



UNIVERSIDAD FINIS TERRAE  
FACULTAD DE DERECHO  
ESCUELA DE DERECHO

**ANALISIS DE LA LEY N° 20.920 SOBRE LA GESTIÓN DE  
RESIDUOS, RESPONSABILIDAD EXTENDIDA DEL PRODUCTOR Y  
FOMENTO DEL RECICLAJE**

GUILLERMO MOLINA GALDAMES

Memoria presentada a la Facultad de Derecho de la Universidad Finis Terrae, para  
optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Profesor Guía: María Luisa Baltra Vergara

Santiago, Chile

2017

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	1
CAPÍTULO 1.- GESTIÓN DE RESIDUOS Y RESPONSABILIDAD EXTENDIDA DEL PRODUCTOR EN EL DERECHO COMPARADO: .....	3
1. Preliminar: .....	3
2. España:.....	4
3. Estados Unidos:.....	6
4. Costa Rica:.....	10
CAPÍTULO 2.- LA GESTIÓN DE RESIDUOS EN CHILE: .....	13
1. Preliminar: .....	13
2. Regulación: .....	14
3. Institucionalidad: .....	17
CAPÍTULO 3.-ANÁLISIS CRÍTICO DE LA LEY N° 20.920: .....	22
1. Preliminar: .....	22
2. Concepto de Residuos:.....	23
3. Responsabilidad Extendida del Productor: .....	25
3.1 Concepto:.....	25
3.2 Características: .....	27
3.3 Sistemas de gestión:.....	29
3.4 Mecanismo de apoyo a la REP.....	30
4. Deficiencias de la legislación actual: .....	33
4.1 Críticas doctrinales:.....	33
4.2 Críticas en base al derecho comparado:.....	34
CONCLUSIONES: .....	37
BIBLIOGRAFÍA: .....	39

## LISTA DE ABREVIATURAS:

CPR:	Constitución Política de la República
EPA:	Environmental Protection Agency
LBGMA:	Ley N° 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente
LGR:	Ley N° 20.920 que establece el marco para la gestión de residuos, la responsabilidad extendida del productor y el fomento del reciclaje.
LOCM:	Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades
RCRA:	Resource Conservation and Recovery Act
REP:	Responsabilidad Extendida del Productor

## INTRODUCCIÓN

El Derecho Ambiental en nuestro país, se ha fortalecido en los últimos años, gracias a la dictación de una serie de normas que han robustecido la protección al medio ambiente, lo que ha quedado demostrado, principalmente con la dictación de la Ley N°19.300 de Bases Generales del medio ambiente, y posteriormente con normas sectoriales como la Ley N° 20.600 que creo los Tribunales Ambientales el año 2012 y con la reciente dictación de la Ley N° 20.920 que estableció el marco general para la gestión de residuos en nuestro país, la cual fue publicada en Junio de 2016.

El problema de los residuos es relativamente reciente desde la perspectiva medio ambiental, sin embargo tiene su origen en el nacimiento de las ciudades<sup>1</sup>, pero aquellas sociedad que han alcanzado una industrialización generan una enorme cantidad de residuos, alguno de los cuales pueden ser peligrosos pudiendo generar daños a la salud humana y contaminación ambiental<sup>2</sup>.

En nuestro país, los residuos constituían una de las materias que aún se encontraba pendiente desde la perspectiva medio ambiental, ya que, la legislación nacional sobre la gestión de residuos se encontraba dispersa y abordaba el problema desde otras perspectivas como por ejemplo, la sanitaria.

La publicación de la Ley N° 20.920 (en adelante LGR) en Junio de 2016, constituye un avance sustancial en el tratamiento de uno de los principales problemas medio ambientales, la gestión integral de los residuos, especialmente con la introducción de la figura de la responsabilidad extendida del productor (en adelante (REP)).

---

<sup>1</sup> MARTÍN MATEO, Ramón. Tratado de Derecho Ambiental, Volumen II. Madrid, España. Editorial Trivium. 1992, página 509.

<sup>2</sup> DE LA PIEDRA RAVANAL, Cristhian. Hacia una interpretación sustentable del concepto de residuo. En: Desarrollo Sustentable: Gobernanza y Derecho. Editores: DURÁN, Valentina; MONTENEGRO, Sergio; y MORAGA, Pilar. Santiago, Chile. Editorial Legalpublishing. 2008. Página 357.

El objetivo principal de este trabajo será analizar críticamente los principales aspectos de la LGR en contraste con los modelos adoptados en el derecho comparado, con la finalidad de determinar si la mencionada ley cumple con los estándares internacionales mínimos.

En el derecho comparado la gestión de los residuos cuenta con una larga data, pudiendo observarse diversos modelos y formas de enfrentar el problema de los residuos. Para efectos del presente trabajo se utilizarán tres experiencias provenientes de distintas tradiciones jurídicas, pero que cuentan con una regulación integral de los residuos y han consagrado instituciones como la REP. En primer lugar, se analizará el estado actual de la gestión de residuos en España, país que fue el principal antecedente de nuestra normativa. En segundo lugar, se estudiará la regulación existente en Estados Unidos de Norteamérica, proveniente de la tradición jurídica anglosajona. Finalmente se observará el modelo utilizado por Costa Rica, debido a que es uno de los pocos países en Latinoamérica que cuenta con una regulación integral de los residuos.

En base al estudio del Derecho Comparado y el modelo existente en nuestro país antes de la dictación de la LGR, se analizará los principales avances que consagra la Ley N° 20.920, así como las deficiencias que aún se mantienen en nuestro ordenamiento jurídico.

# **CAPÍTULO 1.- GESTIÓN DE RESIDUOS Y RESPONSABILIDAD EXTENDIDA DEL PRODUCTOR EN EL DERECHO COMPARADO:**

## **1. Preliminar:**

La gestión de residuos en el Derecho Comparado ha sido extensamente desarrollada, especialmente en el ámbito de la Unión Europea, lo cual ha sido replicado rápidamente por países Latinoamericanos y Anglosajones.

Un análisis comparativo de la regulación adoptada por países de distintas tradiciones jurídicas permitirá observar los distintos modelos de gestión de residuos que existen, para ser contrastado en los capítulos siguientes con las instituciones que se han consagrado en nuestro país tras la dictación de la LGR.

Se estudiara el modelo adoptado en España (siendo este país una de las principales influencias de nuestra legislación), Costa Rica, al ser uno de los pocos países en Latinoamérica que cuenta con una legislación que aborda de manera integral el tratamiento de los residuos<sup>3</sup> y por último se estudiara el sistema ocupado en Estados Unidos, de manera de poder analizar el desarrollo que ha tenido en el ámbito del derecho anglosajón.

## **2. España:**

La normativa española en materia de residuos tiene entre sus principales antecedentes a la Ley 42/1975 sobre Desechos y Residuos Sólidos Urbanos, la cual ha sido modificada por sucesivas normas que tienen como punto culmine la dictación de la Ley 22/2011 de Residuos y Suelos Contaminados, norma que se

---

<sup>3</sup> A diferencia de lo que ocurre en países como Argentina, que no ha consagrado la REP en su ordenamiento jurídico (Para más información revisar en: LINDQVIST, Thomas, MANOMAIVIBOOL, Panate, TOJO, Naoko. La Responsabilidad Extendida del Productor en el contexto Latinoamericano, La gestión de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos en Argentina), y Colombia que se enfoca en determinados tipos de residuos, sin contar con una legislación general en la materia y con una REP de aplicación restringida a los residuos electrodomésticos y para un número limitado de productos (<http://www.siac.gov.co/gestionResiduos.html>).

encuentra actualmente vigente y que además fue el modelo principal para la dictación de la Ley N° 20.920<sup>4</sup>. La Ley antes mencionada actualizó el ordenamiento jurídico ambiental español a lo establecido por las normas de la Unión Europea, en especial lo señalado por la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo. Además de las normas Comunitarias y la Ley 22/2011, se debe tener presente las normas emanadas de las comunidades autónomas.

Las principales características del modelo español son:

- a) La legislación española se caracterizaba por ser dispersa y abundante, en donde los residuos se sectorializaban por categorías, por lo que fue necesario dictar una norma de cabecera que diera coherencia a este grupo normativo y cumpla con tres funciones: En primer lugar de orientación, porque contiene los criterios conforme a los cuales deben ser desarrolladas e interpretadas las normas de esta materia; en segundo lugar, preservadora, frente a modificaciones fortuitas; y finalmente economizadora, porque mediante simples referencias a la norma de cabecera se evitan las reiteraciones normativas<sup>5</sup>, esta función en el ámbito de las normas sobre residuos en España la cumple Ley 22/2011<sup>6</sup>.
- b) En España el concepto de residuos que se maneja en el ordenamiento jurídico Español es: *“cualquier sustancia u objeto que su poseedor deseche o tenga la intención o la obligación de desechar”*<sup>7</sup>, que posee una clara inspiración del concepto de residuos incorporado en el artículo letra a) de la Directiva 2008/98/CE<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> Mensaje Presidencial N° 182-361, de 14 de Agosto de 2013.

<sup>5</sup> GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco. Derecho administrativo español, 2ª ed., Pamplona, España. Editorial EUNSA S.A. Ediciones Universidad de Navarra. 1993, página 751.

<sup>6</sup> ALENZA GARCÍA, José Francisco. El nuevo régimen legal de los residuos. En: La nueva ley de residuos y suelos contaminados. Editor: MUYO REDONDO, Blanca. Madrid, España Editorial CIEMAT. 2013. Página 18.

<sup>7</sup> Artículo 3 letra a) Ley 22/2011.

<sup>8</sup> «residuo»: cualquier sustancia u objeto perteneciente a una de las categorías que se recogen en el anexo I y del cual su poseedor se desprenda o del que tenga la intención o la obligación de desprenderse;

- c) Otra característica de la regulación de los residuos, es el establecimiento de una jerarquía que define el orden de prioridad a la hora de gestionarlos, originalmente fue establecida por la Directiva 2008/98/CE y posteriormente incorporada por la Ley 22/2011 al ordenamiento jurídico español<sup>9</sup>. En primer lugar se encuentra la prevención de residuos, en segundo lugar la preparación para la reutilización, para luego pasar al reciclaje, posteriormente se encuentran otros tipos de valorización y en último lugar la eliminación.
- d) La cuarta característica de la Ley 22/2011, es el establecimiento de una nueva clasificación de residuos, en donde se abandonó la tradicional clasificación entre residuos urbanos e industriales y estableciendo las categorías de residuos domésticos, comerciales e industriales<sup>10</sup>.
- e) El sistema español también reconoce la figura de la responsabilidad ampliada del productor que *supone para el productor del producto que, además, de responsabilizarle de la gestión del residuo, le puede obligar a que en el diseño de sus productos que tiendan hacia el uso eficaz de los recursos durante todo su ciclo de vida*<sup>11</sup>. Nuevamente corresponde a una norma introducida por la Directiva 2008/98/CE, que luego es consagrado en el Derecho Interno Español a través del artículo 8 de la Ley 22/2011. Consiste en responsabilizar al productor de la gestión de los residuos que queden después de haber usado tales productos, y el establecimiento de los ecodiseños. Esta figura se divide en dos sistemas los cuales se pueden acoger los productores: el individual y el colectivo.

---

<sup>9</sup> CARRERAS ARROYO, Nely; PEÑA CASTELLOT, José Manuel; RAMOS SUÁREZ, José Luis. La gestión de los residuos domiciliarios en España. Efectos de la nueva ley de residuos. En: La nueva ley de residuos y suelos contaminados. Editor: MUYO REDONDO, Blanca. Madrid, España. Editorial CIEMAT. 2013. Páginas 90-91.

<sup>10</sup> RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel. Ámbito de aplicación de la ley 22/2011, de residuos y suelos contaminados. En: La nueva ley de residuos y suelos contaminados. Editor: MUYO REDONDO, Blanca. Madrid, España. Editorial CIEMAT. 2013. Páginas 36.

<sup>11</sup> SERRANO LOZANO, Rubén. La llamada responsabilidad ampliada del productor, en el nuevo marco jurídico de los residuos encaminados hacia el logro de una sociedad (Europea) del reciclado. En: La nueva ley de residuos y suelos contaminados. Editor: MUYO REDONDO, Blanca. Madrid, España. Editorial CIEMAT. 2013. Página 73.



f) Debido a la estructura administrativa del Estado Español, es necesario distinguir entre las funciones del Estado central, las comunidades autónomas y las administraciones locales. Inicialmente la competencia le pertenece a la administración local o Municipio, cuando la cantidad y complejidad de los residuos superan los esfuerzos de los privados, es por esta razón que desde un comienzo la legislación española reconoció competencia a los Municipios en esta materia hasta el punto de hacer de la recogida y tratamiento de residuos uno de sus servicios más visibles y característicos<sup>12</sup>.

Ante la complejidad técnica en el tratamiento de algunos residuos o la peligrosidad de ellos, muchos Municipios no pueden hacerse cargo de la gestión de aquellos, por lo que esta función fue asumida por los niveles superiores de la organización administrativa española, especialmente por las comunidades autónomas, ante la delegación de facultades por parte del gobierno central<sup>13</sup>.

### **3. Estados Unidos:**

Este país posee escasas normas en materia medio ambiental, desde su Constitución que no aborda directamente la protección ambiental ni menciona la autoridad gubernamental encargada de proteger el medio ambiente<sup>14</sup> hasta la carencia de una ley que regule de manera general la gestión de residuos y el reciclaje<sup>15</sup>.

La principal norma que se ha dictado en Estados Unidos en materia ambiental es la Ley Federal de Conservación y Recuperación de Recursos (RCRA por sus

---

<sup>12</sup> ESTEVE PARDO, José. Derecho del Medio Ambiente. 2º Edición. Madrid, España. Editorial Marcial Pons. 2008. Página 262.

<sup>13</sup> ÍDEM.

<sup>14</sup> CONCHA GÓNGORA, José. Beneficios y costos de políticas públicas ambientales en la gestión de residuos sólidos; Chile y países seleccionados. Santiago de Chile. Editorial CEPAL. 2003. Página 20.

<sup>15</sup> The Environmental Magazine. Why No National Recycling Law in the U.S.? [En línea] 2010 [Fecha de consulta: 05 de Enero 2017] Disponible en: <http://business-ethics.com/2010/11/21/why-no-national-recycling-law-in-the-u-s/>

siglas en ingles) de 1965, cuyo ámbito de aplicación es limitado y considera entre sus objetivos la reducción de la cantidad de residuos que se producen y para esto exige un plan integral de manejo de los residuos peligrosos y respecto de aquellos residuos no peligrosos solo se limita a establecer los requisitos con los que deben contar para su eliminación (lo cual fue extendido a los residuos peligrosos por una enmienda de 1985)<sup>16</sup>. También es necesario mencionar dos leyes que hacen referencia a los residuos: la Ley de Aire Limpio y la Ley de Agua Pura dictadas en 1972, que contienen exigencias específicas para los contaminadores, a través de un sistema de permisos para que los organismos de control (específicamente la EPA) puedan permitir ciertos niveles de descarga en el medio ambiente<sup>17</sup>.

Las principales características de la gestión de residuos en Estados Unidos son:

- a) Al no existir leyes federales que regulen el reciclaje han sido los gobiernos estatales y locales los que han introducido requisitos, establecido metas y prohibido el vertido de materiales reciclables<sup>18</sup>.
- b) Respecto a los órganos estatales con competencia en esta materia, existe la Agencia de Protección Ambiental (EPA en inglés) que entre sus objetivos está el de velar por el cumplimiento de las leyes federales sobre protección del medio ambiente<sup>19</sup>, quien en base a los requerimiento de la RCRA puede establecer las directrices para la eliminación de los residuos sólidos<sup>20</sup>. Esta agencia ejerce la jurisdicción primaria administrativa, que consiste en que otorgada esta facultad a la Agencia, ésta tiene jurisdicción originaria para resolver casos sin que el Poder Ejecutivo pueda ejercer ningún tipo de control, por lo que el control

---

<sup>16</sup> ROBERTS, Jon. A Brief History of Waste Regulation in the United States and Oklahoma. [En línea] 2015 [Fecha de consulta: 10 de Enero de 2017] Disponible en: <http://www.deq.state.ok.us/lpdnew/wastehistory/wastehistory.htm>

<sup>17</sup> SHENKMAN, Ethan. Cumplimiento de la legislación ambiental en los Estados Unidos. En: Cumplimiento de la legislación ambiental y reparación de daños al medio ambiente. Editor: POKLEPOVIC, Iván. Santiago, Chile Editorial: Consejo de Defensa del Estado. 2006. Página 16.

<sup>18</sup> HARMONY. Recycling Laws are Different in Every State [En línea] 2014 [Fecha de consulta: 12 de Enero de 2017] Disponible en: <https://harmony1.com/recycling-laws/>

<sup>19</sup> Environmental Protection Agency. Our Mission and What We Do. [En línea] [Fecha de consulta: 03 de Enero de 2017]. Disponible en: <https://www.epa.gov/aboutepa/our-mission-and-what-we-do>

<sup>20</sup> MILLER, Chaz. States lead the way: Pioneering recycling efforts in the US. [En línea] 2006 [Fecha de consulta: 10 de Enero 2017]. Disponible en: <https://waste-management-world.com/a/states-lead-the-way-pioneering-recycling-efforts-in-the-us>

de la decisión de la Agencia corresponde exclusivamente al Poder Judicial<sup>21</sup>.

- c) La RCRA no señala que se debe entender por residuos de forma general, pero si establece dos categorías de residuos, los sólidos y los peligrosos: Los residuos sólidos corresponden a basura, desperdicio, lodo de una planta de tratamiento de desecho, o de una planta de tratamiento de abastecimiento de agua, o de control de contaminación atmosférica y otras materias desechadas incluyendo sólidos, líquidos, semisólido o material con contenido gaseoso resultante de operaciones en lo industrial, comercial o propaganda, mineras y agrícola, y de actividades de la comunidad, pero no incluye material sólido o disuelto en el alcantarillado, o materiales sólidos o disueltos en flujos de regreso de irrigación o descargas industriales los cuales son fuentes de punto sujetas a permisos bajo sección 402 del Acto Federal de Control de Contaminación de Agua<sup>22</sup>. Por otra parte, los residuos peligrosos corresponden a los desechos sólidos, o la combinación de desechos sólidos, que por causa de su cantidad, concentración, o características físicas, químicas o contagiosas podrían: (A) causar, o contribuir apreciablemente a un aumento en la mortalidad o un aumento en enfermedades e incapacidades serias e irreversibles; o (B) coloca un peligro potencial o substancial presente a la salud humana o al ambiente cuando han sido tratado, almacenado, transportado, o desechado impropriamente<sup>23</sup>.
- d) Otro elemento importante del ordenamiento jurídico ambiental de Estados Unidos, es el reconocimiento de la institución de la responsabilidad extendida del productor, al menos a nivel estatal (por ejemplo, entre 1991 y 2011, más de 70 leyes sobre REP fueron

---

<sup>21</sup> LUCAS GARÍN, Andrea. Nueva institucionalidad ambiental en Chile ¿Un camino hacia la gobernanza ambiental? En: Nuevas perspectivas de Derecho Público. Coord.: NUÑEZ LEIVA, Ignacio. Santiago, Chile. Librotecnia. 2011. Página 631.

<sup>22</sup> Sección 1004 N° 27, Resource Conservation and Recovery Act.

<sup>23</sup> Sección 1004 N° 28, Resource Conservation and Recovery Act.

promulgadas a nivel estatal en los Estados Unidos)<sup>24</sup>. La REP es una herramienta política mediante la cual el productor es responsable de la recolección post-uso, del reciclaje y de la eliminación de sus productos<sup>25</sup>, el objetivo de esta figura es la reducción del impacto ambiental de los residuos, a través de la internación por parte de los fabricantes de los costos del fin de la vida del producto, con el propósito de incentivar el diseño de productos que sean reciclables y tengan menor toxicidad, y además garantizar un financiamiento suficiente y estable para la recolección y reciclado de productos después de su uso<sup>26</sup>.

- e) El proceso para implementar el concepto de responsabilidad extendida del productor contiene tres etapas: En primer lugar, se desarrolla un marco legislativo; en segundo lugar, la legislación se debe traducir en un programa de REP, lo que implica el diseño de un conjunto de reglas operativas detalladas (por ejemplo: mecanismos para financiar las operaciones del plan del productor, supervisar la conformidad legal de cada entidad involucrada, entre otros). La fase final es la ejecución del programa de REP<sup>27</sup>.

A modo de ejemplo, se analizara la implementación de la REP en el Estado de Washington DC, que fue uno de los primeros estados que aplico una ley al respecto. Las principales características de esta regulación son: La recopilación y el reciclaje son financiados completamente por los productores; todos los fabricantes deben estar registrados en el Departamento de Ecología y participar de un plan estándar o alternativamente, operar y financiar su propio plan independiente con aprobación del Departamento de Ecología<sup>28</sup>.

---

<sup>24</sup> MORTON TURNER, Luyi y NUGENT, Leah. Charging up Battery Recycling Policies. Revista Journal of Industrial Ecology. Volumen 20 N° 5. 2015. Página 1.148.

<sup>25</sup> LIFSET, R. Extended producer responsibility as a form of incentive based environmental policy. Journal of Resource Management Technology. Volumen 21. 1993. Página 164.

<sup>26</sup> GUI, Lui; ATASU, Atalay; ERGUM, Özlem; TOKTAY, Beril. Implementing Extended Producer Responsibility Legislation. Journal of Industrial Ecology. Volumen 0 N° 0, 2013. Página 1.

<sup>27</sup> *Ibíd*, página 2.

<sup>28</sup> *Ibíd*, página 3.

#### 4. Costa Rica:

Entre los países Latinoamericanos que poseen una regulación sobre los residuos, Costa Rica es uno de los pocos que cuenta con una ley que aborde esta materia desde una perspectiva integral.

El año 2010 fue dictada la Ley N° 8.839 para la gestión integral de residuos, que armoniza la regulación sobre el tratamiento de los residuos desde una forma más sistemática, atendiendo los temas más generales en esta materia<sup>29</sup>.

Esta ley tiene tres principios fundamentales<sup>30</sup>: En primer lugar, la responsabilidad compartida, consistente en la participación conjunta, coordinada y diferenciada de todos los productores, importadores, distribuidores, consumidores, gestores de residuos, tanto públicos como privados. El segundo principio es la responsabilidad extendida del productor, en la cual los productores o importadores son responsables por el producto durante todo el ciclo de vida de éste, incluyendo las fases posindustrial y de posconsumo. En tercer lugar se encuentra la internalización de costos, en donde la responsabilidad por el manejo integral y sostenible de los residuos, en proporción a la cantidad y calidad de los residuos que genera le corresponde a su generador.

Al igual que en el caso español, las Municipalidades cumplen un rol importante en la gestión de los residuos<sup>31</sup>, siendo las responsables de la gestión integral de los residuos generados en su cantón como lo establece el artículo 7 de la Ley N° 8.839.

El sistema de gestión de residuos adoptado por Costa Rica tiene las siguientes características:

- En primer lugar, establece distintos regímenes de responsabilidad para los productores: El primer régimen es la responsabilidad

---

<sup>29</sup> MATA COTO, Carlos Alberto. El régimen jurídico-administrativo aplicable a la gestión de los residuos en Costa Rica. En: Revista El Foro del Colegio de Abogados de Costa Rica. Editorial Editorama S.A., N° 12, 2012. Página 60.

<sup>30</sup> PACHECO, Silvia. Nueva Ley para la Gestión de Residuos. [EN LÍNEA] 2010 [Fecha de consulta 14 de Enero de 2017]. Disponible en: <http://www.puntojuridico.com/nueva-ley-para-la-gestion-de-residuos/>

<sup>31</sup> MATA COTO, C. Ob. Cit. Página 64.

compartida, ya estudiada anteriormente, también se consagro la responsabilidad extendida del productor cuyo campo de aplicación está limitado por ley, a los residuos de manejo especial<sup>32</sup>. Por otra parte, también se consagra una responsabilidad coercitiva<sup>33</sup> y pecuniaria por los daños que se causen los generadores de residuos peligrosos<sup>34</sup>.

- Concepto amplio de gestión residuos: La Ley N° 8.839 en su artículo 6 utiliza la noción amplia de residuos, conceptualizándolos como: *“material sólido, semisólido, líquido o gas, cuyo generador o poseedor debe o requiere deshacerse de él, y que puede o debe ser valorizado o tratado responsablemente o, en su defecto, ser manejado por sistemas de disposición final adecuados”*.
- Creación de un régimen tributario especial: Desde la década de los noventa del siglo XX, se empezaron a dar las primeras pautas para los tributos ecológicos incorporando al sistema fiscal elementos medioambientales y suprimiéndose estructuras tributarias que producían efectos negativos en el medio ambiente<sup>35</sup>, en Costa Rica el artículo 8 de la Ley N° 8.839 establece que una de las funciones que deben realizar las Municipalidades en esta materia es la fijación de las tasas para los servicios de manejo de residuos que incluyan los costos para realizar una gestión integral de estos, autorizando el establecimiento de tasas diferenciadas, según el tipo y la cantidad de residuos a aquellos que separen en la fuente, u otra forma de incentivo fiscal para el generador o el gestor, que contribuya en el

---

<sup>32</sup> Artículo 5 letra b), Ley N° 8.839: “Los productores o importadores tienen la responsabilidad del producto durante todo el ciclo de vida de este, incluyendo las fases posindustrial y posconsumo. Para efectos de esta Ley, este principio se aplicará únicamente a los residuos de manejo especial.”

<sup>33</sup> MATA COTO, C. Ob. Cit. Página 67.

<sup>34</sup> Artículo 43, Ley N° 8.839: “Las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que generen residuos peligrosos tienen la responsabilidad por los daños que esos residuos ocasionen a la vida, la salud, el ambiente o los derechos de terceros, durante todo el ciclo de vida de dichos residuos.”

<sup>35</sup> LÓPEZ-GUZMÁN G., T. J.; F. Lara de Vicente y Á. Gómez P. “Medio ambiente y reforma fiscal: una propuesta autonómica”, Revista Interdisciplinaria de Gestión Ambiental N° 73, 2005. Página 32.

cantón a la gestión integral de los residuos. Sin embargo, esta norma aun no logra ser un aporte en lo que se refiere a la imposición de tributos para una mejor consecución de los objetivos medioambientales en la regulación de los residuos<sup>36</sup>.

- Establece expresamente cuales son las funciones que les corresponden a las Municipalidades: El artículo 8 de la ley N° 8.839 establece cuáles son concretamente las responsabilidades de la Municipalidad en materia de gestión integral de residuos, siendo su principal atribución la operación del sistema de gestión integral de residuos<sup>37</sup>.
- Finalmente se consagra un régimen de responsabilidad Administrativa: El Título IV, Capítulo I de la ley antes mencionada, establece una serie de infracciones administrativa en materia de residuos<sup>38</sup>, sancionadas con multas. Además establece la obligación de indemnizar y reparar el daño ambiental que produjo con su conducta el responsable, lo cual puede ser incluso más importante desde el punto de vista ambiental y más significativo desde el punto de vista económico que la imposición de la multa<sup>39</sup>. Estas sanciones se tramitan por una vía única a través de un proceso sancionatorio administrativo ante el Tribunal Ambiental Administrativo de Costa Rica<sup>40</sup>

---

<sup>36</sup> MATA COTO, C. Ob. Cit. Página 69.

<sup>37</sup> Programa Competitividad y Medio Ambiente (CYMA). Ley para la Gestión Integral de Residuos No. 8839 del 13 de julio de 2010 (Anotada, concordada y comentada). Editorial Masterlitho S.A., 2012. Página 18.

<sup>38</sup> MATA COTO, C. Ob. Cit. Página 67.

<sup>39</sup> Programa Competitividad y Medio Ambiente (CYMA). Ob. Cit. Página 54.

<sup>40</sup> MARTÍNEZ BLANCO, Adrián y ZÚÑIGA ZAMORA, Marcela. Análisis de la estructura jurídica de la Gestión Integral de Residuos Sólidos y sus implicaciones sociales. Trabajo final de graduación para optar por el grado de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica. 2012. Página 237

## CAPÍTULO 2.- LA GESTIÓN DE RESIDUOS EN CHILE:

### 1. Preliminar:

Luego de haber revisado los principales elementos de los modelos de gestión de residuos del Derecho Comparado pasaremos a analizar las principales características del modelo adoptado por nuestro país.

La regulación de los residuos en nuestro país, antes de la dictación de la Ley N° 20.920, se caracterizaba principalmente por su dispersión y por carecer de una mirada medio ambiental que le diera unidad al sistema de gestión de residuos. Incluso la ley marco en materia medio ambiental en nuestro país, la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente (LBGMA) no abordaba este tema, como ya lo señalaba la Comisión Nacional del Medio Ambiente el año 2005: *“La Ley de Bases Generales del Medio Ambiente, no aborda el tema de los residuos de manera específica, por ello, adquiere fuerza y sentido evaluar la necesidad de contar con una Ley General de Residuos que se articule con la Ley de Medio Ambiente.”*<sup>41</sup>.

Las críticas que se hacían al modelo de gestión de residuos en nuestro país no solo iban hacían referencia a la falta de instrumentos legislativos que regulen los residuos desde una perspectiva medio ambiental, sino que también era posible constatar que nuestro país carecía de una institución con competencias específicas sobre el manejo de residuos sólidos tanto desde la perspectiva medio ambiental como sanitaria<sup>42</sup>. Incluso la gestión de las Municipalidades en el tratamiento de los residuos domiciliarios era seriamente cuestionada, debido a la ineficiencia técnica y la delegación de esta tarea<sup>43</sup>.

### 2. Regulación:

---

<sup>41</sup> Comisión Nacional de Medio Ambiente. Política de Gestión Integral de Residuos Sólidos. [En línea] 2005 Página 23 [Fecha de consulta: 09 de Enero de 2017] Disponible en: [http://www.sinia.cl/1292/articles-26270\\_pol\\_rsd](http://www.sinia.cl/1292/articles-26270_pol_rsd).

<sup>42</sup> *Ibíd.*, página 19.

<sup>43</sup> *Ídem.*



El fundamento constitucional de las normas que regulan la gestión de los residuos descansa en el artículo 19 N° 8 de la Constitución Política de la República (CPR), que consagra el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. El término libre de contaminación es el que se vincula con la gestión de residuos, ya que, contaminación puede ser definido como: *“alterar nocivamente una sustancia u organismo por efecto de residuos procedentes de la actividad humana o por la presencia de determinados gérmenes microbianos”*<sup>44</sup>. Como se puede observar este derecho se ve afectado por la manera en que la sociedad interactúa con los residuos<sup>45</sup>, en este mismo orden de ideas los Tribunales de Justicia de nuestro país han señalado: *“Que la instalación de plantas de residuos sólidos de origen domiciliario, rellenos sanitarios y sistema de tratamientos y disposición de residuos industriales líquidos o sólidos, es una actividad económica, que, por sí misma, no es contraria a la moral, al orden público o la seguridad nacional; pero sí puede provocar contaminación del medio ambiente, lo que vulneraría el derecho garantizado por el artículo 19 N° 8 de la Carta Fundamental”*<sup>46</sup>.

A nivel legal, antes de la dictación de la LGR existía un marco normativo que se caracteriza por ser disperso y con un marcado carácter sanitario<sup>47</sup>, cuyas principales falencias eran la existencia de una definición parcial de residuos aplicable solo a materias específicas<sup>48</sup>, la gran dispersión, incoherencia y vacíos normativos que existían debido a una deficiente técnica legislativa<sup>49</sup> y la ausencia de una regulación que abordara la responsabilidad extendida del productor. Entre las leyes que componían este marco normativo destacan:

---

<sup>44</sup> Diccionario Enciclopédico Larousse. Editorial Planeta S. A. 1982. Pág. 588.

<sup>45</sup> URQUIZAR GANIN, Marjorie. Resguardo del derecho ambiental frente a los procedimientos de tratamientos de residuos y reciclaje. Tesis para optar al grado de licenciado en ciencias jurídicas. 2013. Universidad Andrés Bello. Página 9.

<sup>46</sup> “Emeres Limitada con Municipalidad de Til-Til y Su Concejo Comunal”, Revista de Derecho y Jurisprudencia, Sec. V XCIII Pág. 84; Corte de Apelaciones de Santiago 24 De Noviembre 1995 Considerando 7°.

<sup>47</sup> URQUIZAR GANIN. Ob. Cit., página 17.

<sup>48</sup> DE LA PIEDRA RAVANAL, C. Ob. Cit., página 360.

<sup>49</sup> KRAUSE LEYTON, Maximiliano. Criterios para la regulación de la gestión de residuos peligrosos. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile. 2003. Página 22.

a) Código Sanitario: establece la obligación de las municipalidades de recolectar, transportar y eliminar por métodos adecuados las basuras, residuos y desperdicios que se depositen o produzcan en la vía urbana (artículo 11 letra b). Por su parte, en el párrafo III del Título II (artículos 78 a 81) se refiere a los “desperdicios y basuras”; en él se establecen las autorizaciones sanitarias de distintas instalaciones de manejo de residuos.

b) Ley N° 18.695, Orgánica de Municipalidades (LOCM): Determina que las municipalidades son los órganos encargados de labores relacionadas con la salud pública y la protección del medio ambiente en la comuna, especialmente la función de aseo y ornato y el servicio de recolección de basura<sup>50</sup> (Artículo 3 letra f).

c) Decreto supremo N° 685/1992 en que Chile ratifica el Convenio de Basilea: regula el movimiento transfronterizo los mismos, particularmente su disposición.

d) Ley N° 19.300: exige evaluación ambiental a ciertos proyectos vinculados al manejo de residuos (artículo 10 letras i, ñ y o). Asimismo, esta ley establece como función del Ministerio del Medio Ambiente proponer políticas y formular normas, planes y programas en materias de residuos (artículo 70 letra g).

e) Decreto supremo N° 594/2000 del MINSAL: establece condiciones sanitarias y ambientales básicas en los lugares de trabajo.

f) Decreto supremo N° 148/2004 del MINSAL: establece el Reglamento Sanitario sobre el Manejo de Residuos Peligrosos.

g) Decreto supremo N° 189/2008 del MINSAL: regula condiciones sanitarias y de seguridad básicas en los rellenos sanitarios.

h) Decreto supremo N° 2/2010 del MINSAL: regula la autorización de movimientos transfronterizos de residuos peligrosos consistentes en baterías de plomo usadas.

---

<sup>50</sup> ALARCÓN ESPINOZA, Kreuz. Gestión y tratamiento jurídico de los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, en el contexto de la regulación genérica de los residuos sólidos en Chile. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile. 2012. Página 44.

Este panorama cambio con la dictación de la Ley N° 20.920 que consagro por primera vez en nuestro país un sistema de gestión integral de los residuos, así como un sistema de responsabilidad extendida del productor. Sin embargo, las normas antes mencionadas no fueron derogadas por lo que aún existe una dispersión normativa en donde la LGR viene a tomar un rol de ley de cabecera al igual como sucede en el modelo español como ya se estudió.

Si bien el modelo de gestión de residuos en nuestro país ha corregido varios problemas que persistían en la legislación antes de la dictación de la LGR, no han sido solucionados todos ni tampoco han sido recogidas todas las recomendaciones emanadas de los organismos públicos como lo fue la CONAMA o la OCDE que han señalado al respecto que: Deben ser derogadas expresamente aquellas disposiciones que no tienen aplicación práctica o han quedado derogados de manera tácita<sup>51</sup>, respecto a los vertidos urbanos e industriales de residuos líquidos no tratados se debe regular su tratamiento eficaz, el fortalecimiento de su fiscalización y las normas relacionadas, también se debe fortalecer el manejo de residuos de sustancias químicas y peligrosas con arreglo a los tratados internacionales, en especial el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes, el Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional<sup>52</sup>.

### **3. Institucionalidad:**

El marco institucional implica relacionar los tipos de residuos con los organismos competentes en base a las funciones que les otorgan los cuerpos normativos,

---

<sup>51</sup> PLUMER BODIN, Marie. Programa de armonización y sistematización de la normativa ambiental chilena: 1a. etapa. Comisión Nacional del Medio Ambiente. Santiago, Chile. 2001. Página 259.

<sup>52</sup> OCDE. Evaluación del desempeño ambiental: Chile. [En línea] 2016. Página 54. [Fecha de consulta 20 de Enero]. Disponible en: <http://portal.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2016/07/Evaluacion-desempeno-Chile-WEBV2.pdf>

poniendo énfasis en el estudio de las facultades de regulación, fiscalización y sanción.

Para efectos de este trabajo se entenderá que las facultades de regulación consisten en *la posibilidad que tiene la Administración de dictar normas, las que van a restringir la esfera jurídica de los particulares*<sup>53</sup>, por su parte las facultades de sanción consisten en el poder que tiene la Administración para imponer sanciones a un administrado, cuando ha realizado una conducta que es constitutiva de una infracción al ordenamiento jurídico<sup>54</sup>, finalmente la fiscalización es *la actividad material de la Administración del Estado, que implica intervenir en la esfera privada de los particulares, de manera de constatar el cumplimiento de requisitos y condiciones impuestas para el ejercicio de un derecho*<sup>55</sup>.

Existe una tendencia en el Derecho Comparado de concentrar las facultades de fiscalización y sanción en órganos con competencia exclusivamente ambiental<sup>56</sup>, como la EPA en Estados Unidos.

En nuestro país, la organización administrativa ambiental recae en múltiples organismos públicos descentralizados y desconcentrados, estas técnicas han sido incorporadas en la LBGMA y con la dictación de la Ley N° 20.417 (que creo los Tribunales Ambientales), la Administración Ambiental ha quedado configurada mediante múltiples órganos, los cuales poseen naturalezas jurídicas diversas<sup>57</sup>.

Debido a que en nuestro país existe un sistema unitario de organización del Estado, se exacerba el modelo piramidal de organización administrativa en donde existe una administración central y una pequeña parte descentralizada, generalmente dejada en manos de los Municipios<sup>58</sup>. Esto se ve replicado en la

---

<sup>53</sup> BERMÚDEZ SOTO, Jorge. Derecho Administrativo General. 3° Edición. Editorial Legalpublishing. 2014. Página 322.

<sup>54</sup> BERMÚDEZ SOTO, J (1998). Elementos para definir las sanciones administrativas. En: Revista Chilena de Derecho de la Universidad Católica de Chile, número especial, Santiago. Página 323

<sup>55</sup> BERMÚDEZ SOTO, Jorge. Ob. Cit. Página 323.

<sup>56</sup> KRAUSE LEYTON. Maximiliano. Ob. Cit., página 161.

<sup>57</sup> BERMÚDEZ SOTO, Jorge, Fundamentos de Derecho Ambiental. 2° Edición. Ediciones Universitarias de Valparaíso. 2014. Página 81.

<sup>58</sup> LUCAS GARÍN, A. Ob., Cit. Página 631.

forma que se ha organizado la institucionalidad medio ambiental, especialmente en materia de residuos.

La institucionalidad ambiental en materia de gestión de residuos no presenta diferencias con el panorama general antes descrito, por lo que pasaremos a analizar cada uno de los órganos que tiene competencia en esta materia y que en conjunto conforman la institucionalidad ambiental de los residuos:

- a) En primer lugar se encuentran las Municipalidades: Estas tienen potestades en las etapas iniciales del manejo de los residuos sólidos, especialmente en lo relativo al aseo y a la limpieza diaria; pero además las municipalidades tienen la muy importante responsabilidad de la gestión de los residuos sólidos a nivel comunal<sup>59</sup>. Sus facultades en esta materia se desprenden de los artículo 3 letra f) y 4 letra b) que consagran las funciones de aseo y ornado, además de la salud pública y la protección del medio ambiente, respectivamente.

Los Municipios poseen facultades de regulación las cuales han sido denominadas por la doctrina como potestades reglamentarias<sup>60</sup> y consisten en la posibilidad de dictar normas generales y obligatorias denominadas ordenanzas, en virtud de lo que señala el artículo 12 de la LOCM. En base a esta prerrogativa han sido dictadas diversas ordenanzas en nuestro país que tienen como objetivo regular la gestión de los residuos sólidos<sup>61</sup>.

Respecto a la función de fiscalización, el artículo 5 de la LOCM lo consagra expresamente en materia ambiental: *“Sin perjuicio de las funciones y atribuciones de otros organismos públicos, las*

---

<sup>59</sup> KRAUSE LEYTON, Maximiliano. Ob. Cit., página 162.

<sup>60</sup> FERNÁNDEZ RICHARD, José. Derecho Municipal Chileno. Editorial Jurídica de Chile. 2007. Santiago, Chile. Página 45.

<sup>61</sup> Ejemplo de esto son las ordenanzas dictadas por la Municipalidad de La Florida: <http://www.laflorida.cl/web/wp-content/uploads/2010/06/ORDENANZA-N%C2%BA6-SOBRE-ASEO-Y-EXTRACCION-DE-BASURA.pdf>. Y por el Municipio de Quilicura: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=266200>.

*municipalidades podrán colaborar en la fiscalización y en el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes a la protección del medio ambiente, dentro de los límites comunales.”*

Por su parte, la facultad para imponer sanciones que consiste en *señalar en la respectiva ordenanza la sanción que corresponderá a quienes infrinjan sus normas*<sup>62</sup> y está consagrada en el artículo 12 antes mencionado, por lo que es posible concluir que los Municipios cuentan con atribuciones para sancionar las faltas a las ordenanzas municipales que regulen la gestión de residuos.

La LGR incorporo nuevas atribuciones para los Municipios, las cuales no difieren de las clásicas facultades que poseía en materia de residuos sólidos domiciliarios. Por ejemplo, el artículo 5 de la LGR establece que los generadores de residuos podrán entregar los residuos sólidos domiciliarios a las Municipalidades. También el artículo 23 de la misma ley faculta a las Municipalidades para autorizar el uso de los bienes nacionales de uso público para establecimiento y operación de instalaciones de recepción y almacenamiento de residuos. Pero sin lugar a duda el artículo más relevante de la LGR es el artículo 30 que establece expresamente las facultades que le son otorgadas a las Municipalidades en materia de gestión de residuos, dentro de las que destacan: la posibilidad de celebrar convenios con sistemas de gestión y recicladores de base, la obligación de incorporar en sus ordenanzas municipales la obligación de separar los residuos en origen y fomentar el reciclaje, cuando así lo determine un decreto supremo que establecerá las metas y otras obligaciones asociadas, también pueden promover la educación ambiental en torno a la prevención de la generación de residuos y su valorización, y además podrán diseñar e implementar medidas de prevención en la generación de residuos.

---

<sup>62</sup> FERNÁNDEZ RICHARD, José. Ob. Cit. Página 47.

- b) Servicios de Salud: Tiene jurisdicción en todas las etapas del manejo de los residuos sólidos, a saber: En la generación y almacenamiento; en la fiscalización; posee además potestad sancionadora de aplicación general; en la recolección y transporte; y en el tratamiento y disposición final.<sup>63</sup>

Respectos de los residuos líquidos el Código Sanitario le entrega atribuciones para aprobar o rechazar proyectos de obras públicas o privadas de aguas servidas y residuos industriales y mineros (artículo 71 letra b). También posee facultades de fiscalización sanitaria y sanción respecto de plantas depuradoras de aguas servidas y de residuos industriales o mineros (artículo 72).

- c) La Comisión Chilena de Energía Nuclear (CCHEN): de acuerdo con lo dispuesto en la Ley N° 16.319, colabora con el Ministerio de Salud, en la prevención de los riesgos inherentes a la utilización de la energía atómica, especialmente en los aspectos de contaminación ambiental, contaminación de los alimentos y del aire.
- d) Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (DIRECTEMAR): De acuerdo con la Ley de navegación, la DIRECTEMAR es la autoridad encargada de hacer cumplir, dentro de la jurisdicción nacional, las obligaciones y prohibiciones establecidas en el Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos. También es la autoridad encargada de hacer cumplir en el territorio de la República y en las aguas sometidas a la jurisdicción nacional, la prohibición de vertimientos y las medidas preventivas que se establecen en el Convenio sobre Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias.

---

<sup>63</sup> KRAUSE LEYTON. Maximiliano. Ob. Cit., página 162.

e) Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS): Es el organismo encargado de ejercer el control de los residuos industriales líquidos (artículo 2 Ley N° 18.902). Fiscaliza las exigencias dispuestas al sector industrial por las normas de emisión que regulan las descargas a cursos de aguas superficiales y subterráneas. Respecto de la norma que regula la descarga de residuos industriales líquidos en redes de alcantarillado, son las propias concesionarias de servicios sanitarios los responsables de fiscalizar el cumplimiento de dicha norma. No obstante la superintendencia mantiene la supervigilancia tanto de esa acción de fiscalización como del cumplimiento de la normativa.

La SISS también está tiene la facultad de aplicar sanciones a los establecimientos que descarguen residuos líquidos industriales en contravención al ordenamiento jurídico sanitario.

f) Ministerio del Medio Ambiente: La LGR le ha otorgado importantes facultades normativas, en virtud de la cual puede dictar decretos sobre instrumentos destinados a prevenir la gestión de residuos (artículo 4 LGR), también a través de un decreto puede ampliar la responsabilidad extendida del productor a productos no prioritarios (artículo 10 LGR). Por otra parte, la LGR, también consagra la facultad de interpretación administrativa, por medio de la cual el Ministerio puede interpretar las disposiciones contenidas en los decretos supremos que establezcan metas y otras obligaciones asociadas (artículo 18 LGR). Además, este Ministerio debe autorizar el funcionamiento de los sistemas de gestión (artículo 28).

g) Superintendencia del Medio Ambiente: Posee facultades fiscalizadoras respecto de las disposiciones de la LGR (artículo 4 y 38 LGR) y además en caso de incumplimiento puede aplicar sanciones previo procedimiento administrativo sancionatorio (artículo 39 LGR).



## CAPÍTULO 3.-ANÁLISIS CRÍTICO DE LA LEY N° 20.920.

### 1. Preliminar:

Luego de tres años de discusión entró en vigencia en Junio de 2016 la Ley N° 20.920 que establece el marco para la gestión de residuos, la responsabilidad extendida del productor y el fomento del reciclaje. Esta ley cambio radicalmente el panorama de la gestión de residuos en nuestro país, especialmente con la incorporación de la figura de la responsabilidad extendida del productor en el ordenamiento jurídico nacional.

El pilar fundamental de esta ley el principio “el contamina paga”, en virtud de la cual se establece que el generador de residuos es responsable de ellos hasta su valorización (reutilización, reciclaje o valoración energética) o eliminación.<sup>64</sup>

La LGR persigue dos objetivos principales, en primer lugar, promueve el diseño de productos que procuren el aumento de su vida útil y potencial de valorización y, en segundo lugar, incentivar la reutilización y valorización de productos al final de su vida útil. Ello permite internalizar las externalidades ambientales propias de los residuos (contaminación suelo y aguas, olores, emisiones, vectores), disminuir la disposición final de residuos, con ello aumentar la vida útil de los rellenos sanitarios, y formalizar el mercado de reciclaje existente en el país<sup>65</sup>.

En este capítulo se analizara los principales elementos de la LGR, poniendo énfasis en el concepto de residuos consagrado por dicha ley, así como en la responsabilidad extendida del productor. Además se contrastaran dichos elementos con los modelos adoptados en el Derecho Comparado con la finalidad

---

<sup>64</sup> HIRSH, Daniela y LÓPEZ, Daniel. Análisis de la Ley Marco para la Gestión de Residuos, la Responsabilidad Extendida del Productor y Fomento al Reciclaje. [En línea] 2016 [Fecha de consulta: 30 de Enero de 2017] Disponible en: <http://www.az.cl/az-alert-l-analisis-de-la-ley-marco-para-la-gestion-de-residuos-la-responsabilidad-extendida-del-productor-y-fomento-al-reciclaje/>

<sup>65</sup> Mensaje Presidencial N° 182-361, de 14 de Agosto de 2013.

de develar los avances y las deficiencias del modelo actual de gestión de residuos de nuestro país.

## 2. Concepto de Residuos:

Uno de los principales avances de la LGR es la consagración de un concepto integral de residuos, que supera las visiones sectoriales que tenía la legislación nacional. El artículo 3 N° 25 LGR define a los residuos como: *“Sustancia u objeto que su generador desecha o tiene la intención u obligación de desechar de acuerdo a la normativa vigente.”*

El primer elemento del concepto de residuo es la sustancia u objeto. Sustancia puede ser definido como: *“Materia caracterizada por un conjunto específico y estable de propiedades”*<sup>66</sup> por su parte objeto puede ser definido como: *“cosa”*<sup>67</sup>, en ambos casos no encontramos ante un elemento amplio en el cual cabe cualquier cosa o materia posible de ser reutilizada o eliminada.

El segundo elemento de la definición es la acción de desechar, que proviene de la propia voluntad del generador o de una obligación legal. Desechar consiste en: *“Dejar de usar una cosa por resultar esta inútil”*<sup>68</sup>.

Es posible señalar que el concepto acuñado por la LGR, es amplio por lo cual se encuentra comprendidos en él, todas las clases de residuos reconocidas por la doctrina y la legislación nacional. Sin embargo, debido a la amplitud y la vaguedad del concepto antes señalado, es necesario recurrir a criterios objetivos y subjetivos que permitan delimitar que sustancias van a ser consideradas como residuos. Los criterios objetivos encontramos consideraciones de carácter técnico,

---

<sup>66</sup> Real Academia Española [En línea] Diccionario de la Lengua Española [Fecha de consulta: 28 de Enero 2017] Disponible en: <http://dle.rae.es/?id=Yplehqm>

<sup>67</sup> Ídem.

<sup>68</sup> OXFORD LIVING DICTIONARIES. [En Línea] [Fecha de consulta: 28 de Enero 2017] Disponible en: <https://es.oxforddictionaries.com/definicion/desechar>

económico y ambiental<sup>69</sup>, en cambio el criterio subjetivo atiende a dos circunstancias: la intencionalidad de la generación y el propósito del abandono<sup>70</sup>.

El primer criterio objetivo son las consideraciones técnicas, que establecen que será residuo todo objeto resultante de una actividad económica, que no constituye una materia prima o insumo. También existen criterios de orden económicos, a través de los cuales se considera como residuos a aquellas sustancias cuyos costos de aprovechamiento son superiores a los beneficios. Las consideraciones ambientales por su parte, aluden a que una sustancia puede considerarse como residuo cuando, si al tener contacto con un componente del medio ambiente puede generar un perjuicio, riesgo o daño a la salud de las personas o a alguno de los componentes del medio ambiente<sup>71</sup>.

Los criterios subjetivos atienden en primer lugar a la intencionalidad en la generación del residuo, en virtud del cual, si el generador abandona o eliminar un objeto<sup>72</sup> por una vía distinta a la enajenación. Por otro lado, se puede utilizar como criterio subjetivo el propósito del abandono, en donde se considera como residuo a aquellas sustancias cuya generación no ha sido deseada en un determinado proceso<sup>73</sup>.

El concepto utilizado en la LGR tiene una clara influencia de la legislación Española, que en el artículo 3 letra a) de la Ley 22/2011 se define a los residuos como: “cualquier sustancia u objeto que su poseedor deseché o tenga la intención o la obligación de desechar”, además es una definición más simple que la utilizada por la legislación costarricense, al poner mayor énfasis en los elementos subjetivos del concepto de residuos.

Lamentablemente esta ley perdió la oportunidad de sistematizar los distintos tipos de residuos que existen. La LGR hace una escueta referencia a los residuos

---

<sup>69</sup> KRAUSE LEYTON, M. Ob. Cit., página 8.

<sup>70</sup> Ídem.

<sup>71</sup> Ídem.

<sup>72</sup> REHBINDER, Eckard. La regulación del manejo de desechos en Alemania. Santiago, Chile. CEPAL. 1995, página 3.

<sup>73</sup> KRAUSE LEYTON, M. Ob. Cit., página 10.

peligrosos y domiciliarios, sin determinar en qué consisten. A nivel doctrinal, se establece la siguiente clasificación de residuos: en primer lugar se debe distinguir entre residuos domiciliarios y aquellos de origen industrial. Los primeros a su vez se dividen en rurales y urbanos, los que a su vez también pueden ser líquidos o sólidos. Por su parte los residuos industriales se pueden dividir en líquidos y sólidos. Una segunda clasificación distingue entre residuos peligrosos y no peligrosos. Además existen ciertos residuos, que por sus particularidades deben ser tratados de forma independiente, como lo son los hospitalarios<sup>74</sup>.

### **3. Responsabilidad Extendida del Productor:**

Una de las principales innovaciones de la LGR es la consagración del régimen de Responsabilidad Extendida del Productor.

#### **3.1 Concepto:**

El concepto de REP fue elaborado originalmente por un especialista sueco en gestión ambiental, Thomas Lindqvist, el año 1990 en el informe *Models for extended producer responsibility*<sup>75</sup>, quien posteriormente revisa su concepto y define la REP como un principio ambiental: *“Se trata de un principio político para promover mejoras ambientales para ciclos de vida completos de los sistemas de los productos al extender las responsabilidades de los fabricantes del producto a varias fases del ciclo total de su vida útil, y especialmente a su recuperación, reciclaje y disposición final. Un principio político es la base para elegir la combinación de instrumentos normativos a ser implementados en cada caso en*

---

<sup>74</sup> HERVÉ, Dominique y PÉREZ, Raimundo. (Coordinadores). Cuadernos de análisis jurídico sobre Derecho Ambiental y Políticas Públicas. Santiago, Chile. Universidad Diego Portales. 2011, página 432.

<sup>75</sup> GARCÉS, Daniel y SILVA, Uca. Responsabilidad Extendida del Productor en la Gestión de Residuos Electrónicos, un modelo replicable en Chile. En: Desarrollo Sustentable: Gobernanza y Derecho. Editores: DURÁN, Valentina; MONTENEGRO, Sergio; y MORAGA, Pilar. Editorial Legalpublishing. 2008. Santiago, Chile. Página 385.

*particular. La responsabilidad extendida del productor (REP) es implementada a través de instrumentos políticos administrativos, económicos e informativos*<sup>76</sup>.

Esta es una definición amplia, ya que, la responsabilidad extendida de un productor no se limita a la fase final del ciclo de vida, sino también a otros estadios del ciclo de vida del producto donde las responsabilidades convencionales resultan insuficientes para garantizar la óptima protección del medio ambiente<sup>77</sup>. Además refleja los tres principios fundamentales de la REP: El enfoque de prevención de la contaminación, el pensamiento sobre el ciclo de vida y el que contamina paga<sup>78</sup>.

La extensión de la responsabilidad del productor puede incluir distintos tipos de responsabilidades. En primer lugar, puede incluir a la responsabilidad legal que implica que el productor responde por los daños causados y probados al medio ambiente<sup>79</sup>. También puede incluir a la responsabilidad económica, que consiste en que el productor cubrirá todo o parte de los costos, por ejemplo, de la recolección, reciclaje y disposición final de los productos que fabrica<sup>80</sup>. Además existe la responsabilidad física que es utilizada para caracterizar los sistemas en los que el fabricante participa activamente en el manejo físico de los productos o de sus efectos<sup>81</sup>. Por último, también se incluye dentro de la REP, a la responsabilidad de informar, que implica requerir al productor la entrega de información sobre las propiedades ambientales de los productos que fabrica (por ejemplo, a los recicladores)<sup>82</sup>.

---

<sup>76</sup> LINDQVIST, Thomas. Extended Producer Responsibility in Cleaner Production: Policy Principle to Promote Environmental Improvements of Product Systems. Lund, Suecia. IIIIEE, Lund University. 2000, página 154.

<sup>77</sup> LINDQVIST, Thomas, MANOMAIVIBOOL, Panate, TOJO, Naoko. La Responsabilidad Extendida del Productor en el contexto Latinoamericano, La gestión de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos en Argentina. Lund, Suecia. Lund University, 2008. Página 18.

<sup>78</sup> Ídem.

<sup>79</sup> Ídem.

<sup>80</sup> Ídem.

<sup>81</sup> LINDQVIST, Thomas. Ob. Cit., página 39.

<sup>82</sup> Ídem.

La LGR señala en su artículo 9 que la Responsabilidad Extendida del Productor (REP) consiste en: *“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”*.

La LGR al consagrar la REP incluyó la responsabilidad económica, lo que se desprende del artículo 9 letra b) del cuerpo normativo antes mencionado, que señala que es obligación de los productores de productos prioritarios: *“Organizar y financiar la recolección de los residuos de los productos prioritarios en todo el territorio nacional, así como su almacenamiento, transporte y tratamiento en conformidad a la ley, a través de alguno de los sistemas de gestión a que se refiere el párrafo 3º de este título.”* También se consagra la responsabilidad de informar, lo que se desprende de diversos artículos, entre ellos destaca el artículo 11 que establece la obligación de los productores prioritarios excluidos de la REP de entregar la información que requiera el Ministerio del Medio Ambiente, y, por otro lado, el artículo 37 que establece un sistema de información. En cambio, respecto a la responsabilidad legal y física la ley guarda silencio.

### **3.2 Características:**

La REP es un instrumento de gestión ambiental, institución que puede ser definida como: *“El conjunto de medidas de variado orden (jurídicas, económicas, planificadoras, etc.) destinadas al logro de finalidades de protección y mejoramiento ambiental”*. Entre las cinco finalidades que cumplen los instrumentos de gestión ambiental la REP busca cambiar el comportamiento de los actores económicos.

El ámbito de aplicación de la REP en base a lo que señala la LGR comprende a los productores de aquellos productos calificados como prioritarios según el artículo 10 de la ley antes mencionada, sin perjuicio que el Ministerio del Medio Ambiente puede hacer extensivo este régimen de responsabilidad a otros productos por medio de un decreto supremo. Entenderemos por productos

prioritarios a *aquella sustancia u aquel objeto que una vez transformado en residuo, por su volumen, peligrosidad o presencia de recursos aprovechables, queda sujeto a las obligaciones de la responsabilidad extendida del productor, en conformidad a esta ley*<sup>83</sup>.

Los productores de productos prioritarios deberán cumplir con los deberes establecidos en la LGR, los cuales se deben distinguir entre las obligaciones aplicables a productos prioritarios que se encuentran sometidos a metas y otras obligaciones asociadas de los que no.

Las obligaciones relativas a los productos prioritarios no sometidos a metas ni obligaciones asociadas corresponde al deber de responder a los requerimientos establecidos por el Ministerio del Medio Ambiente para que los productores que informen anualmente y respecto al año inmediatamente anterior al requerimiento, a través del Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes, respecto a la cantidad de productos comercializados en el país; a las actividades de recolección, valorización y eliminación realizadas y su costo; a la cantidad de residuos recolectados, valorizados y eliminados; e indicar si la gestión para las actividades de recolección y valorización es individual o colectiva.

Las obligaciones relativas a productos prioritarios sometidos a metas y obligaciones asociadas son: Inscribirse en el RETC; Organizar y financiar la recolección de los residuos de los productos prioritarios en todo el territorio nacional, así como su almacenamiento, transporte y tratamiento a través de alguno de los Sistemas de Gestión que se detallan *infra*; Cumplir con las metas y otras obligaciones asociadas que establecerá el Ministerio del Medio Ambiente a través de decretos supremos, relativas a la recolección y valorización de los residuos; Asegurar que la gestión de los residuos de los productos prioritarios se realice por gestores autorizados y registrados; y cumplir las demás obligaciones establecidas la LGR.

---

<sup>83</sup> Artículo 3 N° 20 de la Ley N° 20.920.

En relación al establecimiento de metas de recolección y valorización, esta se efectuará en relación a la cantidad de productos prioritarios introducidos en el mercado nacional por cada productor, aplicando los principios de gradualismo y de jerarquía en el manejo de residuos, considerando las mejores técnicas disponibles y las mejores prácticas ambientales.

### **3.3 Sistemas de gestión:**

Las obligaciones antes mencionadas deberán cumplirse a través de un sistema de gestión<sup>84</sup>. Los sistemas de gestión son: *“Mecanismo instrumental para que los productores, individual o colectivamente, den cumplimiento a las obligaciones establecidas en el marco de la responsabilidad extendida del productor, a través de la implementación de un plan de gestión”*<sup>85</sup>.

La LGR establece dos sistemas de gestión: uno individual y otro colectivo. La doctrina se ha encargado de definir cada uno de estos sistemas, de esta manera el sistema de gestión individual consiste en que el *productor/importador asume la responsabilidad completa para recibir la devolución, el reciclaje y la disposición final de los productos*<sup>86</sup>, por su parte, los sistemas de gestión colectiva consisten en que los *productores/importadores se organizan y establecen una organización de responsabilidad de Productores, para recibir la devolución, reciclaje y la disposición final de todas las marcas de productos, en nombre de todo el sector*<sup>87</sup>. En el caso del sistema individual de gestión aquellos productores que opten por este sistema podrán contratar directamente con gestores autorizados y registrados<sup>88</sup>. Por otra parte, los productores que opten por un sistema de gestión colectivo deberán constituir o incorporarse a una persona jurídica que no distribuya utilidades entre sus asociados, integrada exclusivamente por productores (salvo que el respectivo decreto supremo permita la integración de distribuidores u otros actores relevantes), que tendrá como fin exclusivo la gestión

---

<sup>84</sup> Artículo 10 de la Ley N° 20.920.

<sup>85</sup> Artículo 3 N° 27 de la Ley N° 20.920.

<sup>86</sup> GARCÉS, D. Y SILVA U. Ob. Cit., página 397.

<sup>87</sup> *Ibíd.*, página 397 y 398.

<sup>88</sup> Artículo 21 de la Ley N° 20.920.



de los recursos prioritarios. En caso de incumplimiento de las obligaciones, cada productor responderá ante el sistema colectivo que integre, en proporción a las metas que le apliquen<sup>89</sup>.

Ambos sistemas de gestión deben cumplir con una serie de obligaciones: En primer lugar, los sistemas de gestión colectivos deberán constituir y mantener vigente fianza, seguro u otra garantía para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones. Además, todo sistema de gestión, tanto el colectivo como el individual, deberán: Celebrar los convenios necesarios con gestores registrados, municipalidades y/o asociaciones municipales; Entregar al MMA, a través del RETC, los informes de avance o finales, sobre el cumplimiento de las metas y otras obligaciones asociadas, en los términos establecidos en el respectivo decreto supremo; y Proporcionar al MMA y a la Superintendencia del Medio Ambiente toda información adicional que le sea requerida por estos, referida al cumplimiento de las obligaciones establecidas en el marco de la REP.

### **3.4 Mecanismo de apoyo a la REP**

Adicionalmente la LGR establece mecanismo de apoyo a la REP en los artículos 29 y siguientes.

El primer mecanismo de apoyo es la educación ambiental, consagrado en el artículo 29 de la LGR. Estas normas deben concordarse con lo establecido en la LBGMA, que define la educación ambiental como: *“proceso permanente de carácter interdisciplinario, destinado a la formación de una ciudadanía que reconozca valores, aclare conceptos y desarrolle las habilidades y las actitudes necesarias para una convivencia armónica entre seres humanos, su cultura y su medio bio-físico circundante”*<sup>90</sup>. Es el Ministerio del Medio Ambiente el encargado de diseñar e implementar programas de educación ambiental destinados a

---

<sup>89</sup> DUSSAUBAT DIBAN, Jean. Ley de Fomento al Reciclaje: Hacia la Responsabilidad Extendida del Productor. Revista Justicia Ambiental, Santiago, Chile. Año VIII, N° 8. Diciembre, 2016. Página 32.

<sup>90</sup> Artículo 2 letra h) de la Ley N° 19.300.

transmitir conocimientos y crear conciencia en la comunidad sobre la prevención en la generación de residuos y su valorización.

En segundo lugar se encuentra la colaboración de las Municipalidades. Estos organismos están facultados, entre otras cosas para: celebrar convenios con los sistemas de gestión de residuos y recicladores de base; deberán incorporar en sus ordenanzas municipales la obligación de separar los residuos en origen y fomentar el reciclaje, cuando así lo determine el decreto supremo que establezca metas y otras obligaciones asociadas; y podrán diseñar e implementar estrategias de comunicación y medidas de prevención en la generación de residuos.

Otro mecanismo de apoyo es la creación de un fondo para el reciclaje. El Ministerio del Medio Ambiente deberá administrar este fondo destinado a financiar proyectos, programas y acciones para prevenir la generación de residuos y fomentar su reutilización, reciclaje y otro tipo de valorización, ejecutados por municipalidades o asociaciones de éstas.

También la participación de los recicladores de base es considerada un mecanismo de apoyo a la REP. Los recicladores de base consisten en: *“Persona natural que, mediante el uso de la técnica artesanal y semi industrial, se dedica en forma directa y habitual a la recolección selectiva de residuos domiciliarios o asimilables y a la gestión de instalaciones de recepción y almacenamiento de tales residuos, incluyendo su clasificación y pre tratamiento. Sin perjuicio de lo anterior, se considerarán también como recicladores de base las personas jurídicas que estén compuestas exclusivamente por personas naturales registradas como recicladores de base, en conformidad al artículo 37<sup>:91</sup>. Aquellos recicladores de base que se encuentren inscritos en el Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes podrán participar la gestión de residuos para el cumplimiento de las metas, como lo señala el artículo 32 de la LGR.*

---

<sup>91</sup> Artículo 3 N° 22 de la Ley N° 20.920.

El quinto mecanismo de apoyo que establece la ley, son las obligaciones de los distribuidores y comercializadores. En este caso los decretos supremos que establezcan metas y otras obligaciones asociadas podrán disponer que los distribuidores o comercializadores de productos prioritarios cuyas instalaciones tengan una determinada superficie, estarán obligados a: Convenir con un sistema de gestión, el establecimiento y operación de una instalación de recepción y almacenamiento; Aceptar sin costo la entrega de los residuos de productos prioritarios que comercialice de parte de los consumidores; y entregar a título gratuito, al respectivo sistema de gestión, todos aquellos residuos recibidos de los consumidores.

La ley también establece obligaciones para los consumidores. Los consumidores de productos prioritarios deberán entregar el residuo de dicho producto a un sistema de gestión. En el caso de los consumidores industriales, estos podrán valorizar por si mismos o a través de gestores autorizados y registrados los residuos de productos prioritarios que generen.

Por último, la ley establece como mecanismo de apoyo los procedimientos simplificados para obtener permisos o autorizaciones: A través de reglamentos se establecerá la regulación específica de un procedimiento simplificado para solicitar una autorización sanitaria de las labores de recolección y las instalaciones de recepción y almacenamiento de residuos, peligrosos y no peligrosos, de productos prioritarios, desarrolladas por un gestor autorizado y registrado, y también para solicitar la obtención de permisos de edificación respecto de aquellas instalaciones de recepción y almacenamiento de residuos de productos prioritarios sujetos a la LGR.

#### **4. Deficiencias de la legislación actual:**

Los avances que se han logrado con la dictación de la LGR en materia de gestión de residuos son innegables y por primera vez han dado un marco general de acción respecto del reciclaje en nuestro país. Sin embargo, hay la doctrina ha realizado una serie de comentarios y críticas a la LGR, a su vez si comparamos el modelo adoptado por nuestro país con la regulación que se ha realizado en el derecho comparado también podemos realizar un segundo grupo de críticas.

##### **4.1 Criticas doctrinales:**

El primer reparo que se debe hacer a la LGR, es la forma en que se regularon los diarios, periódicos y revistas, ya que, no fueron incluidos como productos prioritarios sometidos a metas ni obligaciones asociadas. El proyecto original de la ley incluía estos objetos en la categoría de productos prioritarios sometidos a metas ni obligaciones asociadas, pero debido a la oposición de la Asociación Nacional de Prensa esto fue modificado bajo el argumento que sanción imponible en caso de incumplimiento (y al ser una infracción grave) es la prohibición de vender el producto prioritario mientras se mantuviese la infracción, dicha asociación gremial consideró que se podrían ver vulneradas las garantías constitucionales de libertad de expresión y libertad de prensa en caso que prohibiera vender diarios, periódicos o revistas. Es necesario mencionar que la sanción antes mencionada fue finalmente eliminada, por lo que el argumento de la Asociación Nacional de Prensa quedo sin fundamento<sup>92</sup>. El aspecto negativo de esta regulación, es que finalmente los diarios, periódicos y revistas quedan sometidos a exigencias mínimas, como la de entregar información previo requerimiento del Ministerio del Medio Ambiente.

Se ha criticado también el carácter de ley marco de la LGR, ya que, deja abierto y pendiente el desarrollo de una serie de aspectos importantes, como la situación de los productos históricos (que son aquellos productos que ya existían a la

---

<sup>92</sup> DUSSAUBAT DIBAN, J. Ob. Cit., página 44.

entrada en vigencia de la LGR) así como la aplicación regional de metas de recolección y valorización, que se encuentran a la espera de lo que establezcan los decretos supremos respectivos. Esta situación retrasara la implementación completa de la LGR y puede llegar a afectar su eficacia<sup>93</sup>.

Actualmente la mayoría de los Reglamentos de la LGR se encuentran en la fase de consulta pública, entre ellos ha sido especialmente criticado el Reglamento que regula el movimiento transfronterizo de residuos, debido a que los artículos 4, 36 y 56 del mencionado Reglamento vulnerarían las normas del Convenio de Basilea<sup>94</sup>, específicamente la prohibición de exportar residuos peligrosos a países no OCDE, debido al riesgo que implica el movimiento de dicho residuos, siendo lo más óptimo, el que sean tratados en su lugar de origen<sup>95</sup>.

Otro problema que se presenta la LGR, es lo que sucederá con los productos huérfanos, que son aquellos *productos sujetos a las exigencias de la REP, pero que cuyos productores han desaparecido ya sea por bancarrota u otras razones*<sup>96</sup>, estos al igual que los productos históricos quedan a la espera de lo que establezcan los decretos supremos respectivos.

#### **4.2 Críticas en base al derecho comparado:**

Nuestro ordenamiento jurídico ambiental no establece de forma clara la clasificación de los residuos, ni define con exactitud cada una de las categorías de estos. Un claro ejemplo de esta situación son los artículos 3 N° 22, 5 y 10 de la LGR, que hacen referencia a los residuos domiciliarios sin contar con una definición previa que permita delimitar en qué consisten dichos residuos. Esto se

---

<sup>93</sup> *Ibíd.*, página 47.

<sup>94</sup> FISCALÍA DEL MEDIO AMBIENTE. Reglamento de residuos propuestos por el Ministerio del Medio Ambiente es contrario a los tratados ambientales ratificados por Chile. [En Línea] 2017 [Fecha de consulta: 20 de Febrero de 2017]. Disponible en: <http://www.fima.cl/reglamento-de-residuos-propuesto-por-el-ministerio-del-medio-ambiente-es-contrario-a-los-tratados-ambientales-ratificados-por-chile/> .

<sup>95</sup> COSTA CORDELLA, Ezio. Libre Competencia y Transparencia: Una mala semana para el medio ambiente. [En línea] 2017 [ Fecha de consulta: 20 de Febrero de 2017] Disponible en: <http://www.fima.cl/libre-competencia-y-transparencia-una-mala-semana-para-el-medio-ambiente/>

<sup>96</sup> ALARCÓN ESPINOZA, K. *Ob. Cit.*, página 72.

contrapone con la tendencia que existe en el derecho comparado, en donde se dividen los residuos en al menos dos grandes categorías, como ya fue estudiado en el caso de Estados Unidos en donde se clasifican los residuos en sólidos y peligrosos, y también en España en donde los residuos son divididos en peligrosos y no peligrosos, dividiéndose a su vez estos últimos en domésticos, industriales y comerciales.

Otro tema pendiente que es posible observar a la luz del derecho comparado, es la relación entre los residuos y el cambio climático. A diferencia de lo que ocurre en nuestro país en donde no existe ninguna referencia al cambio climático en la LGR, en España la Ley 22/2011 hace diversas alusiones a esta figura, las que han configurado el establecimiento del principio de coherencia y supeditación de la política de residuos con la política de cambio climático<sup>97</sup>. Principio que debiese ser adoptado prontamente por el ordenamiento jurídico ambiental chileno debido a los perjuicios que ha empezado a ocasionar el cambio climático en nuestro país<sup>98</sup>.

Como ya mencionamos anteriormente, con la dictación de la LGR se perdió la oportunidad de resolver dos deficiencias del modelo de gestión de residuos que existe en nuestro país: En primer lugar, se mantuvo la vigencia de las normas anteriores a la LGR que quedaron derogadas tácitamente o que ya no tienen aplicación práctica, y en segundo lugar, no se siguió la tendencia que existe en el derecho comparado de entregar a un solo ente las facultades de sanción y fiscalización.

Con la dictación de la Ley N° 20.920 se perdió la oportunidad de avanzar en una de las principales materias pendientes en materia medio ambiental en nuestro país: los llamados impuestos verdes o ecológicos. La relación entre los tributos y

---

<sup>97</sup> ALENZA GARCÍA, J. Ob. Cit., páginas 26 y 27.

<sup>98</sup> A mayor información: <https://www.publimetro.cl/cl/nacional/2015/11/30/cuatro-graves-consecuencias-que-traer-chile-cambio-climatico.html> ; y también: <http://www.cambioclimaticochile.cl/el-impacto-del-cambio-climatico-en-chile/>

el medio ambiente puede darse en dos sentidos<sup>99</sup>: En primer lugar, subiendo los costos de los impactos o efectos ambientales negativos generados por actividades o productos, o en segundo lugar, reduciendo los costos de las actividades o productos que generan beneficios ambientales (también llamados subsidios)<sup>100</sup>. Esto se contrapone con la situación de países como Costa Rica, en donde se ha avanzado hacia los tributos ambientales del tipo subsidios.

---

<sup>99</sup> ASTORGA JORQUERA, Eduardo. Derecho Ambiental Chileno. Parte General. 3° Edición. Santiago, Chile. Editorial Legalpublishing. 2012. Página 305

<sup>100</sup> *Ibíd.*, páginas 305 y 306.

## **CONCLUSIONES:**

1. En Junio de 2016 se dictó la Ley N° 20.920 que estableció el marco general para la gestión de residuos, normativa inédita en nuestro país, ya que, con anterioridad a su dictación, la gestión de residuos era regulada por normas dispersas que carecían de una perspectiva medio ambiental.
2. El sistema de gestión de residuos que regía en nuestro país con anterioridad a la LGR, se caracterizaba por tener una variada regulación con énfasis en lo sanitario y con una institucionalidad distribuida en distintos órganos administrativos.
3. En el derecho comparado se pueden destacar tres modelos de gestión de residuos: España en el ámbito de la Unión Europea, Estados Unidos en la tradición jurídica anglosajona y Costa Rica en Latinoamérica. La legislación de estos tres países fue una de las principales influencias en la dictación de la LGR. Del análisis realizado sobre estos países se puede concluir que sus principales características destaca la concentración de las facultades de fiscalización y sanción en órganos con competencias exclusivamente ambientales, la existencia de una norma de cabecera que sistematiza la gestión de residuos de manera integral, y por otra parte la consagración de la responsabilidad extendida del productor.



4. Del estudio pormenorizado de la LGR, se desprenden los principales avances que consagra este cuerpo normativo. En primer lugar, se consagro por primera vez en nuestro país un concepto integral de residuos que supera las deficiencias que presentaban los conceptos sectoriales. En segundo lugar, se incorporó la responsabilidad extendida del productor, pero solo respecto a determinados productos denominados como prioritarios. En tercer lugar, el carácter de norma de cabecera que tiene la LGR, al establecer los principios generales que van a dar armonía a las distintas normas que existen en esta materia.
  
5. Si bien la LGR constituye un importante avance en materia de residuos, no está exenta de controversias y posee diversas deficiencias, entre las que se destacan: la exclusión de los diarios, revistas y periódicos de la categoría de productos prioritarios, por otra parte, la omisión que hace respecto a los productos históricos y huérfanos. Además, en contraste con lo que ocurre en el derecho comparado, no existe un órgano que centralice las atribuciones ambientales en la materia como ocurre con la EPA en Estados Unidos, tampoco hace referencias al cambio climático como sucede en España, ni consagra impuestos verdes como Costa Rica. También es criticable la vaguedad con la que el legislador regulo los distintos tipos de residuos, sin definirlos y haciendo breves referencias en artículo aislados.

## **BIBLIOGRAFÍA:**

ALARCÓN ESPINOZA, Kreuza. Gestión y tratamiento jurídico de los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, en el contexto de la regulación genérica de los residuos sólidos en Chile. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago: Universidad de Chile. 2012. 125 p.

ALENZA GARCÍA, José Francisco. El nuevo régimen legal de los residuos. En: La nueva ley de residuos y suelos contaminados. Editor: MUYO REDONDO, Blanca. Madrid, España: CIEMAT 2013. pp 15-28.

ASTORGA JORQUERA, Eduardo. Derecho Ambiental Santiago, Ch Chileno. Parte General. 3° Edición. Santiago, Chile: Legalpublishing. Santiago, Chile 2012. 402 p.

BERMÚDEZ SOTO, Jorge. Elementos para definir las sanciones administrativas. En: Revista Chilena de Derecho de la Universidad Católica de Chile, (número especial): 323-334, 1998.

BERMÚDEZ SOTO, Jorge. Derecho Administrativo General. 3ª.ed. Santiago: Legalpublishing. 2014. 794 p.

BERMÚDEZ SOTO, JORGE. Fundamentos de Derecho Ambiental. . 2ª.ed. Valparaíso, Chile: Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2014. 549 p.

CARRERAS ARROYO, Nely; PEÑA CASTELLOT, José Manuel; RAMOS SUÁREZ, José Luis. La gestión de los residuos domiciliarios en España. Efectos de la nueva ley de residuos. En: La nueva ley de residuos y suelos contaminados. Editor: MUÑOZ REDONDO, Blanca. Madrid, España: CIEMAT. 2013. pp 85-105.

COMISIÓN NACIONAL DE MEDIO AMBIENTE. Política de Gestión Integral de Residuos Sólidos. [En línea] 2005 Página 23 [Fecha de consulta: 09 de Enero de 2017] Disponible en: [http://www.sinia.cl/1292/articles-26270\\_pol\\_rsd](http://www.sinia.cl/1292/articles-26270_pol_rsd).

CONCHA GÓNGORA, José. Beneficios y costos de políticas públicas ambientales en la gestión de residuos sólidos; Chile y países seleccionados. Santiago de Chile: CEPAL, 2003. 56 p.

COSTA CORDELLA, Ezio. Libre Competencia y Transparencia: Una mala semana para el medio ambiente. [En línea] 2017 [Fecha de consulta: 20 de Febrero de 2017] Disponible en: <http://www.fima.cl/libre-competencia-y-transparencia-una-mala-semana-para-el-medio-ambiente>.

DE LA PIEDRA RAVANAL, Cristhian. Hacia una interpretación sustentable del concepto de residuo. En: Desarrollo Sustentable: Gobernanza y Derecho. Editores: DURÁN, Valentina; MONTENEGRO, Sergio; y MORAGA, Pilar. Santiago, Chile: Legalpublishing, 2008. pp 357-380.

DUSSAUBAT DIBAN, Jean. Ley de Fomento al Reciclaje: Hacia la Responsabilidad Extendida del Productor. Revista Justicia Ambiental, Santiago, Chile. VIII(8): 21- 47, Diciembre, 2016.

ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. Our Mission and What We Do. [En línea] [Fecha de consulta: 03 de Enero de 2017]. Disponible en: <https://www.epa.gov/aboutepa/our-mission-and-what-we-do>.

ESTEVE PARDO, José. Derecho del Medio Ambiente. 2ª.ed. Madrid, España: Marcial Pons. 2008. 264 p.

FERNÁNDEZ RICHARD, José. Derecho Municipal Chileno. Santiago, Chile: Jurídica de Chile, 2007. 488 p.

FISCALÍA DEL MEDIO AMBIENTE. Reglamento de residuos propuestos por el Ministerio del Medio Ambiente es contrario a los tratados ambientales ratificados por Chile. [En Línea] 2017 [Fecha de consulta: 20 de Febrero de 2017]. Disponible en: <http://www.fima.cl/reglamento-de-residuos-propuesto-por-el-ministerio-del-medio-ambiente-es-contrario-a-los-tratados-ambientales-ratificados-por-chile/>

GARCÉS, Daniel y SILVA, Uca. Responsabilidad Extendida del Productor en la Gestión de Residuos Electrónicos, un modelo replicable en Chile. En: Desarrollo Sustentable: Gobernanza y Derecho. Editores: DURÁN, Valentina; MONTENEGRO, Sergio; y MORAGA, Pilar. Santiago, Chile: Legalpublishing, 2008. pp. 381 -399.

GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco. Derecho administrativo español. 2ª.ed. Pamplona, España: EUNSA S.A. Ediciones Universidad de Navarra. 1993. 1242 p

GUI, Lui; ATASU, Atalay; ERGUM, Özlem; TOKTAY, Beril. Implementing Extended Producer Responsibility Legislation. Journal of Industrial Ecology. 0(0): 1-15, 2013.

HARMONY. Recycling Laws are Different in Every State [En línea] 2014 [Disponible en: 12 de Enero de 2017] Disponible en: <https://harmony1.com/recycling-laws/>.

HERVÉ, Dominique y PÉREZ, Raimundo. (Coordinadores). Cuadernos de análisis jurídico sobre Derecho Ambiental y Políticas Públicas. Santiago, Chile: Universidad Diego Portales, 2011. 512 p.

HIRSH, Daniela y LÓPEZ, Daniel. Análisis de la Ley Marco para la Gestión de Residuos, la Responsabilidad Extendida del Productor y Fomento al Reciclaje. [En línea] 2016 [Fecha de consulta: 30 de Enero de 2017] Disponible en: <http://www.az.cl/az-alert-l-analisis-de-la-ley-marco-para-la-gestion-de-residuos-la-responsabilidad-extendida-del-productor-y-fomento-al-reciclaje/>

KRAUSE LEYTON, Maximiliano. Criterios para la regulación de la gestión de residuos peligrosos. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago, Chile: Universidad de Chile. 2003. 181 p.

LIFSET, R. Extended producer responsibility as a form of incentivebased environmental policy. *Journal of Resource Management Technology* 21(4):163–175. 1993.

LINDQVIST, Thomas. Extended Producer Responsibility in Cleaner Production: Policy Principle to Promote Environmental Improvements of Product Systems. Lund, Suecia: IIIIEE, Lund University, 2000. 197 p.

LINDQVIST, Thomas, MANOMAIVIBOOL, Panate, TOJO, Naoko. La Responsabilidad Extendida del Productor en el contexto Latinoamericano, La gestión de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos en Argentina. Lund, Suecia: Lund University, 2008. 62 p.

LÓPEZ-GUZMÁN G., T. J.; F. Lara de Vicente y Á. Gómez P. Medio ambiente y reforma fiscal: una propuesta autonómica. *Revista Interdisciplinaria de Gestión Ambiental*, (73): 31-39, 2005.

LUCAS GARÍN, Andrea. Nueva institucionalidad ambiental en Chile ¿Un camino hacia la gobernanza ambiental? En: Nuevas perspectivas de Derecho Público. Coord.: NUÑEZ LEIVA, Ignacio. Santiago, Chile: Librotecnia. 2011. pp. 629-647.

MARTÍN MATEO, Ramón. Tratado de Derecho Ambiental, Volumen II. Madrid, España: Trivium, 1992. 772 p.

MARTÍNEZ BLANCO, Adrián y ZÚÑIGA ZAMORA, Marcela. Análisis de la estructura jurídica de la Gestión Integral de Residuos Sólidos y sus implicaciones sociales. Trabajo final de graduación para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica. 2012. 425 p.

MATA COTO, Carlos Alberto. El régimen jurídico-administrativo aplicable a la gestión de los residuos en Costa Rica. En: Revista El Foro del Colegio de Abogados de Costa Rica, (12): 59-70, 2012.

MILLER, Chaz. States lead the way: Pioneering recycling efforts in the US. [En línea] 2006 [Fecha de consulta: 10 de Enero 2017]. Disponible en: <https://waste-management-world.com/a/states-lead-the-way-pioneering-recycling-efforts-in-the-us>.

MORTON TURNER, Luyi y NUGENT, Leah. Charging up Battery Recycling Policies. Revista Journal of Industrial Ecology. 20(5): 1148–1158, 2015.

OCDE. Evaluación del desempeño ambiental: Chile. [En línea] 2016. [Fecha de consulta 20 de Enero]. Disponible en: <http://portal.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2016/07/Evaluacion-desempeno-Chile-WEBV2.pdf>

PACHECO, Silvia. Nueva Ley para la Gestión de Residuos. [EN LÍNEA] 2010 [Fecha de consulta 14 de Enero de 2017]. Disponible en: <http://www.puntojuridico.com/nueva-ley-para-la-gestion-de-residuos/>.

PLUMER BODIN, Marie. Programa de armonización y sistematización de la normativa ambiental chilena: 1a. etapa. Santiago, Chile: Comisión Nacional del Medio Ambiente, 2001. 287 p.

PROGRAMA COMPETITIVIDAD Y MEDIO AMBIENTE (CYMA). Ley para la Gestión Integral de Residuos N° 8839 del 13 de julio de 2010 (Anotada, concordada y comentada). San José, Costa Rica: Masterlitho S.A., 2012. 64 p

REHBINDER, Eckard. La regulación del manejo de desechos en Alemania. Santiago, Chile: CEPAL, 1995. 12 p.

RODRÍGUEZ BECERRA, Manuel, ESPINOZA, Guillermo. Gestión ambiental en América Latina y el Caribe Evolución, tendencias y principales prácticas. Editor: WILK, David. Washington D.C., Estados Unidos de Norteamérica: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible División de Medio Ambiente, 2002. 275 p.

RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel. Ámbito de aplicación de la ley 22/2011, de residuos y suelos contaminados. En: La nueva ley de residuos y suelos contaminados. Editor: MUYO REDONDO, Blanca. Madrid, España: CIEMAT. 2013. pp 29-48.

SERRANO LOZANO, Rubén. La llamada responsabilidad ampliada del productor, en el nuevo marco jurídico de los residuos encaminados hacia el logro de una sociedad (Europea) del reciclado. En: La nueva ley de residuos y suelos contaminados. Editor: MUYO REDONDO, Blanca. Madrid, España: CIEMAT. 2013. pp. 69-82.

SHENKMAN, Ethan. Cumplimiento de la legislación ambiental en los Estados Unidos. En: Cumplimiento de la legislación ambiental y reparación de daños al medio ambiente. Editor: POKLEPOVIC, Iván. Santiago, Chile: Consejo de Defensa del Estado, 2006. pp. 12-20

THE ENVIRONMENTAL MAGAZINE. Why No National Recycling Law in the U.S.? [En línea] 2010 [Fecha de consulta: 05 de Enero 2017] Disponible en: <http://business-ethics.com/2010/11/21/why-no-national-recycling-law-in-the-u-s/>.

URQUIZAR GANIN, Marjorie. Resguardo del derecho ambiental frente a los procedimientos de tratamientos de residuos y reciclaje. Tesis para optar al grado de licenciado en ciencias jurídicas. Santiago, Chile: Universidad Andrés Bello, 2013. 44 p.

#### **JURISPRUDENCIA:**

CORTE DE APELACIONES de Santiago Emeres Limitada con Municipalidad de Til-Til y Su Concejo Comunal. Revista de Derecho y Jurisprudencia, Sec. V XCIII: 84, Considerando 7°, 24 De Noviembre 1995