDAD EXTENDIDA DEL PRODUCTOR

### A) *El problema de las externalidades negativas.*

En el mercado del manejo de residuos se consideran externalidades negativas<sup>14</sup> el ruido, la basura y la contaminación del aire o aguas subterrá-

---

Peligrosos. En el año 2008 entra en vigencia el D.S. N° 189 que regula las condiciones sanitarias y de seguridad básicas en los rellenos sanitarios. En el año 2007 comienza a regir el D.S. N° 45, el cual establece la norma de emisión para la incineración y coincineración. En el año 2010, comienzan a regir dos reglamentos, el D.S. N° 4 para el manejo de lodos generados en plantas de tratamiento de aguas servidas y el D.S. N° 6 sobre el manejo de residuos generados en establecimientos de atención de salud.

<sup>13</sup> OCDE y CEPAL (2016), p. 25.

<sup>14</sup> Para los efectos de este trabajo se adopta el concepto de externalidad negativa de MANKIW (2012), p. 196. Para el autor una externalidad es el efecto, no compensado, que generan en

neas<sup>15</sup>. Los efectos generados por dichas externalidades pueden generar daños a la salud de las personas<sup>16</sup>. Dado que el mercado no es capaz de incorporar el verdadero costo para la sociedad<sup>17</sup> de producir un producto, es necesario regular<sup>18</sup>.

Un mercado sin regular no incorpora los costos de la contaminación del producto, generando una distorsión en el mercado. Como el financiamiento del manejo de los residuos sólidos se hace a través del pago de un derecho de aseo por los contribuyentes, quien genera más residuos y, en consecuencia, contamina más, no paga un mayor costo que aquellos que generan menos residuos<sup>19</sup>. Esta realidad no genera ningún incentivo a la disminución de la generación de residuos, ya que reducir la generación de los residuos domiciliarios no implica un ahorro de los costos para el contribuyente.

Esta dinámica generó un problema en el manejo de los residuos que terminó por exceder las capacidades de los municipios para el manejo eficiente de estos<sup>20</sup>. Por un lado, el manejo de residuos es una actividad costosa y ese costo es asumido íntegramente por los contribuyentes o por la municipalidad cuando un porcentaje de ellos está eximido del pago. Por otra parte, existe un problema asociado a los rellenos sanitarios. Pese a que estos cumplen altos estándares ambientales, existe una gran reticencia de la ciudadanía a tener un relleno sanitario en su comuna<sup>21</sup>. Estos problemas hicieron necesario encontrar una alternativa sustentable al manejo de algunos residuos que podían ser reutilizados o valorizados.

La responsabilidad extendida del productor es un instrumento que reconoce que el mercado, por sí mismo, ha sido incapaz de subsanar las fallas. Para enmendarlo, instaura diversos instrumentos para modificar el comportamiento del mercado y cumplir metas ambientales<sup>22</sup>. En consecuencia, con su implementación, inspirada en el principio del que contamina paga<sup>23</sup>, se interviene el mercado de manejo de residuos sólidos imponiendo el costo

---

un tercero las acciones de una persona, y cuando dicho efecto es negativo, se le conoce como externalidad negativa.

<sup>15</sup> BRAATHEN (2004), p. 14.

<sup>16</sup> Los riesgos a la salud de quienes viven cerca de un relleno sanitario pueden ser tan graves como cáncer al hígado o leucemia. Para mayor información véase GOUVEIA y RUSCITTO DO PRADO (2010) p. 4.

<sup>17</sup> El costo del manejo de residuos refleja solamente los costos operativos de transporte, propiedad del relleno sanitario y su funcionamiento, pero falla en incorporar los costos de contaminación del proceso productivo y del producto.

<sup>18</sup> Véase BALDWIN; CAVE y LODGE (2012), p. 18 y LODGE y WEGRICH (2012), p. 18.

<sup>19</sup> TAYLOR (2000), p. 410.

<sup>20</sup> OCDE (2016), p. 21.

<sup>21</sup> VISCU; HARRINGTON y VERNON (2005), p. 755.

<sup>22</sup> TAYLOR (2000), p. 410.

<sup>23</sup> NACIONES UNIDAS (1992), principio 16.

de la contaminación de los productos a aquel que los genera, reduciendo el nivel de contaminación y de residuos<sup>24</sup>.

Este modelo constituye una forma de regulación que se opone a los mecanismos de regulación tradicional, conocidos como comando y control, y propone un modelo basado en el cumplimiento de metas por parte de los regulados<sup>25</sup>. Esta forma de regular otorga flexibilidad al regulado para dar cumplimiento a su obligación<sup>26</sup>. En el caso de la REP, existe una doble flexibilidad. Primero, el estándar impuesto se adapta al modelo productivo del regulado en tanto que no establece una prohibición en la cantidad de productos que introduce al mercado. Segundo, este instrumento permite que el productor encuentre la forma más eficiente y económica de cumplir con la meta<sup>27</sup>.

La REP lo que hace es modificar la dinámica del mercado de manera de

- (i) hacer responsable al productor del manejo de los residuos y
- (ii) obligar al productor al cumplimiento de metas de recolección y valorización.

Esta variación trae, como consecuencia, que exista una oferta de residuos que valorizar y, como consecuencia de lo anterior, actores que quieran hacerse cargo de dicho proceso, aumentando estos y la competencia dentro del mercado. Es por estas razones que se ha señalado que los instrumentos de mercado permiten el cumplimiento de metas ambientales, al mismo tiempo que permiten el desarrollo de las ventajas propias de los mercados<sup>28</sup>.

## B) ¿Qué es la responsabilidad extendida del productor?

### 1. Definición

La mejor forma de explicar qué es la responsabilidad extendida del productor es a través de un ejemplo. Tradicionalmente, los productores, al determinar el precio de un producto, incorporan los precios de la fabricación, distribución y *marketing*, más un porcentaje que le permita obtener utilidades<sup>29</sup>. En ese costo no incorporan la variable ambiental, dejando fuera el costo de la contaminación del producto.

En esta lógica, el productor, una vez que el producto ha sido vendido al consumidor final, es responsable por

- (i) las deficiencias en el producto que puedan causar algún daño al consumidor y
- (ii) ofrecer la garantía que corresponda por un producto que presente fallas.

<sup>24</sup> WALLS (2005), p. 22.

<sup>25</sup> VAN ROSSEM; TOJO y LINDHVIK (2006), p. 1.

<sup>26</sup> PARSON y KRAVITZ (2013), p. 420.

<sup>27</sup> LIFSET (1993), p. 166.

<sup>28</sup> PARSON y KRAVITZ (2013), p. 420.

<sup>29</sup> SALZMAN (1997), p. 1270.

La responsabilidad extendida del productor extiende la responsabilidad del productor más allá de la venta del producto, haciendo responsable al productor de su producto, debiendo internalizar los costos ambientales generados por él.

La responsabilidad extendida del productor ha sido definida de diversas formas por distintos autores. Estos conceptos varían en la intensidad de la obligación del productor, y también en la consideración de otros actores –distintos del productor– como responsables del producto.

Para Lindhqvist, quien fuera el primer autor en proponer el concepto, la REP hace responsable al productor y se enfoca especialmente en la responsabilidad de este en la etapa posconsumo:

“La Responsabilidad Extendida del Productor es una estrategia de protección ambiental para lograr un objetivo ambiental de reducir el impacto ambiental de un producto, haciendo al productor de un producto responsable por el ciclo de vida completo de un producto y especialmente de la recolección, reciclaje y disposición final de ese producto”<sup>30</sup>.

Para David y Wilt, en cambio, el productor no solo es responsable de la recolección, reciclaje y tratamiento sino que pone especial énfasis aguas arriba en la cadena de producción. También enfoca la responsabilidad en el producto y no en el productor, ampliando la responsabilidad a otros actores, y denominando a este instrumento como responsabilidad extendida del producto, y no productor. De esta forma indica:

“La Responsabilidad Extendida del Producto es el principio de que los actores a lo largo de la cadena de producción comparten la responsabilidad por los impactos ambientales del ciclo de vida del sistema del producto, incluyendo los impactos aguas arriba inherentes en la selección de los materiales para los productos, los impactos del propio proceso de producción del fabricante, e impactos aguas abajo por el uso y eliminación de los productos. Cuanto mayor sea la capacidad del actor para influenciar los impactos del ciclo de vida del sistema de productos, mayor será el grado de responsabilidad para abordar esos impactos. Los productores, por ejemplo, aceptan su responsabilidad cuando diseñan sus productos para minimizar los impactos ambientales del ciclo de vida de sus productos y cuando aceptan su parte de responsabilidad física o económica por los impactos ambientales que no pueden ser eliminados”<sup>31</sup>.

De esta definición se puede extraer una importante conclusión: la REP hace responsable al productor más allá de la fábrica<sup>32</sup> y lo hace a través de res-

<sup>30</sup> LINDHQUIST (2001), p. 37.

<sup>31</sup> DAVIS y WILT (1997).

<sup>32</sup> LIFSET (1993), p. 165.



ponsabilizar al productor de los impactos que se generan aguas abajo en la cadena de producción y consumo<sup>33</sup>.

La OCDE, en cambio, ha elaborado un concepto de la responsabilidad extendida del productor que carece de la intensidad del concepto anterior. Para la OCDE, la REP es:

“Una política ambiental en la que la responsabilidad de un productor, física y/o financiera, por un producto se extiende a la etapa posterior al consumo del ciclo de vida de un producto”<sup>34</sup>.

Para la OCDE, son dos los elementos que comprende la REP. Primero, el traslado de la responsabilidad, tanto física como económica, desde la municipalidad al productor. Y segundo, la REP es un instrumento que actúa como una obligación a los productores a incorporar la variable ambiental para el diseño de los productos<sup>35</sup>.

## 2. ¿Qué se entiende por responsabilidad?

La responsabilidad extendida del productor, tal como su nombre lo señala, aplica un nuevo régimen de responsabilidad al productor. Este régimen se caracteriza por crear tres tipos de responsabilidad al productor: financiera, física y de información<sup>36</sup>.

La responsabilidad financiera consiste en hacer responsable al productor de financiar total o parcialmente el costo de la recolección, reciclado u otra forma de valorización de los productos que pone en el mercado<sup>37</sup>.

La responsabilidad física implica que el productor debe asumir la responsabilidad por el reciclaje –u otra forma de valorización– de los productos que pone en el mercado<sup>38</sup>. En términos prácticos, el productor debe, a través de la recolección, recuperar los productos que han sido utilizados por los consumidores, debiendo reciclarlos, por cuenta propia o a través de terceros<sup>39</sup>.

El límite entre la responsabilidad financiera y física no es claro, y muchas variables de estos modelos pueden presentarse<sup>40</sup>. Existen modelos en que la responsabilidad es exclusivamente la de financiar el manejo de los residuos

<sup>33</sup> LIFSET (1993), p. 165.

<sup>34</sup> OCDE (2001), p. 18.

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> LINDHVIK (2001), p. 38.

<sup>37</sup> *Ibid.*. A modo de ejemplo, la directiva N° 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los Residuos y por la que se Derogan Determinadas Directivas, en su art. 8, señala que los estados podrán tomar medidas para la responsabilidad financiera de la gestión de los residuos.

<sup>38</sup> PORTER (2004), p. 143.

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> Véase EUROPEAN COMMISSION y DG ENVIRONMENT (2014), p. 78.



ya existente. En otros casos, los productores financian el sistema y firman contratos con las municipalidades para que estas realicen el manejo de los residuos. Otros sistemas incluyen responsabilidad física parcial de los productores, donde algunas obligaciones las cumplen las municipalidades y otras los productores, pero todo es financiado por los productores. Finalmente, puede ocurrir que el productor sea totalmente responsable física como financieramente, y deba ser este el que contrate a los operadores de manejo de residuos.

### 3. ¿Quién es el que contamina?

El principio del que contamina paga.

El principio del que contamina paga fue empleado por la OCDE el año 1972<sup>41</sup>. Este principio declara que “quien contamina debe asumir el costo de la prevención de la contaminación y las medidas de control”<sup>42</sup>. Para implementar este principio, se recomienda que los Estados no impongan en sus regulaciones deducciones o subsidios para quienes contaminan<sup>43</sup>.

El principio del que contamina paga ha encontrado desarrollo en la responsabilidad extendida del productor. La OCDE tanto en el año 2001 como en 2016, declara que la REP consagra el principio del que contamina paga ya que internaliza las externalidades negativas generadas por la generación de un determinado producto<sup>44</sup>.

Aunque la OCDE ha sido enfática en relacionar el principio del que contamina paga con la REP, esta relación ha sido criticada por cuanto no es obvio que el productor sea el responsable de la contaminación<sup>45</sup>. De hecho, se ha señalado que los consumidores son los responsables, ya que ellos convierten esos productos en desechos y los introducen al ambiente, los productores, en cambio, fabrican un producto, no un residuo<sup>46</sup>. Esta visión consagra un elemento claro, la externalidad derivada de la contaminación de un producto es generada por la decisión del consumidor y no por la decisión del productor de fabricar un producto.

¿Quién es entonces el que contamina? ¿Y por qué se responsabiliza únicamente al productor?

Lenzen *et al.*, proponen un punto intermedio al que los autores del presente artículo adherimos. La responsabilidad de las externalidades es compartida tanto por el productor como por el consumidor, ya que ambos “jue-

<sup>41</sup> OCDE (1992), pp. 5-7. Para la OCDE el principio del que contamina paga es un principio que permite asignar el costo de la contaminación. De esta forma se internalizan las externalidades negativas derivadas de la contaminación.

<sup>42</sup> OCDE (1992), p. 5.

<sup>43</sup> *Ibid.* Véase también TUFET-OPI (2002), pp. 43-44.

<sup>44</sup> OCDE (2001), p. 21 y ECDE (2016), p. 21.

<sup>45</sup> MASSARUTO (2014), p. 15.

<sup>46</sup> SACHS (2006), p. 65.

gan un rol en causar huellas ecológicas<sup>47</sup>. Así como el productor toma la decisión sobre la materia prima de sus productos, eligiendo, a veces, materiales que son contaminantes, el consumidor toma la decisión de consumir ese producto y no otro.

Si ambos contaminan, ¿por qué se hace responsable solo al productor? En nuestra opinión, la respuesta puede ser doblemente contestada. Por un lado, si no se otorgan responsabilidades claras a un actor determinado “la responsabilidad de todos termina siendo la responsabilidad de nadie”<sup>48</sup>. Por otro, como se ha dicho, es el productor, y no el consumidor, quien determina el diseño y su materialidad, y es, por ende, quien está en mejor posición para tomar decisiones que hagan que sus productos sean menos contaminantes o más valorizables<sup>49</sup> y quien está, a su vez, en mejor posición para generar un sistema eficiente de recolección y valorización, es por estas razones que se ha radicado la responsabilidad en ellos.

La REP opera sobre la base de que el productor internaliza los costos y los incorpora en el precio del producto, traspasándolo al consumidor<sup>50</sup>. Es decir, existe una responsabilidad compartida. Por una parte el productor debe organizar y financiar el manejo de los residuos, por otra es el consumidor quien finalmente paga por ello.

### C) Beneficios de la REP

La responsabilidad extendida del productor ha demostrado ser una política muy efectiva reduciendo tanto la generación de residuos como, asimismo, las toneladas que llegan a los rellenos sanitarios, vertederos y basurales ilegales<sup>51</sup>, permitiendo a los municipios reducir el gasto en el manejo de residuos<sup>52</sup> y mejorando considerablemente la calidad de vida de quienes habitan en sus inmediaciones, así como la de la comunidad toda.

Debe considerarse, además, que su implementación redonda en otras ventajas colaterales, incluso, más allá del objetivo sanitario y ambiental con el que originalmente ha sido trazada. Por una parte, la necesidad de aumentar las toneladas recolectadas y valorizadas estimulan la inversión en la industria del reciclaje y, en consecuencia, de los empleos que esta industria genera, aportando como un todo a la economía de los países en los cuales se ha aplicado.

<sup>47</sup> LENZEN (2017), p. 32.

<sup>48</sup> LINDHVIK; MANOMAIVIBOOL y TOJO (2008), p. 19.

<sup>49</sup> LINDHVIK (2001), p. 41.

<sup>50</sup> OCDE (2001), p. 59.

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> *Op. cit.*, p. 17. Un porcentaje importante de los residuos domiciliarios coinciden con los que maneja la municipalidad. Una prueba de lo anterior es que para el año 2009 en nuestro país el 21,8% del total de residuos sólidos municipales correspondían a papeles, cartones y plásticos. Véase ADAPT CHILE (2016), p. 3.

Por otra parte, contribuye a la formalización de la industria de la recolección, puesto que la trazabilidad es uno de los principios determinantes de la implementación; quienes son parte de la cadena de recolección deben acceder al pago de impuestos y al cumplimiento de la regulación sanitaria y ambiental respectiva.

Finalmente, la necesidad de dar cumplimiento a las obligaciones de recolección y valorización instan a los productores a tomar mejores decisiones de diseño, que aun cuando puedan no ser directamente requeridas por la autoridad, surgen como una consecuencia natural de la necesidad de hacer más eficiente la recolección y la valorización. Surge, de esa manera, la noción de ecodiseño como enfoque sistemático que permite diseñar productos que son más amigables con el ambiente<sup>53</sup> y que son, a la vez, más fáciles de reciclar.

Sin la implementación de la REP no se habría podido promover un mercado del reciclaje como el que se ha desarrollado en la Unión Europea y, en menor medida, en otros países. Es por eso que Massarutto ha señalado:

“Lo que hemos presenciado en los últimos 20 años ha sido, primero, y sobre todo, un gigantesco ejercicio de creación de un mercado, y uno muy exitoso. Hace 20 años ciertos objetivos de reciclaje eran inconcebibles, simplemente porque el mercado aguas abajo era, en el mejor de los casos, extremadamente débil y fundamentalmente local, si es que existente”<sup>54</sup>.

La creación del mercado del reciclaje trae aparejado otros beneficios. Por una parte, se reduce la cantidad de materias primas que utilizan los fabricantes de productos en sus respectivos procesos productivos, reemplazándolas por material reciclado<sup>55</sup>. El uso de material reciclado constituye un gran ahorro de energía, a modo de ejemplo una tonelada de plástico reciclado ahorra 5.574 kWh de energía, 2.604 l de petróleo, 98 millones de BTUs de agua y 22 m<sup>3</sup> de espacio en un relleno sanitario<sup>56</sup>. Por otra, reduce la contaminación del aire y agua, así como los impactos en el ecosistema y comunidades como consecuencia de la reducción en la demanda de materias primas<sup>57</sup>.

#### *D) Instrumentos ambientales que componen la responsabilidad extendida del productor*

La responsabilidad extendida del productor no se compone solamente de un instrumento, sino que de diferentes mecanismos que sirven el mismo fin: el

<sup>53</sup> MARIS; FROELICH; AOUSSAT y NAFFRECHOUX (2014), p. 421.

<sup>54</sup> MASSARUTTO (2014), p. 19.

<sup>55</sup> SACHS (2006), p. 64.

<sup>56</sup> ASOCIACIÓN GREMIAL DE INDUSTRIALES DEL PLÁSTICO DE CHILE (2016), p. 48.

<sup>57</sup> ACKERMAN (2005), p. 22.

prevenir la generación de residuos y fomentar que, cuando se generen, dichos residuos sean reutilizados, reciclados o aprovechados energéticamente.

Aunque la REP ha sido catalogada como un instrumento de mercado, se compone de variados instrumentos, no todos ellos, económicos<sup>58</sup>. Esto ha llevado a algunos autores a definirla como un principio político, compuesto, a su vez, por un conjunto de medidas políticas<sup>59</sup>. Considerando que en la REP se pueden buscar diversos objetivos, lo habitual es que la implementación de la REP consista en la aplicación de más de un instrumento<sup>60</sup>.

La OCDE ha señalado que hay tres categorías de instrumentos que componen la política de la REP: los que procuran la devolución del producto (*take-back*), los instrumentos económicos y aquellos que fijan estándares de desempeño<sup>61</sup>. A continuación, haremos una breve descripción de cada uno de estos sistemas.

#### a) Devolución del producto

Uno de los elementos esenciales de la responsabilidad extendida del productor es la responsabilidad que recae sobre los productores de hacerse cargo del producto luego de su uso, algo que ha sido denominado como “devolución del producto” o *product take back*.

Este mecanismo consiste en que los productores están obligados a aceptar determinados productos sobre los que recae la REP una vez que sean devueltos por los consumidores luego del término de su vida útil<sup>62</sup>. Para que los productos sean efectivamente devueltos, es necesario establecer metas de recolección y reciclado para los productores, de forma tal de incentivar los mecanismos necesarios para organizar el mercado.

#### b) Instrumentos económicos

Los instrumentos económicos se caracterizan por lograr reducir las externalidades negativas del manejo de los residuos a través del uso de incentivos financieros entregados a los participantes del mercado<sup>63</sup>. A diferencia de los mecanismos de regulación tradicional, otorgan flexibilidad al productor para el cumplimiento de una meta a través de incentivos económicos directos. Los instrumentos económicos que sirven para la implementación de la REP son:

---

<sup>58</sup> SACHS (2006), p. 80. En efecto, el autor señala que la visión de la REP como un instrumento de mercado es exagerada. Para el autor, las medidas de la REP que no son de mercado sino que de comando y control tienen un mayor impacto que los mecanismos basados en el mercado.

<sup>59</sup> LINDHVIK *et al.* (2008), p. 18.

<sup>60</sup> Véase ROSSEM *et al.* (2006), p. 3 y WALLS (2006), p. 6.

<sup>61</sup> OCDE (2001), p. 39.

<sup>62</sup> FULLERTON y RAUB (2004), p. 55.

<sup>63</sup> PALMER y WALLS (2002), p. 30.

el sistema de depósito y reembolso, la tarifa de disposición anticipada y los impuestos o subsidios<sup>64</sup>.

El *sistema de depósito y reembolso* consiste, tal como su nombre lo indica, en un pago que hace el consumidor al momento de comprar un producto sujeto a la REP y que es total o parcialmente devuelto al momento de retornar el producto, ya como residuo, al lugar especialmente habilitado para esos efectos<sup>65</sup>. Los lugares que reciben los residuos de los productos prioritarios son los comercializadores o distribuidores de dichos productos, y disponen de lugares especiales para el depósito de los residuos, los que luego son enviados al productor o sistema de gestión.

La *tarifa de disposición avanzada* es una tarifa impuesta en determinados productos considerando sus costos de recolección y valorización<sup>66</sup>. Esta tarifa es recolectada, en la mayoría de los casos, por los productores, ya sea que se organicen individual o colectivamente, dependiendo de cómo se organiza en cada país. El empleo de este instrumento por sí mismo no es, de acuerdo con la OCDE, considerado un instrumento REP, ya que el consumidor paga un costo por el manejo de los residuos posterior a la vida útil del producto. Para que ello sea así, es necesario que se determine alguna responsabilidad en el productor, como puede ser la organización física o financiera del sistema<sup>67</sup>. Esta responsabilidad física se logra organizando una estructura de recolección, ya sea en forma individual o colectiva.

Existen diversos *impuestos* que se pueden establecer como instrumentos de la REP. Se pueden establecer impuestos sobre determinadas materias primas o sobre materiales que son contaminantes o peligrosos para desincentivar su uso en el proceso de fabricación del producto<sup>68</sup>.

Finalmente, existe una combinación de *impuestos y subsidios*, en virtud de la cual se cobra un impuesto a determinados productos, tal como el caso anterior, y lo recaudado es utilizado como un subsidio para el manejo de residuos domiciliarios<sup>69</sup>.

### c) Estándares de desempeño

Otro de los instrumentos de la REP es la fijación de un contenido mínimo de reciclaje. Este mandato requiere que los productores usen un porcentaje mínimo de material reciclado para la fabricación de sus productos<sup>70</sup>.

Todos los instrumentos anteriormente explicados pueden combinarse de diversas formas dependiendo el objetivo que se quiera lograr.

<sup>64</sup> OCDE (2016), p. 41.

<sup>65</sup> OCDE (2001), p. 42.

<sup>66</sup> WALLS (2006), p. 3.

<sup>67</sup> OECD (2001), p. 43.

<sup>68</sup> *Ibid.*

<sup>69</sup> *Op. cit.*, p. 44.

<sup>70</sup> FULLERTON (2004), p. 55.

Para el logro de un manejo más eficiente de las materias primas, el énfasis debe concentrarse en los recursos en la fase de fabricación del producto, y será más conveniente para esos efectos fijar impuestos en algunos productos, devolución de productos y una combinación de impuestos y subsidios así como requisitos de material reciclado como componentes de productos<sup>71</sup>.

Para lograr que los productos sean diseñados de una manera sostenible con el ambiente, la REP se debe concentrar en productos específicos que presentan problemas en la etapa posconsumo, y será más conveniente para esos efectos la tarifa de disposición anticipada, devolución de productos y fijación de estándares de contenido reciclado<sup>72</sup>.

Si lo que se busca es un manejo de los residuos que disminuya los residuos que terminan en disposición final, los instrumentos recomendados son el depósito y reembolso, devolución del producto, combinación de impuestos y subsidios y tarifa de disposición anticipada<sup>73</sup>.

### III. LEY N° 20.920 Y LA INSTAURACIÓN DE LA REP EN CHILE: UN CAMBIO DE PARADIGMA EN EL MANEJO DE RESIDUOS EN CHILE

#### A) Introducción

Chile ha implementado la responsabilidad extendida del productor a través de la ley N° 20.920 marco para la gestión de residuos, la responsabilidad extendida del productor y fomento al reciclaje. Aunque esta ley ha alcanzado gran notoriedad a consecuencia de la instauración de la REP, no se limita a aquello, comprendiendo, dentro de su regulación, tanto otros instrumentos de gestión ambiental como reglas relacionadas con el manejo de residuos y al movimiento transfronterizo de los mismos.

Con todo, no es, ni pretende ser, una ley general de residuos. No deroga la actual normativa de manejo de residuos, no altera sustancialmente las atribuciones municipales<sup>74</sup>, ni modifica disposiciones, otrora consideradas neta-

<sup>71</sup> OCDE (2001), p. 39.

<sup>72</sup> *Op. cit.*, p. 40.

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> En este punto es destacable la regla contenida en el artículo 30 "La función privativa de aseo y ornato de las municipalidades no podrá ser invocada para impedir el manejo de los residuos de productos prioritarios por parte de los sistemas de gestión". Si bien, como se ha dicho, la ley no reforma sustancialmente la legislación vigente al momento de su promulgación, encuentra aquí una de sus principales modificaciones que, aun cuando no ha sido acompañada por un artículo especial en el Título VII tiene, a juicio de los autores, la jerarquía de modificar en dicho punto la Ley Orgánica de Municipalidades, la que, en consecuencia, debe ser leída en ar-

mente sanitarias, que bien podrían plantearse hoy desde la perspectiva ambiental. En consecuencia, mantiene las normas vigentes en nuestro ordenamiento jurídico<sup>75</sup>.

La ley se organiza en cinco partes. La primera de ellas, desde el artículo 1 hasta el 8, consagra las normas generales para la gestión de los residuos. La segunda, desde el artículo 9 al 28, establece la responsabilidad extendida del productor. La tercera, extendida entre los artículos 29 al 36, consagra los instrumentos de apoyo a la responsabilidad extendida del productor. El título cuarto, establece el sistema de información, y, a continuación, el título quinto, que alcanza hasta el artículo 41, dando cuenta del régimen sancionatorio sumado a dos artículos adicionales, uno abocado a la llamada responsabilidad objetiva por manejo de residuos peligrosos y el delito de tráfico de residuos peligrosos, que, aunque no fueron conceptualizados como parte del trazado original planteado por el Ejecutivo, se sumaron durante la discusión en Sala, acaecida en el segundo trámite constitucional. Al cierre, se incorporan dos artículos destinados a modificar otros cuerpos legales, que dan adecuada cuenta del escaso ánimo reformador contenido en la ley.

El propio mensaje nos permite verificar que pese a que la ley N° 20.920 establece varios instrumentos de gestión ambiental, es la REP el instrumento más destacable de todos ellos<sup>76</sup>. En el presente capítulo nos enfocaremos en la responsabilidad extendida del productor y sus implicancias.

## B) *Cómo funciona la REP en Chile:* objeto, principios y funcionamiento

### 1. Objeto

La ley establece como su objetivo principal evitar la generación de residuos y fomentar la reutilización, reciclaje y otras formas de valorización de los residuos<sup>77</sup>, consagrando principios como la responsabilidad “de la cuna a la tum-

---

monía con esta regla. Así, es dable decir que la función privativa de aseo y ornato no se extiende a los residuos de productos prioritarios, si aquellos deben ser entregados por los consumidores a un sistema de gestión, de forma tal que la recolección de dichos residuos es de obligación de los productores y no del Municipio, lo que no implica que este no deba, de un modo general, hacerse cargo de un modo general del aseo y ornato de su territorio. El análisis de esta cuestión podrá ser planteado en un futuro artículo, puesto que excede los límites del presente trabajo.

En todo caso, debe notarse que la regla contenida en el inciso final del artículo 30 fue votada con quórum calificado en reconocimiento de la modificación que ella traía aparejada.

<sup>75</sup> A modo de ejemplo, la ley N° 20.920 no deroga el decreto supremo N° 189 de 2008, del Ministerio de Salud, que Aprueba Reglamento sobre Condiciones Sanitarias y de Seguridad Básicas en los Rellenos Sanitarios, ni el decreto supremo N° 148 de 2003, del Ministerio de Salud, que aprueba Reglamento Sanitario sobre Manejo de Residuos Peligrosos, por señalar algunos.

<sup>76</sup> *Historia de la Ley N° 20.920*, de fecha 14 de agosto de 2013, mensaje presidencial.

<sup>77</sup> *Op. cit.*, p. 9.



ba” y “quien contamina paga” y favoreciendo una económica circular que es capaz de integrar nuevamente en la cadena productiva aquello que sin la REP sería solamente un residuo. Consecuencia de lo anterior es la protección del ambiente y la salud de las personas.

## 2. Principio del que contamina paga

La ley establece una serie de principios, cuya explicación en sí amerita un desarrollo extenso, pero atendiendo el alcance del trabajo nos limitaremos a explicar únicamente el principio del que contamina paga.

Nuestra legislación entiende, tal como vimos en el capítulo II.A, que el mercado ha fallado en incorporar el costo social de la contaminación y hace responsable al productor de hacerse cargo de los productos una vez que hayan terminado su vida útil<sup>78</sup>. Siguiendo la línea de las recomendaciones de la OCDE para el manejo de residuos, la ley consagra, como se ha hecho en el Derecho Comparado<sup>79</sup>, el principio de “el que contamina paga”, en virtud del cual hace responsable de los residuos a quien los genera y de internalizar los costos y externalidades negativas<sup>80</sup>.

La ley N° 20.920 señala que el principio de “el que contamina paga” se expresa en que “el generador de un residuo es responsable de éste, así como de internalizar los costos y las externalidades negativas asociados a su manejo”<sup>81</sup>. Con ello estaría aislando al productor de esta responsabilidad, ya que no podría entenderse que es él “el generador de un residuo” concepto definido de acuerdo con el artículo 3 como el “poseedor de un producto, sustancia u objeto que lo desecha o tiene la obligación de desecharlo de acuerdo con la normativa vigente”<sup>82</sup>.

Sin embargo, estimamos que dicha conclusión es parcialmente errónea. Si bien no cabe duda que el generador del residuo es quien contamina y es por consiguiente quien paga<sup>83</sup>, es igualmente cierto que es también el productor quien contamina al introducir un producto cuyo uso tiene como consecuencia la generación de un residuo. Asimismo, fortalece el argumento de

<sup>78</sup> *Historia de la Ley N° 20.920*, mensaje presidencial.

<sup>79</sup> Directiva 2008/98/CE, ha consagrado en el considerando N° 26 este principio al señalar: “El principio de quien contamina paga es un principio rector a escala europea e internacional. El productor de los residuos y el poseedor de los residuos debe gestionarlos de forma que garantice un alto nivel de protección del medio ambiente y de la salud humana”.

<sup>80</sup> Ley N° 20.920, art. 2 a).

<sup>81</sup> En este caso nuestra ley opta por enfoque diferente a la directiva 2008/98/CE que opta por hacer responsable, en virtud el principio quien contamina paga, tanto al productor como al poseedor de los residuos.

<sup>82</sup> Ley N° 20.920, art. 3 N° 9.

<sup>83</sup> Debemos entender por contaminación la generación del residuo, y por pago, el aumento del precio que debe absorber como consecuencia de la integración del gasto del manejo del residuo del producto.

que el productor también contamina el hecho de que es el productor quien selecciona los materiales de los productos, encontrándose así en una mejor posición para determinar el impacto del producto que pone en el mercado, de un modo que no puede ser obviado<sup>84</sup>. Si bien es cierto que el productor traslada el costo de la gestión del manejo de los residuos, puede haber escenarios económicos en los que el traspaso del gasto no es total, y por ende, termine él pagando parte del costo de la contaminación.

Por consiguiente, el principio de quien contamina paga, en nuestra legislación no mandata a una aplicación forzosa de las obligaciones de la responsabilidad extendida del productor solamente a un actor que está convocado al pago. Por el contrario, y tal como se observa en la práctica, son ambos actores quienes han generado el residuo y quienes por ende deben costear su manejo.

### 3. Funcionamiento

Antes de abordar en detalle las obligaciones de cada uno de los actores de la Ley, es necesario hacer una breve referencia, para la mejor comprensión del lector, de la lógica del funcionamiento de la REP.

La REP extiende la responsabilidad del productor a la etapa posconsumo de uno de sus productos. Esta responsabilidad se traduce normalmente en la obligación de los productores de financiar y organizar la operación del manejo de los residuos<sup>85</sup>. Para verificar el cumplimiento de estas obligaciones los productores deben cumplir metas de recolección y valorización<sup>86</sup> determinadas por el Ministerio de Medio Ambiente mediante los respectivos decretos supremos.

Las obligaciones de los productores deberán cumplirse a través de un sistema de gestión<sup>87</sup>, que, a su vez, será el responsable ante la autoridad. Los sistemas de gestión podrán ser individuales o colectivos. Los primeros tienen como única regla la posibilidad de contratar directamente con los gestores de residuos autorizados. Los segundos, por su parte, deben proceder, como regla general, a la licitación abierta de la recolección y valorización<sup>88</sup>. Mientras que el individual puede no ser más que el propio productor desarrollando las labores de manejo necesarias para el cumplimiento de la ley, el colectivo instaura una estructura mucho más compleja, toda vez que deberá conformarse mediante una persona jurídica que no reparte utilidades y cuyo

<sup>84</sup> DAVIS y WILT (1997), p. 1-1.

<sup>85</sup> OCDE (2016), p. 21.

<sup>86</sup> LINDHVIK *et al.* (2008), p. 23.

<sup>87</sup> Constituye una excepción la obligación de informar señalada en el artículo dos transitorio, la que debe cumplir cada productor individualmente.

<sup>88</sup> Ver MAYERS (2007), p. 117. Los sistemas de gestión tanto individuales como colectivos subcontratan el servicio de manejo de residuos a los gestores.

único objeto es el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la REP. Con todo, ambos sistemas comparten, como elemento determinante, la necesidad de presentar un plan de gestión que “garantice de forma razonable su eficacia”<sup>89</sup> para dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en la ley.

Para que el sistema funcione no solo ha sido necesario identificar con precisión a un productor, sus obligaciones y los modos para darle cumplimiento sino, también, la ley ha considerado integrar a otros actores –distintos del productor y el generador– como agentes útiles al cumplimiento del objeto de la REP. De esta forma, los distribuidores y comercializadores de residuos de productos prioritarios se encuentran obligados a recibir los residuos de productos prioritarios por parte de los consumidores, si así lo determina el respectivo decreto supremo, para lo cual deberán convenir con un sistema de gestión la operación de una instalación de recepción y almacenamiento de residuos.

En el siguiente apartado identificaremos a los principales actores y sus obligaciones, concentrándonos en tres actores fundamentales: los productores, los sistemas de gestión y los gestores.

### C) Actores de la ley

#### 1. El productor de productos prioritarios

##### a) Los productos prioritarios

El artículo 9 de la ley hace responsable a los productores de ciertos productos –llamados prioritarios– de la gestión de los residuos. La ley consagra:

“La responsabilidad extendida del productor corresponde a un 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<sup>90</sup>.

Antes de definir qué se entiende por productor bajo nuestra ley es necesario definir que no todos los productos están sujetos a la REP, sino que solamente aquellos que la ley denomina como productos prioritarios. Para nuestra ley, producto prioritario es “aquella sustancia u objeto que una vez transformado en residuo queda sujeto a las obligaciones de la responsabilidad extendida del productor”<sup>91</sup>. La generalidad de dicha definición se subsana acudiendo al listado de productos prioritarios identificados en el artículo 10 de la ley<sup>92</sup>, sin perjuicio de lo cual no deberá entenderse su listado como taxati-

<sup>89</sup> Ley N° 20.920, art. 26.

<sup>90</sup> *Op. cit.*, art. 9.

<sup>91</sup> *Op. cit.*, art. 3 N° 20.

<sup>92</sup> Los productos prioritarios reconocidos por la ley N° 20.920 son: aceites lubricantes, aparatos eléctricos y electrónicos, baterías, envases y embalajes, neumáticos y pilas.

vo, ya que el inciso final de dicho artículo otorga la posibilidad de dictar decretos supremos con el objeto de aplicar la REP a otros productos que cumplan los criterios definidos para la creación de nuevas categorías, es decir, que el instrumento sea efectivo para la gestión del residuo, que tenga potencial de valorización, peligroso o por consideraciones de volumen<sup>93</sup>.

Las obligaciones específicas de cada productor de un producto prioritario se manifiestan mediante la dictación de los decretos supremos de metas y obligaciones asociadas, mediante los cuales se identificaran las categorías y subcategorías de productos regidos bajo la REP, como, asimismo, los distribuidores y comercializadores que deberán convenir con un sistema de gestión la operación de una instalación de recepción y almacenamiento<sup>94</sup>.

#### b) El productor de productos prioritarios

Determinar quién es el productor es uno de los elementos clave en la implementación de la REP<sup>95</sup>. Esta afirmación teórica en realidad tiene una importante implicancia práctica, son tantos los actores que componen la cadena de producción, que es muy relevante determinar quién es, de todos ellos, el responsable del producto.

El productor es considerado quien tiene el mayor grado de control sobre las decisiones relativas al diseño y selección de material de los productos<sup>96</sup>. Nuestro legislador, siguiendo este principio, determinó que los productores son aquellas personas que independiente de su técnica de comercialización<sup>97</sup>:

- a) enajenan un producto prioritario por primera vez en el mercado nacional,
- b) enajenan bajo marca propia un producto prioritario adquirido de un tercero que no es el primer distribuidor e
- c) importan un producto prioritario para su propio uso profesional.

La primera hipótesis es la más tradicional, y contempla a aquellos productores que fabrican un producto o lo importan y lo introducen al mercado. Un ejemplo de lo anterior es una empresa de tecnología que importa un televisor para ser comercializado en Chile.

La segunda hipótesis contempla las llamadas marcas propias, esto es, aquellos productos realizados por un productor, pero que son comercializados por un tercero que no es el primer distribuidor. Un ejemplo de lo anterior es un supermercado que comercializa un producto elaborado por un fabricante para que sea el supermercado quien lo comercialice bajo su propio nombre. Aunque la lógica señala que es el productor el responsable, en este caso es

<sup>93</sup> Ley N° 20.920, art. 10 inc. 2 y 3.

<sup>94</sup> *Op. cit.*, art. 10 inc. 1 y art. 33.

<sup>95</sup> JACOBS y SUBRAMANIAN (2011), p. 86.

<sup>96</sup> LINDHVIK (2001), p. 57.

<sup>97</sup> Véase Ley N° 20.920, art. 3 N° 21.

la empresa de *retail* la que está en mejores condiciones para determinar el diseño y materiales del producto, como, asimismo, de la cadena de comercialización y distribución y es, por tanto, la que, para los efectos legales, se considera productor.

La tercera hipótesis considera a las empresas que importen directamente los productos para su uso profesional. Un ejemplo de esta hipótesis es una oficina de servicios que trae sus equipos de computación, pero que en vez de comprarlos al distribuidor autorizado en Chile, prefiere importarlos directamente al fabricante.

### c) En qué consiste la responsabilidad del productor en la ley N° 20.920

Como dijimos en el capítulo anterior, el productor está sujeto a obligaciones financieras, físicas e informativas. Analizaremos que obligaciones reconoce nuestra ley.

En relación con la responsabilidad financiera, el régimen de la responsabilidad extendida del productor en nuestro país se manifiesta principalmente en la obligación contenida en el artículo 9 de la ley. El legislador optó por declarar responsable al productor de los productos prioritarios de organizar y financiar la gestión de los residuos de los productos que comercialicen en el país<sup>98</sup>.

La responsabilidad sobre la gestión de los residuos implica hacerse responsable, entre otras, del manejo de los residuos<sup>99</sup>. Por manejo de residuos debemos entender comprendidas

“todas las acciones operativas a las que se somete un residuo, incluyendo, entre otras, recolección<sup>100</sup>, almacenamiento<sup>101</sup>, transporte, pretratamiento<sup>102</sup> y tratamiento”<sup>103</sup>.

<sup>98</sup> Ley N° 20.920, art. 9 inc. 1.

<sup>99</sup> *Op. cit.*, art. 3 N° 11.

<sup>100</sup> Operación consistente en recoger residuos, incluido su almacenamiento inicial, con el objetivo de transportarlos a una instalación de almacenamiento, una instalación de valorización o de eliminación, según corresponda. La recolección de residuos separados en origen se denomina diferenciada o selectiva. Véase, *op. cit.*, art. 3 N° 24.

<sup>101</sup> Acumulación de residuos en un lugar específico por un tiempo determinado. Véase *op. cit.*, art. 3 N° 1.

<sup>102</sup> Operaciones físicas preparatorias o previas a la valorización o eliminación, tales como separación, desembalaje, corte, trituración, compactación, mezclado, lavado y empaque, entre otros, destinadas a reducir su volumen, facilitar su manipulación o potenciar su valorización. Véase *op. cit.*, art. 3 N° 19.

<sup>103</sup> Operaciones de valorización y eliminación de residuos. Véase *op. cit.*, art. 3 N° 30. A su vez valorización es el conjunto de acciones cuyo objetivo es recuperar un residuo, uno o varios de los materiales que lo componen y, o el poder calorífico de los mismos. La valorización comprende la preparación para la reutilización, el reciclaje y la valorización energética. Véase *op. cit.*, art. 3 N° 30.

De esta forma, nuestra ley hace responsable a un productor por todas las etapas posteriores a las que se somete un producto una vez convertido en residuo, desde la recolección hasta su tratamiento. Analizaremos brevemente cada uno de esos elementos para entender la magnitud de la obligación de la REP.

La responsabilidad financiera se especifica en la letra b) del mismo artículo, toda vez que enuncia que la organización y financiamiento del productor debe recaer sobre la recolección y valorización de los productos prioritarios en todo el territorio nacional<sup>104</sup>. Pese a que la ley fue publicada el día 1 de junio de 2016, esta obligación solo comenzará a regir cuando se dicte el decreto supremo respectivo que establezca metas y otras obligaciones asociadas.

En relación con la responsabilidad física, el productor es responsable de cumplir con las metas y otras obligaciones asociadas en los plazos, proporción y condiciones establecidas en el decreto supremo que fije las metas y otras obligaciones asociadas<sup>105</sup>. Pese a que el productor debe cumplir con financiar el costo de la recolección de todos los productos que comercialice en el país, se fijan metas de cumplimiento de recolección y valorización para que el Ministerio del Medio Ambiente pueda verificar el cumplimiento de la obligación de los productores. Ligada con la anterior, el productor es el responsable en nuestra ley de verificar que la gestión de residuos se haga por gestores de residuos autorizados y registrados<sup>106</sup>.

En relación con la responsabilidad de informar, el productor debe inscribirse en el Registro de Transferencia y Emisiones de Contaminantes (RETC)<sup>107</sup>. Este registro da certeza respecto de quienes son los productores de productos prioritarios y permite que declaren información relevante para el funcionamiento del sistema. Un ejemplo de este deber se concreta en el artículo segundo transitorio, en virtud del cual se obliga a los productores a entregar información de manera anual hasta la entrada en vigencia del respectivo decreto supremo<sup>108</sup>.

<sup>104</sup> Ley N° 20.920, art. 9 b).

<sup>105</sup> *Op. cit.*, art. 9 c).

<sup>106</sup> *Op. cit.*, art. 9 d).

<sup>107</sup> *Op. cit.*, art. 9 a).

<sup>108</sup> La obligación de entrega de información definida en este artículo procede hasta que entren en vigencia los decretos supremos de metas y obligaciones asociadas. La información que deben entregar los productores es la siguiente:

- a) Cantidad de productos prioritarios comercializados en el país durante el año inmediatamente anterior.
- b) Actividades de recolección, valorización y eliminación realizadas en igual periodo y su costo.
- c) Cantidad de residuos recolectados, valorizados y eliminados en dicho lapso.
- d) Indicación de si la gestión para las actividades de recolección y valorización es individual o colectiva.

## 2. Sistemas de gestión

### a) ¿Qué es y qué hacen los sistemas de gestión?

Cuestiones comunes a los sistemas de gestión individual y colectivo

Dependiendo del grado de colaboración entre los productores, ellos pueden cumplir sus obligaciones de manera individual o colectiva. Un productor se hace responsable individualmente, cuando se hace cargo únicamente de sus productos al fin de su vida útil. *A contrario sensu*, lo hace colectivamente cuando los productores (de un mismo grupo de productos) se hacen cargo de manera colectiva de sus productos sin necesidad de distribuir el cumplimiento identificando lo recolectado y valorizado con aquello que cada productor pone en el mercado<sup>109</sup>. De esta forma, a diferencia del sistema individual donde el productor deberá procurar recolectar y valorizar aquellos productos que él mismo pone en el mercado sin que la materialidad de los mismos sea fungible con la de los productos prioritarios de otro productor, en el colectivo se recolecta y valoriza sin atender a lo anterior y, en consecuencia, si se han recolectado más residuos de uno u otro miembro es irrelevante a efectos del cumplimiento de las obligaciones.

Independiente de que los productores cumplan su obligación de manera individual o colectiva, nuestra ley ordena que lo hagan siempre a través de un sistema de gestión<sup>110</sup>. De esta forma, el sistema de gestión es un esquema de cumplimiento de las obligaciones que la REP asigna al productor de productos prioritarios.

Sin importar que el sistema sea individual o colectivo, debe cumplir con las metas de recolección y valorización fijadas por el Ministerio del Medio Ambiente. Debe recolectar residuos de productos prioritarios en una cantidad que le permita cumplir las obligaciones combinadas de cada productor, en el caso de los colectivos o del productor, en el caso del sistema individual<sup>111</sup>.

El sistema de gestión constituye un cambio radical en el manejo de los residuos en Chile. Si bien han sido históricamente los municipios los que en virtud de la obligación privativa de aseo y ornato se han ocupado de la recolección y disposición final de los residuos, especialmente los domiciliarios, los privados han tenido obligaciones menores, vinculadas a la información y manejo adecuado, mas no a la prevención de la generación, ni menos al cumplimiento de metas de recolección y valorización. Lo anterior impacta con fuerza en el territorio municipal, especialmente si de residuos domiciliarios se trata, puesto que sobre ellos la ley ha otorgado al sistema de gestión la responsabilidad de la recolección sustrayéndola de los municipios, como da cuenta la ley señalando:

<sup>109</sup> VAN ROSSEM; TOJO y LINDVHIST (2006), p. 3.

<sup>110</sup> Ley N° 20.920, art. 19.

<sup>111</sup> Véase *op. cit.*, arts 12 y 26 letra e).



“la función privativa de aseo y ornato de las municipalidades no podrá ser invocada para impedir el manejo de residuos de los productos prioritarios por parte de los sistemas de gestión”<sup>112</sup>.

A continuación, analizaremos brevemente las diferencias entre uno y otro sistema.

#### b) El sistema individual de gestión

La responsabilidad individual implica responsabilidades tanto financieras como físicas. La responsabilidad financiera implica el financiamiento del manejo de sus productos luego del fin de vida de los mismos<sup>113</sup>. La responsabilidad física implica que se hace una distinción de los productos en relación con la marca, y que el productor tiene el control de las decisiones del destino de los residuos de sus productos y algún grado de participación en la operación aguas abajo<sup>114</sup>. La responsabilidad física es una manifestación de lo que Lidgren y Skogh han llamado una firma integrada, esto es, cuando una misma empresa controla el proceso de producción, distribución y reciclaje u otra forma de valorización del producto<sup>115</sup>.

La ley define cuáles son las obligaciones que tiene un sistema individual de gestión<sup>116</sup>. Primero, debe celebrar los convenios con gestores de residuos autorizados y registrados para llevar a cabo sus obligaciones de financiar y organizar el manejo de los residuos. Podrán contratar directamente con el gestor de residuos sin que sea necesario hacer un proceso de licitación abierta<sup>117</sup>, a diferencia de lo que ocurre con el sistema de gestión colectivo.

Asimismo, debe entregar los informes de avance o finales sobre el cumplimiento de metas y otras obligaciones asociadas. Dicho informe deberá contener, al menos, información sobre la cantidad de productos prioritarios comercializados por los productores que integren el sistema de gestión, una descripción de las actividades realizadas, el costo de la gestión de los residuos, el cumplimiento de metas de recolección, así como las obligaciones asociadas, si corresponde<sup>118</sup>.

Por último, el sistema de gestión deberá proporcionar al Ministerio y a la Superintendencia toda la información que le sea requerida por estos.

En caso de incumplimiento de las obligaciones de la ley que se asignan al sistema de gestión individual, será este quien es directamente responsable y será sancionable por infracción grave de acuerdo al artículo 39 de la ley.

<sup>112</sup> Ley N° 20.920, art. 30.

<sup>113</sup> ROTTER, CHANCEREL y SCHILL (2001), p. 932.

<sup>114</sup> VAN ROSSEM *et al.* (2006), p. 3.

<sup>115</sup> LIDGREN y SKOGH (1996), pp. 171-172.

<sup>116</sup> Las obligaciones principales del sistema de gestión están contenidas en el artículo 22 de la ley N° 20.920.

<sup>117</sup> Ley N° 20.920, art. 21.

<sup>118</sup> *Op. cit.*, art. 22 c).

Queda fuera de la extensión de este trabajo profundizar en las conveniencias o problemas de adoptar por el sistema de gestión individual. Sin embargo, se puede adelantar que una de las ventajas es que incentiva a los productores a diseñar los productos con materiales que sean más simples y económicos de reciclar<sup>119</sup>. Como el sistema de gestión individual se hace cargo únicamente de sus productos hay un incentivo a hacer un diseño más eficiente. Como contrapartida, el sistema de gestión colectivo genera economías de escala y de densidad y reduce el costo de los participantes, argumentos que explican que sea este el método preferido por los productores para el cumplimiento de sus obligaciones<sup>120</sup>.

### c) El sistema colectivo de gestión

El sistema de gestión colectivo es un mecanismo de cumplimiento que como regla general se compone exclusivamente por productores<sup>121</sup>. En él, un grupo de productores conviene en hacerse cargo de todos sus productos sin importar qué producto es de que productor.

Cada productor que participe de un sistema colectivo de gestión deberá pagar una cuota que permita financiar los costos del sistema de gestión para llevar a cabo sus obligaciones de recolección y valorización. Los criterios para establecer esa cuota serán objetivos y considerarán elementos tales como la cantidad de productos comercializados en el país y la composición o diseño de esos productos<sup>122</sup>. La cuota que cada productor pague al sistema de gestión permitirá pagar diversos costos tales como los de manejo y administración del sistema de gestión, el cumplimiento de las obligaciones de la REP, incluyendo en ellas los convenios con los gestores de residuos y los pagos necesarios para ello, los gastos de publicidad y educación ambiental para concientizar a la población, entre otros.

Las obligaciones del sistema colectivo de gestión son las mismas que las ya señaladas para el sistema individual de gestión, con algunas diferencias. Primero, la ley ordena al sistema colectivo de gestión constituir y mantener vigente fianza, seguro u otra garantía para asegurar el cumplimiento de las metas y otras obligaciones asociadas establecidas en el decreto supremo respectivo<sup>123</sup>. Segundo, en relación con el informe de avance o final que deben entregar los sistemas de gestión, el sistema colectivo deberá, además, indicar la tarifa correspondiente al costo de la gestión de residuos y forma de cálculo<sup>124</sup>.

<sup>119</sup> DEMPSEY *et al.* (2010), p. 13.

<sup>120</sup> OCDE (2016), p. 28.

<sup>121</sup> El Ministerio del Medio Ambiente podrá establecer que otros actores participen distribuidores u otros actores relevantes del sistema de gestión. Véase ley N° 209.20 art. 20 inc. 2. Esto podría, incluso, permitir, como ocurre en el Derecho Comparado, que se integren representantes del Ministerio del Medio Ambiente al directorio del sistema de gestión.

<sup>122</sup> Ley N° 20.920, art. 20, inc. 5.

<sup>123</sup> *Op. cit.*, art. 22 letra a).

<sup>124</sup> *Op. cit.*, art. 22 letra c).

El sistema de gestión colectivo se encuentra más regulado en nuestro sistema que el sistema individual. La razón, aunque no se encuentra explicitada en la ley, es la preocupación del legislador de que el sistema de gestión colectivo opere como una instancia que ponga en riesgo la competencia<sup>125</sup>. Los problemas que pueden presentarse son<sup>126</sup>:

- i) que la obligación de la responsabilidad extendida del productor se utilice como una barrera para impedir que un actor entre al mercado del producto;
- ii) que los productores puedan usar esta instancia de cooperación para coludirse en el mercado del producto;
- iii) que los productores aumenten artificialmente el costo del cumplimiento de las obligaciones de la REP a los consumidores y
- iv) que los productores suscriban contratos con gestores que favorezcan a algunos miembros del sistema colectivo en desmedro de otros.

Para reducir la probabilidad de ocurrencia de dichos escenarios es que la ley toma una serie de resguardos para que el sistema de gestión colectivo no solo no altere las normas de libre competencia sino que cumpla con sus deberes de organizar y financiar la gestión de los residuos. Algunas de esas reglas las veremos a continuación.

El primer resguardo es la naturaleza jurídica del sistema colectivo de gestión. De acuerdo con el artículo 20, el sistema colectivo de gestión debe ser una persona jurídica que no distribuya utilidades entre sus asociados y con fin exclusivo para la gestión de residuos<sup>127</sup>.

Para evitar los riesgos de la competencia asociados a las barreras de entrada es que la ley consagra la obligación de los sistemas colectivos de contener en sus estatutos reglas que garanticen que cualquier productor del producto prioritario se pueda incorporar al sistema de gestión<sup>128</sup>. Para asegurar lo anterior el sistema de gestión deberá presentarlos estatutos al Tribunal de De-

<sup>125</sup> FISCALÍA NACIONAL ECONÓMICA DE CHILE (2011), p. 11. Según el documento, algunas de las prácticas anticompetitivas que pueden ocurrir de la coordinación de los productores son la fijación de precios actuales o futuros de venta o compra, la determinación de condiciones de comercialización, la limitación de volúmenes de producción, la asignación de zonas o cuotas de mercado, la exclusión de competidores, o la afectación del resultado de procesos de licitación.

<sup>126</sup> OCDE (2016), p. 118.

<sup>127</sup> El Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, a través del acuerdo N° 5 el día 14 de marzo de 2017, se pronunció favorablemente sobre el Reglamento de la ley N° 20.920, que establece marco para la gestión de residuos, la responsabilidad extendida del productor y fomento al reciclaje. En dicho reglamento, el artículo 39 señala que los sistemas de gestión colectivo se podrán organizar como sociedades anónimas, sociedades por acciones y sociedades de responsabilidad limitada, que en ellas se acuerde, mediante escritura pública, no distribuir utilidades. También se podrán constituir como asociaciones o corporaciones de Derecho Privado y asociaciones gremiales. Cabe precisar que a la fecha de recepción de este artículo, el reglamento no se encontraba tomado de razón por la Contraloría General de la República.

<sup>128</sup> Ley N° 20.920, art. 20 inc. 4.

fensa de la Libre Competencia para que este emita un informe que declare que las reglas de incorporación de nuevos productores al sistema de gestión, no contienen hechos, actos o convenciones que puedan impedir, restringir o entorpecer la libre competencia, de conformidad a lo señalado por el artículo 26 letra c).

De la misma manera, el legislador ha determinado que el sistema de gestión colectivo debe hacer una licitación abierta para el servicio de manejo de residuos, avanzando, además, a prohibir que los servicios de recolección y valorización se liciten conjuntamente<sup>129</sup>, limitando la duración de los primeros a un máximo de cinco años y estableciendo que en todo caso las bases de licitación deben contar con un informe favorable del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, que verifique que en ellas no existen reglas que impidan, restrinjan o entorpezcan la libre competencia<sup>130</sup>. Así, se pretende evitar que a través de la licitación se prefiera a un actor por sobre otro de manera injustificada.

Las reglas de licitación son una de las diferencias más sustanciales entre el sistema individual de gestión y el sistema colectivo. Mientras que el primero puede contratar directamente, la ley obliga al segundo a realizar una licitación abierta mediante el cual el sistema de gestión colectivo hace un llamado público a los gestores interesados en ofrecer el servicio de manejo de los residuos<sup>131</sup>. Estas bases, al igual que el proceso de incorporación de nuevos productores, deberán ser aprobadas por el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, verificando que en ellas no existen reglas que impidan, restrinjan, o entorpezcan la libre competencia<sup>132</sup>.

#### d) Autorización del sistema de gestión: El plan de gestión

Un elemento de gran relevancia para el funcionamiento de la responsabilidad extendida del productor en nuestro país es el plan de gestión. El plan de gestión es la forma en que los sistemas de gestión dan cumplimiento a las obli-

---

<sup>129</sup> Esta distinción no es trivial y se basa en un criterio económico. Como en Chile no hay suficiente infraestructura de tratamiento para todos los productos prioritarios, no era conveniente fijar un plazo corto de contratos. Debido a la gran inversión necesaria para crear la capacidad instalada de tratamiento se optó por establecer un régimen de contrato flexible para darle seguridad a los inversionistas del retorno de su inversión. De esta forma, los sistemas de gestión podrán suscribir contratos para la valorización de sus residuos por el plazo que estimen conveniente. Véase OCDE (2001), p. 34.

<sup>130</sup> Ley N° 20.920, art. 24, inc. 4.

<sup>131</sup> *Op. cit.*, art. 24, inc. 2. Excepciones a esta regla general lo constituyen los siguientes casos: (a) Cuando el sistema de gestión solicite al Ministerio que lo exceptúe de realizar licitaciones fundadas, como en ausencia de interesados, emergencia, urgencia o imprevisto, véase artículo 24, inc. 5 y (b) Cuando se trate de la contratación de recicladores de base, véase artículo 24, inc. 5.

<sup>132</sup> *Op. cit.*, art. 24, inc. 4.

gaciones del sistema de gestión o, dicho de otra forma, es la hoja de ruta del cumplimiento de las obligaciones de dicho actor.

El plan de gestión no solamente es la puesta en práctica de las obligaciones del sistema de gestión, sino que sirve de requisito para la aprobación del sistema de gestión por parte del Ministerio del Medio Ambiente. Es por eso que el artículo 26 de la ley señala que los sistemas de gestión serán aprobados por el Ministerio, para lo cual deberán presentar un plan de gestión<sup>133</sup>. Aunque el contenido del plan de gestión está expresamente señalado en el artículo 26, nos concentraremos únicamente en tres literales, el d), e) y f).

Sin embargo, es importante señalar que el plan de gestión es la herramienta que tiene el Ministerio, *ex ante*, para verificar si la planificación del sistema de gestión permite el cumplimiento de las metas de recolección y valorización como, asimismo, de las obligaciones asociadas de los productores.

Uno de los contenidos de mayor relevancia es, sin duda, la estimación anual de los productos que los productores comercializan en el país, con la indicación del promedio de vida útil y estimación de los residuos a generar<sup>134</sup>. Esta información contrastada con la información que dichos productores hayan informado al RETC mediante el requerimiento del artículo segundo transitorio servirá al Ministerio para determinar la línea base, es decir, la cantidad total de productos prioritarios colocados en el mercado sobre los cuales se fijara la meta.

De la misma forma, es relevante determinar la estrategia para cumplir las metas y demás obligaciones asociadas<sup>135</sup>. Eso incluye la precisión del sistema de gestión de los mecanismos que optará para recolectar los residuos<sup>136</sup>.

Asimismo, el plan de gestión debe contener el mecanismo de financiamiento de las operaciones de gestión y copia de la garantía<sup>137</sup>. Esto implica que el sistema de gestión estime el costo de operación del sistema, incluyendo los costos de operación del plan en el país y no solamente en aquellas zonas en que es más rentable la recolección, esto de conformidad con los criterios geográficos, demográficos y de conectividad que puede emplear el Ministerio para la fijación de las metas.

### 3. Los gestores de residuos

Los productores se organizan a través de un sistema de gestión, individual o colectivo, el que, a su vez, contrata con un gestor de residuos para el manejo de los residuos derivados de los productos prioritarios. Así, los gestores pueden

<sup>133</sup> Ley N° 20.920, art. 26, inc. 1.

<sup>134</sup> *Op. cit.*, letra d).

<sup>135</sup> *Op. cit.*, letra e).

<sup>136</sup> Los residuos pueden recolectarse a través de recolección domiciliaria, de instalaciones de recepción o almacenamiento, ya sean privadas o municipales, o a través de puntos de recolección en los centros de distribución o comercialización, tal como lo señala el artículo 34 de la ley.

<sup>137</sup> Ley N° 20.920, art. 26, letra f).

ser considerados como el brazo operacional de la REP<sup>138</sup>, ya que son quienes realizan la recolección, almacenamiento, transporte, pretratamiento y tratamiento de los residuos de los productos prioritarios.

Para nuestra ley, los gestores de residuos, son aquellas personas naturales o jurídicas que realizan cualesquiera de las acciones de manejo de residuos y que se encuentran autorizadas y registradas de conformidad con la normativa vigente<sup>139</sup>. ¿Quiénes son los gestores? y ¿qué significa encontrarse autorizado y registrados?, son preguntas que responderemos a continuación.

Aunque la ley no es explícita en señalarlo, se desprende que los gestores de residuos son las empresas de manejo de residuos, las municipalidades y los recicladores de base.

Si bien es cierto que no hay disposiciones especiales para las empresas de manejo de residuos –como si las hay para los recicladores de base y municipalidades– estos actores se rigen por las normas generales contenidas en la ley. Es decir, deben estar registrados y autorizados, como se explicará más adelante, y deben reportar, a través del RETC, el tipo, cantidad, costos, tarifa del servicio, origen, tratamiento y destino de los residuos. Aunque no es un deber, ellos pueden convenir directamente con sistemas individuales de gestión o participar en las licitaciones de un sistema colectivo de gestión para adjudicarse el manejo de los residuos.

Las municipalidades y asociaciones de municipalidades también pueden ser gestores de residuos. La lógica que trasciende a este actor es que este ya cuenta con la capacidad para gestionar los residuos en el ámbito comunal y puede ser un sistema costo efectivo de manejo de residuos<sup>140</sup>. Este actor podrá realizar todas las acciones de manejo que realiza la ley, dejando abierta la posibilidad de que realice, incluso, otras acciones que faciliten la acción implementación de las comunas<sup>141</sup>. No es necesario que la municipalidad ejecute directamente el manejo de los residuos. Pueden ejecutar dichos convenios a través de terceros<sup>142</sup>, es decir, podrá subcontratar a otro gestor de residuos, como una empresa privada o recicladores de base, caso en el cual deberá regirse por las mismas normas que le aplican a un sistema de gestión colectivo que pretende licitar.

Los recicladores de base<sup>143</sup> constituyen una innovación en relación con la integración de un actor que ha sido tradicionalmente ignorado por el Dere-

<sup>138</sup> KUNZ *et al.* (2014), p. 17.

<sup>139</sup> Ley N° 20.920, art. 3 N° 10.

<sup>140</sup> KUNZA (2014), p. 17.

<sup>141</sup> Ley N° 20.920, artículo 25, inc. 1.

<sup>142</sup> *Op. cit.*, artículo 25, inc. 2.

<sup>143</sup> Los recicladores de base fueron conocidos con otros nombres en diferentes épocas: hasta 1900 fueron conocidos como hueseros o traperos, entre 1900 y 1970, como chaterros o botelleros; desde 1971 hasta 1991, como cartoneros; entre 1991 y 2005, como recolectores de base; y desde el año 2005, como recicladores de base. Véase *Historia de la Ley N° 20.920*, segundo trámite constitucional, 15.

cho Comparado. Mientras en otros países de la OCDE han sido considerados como una interferencia al funcionamiento normal del sistema<sup>144</sup> en Chile se ha considerado como actores clave del sistema. Por una parte se ha establecido como principio rector de la ley la inclusión de los recicladores de base en la gestión de los residuos, incluyendo la posibilidad de ser contratado por los sistemas de gestión<sup>145</sup>. Por otra, el reciclador de base goza de ciertos beneficios en la ley: deben recibir gratuitamente las bases de licitación, pueden ser objeto de contratación directa incluso por los sistemas de gestión<sup>146</sup> y constituyen un criterio para la consideración de entrega de fondos en el Fondo para el reciclaje<sup>147</sup>.

Los gestores ya individualizados, por expresa mención de la ley, deben encontrarse autorizados y registrados<sup>148</sup>. La referencia que hace la ley a gestores "autorizados", implica obtener todas las autorizaciones sanitarias y ambientales respectivas.

En relación con las autorizaciones sanitarias, todo gestor deberá contar con una autorización sanitaria expresa, de acuerdo con lo señalado por el DFL N° 1 de 1990, del Ministerio de Salud<sup>149</sup>. En relación con la autorizaciones medioambientales, cuando corresponda, se debe contar con una resolución de calificación ambiental, de acuerdo con lo señalado por el artículo 10 y siguientes de la ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente y el decreto supremo N° 40 de 2012 del Ministerio del Medio Ambiente, que establece el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

La referencia que hace la ley a gestores 'registrados', implica que los gestores deberán registrarse en el Registro de Emisiones de Transferencias y Contaminantes (RETC) del Ministerio del Medio Ambiente<sup>150</sup>.

#### IV. CONCLUSIÓN

La ley N° 20.920 instaura, en nuestro país, la responsabilidad extendida del productor, un instrumento de protección ambiental que busca reducir el impacto ambiental de ciertos productos, denominados por nuestra ley, prioritarios. Este instrumento, compuesto, a su vez, por diversas medidas político-ambientales, hace responsable tanto física como financieramente al productor

<sup>144</sup> OCDE (2001), p. 54.

<sup>145</sup> Ley N° 20.920, artículo 2 letra c).

<sup>146</sup> *Op. cit.*, artículo 24.

<sup>147</sup> *Op. cit.*, art. 31.

<sup>148</sup> *Op. cit.*, art. 3 N° 10.

<sup>149</sup> Véase N°25 del decreto con fuerza de ley N° 1 de 1990, del Ministerio de Salud que Determina Materias que Requieren Autorización Sanitaria Expresa.

<sup>150</sup> Ley N° 20.920, art. 6 y 37.



de dichos productos. En nuestra legislación, esa obligación se traduce en que el productor debe organizar y financiar la gestión de los residuos.

Estas obligaciones implican que un productor de productos prioritarios, en nuestro Derecho, tiene tres grandes obligaciones. Primero, es responsable por todas las etapas posteriores a las que se somete un producto una vez convertido en residuo, desde la recolección hasta su tratamiento. Segundo, es responsable de financiar el manejo de los residuos de sus productos, obligación que se traduce en asumir el costo de recolección y valorización de los productos que pone en el mercado. Y tercero, es responsable de cumplir con las metas de recolección y valorización que imponga el Ministerio del Medio Ambiente.

La responsabilidad extendida del productor para nuestro país constituye un doble cambio de paradigma. Por un lado, importa un cambio desde un modelo productivo y de consumo lineal, donde el residuo generado termina convirtiéndose en un residuo eliminado en un relleno sanitario, a uno circular, donde algunos residuos, o parte de ellos, se consideran materia prima que puede servir para nuevos procesos productivos.

Por otro lado, cambia el régimen de responsabilidad sobre el manejo de los residuos de productos prioritarios, haciendo responsable al productor, y ya no a la municipalidad, del financiamiento y organización del manejo de dichos residuos. Con esto, la Municipalidad mantiene la facultad privativa de aseo y ornato que reconoce su ley orgánica sobre todos los residuos que no provengan de productos prioritarios, no pudiendo impedir el manejo de los residuos por parte de los sistemas de gestión.

La implementación de la ley N° 20.920 marca un cambio de era en el manejo de residuos en Chile, instaurando un modelo público-privado de manejo de los residuos, donde tanto los productores como la municipalidad tienen un papel sobre el manejo de los residuos. No cabe duda que la responsabilidad extendida del productor constituye para Chile un paso gigantesco hacia el desarrollo sostenible, pero es, al mismo tiempo, un enorme desafío el de implementar una ley que no solamente busca un cambio regulatorio, sino que, también, cultural.

## BIBLIOGRAFÍA

ADAPT CHILE (2016): *Antecedentes del manejo y gestión de residuos en Chile* [Fecha de consulta 11 de mayo de 2017]. Disponible en <https://circabc.europa.eu/sd/a/05d21118-7d52-47f9-89bd-1b7c716a1e62/Introduction%252c%20Antecedentes%20del%20Manejo%20y%20Gesti%25c3%25b3n%20de%20Residuos%20en%20Chile.pdf>

ASOCIACIÓN GREMIAL DE INDUSTRIALES DEL PLÁSTICO DE CHILE (2016): *Chile se recicla. Impactos y desafíos de la ley marco para la gestión de residuos, la responsabilidad extendida del productor y el fomento para el reciclaje.*

- ACKERMAN, Frank (2005): "Cost-Effective Recycling" en Clemen RASMUSEN y Dorte VIGSO (editores) *Rethinking the Waste Hierarchy* (Environmental Assessment Institute).
- BALDWIN, Robert; CAVE, Martin y LODGE, Martin (2012): *Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice* (Segunda Edición, Oxford, Oxford university Press).
- BRAATHEN, Nils (2004): "Addressing the Economics of Waste. An Introduction", en ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT: *Addressing the Economics of Waste* (OECD Publishing).
- COMISIÓN NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE (2005): *Política de Gestión Integral de Residuos Sólidos*.
- COMISIÓN NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE (2010): *Primer Reporte del Manejo de Residuos Sólidos en Chile*.
- DAVIS, Gary y WILT, Catherine (1997): *Extended Producer Responsibility: A New Principle for a New Generation of Pollution Prevention*, (Tennessee, University of Tennessee).
- DEMPSEY, Mark *et al.* (2010): *A Review of Practical Approaches to Implementing Individual Producer Responsibility for the WEEE Directive* (INSEAD Social Innovation Center).
- EUROPEAN COMMISSION y DG ENVIRONMENT (2014): *Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR). Final Report*.
- FISCALÍA NACIONAL ECONÓMICA DE CHILE (2011): *Asociaciones Gremiales y Libre Competencia* (Santiago, Material de Promoción N° 2).
- FLECKINGER, Pierre y GLACHANT, Matthieu (2010): "The Organization of Extended Producer Responsibility in Waste Policy with Product Differentiation", en 59 *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. N° 59.
- FULLERTON, Don y RAUB, Amy (2004): "Economic Analysis of Solid Waste Management Policies" en ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) *Addressing the Economics of Waste*.
- GOUVEIA, Nelson y RUSCITTO DO PRADO, Rogerio (2010): "Health Risk in Areas close to Urban Solid Waste Landfill Sites", en *Rev Saúde Pública*, Vol. 44 N° 5.
- JACOBS, Brian y SUBRAMANIAN, Ravi (2011): "Sharing Responsibility for Product Recovery Across the Supply Chain", en *Product and Operations Management*, Vol. 21 N°1.
- KUNZ, Nathan *et al.* (2014): *Extended Producer Responsibility: Stakeholder Concerns and Future Developments* (INSEAD Social Innovation Center).
- LENZEN, Manfred (2017): "Shared Producer and Consumer Responsibility – Theory and Practice", en *Ecological Economics*, Vol 61 N° 27.
- LIDGREN, Karl and SKOGH, Goran (1996): "Extended Producer Responsibility, Recycling Liability, and Guarantee Funds" en *Geneva Papers on Risk and Insurance*, Vol. 21 N° 79.
- LIFSET, Reid (1993): "Take It Back: Extended Producer Responsibility as a Form of Incentive-Based Environmental Policy", en *Journal of Resource Management and Technology*, Vol 21 N° 4.

- LINDHVIK, Thomas (2001): *Extended Producer Responsibility in Cleaner Production: Policy Principle to Promote Environment Improvements of product Systems* (Lund, The International Institute for Industrial Environmental Economics).
- LINDHVIK, Thomas; MANOMAIVIBOOL, Panate y TOJO, Naoko (2008): *La Responsabilidad Extendida del Productor en el Contexto Latinoamericano: La Gestión de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos en Argentina* (International Institute for Industrial Environmental Economics).
- LODGE, Martín; WEGRICH, Kai (2012): *Managing Regulation. Regulatory Analysis, Politics and Policy* (Palgrave Macmillan).
- MANKIW, Gregory (2012): *Principios de Economía* (Sexta Edición, Cengage Learning).
- MARIS, Elizabeth; FROELICH, Daniel; AOUSSAT, Améziane y NAFFRECHOUX, Emmanuel (2014): "From Recycling to Eco-design", en Ernst WORRELL y Markus REUTER (editores): *Handbook of Recycling. State of the Art for Practitioners, Analysts and Scientists*. (Elsevier).
- MASSARUTO, Antonio (2014): "The Long and Winding Road to Resource Efficiency - An Interdisciplinary Perspective on Extended Producer Responsibility", en *Resources, Conservation and Recycling*, Vol. 85 N° 11.
- MAYERS, Kieren (2007): "Strategic, Financial, and Design Implications of Extended Producer Responsibility in Europe. A Producer Case Study", en *Journal of Industrial Ecology*, Vol. 11 N° 3.
- MAYERS, Kieren y BUTTLER, Scott (2013): "A Producer Responsibility Organization Development and Operations. A Case Study", en *Journal of Industrial Ecology*, Vol. 17 N° 2.
- NACIONES UNIDAS (1992): *Conferencia de Río Sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO (OCDE) (2005): *Evaluaciones del Desempeño Ambiental: Chile 2005* (CEPAL, OCDE Publicaciones).
- ORGANIZACIÓN ECONÓMICA PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) Y COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2016): *Evaluaciones del Desempeño Ambiental: Chile 2016* (Publicaciones OECD) p. 25.
- ORGANIZACIÓN ECONÓMICA PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (1992): *The Polluter Pays Principle. OECD Analyses and Recommendations*, (OECD Publishing).
- ORGANIZACIÓN ECONÓMICA PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OECD) (2001): *Extended Producer Responsibility: A Guidance Manual for Governments* (OECD Publishing).
- ORGANIZACIÓN ECONÓMICA PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OECD) (2016): *Extended Producer Responsibility. Updated Guidance for Efficient Waste Management* (OECD Publishing).
- PALMER, Karen and WALLS, Margaret (2002): *The Product Stewardship Movement. Understanding Cost, Effectiveness, and the Role for Policy* (Resources for the Future).

- PARSON, Edward and KRAVITZ, Eric (2013): "Market Instruments for the Sustainability Transition" en *Annual Review of Environment and Resources*, Vol 38.
- PORTER, Richard (2004): "Efficient Targeting of Waste Policies in the Product Chain" en ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), *Addressing the Economics of Waste*.
- ROTTER, Susanne; CHANCEREL, Perrine y SCHILL, Wolf Peter (2001): "Practicalities of Individual Producer Responsibility Under the WEEE Directive: Experiences in Germany" en Sussane ROTTER, Perrine CHANCEREL and Wolf Peter SCHILL" (2001) 29(9) *Waste Management & Research*, Vol. 29 N° 9.
- SACHS, Noah (2006): "Planning Funeral at the Birth: Extended Producer Responsibility in the European Union and the United States", en *Harvard Environmental Law Review*, Vol. 30.
- SALZMAN, James (1997): "Sustainable Consumption and the Law", en *Environmental Law*, Vol. 27.
- TAYLOR, Donald (2000): "Policy Incentives to Minimize Generation of Municipal Solid Waste", en *Waste Management & Reserach*, Vol. 18.
- TUFET-OPI, Enrique (2002): "Life after End of Life: The Replacement of the End of Life Product Legislation by an European Integrated Policy in the EC", en *Journal of Environmental Law*, Vol. 14 N° 1.
- VAN ROSSEM, Chris; TOJO, Naoko y LINDHVIK, Thomas (2006): *Extended Producer Responsibility. An Examination of Its Impact on Innovation and Greening Products* (Greenpeace International).
- VAN ROSSEM, Chris, TOJO, Naoko and LINDVHIST, Thomas (2006): *Lost in Transposition. A Study of the Implementation of Individual Producer Responsibility in the WEEE Directive*, (Greenpeace International).
- VISCUI, Kip; HARRINGTON, Joseph y VERNON, John (2005): *Economics of Regulation and Antitrust* (Cuarta Edición, The MIT Press).
- WALLS, Margaret (2005): "EPR Policiy Goals and Policy Choices: What Does Economics Tell Us?", en ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), *Economic Aspects of Extended Producer Responsibility*.
- WALLS, Margaret (2006): *Extended Producer Responsibility and Product Design, Economic Theory and Selected Case Studies* (Resources for the Future).

### Normas

- Ley N° 18.255 Orgánica Constitucional de Municipalidades.
- Ley N° 20.920 Marco para la Gestión de Residuos, la Responsabilidad Extendida del Productor y Fomento al Reciclaje.
- Decreto N° 2385 de 1996, del Ministerio del Interior, que Fija el Texto Refundido y Sistematizado del Decreto Ley N° 3.603 de 1979 Sobre Rentas Municipales.
- Directiva N° 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo Sobre los Residuos y por la que se Derogan Determinadas Directivas, art. 8.

Ley N° 20.920 Marco para la Gestión de Residuos, la Responsabilidad Extendida del Productor y Fomento al Reciclaje, art. 3 N° 21.

*Historia de la Ley N° 20.920, de fecha 14 de Agosto de 2013, mensaje presidencial*