



OF. ORD N° 231611

ANT.: Oficio N° E327771, de 31 de marzo de 2023, de la Contraloría General de la República.

MAT.: Remite informe que indica.

SANTIAGO, 28 ABR 2023

DE : MAXIMILIANO PROAÑO UGALDE
SUBSECRETARIO DEL MEDIO AMBIENTE

A : JORGE BERMÚDEZ SOTO
CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

Junto con saludar, me dirijo a usted para informarle que se ha recibido en este Ministerio el Oficio del ANT., mediante el cual la Contraloría General de la República (en adelante, "CGR") solicita a esta Secretaría de Estado informar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9° de la Ley N° 10.336, al tenor de lo expuesto en la presentación formulada por don Cristián Rojas Mariangel (en adelante, "Recurrente").

En particular, el Recurrente sostiene que el Ministerio del Medio Ambiente (en adelante e indistintamente, "MMA" o "Ministerio"), habría incurrido en una serie de irregularidades en el contexto de la implementación de la Ley N° 20.920 –que "Establece Marco para la Gestión de Residuos, la Responsabilidad Extendida del Productor y Fomento al Reciclaje" (en adelante e indistintamente, "Ley N° 20.920" o "Ley")– a través de los decretos de metas de recolección y valorización asociados a dicha Ley. Específicamente, su denuncia se centraría en tres de los productos prioritarios regulados por la Ley N° 20.920: neumáticos, aceites lubricantes y baterías.

Para efectos de facilitar la comprensión del presente informe, éste se estructurará de la siguiente forma: (i) en primer lugar, se resumen las denuncias realizadas en la presentación del Recurrente; (ii) luego, se describe la Ley N° 20.920 y sus aspectos generales; (iii) se realizan las aclaraciones pertinentes con relación a las denuncias realizadas por el Recurrente; y, (iv) finalmente, se exponen brevemente las conclusiones.

I. Sobre la presentación del Recurrente

En su presentación, el Recurrente realiza una serie de denuncias, que pueden agruparse de la siguiente forma:

I.1. Inexistencia de especificaciones técnicas asociadas a combustibles obtenidos a partir de la valorización de residuos de productos prioritarios

En primer lugar, el Recurrente sostiene que no existirían especificaciones técnicas asociadas al combustible que se obtiene tras procesos de valorización de neumáticos fuera de uso (en adelante, "NFU") y aceites lubricantes usados (en adelante, "ALU"). En particular, indica que lo anterior fue consultado tanto a la Superintendencia de Electricidad

y Combustibles (en adelante, "SEC") como a este Ministerio, sin obtener una respuesta concreta.

Específicamente, sostiene que, al consultarle a la SEC sobre las especificaciones que deben cumplir los combustibles que se obtienen tras valorizar ALU, la entidad respondió que el decreto de la SEC que fijará lo anterior "*no podrá ser publicado dado que no ha finalizado el proceso del decreto que establecerá metas de recolección y valorización y otras obligaciones asociadas de aceites lubricantes del MMA*".

Considerando lo anterior, el Recurrente indica que recurrió nuevamente a la SEC, esta vez, para consultar sobre las especificaciones que debe cumplir el combustible que se estaría elaborando y comercializando a partir de la valorización de NFU. Lo anterior, en atención a que el producto prioritario neumáticos regulado por la Ley N° 20.920 ya cuenta con un decreto de metas publicado, a saber, el Decreto Supremo N° 8, de 2019, del Ministerio del Medio Ambiente. En respuesta, la SEC indicó que no contaba con la información requerida, y que "*por tratarse de información que eventualmente pudiese estar a disposición del MMA*", la solicitud fue finalmente derivada a este Ministerio.

En respuesta, el MMA señaló que era la SEC la entidad encargada de fiscalizar y supervigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, y normas técnicas sobre generación, producción, almacenamiento, transporte y distribución de combustibles.

En este contexto, el Recurrente concluye señalando que no existiría una definición ni criterio técnico entre las distintas autoridades "*que tienen competencia en la materia regulada*", lo que no permitiría tener claridad ni certeza del mercado que se está desarrollando con la implementación de la Ley N° 20.920.

1.2. Excesiva dilación en la dictación del decreto de metas asociado al producto prioritario aceites lubricantes

En segundo lugar, el Recurrente denuncia que el Ministerio se habría demorado excesivamente en dictar el decreto supremo para este producto prioritario. En particular, indica que, si bien comprende las razones esgrimidas por el MMA para ampliar el plazo para dictar dicha propuesta, éstas no pueden ser una justificación para frenar el desarrollo y la elaboración de normativas ambientales.

Específicamente, se refiere a las comunicaciones entre este Ministerio y la Fiscalía Nacional Económica (en adelante, "FNE"), existentes en el marco de la elaboración del decreto de metas de aceites lubricantes, y la restricción de sistemas individuales de gestión en el anteproyecto de dicho instrumento, y a la demora asociada a la entrega de información por parte del MMA a dicha entidad.

1.3. Implicancias asociadas a la implementación del Reglamento que regula el Movimiento Transfronterizo de Residuos

Finalmente, el Recurrente denuncia que se generarían una serie de implicancias con la futura entrada en vigencia del Reglamento que regula el Movimiento Transfronterizo de Residuos, que obtuvo el pronunciamiento favorable del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático, en sesión extraordinaria de fecha 14 de junio de 2022.

En particular, indica que el Convenio de Basilea –sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación, promulgado mediante Decreto Supremo N° 685, de 1992, del Ministerio de Relaciones Exteriores (en adelante, "Convenio de Basilea")— no sólo regula el movimiento transfronterizo de residuos

peligrosos, sino que además lo limita de forma importante. Al respecto, cita como ejemplo, el hecho de que los países exportadores o importadores de residuos, sólo pueden realizar sus movimientos transfronterizos entre países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante, “OCDE”), la Comunidad Europea o Liechtenstein, lo cual permite asegurar que los destinatarios de los residuos tengan la capacidad de tratarlos y valorizarlos con un adecuado estándar sanitario y ambiental.

Seguidamente, sostiene que la implementación de esta normativa podría afectar la industria de valorización de residuos a nivel nacional, siendo necesario tener presente consideraciones ambientales que van más allá de la gestión de residuos y que tiene relación con la huella de carbono de los productos y el efecto de éstas en el cambio climático.

Asimismo, indica que el reglamento antes referenciado considera la derogación del Decreto Supremo N° 2, de 2010, del Ministerio de Salud, que regula la autorización de movimientos transfronterizos de residuos peligrosos consistentes en baterías de plomo usadas (en adelante, “D.S. N° 2/2010”). Al respecto, el Recurrente indica que, a pesar de esta regulación, actualmente existiría en el país un gran porcentaje de exportación ilegal de baterías fuera de uso, las que dentro de sus componentes se encontraría el ácido sulfúrico; sustancia que es usada para la producción de drogas ilícitas.

Finalmente, indica que es necesaria una adecuada discusión de los lineamientos que tendrá el Estado de Chile respecto al manejo de los residuos y definir si optará por potenciar una economía circular que considere todas las variables ambientales a la hora de gestionar y valorizar los residuos que son generados en el territorio nacional.

II. Aspectos generales de la Ley N° 20.920

A modo contexto, es importante mencionar que la Ley N° 20.920 fue publicada el año 2016 con el objeto de disminuir la generación de residuos y fomentar su reutilización, reciclaje y otro tipo de valorización, a través de la instauración de la responsabilidad extendida del productor (en adelante, “REP”) y otros instrumentos de gestión de residuos, con el fin de proteger la salud de las personas y el medio ambiente¹.

II.1. La Responsabilidad Extendida del Productor

El principal instrumento regulatorio introducido por la Ley N° 20.920 es la REP, que corresponde a un régimen especial de gestión de residuos, conforme al cual los productores de ciertos productos –denominados “productos prioritarios”– son responsables de la organización y financiamiento de la gestión de los residuos de los productos prioritarios que comercialicen en el país². En otras palabras, dicho instrumento busca precisamente *extender* la responsabilidad de los productores, de forma tal que se hagan cargo de los residuos en que se convierten sus productos, más allá de su vida útil.

A este respecto, cabe destacar que la Ley se enfoca en determinados productos, que como adelantamos, se denominan “prioritarios” y que fueron incluidos considerando criterios asociados a su consumo masivo, volumen significativo, peligrosidad, factibilidad de valorización y la experiencia en la regulación comparada³. De esta forma, la REP aplica a los siguientes productos: (i) aceites lubricantes; (ii) aparatos eléctricos y electrónicos; (iii) baterías; (iv) envases y embalajes; (v) neumáticos; y, (vi) pilas⁴.

¹ Artículo 1° de la Ley N° 20.920.

² Artículo 9° de la Ley N° 20.920.

³ Historia de la Ley N° 20.920, p. 43. Disponible en <https://www.bcn.cl/historiadela Ley/nc/historia-de-la-ley/5030/>.

⁴ Sin perjuicio de lo anterior, de acuerdo con el inciso final del artículo 10 de la Ley, “El Ministerio, a través de los decretos supremos referidos, podrá igualmente aplicar la responsabilidad extendida del productor a las categorías y subcategorías de otros productos, los que se entenderán productos prioritarios”.

La Ley deja la regulación específica de cada producto prioritario, a la elaboración de decretos supremos por parte del MMA, los que establecerán metas de recolección y valorización, así como otras obligaciones asociadas⁵.

De esta forma, los productores sujetos a la REP estarán obligados, entre otras cosas, a: (i) organizar y financiar la recolección de los residuos de los productos prioritarios en todo el territorio nacional, así como su almacenamiento, transporte y tratamiento; (ii) cumplir con las metas y otras obligaciones asociadas, en los plazos, proporción y condiciones establecidos en el decreto supremo del producto prioritario de que se trate; y, (iii) asegurar que la gestión de los residuos de los productos prioritarios se realice por gestores autorizados y registrados⁶.

En este contexto, la Ley N° 20.920 exige que los productores sujetos a la REP deban dar cumplimiento a sus obligaciones, a través de un sistema de gestión⁷. Este último, es el mecanismo en virtud del cual uno o más productores de productos prioritarios deben dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en la Ley, mediante la implementación de un plan de gestión que debe ser aprobado por el MMA, el que detallará la estrategia y forma en que se dará cumplimiento a las metas y obligaciones asociadas.

Cabe precisar que un sistema de gestión puede ser individual o colectivo. En un sistema individual, el productor asume el cumplimiento de sus obligaciones por sí solo, pudiendo contratar el servicio de gestión de residuos directamente con gestores autorizados y registrados. En cambio, en un sistema colectivo, los productores asumen el cumplimiento de sus obligaciones asociándose con otros productores, para lo cual deben constituir una persona jurídica que no distribuya utilidades entre sus asociados y de libre acceso, la que será responsable ante la autoridad, y que deberá realizar licitaciones abiertas para contratar con gestores autorizados y registrados el manejo de los residuos.

Es importante mencionar que, en el caso de los sistemas colectivos de gestión, previo a ingresar su plan de gestión al Ministerio, deberán contar con un informe favorable del Tribunal de la Defensa de la Libre Competencia (en adelante, "TDLC"), que indique que sus propuestas de bases de licitación para la contratación del manejo de residuos y sus propuestas de estatutos, no contienen reglas que impidan, restrinjan o entorpezcan la libre competencia.

En este contexto, es importante mencionar que el MMA se encuentra facultado para restringir la aplicación de uno u otro sistema de gestión en los decretos de metas, a fin de evitar distorsiones de mercado que pongan en riesgo la efectividad de la REP, o bien, afecten la libre competencia⁸. En este último caso, se deberá oír al organismo competente, esto es, a la FNE.

Finalmente, es importante aclarar que, a la fecha, el MMA ha iniciado el procedimiento de elaboración de los decretos de metas de cinco de los seis productos prioritarios señalados anteriormente: neumáticos, envases y embalajes, aceites lubricantes, pilas y aparatos

⁵ Las obligaciones asociadas, por su parte, se refieren a aquellas cuya finalidad consiste en asegurar el cumplimiento de las metas de recolección y valorización, y que pueden consistir en obligaciones de: (i) etiquetado; (ii) información a distribuidores o comercializadores, gestores y consumidores; (iii) diseño e implementación de estrategias de comunicación y sensibilización; (iv) diseño e implementación de medidas de prevención en la generación de residuos; (v) entrega separada en origen y recolección selectiva de residuos; (vi) limitaciones en la presencia de sustancias peligrosas en los productos; (vii) exigencias de ecodiseño; (viii) diseño, cobertura y operación de instalaciones de recepción y almacenamiento; y, (ix) especificación de los roles y responsabilidades que corresponden a los diferentes actores involucrados en el cumplimiento de las metas.

⁶ Artículo 9° de la Ley N° 20.920.

⁷ Artículo 19 de la Ley N° 20.920.

⁸ En los términos establecidos en el Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 2004, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, que fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto Ley N° 211, de 1973.

eléctricos y electrónicos. De éstos, se han publicado en el Diario Oficial, dos: (i) el Decreto Supremo N° 8, de 2019⁹, del Ministerio del Medio Ambiente, que “Establece metas de recolección y valorización y otras obligaciones asociadas de neumáticos” (en adelante, “D.S. N° 8/2019”); y, (ii) el Decreto Supremo N° 12, de 2020¹⁰, del Ministerio del Medio Ambiente, que “Establece metas de recolección y valorización y otras obligaciones asociadas de envases y embalajes”.

II.2. Otras materias reguladas en la Ley: reglamento que regulará el movimiento transfronterizo de residuos

Además de la REP, la Ley N° 20.920 –al tratarse de una ley “marco”— deja la regulación específica de una serie de otras materias, a la dictación de otros cuerpos normativos. En particular, su artículo 8° establece lo siguiente:

“Obligaciones de los importadores y exportadores de residuos. Los importadores y exportadores de residuos se registrarán por lo dispuesto en el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación, y por las demás normas legales y reglamentarias que regulen la materia.

Se prohíbe la importación de residuos peligrosos para su eliminación. La importación de residuos peligrosos para su valorización sólo será autorizada si se acredita ante el Ministerio del Medio Ambiente que aquella será efectuada por gestores autorizados que cuenten con una resolución de Calificación Ambiental que los habilite para tal efecto.

Mediante decreto supremo, expedido por el Ministerio y firmado además por el Ministro de Salud, se establecerán los requisitos, exigencias y procedimientos para la autorización de importación, exportación y tránsito de residuos, el que deberá incluir la regulación de las garantías asociadas.

Cuando la autoridad correspondiente advierta que un importador o exportador no cuenta con la autorización señalada en el inciso precedente, el Ministerio podrá adoptar las medidas necesarias para el adecuado manejo de los residuos, a costa del infractor, debiendo siempre manejar los residuos de manera que garantice la protección del medio ambiente y la salud de las personas.

El Ministerio estará facultado para denegar fundadamente las autorizaciones de importación y exportación, cuando existan antecedentes de que los residuos no serán sometidos a un manejo ambientalmente racional.

Todo importador y exportador de residuos deberá informar, al menos, el tipo de residuo, cantidad, origen, tratamiento aplicado, incluyendo el destino de los residuos generados, cuando corresponda, a través del Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes” (subrayado agregado).

Una propuesta del reglamento a que alude el inciso tercero del artículo 8° de la Ley fue sometido al pronunciamiento de Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático con fecha 14 de julio de 2014, el que fue favorable, según consta en Acuerdo N° 14/2022¹¹.

⁹ Publicado en el Diario Oficial con fecha 20 de enero de 2021.

¹⁰ Publicado en el Diario Oficial con fecha 16 de marzo de 2021.

¹¹ Disponible en: <https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2022/05/Acuerdo-14.pdf>

Se hace presente que la referida propuesta aún no ha sido enviada para firma de los distintos Ministerios competentes, y, en consecuencia, como es de conocimiento de este órgano contralor, tampoco ha ingresado para el trámite de Toma de Razón.

III. Sobre las denuncias realizadas por el Recurrente

III.1. De las competencias del Ministerio y la inexistencia de especificaciones técnicas asociadas a combustibles obtenidos a partir de la valorización de residuos de productos prioritarios

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 69 de la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, el Ministerio es la *“Secretaría de Estado encargada de colaborar con el Presidente de la República en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia ambiental, así como en la protección y conservación de la diversidad biológica y de los recursos naturales renovables e hídricos, promoviendo el desarrollo sustentable, la integridad de la política ambiental y su regulación normativa”*.

En concordancia con lo anterior, el artículo 70 de la citada Ley N° 19.300, establece en forma específica las funciones y atribuciones que le corresponden a este Ministerio, todas de carácter programático y normativo. En particular, su letra g) establece que el Ministerio será competente para: *“proponer políticas y formular normas, planes y programas en materia de residuos y suelos contaminados, así como la evaluación del riesgo de productos químicos, organismos genéticamente modificados y otras sustancias que puedan afectar el medio ambiente, sin perjuicio de las atribuciones de otros organismos públicos en materia sanitaria”* (subrayado agregado).

Por otra parte, la Ley N° 20.920 faculta al MMA a dictar decretos de metas para los distintos productos prioritarios regulados por ésta. En efecto, su artículo 12 establece: *“Tanto las metas de recolección como de valorización de los residuos de productos prioritarios serán establecidas mediante decretos supremos dictados por el Ministerio”* (subrayado agregado).

En este contexto, se aclara que los contenidos regulados por el MMA en los decretos asociados a la implementación de la Ley N° 20.920, se encuentran detallados en el Decreto Supremo N° 8, de 2017, de este Ministerio, que establece el “Reglamento que regula el procedimiento de elaboración de los decretos supremos establecidos en la Ley N° 20.920” (en adelante, “Reglamento”).

En particular, el Reglamento establece en su artículo 17 que todo decreto supremo que establezca metas y otras obligaciones asociadas contendrá, a lo menos, los siguientes elementos:

“a) El producto prioritario que regula, con especificación de las categorías o subcategorías a las que aplica la Responsabilidad Extendida del Productor, así como aquellas excluidas de dicha responsabilidad, pero sometidas a la obligación de informar en virtud del artículo 11 de la Ley N° 20.920;

b) Las metas de recolección y de valorización;

c) La regulación de una o más obligaciones asociadas, cuando corresponda;

d) Los plazos y contenido mínimo de los informes de avance y finales de cumplimiento de metas y otras obligaciones asociadas, así como la determinación de si es que dichos informes serán certificados por un auditor externo, sin perjuicio de lo señalado en el artículo 22, letra c) de la Ley N° 20.920. Los informes finales deberán presentarse, a lo menos, anualmente;

- e) *Los productores a los que aplica;*
- f) *La definición de si existirá una restricción para la aplicación de un sistema individual de gestión o de un sistema colectivo de gestión;*
- g) *La habilitación para que los sistemas colectivos de gestión sean integrados por otros actores relevantes, además de los productores, cuando corresponda;*
- h) *Los criterios objetivos según los cuales cada productor financiará el sistema de gestión colectivo en el que se encuentren incorporados, tales como cantidad de productos comercializados en el país, la composición o diseño de dichos productos, la implementación de medidas de ecodiseño o sistemas de depósito y reembolso y la aplicación de otras medidas enumeradas en el artículo 13 de la Ley N° 20.920, cuando corresponda;*
- i) *El plazo mínimo durante el cual los productores deberán permanecer en el mismo sistema de gestión;*
- j) *La obligación de los sistemas de gestión de constituir y mantener vigente fianza, seguro u otra garantía para asegurar el cumplimiento de la obligación de cumplir metas y otras obligaciones asociadas, cuando corresponda;*
- k) *La identificación de los municipios que deberán incorporar en sus ordenanzas municipales la obligación de separar en origen y fomentar el reciclaje, si corresponde;*
- l) *La determinación de la superficie mínima que deberán tener las instalaciones de los distribuidores o comercializadores de productos prioritarios, para efectos de la obligación de convenir dispuesta en el artículo 33 de la Ley N° 20.920 y las condiciones y requerimientos mínimos que deberá cumplir el espacio destinado a las instalaciones de recepción y almacenamiento, cuando corresponda;*
- m) *La cantidad de residuos generados por los consumidores industriales, que determinará la aplicación de lo dispuesto en el artículo 34 inciso tercero de la Ley N° 20.920, cuando corresponda;*
- n) *La o las circunstancias en que los residuos de productos prioritarios se entenderán efectivamente valorizados, y*
- ñ) *El plazo de entrada en vigencia de las metas de recolección y valorización”.*

Como es posible advertir de lo anteriormente expuesto, este Ministerio carece de las competencias para establecer especificaciones técnicas respecto a los combustibles –u otros productos— que puedan elaborarse tras la valorización de NFU o ALU, tampoco siendo un contenido que deba especificarse y/o regularse en los decretos de metas asociados a la implementación de la Ley N° 20.920.

III.2. De la demora en la dictación de la propuesta de decreto supremo de aceites lubricantes

- a) Procedimiento de elaboración del decreto supremo de aceites lubricantes y complejidades asociadas a su elaboración**

El Ministerio dio inicio al proceso de elaboración del decreto supremo de metas de aceites lubricantes, mediante Resolución Exenta N° 264, de 29 de marzo de 2019, proceso durante el cual se recibieron diversos antecedentes técnicos, se elaboró el Análisis General de Impacto Económico y Social, que contiene un análisis de los costos y beneficios de la regulación, y se convocó a un Comité Operativo Ampliado¹².

Posteriormente, con fecha 24 de noviembre de 2020, este Ministerio aprobó el anteproyecto de decreto supremo para dicho producto¹³, el que fue sometido a consulta pública en el periodo comprendido entre el 3 diciembre de 2020 y el 19 de enero de 2021.

Adicionalmente, es importante mencionar que, al elaborar el anteproyecto, este Ministerio estimó que la existencia de sistemas individuales de gestión podía poner en riesgo la efectividad de la REP, por lo que decidió restringir su aplicación, de conformidad con lo expuesto anteriormente en este Oficio. En consecuencia, el anteproyecto no permitía que los productores pudiesen cumplir sus metas de recolección y valorización mediante sistemas individuales de gestión, para este producto prioritario en específico.

Asimismo, este Ministerio estimó que lo anterior podía afectar la libre competencia, atendidas las especiales circunstancias del mercado de aceites lubricantes del país. En consecuencia, mediante OF. ORD. N° 211449, de 30 de abril de 2021, de este Ministerio, se solicitó a la FNE su pronunciamiento respecto de la pertinencia de restringir la aplicación de sistemas individuales de gestión en la propuesta de decreto supremo, atendidas las eventuales distorsiones de mercado que podrían generarse al no establecerse dicha restricción, para lo cual se acompañó un documento con los antecedentes que permitían sustentar la pertinencia de esta restricción.

Luego de una serie de requerimientos de información por parte de la FNE, un año después, mediante Oficio Ord. N° 658, de 26 abril de 2022, la FNE remitió informe al MMA, en el que se concluye que los riesgos a la competencia expuestos por este Ministerio para restringir la aplicación de sistemas individuales de gestión no se encontraban suficientemente fundamentados desde un punto de vista de la libre competencia.

En este contexto, y con el objeto de dar curso progresivo al procedimiento de elaboración, se informa que este Ministerio ha requerido coordinar sus equipos de trabajo para analizar pormenorizadamente las más de 300 observaciones recibidas durante la etapa de consulta pública, así como los antecedentes acompañados; incorporar los cambios necesarios a la propuesta de decreto; y, adicionalmente analizar las implicancias del pronunciamiento de la FNE.

Sumado a ello, y tomando la experiencia en la implementación de los decretos de metas ya publicados –neumáticos y envases y embalajes— este MMA ha destinado recursos y tiempo en identificar aquellos aspectos que pueden ser perfectibles en la propuesta de decreto de aceites lubricantes, para una mejor y más eficiente implementación de la REP para este producto prioritario.

b) Sobre la potestad del Ministerio para dictar decretos supremos de metas y ampliar plazos

Como fue expuesto anteriormente, el MMA se encuentra facultado por ley para dictar decretos de metas de recolección y valorización para los distintos productos prioritarios regulados en la Ley N° 20.920. En este contexto, se aclara que el Reglamento establece

¹² Todos los antecedentes del procedimiento de elaboración del decreto supremo de metas de recolección y valorización de aceites lubricantes se encuentran permanentemente a disposición del público en el siguiente enlace <https://rechile.mma.gob.cl/aceites-lubricantes/>.

¹³ Resolución Exenta N° 1296/2020.

en su Título III el procedimiento de elaboración de este tipo de decretos supremos, el que contempla las siguientes etapas:

Etapa	Plazo	Acciones
Elaboración del Anteproyecto de Decreto Supremo	6 meses	<ol style="list-style-type: none"> 1. Resolución Exenta de inicio. 2. Publicación en el Diario Oficial. 3. Formación de expediente público. 4. Plazo para recepción de antecedentes, el que no podrá exceder de 45 días. 5. Conformación de un Comité Operativo Ampliado. 6. Reuniones del Comité Operativo Ampliado. 7. Elaboración de Análisis General de Impacto Económico y Social. 8. Elaboración Resolución Exenta que aprueba Anteproyecto de Decreto Supremo y lo somete a consulta pública. 9. Publicación de extracto de anteproyecto de decreto supremo en el Diario Oficial.
Consulta pública	30 días hábiles	<ol style="list-style-type: none"> 1. Recepción de observaciones. 2. Someter anteproyecto a la opinión del Consejo Consultivo del Ministerio. 3. Realización de actividades de participación pública y difusión (talleres, seminarios, webinars, etc.).
Elaboración de la Propuesta de Decreto Supremo	Dentro de los 60 días siguientes de concluida la etapa de consulta pública	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sistematizar todas las observaciones. 2. Análisis de observaciones de la consulta pública. 3. Elaborar respuesta a cada una de las observaciones. 4. Elaboración de Propuesta de Decreto Supremo. 5. Elaboración de informe técnico que justifique la incorporación de cambios significativos al Anteproyecto (cuando corresponda). 6. Realizar ajustes al Análisis General de Impacto Económico y Social (cuando corresponda).
Presentación al Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático	-	Presentación al Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático de la Propuesta de Decreto Supremo y lograr la obtención de un pronunciamiento favorable.
Promulgación del Decreto Supremo de Metas	-	<ol style="list-style-type: none"> 1. Firma de Ministerios competentes. 2. Firma del Presidente de la República.
Toma de razón	-	Toma de Razón por Contraloría General de la República.

Publicación en el Diario Oficial	-	Publicación y entrada en vigencia.
----------------------------------	---	------------------------------------

En este contexto, el Reglamento habilita al MMA en su artículo 49 inciso segundo, a ampliar los plazos establecidos en éste. En efecto, establece: *“El Ministro del Medio Ambiente, por resolución fundada, podrá prorrogar o disminuir los plazos establecidos para la preparación de los informes, la elaboración del anteproyecto o de la propuesta de decreto supremo. Los plazos que se prorroguen serán los necesarios para dar término a las actividades mencionadas”* (subrayado agregado).

Como es posible advertir de lo anterior, el Ministerio tiene la facultad para prorrogar los plazos por el tiempo que sea necesario para preparar los informes, elaborar en anteproyecto de decreto, así como la propuesta de decreto supremo.

c) Condiciones presupuestarias y de personal que afectan la tramitación de procedimientos de dictación de los decretos de metas asociados a la Ley

Otros puntos necesarios de considerar, y que inciden en los procesos de elaboración de los instrumentos a cargo de este Ministerio, tienen que ver con: (i) el presupuesto asignado a la Subsecretaría del Medio Ambiente; (ii) la baja dotación de funcionarios; y, (iii) el gran nivel de procesos que se encuentran en curso.

A modo ilustrativo, según la Ley de Presupuesto del año 2022, la Subsecretaría del Medio Ambiente contó con un presupuesto de 32.430.897 (miles de \$), mientras que, por ejemplo, para la Subsecretaría de Salud, el presupuesto fue de 592.571.771 (miles de \$). En la práctica, esto quiere decir que el presupuesto de esta Subsecretaría es equivalente a sólo el 5% del presupuesto asignado a otras Subsecretarías vinculadas a la temática de salud. Lo anterior, se ve reflejado en la baja dotación de funcionarios, y en los pocos recursos que se disponen para realizar los estudios científico-técnicos necesario para avanzar en los procesos.

Adicionalmente, es importante mencionar que, en materia de economía circular, este Ministerio se encuentra implementando los decretos de metas ya publicados, asociados a neumáticos y envases y embalajes, instrumentos que difieren de la lógica regulatoria regular de esta Secretaría de Estado asociada a planes y normas, lo que ha implicado centrar los recursos humanos disponibles en una serie de tareas, tales como:

- La revisión de los planes de gestión presentados por los productores de dichos productos prioritarios a la fecha, para que así puedan comenzar a cumplir con las metas y obligaciones asociadas, lo que implica procesar y revisión de una gran cantidad de antecedentes.
- Reuniones de lobby con los sistemas de gestión en proceso de conformación, para aclarar dudas asociadas al proceso de revisión de sus planes de gestión.
- La elaboración y/o modificación de distintas guías y resoluciones para operativizar la REP para estos productos prioritarios.
- La coordinación con otros órganos de la Administración del Estado, tales como el Servicio Nacional de Aduanas, el Ministerio de Salud, la Superintendencia del Medio Ambiente, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, entre otros.
- La preparación de escritos aportando antecedentes en las causas no contenciosas seguidas ante el TDLC, en las cuales, sistemas colectivos de gestión han solicitado un pronunciamiento respecto a si sus propuestas de bases de licitación para la contratación del manejo de residuos y de sus estatutos, no contienen reglas que impidan, restrinjan o entorpezcan la libre competencia.

- La elaboración de interpretaciones administrativas de las disposiciones de los decretos de metas ya publicados, en virtud de lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley N° 20.920.
- La realización de actividades de capacitación y difusión de la Ley N° 20.920 y las obligaciones de los respectivos decretos de metas.

Adicionalmente, en materia de economía circular, se encuentra trabajando en otros procesos, tales como: la elaboración de los decretos supremos de metas de los productos prioritarios que aún se encuentran pendientes; la elaboración del anteproyecto de decreto supremo que regulará el etiquetado de uno o más productos; la implementación y mantención de plataformas informáticas; la elaboración del reglamento de la Ley N° 21.368 –que Regula la entrega de plásticos de un solo uso y las botellas plásticas, y modifica los cuerpos legales que indica—; entre otros.

A lo anterior, se deben sumar todos los demás procesos que este Ministerio lleva adelante, los que se vinculan a diversos instrumentos de gestión ambiental, de los cuales pueden nombrarse, entre otros:

- Declaraciones de zonas latentes y/o saturadas.
- Creación de Áreas Marinas Costeras Protegidas de Múltiples Usos (en adelante, “AMCPMU”).
- Creación de Santuarios de la Naturaleza (en adelante, “SN”).
- Declaraciones de Humedales Urbanos.
- Declaraciones de Monumentos Naturales.
- Creación de Parques Marinos.
- Creación de Parques Nacionales.
- Creación de Reserva Marina.
- Creación de Reserva Nacional.
- Aprobación de Planes de Manejo en AMCPMU y en SN.
- Elaboración de Reglamentos asociados a la Ley N° 21.455, Marco de Cambio Climático (“Ley N° 21.455”).
- Elaboración de Planes de Recuperación, Conservación y Gestión de Especies (Planes “RECOGE”).
- Elaboración/Revisión de Reglamentos Generales.
- Participación en pronunciamientos dentro del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.
- Coordinar la Evaluación Ambiental Estratégica.
- Participación Ciudadana y Educación Ambiental.
- Generación de Políticas, Planes y Estrategias a nivel nacional y/o local.
- Implementación a nivel local de compromisos internacionales.
- Tramitación de recursos administrativos y judiciales.
- Tramitación de interpretaciones administrativas.
- Participación en mesas intersectoriales del propio MMA y de otros servicios públicos.

d) Programa de regulación ambiental como instrumento planificador de la gestión programática del Ministerio

Finalmente, se debe señalar que, de conformidad con las reformas introducidas a la Ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, por la Ley N° 21.455, se introdujo el Párrafo 1° ter, “Del Programa de Regulación Ambiental”, el que, a través de su artículo 7° quinquies consagra la obligación legal para el MMA de elaborar un programa de regulación ambiental, el cual deberá contener las prioridades programáticas en materia de políticas, planes y programas para la elaboración y revisión de los instrumentos de gestión ambiental y de cambio climático.

Dicho programa es dictado por resolución exenta de la Ministra del Medio Ambiente, y debe ser publicado en el Diario Oficial, manteniéndose permanentemente a disposición de la ciudadanía. Además, el inciso final del artículo 7° quinquies consagra la obligación para la Ministra del Medio Ambiente de rendir cuenta anualmente ante el Congreso sobre el estado de cumplimiento del programa.

A partir de dicho mandato legal, el Ministerio dictó la Resolución Exenta N° 1.206, de 30 de septiembre de 2022, publicada en el Diario Oficial con fecha 26 de octubre del mismo año; la cual “Establece el Programa de Regulación Ambiental para el bienio 2022-2023”¹⁴, fijando metas para la dictación de nuevos instrumentos regulatorios, así como la revisión de instrumentos vigentes, distinguiendo entre aquellos cuyos procesos se espera concluir durante el año 2023, y aquellos cuyos procesos puede exceder dicho periodo de tiempo.

En este sentido, en un orden de priorización de instrumentos de gestión ambiental en base a las capacidades existentes, se ha considerado la elaboración del decreto de Metas de aceites y lubricantes como aquellos que se espera tramitar durante el bienio 2022-2023, pero cuyo plazo de tramitación podría exceder el referido bienio.

En virtud de lo anterior, este Ministerio ha trazado los objetivos programáticos específicos para el periodo señalado, estableciendo metas concretas para la tramitación de diferentes procesos asociados a la elaboración de los decretos y otros reglamentos asociados a la implementación de la Ley N° 20.920, con el objetivo de dar cuenta a la ciudadanía de las metas proyectadas, de conformidad a los recursos económicos y humanos disponibles.

III.3. Del Reglamento que regula el Movimiento Transfronterizo de Residuos

En primer lugar, es importante aclarar que, actualmente, Chile es parte del Convenio de Basilea, y además, desde el año 2010, es miembro de la OCDE, la que ha emitido una serie de Decisiones sobre movimientos transfronterizos¹⁵.

Adicionalmente, el año 2009, Chile ratificó la denominada “Enmienda de Prohibición” al Convenio de Basilea, que –como su nombre lo indica– prohíbe la exportación de desechos peligrosos desde países miembros de la OCDE, la Unión Europea o Liechtenstein –identificados en el Anexo VII del Convenio de Basilea–, a países que no se encuentran en el referido anexo. Lo anterior, con el objetivo de evitar que se exporten residuos peligrosos a países con economías en transición para evadir un manejo ambientalmente racional de los mismos.

En este escenario a nivel internacional, el año 2016 se publicó la Ley N° 20.920, la que, como fue expuesto anteriormente, mandata en su artículo 8° a dictar un decreto supremo, que además deberá ser firmado por el Ministerio de Salud, para establecer los requisitos, exigencias y procedimientos para la autorización de importación, exportación y tránsito de residuos, el que deberá incluir la regulación de las garantías asociadas.

Como fue indicado anteriormente, una propuesta del Reglamento que regula el Movimiento Transfronterizo de Residuos (en adelante, “Propuesta de Reglamento MTR”)¹⁶ fue sometida al pronunciamiento del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático (en adelante, “CMSyCC”), en Sesión Ordinaria N° 4 de fecha 14 de julio de 2022.

¹⁴ Disponible en el siguiente enlace: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?i=1183483>

¹⁵ Entre otras: (i) Decisión-Recomendación sobre el movimiento transfronterizo de residuos peligrosos [C(83)180]; (ii) Decisión-Recomendación sobre exportación de residuos peligrosos desde el área OCDE [C(86)64]; (iii) Decisión sobre el control de movimiento transfronterizo de residuos destinados a operaciones de valorización [C(2001)107/Final].

¹⁶ Disponible en <https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2022/08/Reglamento-que-regula-el-movimiento-transfronterizo-de-residuos.pdf>

Como es posible advertir de lo anterior, la Propuesta de Reglamento MTR fue elaborada precisamente para dar cumplimiento a lo mandado por la Ley N° 20.920 y a nuestros compromisos internacionales en la materia¹⁷.

En particular, en lo que respecta a la exportación de residuos peligrosos, es importante aclarar que la actual Propuesta de Reglamento MTR contiene un procedimiento análogo a aquel establecido en el Convenio de Basilea, pero estableciendo requisitos más exigentes.

Adicionalmente, es importante mencionar que la propia implementación de la Ley N° 20.920, es un incentivo importante para el desarrollo del reciclaje a nivel local, potenciando las economías de escala y haciendo crecer la demanda por valorización.

Sin perjuicio de lo anterior, se ha recibido un cúmulo de presentaciones y antecedentes relativos a la actual Propuesta de Reglamento MTR los cuales serán analizados en su justo mérito.

En relación con el supuesto uso de Ácido Sulfúrico para la producción de drogas ilícitas, este Ministerio no cuenta con evidencia alguna que respalde dicha aseveración.

Por otra parte, se aclara que, para elaborar la Contribución Determinada a Nivel Nacional –NDC, por sus siglas en inglés–, y presentar nuestros compromisos de mitigación de gases de efecto invernadero (en adelante, “GEI”) para el decenio 2020-2030, se realizaron proyecciones de cómo evolucionarían las emisiones de GEI, en los principales sectores del país, dentro de los cuales se encuentra el sector residuos. No obstante, es importante destacar que los estudios en que se fundan dichas proyecciones relevan positivamente las soluciones basadas en la naturaleza y las soluciones no energéticas, tales como modificaciones en patrones de demanda y consumo. En esta línea, se destaca la valorización de los residuos¹⁸ como una acción que podría presentar un potencial interesante como un mecanismo para la mitigación en el sector residuos.

Adicionalmente, cabe destacar que, dentro de las metas de la NDC, se consideran contribuciones o compromisos en materia de *integración*, que combinan tanto la mitigación como la adaptación al cambio climático, y en estas contribuciones se contempla expresamente un componente de economía circular, el que tiene por objeto transitar de un modelo económico lineal –caracterizado por extraer-usar-desechar– a un modelo circular, donde los residuos son vistos como un recurso aprovechable. En particular, la economía circular busca, en lugar de extraer recursos naturales, que los materiales que ya han sido procesados puedan ser recuperados y reutilizados, manteniéndolos en circulación durante el mayor tiempo posible, y en consecuencia, reduciendo el nivel de emisiones de GEI. Lo anterior, como es posible advertir, implica promover la valorización de los residuos –esto es, darles valor–, lo que se encuentra en línea con la Propuesta de Reglamento MTR.

IV. Conclusiones

Finalmente, y en atención a lo anteriormente expuesto, se debe concluir:

¹⁷ Artículo 70 letra d) de la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

¹⁸ Disponible en: https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2020/03/Mitigation_NDC_White_Paper.pdf. En particular, la NDC sostiene a este respecto: “*Mitigation in Agriculture and Waste sectors has an important component on the demand side; modifications of food choices, reduction of food loss and waste, reduction of GHG emissions and improvement of food systems resilience. As for waste, changes in consumption patterns, waste valorization, and conscious individual control of waste generation are actions that cannot be bypassed that have been strengthened via education.*” (subrayado agregado)

- a) El MMA no es competente para establecer especificaciones técnicas respecto a los combustibles que puedan elaborarse tras la valorización de NFU o ALU, no siendo lo anterior un contenido que deba especificarse y/o regularse en los decretos de metas asociados a la implementación de la Ley N° 20.920.
- b) Las ampliaciones para dictar el decreto supremo de aceites lubricantes por parte de este Ministerio se encuentran plenamente fundamentadas. Lo anterior, en atención a que el MMA se encuentra facultado por el Reglamento de la Ley N° 20.920 para prorrogar los plazos por el tiempo que sea necesario para preparar la propuesta de decreto supremo; a la baja dotación de funcionarios y el nivel presupuestario con los que cuenta esta Subsecretaría; y a la multiplicidad de procedimientos regulatorios liderados por este Ministerio; entre otros. Dado lo anterior, no ha sido posible avanzar de forma más expedita, debiendo priorizar dentro de las múltiples funciones y competencias con que cuenta, según se da cuenta en el Programa de Regulación Ambiental 2022-2023.
- c) La Propuesta de Reglamento MTR fue elaborada precisamente para dar cumplimiento a lo mandado por la Ley N° 20.920 y a nuestros compromisos internacionales en la materia.

Sin otro particular, saluda atentamente a usted,




MAXIMILIANO PROAÑO UGALDE
SUBSECRETARIO DEL MEDIO AMBIENTE

RBD/PBU/AEG/BRS/CAC/jra

Distribución:

- Destinatario.

C.C.:

- Archivo División Jurídica Ministerio del Medio Ambiente.
- Archivo Of. de Partes Ministerio del Medio Ambiente.

SGD 4.120/2021