



MRC/12.278

Santiago, 30 de agosto de 2022

Sra. María Heloísa Rojas Corradi
Ministerio del Medio Ambiente
San Martín Nº 73, Santiago
Presente

Mat.: Solicita que el Ministerio del Medio Ambiente tenga a la vista y considere especialmente los razonamientos y las conclusiones contenidas en el documento técnico que indica, a propósito de la actual tramitación de la propuesta de Reglamento que regula el movimiento transfronterizo de residuos

De nuestra consideración:

Antonio Carracedo Diez, chileno, cédula nacional de identidad número [REDACTED]
[REDACTED] **Claudio Morales Fernández**,
chileno, cédula nacional de identidad número [REDACTED]
[REDACTED] ambos, en representación según se acreditará de **RECIMAT**,
rol único tributario número setenta y seis millones setenta y tres mil ciento setenta y nueve
guion K, ambos, domiciliados para estos efectos en [REDACTED]
[REDACTED] Santiago, a la Sra. Ministra del Medio Ambiente respetuosamente
pedimos:

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 N° 14 de la Constitución Política de la República; en el artículo 30 de la ley N° 19.880, que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos; en el artículo 8° de la ley N° 20.920, que establece el marco para la gestión de residuos, la responsabilidad extendida del productor y fomento al reciclaje; y en el acuerdo N° 14/2022, del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático; solicitamos respetuosamente a la Sra. Ministra del Medio Ambiente que en la actual tramitación de la propuesta de Reglamento que regula el movimiento transfronterizo de residuos, pueda tener a la vista y considerar especialmente los razonamientos y las conclusiones contenidas en el documento cuya copia se le remite.

En efecto, por medio de este acto, le hacemos llegar una copia del documento técnico y jurídico titulado **"Sobre la propuesta de Reglamento que regula el movimiento transfronterizo de residuos y especialmente aquello que se refiere a los residuos peligrosos"**, de fecha 26 de agosto de 2022, de 12 páginas de extensión, suscrito por don **Ezio Costa Cordella**, abogado ambientalista y destacado profesor de la Universidad de Chile,

Magíster en Regulación de London School of Economics and Political Science (LSE), y Doctor en Derecho por la Universidad de Chile.

Cabe destacar que en el documento en comento, se concluye por el autor que la actual propuesta de Reglamento, contradice diversas disposiciones del Convenio de Basilea y de la normativa interna sobre el movimiento transfronterizo de residuos, existiendo déficit y suficiente margen de mejora en su texto para garantizar los estándares mínimos de seguridad que establece dicho marco normativo, relacionados con asegurar la salud de las personas y el cuidado del medio ambiente a propósito de la valorización y disposición de residuos.

De este modo, es que solicitamos respetuosamente la Sra. Ministra del Medio Ambiente que, previo a la suscripción de la propuesta de Reglamento que regula el movimiento transfronterizo de residuos, pueda tener a la vista y considerar especialmente los razonamientos y las conclusiones contenidas en el documento titulado **"Sobre la propuesta de Reglamento que regula el movimiento transfronterizo de residuos y especialmente aquello que se refiere a los residuos peligrosos"**, quedando igualmente a su disposición para poder expresar y profundizar personalmente todos estos tópicos de público interés y de gran preocupación nacional.

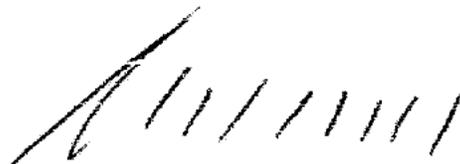
Por otro lado, solicitamos también a la Sra. Ministra del Medio Ambiente tener presente que, nuestra personería para representar a **RECIMAT** consta en escritura pública de designación de apoderados y poderes, de 4 de octubre de 2019, suscrita ante la 41ª Notaría de Santiago de don Félix Jara Cadot, cuya copia acompañamos a esta presentación.

Asimismo, solicitamos a la Sra. Ministra del Medio Ambiente que todas las notificaciones se realicen a los siguientes correos electrónicos [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] y [REDACTED] al domicilio indicado.

Sin otro particular, le saludan cordialmente,



Antonio Carracedo Diez



Claudio Morales Fernández

cc.:

- Jefa de la División Jurídica - Marie Claude Plumer Bodín.
- Jefe de la Oficina de Implementación Legislativa y Economía Circular – Tomás Saieg Páez.

Sobre la propuesta de Reglamento que regula el movimiento transfronterizo de residuos y especialmente aquello que se refiere a los residuos peligrosos

Santiago, 26 de agosto de 2022

I. Introducción

Se me ha solicitado emitir una opinión jurídica sobre la propuesta de Reglamento que regula el movimiento transfronterizo de residuos¹ (en adelante, el “Reglamento”) aprobado por parte del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático el día 14 de julio por medio del Acuerdo N° 14/2022.

El Reglamento se elaboró bajo el mandato del inciso 3ero del artículo 8º de la Ley 20.920 o Ley Marco para la Gestión de Residuos, la Responsabilidad Extendida del Productor y Fomento al Reciclaje y dadas las temáticas a las que refiere, se me ha solicitado especialmente observar cómo es que este se aviene con la normativa nacional sobre la materia, los tratados internacionales ratificados por Chile, y con las normas técnicas y recomendaciones de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

El Reglamento busca normar la movilización de residuos peligrosos y no peligrosos entre Chile y otros países, con el objetivo de regular la exportación, importación y/o tránsito de estos residuos. En este sentido, resultaría aplicable a todas las entidades, ya sea privadas o públicas, que busquen valorizar y/o disponer finalmente sus residuos en un país distinto al de origen.

En este sentido, el Reglamento establece un marco general en que se determina qué se entiende por residuos (peligrosos y no peligrosos), qué movimientos transfronterizos de estos serán permitidos y bajo qué condiciones. Para ello, se reglamentan una serie de procedimientos para la autorización y el control de estos movimientos.

La presente opinión efectúa el ejercicio analítico correspondiente y propone posibles mejoras en torno a los artículos del Reglamento, identificando interpretaciones que podrían amenazar el cumplimiento de los objetivos de la norma o posibles colisiones normativas.

El movimiento transfronterizo de residuos es una práctica que va en crecimiento y que tiene grandes efectos negativos en términos ambientales, sanitarios y sociales, razón por la cual la normativa internacional en general ha intentado reducir su alcance, sin perjuicio de algunas normas recientes que flexibilizan lo anterior². La propia existencia

¹ Disponible en <https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2022/08/Reglamento-que-regula-el-movimiento-transfronterizo-de-residuos.pdf>

² Disponible en <https://www.oecd.org/environment/oecd-countries-make-partial-progress-updating-rules-on-international-shipping-of-plastic-waste.htm>

del Convenio de Basilea se refiere a este asunto y como señala el Centro de Derecho Ambiental Internacional (“CIEL”, por sus siglas en inglés):

“El Convenio de Basilea es el principal instrumento jurídico internacional que regula el movimiento transfronterizo y la eliminación de los desechos peligrosos. El Convenio de Basilea fue aprobado principalmente para hacer frente al vertido de desechos peligrosos generados en los países desarrollados en los países en desarrollo.”³

De acuerdo a la literatura reciente, la historia del movimiento transfronterizo de residuos está marcada por la generación de problemas ambientales en países menos desarrollados y la ampliación de esta práctica podría significar un desincentivo a la reducción de los residuos, cuestión desafortunada, por cuanto esa reducción es la que tiene mejores impactos en términos ambientales.⁴

Parece valorable que la promulgación del Reglamento en cuestión haya buscado alcanzar los estándares del Convenio de Basilea y de la OCDE (en especial las recomendaciones sobre el movimiento transfronterizo de residuos peligrosos, sobre exportación de residuos peligrosos desde el área OCDE, sobre la reducción de movimientos transfronterizos de residuos y la decisión sobre el control de movimiento transfronterizo de residuos destinados a operaciones de valorización), pues ese objetivo está parcialmente logrado.

Sin perjuicio de lo anterior, pareciera que el Reglamento aún adolece de ciertas deficiencias jurídicas que podrían ser cruciales y determinantes al momento de su implementación, que se analizan en esta minuta.

II. El Convenio de Basilea y la normativa interna

Como contexto, debe tenerse presente que el Convenio de Basilea fue ratificado por Chile en 1992 y dispone la obligación general de garantizar que todo movimiento transfronterizo de residuos se realice de manera que queden protegidas la salud humana y el medio ambiente, para lo que se establecen límites a estos movimientos, consistentes en el cumplimiento de requisitos. Su origen histórico dice relación con numerosos casos de tráfico de residuos peligrosos a países subdesarrollados en desmedro de la salud de las personas y el medio ambiente en los países receptores.

Entre las obligaciones del Tratado se encuentran: (i) reducir y minimizar los residuos en la fuente; (ii) manejar los residuos dentro del país en el que se generan; (iii) reducir al mínimo el movimiento transfronterizo de residuos; (iv) mantener una gestión

³ Disponible en https://www.ciel.org/wp-content/uploads/2021/07/Ana%CC%81lisis-juri%CC%81dico-de-las-consecuencias-de-la-determinacio%CC%81n-no-consensuada-de-la-OCDE-sobre-la-enmienda-de-pla%CC%81sticos-de-Basilea_FINAL.pdf p.3

⁴ <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0734242X221105424>

ambiental racional para el manejo adecuado de residuos; (iv) controlar estrictamente el comercio de residuos a través del mecanismo de notificación y consentimiento.⁵

El 5 de diciembre de 2019 entró en vigor la Enmienda de Prohibición que consiste en la prohibición para las partes firmantes de exportar residuos a otros países que no sean parte de la OCDE, Liechtenstein y la Unión Europea.

En lo que respecta a la normativa nacional, la Ley 20.920 consagra los objetivos del tratado y reitera que la importación y exportación de residuos estará regida por lo dispuesto en el Convenio de Basilea. En su artículo 8º inciso segundo establece la prohibición de la importación de residuos peligrosos para su eliminación y acto seguido, establece que la importación de este tipo de residuos para su valorización sólo será autorizada si se acredita ante el Ministerio del Medio Ambiente que aquella se hará por gestores autorizados que cuenten con una Resolución de Calificación Ambiental que los habilite para tal efecto.

En el inciso 3º del mismo artículo, se mandata la dictación de un reglamento para establecer los requisitos, exigencias y procedimientos para el tránsito de residuos.

III. Análisis

Del análisis del Reglamento a la luz de la normativa interna e internacional, con especial atención al cumplimiento del Convenio de Basilea, se observan las siguientes deficiencias que requieren subsanación, y que se detallan a continuación.

1. El Reglamento permitiría la disposición final de residuos peligrosos extranjeros en Chile, aun cuando esto se encuentra expresamente prohibido en nuestro derecho

A pesar de la prohibición de importación de residuos peligrosos para su eliminación, contenida en el artículo 8º de la Ley 20.920 y reiterada en el artículo 6º del Reglamento, la regulación propuesta permite la disposición final de este tipo de residuos dentro del país a través del establecimiento de un procedimiento de control que resulta deficiente para la importación de residuos peligrosos para su valorización en los artículos 21, 33 y siguientes y 41 inciso 2º.

El concepto y regulación que se haga de valorización es esencial puesto que sólo se permite el movimiento transfronterizo de residuos cuando tenga como fin esta valorización, siendo que la prohibición es la regla general.

El concepto normativo de valorización se encuentra en el artículo 3º número 30 de la misma Ley 20.920, el que señala:

⁵ IPEN, BAN, “La entrada en vigor de la enmienda de prohibición del convenio de basilea. Implicaciones y próximos alcances”, Enero 2020. Disponible en: https://ipen.org/sites/default/files/documents/ban-basel-fact-sheet-v2_1-es.pdf

30) Valorización: Conjunto de acciones cuyo objetivo es recuperar un residuo, uno o varios de los materiales que lo componen y/o el poder calorífico de los mismos. La valorización comprende la preparación para la reutilización, el reciclaje y la valorización energética.

La eliminación, por su parte, está definida en el número 8) del mismo artículo:

8) Eliminación: Todo procedimiento cuyo objetivo es disponer en forma definitiva o destruir un residuo en instalaciones autorizadas.

El Reglamento, sin embargo, admite la posibilidad de importar residuos peligrosos para su valorización que incluyan una porción no valorizable, la que deberá ser eliminada. Así se desprende de lo dispuesto en el artículo 21 letra b), punto 4, que indica que uno de los antecedentes que deben entregarse durante el procedimiento al Ministerio de Medio Ambiente es

“4. Indicar lo siguiente: a) el método de eliminación previsto para la fracción no valorizable una vez concluida la valorización; b) La proporción en masa de los residuos valorizables en relación con los residuos no valorizables”.

Así, la misma redacción de la norma da pie a que se importen a Chile residuos peligrosos para su valorización en conjunto con residuos peligrosos no valorizables. Esto resulta atendible, ya que en la práctica será común que ambos tipos de residuos se encuentren juntos, sin embargo, autorizar sin más esta importación para eliminación es abiertamente contrario a la normativa nacional e internacional.

La autorización de importación para eliminación contraviene el propósito y principio fundamental del Convenio de Basilea, que forma parte de nuestro derecho desde 1992; esto es, el principio de autosuficiencia nacional en la gestión de residuos peligrosos. Esto pues podría incentivar a otros países a exportar sus residuos a Chile, bajo la etiqueta de valorización, pero que finalmente gran parte de dichos residuos terminen siendo eliminados en Chile, en virtud de la posibilidad que abre el Reglamento.

Para aquellos residuos importados para valorización que no sean valorizados en el plazo de un año, el Reglamento incorpora como sanción, en su artículo 37, la revocación de la autorización, lo cual debería traer aparejada el inicio del procedimiento de devolución de residuos que establece el artículo 47. Sin embargo, la forma en que se presenta esta normativa no deja en claro el funcionamiento de estos mecanismos en la práctica, pues (1) todos los artículos mencionados funcionan bajo el supuesto de que los residuos importados tendrán como destino la valorización, sin considerar la posibilidad de que se importen conjuntamente residuos para su eliminación, según lo que analizamos previamente; (2) el procedimiento de devolución de residuos no es obligatorio sino que facultativo, ya que solo se activa en caso de que el importador lo considere apropiado, pues el artículo 37 indica que “el importador deberá adoptar las medidas necesarias para manejar los residuos de manera que garantice la protección del medio ambiente y la salud de las personas, privilegiando que estos sean devueltos al país de exportación”.

A lo anterior debemos agregar que el Reglamento no regula qué sucederá en el caso de que el criterio del importador sea tratar los residuos de otra manera, es decir, no devolverlos, lo que podría dar lugar a la mala utilización de este vacío normativo.

La existencia de una proporción no valorizable, como parte de los residuos peligrosos que se importen, correspondería a un abierto incumplimiento de la normativa existente, en tanto la prohibición establecida en la ley 20.920 no contiene excepciones ni tampoco un mandato al Reglamento para hacerlas.

Por lo mismo, se recomienda modificar el texto reforzando la prohibición en cuestión, señalando claramente que no deberá existir un remanente no valorizable. En caso de ser técnicamente imposible que exista importación para valorizar, sin que se deba eliminar un porcentaje del residuo, nos parece que se requeriría inexorablemente un cambio a nivel legal. En el caso anterior, se recomienda fijar claramente los umbrales máximos de eliminación de los residuos, para mantener incólume la lógica ambiental de la prohibición en cuestión.

2. El Reglamento contiene inconsistencias en relación a los requisitos para importar o exportar residuos peligrosos

El Reglamento establece requisitos para la importación y exportación de residuos peligrosos, pero lo hace de una forma inconsistente que puede llevar a ambigüedades.

Como se señaló, la importación y exportación de residuos peligrosos para su valorización no está prohibida del todo sino que es permitida y regulada, debiendo verificarse algunos requisitos para que sea aceptada.

Los artículos 4º y 6º del Reglamento en comento, establecen los requisitos para autorizar una u otra actividad. Para la exportación para valorización, el artículo 4º dispone que deben acreditarse tres requisitos copulativos: (i) Que se acredite que dichos residuos serán sometidos a un manejo ambientalmente racional por el destinatario, (ii) que tal destinatario cuente con las autorizaciones “según la regulación aplicable”, y (iii) que se encuentre en un país miembro de la OCDE, Comunidad Europea o Liechtenstein.

Para la importación para valorización, el artículo 6º establece los tres requisitos copulativos que deben cumplirse para que esta actividad sea autorizada: (i) Que se acredite que existirá un manejo ambientalmente racional y eficiente por parte de un gestor, (ii) que el gestor que importe tenga una autorización especial para hacerlo y, (iii) la existencia de una Resolución de Calificación Ambiental en que se contemple la importación y valorización de residuos, así como los demás permisos correspondientes.

En primer lugar, es posible observar ambigüedad en los requisitos. En ambos casos debe acreditarse que existirá un “manejo ambientalmente racional”, pero para el caso de la importación se agrega el adjetivo “eficiente”. Esto resulta ambiguo, ya que el concepto de eficiencia no se encuentra suficientemente definido. El concepto es ajeno a nuestro derecho ambiental general y no se especifica en el Reglamento cómo se llevará a cabo

la referida acreditación o cuáles son las variables con las que se medirá la racionalidad y eficiencia que indica.

Es posible encontrar una definición para el concepto de “manejo ambiental racional” en la Ley 20.920 que en su artículo 3º número 14) lo define como “La adopción de todas las medidas posibles para garantizar que los residuos se manejen de manera que el medio ambiente y la salud de las personas queden protegidos contra los efectos perjudiciales que pueden derivarse de tales residuos.” Esta definición, sin embargo, no contempla la variable de la eficiencia a la que hace mención el Reglamento.

Lo mismo ocurre con la autorización que es requerida al destinatario o gestor (en caso de exportación o importación, respectivamente). Para el caso de las exportaciones, no se establece el procedimiento para validar las autorizaciones otorgadas según el derecho extranjero, más allá de la aplicación de la norma ISO 14001 y la entrega de un informe legal, mientras que para las importaciones, no queda claro si la autorización a la que se refiere el artículo es la regulada por este Reglamento o por otro cuerpo normativo.

Si bien los conceptos legales permiten entender el potencial alcance de los requisitos, no contiene especificaciones sobre la forma en que ellos se configuran—aspecto fundamental al momento de emitir normativa reglamentaria—, cómo se acreditan, el procedimiento ni los organismos que intervienen, así como tampoco la forma en que se relacionan con los instrumentos de gestión ambiental existentes.

En segundo lugar, los antecedentes mínimos que se deben entregar para solicitar la autorización de importación o exportación para valorización, en el artículo 21 letras a) y b) del Reglamento, no recogen los requisitos exigidos. Este artículo no hace mención a ningún procedimiento que permita efectivamente acreditar que se asegurará el “manejo ambiental racional y eficiente” referido, como tampoco al modo en que se certificarán las autorizaciones otorgadas bajo derecho extranjero, más allá de la obligación de presentar un informe jurídico y el cumplimiento de la norma ISO 14001.

Esto dificulta que el Reglamento realmente asegure “que dichos residuos serán sometidos a un manejo ambientalmente racional”, que es lo que el artículo 4º del Reglamento exige para las exportaciones y “que aquella será efectuada conforme con un manejo ambientalmente racional y eficiente”, que exige el artículo 6º para las importaciones. Pues es del caso además hacer hincapié en que dichas acreditaciones exceden los permisos de funcionamiento, como las Resoluciones de Calificación Ambiental, puesto que tanto para importaciones como para exportaciones, este tipo de permisos se establecen como un requisito adicional al de contar con las autorizaciones correspondientes.

Así las cosas, el Reglamento debería modificarse para incluir claramente las formas en que se dará cuenta del manejo ambientalmente racional y eficiente, su procedimiento y organismos competentes, así como los requisitos de la resolución que acredite dicha racionalidad y eficiencia, y el modo en que ella convive con los demás instrumentos de

gestión ambiental. Este último punto puede ser especialmente importante para asegurar la existencia de una adecuada fiscalización por los organismos competentes.

3. El Reglamento permite la importación de residuos peligrosos para su valorización en Chile sin considerar si existe efectivamente en el país la capacidad técnica para esta revalorización o la eliminación

El artículo 6º del Reglamento indica que se podrán recibir importaciones de residuos peligrosos en Chile para su valorización, si se cumplen dos condiciones: (i) se acredita que será realizada con un manejo ambientalmente racional y eficiente, y (ii) que será llevada a cabo por gestores autorizados que cuenten con una Resolución de Calificación Ambiental que los habilite para estos efectos. Luego, en el artículo 21 solo se exigen antecedentes para el procedimiento que tienen relación con estos requisitos y con la forma de transporte de los residuos entre otros. Por último, dentro de las causales de revocación de la autorización de importación del artículo 37 del Reglamento tampoco se considera el hecho de que nuestro país cuente o no con la capacidad técnica suficiente. Por otro lado, el Reglamento sí exige que los países a los que Chile exporte residuos peligrosos cuenten con la capacidad técnica suficiente para la eliminación de estos residuos.

La capacidad técnica suficiente, parecería exceder tanto al concepto de “manejo ambientalmente racional y eficiente” como al contenido de una potencial Resolución de Calificación Ambiental, situándose como un requisito de realidad y que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 5º del Reglamento, envuelve un análisis de la capacidad total del país, que no es posible observar con el cumplimiento del requisito de manejo racional ni la existencia de una Resolución de Calificación Ambiental.

La circunstancia de contar con una Resolución de Calificación Ambiental favorable para valorizar ciertos desechos es un indicador limitado a un único titular, cierto tipo de desechos, cierta cantidad, etc., lo cual vuelve el análisis a una situación particular y no de la situación general del país, siendo posible además que la existencia de la Resolución de Calificación Ambiental no dé cuenta de la existencia efectiva de la industria que está autorizada por dicha autorización ambiental. A diferencia del análisis por la capacidad técnica, la autorización ambiental únicamente considera el impacto socio-ambiental de la industria sometida a evaluación, pero en ningún caso la idoneidad del proceso industrial propuesto para el tratamiento de los residuos, ni la calidad o pertinencia de las tecnologías que supuestamente serán empleadas.

En cambio, contar con capacidad técnica suficiente es un criterio que permite tener mayor certeza de que los desechos importados podrán ser valorizados o eliminados en nuestro país, independientemente de las características del receptor, del tipo de desecho, la cantidad, etc. Este requisito da un mejor cumplimiento a los principios preventivo y precautorio, contenidos en el artículo 1º de la Ley 20.920.

Así las cosas, a pesar de que el Reglamento establece la capacidad técnica del país como requisito para la importación, en la práctica no establece el modo en que esta circunstancia será verificada en cada caso.

4. El Reglamento establece normas y controles menos rigurosos para los residuos exportados destinados a valorización que para aquellos destinados a eliminación

El artículo 4º del Reglamento establece una distinción respecto de la exportación de residuos, en virtud del destino que se les dará. Por un lado, si su destino final es la valorización, entonces se estipula una norma permisiva en tanto el país importador sea de aquellos que pertenecen al listado que el artículo señala, y que se acredite que los residuos serán sometidos a un manejo ambientalmente racional. Por otro lado, en el caso de la exportación con destino de eliminación de los residuos, se establece expresamente una prohibición tajante, con una única excepción: que no exista en el país la capacidad técnica para eliminarlos con un manejo ambientalmente racional y eficiente.

Esta diferencia en virtud del tratamiento final que se le dé a los residuos exportados no queda aquí, sino que además hace que el control para los desechos destinados a valorización sea menos riguroso que el de aquellos destinados a eliminación, pues justamente el Ministerio de Medio Ambiente no tendrá que verificar la existencia de capacidad técnica en el país, permitiéndose en la práctica que haya una mayor exportación de residuos valorizables, desfavoreciendo un objetivo declarado por varias políticas públicas del Estado, en torno a generar efectivamente una economía circular a nivel nacional.

Así por ejemplo, en la “Hoja de Ruta de la Economía Circular” de Chile, 2020-2040, se establece entre sus pilares que: “ La economía circular permitirá la creación de nuevos negocios, emprendimientos y puestos de trabajo, en actividades tan diversas como el diseño de productos, la gestión de materiales usados, la reparación y remanufactura, los servicios de logística y distribución, la regeneración de sistemas naturales y otros que surjan en el marco de la innovación circular. Estas nuevas actividades productivas impulsarán una ola de reconversión y recalificación de competencias que agregarán gran valor a la sociedad.”^{6 7}

La norma del artículo 4º del Reglamento permitiría que los residuos sean exportados para ser valorizados fuera de Chile aun existiendo la capacidad técnica para ser valorizados dentro del país, en una clara intención de abaratar costos en países que tengan procedimientos de valorización menos exigentes que los nuestros, aumentando la huella de carbono de los residuos y disminuyendo los incentivos para la generación

⁶ Disponible en: <https://economiecircular.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2020/12/Propuesta-Hoja-de-Ruta-Nacional-a-la-Economia-Circular-para-un-Chile-sin-Basura-2020-2040.pdf> p.15

⁷ En ese mismo sentido, cabe destacar que una de las propuestas del programa de Gobierno de S.E. el Presidente Gabriel Boric Font fue generar una Ley de Residuos e incentivar el reciclaje o economía circular en el país. Disponible en <https://boricpresidente.cl/propuestas/crisis-climatica/>

de industria en el país, ocasionando probablemente su destrucción en materia de residuos peligrosos.

De manera adicional a este problema de política pública, existe también una importante inconsistencia normativa, pues la norma vigente hasta el momento al respecto, esto es el Convenio de Basilea, no hace distinción alguna entre los residuos destinados a valorización y los destinados a eliminación. De esta forma, en virtud del artículo 4.9 del Convenio, cualquier tipo de residuo exportado, independiente de su gestión final, debe cumplir con el requisito de que no exista en el país de origen la capacidad técnica⁸.

Esto es fundamental y determinante para el cumplimiento del Convenio, pues una de sus principales obligaciones elevadas a principio es la autosuficiencia nacional, que busca propender a la gestión interior de los residuos. Esto es fundamental considerando que el mismo Reglamento tiene como objetivo avanzar en este aspecto. Así, el considerando 7mo indica:

“Que, con lo anterior se busca evitar que se exporten desechos peligrosos a países con economías en transición para evadir un manejo ambientalmente racional de los mismos. En este sentido, si bien el Convenio de Basilea busca minimizar el movimiento transfronterizo de residuos, y por tanto, fomentar el tratamiento de los residuos en el Estado en que se hayan generado, se estima que ello debe ser compatible con un manejo ambientalmente racional y eficiente, lo cual se encuentra expresamente plasmado en el Preámbulo del referido Convenio”.

Debe tomarse en cuenta, además, que este Reglamento busca implementar normas de la Ley Marco para la gestión de residuos, la responsabilidad extendida del productor y fomento al reciclaje, la cual justamente creó la institucionalidad y las herramientas jurídicas para el tratamiento y valorización de residuos y otros elementos de dicho tipo en nuestro país.

Así, esta falencia en el Reglamento en comento no solo genera una contradicción con una norma de mayor rango, como es el Convenio de Basilea, sino que además genera una falta de congruencia de la norma en sí misma, contraponiendo su letra con su objetivo y principios fundantes.

La consecuencia directa de esto es que se incentiva a que los agentes que deben gestionar residuos externalicen dicha gestión fuera del país, contraviniendo el objetivo fundamental del Reglamento, de la Ley que lo mandata y del propio Convenio de Basilea. De igual forma, iría en contra de los principios de responsabilidad ambiental,

⁸ Hemos de notar en este punto que el Convenio en su Anexo IV indica que entiende por operaciones de eliminación también aquellas “Operaciones que pueden conducir a la recuperación de recursos, el reciclado, la regeneración, la reutilización directa y otros usos”, es decir, operaciones de valorización. De esta forma cuando el Convenio en el párrafo citado menciona “capacidad técnica ni de los servicios requeridos o de lugares de eliminación adecuados”, se refiere a operaciones tanto de eliminación propiamente tal como de valorización, bajo la terminología del Reglamento.

inherente a este tipo de regulaciones, y a los principios de no regresión y progresividad en las normas ambientales, contemplados en el artículo 3º del Tratado de Escazú recientemente firmado por Chile, al retroceder en la exigencia que se le aplica a este tipo de procedimientos.⁹

Las ONG Basel Action Network, TERRAM y FIMA, ya habían advertido en 2017¹⁰, en el proceso de elaboración del presente Reglamento, que se hacía necesaria la incorporación en la redacción de la norma los siguientes requisitos copulativos esenciales para la aprobación del proceso:

- 1) Inadecuada o insuficiente capacidad técnica para la valorización o eliminación de residuos bajo un manejo ambientalmente racional y eficiente en Chile;
- 2) El exportador puede certificar que el receptor tiene autorización para recibir dichos tipos de residuos en cumplimiento de estas normas y cualquier otra normativa aplicable;
- 3) El Ministerio tiene la convicción de que el manejo que se le dará a los residuos es ambientalmente racional y eficiente;
- 4) La exportación en cualquier caso debe ser permitida únicamente para ser recibida en un Estado miembro de la OCDE, la UE o el tratado de Leichtenstein.

Las organizaciones, en ese sentido, recomiendan la conjunción de estos cuatro requisitos para el proceso de exportación de residuos independientemente de si serán valorizados o eliminados, lo cual pareciera ser a su vez lo correcto en términos de congruencia normativa.¹¹

Por lo demás, si bien las reglas de la OCDE respecto del movimiento transfronterizo de residuos se han flexibilizado recientemente, para efectos de favorecer un mercado internacional de residuos¹², dicha flexibilidad no puede significar una contradicción con el Convenio de Basilea, que tiene un rango mayor tanto en el derecho internacional como en el derecho interno.

De hecho, en casi ningún país que ha ratificado el Convenio de Basilea se permite la exportación de residuos, y en el contexto sudamericano, no se puede exportar en Ecuador, Costa Rica, República Dominicana, Brasil, Argentina y por el momento en

⁹ En efecto el Reglamento resulta podría ser contrario al principio de no regresión, pues la apertura para la exportación de residuos y la derogación del Decreto N° 2, de 2010, del Ministerio de Salud, que para estos efectos resulta ser un instrumento que contiene una mayor protección al medio ambiente.

¹⁰ Disponible en <https://www.fima.cl/2017/01/04/reglamento-de-residuos-propuesto-por-el-ministerio-del-medio-ambiente-es-contrario-a-los-tratados-ambientales-ratificados-por-chile/>

¹¹ Cabe señalar que durante el gobierno de S.E. la Presidenta Michelle Bachelet Jeria, fueron tres las propuestas de Reglamento que se consideraron durante ese período, y en la última de ellas el texto dejaba expresamente señalado en su artículo 4º que se prohibía exportar residuos peligrosos tanto para su eliminación como para su valorización, en tanto existiera en el país capacidad técnica.

¹² Disponible en <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0266>

Chile, destacando igualmente el caso de Uruguay que permite la exportación precisamente porque no tiene capacidad técnica para tratar residuos.

Bajo este análisis, el Reglamento en comento presenta inconsistencias que podrían conducir a una ilegalidad, cuestión que podría derivar en que se ejerzan acciones legales en relación con su dictación. Dichos elementos deben ser estudiados y modificados para asegurar que el cumplimiento de los Tratados internacionales vigentes en nuestro país, y la aplicación de los principios del derecho ambiental, no se vean transgredidos con las herramientas que este Reglamento le daría a los agentes involucrados.

En especial, nos parece relevante que se aplique el requisito de capacidad técnica tanto para aprobar la importación de residuos, como para aprobar la exportación de residuos independiente de su proceso final.

5. El Reglamento establece la obligación de pago de una garantía sin un procedimiento claro para su ejecución

El Reglamento dispone en su artículo 23 que el exportador, importador o quien solicite tránsito de residuos, deberá presentar garantías antes de iniciar el movimiento transfronterizo, que podrán ser pólizas de seguro, boletas bancarias, vales vista, depósito a la vista o cualquier otro documento pagadero a la vista.

El mismo artículo dispone los requisitos formales del documento dejado en garantía y señala que la determinación del monto deberá hacerse considerando (1) los costos de transporte; (2) los costos de valorización o eliminación de las operaciones previstas o los costos de la devolución del residuo; (3) los costos de almacenamiento por hasta 90 días.

El objetivo que se establece para el cobro de la garantía es la cobertura de los costos ocasionados en caso de que el movimiento transfronterizo, valorización o eliminación no puedan llevarse a cabo de acuerdo con la autorización o cuando el movimiento transfronterizo incumpla las disposiciones del Reglamento o normativa vigente.

El título habilitante para el cobro, sin embargo, está lejos de quedar claro en la técnica normativa utilizada. Por una parte, se establece en el inciso 4º de la referida disposición que "El Ministerio podrá cobrar y custodiar la garantía", pero no establece a qué título ni en qué casos. Acto seguido, agrega que: "Asimismo, podrá disponer de los fondos para cubrir los costos con el objeto de cumplir con las obligaciones derivadas de lo dispuesto en el Título V". De este modo, establece que una de las razones habilitantes para cobrar la garantía son los costos de la devolución de los residuos, pero no la establece como la única causa, dado que se usó el aditivo "asimismo".

Si se estableció que la finalidad de cubrir los costos ocasionados por el incumplimiento del sujeto autorizado, debe señalarse con claridad la oportunidad y motivos que autorizan al regulador a ejecutar la garantía, o se aumenta el riesgo de judicialización de su cobro.

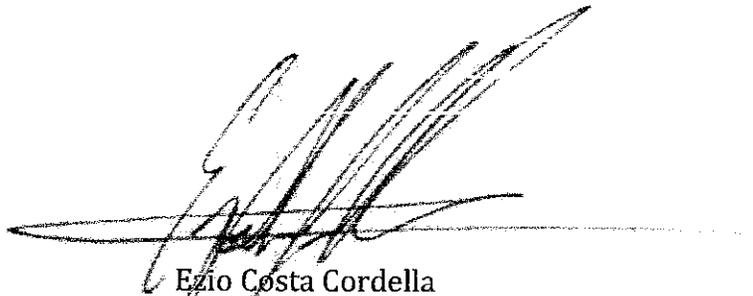
IV. Conclusiones

De lo analizado es posible concluir que el Reglamento contradice diversas disposiciones del Convenio de Basilea y de la normativa interna sobre el movimiento transfronterizo de residuos. En particular, la obligación de manejar los residuos dentro del país en el que se generan, al permitir la importación de residuos peligrosos para su disposición final en Chile y al obviar sin mayor motivo la capacidad técnica instalada en el país al autorizar la exportación para valorización; infringiendo la obligación de mantener una gestión ambiental racional para el manejo adecuado de residuos al regular de forma ambigua los requisitos y mecanismos para acreditar tal gestión al solicitar una autorización de importación o exportación.

Asimismo, la obligación de reducir al mínimo el movimiento transfronterizo de residuos al establecer controles menos rigurosos para los residuos exportados destinados a valorización que para aquellos destinados a eliminación.

Por otra parte, contradice el artículo 8º inciso cuarto de la Ley 20.920 al establecer procedimientos de responsabilidad del infractor insuficientemente seguros, al no aclarar los motivos reglamentarios para el cobro de la garantía depositada para que responda por los costos incurridos a propósito de su incumplimiento.

Finalmente, existen déficit y suficiente margen de mejora para garantizar los estándares mínimos de seguridad que establece la normativa internacional y la regulación doméstica, relacionados con asegurar la salud de las personas y el cuidado del medio ambiente a propósito de la valorización y disposición de residuos.



Ezio Costa Cordella

Abogado, Universidad de Chile

Msc. Regulación, London School of Economics

Doctor en Derecho, Universidad de Chile

Seco, Calama y de paso en esta; los comparecientes mayores de edad, a quienes conozco por haberme exhibido sus respectivas cédulas y exponen: que vienen en otorgar los siguientes poderes: A.- don **ANTONIO CARRACEDO DIEZ**, ingeniero comercial, cédula nacional de identidad número [REDACTED] guión seis; B.- don **JUAN GABRIEL SEPULVEDA PINO**, cédula nacional de identidad número [REDACTED] guión seis; C doña **ANDREA PETERMANN REIFSCHEIDER**, ingeniero en minas, cédula nacional de identidad número [REDACTED] y D don **CLAUDIO MORALES FERNÁNDEZ**, abogado, cédula nacional de identidad número [REDACTED]

FORMA DE ACTUAR: Cualquiera de ellos en conjunto con unos de los comparecientes señores Espinoza o Franco o, en forma conjunta, dos cualquiera de ellos, podrán efectuar cualquiera de las siguientes operaciones: uno.- CONTRATOS: Contraer obligaciones, efectuar actos o contratos, de cualquier naturaleza, tales como compraventas, arriendos, que importen una cuantía no superior a doscientos cincuenta millones de pesos, por operación; salvo negocios de Comercio Exterior, donde dos cualesquiera de los apoderados podrán contraer obligaciones hasta por **quinientos millones de pesos**. Los montos señalados se contemplan por cada operación. **dos.- CUENTAS CORRIENTES:** Uno.- Girar y sobregirar en cuenta corriente, depositar, endosar, cobrar, percibir, revalidar, cancelar, dar orden de no pago y protestar cheques; retirar talonarios de cheques; solicitar y reconocer saldos; contratar créditos en cuentas corrientes; tomar o solicitar la emisión de vale vistas o de depósitos a plazo endosables o no, cobrar, percibir y cancelar vale

FELIX JARA CADOT

NOTARIO PUBLICO
41 NOTARIA DE SANTIAGO
HUERFANOS 1160 - SUBSUELO
FONO: 2 2674 4600
SANTIAGO
www.notariafjc.cl



Documento emitido con Firma Electrónica Avanzada, conforme a la Ley N°19.799 y el Auto Acordado de la Excm. Corte Suprema de Justicia de fecha 10 de Octubre de 2006.
Verifique este documento en <http://www.notariafjc.cl> ingresando el siguiente código: 20190911095152AFJ

cuentas de ahorro a la vista o a plazo, realizar y retirar depósitos o giros en las mismas, a plazo o a la vista; **CREDITOS Y COBRANZA:** **Uno.-** Girar, suscribir, endosar en dominio, en garantía o en comisión de cobranza, aceptar, reaceptar, suscribir, revalidar, cobrar, protestar, descontar y cancelar letras de cambio, pagarés, cheques, instrumentos negociables y de comercio en general; **Dos.-** Contratar préstamos y toda clase de operaciones de créditos con bancos e instituciones financieras, Banco del Estado de Chile, públicas o privadas, chilenas o extranjeras, bajo cualquier modalidad y en especial las que establece la ley dieciocho mil diez, sea bajo la forma de apertura de letras de crédito, préstamos o mutuos con letras o avance contra aceptación o contra valores, descuentos, créditos o avances en cuenta corriente, con garantía y sin ella, en moneda nacional y extranjera, abrir créditos simples y documentarios, revocables e irrevocables, divisibles e indivisibles, autorizar cargos en cuenta corriente, realizar toda clase de depósitos bancarios, simples o en cuenta corriente, para boletas bancarias de garantía o cualquier otro y operar en forma amplia en el mercado de capitales; **Tres.-** Contratar y cancelar boletas de garantía. **COMERCIO EXTERIOR Y CAMBIOS INTERNACIONALES:** Ejecutar toda clase de operaciones de comercio exterior y de cambios internacionales, importación y exportación de toda clase de bienes; abrir y modificar registros o informes de importación y anexos a los mismos, pudiendo firmar todos los documentos necesarios; representar a la sociedad ante el Banco Central de Chile, Bancos Comerciales, Aduanas y demás organismos o entidades competentes, en lo relativo a comercio exterior, pudiendo al efecto contratar acreditivos y/o aperturas, celebrar ventas condicionales, celebrar compraventas de divisas a futuro, autorizar cargos en cuentas corrientes relacionadas con comercio exterior, comprar y vender

juradas, firmar, suscribir, registros de importación o exportación y anexos, negociar, firmar, endosar, cancelar y retirar pólizas, documentos y/o manifiestos de embarque, cartas de porte o cartas guías relativas al transporte terrestre, aéreo, marítimo y en general realizar todas las operaciones necesarias para realizar exportaciones e importaciones; **CUSTODIA Y DISPOSICION DE BIENES:** **Uno.-** Contratar y administrar cajas de seguridad, abrirlas y retirar lo que en ellas se encuentre, depositar y poner término al arrendamiento, retirar valores en custodia o en garantía; **Dos.-** Comprar, vender, permutar, aportar, dar en pago y en general enajenar toda clase de bienes muebles o inmuebles, corporales o incorporeales, valores mobiliarios y acciones, con o sin garantía, pactando precios, condiciones, plazos y demás cláusulas, estipulaciones y modalidades, con o sin pacto de retroventa, actos que pueden tener por objeto el dominio, el usufructo o derechos personales, sobre los mismos, o sobre una parte o cuota de ellos; **Tres.-** Dar o tomar en arriendo toda clase de bienes muebles o inmuebles; **Cuatro.-** Dar y recibir especies en depósito, comodato, mutuo y anticresis; **Cinco.-** convenir intereses y multas; **SEGUROS Y LEASING:** **Uno.** Contratar toda clase de seguros que caucionen cualesquiera clase de riesgos, cobrar las pólizas, endosarlas y cancelarlas; **Dos.-** celebrar contratos de Leasing mobiliarios o inmobiliarios; **FACTORING:** **Uno.-** Ceder a cualesquier título toda clase de créditos, sean nominativos, a la orden o al portador y aceptar cesiones; **Dos.-** Celebrar operaciones de factoring; **ACTOS Y CONTRATOS:** **Uno.** Celebrar contratos de trabajo, de prestación de servicios profesionales, de obreros o profesionales, individuales y colectivos, cancelarlos, terminarlos, exigir su cumplimiento, fijar a los dependientes el destino, funciones y atribuciones que procedieren, aceptar sus renunciaciones.

FELIX JARA CADOT

NOTARIO PUBLICO
41 NOTARIA DE SANTIAGO
HUERFANOS 1160 - SUBSUELO
FONO: 2 2674 4600
SANTIAGO
www.notariafjc.cl



Documento emitido con Firma Electrónica Avanzada, conforme a la Ley N° 19.799 y el Auto Acordado de la Excmo. Corte Suprema de Justicia de fecha 10 de Octubre de 2006.
Verifique este documento en <http://www.notariafjc.cl> ingresando el siguiente código: **20190911095152AFJ**

directa o indirectamente se relacionen con las leyes sociales del trabajo o de previsión; **Dos.-** Celebrar toda clase de contratos de transporte y fletamentos, como fletante o fletador; **Tres.-** Conceder quitas y esperas; **Cuatro.-** Nombrar agentes, representantes, comisionistas, distribuidores y concesionarios, aceptar contratos de corretaje o mediación, distribución y comisiones para comprar y vender; **Cinco.-** Constituir y aceptar usufructos, fideicomisos, servidumbres y censos, pedir y aceptar adjudicaciones de toda clase de bienes; **Seis.-** Solicitar posesiones efectivas y partición de bienes; **Siete.** Pagar en efectivo, por dación en pago, por consignación, subrogación, cesión de bienes todo lo que la sociedad adeudase, realizar y pactar la compensación, novación o cualesquiera otra forma de extinguir obligaciones, comprometer, transigir; **Ocho.-** Constituir domicilios especiales; **Nueve.-** Inscribir, adquirir y enajenar todo tipo de propiedad intelectual, solicitar propiedad comercial sobre marcas comerciales, modelos industriales, patentes de invención, pudiendo solicitar inscripciones y registros en y ante los organismos competentes, y transferir y adquirir las mismas; **Diez.-** Celebrar toda clase de contratos de construcción por suma alzada o administración, presentarse a toda clase de propuestas y registros de contratistas y firmar los documentos y escrituras que se requieran al efecto; **Once.-** Solicitar concesiones administrativas de cualquiera naturaleza u objeto, municipales o fiscales, terrestres o marítimas, aceptar sus términos y condiciones y ejercer respecto de ellas todas las facultades que competan; **Doce.-** Celebrar, modificar, dejar sin efecto, anular, resolver, resciliar, prorrogar, terminar, disolver, renovar y poner término a toda clase de contratos o actos jurídicos; **GARANTIAS Y SOCIEDADES:** **Uno.-** Recibir bienes en hipoteca con cláusula de garantía general o sin ella, sólo para garantizar obligaciones de la sociedad, alzarlas o cancelarlas; **Dos.-** Dar y

demás cosas corporales o incorporales, sea en prenda civil o comercial de cualquier tipo o mediante prendas especiales con o sin cláusula de garantía general, solo para garantizar obligaciones de la sociedad, alzarlas o cancelarlas; **Tres.-** Depositar mercaderías o bienes en almacenes generales, dejar mercaderías en consignación y otorgar mandatos, y al efecto endosar vales de depósito y de prenda; **Cuatro.-** Otorgar fianzas, constituir a la sociedad en codeudor solidario, aval y fiador de obligaciones de empresas relacionadas, ajenas o de terceros; **Cinco.-** Hacer declaraciones juradas; **Seis.-** Cobrar y percibir judicial o extrajudicialmente, cuanto se adeude a la sociedad, otorgar recibos, finiquitos y cancelaciones; **Siete.-** Entregar, retirar documentos en custodia, cobranza o garantía, arrendar casillas postales, abrirlas y retirar lo que en ellas se encuentre, depositar y poner término al arrendamiento; **Ocho.-** Pedir y otorgar rendiciones de cuenta; **Nueve.-** Convenir, aceptar y pactar estimaciones de perjuicios, cláusulas penales y multas; **Diez.-** Representar a la sociedad ante toda clase de personas o instituciones naturales o jurídicas, de derecho público o privado, autoridades, oficinas y servicios públicos, como Tesorería, Servicio de Impuestos Internos, Banco del Estado de Chile, Ministerios, Municipales, Cajas o Instituciones de Previsión Social, Servicio de Aduanas, etcétera; Treinta y nueve.- Enviar, recibir y retirar toda clase de correspondencia postal o telegráfica, giros, tesoros o encomiendas, certificada o no. Las cuantías involucradas en las facultades otorgadas se entienden por cada operación por separado.

TRIBUNALES.- En el orden judicial, el señor **Claudio Morales Fernandez**, tendrán la representación de la sociedad ante cualquier tribunal del país sin excepción alguna, sea de jurisdicción ordinaria, administrativa, de compromiso, del trabajo o de otro carácter, pudiendo iniciar o promover ante

FELIX JARA CADOT

NOTARIO PUBLICO
41 NOTARIA DE SANTIAGO
HUERFANOS 1160 - SUBSUELO
FONO: 2 2674 4600
SANTIAGO
www.notariafjc.cl



Documento emitido con Firma Electrónica Avanzada, conforme a la Ley N° 19.799 y el Auto Acordado de la Excm. Corte Suprema de Justicia de fecha 10 de Octubre de 2006.
Verifique este documento en <http://www.notariafjc.cl> ingresando el siguiente código: **20190911095152AFJ**

demandas, deducir querellas, reclamos y cualquier otro tipo de peticiones o recursos, con las facultades de ambos incisos del artículo séptimo del Código de Procedimiento Civil, que se dan por íntegramente reproducidas en este instrumento, especialmente la de transigir, avenir, percibir, presentar solicitudes de quiebras propias o de terceros, presentar convenios judiciales o extrajudiciales, votar y aprobar convenios, constituir patrocinio de abogado; conferir mandatos judiciales en cualquiera de las formas que determina el inciso segundo del Código antes referido, con facultad de delegación o sin ella y revocarlos a su arbitrio; **PODERES:** Conferir poderes especiales, revocarlos y aceptar renunciaciones; **Autocontratar** con la sociedad. **Opción Artículo catorce Ley Renta.** Ejercer las facultades de opción, contempladas en el Artículo catorce de la Ley de la Renta. **Poder especial:** Se confiere poder especial a don **JUAN GABRIEL SEPÚLVEDA PINO**, y a don **CLAUDIO MORALES FERNÁNDEZ**, ya individualizados, para que, actuando en forma individual, puedan efectuar todas las gestiones, trámites y actuaciones de carácter administrativo ante entes fiscales, semifiscales, órganos del estado y particulares, tales como trámites municipalidades, SII, Contraloría, compañías de servicios básicos, inspección del trabajo, etc. **PORTADOR:** Se faculta al portador de copia autorizada de la presente escritura pública y/o de su extracto, para requerir las anotaciones, inscripciones y subinscripciones que fueren pertinentes en los registros conservatorios respectivos, como asimismo, ordenar se practique la publicación en el Diario Oficial que ordena la ley. **CORRECCIONES:** Se confiere poder al abogado don **CLAUDIO MORALES FERNÁNDEZ**, para que proceda a redactar escrituras complementarias que tengan por objeto corregir errores de forma, numéricos, de copia o transcripción, sin que pueda

SERGIO CRISTIAN ESPINOZA CASTRO, y, de **MIGUEL ANGEL FRANCO MURRAY**, para actuar en representación de la sociedad **PROCESADORA DE RESIDUOS INDUSTRIALES LIMITADA O RECIMAT**, consta de la escritura pública de fecha catorce de Agosto de dos mil dieciocho, ante el Notario Público de Santiago, Humberto Quezada Moreno, documento que no se inserta a expresa petición de los comparecientes, por haberlo tenido a la vista y ser conocido del Notario que autoriza. Minuta redactada por el abogado **CLAUDIO MORALES FERNÁNDEZ**. En comprobante y previa lectura firma el compareciente. Se da copia. Se anotó en el Libro de Repertorio bajo el número antes señalado.
Doy fe.

SERGIO CRISTIAN ESPINOZA CASTRO

CI. [REDACTED]

MIGUEL ANGEL FRANCO MURRAY

CI. [REDACTED]

Ambos Pp. **PROCESADORA DE RESIDUOS INDUSTRIALES
LIMITADA O RECIMAT**

Rut. [REDACTED]