

Análisis de la ley n° 21.368 que establece medidas para la disminución de la generación de residuos en Chile

Rosa Fernanda Gómez González

SUMARIO: 1. ASPECTOS GENERALES. 2. SOBRE LAS LIMITACIONES A LA ENTREGA DE PRODUCTOS DE UN SOLO USO. 3. REGULACIÓN DE LAS BOTELLAS PLÁSTICAS. 4. LA OBLIGACIÓN DE SENSIBILIZACIÓN. 5. EDUCACIÓN AMBIENTAL Y PROMOCIÓN DEL COMPOSTAJE. 6. CERTIFICACIÓN DE PLÁSTICOS. 7. FISCALIZACIÓN Y SANCIÓN. 8. DESAFÍOS VINCULADOS CON LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY. 9. CONCLUSIONES.

RESUMEN: El objeto de este trabajo es dar cuenta de la publicación de la Ley N° 21.368, mediante la cual se busca proteger el medio ambiente y disminuir la generación de residuos, a través de la limitación en la entrega de productos de un solo uso en establecimientos de expendio de alimentos, el fomento a la reutilización y la certificación de los plásticos de un solo uso, y la regulación de las botellas plásticas desechables.

ABSTRACT: The purpose of this work is to account for the publication of Law No. 21,368, which seeks to protect the environment and reduce the generation of waste, by limiting the delivery of single-use products in retail establishments. food, promoting the reuse and certification of single-use plastics, and the regulation of disposable plastic bottles.

PALABRAS CLAVE: Chile. Medio Ambiente. Residuos plásticos. Reutilización. Certificación. Compostaje.

KEYWORDS: Chile. Environment. Plastic waste. Reuse. Certification. Composting.

1. ASPECTOS GENERALES

El 2021 ha sido un año relevante en materia de reciclaje de plástico en Chile, tema que constituye uno de los principales ejes del Ministerio de Medio Ambiente, ello por cuanto a través de la ley N° 21.368, se regula la entrega de plásticos de un solo uso, y modifica los cuerpos legales que indica. La norma tiene su origen en diversas mociones parlamentarias¹ y fue publicada en el Diario Oficial el 13 de agosto de 2021.²

Según los datos proporcionados por la Fundación Ellen MacArthur, a nivel global se producen 78 millones de toneladas de plástico, cifra de la cual sólo el 2% vuelve a los mismos productos. Por su parte, un 8% de las toneladas de plásticos que son reciclados para otros tipos de productos, mientras que el 90% restante se pierde, ya sea porque llega al medio ambiente, a un relleno sanitario o a una planta de incineración.

En Chile, el consumo anual de plástico es de 990.000 toneladas, reciclándose sólo 83.679 toneladas anuales, lo que representa el 8,5% del total³. En tanto, del total de plásticos reciclados, el 17% es de origen domiciliario y 83% de origen no domiciliario. Con todo, el desafío es lograr que un alto porcentaje de recicle y que otro se reutilice, de manera que el porcentaje de plástico que llegue al medio ambiente sea marginal.

Bajo tal contexto, el objeto de la ley es proteger el medio ambiente y disminuir la generación de residuos, mediante la limitación en la entrega de productos de un solo uso en establecimientos de expendio de alimentos, el fomento a la reutilización y la certificación de los plásticos de un solo uso, y la regulación de las botellas plásticas desechables.

¹ Boletines N°s 11.429-12; 11.809-12; 12.275-12; 12.516-12; 12.561-12; 12.633-12 y 12.641-12, refundidos.

² Las disposiciones de la ley entrarán en vigencia desde su publicación en el Diario Oficial, salvo lo dispuesto en los artículos 3°, 4° y 5° que comenzará a regir en el plazo de tres años, contado desde su publicación para todos los productos de un solo uso, cualquiera sea el material del que estén compuestos, excepto para el poliestireno expandido, en cuyo caso lo dispuesto en dichos artículos comenzará a regir en el plazo de seis meses, contado desde la publicación de la ley.

³ Este porcentaje es bajo si se le compara con el promedio internacional que asciende al 10%.

La norma busca ampliar el marco de acción establecido por la ley N° 20.920, que establece el Marco para la Gestión de Residuos, la Responsabilidad Extendida del Productor y el Fomento al Reciclaje y la ley N° 21.100, que prohíbe la Entrega de Bolsas Plásticas de Comercio en todo el Territorio Nacional, reforzando con ello las medidas de protección ambiental.

La ley consta de 16 artículos que se refieren a los aspectos sustantivos de la norma. Por su parte, los artículos 17 a 19 modifican otras normas legales con el objeto de ajustarlas a los cambios establecidos en la ley y para entregar competencias a los órganos de fiscalización y control⁴. a lo cual hay que agregar dos artículos transitorios.

Para efectos de la aplicación de la ley, la misma norma establece en su artículo 2°, un conjunto de definiciones dentro de las cuales destacan los conceptos de botellas plásticas, plástico, plástico certificado, producto de un solo uso, entre otros términos.⁵

2. SOBRE LAS LIMITACIONES A LA ENTREGA DE PRODUCTOS DE UN SOLO USO

La ley establece diversas prohibiciones relacionadas con la entrega de productos de un solo uso, la cual varía dependiendo del lugar donde se consumen los bebestibles y comida.

Así, cuando se trate de consumo dentro del establecimiento, se prohíbe la entrega, a cualquier título, de productos de un solo uso, cualquiera sea el material del que estén compuestos (artículo 3°).

Por su parte, cuando se trate de consumo fuera del establecimiento, estará permitida la entrega de productos desechables de materiales valorizables distintos del plástico, o plástico certificado⁶. Con todo, los productos de un solo uso distintos de los envases de comida preparada deberán ser entregados únicamente cuando el consumidor expresamente los solicite (artículo 4°).

⁴ Ley N° 19.300, sobre Bases generales del medio ambiente; la ley N° 21.417 que crea la Superintendencia del Medio Ambiente y la ley N° 15.213, sobre organización y atribuciones del juzgado de policía local.

⁵ a) Bebestible; b) Botella plástica; c) Botella plástica desechable; d) Botella retornable; e) Comercializador de bebestibles; f) Comida preparada; g) Consumo dentro del establecimiento de expendio de alimentos; h) Consumo fuera del establecimiento de expendio de alimentos; i) Establecimiento de expendio de alimentos; j) Plástico; k) Plástico certificado; l) Productos de un solo uso; m) Supermercado; y n) Tiendas de conveniencia.

⁶ Esta prohibición comenzó a regir en febrero de 2022.

Las prohibiciones anteriores también serán aplicables al expendio de comida preparada dentro de las dependencias de los organismos públicos, a menos que por razones sanitarias, higiénicas, de emergencia o seguridad, sea necesaria la entrega de productos de un solo uso (artículo 5° inc. 1°).

3. REGULACIÓN DE LAS BOTELLAS PLÁSTICAS

En relación con este tipo de objetos, la ley establece diversas reglas orientadas a incentivar el reciclaje y exigir el uso de botellas retornables.

Por una parte, todos los comercializadores de bebestibles estarán obligados a ofrecer bebestibles en botellas retornables y a recibir de los consumidores estos envases (obligación de retornabilidad)⁷. El reglamento determinará el porcentaje de botellas de formato retornable disponibles en vitrina a la venta que deben ofrecer los supermercados (artículo 8°)⁸. El aludido porcentaje no podrá ser inferior al 30 por ciento, a partir del tercer año desde la publicación de la ley.

Enseguida, las personas naturales o jurídicas, sean o no establecimientos de expendio de alimentos, que comercialicen botellas plásticas desechables deberán demostrar que están compuestas por un porcentaje de plástico que haya sido recolectado y reciclado dentro del país, en las proporciones que determine el reglamento de la ley (artículo 7°). Dicha composición deberá ser certificada por Ministerio del Medio Ambiente.

Finalmente, la ley establece que los importadores de bebestibles en botellas plásticas desechables estarán exentos de cumplir las obligaciones anteriormente señaladas, sin embargo, deberán dar cumplimiento a las obligaciones contenidas en la ley N° 20.920, que establece el Marco para la Gestión de Residuos, la Responsabilidad Extendida del Productor y el Fomento al Reciclaje (artículo 9 inc. 1°). En tanto, los productores de bebestibles que sean micro, pequeñas o medianas empresas⁹, estarán exentas de las obligaciones antes referidas (artículo 9° inc. 2°).

⁷ Esta obligación comenzó a regir en febrero de 2022 para los supermercados y a partir de agosto de 2023 para los demás comercializadores de bebestibles.

⁸ El Ministerio del Medio Ambiente deberá dictar el reglamento en el plazo de 18 meses, contados desde la publicación de la ley.

⁹ Conforme al inciso segundo del artículo segundo de la ley N° 20.416.

4. LA OBLIGACIÓN DE SENSIBILIZACIÓN

En los casos en los cuales el consumidor expresamente solicite productos de un solo uso, los establecimientos que los entreguen deberán informar a los consumidores sobre la manera adecuada de valorizar los residuos en los que se transformarán dichos productos y sensibilizar a los consumidores sobre el impacto ecológico de los residuos y la importancia de su valorización (artículo 4º inc. 2º). Con todo, las bombillas, los revolvedores, cubiertos (tenedor, cuchara y cuchillo) y palillos de plásticos de un solo uso, se encontrarán prohibidos.

Además, los comercializadores de bebestibles deberán sensibilizar a los consumidores sobre la importancia de la retornabilidad de las botellas, publicando en sus góndolas la obligación de ofrecer a la venta este formato de botella (artículo 8º inciso final).

5. EDUCACIÓN AMBIENTAL Y PROMOCIÓN DEL COMPOSTAJE

El Ministerio del Medio Ambiente será la entidad encargada de la educación ambiental y de la promoción del compostaje.

En efecto, el Ministerio deberá promover e implementar programas de educación ambiental dirigidos a la ciudadanía sobre el impacto ecológico de los productos de un solo uso y la importancia de reducir su consumo, y fomentará el uso de productos reutilizables y retornables (artículo 15).

Por su parte, el Ministerio deberá promoverá el compostaje y el desarrollo del compostaje industrial a nivel municipal, pudiendo colaborar con dichas entidades para el desarrollo de plantas en las diversas comunas del país (artículo 16).

6. CERTIFICACIÓN DE PLÁSTICOS

Corresponderá al Ministerio del Medio Ambiente otorgar los certificados de plásticos, de acuerdo a los requisitos y procedimiento que establezca el reglamento, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 ter de la ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente (artículo 10 inc. 1º).

La verificación del cumplimiento de los requisitos que señale el reglamento se deberá realizar por entidades técnicas, cuya acreditación, autorización y control corresponderá a la Superintendencia del Medio Ambiente (artículo 10 inc. 2°).

Para efectos de acreditar que un producto plástico cumple con los requisitos exigidos por esta ley, el fabricante o importador del mismo deberá contar con un certificado otorgado de conformidad con lo establecido en el reglamento referido (artículo 6° inciso 1°).

Los establecimientos de expendio de alimentos que entreguen productos de un solo uso de plástico certificado, deberán exhibir de forma visible al público, en su sitio electrónico y en el producto, el certificado que acredite dicha circunstancia respecto de todos los productos que se encuentran a disposición del público para ser entregados.

Los plásticos certificados deberán ser fácilmente distinguibles para los consumidores.

Otros productos de plástico distintos a los regulados en la ley N° 21.368, también podrán acceder a la certificación, en los términos que señale el reglamento.

7. FISCALIZACIÓN Y SANCIÓN

La responsabilidad por las infracciones establecidas en la ley recaerá siempre sobre la persona natural o jurídica que explota el establecimiento de expendio de alimentos a cualquier título (artículo 14). También será responsable el comercializador que enajene, a cualquier título, a los consumidores finales, botellas plásticas desechables que no se encuentren certificadas. Asimismo, será responsable el comercializador de bebestibles que incumpla con la obligación de retornabilidad (artículo 14).

Corresponderá a las municipalidades fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones previstas en la ley, sin perjuicio de que cualquier persona podrá denunciar su incumplimiento (artículo 11).

Las infracción y multas establecidas por el incumplimiento a lo dispuesto en la ley será sancionado de acuerdo con la siguiente manera:

Precepto	Infracción	Sanción
Artículo 3°	Prohibición de entrega para consumo dentro del establecimiento	Multa a beneficio municipal entre 1 a 5 UTM ¹⁰ , por cada producto de un solo uso entregado en contravención a la ley.
Artículo 4°	Prohibición de entrega para consumo fuera del establecimiento y obligación de sensibilización	
Artículo 5°	Expendio de comida preparada en las dependencias de los organismos públicos	
Artículo 7°	Sobre certificación de la composición de las botellas plásticas desechables	Multa a beneficio municipal entre 1 a 5 UTM ¹¹ , por cada botella plástica desechable que sea comercializada sin la certificación correspondiente
Artículo 4° inc. 3°	Sobre la obligación de sensibilización a los consumidores. Los establecimientos que entreguen productos de un solo uso deberán informar a los consumidores sobre la manera adecuada de valorizar los residuos en los que se transformarán dichos productos y sensibilizar a los consumidores sobre el impacto ecológico de los residuos y la importancia de su valorización.	Multa de 1 a 20 UTM
Artículo 6° inciso 2°	Sobre la obligación de certificación. Aquellos establecimientos de expendio de alimentos que entreguen productos de un solo uso de plástico certificado, deberán exhibir de forma visible al público, en su sitio electrónico y en el producto, el certificado que acredite dicha circunstancia respecto de todos los productos que se encuentran a disposición del público para ser entregados, de acuerdo a las normas que se especifiquen en el reglamento.	

Tabla 1: infracción y multa. Fuente: elaboración propia (continúa en la página siguiente).

¹⁰ Unidades tributarias mensuales.

¹¹ Unidades tributarias mensuales.

Tabla 1 (continuación): infracción y multa. Fuente: elaboración propia.

Precepto	Infracción	Sanción
Artículo 8° inciso 3°	Sobre la obligación de sensibilización a los consumidores. Los comercializadores de bebestibles deberán sensibilizar a los consumidores sobre la importancia de la retornabilidad de la botella, publicando en sus góndolas la obligación de ofrecer a la venta este formato de botella.	Multa de 1 a 20 UTM
Artículo 8° inciso 1°	Obligaciones de retornabilidad para comercializadores de bebestibles. Todos los comercializadores de bebestibles estarán obligados a ofrecer bebestibles en botellas retornables y a recibir de los consumidores estos envases.	Multa a beneficio municipal de 1 a 20 UTM, por cada día en que no se encuentren disponibles para su venta bebestibles en formato botella retornable. También se entenderá que no se encuentran disponibles cuando no existan las góndolas establecidas para ofrecer bebestibles en formato botella retornable o no exista un mecanismo para recibir de los consumidores estos envases.

Las sanciones establecidas en la ley serán aplicadas por el Juzgado de Policía Local de la comuna donde se encuentre situado el establecimiento, de conformidad con el procedimiento ordinario contemplado en la ley N° 18.287, que Establece Procedimiento ante los Juzgados de Policía Local (artículo 12).

Para la determinación de las sanciones de multas, se considerarán las siguientes circunstancias: a) La conducta anterior del infractor y b) La capacidad económica del infractor (artículo 13)

8. DESAFÍOS VINCULADOS CON LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY

En primer término, uno de los principales desafíos dice relación con las disposiciones del nuevo texto de Carta Fundamental, el cual, de ser aprobado, puede incidir en la implementación de las medidas establecida en la ley.

En segundo lugar, será necesario una mayor coordinación por parte de las municipalidades, entidades que han quedado a cargo de los procesos de fiscalización del cumplimiento de las medidas dispuestas por la ley. En este sentido, no cabe duda de las amplias competencias que en materia ambiental tiene los municipios, a la cual se suma una nueva facultad, de modo que la coordinación de recursos humanos y financieros deberá ser mayor a efectos de atender a las nuevas exigencias legales, asegurando el cumplimiento efectivo de la norma.

En tercer lugar, el artículo 16 de la ley señala que el Ministerio deberá promoverá el compostaje y el desarrollo del compostaje industrial a nivel municipal, pudiendo colaborar con dichas entidades para el desarrollo de plantas en las diversas comunas del país. Al efecto, cabe señalar que este precepto no fue objeto de control preventivo de constitucionalidad, de modo que será necesario determinar si la competencia allí establecida permite a las municipalidades desarrollar una actividad económica (industrias de compostaje), y, en dicho caso, si requieren una norma de quorum calificado.

9. CONCLUSIONES

A través de la publicación de la ley N° 21.368 se busca proteger el medio ambiente y disminuir la generación de residuos, mediante la limitación en la entrega de productos de un solo uso en establecimientos de expendio de alimentos, el fomento a la reutilización y la certificación de los plásticos de un solo uso, y la regulación de las botellas plásticas desechables.

Esta norma se integra a las otras normas que se había dictado con anterioridad en el mismo sentido, reforzando la institucionalidad y las medidas en materia de producción y reutilización de plástico en Chile, contribuyendo a la protección ambiental.