

**Síntesis de informes técnicos relativos al proceso de implementación de la Ley N°
20.920 en materia de Envases y Embalajes, año 2017**

Supermercados de Chile A.G.
5 de marzo de 2018

I. Introducción

La Ley N° 20.920, que establece el Marco para la Gestión de Residuos, la Responsabilidad Extendida del Productor y Fomento al Reciclaje (en adelante, “*Ley REP*”), publicada en el Diario Oficial con fecha 1 de junio de 2016, le otorga a los supermercados múltiples roles y obligaciones. En concreto, y en relación a las funciones relacionadas a tres de los seis productos prioritarios definidos en la Ley -envases y embalajes (“*EyE*”), artículos eléctricos y electrónicos (“*AEE*”), y pilas-, los supermercados son productores en cuanto se trate de importaciones directas o productos de marcas propias, al igual que distribuidores, comercializadores y consumidores o consumidores industriales, de adherirse a esta última figura.

Así, la puesta en marcha de la Ley REP implica desafíos legales y operativos de gran envergadura para la industria de los supermercados, razón por la cual la Asociación ha colaborado activamente con las autoridades y trabajado internamente y en conjunto con otras industrias para generar y aportar antecedentes técnicos que permitan una implementación exitosa y costo-efectiva de la Ley.

Específicamente, además de participar en diversas instancias de trabajo con profesionales del Ministerio de Medio Ambiente (“*MMA*”), especialmente la Mesa de Trabajo de Productores de Productos Prioritarios, cuenta con un Comité REP con representantes de sus asociados, forma parte del Comité REP de la Sociedad de Fomento Fabril (“*Sofofa*”), y contrató una asesoría legal a Cubillos Evans Abogados, para materializar su participación en el proceso de dictación de los reglamentos asociados a la Ley REP. Esta asesoría se centró en la preparación de observaciones en el periodo de consulta pública del Reglamento que regula el procedimiento para elaborar los decretos supremos de la Ley REP (“*Reglamento Procedimental*”), además de la formulación de observaciones en la consulta pública de la modificación de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (“*OGUC*”).

Cabe destacar que la Ley REP corresponde a una regulación inédita en nuestro país, que incorpora una multiplicidad de actores sobre la base de instrumentos económicos y de gestión

como principal eje para el cumplimiento de sus objetivos. Sin embargo, dejó muchas definiciones claves sin resolver, sobre las cuales no solamente no hay precedentes nacionales sino que tampoco experiencias comparadas que puedan ser aplicadas de manera directa, y que han sido o serán desarrolladas en reglamentos o decretos dictados previo a su ejecución. Por lo tanto, un foco principal del trabajo desarrollado en la Asociación consistió en proponer criterios que permitieran acotar aquellos aspectos en los que había indefinición regulatoria, aportando al establecimiento de reglas claras y objetivas, de manera que éstos fueran consistentes con la norma legal y los objetivos de política pública perseguidos por el MMA, y con la naturaleza y lógica del instrumento.

Con el objeto de contribuir con antecedentes fundados al proceso de formulación del decreto de metas de envases y embalajes sobre aspectos detectados como críticos para una exitosa implementación de la Ley REP, el presente documento sintetiza dichos criterios orientadores, al igual que las principales observaciones realizadas en los procesos de consulta pública y conclusiones más relevantes de los análisis legales realizados de las consultorías contratadas por el MMA para la implementación de los decretos de metas de EyE. Se resume, también, una minuta técnica elaborada por la Asociación y entregada y respondida por el MMA, relativa al alcance de los artículos 33 y 34 de la Ley. Los contenidos en extenso, se encuentran en los respectivos Anexos, adjuntos.

II. Síntesis de observaciones y contenidos de informes técnicos

1. Observaciones al Reglamento Procedimental Ley REP

En diciembre de 2016, el MMA inició un proceso de consulta pública de tres de los reglamentos asociados a la implementación de la Ley REP, entre ellos el *Reglamento Procedimental*, el cual tuvo por objeto establecer los siguientes procedimientos: (i) Elaboración de los decretos supremos que establezcan los instrumentos destinados a prevenir la generación de residuos o promover su valorización, así como para establecer las metas de recolección y valorización y otras obligaciones asociadas; (ii) Revisión de los decretos supremos que establecen metas y otras obligaciones asociadas; y (iii) La autorización de los sistemas de gestión.

Dicho anteproyecto consideraba 6 títulos y 49 artículos, y fue sometido a un proceso de consulta pública llevado a cabo entre el 2 de diciembre de 2016 y el 6 de enero de 2017. La Asociación presentó un total de 54 observaciones y sugerencias, las que tuvieron por finalidad:

- (i) Clarificar las obligaciones de los distribuidores y comercializadores señaladas en el artículo 33 de la Ley REP¹.

Si bien la obligación establecida en el referido artículo 33 es clara en el sentido que sólo impone como obligación el deber de convenir con el sistema de gestión el establecimiento y operación de una instalación de recepción, la que no necesariamente debe encontrarse al interior del establecimiento del comercializador y distribuidor, era necesario establecer de manera clara y explícita en el Reglamento Procedimental que se debe dar cumplimiento a la obligación de recepción y aceptación de los residuos, en el lugar que disponga y sea acordado previamente con el sistema de gestión.

Esto porque es el sistema de gestión quien tiene la exclusiva responsabilidad de contar con una instalación de manera de satisfacer con la exigencia descrita en el artículo antes referido. Por ello, no cabe cumplir esta obligación al interior de los establecimientos del comercializador o distribuidor, salvo que así se acuerde voluntariamente con el sistema de gestión.

- (ii) Mejorar y complementar los criterios que permitan otorgar mayores grados de certidumbre y racionalidad a los procedimientos regulados.

El Reglamento se limita a esbozar de manera general algunos lineamientos, o derechamente carece de criterios claramente definidos. En ese sentido, se constató la falta de criterios para establecer el contenido de los instrumentos destinados a prevenir la generación de residuos o promover su valorización; en la definición de categorías y subcategorías de productos que serán considerados prioritarios; en la definición de metas de recolección y de valorización; en los análisis generales de impactos económicos y sociales; en la revisión de los decretos supremos y en la autorización de los sistemas de gestión. Por ello, se propuso que el Reglamento estableciera criterios

¹ El artículo 33 de la Ley REP dispone que: “*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:*

1.- Convenir con un sistema de gestión el establecimiento y operación de una instalación de recepción y almacenamiento, de acuerdo a lo dispuesto en el decreto supremo. La operación de dicha instalación será de cargo del sistema de gestión.

2.- Aceptar sin costo la entrega de los residuos de productos prioritarios que comercialice de parte de los consumidores. La obligación de aceptar la entrega no podrá supeditarse a la venta de un nuevo producto.

3.- Entregar a título gratuito, al respectivo sistema de gestión, todos aquellos residuos recibidos de los consumidores.

Las instalaciones de recepción y almacenamiento destinadas a tal efecto no requerirán de una autorización sanitaria adicional a la del mismo establecimiento.

Asimismo, se prohíbe a todo distribuidor y comercializador la enajenación de productos prioritarios cuyo productor no se encuentre adscrito a un sistema de gestión, cuando esté en riesgo la salubridad pública o la conservación del patrimonio ambiental”.

claros sobre las materias, e incorpore principios ambientales como el de eficiencia, eficacia y costo efectividad, además del principio de gradualidad.

- (iii) Complementar los procedimientos para la dictación de los futuros reglamentos de modo de asegurar una participación ciudadana efectiva.

En concreto, se destacó el imperativo de ampliar el proceso de consulta pública cuando el anteproyecto y/o el proyecto definitivo experimenten modificaciones sustanciales a la situación propuesta originalmente, ya sea por las observaciones de la ciudadanía o del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad.

- (iv) Precisar y aclarar conceptos relevantes para la aplicación de los futuros reglamentos.

Específicamente, se planteó la necesidad de aclarar un conjunto de conceptos que resultan fundamentales para la aplicación de los reglamentos, tales como “idoneidad del instrumento”, “modificación sustancial” y “ponderación de las observaciones recibidas”, de modo de limitar el nivel de discrecionalidad de la autoridad.

- (v) Incorporar temas relevantes que no están tratados en el Reglamento, tales como reglas y procedimientos de los sistemas de gestión colectivos, así como la necesidad de regular los alcances de la obligación del artículo 33 de la Ley REP, según lo expuesto.

En el proceso de consulta pública llevado a cabo, el MMA recibió más de 726 observaciones cuyo mérito y pertinencia fue analizado por el MMA en el “*Informe de Análisis de observaciones recibidas en el proceso de consulta pública del Reglamento de la Ley N° 20.920, marco para la gestión de residuos, la responsabilidad extendida del productor y fomento al reciclaje*”². De acuerdo a dicho informe, 14 observaciones realizadas por la Asociación dieron lugar a modificaciones al Reglamento Procedimental de la Ley REP.

Cabe destacar que se acogió parcialmente la observación relativa a la necesidad de clarificar que los comercializadores y distribuidores no se encuentran obligados a contar con un lugar de recepción y almacenamiento de residuos de productos prioritarios.

Específicamente, el artículo 18 letra n) del Anteproyecto de Reglamento Procedimental fue modificado en el sentido de señalar que los decretos de metas deberán señalar la superficie mínima que deberán tener las instalaciones de distribuidores o comercializadores de productor prioritarios, para efectos de la “*obligación de convenir dispuesta en el artículo 33 de la Ley N°20.920*”.

² Disponible en http://leydereciclaje.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2017/04/informe_analisi_respuesta_reglamento_procedimental-1.pdf (consultado el 23 de febrero de 2018).

A mayor abundamiento, el informe de análisis de observaciones del MMA, señala que los decretos que establezcan metas y obligaciones tendrán que contener la determinación de los requerimientos con los que deben contar las instalaciones de recepción y almacenamiento de productos prioritarios que los distribuidores o comercializadores “*podrán poner a disposición*”.

Por último, hay observaciones que no fueron acogidas, pero respecto de las cuales el MMA consideró que el texto del Reglamento contenía los elementos necesarios para dar cuenta de ellas, ratificando los criterios que la Asociación había propuesto, como es el caso de los principios de gradualidad, eficiencia y costo efectividad, así como los requisitos mínimos que deberán contener los estudios que se requieran para la elaboración de los decretos supremos de metas.

Cabe destacar que posteriormente, dos de las observaciones realizadas por la Asociación que no habían sido incluidas en la versión aprobada por el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad (“CMS”), fueron incluidas en la versión aprobada por la Contraloría General de la República (“CGR”). Una de ellas, es la modificación del tribunal competente para conocer de las reclamaciones en contra de los decretos de metas³.

En el Anexo N°1 se adjunta el análisis comparado de los siguientes documentos: (i) Anteproyecto de Reglamento Procedimental, (ii) las observaciones realizadas por la Asociación, (iii) si la observación fue recogida o no por el MMA, (iv) texto del Reglamento Procedimental aprobado por el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, indicando aquellos aspectos que fueron modificados producto de las observaciones realizadas, y (v) texto del Reglamento Procedimental publicado en el Diario Oficial, indicando aquellos aspectos que fueron modificados producto de las observaciones realizadas.

2. Observaciones a la Modificación a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley REP, la OGUC debe regular un procedimiento simplificado para la obtención de permisos de edificación respecto de aquellas instalaciones de recepción y almacenamiento de residuos de productos prioritarios sujetos a la Ley REP. Por su parte, el artículo 3 numeral 5) señala que son consumidores industriales

³ En el artículo 15 del Reglamento se cambia la redacción que indicaba que la competencia para conocer de la reclamación en contra de los decretos supremos de metas se encontraba radicada en el Segundo Tribunal Ambiental, pasando a señalar que éstos son *reclamables ante el Tribunal Ambiental respectivo*.

todo establecimiento industrial, de acuerdo a la OGUC, que genere residuos de un producto prioritario.

En este contexto, se requería modificar la OGUC para dar cuenta de aquellos aspectos de la Ley REP que hacían referencia a dichas disposiciones. El Ministerio de Vivienda y Urbanismo (“Minvu”), en coordinación con el MMA, elaboró una propuesta de modificación de la OGUC para actualizar sus normas a las disposiciones de la Ley REP, la que fue sometida a consulta pública entre el 8 de mayo hasta el 18 de agosto de 2017. La Asociación realizó nueve observaciones, centradas en las inconsistencias regulatorias que presenta la calidad de “*consumidor industrial*”⁴ en la OGUC, en promover la simplificación de la obtención de los permisos de edificación y en justificar los parámetros para admitir instalaciones en ciertos tipos de usos de suelo. Específicamente:

- (i) La modificación consideraba como establecimiento industrial sólo para efectos de la Ley REP a “*Centro Comercial Cerrado (Mall), Gran Tienda y Supermercado, que genere residuos de productos prioritarios, consistentes en envases y embalajes, en una cantidad superior a la señalada en los Decretos Supremos que establezcan las metas y otras obligaciones asociadas*”.

A este respecto, se observó que la potestad reglamentaria de ejecución había excedido su campo de acción, puesto que ésta sólo puede desarrollar las prescripciones de una disposición legal determinada, mas no puede innovar estableciendo nuevos conceptos o nuevas regulaciones que no han sido previstos en la norma de jerarquía legal.

Asimismo, se estableció una categoría de Establecimientos Industriales que no tienen la calidad de industria en la OGUC, excluyendo a Establecimientos Industriales que sí la tienen. Por último, se excluyeron de la regulación a otros establecimientos en los que se desarrollan actividades productivas o que tienen similar impacto al industrial y que, por ende, son instalaciones que están en una situación similar a los Supermercados, Grandes Tiendas y Mall, tales como las industrias, los talleres y los grandes depósitos, definidos en el artículo 2.1.28 de la OGUC.

⁴ Las obligaciones de los consumidores industriales están reguladas en el Artículo 34: “*Artículo 34. De las obligaciones de los consumidores. Todo consumidor estará obligado a entregar el residuo de un producto prioritario al respectivo sistema de gestión, bajo las condiciones básicas establecidas por éstos e informadas a todos los involucrados.*

Sin perjuicio de lo anterior, los consumidores industriales podrán valorizar, por sí mismos o a través de gestores autorizados y registrados, los residuos de productos prioritarios que generen. En este caso, deberán informar al Ministerio, a través del Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes, sobre la valorización efectuada.

Los consumidores industriales que generen una cantidad de residuos superior a la señalada en el decreto supremo que establezca las metas y otras obligaciones asociadas y no den cumplimiento a lo dispuesto en los incisos anteriores serán sancionados en conformidad a la presente ley.”

- (ii) Debido a que la propuesta no innovaba respecto de las instalaciones que no requieren permiso de edificación, se sugirió ampliar las causales que exigen para la obtención del permiso de edificación, lo que facilitaría instalaciones de baja superficie.
- (iii) Se planteó que no se justificaba que el parámetro para admitir en un determinado uso de suelo, las instalaciones de recepción y almacenamiento de residuos no peligrosos y peligrosos de bajo riesgo, fuera el estar por debajo de los 100 metros cuadrados de superficie.

El Minvu publicó una tabla consolidada de respuestas a las observaciones formuladas durante el periodo de consulta pública, en el cual consta que no se acogieron las observaciones presentadas por la Asociación, pero se realizaron 17 modificaciones al texto definitivo del decreto de modificación de la OGUC (Anexo N°2). El texto definitivo de modificación de la OGUC ingresó a trámite de toma de razón en la CGR el 27 de julio de 2017. Sin embargo, en el mes diciembre de 2017, CGR informó que el decreto había sido retirado de tramitación el día 14 de agosto de 2017.

3. Análisis legal de consultoría técnica encargada por el MMA

En el contexto de la dictación de los decretos de metas de envases y embalajes, el MMA contrató a la consultora Eco-Ingeniería Ltda. (“Ecoing”) para efectos de asesorar y capacitar a los funcionarios del MMA en los conceptos a manejar y las actividades a realizar para lograr una implementación correcta y eficiente de la responsabilidad extendida del productor.

Los resultados de dicha asesoría técnica se encuentran contenidos en el informe final “Asesoría para la Implementación de la Responsabilidad Extendida del Productor (REP) en Chile - Sector Envases y Embalajes” (“Informe de Ecoing”), el que contiene los elementos y criterios a considerar para la aplicación de la Ley REP para envases y embalajes.

El análisis legal por parte de Cubillos y Evans Abogados (adjunto Anexo N°3) destaca como puntos críticos los siguientes:

- (i) ECOING recomienda definir claramente entre EyE domiciliario y no domiciliario, atendidas las diferencias que éstos presentan en su manejo.

ECOING propone 2 criterios para identificar EyE domiciliarios y no domiciliarios, los que podrían inducir a error o confusión en la implementación de la Ley REP. Por una parte, propone diferenciar EyE en base a parámetros relacionados con las características del EyE (por ejemplo, peso, largo, volumen, etc.); y, por otro lado, sólo para efectos de la recolección considera el lugar de generación del residuo de EyE.

Desde el punto de vista jurídico, es necesario tener presente que para incorporar dichos residuos como parte de la Ley REP deben incorporarse ambos tipos de EyE como aquellos que se entienden “*introducidos en el mercado*” puesto que ese es el supuesto legal para que éstos se encuentren sujetos a las obligaciones que impone la Ley REP. Por tanto, ello debe ser explicitado en el decreto de metas.

Asimismo, debiera adoptarse sólo uno de los criterios propuestos, en particular el asociado al lugar de generación de los residuos de EyE ya que dicho criterio es el que justifica un manejo diferenciado, tal como la misma consultora lo indica.

Esta definición tiene adicionalmente efectos desde la perspectiva de la actual propuesta de Consumidor Industrial, ya que los residuos no domiciliarios serán de responsabilidad y, por tanto, formarían parte de las metas de los productores de dichos residuos.

(ii) ECOING sugiere agregar a la definición de “*productor*” a aquellos que fabrican o importan “*envases de servicio*”.

ECOING ha propuesto que el fabricante o importador debiera ser considerado “*productor*”, lo cual es importante para la industria, en tanto los supermercados comercializan parte de sus productos en envases de servicios (por ejemplo, frutas y verduras, fiambres y quesos, pan, entre otros).

A este respecto, se considera que la propuesta carece de un sustento jurídico a la luz de las definiciones y de la historia de Ley REP, ya que excluir a los fabricantes e importadores de EyE, es la razón por la cual se consideró una definición distinta para los productores de EyE.

De esta forma, la justificación legal de esta propuesta debe centrarse en acotar lo que se entiende como “*producto envasado o embalado*”, elemento que forma parte de la definición de productor de EyE. Así, podría entenderse como producto envasado o embalado el que llega en dicha condición al lugar de comercialización, excluyendo aquellos que son envasados en el lugar para facilitar su retiro por parte del consumidor.

Desde esta perspectiva, los envases de servicios se transformarían en un producto que presta un servicio específico al consumidor como tal y que se diferencia del envase que viene del fabricante original. En este sentido, el fabricante o importador de los envases de servicios son verdaderos productores de un PP y, como tales, sujetos al cumplimiento de las obligaciones que emanan de la Ley REP, entre ellas el cumplimiento de la meta de recolección y valorización.

(iii) ECOING recomienda que para el caso de los EyE no domiciliarios, sea el “productor”, a través de un SG, el responsable de la recolección y valorización de los residuos asociados y que debe recogerlos sin costo, incluso desde el consumidor industrial.

Esta recomendación resulta relevante para los supermercados considerando que éstos podrían optar por operar como “consumidores industriales” a la luz de la última versión considerada en la modificación de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

De esta forma, si se considerara que los EyE no domiciliarios se encuentran dentro del ámbito de la Ley REP, tal como propone ECOING, sus productores se encontrarían obligados a financiar su recolección desde los consumidores sean industriales o no, salvo que los consumidores industriales decidieran realizarlo por sí mismos de acuerdo al artículo 34 de la Ley.

Esta propuesta es viable desde el punto de vista legal y resulta consistente con lo señalado por ECOING en cuanto a que las metas de recolección y valorización de EyE no domiciliarios sean de tipo cualitativo, lo que, en definitiva, implica imponer a éstos la obligación de hacerse cargo de todos los EyE que pongan en el mercado.

Esto implica una coordinación entre los SG y los consumidores industriales de modo que quede claro quién asume la obligación de recolección, y desde cuándo, por lo que debiera establecerse un procedimiento en virtud del cual los consumidores industriales pudieran informar oficialmente al SG y a la autoridad que harán uso del derecho que le confiere el artículo 34 de la Ley REP.

Con todo, debe destacarse que ECOING en otras secciones de su informe realiza una propuesta opuesta. Es así como en la sección 4.3 de su Informe, propone que sean los consumidores industriales los que se hagan cargo de la recolección y valorización de los EyE no domiciliarios. Es por ello, que esta materia debiera ser corregida de manera de guardar consistencia con el diseño general del sistema.

(iv) ECOING propone que las metas de valorización no sean cuantitativas, sino que cualitativas, basado en la jerarquización de las distintas actividades (reciclaje – valorización energética – disposición final), en la medida que ello sea técnicamente posible y económicamente razonable.

La jerarquización del modo de valorizar los residuos se encuentra establecida en la Ley REP. Sin embargo, es necesario precisar los conceptos que determinarán los supuestos sobre los cuales se priorizará el modo de valorizar los residuos, en especial, el reciclaje o aprovechamiento energético. Ello es esencial para tener seguridad jurídica en cuanto a las obligaciones que se imponen a los productores dado que el modo propuesto, es decir,

factibilidad técnica y viabilidad económica, corresponden a conceptos tan amplios que en definitiva redundará en que éstos puedan ser definidos discrecionalmente por la autoridad.

Para ello, debieran considerarse en forma complementaria criterios para determinar de manera objetiva la priorización de una forma de valorización en vez de otra, por ejemplo, con porcentajes mínimos de un sistema. Ello, porque si es necesario justificar que técnicamente no es viable el reciclaje, supone imponer restricciones excesivas para optar por otras vías de valorización como la energética, el que potencialmente puede ser una alternativa económicamente viable para valorizar los residuos.

(v) ECOING propone que funcionen de manera separada e independiente los sistemas retornables de envases “*reutilizables*” y los sistemas retornables de “*envases de una sola vía*” a nivel domiciliario y también no domiciliario (pallets, tambores, bins, etc.)

ECOING propone excluir de la Ley REP al Sistema de Depósito y Reembolso (“*SDR*”), lo que sólo tendría sentido en la medida que el SDR sea obligatorio. De lo contrario, si éste fuera voluntario y al estar fuera de la Ley REP (esto es, sin meta asociada) no existiría incentivo regulatorio alguno para su utilización.

Siendo ello así, la propuesta es consistente con la estructura legal en la medida que la Ley REP considera que el SDR y la REP son instrumentos distintos de prevención y valorización de residuos y, por tanto, adicionales a las obligaciones de la REP⁵.

No obstante, la Resolución que da inicio al proceso de dictación de los decretos de metas de EyE no excluye de la subcategoría de “*Polietileno Tereftalato (PET) retornable de un solo uso*” al “*envase de bebida retornable de un solo uso*”, por lo que podría entenderse que éstas formarían parte de las obligaciones de la Ley REP, lo que es inconsistente con la fundamentación de la Resolución y la propuesta de ECOING.

Además, podría generarse una contradicción en la medida que, por una parte, dichos residuos forman parte de la Ley REP en cuanto subcategoría y, por otra, los envases recuperados mediante el SDR no se podrían imputar a la meta en la medida que se trate de instrumentos

⁵ Ello ha sido ratificado en la Resolución 1.492/2017 del MMA, la que da inicio a 2 procedimientos que regulan instrumentos diferentes, el SDR y la REP, tal como lo indica su Considerando 6.

Por una parte, da inicio al procedimiento destinado a establecer las metas y otras obligaciones asociadas para EyE cuyo fundamento legal se encuentra en el artículo 9 y siguientes de la Ley, es decir, aquellas asociadas a la REP. Es del caso destacar que dentro de dicho instrumento se encuentran las obligaciones complementarias de los distribuidores y comercializadores del artículo 33.

Por otra parte, se inicia el procedimiento para regular el instrumento destinado a promover la valorización de los residuos denominado SDR, cuyo fundamento jurídico se encuentra en el artículo 4 letra c) de la Ley. Por lo tanto, se trata de un instrumento distinto de las obligaciones de la REP.

separados, lo que genera fuga de dichos residuos. Por lo que esta materia debiera aclararse durante el proceso de dictación de los decretos de metas.

De esta manera, la propuesta de ECOING para regular los residuos retornables puede realizarse de varias formas, lo que jurídicamente tienen efectos diferentes. Esto es, puede entenderse como una obligación distinta y adicional a la Ley REP, o puede regularse como un instrumento que puede ser utilizado voluntariamente para el cumplimiento de la meta.

La resolución que dio inicio al procedimiento de las metas, no entrega claridad de la opción que pretende utilizar, por lo que resulta pertinente analizar las consecuencias de ambas alternativas.

En el evento que se regule como un instrumento distinto de la Ley REP, tendría al menos las siguientes consecuencias:

- Las obligaciones que se deriven del SDR no podrían imputarse a las obligaciones de productor que derivan de la Ley REP. Por esta misma razón, las obligaciones de comercializadores y distribuidores señaladas en el artículo 33 no podrían extrapolarse al SDR ya que éstas son complementarias a la Ley REP. Ello, por lo demás, es consistente con la propuesta de ECOING de sistemas separados no imputables al cumplimiento de las metas del SG.
- El SDR no podría formar parte del cumplimiento de las metas de EyE del productor ni imputarse a la obligación de recibir en forma gratuita que tiene el comercializador y distribuidor. Se trataría de una obligación distinta y adicional a ésta.

Por otra parte, de imponerse en forma obligatoria, y fuera de las obligaciones de la Ley REP, desde la perspectiva del SDR propiamente tal, la Ley REP no establece ni específica quiénes serán los sujetos obligados, cuál es la obligación ni el modo de cumplirla.

Otra forma de entender esta incorporación al decreto para establecer las metas, es que el MMA se limite a regular el instrumento, pero sin imponer obligaciones específicas. Es decir, que el SDR corresponda a uno de los mecanismos que el SG podría utilizar voluntariamente para dar cumplimiento a sus obligaciones. Ello tendría los siguientes efectos:

- Corresponde a un instrumento voluntario que puede o no ser utilizado por el SG, en la medida que lo estime conveniente para la recuperación de este tipo de residuos.
- En el evento que se utilice, el SG deberá cumplir las regulaciones que se disponen en el decreto, pero no constituye una obligación adicional, como se recomendó en la consultoría de ECOING.

- No se excluye este tipo de residuos de la meta de los Productores. Por ello, será el SG el que decida si es conveniente utilizarlo para cumplir con la meta, en especial, considerando la efectividad del instrumento según la experiencia internacional.

(vi) ECOING no realiza propuestas respecto de la calidad de Consumidor Industrial, no obstante, hay aspectos de relevancia que deben ser tratados.

Hay aspectos relevantes no tratados en el Informe de ECOING, en especial lo relativo a los criterios que debieran considerarse para determinar la cantidad de residuos generados por sobre los cuales los consumidores industriales tendrán la posibilidad de valorizar por sí mismos y existirá la obligación de informar respectiva.

La determinación de estos criterios resulta del todo relevante en la medida que será en base a éstos que los consumidores industriales tendrán las obligaciones señaladas, por lo que es recomendable levantar información que permita establecer dichos criterios durante el proceso de dictación del decreto de metas.

4. Minuta técnica ASACH y respuesta MMA (Art. 33 y 34)

La Asociación elaboró un documento de trabajo que fue presentado al MMA el 6 de septiembre de 2017, el que sistematiza las conclusiones de numerosas sesiones de trabajo que ha sostenido el Comité REP de la Asociación, como insumo para las decisiones que tanto la Asociación como las empresas deberán tomar en los próximos meses, en relación al producto prioritario envases y embalajes. Asimismo, contiene las propuestas de la Asociación en relación a las obligaciones que la Ley REP impone a los distribuidores y comercializadores en el artículo 33 de la Ley REP, y a los consumidores industriales en el artículo 34 de la misma ley.

Este documento de trabajo fue tratado en una reunión especial llevada a cabo con el MMA, cuyas respuestas a las interrogantes y propuestas planteadas se contiene en una carta enviada por el MMA a la Asociación (Anexo N°4).

Anexos

Anexo N°1: Proceso Consulta Pública del Reglamento Procedimental.

- Análisis comparativo preparado por Cubillos Evans de los siguientes documentos: (i) Anteproyecto de Reglamento Procedimental, (ii) las observaciones realizadas por la Asociación, (iii) Si la observación fue o no incluida, de acuerdo a lo señalado en el análisis del MMA (iv) texto del Reglamento Procedimental aprobado por el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, indicando aquellos aspectos que fueron modificados producto de las observaciones realizadas, y (v) Reglamento Procedimental publicado en el Diario Oficial.

Anexo N°2: Proceso Consulta Pública Modificación de la OGUC.

- Observaciones realizadas por la Asociación al decreto de modificación de la OGUC.
- Tabla consolidada de respuestas del MINVU a las observaciones presentadas durante la consulta pública.

Anexo N°3: Informe Análisis Legal de Consultoría Técnica ECOING de Cubillos Evans Abogados.

Anexo N°4: Minuta técnica ASACH y respuesta de MMA.

- *“La industria de supermercados y sus obligaciones según la Ley de Responsabilidad Extendida del Productor (N° 20.920): antecedentes técnicos, análisis y propuestas”*. Elaborado por Supermercados de Chile A.G. con fecha 3 de septiembre de 2017.
- Respuesta del MMA a documento de trabajo presentado por la Asociación.