

Regulación jurídica de los residuos sólidos domiciliarios y el rol de las Municipalidades en su gestión.

**Contrato de fecha 10.03.2016
Solicitante: Comité de Senadores DC**

El presente informe se realiza en el marco de contrato firmado con fecha 10 de marzo del 2016, entre el Comité de Senadores del Partido Demócrata Cristiano y el Centro Democracia y Comunidad.

Prestación de servicios a honorarios del Centro Democracia y Comunidad, serán prestados en las condiciones que requieran los Senadores, ya sea en servicios de asesorías en elaboración de propuestas de asesorías legislativas permanente y confección de informes de seguimiento de tramitación de leyes.

Los servicios se prestarán en las condiciones que se requieran; mediante documentos, preparación o participación en informes, minutas, correos electrónicos, trabajos de todo tipo de soporte u otros semejantes; comparecencia personal en reuniones de trabajo o colaboración en actividades en terreno o similares, o consultas verbales, sean personales, telefónicas o de índole análoga.

Ya que la asesoría que presta la CDC para el Comité de Senadores del Partido Demócrata Cristiano es de confianza y de que las obras a que pueda dar origen se producirán por encargo de los Senadores para quedar a disposición de este Comité con vista al ejercicio de su labor parlamentaria, el Centro de Estudios acepta que no le son aplicables las disposiciones de la Ley 17.336 sobre propiedad intelectual.

Contenido del informe

CAPÍTULO PRIMERO: Ideas Generales Acerca de un Adecuado Manejo de los Residuos Sólidos Domiciliarios.

- I. La Gestión Integral y Adecuada de Residuos Sólidos Domiciliarios
- II. El Concepto Técnico Jurídico de Residuo
 1. El concepto de Residuo en Nuestro Ordenamiento Jurídico
 2. Clasificación de los Residuos en base a nuestro Ordenamiento Jurídico
- III. El Concepto técnico Jurídico de Residuo Sólido Domiciliario.
 - Análisis del Concepto de Residuo Sólido Domiciliario en Base al Reglamento sobre Condiciones Sanitarias y de Seguridad Básicas en los Rellenos Sanitarios.

CAPITULO SEGUNDO: Regulación Jurídica del Ciclo de Vida de los Residuos Sólidos Domiciliarios.

- I. Implicancias Constitucionales, Justicia Ambiental y la Planificación Territorial en la gestión de los Residuos Sólidos Domiciliarios.
- II. El rol de las Municipalidades en la Gestión Integral y Adecuada de los Residuos Sólidos Domiciliarios.

Conclusión

Referencias

Introducción

Hoy en día se desarrollan más y nuevas actividades, el mercado cada vez aumenta la variedad y cantidad de productos para ofrecer a sus consumidores, se crean nuevas necesidades, e incluso, actualmente nuestra vida se encuentra subsumida en una vorágine de consumo. Como toda actividad económica, la masificación en la producción ha significado la creación de un nuevo problema medioambiental, manifestado en la generación de residuos los cuales contaminan los diversos componentes de nuestro medio ambiente, en especial los suelos, considerados en estos momentos un bien escaso.

Por ende, los diversos Estados se han visto enfrentados a la problemática sobre qué hacer y en su caso cómo eliminar los residuos generados en su territorio, específicamente los residuos sólidos producidos en los hogares, viviendas y lugares asimilables, denominados residuos sólidos domiciliarios - o RSD -.

El presente informe expone y analiza la regulación jurídica de los residuos sólidos domiciliarios en nuestro ordenamiento jurídico, con énfasis en el rol que tienen las Municipales.

Para una comprensión adecuada del tema, antes que todo se realiza un análisis normativo del concepto de residuo sólido, y las nuevas nociones que han surgido con ocasión de las innovaciones tecnológicas, con el objetivo de exhibir una nueva concepción jurídica sobre residuo y los desafíos futuros para nuestra legislación.

CAPÍTULO PRIMERO

Conceptos Esenciales acerca de un Adecuado Manejo de los Residuos Sólidos Domiciliarios

I. La Gestión Integral y Adecuada de los Residuos Sólidos Domiciliarios

Todo instrumento y acción sobre residuos debe obedecer a una gestión integral y adecuada de residuos. Entendemos por gestión a: un conjunto de operaciones encaminadas a otorgar a los residuos producidos en una zona geográfica determinada, el destino más adecuado desde el punto de vista económico y ambiental, según sus características, volumen, origen, costos de tratamiento, posibilidades de reutilización y comercialización, al interior de un marco normativo . Esta gestión comprende las siguientes operaciones: la recogida, el transporte, la valorización y la eliminación de los residuos, incluida la vigilancia de estas operaciones, así como el mantenimiento posterior al cierre de los vertederos, incluidas las actuaciones realizadas en calidad de negociante o agente .

La gestión debe caracterizarse por ser integral, es decir, desarrollar acciones que comprenden cada una las etapas que integran el ciclo de vida de los residuos sólidos domiciliarios, considerando sus interacciones y consecuencias.

Además la gestión debe ser adecuada; toda política debe ser eficiente desde un punto de vista ambiental y económico, por ende las acciones contenidas en la gestión deben tener como fundamento los principios del derecho ambiental, más, los elementos económicos de tal forma que se consideren los costos y beneficios que impone la finalidad de protección ambiental.

Para llevar a cabo la gestión de los residuos sólidos domiciliarios se requerirán de diversos instrumentos de gestión ambiental entre los cuales se encuentran: las políticas; las normas de Derecho administrativo ambiental; instrumentos económicos, (p. ej. subsidios, tarifas de cobro e impuestos); y los planes de manejo de residuos.

Al momento de elaborar cualquiera de estos instrumentos, se deberán considerar los distintos factores que inciden en su manejo, que son principalmente: la características geográficas del lugar en el cual se va a implementar la gestión de estos residuos y su número de habitantes; su nivel de ingreso per cápita; el ordenamiento territorial; los recursos económicos de la municipalidad; las tecnologías disponibles; educación ambiental; coordinación de las autoridades competentes; el marco normativo existente; y los hábitos de consumo.

Por otra parte el ciclo de vida de los residuos sólidos domiciliarios es: el curso normal que siguen los residuos desde que se originan, hasta su eliminación o disposición final. Durante este ciclo podemos observar las siguientes etapas en orden de prelación:

- i. Generación u origen.
- ii. Recolección y transporte.
- iii. Acopio y estaciones de transferencias.
- iv. Tratamiento
- v. Disposición final.

No obstante, el residuo puede ser susceptible de una operación de reutilización o valorización, cuyo fin es reutilizar parte o la totalidad del residuo y reintroducirlo a la cadena productiva como un producto o materia prima .

Cabe destacar que la finalidad de todo instrumento de gestión integral de residuos sólidos es minimizar la cantidad de residuos generados, maximizar su recuperación, y por ende reducir la cantidad a ser dispuestos en un relleno sanitario. Se habla de una estrategia jerarquizada de manejo de los residuos sólidos en base a criterios ambientales.

Esta estrategia jerarquizada en el manejo de residuos consiste en:

- i. Prevenir, evitando la generación de residuos.
- ii. Si no es posible evitar, se debe buscar su minimización mediante diversas técnicas expresadas en el término de las 3R que es: reducir en cantidad o la peligrosidad del residuo, la reutilización, y el reciclaje, aprovechando los materiales o energía que contiene el residuo - esto último se denomina valorización del residuo -.
- iii. Si no es posible minimizar se debe buscar su tratamiento de tal forma de disminuir la cantidad de residuo o su peligrosidad antes de su eliminación o disposición final.
- iv. La última opción, siempre y cuando ninguna de las anteriores sea viable, debe ser la eliminación, que generalmente se asocia con la operación de disposición final en un relleno sanitario; no obstante, dado que los distintos métodos de tratamiento de residuos pueden tener diferentes resultados sanitarios y ambientales, se puede alterar la jerarquía de residuos si el concepto de ciclo de vida lo justifica .

En cuanto a los instrumentos de gestión ambiental y por ende sobre manejo de residuos, destacamos las normas de Derecho administrativo ambiental, cuyo estudio se encuentra

condicionado por el conocimiento previo de una serie de conceptos provenientes de otras ciencias o con un carácter eminentemente técnico, y que han sido recogidos por el Derecho ambiental formulando una definición legal o aplicándolos directamente .

En la regulación jurídica de los residuos encontramos una serie de estos conceptos, tales como, residuo, residuos sólidos, residuos sólidos domiciliarios, valorización, relleno sanitario, entre otros, las que en su mayoría se contemplan en la Ley N° 20.920, que establece un marco para la gestión de residuos, la responsabilidad extendida del productor y fomento al reciclaje, cuyas definiciones se aplican dentro del marco específico que prescribe la norma. A esto se suma, el art. 2 de la LBGMA que contiene un catálogo de definiciones que se aplican, tal como lo dispone la misma ley, para todos los efectos legales; p. ej., los conceptos de medio ambiente, medio ambiente libre de contaminación, conservación del patrimonio ambiental, preservación de la naturaleza, desarrollo sustentable, entre otros. Estos conceptos forman parte de la regulación jurídica de los residuos, - específicamente de aquellos domiciliarios -, los cuales se deberán tener presentes para determinar el sentido y alcance de las normas que integren su regulación jurídica. Los conceptos bases cobran aún más importancia, ya que el instrumento normativo por excelencia en el Derecho administrativo ambiental - debido a su carácter eminentemente técnico - son los reglamentos, y como tales, deberán sujetarse al bloque de legalidad, y en particular, a la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente (LBGMA) .

Los conceptos técnicos jurídicos, en cuanto preceptos legales que son, deben ser interpretados y aplicados al caso concreto; por ende para poder comprender el alcance de cada uno de estos términos, no sólo se deberá considerar el concepto normativo, sino que también, las interpretaciones que realice la autoridad ambiental. Más aún, porque muchos de ellos son conceptos jurídicos indeterminados o normas flexibles, por lo que una parte de su contenido lo va a determinar el órgano competente que aplique la norma .

Además, se deben tener presentes las circulares o instructivos, los cuales serán claves para conocer los criterios técnicos que esta aplicando la autoridad para evaluar y fiscalizar el cumplimiento de la normativa técnica aplicable.

Teniendo en cuenta lo expresado anteriormente, proseguiremos a explicar un concepto de residuo en base a las normas contenidas en nuestro ordenamiento jurídico.

II. El Concepto Técnico Jurídico de Residuo

1. El concepto de Residuo nuestro Ordenamiento Jurídico.

A partir de una acepción amplia de residuos, se comprenden a aquellas masas gaseosas denominadas emisiones, las sustancias líquidas que se conocen como vertidos, y por último

las sustancias sólidas denominadas residuos sólidos. El presente informe se centrará en los residuos sólidos, y especialmente en aquellos que tengan el carácter de domiciliarios, por ende antes que todo, analizaremos a grandes rasgos qué se entiende por residuos sólidos. En el diccionario de La Real Academia de la Lengua Española podemos encontrar tres acepciones que ilustran en un primer momento la noción de residuo como: “Parte o porción que queda de un todo”, “Aquello que resulta de la descomposición o destrucción de algo”, y “Material que queda como inservible después de haber realizado un trabajo u operación”. Estas definiciones expresan un aspecto objetivo del concepto de residuo, que es todo material residual derivado de la descomposición, destrucción o procesos de producción de algún producto.

Por su parte, nuestra normativa define residuo, en el artículo 3° numeral 25 de la Ley N° 20.920, como una “sustancia u objeto que su generador desecha o tiene la intención u obligación de desechar de acuerdo a la normativa vigente”. De acuerdo a dicha definición, el legislador adoptó un criterio de carácter subjetivo para establecer lo que debemos entender como residuo, destacando la voluntad que tiene el poseedor de desprenderse, abandonar o deshacerse de la materia por haber sido utilizada o consumida por el ser humano. De esta manera, no contempla expresamente dicha definición como elemento del concepto de residuo el que la materia haya perdido su valor, como el caso en que ésta se encuentre contaminada, periclitada o caducada. No obstante lo anterior, queda implícito el criterio de utilidad o valor económico que representa la sustancia para su poseedor, toda vez que el hecho que sea inútil, indeseable o de ningún valor para su generador, va a determinar, por regla general, su voluntad para desprenderse de ella o abandonarla.

Aquello es concordante con la concepción moderna de residuo, la que no sólo comprende sustancias que no tengan un valor económico para su poseedor sino que también aquellas que sí lo tienen, y por lo tanto, el que pueda ser reutilizada por otros, no excluye la posibilidad de ser considerada como residuo, lo que constituye una garantía de protección medioambiental, dado que aún ante la incertidumbre de su valorización, deberá calificarse la materia como residuo.

En cuanto a la voluntad o la acción dirigida a desprenderse de un objeto, es manifestación de una concepción subjetiva de residuo que se ha manifestado en diversas legislaciones, p. ej., la definición contenida en la Directiva 75/442/CE sobre residuos del Parlamento europeo y del Consejo del año 1975, la cual lo define como: Cualquier sustancia u objeto del cual se desprenda su poseedor o tenga la obligación de desprenderse en virtud de las disposiciones nacionales en vigor.

Este concepto ha provocado una serie de controversias en la comunidad europea a nivel doctrinal y jurisprudencial, sobretodo en torno al término desprender o abandonar, originándose una serie de problemáticas que han puesto en jaque la definición de residuo, tales como: ¿Qué ocurre en el caso del almacenamiento indefinido de sustancias, se puede

considerar abandono?, ¿El objeto mantiene la calidad de residuo si se destina a la reutilización o el reciclaje, - p. ej. al interior del proceso productivo que la produjo - ? Y por último, uno de los debates más agitados entorno a la noción de residuo, debido a las implicancias económicas que conlleva para las empresas, ¿El valor comercial que pueda tener una sustancia excluye la calidad de residuo?

En consideración a lo anterior, el legislador, en la definición de residuo, escogió el verbo desechar, cuyo sustantivo, de acuerdo a la Real Academia de la Lengua Española, admite al menos tres acepciones: “Aquello que queda después de haber escogido lo mejor y más útil de algo”; “Cosa que, por usada o por cualquier razón, no sirve a la persona para quien se hizo”; o “Residuo, basura”.

De acuerdo a lo anterior, para una correcta inteligencia sobre el concepto de residuos, hay que tener presente tanto su aspecto objetivo como subjetivo, puesto que no basta que se genere un desecho o sustancia residual para que sea calificado como residuo, sino que también hay que considerar la voluntad de su generador o poseedor para desprenderse de ella y las circunstancias específicas que rodean el acto de desprendimiento o abandono.

A estas circunstancias específicas se suman el almacenamiento; las tecnologías disponibles; los costos de tratamiento o transformación de las sustancias residuales y su valor de mercado. Como también, si la operación de reutilizar o valorizar un material residual, tiene por fin introducir esta sustancia en el mismo proceso de producción, para el reemplazo de una materia prima o secundaria, o en su caso la venta directa.

Por último, se debe tener presente que el concepto de residuo se caracteriza por su relatividad, es decir, el objeto que es inutilizable para una persona en un espacio y tiempo determinado, no lo es necesariamente para otro sujeto en circunstancias distintas.

En este mismo sentido, una misma sustancia residual a lo largo de su ciclo de vida puede ser alternativamente calificada de subproducto, materia prima secundaria o residuo según sus posibilidades de ser nuevamente utilizada, lo cual dependerá de la innovación tecnológica y la regulación vigente. P. ej., para una empresa un residuo a lo largo del tiempo puede perder tal condición por la evolución de las tecnologías de tratamiento, como también por razones económicas, ya que el aumento de los precios de las materias primas puede producir que las materias secundarias signifiquen un menor costo y por ende sean más competitivas.

Teniendo presente las ideas preliminares sobre residuos, podemos desprender uno de los elementos esenciales para determinar la calidad de residuo en nuestro ordenamiento jurídico, nos referimos a la acción de desechar. Al no existir un catálogo que ejemplifique las operaciones que se comprenden dicho concepto, será difícil interpretar que se considerará

residuo. Existen diversas normativas actualmente vigentes que abordan la eliminación de sustancias en diversos sentidos.

Por ejemplo, el Reglamento Sanitario sobre Manejo de Residuos Peligrosos (RESPEL), dictado el año 2003, no establece qué se entiende por desechar o eliminar, sino que sólo enumera y regula las operaciones específicas, tales como, la incineración de los residuos sólidos peligrosos. El Reglamento sobre Condiciones Sanitarias y Seguridad Básicas en los Rellenos Sanitarios (RELLS), dictado en el año 2005, tampoco la define, sino que sólo regula una forma específica de eliminar los residuos sólidos domiciliarios, denominada disposición final - que es el depósito de estos residuos sólidos en un relleno sanitario diseñado especialmente para este tipo de residuos-.

En cuanto al art. 3 del Reglamento sobre Manejo de Residuos de Establecimientos de Atención de Salud (REAS), dictado el año 2009, contiene un concepto amplio, ya que no sólo comprende operaciones de eliminación, como es la disposición final en un relleno sanitario autorizado especialmente para este efecto, sino que también se refiere al tratamiento de los residuos, a las operaciones de reutilización y de valorización.

Por último, el art. 3 del Reglamento del Registro de Emisiones y de Transferencias de Contaminantes, dictado el año 2013, distingue entre eliminación y valorización, señalando que la eliminación comprende todas aquellas acciones “llevadas a cabo para disponer de forma definitiva los residuos que no han sido objeto de valorización.”.

Por ende, se abarcan todas aquellas acciones u operaciones realizadas por el gestor del residuo, que no tengan por objeto recuperar uno o varios elementos de las sustancias residuales o su poder calorífico, como también, aquellas que no consistan en operaciones de reutilización, tales como la disposición final.

Por lo tanto, a pesar de no existir uniformidad en la noción de la acción de desechar y en las operaciones que esta comprende, al menos es claro que cuando el generador de un desecho pretende o procede a eliminar, se refiere tanto a las acciones u operaciones de eliminación propiamente tales, asociadas generalmente con la disposición final en un relleno sanitario.

2. Clasificación de los Residuos en base a nuestro Ordenamiento Jurídico

Para una mayor comprensión del concepto de residuo en nuestro derecho, intentaremos esbozar una clasificación con el fin de comprender los distintos criterios que utiliza nuestra legislación al momento de definir los residuos y sus tipos:

- i. El estado físico-químico o forma en que se presenta ante nosotros; podemos distinguir residuos sólidos, líquidos o gaseosos.

ii. Lugar de generación u origen. Si agrupamos los lugares podemos observar residuos generados en hogares o recintos comerciales denominados residuos sólidos domiciliarios; también los residuos originados en establecimientos donde se desarrolla una actividad o proceso industrial llamados residuos industriales; y los producidos en recintos hospitalarios, centros médicos o laboratorios designados como residuos hospitalarios.

iii. En virtud de su composición química y bacteriológica. A partir de este elemento, podemos determinar si la gestión de un residuo constituye un peligro o daño para la vida, la salud y el medio ambiente, según las características o parámetros que establezca la norma.

iv. El sistema de gestión de residuos al que se somete. Encontramos residuos que se consideran como productos prioritarios y que se deben someter al régimen de responsabilidad extendida del productor que establece la Ley N° 20.920, y otros residuos que en virtud de otras normativas deben someterse a un régimen de gestión específico. Existen también residuos cuya gestión no está regulada legalmente.

En este sentido nuestro ordenamiento jurídico distingue entre residuos peligrosos y residuos no peligrosos; estos últimos han sido regulados expresamente en el RESPEL, el cual ha determinado las propiedades y valores que se requieren para que se califique como peligroso - v. gr. toxicidad aguda, la inflamabilidad o reactividad -, es más, también contiene un catalogo no taxativo de residuos peligrosos, sin perjuicio del derecho del generador de probar su no peligrosidad.

En consecuencia, los demás residuos sólidos serán no peligrosos, lo cual importa, ya que la normativa para la gestión de los residuos sólidos peligrosos es mucho más rigurosa e implica un mayor costo económico para su generador. P. ej. se exige tratamiento previo de determinados residuos, eliminación mediante instalaciones especialmente autorizadas para ese efecto o la prohibición general de depositarlos en un relleno sanitario construido para la disposición final de residuos sólidos domiciliarios .

A partir de esta clasificación, podemos determinar ciertas características de los residuos sólidos domiciliario, tales como: es un residuo sólido, generado en hogares o establecimientos similares y que no reúnen las propiedades para ser calificado como peligroso. En base a esta idea preliminar proseguiremos con el análisis jurídico de este tipo de residuo.

III. El Concepto técnico Jurídico de Residuo Sólido Domiciliario

En primer lugar estamos frente a un tipo determinado de residuo, y la técnica normativa que generalmente se utiliza, es la regulación mediante un instrumento específico que son

los reglamentos; no obstante, debido a la ausencia de una ley general de residuos, aparte de la Ley sobre Responsabilidad Extendida del Productor, esta técnica resulta ser ineficiente toda vez que exceden de su ámbito regulatorio materias como: las bases generales o mínimas para la gestión de un RSD, de tal forma que todos los gestores y actores involucrados se encuentren obligados a utilizar una estrategia jerarquizada de residuos, con el fin de implementar otras alternativas viables distintas a su disposición final.

Frente a esto, sólo nos encontramos con cuatro normas que hacen alusión al concepto de RSD, pero con ocasión de la regulación de distintas materias, no obstante relacionadas entre sí, ya que cada una de ellas se aplica en determinadas fases de gestión y etapas de su ciclo de vida. Estas son:

- La Ley N° 20.920, que establece un marco para la gestión de residuos, la responsabilidad extendida del productor y fomento al reciclaje. Esta ley establece que para la definición de las categorías y subcategorías de productos prioritarios que se someterán al sistema de gestión de residuos de responsabilidad extendida del productos, deberá considerarse el carácter de domiciliario o no domiciliarios de los mismos. No obstante lo anterior, lo define expresamente qué debe entenderse como residuo domiciliario.
- El Reglamento sobre Normas Sanitarias Mínimas Municipales, utiliza el término “basuras domésticas”, para efectos de regular el manejo de los RSD realizado por la municipalidad, definiéndolas como: “son las que resultan de la permanencia de personas en locales habilitados, tales como los residuos de la vida casera y los productos del aseo de los locales.” (art. 26 numeral 2).
- Por su parte, el art. 6 inc. final de la Ley N° 20.280 - la cual refunde y sistematiza el Decreto Ley N° 3.063 sobre Rentas Municipales - para efectos de de regular el cobro por el servicio municipal de extracción de residuos, señala: “se considerarán residuos sólidos domiciliarios a las basuras de carácter doméstico generadas en viviendas y en toda otra fuente cuyos residuos presenten composiciones similares a los de las viviendas.”.
- Y por último el RELLS, que actualmente es el instrumento principal de regulación en esta materia, pues regula la disposición final de los residuos en rellenos sanitarios. Es más, el reglamento contiene una serie de conceptos normativos para estos efectos.

Luego de la exposición de estos conceptos normativos, se procederá a analizar el término de RSD contenido en el RELLS para establecer, en primer lugar, cuáles son finalmente los residuos que en su etapa final se eliminarán mediante esta vía y luego se formulará un concepto general de RSD para nuestra legislación.

No obstante, si comparamos los primeros conceptos normativos recién citados, se puede concluir que ambos contienen una idea común sobre lo que son los RSD en nuestro

ordenamiento jurídico, la cual se reafirma en el concepto contenido en el RELLS. En este sentido los RSD son: residuos sólidos generados en las viviendas. Sin embargo la definición establecida en el RELLS es mucho más amplia.

Análisis del Concepto de Residuo Sólido Domiciliario en Base al Reglamento sobre Condiciones Sanitarias y de Seguridad Básicas en los Rellenos Sanitarios

El art. 4 del RELLS señala que los RSD son: “Residuos sólidos, basuras, desechos o desperdicios generados en viviendas y en establecimientos tales como edificios habitacionales, locales comerciales, locales de expendio de alimentos, hoteles, establecimientos educacionales y cárceles.”. Este concepto es sólo para efectos de delimitar el campo de aplicación del presente reglamento y el tipo de residuos que se dispondrán en el relleno.

La formulación de este concepto se realiza en base a los siguientes criterios:

- El lugar de origen o de generación de residuos

Podemos sintetizar la generación de los residuos sólidos en dos grandes grupos: viviendas o lugar destinado a la habitación y locales comerciales o lugar donde se realiza una actividad de carácter no industrial. A esto se suma el art. 57 del RELLS, a partir del cual podemos concluir la exclusión expresa de todos los residuos sólidos generados en lugares donde se realiza una obra de construcción, ya que la norma prohíbe expresamente la disposición de residuos de demolición.

¿Y cuál es la razón detrás de la norma para agrupar a los residuos en base al elemento de origen? En la siguiente tabla podemos observar la composición de los RSD generados en las viviendas :

Tipo de residuo	Composición (%)
-----------------	-----------------

Papeles y Cartones	12,4
--------------------	------

Textiles	2,0
----------	-----

Plásticos	9,4
-----------	-----

Metales	
---------	--

2,3

Materia Orgánica

53,3

Otros

14,0

Por ende, a partir de esta muestra, podemos observar que los residuos generados en las viviendas presentan una composición principalmente determinada por: un alto porcentaje de materia orgánica o no revisten las características de los residuos peligrosos. Por lo tanto, a partir del lugar de origen es posible establecer un patrón común sobre sus características biológicas y químicas; es más, este patrón común de composición explica la inclusión de lugares distintos a las viviendas, tales como locales comerciales, escuelas, cárceles u otros lugares asimilables.

Si bien, es el lugar de origen un elemento para calificar un residuo sólido como domiciliario, son sus características biológicas y químicas las cuales finalmente le otorgan el carácter de domiciliario, más allá de su lugar de origen.

Sin embargo, esta es la regla general de composición, ya que hay una serie de otros desechos originados en estos lugares que se disponen en relleno sanitarios, a pesar de reunir las características de los residuos sólidos peligrosos.

- Las características físicas, químicas y biológicas

Respecto a los criterios generales sobre su composición o características químicas y bacteriológicas, el reglamento no las señala expresamente ni tampoco hace referencia a sus valores o cantidades, entonces, ¿Qué elementos normativos podemos utilizar para calificar aquellas características como las de un residuo sólido domiciliario? .

Es fundamental establecer estos criterios generales ya que en virtud de ellos el Servicio de Evaluación Ambiental deberá determinar los residuos sólidos que se dispondrán en un relleno sanitario, y más importante aún, la calificación de los residuos sólidos asimilables a los domiciliarios.

Por otra parte, estas características son el punto de partida para determinar si los materiales residuales tienen factibilidad de ser reutilizados, reciclados o utilizados en aprovechamiento de su energía.

Una de sus características más importantes es que son: residuos sólidos no peligrosos. Si bien, el reglamento no lo señala expresamente, esto se desprende del análisis del concepto

de residuo sólido asimilable a los residuos sólidos domiciliarios, contenido en el RELLS y de las disposiciones del RESPEL.

El art. 4 del RELLS señala que los residuos sólidos asimilables a los domiciliarios, deben ser considerados como residuos no peligrosos de acuerdo a la regulación vigente, y además, ser asimilables a los domiciliarios. Esto último implica, una exigencia de equivalencia y no de igualdad entre ambos tipos de residuos, lo cual significa que si bien se permiten diferencias, debe existir algún elemento o efecto en común que establezca el nexo entre ambos tipos, como es su no peligrosidad.

A esto se suma, el art. 57 ubicado en el Título VII sobre “normas especiales” del RELLS, el cual estableció expresamente la disposición en rellenos sanitarios de los “residuos sólidos industriales de carácter no peligroso”. Los residuos industriales generados en procesos industriales poseen características químicas o microbiológicas distintas a la composición general de los residuos sólidos domiciliarios - v. gr. su alto compuesto de materia orgánica -. Por ende, bajo norma expresa y excepcional, se permite la disposición de residuos sólidos industriales, pero se exige como requisito: no ser peligroso. Por consiguiente frente a la excepcionalidad de esta norma se reitera este requisito común a todo residuo sólido que pretende ser dispuesto en un relleno sanitario.

En cuanto a los elementos del concepto normativo de RSD, a través de una debida articulación de las normas contenidas en el RELLS, podemos desprender los requisitos esenciales de todo residuo que pretende disponerse en un relleno sanitario, que son:

- Es un residuo sólido; esta idea se reafirma en el art. 57 letra a) del RELLS, que establece la prohibición de disponer en los rellenos sanitarios los residuos que se encuentren en estado líquido o presenten líquidos libres.
- Deben calificarse como residuos sólidos no peligrosos, según la regulación vigente

El RESPEL, señala en su art. 11 las características que debe reunir un residuo para que se califique como peligroso, y en el art. 12 en adelante se refiere a su composición o valores . Además el art. 18, 19 y 90 lista A, prescriben los residuos que se “presumen peligrosos” y luego en el art. 90 lista B se establece un catálogo sobre aquellos que “no se considerarán peligrosos” . Por ende, si realizamos una relación entre estas disposiciones podemos concluir, como criterio base, que no serán peligrosos los residuos sólidos que no reúnan las características prescritas y los mencionados en el art. 90 lista B .

Hay que tener presente que en el ámbito de calificación de los RSD, estas listas sólo tendrán un rol ilustrativo o indiciario de peligrosidad.

Por otra parte, las listas contenidas en el RESPEL no son taxativas y sólo constituyen una presunción legal de peligrosidad, por ende el generador del residuo tienen el derecho de probar que tal residuo no reúne las características de peligroso, lo cual implica sustraerse de su estatuto jurídico. En consecuencia, perfectamente se podrían calificar a los residuos sólidos generados en establecimientos industriales como residuos sólidos asimilables a los RSD.

- Además los residuos sólidos no peligrosos, en virtud de su cantidad y características físicas, químicas y bacteriológicas, no deben afectar la “normal operación del relleno sanitario”

Por esto entendemos, que no debe ser un riesgo en el cumplimiento de las exigencias técnicas reguladas en el RELLS, de tal manera que cada una de las etapas o fases se desarrollen cumpliendo la finalidad de la presente normativa, que es: “minimizar molestias y riesgos para la salud y la seguridad de la población y daños para el medio ambiente” .

Hoy en día, la tecnología utilizada en los rellenos se ha desarrollado teniendo en cuenta los impactos ambientales asociados, por lo que se han implementado una serie de exigencias técnicas preventivas, de control y de reacción, para intentar minimizar los daños producidos al medioambiente y a la salud de las personas que viven cerca de alguna de estas instalaciones. Es más, las exigencias técnicas contenidas en el presente reglamento suponen el cumplimiento de un estándar de protección ambiental contenido en la LBGMA.

- Por último, todo residuo que pretende ser dispuesto en un relleno sanitario debe cumplir con un estándar de protección ambiental, a partir de la LBGMA y el RELLS

El art. 2 letra m) de la LBGMA define a “un medio ambiente libre contaminación” como: aquél en el que los niveles de contaminación no deben representar ni siquiera un riesgo para la salud, la calidad de vida de la población, la preservación de la naturaleza o la conservación del patrimonio ambiental .

Hay que tener presente, que estamos frente a una definición legal con aplicación general o tal como establece el legislador: “para todos los efectos legales”.

A partir de este concepto, se presentan diversos parámetros para calificar cuándo estamos frente a un medio ambiente libre de contaminación. En primer lugar, la norma señala que los niveles de contaminación no deben constituir ni siquiera un riesgo para la salud o la calidad de vida . Por ende, se presenta la problemática de determinar si el legislador ha optado por establecer diferentes niveles de protección, ya que una buena calidad de vida supone unos máximos de contaminación bajos o valores muy estrictos, o por el contrario, la mantención de la salud exige sólo unos niveles meramente aceptables; no obstante también

podría interpretarse como una reiteración innecesaria, toda vez que el término salud en una concepción amplia incorpora la calidad de vida .

El art. 4 del RELLS señala que la finalidad de todo relleno sanitario es minimizar los riesgos para la salud y el medio ambiente. En consecuencia es importante solucionar la problemática planteada, ya que si finalmente se entiende que el concepto utilizado para calificar a un medio ambiente incontaminado es la calidad de vida, los criterios normativos y exigencias técnicas contenidas en el presente reglamento, deberán sujetarse e interpretarse conforme a un parámetro muy estricto en virtud de la LBGMA. Se debe tener presente que el derecho es a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, el cual se refiere a desarrollarse en un entorno con condiciones de baja contaminación, por ende el desarrollo o su vida en movimiento tendrá mejor calidad si se respetan unos niveles máximos de contaminación del entorno .

En cuanto a los otros parámetros de protección ambiental - la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental-, si bien ambos son estrictamente ambientales, plantean distintos niveles de protección.

En materia residuos se ha optado por la conservación del patrimonio ambiental, definido en el art. 2 letra b) de la LBGMA, como: “el uso y aprovechamiento racionales o la reparación, en su caso, de los componentes del medio ambiente, especialmente aquellos propios del país que sean únicos, escasos o representativos con el objeto de asegurar su permanencia y su capacidad de regeneración.”. La conservación siempre involucra la explotación de bienes ambientales, aunque esta debe consistir en un uso y aprovechamiento racional, lo cual se vincula directamente con la noción de desarrollo sustentable . Esto se manifiesta en la obligación para su titular de someter los proyectos de rellenos sanitarios o plantas de tratamiento al servicio de evaluación de impacto ambiental, como también, en la obligación de reparación en caso de daño ambiental. Por último, la conservación del patrimonio ambiental se vincula directamente con el derecho de propiedad consagrado en el art. 19 N° 24 inc. II de la CPR, ya que dentro de las limitaciones que debe cumplir la propiedad privada derivadas de su función social, se encuentran las que emanan de la conservación del patrimonio ambiental, lo cual se traduce en tres acciones que deberá ejecutar en toda actividad que emprenda, que son: el uso y aprovechamiento racional, y en su caso, la reparación .

Por lo tanto, en base al análisis normativo sobre los criterios generales que componen los RSD, podemos reformular el concepto normativo y concluir que estos son: residuos sólidos generados en viviendas, lugares destinados a la habitación, locales comerciales y sitios donde se realiza una actividad no industrial, cuyas características físicas, químicas y bacteriológicas, no constituyen residuos peligrosos y permiten una adecuada operación en cada una de las etapas de su ciclo de vida, y en especial, en cada una de las fases del relleno sanitario, cumpliendo con la normativa vigente y el estándar de protección ambiental.

CAPITULO SEGUNDO

El rol de las Municipalidades en la Gestión de los Residuos Sólidos Domiciliarios

I. Implicancias Constitucionales, Justicia Ambiental y la Planificación Territorial en la Gestión de los Residuos Sólidos Domiciliarios

La gestión de los RSD involucra no sólo el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación - consagrado en el art. 19 N° 8 - sino que también afecta la tutela de otros derechos como son el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de la persona, - art. 19 N° 1-, y el derecho a la salud, - art. 19 N° 9 -; por ende, es importante delimitar el contenido de cada uno de ellos para luego determinar su ámbito de operatividad. En este sentido, el derecho a vivir en un medio ambiente incontaminado alude a cómo se debe vivir esa “vida” y por ende establece ciertas cualidades que se agregan a esa condición de “vida”, y específicamente al hábitat o entorno en el cual nos desarrollamos. Por ende, vivir en un medio ambiente libre de contaminación, se refiere a una existencia humana en movimiento, desplegando todas sus potencialidades en un hábitat o entorno con unas cualidades bien definidas, es decir, libre de contaminación ; o en donde los grados de contaminación se mantengan en un rango y por períodos que no degraden el ambiente del que forma parte la vida y el desarrollo humano, ya que hoy es utópico pensar en la ausencia total de contaminación, como asimismo, garantizando una naturaleza preservada y un respeto por el equilibrio ecológico .

Por otra parte, el art. 2 letra m) de la LBGMA señala que se entenderá como medio ambiente libre de contaminación, “aquél en que los contaminantes se encuentran en concentraciones y períodos inferiores a aquéllos susceptibles de constituir un riesgo a la salud de las personas, a la calidad de vida de la población, a la preservación de la naturaleza o a la conservación del patrimonio ambiental”. Consideramos que la disposición precedente citada debió referirse a niveles de contaminantes que afecten la calidad de vida de las personas, ya que la protección a la vida y a la salud se

encuentran asegurados como derecho fundamental autónomo en el art. 19 N° 1 y N° 8 respectivamente . Es más, no se debió haber planteado la posibilidad de niveles distintos de protección, ya que será posible comprobar que en aquellos casos en que los niveles de protección sean tan altos que afecten a la salud humana, no se activará el mecanismo de protección que concede la garantía constitucional del artículo 19 N° 8, sino que directamente la del artículo 19 N° 9; si se entiende que el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación protege algo distinto de lo que protegen el derecho a la vida y el derecho a la salud, es ilógico recurrir a un nivel o parámetro de contaminación

sobre el cual lo que se vulnera directamente son estos derechos y no el derecho a vivir en un medio ambiente incontaminado .

Por último, la cantidad de contaminantes que se requieren para afectar la calidad ambiental de vida de las personas que es lo que protege el artículo 19 N° 8, exige una regla más estricta que aquella que pueda afectar la salud de las personas asegurada por el art. 19 N° 9 la cual puede soportar mayores niveles de contaminación.

La localización de vertederos clandestinos o depósitos de basura sin autorización sanitaria, e incluso, la operación de rellenos sanitarios, - que suponen una evaluación previa de su impacto ambiental y la comprobación del cumplimiento de la normativa vigente -, provocan impactos ambientales en el entorno en el cual se sitúan, los cuales se manifiestan en: malos olores - emanados p. ej. desde las piscinas de lixiviados de los relleno sanitarios -ruidos, contaminación del aire por material particulado, congestión vial por los camiones de basura que transitan constantemente por el lugar, proliferación de vectores sanitarios, - tales como moscas y roedores -, y, posiblemente, también la contaminación de los acuíferos.

Por ende, estos impactos generan importantes consecuencias en la salud y al medio ambiente de las personas que habitan y se desarrollan en dicho entorno, afectando por ende su calidad de vida. A esto se suman los posibles daños al ecosistema del lugar, pérdida del valor paisajístico y descenso de las propiedades adquiridas con anterioridad a la construcción inesperada de un relleno sanitario, sin que existan mecanismos automáticos de compensación.

Frente a este panorama, se genera una oposición férrea a la localización de este tipo de instalaciones, por parte de las personas que habitan o se desplazan por los alrededores del lugar en que se pretende situar dicha instalación, cuyo fenómeno se conoce como NYMBY, - “not in my back-yard” -. Si bien, ninguna persona desea soportar las externalidades negativas que producen estas actividades, han sido las comunas o sectores de la región con menor educación e ingreso, lo cual a su vez repercute directamente en la baja participación de los vecinos en las instancias públicas para la toma de decisiones, en las cuales han proliferado los vertederos ilegales y las instalaciones de manejo de residuos v. gr. los rellenos sanitarios.

Por consiguiente, en materia de localización de estas instalaciones, se ha producido una distribución inequitativa de los costos ambientales dentro de la sociedad, y específicamente, en un determinado territorio, lo cual se vincula directamente con la noción de justicia ambiental, en virtud de la cual se debe procurar igualar las cargas de contaminación, el desarrollo nocivo y el agotamiento de los recursos, entre todos los miembros de una sociedad, promoviendo una mayor participación de la comunidad en las decisiones que la puedan afectar y generando una sociedad e institucionalidad en que se reconozca a todos sus miembros, (individuos y comunidades), con sus diversidades, necesidades y capacidades

. La comprensión de este concepto es vital al momento de decidir sobre los usos del suelo y elaborar la planificación territorial, ya que no sólo se trata de una distribución proporcional de las cargas ambientales entre los distintos miembros de la sociedad, sino que durante este proceso, la autoridad deberá velar por el acceso a la información ambiental y la participación de la población y las comunidades en las decisiones públicas .

Si bien, en nuestro ordenamiento jurídico y especialmente en la LBGMA, no se consagra expresamente la noción justicia ambiental como norma base orientadora de todo desarrollo sustentable, nuestra CPR contiene una serie de preceptos que responden a esta idea. En este sentido, el derecho a vivir en un medio ambiente incontaminado, debe vincularse con el

art. 1 inc. final de la CPR, de tal forma de integrar elementos ambientalistas en la interpretación del derecho a la igualdad de oportunidades para participar en la vida nacional , proyectándose además en la adopción de decisiones y políticas públicas, las cuales en ciertas oportunidades no son coherentes con tal disposición constitucional cuando tienden a ubicar las actividades más contaminantes en las regiones más atrasadas o en los lugares en que vive la población más pobre o con menos poder de reacción política, lo que genera discriminación ambiental que es claramente contraria a los valores y principios afirmados por la CPR, ya que esta exige: un reparto proporcionado y justo de las cargas, en vez de concentrar la contaminación ambiental en los lugares donde viven los sectores más desfavorecidos o débiles de la población .

Un caso paradigmático es la comuna de Til-Til, ya que en ella se han localizado diversas instalaciones de manejo de residuos, como el relleno sanitario Lomas Los Colorados, - desde el año 1996, administrado por el consorcio KDM- el cual recibe gran parte de los residuos sólidos generados en la Región Metropolitana; es más, el año 2002 se produjo una emergencia sanitaria y ambiental, debido al derrame de líquidos percolados, desde las piscinas de lixiviados del relleno, al estero Montenegro provocando la contaminación de sus aguas. Por otra parte, los vecinos se encuentran expuestos a los problemas que pueda presentar la planta de tratamiento de aguas servidas La Farfana, - de Aguas Andinas -, ubicada en la comuna de Maipú. Durante el año 2004, los vecinos de esta comuna y la comuna de Pudahuel, se vieron afectados por fuertes olores provenientes de la planta debido, entre otras causas, a un mal manejo de los lodos, lo cual también afectó a los vecinos de las comunas de Maipú - sector casas viejas - y Pudahuel. Es más, para solucionar este problema, se dispuso el traslado de los lodos al relleno sanitario de la comuna - Lomas Los Colorados -, lo cual generó una resistencia no sólo por los vecinos de Til-Til, sino que también por los vecinos de Maipú, Pudahuel, Renca, Lampa, Colina y Quilicura, ya que esto implicó la circulación a lo largo de sus caminos de los camiones con lodos, es más, los vecinos denominaron esta situación como la “ruta de la caca”. A todo esto se suma que el año 2009 se inició en Til-Til el proyecto de la planta de tratamiento integral de residuos sólidos Cerro La Leona, lo cual reafirma el sentimiento de sus habitantes de ser “el vertedero

de santiago”. Luego, en 2017, se aprobó la instalación de un nuevo relleno sanitario en la comuna, a cargo de la empresa Cyclo.

Uno de los instrumentos idóneos para solucionar los conflictos que genera el NYMBY, y por ende, revertir la distribución inequitativa en la localización de instalaciones de manejo de residuos, como de cualquier otra fuente de contaminación, es el ordenamiento territorial y específicamente mediante la planificación de los usos del suelo. Esta planificación debe representar una “planificación espacial integrada”, que promueva las sinergias entre las políticas sectoriales a través de una estrategia territorial, cuyas bases sean la coordinación entre los diversos actores involucrados en la planificación; la gestión del desarrollo de una determinada zona, más que simplemente determinar cuáles son sus usos posibles; y la posibilidad de hacerse cargo de los efectos contradictorios de las políticas sectoriales; todo ello considerando los diversos intereses públicos que convergen en esta materia, como la salud, la seguridad, la conservación de los recursos naturales, la calidad ambiental, y la equidad social.

Por su parte, nuestra planificación del uso del suelo es a través de los llamados instrumentos de planificación territorial - en adelante IPT -, y más específicamente, a través de las autorizaciones o permisos que se requieren para desarrollar determinadas actividades; estas autorizaciones son por regla general competencia de la municipalidad y deben ser otorgadas en conformidad con las reglas establecidas en los IPT .

De acuerdo a la Ley General de Urbanismo y Construcción, nuestro ordenamiento territorial obedece principalmente a objetivos urbanísticos, por ende se establecen los diversos usos del suelo en una zona urbana, y excepcionalmente se aplican los IPT al suelo rural, lo cual genera un vacío regulatorio en materia de uso del suelo.

Es más, debido a que esta ley reconoce, además de las competencias regulatorias sobre el uso del suelo, una serie de competencias sectoriales respecto del uso de determinados recursos, en aquellos casos donde no hay norma del uso del suelo se aplica la normativa sectorial, y por otra parte, en aquellos casos donde hay normas de uso del suelo, se generan una superposición de competencias y normativas aplicables respecto de un mismo suelo, y finalmente, en varios casos las decisiones son adoptadas por la autoridad sectorial respectiva sin tener presente la multiplicidad de usos que compiten dentro de una misma zona; de ahí que se ha sostenido que el ordenamiento territorial nacional se ha visto afectado por las “tensiones derivadas de la presión concurrente sobre un mismo territorio de distintos usos y competencias de los órganos públicos” .

Esta falta de coordinación en un mismo territorio, entre las diversas autoridades competentes y los distintos usos de un espacio, más el fenómeno NYMBY, ha llevado a que diversas municipalidades prohíban mediante decretos alcaldicios el tratamiento de RSD y la construcción rellenos sanitarios, sin consultar previamente a los demás organismos que por

ley tienen injerencia en la materia. Si bien, esto es manifestación de una ineficiente administración de la justicia ambiental, el tribunal de alzada ha resuelto dejarlos sin efecto en base al derecho a desarrollar una actividad lícita - art. 19 N° 21 - .

Frente a esta situación de injusticia ambiental, los IPT debieran constituir un instrumento idóneo para incidir en la calidad de vida de la población local y en el manejo del medio ambiente de una zona, es más, sus disposiciones van a tener efecto directamente en el crecimiento o desarrollo de un lugar y en el manejo de las infraestructuras. Por consiguiente, si se incorporaran en su elaboración y aplicación los diversos elementos de la justicia ambiental, permitiría, entre los distintos usos que se pueden dar a un espacio, se elija aquel que permita un mejor aprovechamiento y distribución del mismo, teniendo en cuenta sus condiciones ecológicas, sociales y económicas .

Además, la consideración de los elementos de la justicia ambiental en la elaboración de los IPT, - y en especial respecto a la localización de cualquier establecimiento de manejo de residuos -, permite, en primer lugar, una equitativa distribución de las cargas y beneficios ambientales en una comunidad . En segundo lugar, promueve una participación de la población o de las comunidades en las decisiones públicas y un adecuado acceso a la información ambiental , lo cual guía a los órganos públicos en su actuación, dotándola de legitimidad en el particular, garantizando a las comunidades una correcta aplicación a su vez de los instrumentos de planificación territorial.

Por otra parte, en virtud del art. 10 letra h) de la LBGMA, los IPT deben ingresar al SEIA, sin embargo se crítica esta evaluación, ya que no permite incluir ni considera realmente la distribución de los impactos ambientales y sus costos entre los grupos sociales o dentro de un territorio, además, no hace posible evaluar los efectos acumulativos de los proyectos sometidos al mismo, lo que hace todavía más difícil la tarea de evitar, a través de este sistema, los eventuales desequilibrios en los efectos distributivos de un proyecto de inversión ; de ahí la importancia de la implementación de la evaluación ambiental estratégica, ya que mediante este procedimiento se incorporarán a los IPT “las consideraciones ambientales del desarrollo sustentable” , es más, el art. 7 bis inc. II de la Ley N° 20.417, establece la obligación de someter a los IPT.

II. El rol de las Municipalidades en la Gestión Integral y Adecuada de los Residuos Sólidos Domiciliarios.

Las Municipalidades (MUN) son el órgano del Estado, que en virtud de una ley, tiene la obligación de gestionar los residuos sólidos domiciliarios durante todo su ciclo de vida, cumpliendo con la normativa vigente. Esta obligación de gestión se desprende de la ley orgánica constitucional de municipalidades, (LOCM), la cual establece, entre otras materias, las funciones y atribuciones de este órgano. Es más, se puede distinguir entre: funciones

privativas y funciones no privativas o coordinadas con otros órganos del estado. Dentro de las funciones privativas, el art. 3 letra f) de la presente ley dispone: “el aseo y ornato de la comuna”.

Si bien, la norma no precisa qué se entiende por aseo y ornato, esto se desprende de la debida concordancia de las disposiciones contenidas en la presente ley, el Código Sanitario, la ley N° 20.280 sobre rentas municipales, el reglamento sobre normas sanitarias mínimas municipales y el reglamento que contiene las condiciones generales para la fijación de la tarifa de aseo. En este sentido, a partir del art. 25 letras a, b) y c) de la LOCM, se desprende que la función privativa de aseo y ornato comprende:

- El aseo de las vías públicas, parques, plazas, jardines y, en general, de los bienes nacionales de uso público existentes en la comuna.
- El servicio de extracción de basura.
- Y la construcción, conservación y administración de las áreas verdes de la comuna.

Por su parte el art. 11 letra a), b), c) y d) del Código Sanitario establece, sin perjuicio de la competencia de la SEREMI de salud, que: la MUN deberán proveer a la limpieza de los sitios públicos, para lo cual deben recolectar, transportar y eliminar por métodos adecuados, - determinados por la autoridad sanitaria -, los residuos que se generen o depositen en la vía urbana. A esto se suma, regular y controlar las condiciones de limpieza exterior de las casas-habitación, fábricas, edificios públicos, cuarteles, conventos, teatros y otros locales públicos y particulares.

Por ende en base a estas dos normas, podemos distinguir :

- La función de aseo de la comuna. Dentro de esta función, se comprende en primer lugar la limpieza y recolección de los residuos depositados en la vía pública, y en segundo lugar, el servicio de extracción de basura o, - utilizando un término más adecuado -, el servicio de extracción de residuos en el territorio de la comuna.
- Y la función de ornato. Esta se refiere al cuidado y construcción de las áreas verdes, como a la conservación del inmobiliario público de la comuna.

A partir de esta distinción, sólo nos centraremos en la función de aseo y específicamente en el servicio de extracción de basuras - o residuos - .

La LOCM no explica en qué consiste el servicio de extracción de residuos ni su objeto, por ende, a partir del art. 6 de la Ley N° 20.280 sobre Rentas Municipales, el art. 26 numeral 2

letra B del Reglamento sobre Normas Sanitarias Mínimas Municipales, y el art. 1 del Reglamento que Contiene las Condiciones Generales para la Fijación de Tarifa de Aseo, este servicio comprende: la recolección, transporte, el eventual tratamiento y disposición final de los residuos sólidos domiciliarios y los residuos sólidos asimilables a los domiciliarios. Es más, la MUN deberá desarrollar este servicio en base a los objetivos y lineamientos contenidos en planes nacionales y regionales que regulen la actividad, en conformidad a lo dispuesto en el art. 9 inc. I de la LOCM, por lo que es relevante lo establecido en dichos instrumentos administrativos.

El objeto de este servicio de extracción, tal como se señala en las normas ya citadas, son los residuos sólidos domiciliarios y sus asimilables, por ende será vital determinar qué comprenden los RSD para efectos del manejo de la MUN. De acuerdo a las normas contenidas en el Reglamento sobre Normas Sanitarias Mínimas Municipales y en la Ley N° 20.280 sobre Rentas Municipales, se consideran en general como RSD las basuras de carácter doméstico generadas en viviendas y en toda otra fuente cuyos residuos presenten composiciones similares de las viviendas. Sin embargo, ninguna de las normas citadas hace referencia a la composición y a las características físicas, químicas y bacteriológicas de estos tipos de residuos. Por ende, frente a la necesidad de delimitar el objeto del servicio de extracción y desarrollar una gestión integral y adecuada en cada una de las etapas del ciclo de vida de los RSD y sus asimilables, se hace necesario complementarlo con los conceptos normativos contenidos en el RELL. De esta manera, la prestación del servicio de extracción de las MUN se acota a los residuos sólidos no peligrosos.

Además, a partir de lo que se comprenda como RSD, la MUN determinará aquellos residuos sólidos asimilables a los domiciliarios que serán objeto del servicio de extracción. No obstante, esto es sin perjuicio de la facultad de las MUN de complementar estos conceptos, en base a la potestad reglamentaria otorgada por su LOCM, v. gr. mediante prohibiciones expresas sobre el manejo de determinados tipos de residuos por no reunir las características de un RSD o un asimilable.

Por otra parte, a partir del Reglamento sobre Normas Sanitarias Mínimas Municipales, se desprende un manejo no sólo de los RSD sino de cualquier tipo de “desperdicios sólidos, provenientes de la economía humana, cuyo alejamiento de las poblaciones no está regulado por leyes especiales.” (art. 26 numeral 2). Luego esta norma distingue a los residuos en base a su origen, clasificándolos en: residuos domésticos, correspondientes a los RSD; los residuos viales, industriales y hospitalarios.

Por ende, en base a este reglamento, la MUN está obligada a manejar y a gestionar todos aquellos residuos sólidos generados en su comuna, cuya responsabilidad no esté atribuida expresamente a su generador o productor, desvirtuando el objeto inicial del servicio de extracción. No obstante, actualmente se han dictado reglamentos que regulan ciertos tipos de residuos como: los residuos peligrosos (contenidos en el RESPEL) y los generados en los

establecimientos de salud (regulados en el REAS). Estas normas prescriben una obligación de gestión de estos residuos para el titular de la actividad o establecimiento de salud que los genera.

Por consiguiente, el problema se originaría por aquellos residuos que carecen de un instrumento de regulación, v. gr. los residuos electrónicos, (computadores, celulares, etc.). Sin embargo, aquellos están regulados en la Ley de Responsabilidad Extendida del Productor.

A pesar de la mencionada ley, aún en la práctica el manejo realizado por la MUN va mucho más allá del servicio de extracción de residuos tarifado, ya que también abarca otros tipos de residuos sólidos cuya composición, no es en todos los casos asimilable a los RSD, como:

- Materiales voluminosos, (muebles, chatarra, etc.).
- Residuos sólidos peligrosos generados en los hogares, por ejemplo, pilas, envases de spray, químicos de hogar, etc.
- Residuos sólidos generados en los establecimientos de salud que sean asimilables a los residuos sólidos domiciliarios - regulado en el REAS y el RELLS - .

El art. 27 del REAS, señala que se podrán entregar a la gestión de la municipalidad, y por ende ser objeto del servicio de extracción de residuos, a los residuos clasificados como radiactivos, por tener una vida media de hasta 60 días, de acuerdo al art. 6 del presente reglamento.

- Residuos provenientes de las actividades de la construcción, constituidos por escombros.

La gestión de los RSD, también implica el cumplimiento de una función en materia sanitaria, en virtud del art. 4 letra b) de la LOCM que dispone, - entre las funciones no privativas o coordinadas que comparte con otros órganos del Estado - : “el cumplimiento de funciones relativas a la salud pública y la infraestructura sanitaria” . Esto se relaciona directamente con los proyectos de construcción de rellenos sanitarios y la localización de cualquier otra instalación que maneje residuos, ya que la MUN, durante la elaboración del plan regulador comunal, está obligada a evaluar la suficiencia de las redes de saneamiento ambiental existentes, con el fin de determinar la necesidad de nuevos proyectos.

La MUN deberá sujetarse a las demás disposiciones del Código Sanitario y a las diversas disposiciones sanitarias que dicte el PDLR en virtud de su potestad reglamentaria, como también, a las resoluciones que dicte la autoridad sanitaria (art. 12 del presente Código) .

Además el manejo de los residuos también involucra la protección del medio ambiente en el territorio de la comuna. El art. 4 y 25 letra e) de la LOCM - referente a las funciones de la unidad de medio ambiente, aseo y ornato -, contiene una norma de atribución de competencia en materia medioambiental, pues se establece que le corresponderá, dentro sus funciones no privativas: “aplicar las normas ambientales a ejecutarse en la comuna que sean de su competencia”. A esto se suma, el art. 5 de la presente ley que señala: sin perjuicio de las funciones y atribuciones de otros organismos públicos, las municipalidades podrán colaborar en la fiscalización y en el cumplimiento de las disposiciones legales o reglamentarias correspondientes a la protección del medio ambiente, dentro de los límites comunales . También en directa relación se encuentra la educación y la cultura, esencial para el cumplimiento de cualquier objetivo medioambiental [art. 4 letra a) de la LOCM].

Por ende, la MUN deberá realizar la gestión de los RSD y sus asimilables con el fin de prevenir cualquier emergencia sanitaria o un daño para el medioambiente y de esta forma alcanzar el bienestar general de los habitantes de la comuna .

Finalmente debemos reiterar que la MUN, en virtud de su LOCM, tiene una obligación legal de gestión de los RSD y sus asimilables en el territorio de su comuna. Por ende, deberá prestar el servicio de extracción de residuos, aún cuando el usuario no pague los derechos de aseo. Es más, - tal como se ha señalado-, incluso deberá asumir la gestión de aquellos residuos que no se encuentran comprendidos dentro del concepto de RSD o sus asimilables con el fin de prevenir riesgos para la salud y el medio ambiente.

No obstante, esto es sin perjuicio, de la responsabilidad de su generador y por ende del ulterior pago por la prestación de este servicio municipal.

En cuanto al cumplimiento de las funciones involucradas en la gestión integral de los RSD y sus asimilables, la CPR y su LOCM le otorgan una serie de atribuciones esenciales, entre las cuales destacan:

- Los Planes de Gestión de Residuos

Es un instrumento de planificación relacionado directamente con la forma en que puede ser utilizado un recurso ambiental, obteniendo su mejor rendimiento y asegurando su uso sustentable. Mediante estos planes, en primer lugar, se identifica el estado actual del manejo de los residuos en la comuna, para luego, formular objetivos y establecer las acciones necesarias para implementar una gestión integral y adecuada de los RSD, considerando el impacto a la salud de las personas y al medio ambiente. Mediante estos planes se pueden establecer estrategias que aborden todo el ciclo de vida de los RSD, como también, el desarrollo de vías para reducir, reutilizar y reciclar los residuos, aprovechando los materiales o energía que contienen.

Para esto se deben elaborar estudios con el fin de determinar las deficiencias de la comuna en el manejo de los residuos y las soluciones viables, teniendo presente, los distintos factores que inciden en el manejo de los RSD, tales como: el número de habitantes, las condiciones geográficas y climáticas, los hábitos de consumo, el ordenamiento territorial, etc. En virtud de los resultados, se deberán desarrollar métodos eficientes de recolección, transporte, tratamiento y disposición final en un relleno sanitario, como también, vías alternativas a su eliminación que sean rentables para la MUN, v. gr., el compostaje u otra operación de valorización.

Además, deberá establecer un sistema de administración eficiente de los recursos invertidos en la ejecución de las acciones propuestas.

Si bien, la LOCM no señala expresamente esta atribución, se puede desprender a partir de la concordancia de los artículos contenidos en esta ley y la LBGMA. En este sentido, el art. 5 letra a) de la LOCM, dispone dentro de las atribuciones de la MUN, “Ejecutar el plan comunal de desarrollo y los programas necesarios para su cumplimiento;”. El plan de desarrollo comunal tiene por finalidad promover los programas necesarios para el desarrollo de la comuna y el bienestar económico y social de sus habitantes . Para cumplir con el objetivo de este plan, será vital en su elaboración considerar las fuentes de contaminación medioambientales de la comuna, tal como la gestión de los RSD, y especialmente, el funcionamiento de los rellenos sanitarios o cualquiera otra instalación de manejo de residuos localizada en el territorio comunal. A esto se suma, que la MUN a través de la Unidad de Medio Ambiente, Aseo u Ornato, deberá proponer y ejecutar medidas tendientes a materializar acciones o programas relacionados con el medioambiente [art. 25 letra d) de la LOCM].

- El Rol de la Ordenanza en Materia de RSD

El art. 5 letra c) de la LOCM, en concordancia con el art.12 inc. I, II, y III de esta ley, atribuyen a la MUN una potestad reglamentaria, en virtud de la cual, podrá dictar normas con carácter general y obligatorias sólo aplicables en el territorio de la comuna. Por ende la MUN podrá dictar reglamentos para regular el manejo de los RSD, denominados “ordenanzas” . Es más, el art. 25 letra f) de la presente ley establece dentro de sus atribuciones, la elaboración de un “anteproyecto de ordenanza ambiental” con el fin de regular de forma integral y directa la gestión ambiental de la comuna, vale decir, a aquellas actividades con un impacto ambiental relevante.

En la práctica podemos observar que las MUN han regulado específicamente la gestión de los RSD y sus asimilables mediante una ordenanza denominada comúnmente ordenanza de aseo y ornato o han optado por regular sistemáticamente todas aquellas actividades

susceptibles de causar un impacto ambiental local en una sola ordenanza generalmente nombrada como ordenanza ambiental municipal .

Sin embargo, la LOCM no delimita los alcances y contenidos de su competencia medioambiental en la comuna, por consiguiente, el alcance de su potestad normativa en materia de residuos, va a depender de: las competencias de otras autoridades y la regulación vigente sobre residuos; la posibilidad de incorporar los criterios ambientales en las otras funciones que la ley le otorga a la MUN, como es la función de aseo; y la creatividad e interés de las autoridades locales .

En este sentido, la ordenanza constituye una oportunidad para regular una gestión de residuos en base a un estándar de calidad de vida y conservación del medio ambiente en el cual se desarrollan los vecinos. Es más, frente a la inexistencia de una ley general de residuos, las ordenanzas municipales se convierten en la principal fuente normativa de los RSD y sus asimilables en la comuna. Además, su naturaleza local es vital para una gestión integral y adecuada de los RSD, ya que recoge la realidad de cada comuna v. gr. nivel socioeconómico y educacional de los habitantes, presupuesto municipal, planificación territorial, entre otros.

- Aspectos Generales sobre las Licitaciones y las Asociaciones Municipales

Desde la década de los 80, las municipalidades principalmente han optado por licitar el servicio de extracción de residuos, contratando a empresas privadas para la operación de las etapas de recolección, transporte y la disposición final de los RSD. En este sentido el art. 8 inc. II y III de la LOCM señala que: “a fin de atender las necesidades de la comunidad local, las municipalidades podrán celebrar contratos que impliquen la ejecución de acciones determinadas”; por ende la MUN podrá celebrar un contrato de concesión de servicio público, previa licitación (art. 8 inc. IV, V, VI de la LOCM, y el art. 9 de la LOCBGAE) .

Es importante controlar continuamente la calidad del servicio licitado ya que puede darse el caso, en que la MUN pueda prestar el servicio de forma más eficiente tanto del punto de vista económico y ambiental; es más existen casos en que se han realizado traspasos de servicio privado a municipal v. gr. las comunas de Paillaco y Futrono en la X Región, se asociaron para construir un relleno intercomunal.

Respecto a las asociaciones municipales, dos o más MUN, que pertenezcan o no a una misma provincia o región, podrán constituir asociaciones municipales, para los efectos de cumplir con sus fines propios y propender a la solución de problemas comunes u optimizar el manejo de los recursos disponibles. Las asociaciones gozarán de personalidad jurídica de derecho privado, de acuerdo con las reglas establecidas en los artículos 141 y Ss. de la LOCM.

Por su parte, el art. 137 de la LOCM señala: las asociaciones podrán tener por objeto la atención de servicios comunes, la ejecución de obras de desarrollo local, el fortalecimiento de los instrumentos de gestión, la realización de programas vinculados a la protección del medio ambiente o a la salud y la coordinación con instituciones nacionales e internacionales, a fin de perfeccionar el régimen municipal, más, otros fines que les sean propios.

La falta de coordinación e integración entre municipios contiguos para generar economías de escala, produce que el costo de la disposición final de los RSD sea más alto de lo necesario; sin embargo, los municipios parecen estar más preocupados de mantener su autonomía, aunque ello signifique pagar un costo demasiado alto.

La actividad de disposición final en rellenos sanitarios implica una economía a gran escala, por ende, la multiplicación de estas construcciones resulta ineficiente desde el punto de vista económico. Esta razón se replica en las instalaciones de reutilización, plantas de tratamiento o reciclaje, ya que el aumento de la cantidad de los residuos aumenta su factibilidad económica. Es más, el éxito de estas vías alternativas a la eliminación, prolongará la vida útil de los rellenos sanitarios.

Por otra parte, las asociaciones entre municipalidades, permiten una visión regional de gestión de los RSD, y por ende realizar planes de gestión con el fin de disminuir la cantidad de instalaciones y aumentar su eficiencia. Además posibilita recabar una información más completa sobre los tipos de residuos que se generan en la zona para luego formular acciones apropiadas.

- Cobro de una Tarifa por la Prestación del Servicio Domiciliario de Extracción de Basuras

El art. 5 letra e) de la LOCM dispone entre las atribuciones esenciales: “Establecer derechos por los servicios que presten y por los permisos y concesiones que otorguen;”. En concordancia con esta disposición, el art. 7 de la Ley N° 20.280 sobre Rentas Municipales, - en adelante denominada como esta ley- señala: las municipalidades cobrarán una tarifa anual por el servicio de extracción de residuos. Esta atribución legal esta regulada directamente por dos normas, en primer lugar, la Ley N° 20.280 sobre Rentas Municipales, la cual contiene los aspectos generales para la determinación de esta tarifa, tales como: su objeto, la base de cálculo, vigencia y modificación de la tarifa, la posibilidad de establecer tarifas diferenciadas y exenciones.

La “Política de Gestión Integral de Residuos Sólidos”, dictada el año 2005, planteó la necesidad de reformular el sistema de financiamiento del servicio de extracción, debido a que en la práctica se observaba que este sistema alcanzaba a cubrir un 50% de los costos de la operación o incluso en otros casos el 30%, lo cual provocaba el endeudamiento de los

municipios. Frente a esto, el año 2006 se dictó el Reglamento que Contiene las Condiciones Generales para la Fijación de la Tarifa de Aseo, el cual reguló los costos a considerar en el cálculo de la tarifa, las alternativas para cobrar tarifas diferenciadas y la facultad de la MUN de establecer exenciones en base a los indicadores socioeconómicos.

Al respecto, cabe destacar que:

i. Esta tarifa es sólo para efectos del servicio de extracción de los RSD y sus asimilables definidos en el art. 6 inc. final de esta ley como: “las basuras de carácter doméstico generadas en viviendas y en toda otra fuente cuyos residuos presenten composiciones similares a los de las viviendas.”.

Por otra parte, debemos reiterar que esta norma no hace referencia a la composición y a las características físicas, químicas y bacteriológicas de estos tipos de residuos. Por ende, frente a la necesidad de delimitar el objeto del servicio de extracción y desarrollar una gestión integral y adecuada en cada una de las etapas del ciclo de vida de los RSD y sus asimilables, se hace necesario complementarlo con los conceptos normativos contenidos en el RELL. Además, debemos considerar que una de las vías de eliminación de los RSD es su disposición final, por ende debe existir una relación directa entre los residuos recolectados y susceptibles de ser dispuestos en rellenos sanitarios.

ii. El hecho generador de esta obligación de carácter legal, es el volumen promedio diario de residuos generados en una vivienda o unidad habitacional, local, oficina, kiosco o sitio erriazo (art. 7 de esta ley).

iii. La presente ley regula una tarifa de carácter plana, es decir, un mismo valor aplicable a todos los usuarios del servicio, e independiente de la cantidad de los residuos generados. Sin embargo, también contempla la posibilidad de establecer tarifas especiales y diferenciadas en base a la cantidad de residuos generados por usuario, tipos de residuos no contemplados en el concepto de RSD y sus asimilables, la frecuencia de la extracción, las condiciones de accesibilidad a la propiedad, entre otros (art. 6 y 8 de esta ley y el art. 14 del Reglamento que Contiene las Condiciones Generales para la Fijación de la Tarifa de Aseo).

El presente sistema de financiamiento es objeto de una serie de críticas que derivan principalmente de su funcionamiento, éstas son: en primer lugar, no incentiva a los usuarios a reducir la generación de residuos, pues por regla general funciona en base al establecimiento de una tarifa plana e independientemente de la cantidad o volumen de residuos generados por usuario. Es más, los estratos socioeconómicos altos generan mayor volumen de residuos que los estratos socioeconómicos más bajos, y a pesar de ello a ambos se les aplica la misma tarifa .

Además, si bien existen indicadores socioeconómicos para diferenciar la tarifa y su cobro, esto no obedece a un incentivo para disminuir el volumen de los residuos.

Otro problema, dice relación con el cobro de los derechos de aseo, ya que el pago se efectúa mediante el pago del impuesto territorial o de las patentes comerciales, lo cual no genera un vínculo entre la obligación de pago por el servicio y un costo asociado al mismo, más aún cuando éste no sólo comprende la recolección, sino que también el transporte, un eventual tratamiento y su disposición en rellenos sanitarios, bajo estándares ambientales. Por ende los vecinos no tienen conciencia sobre los costos del servicio y las actividades que conlleva; su conocimiento se limita generalmente sólo a la recolección de sus residuos.

Bajo el supuesto de tercerización de este servicio de extracción, los contratos de la MUN con las empresas, son por lo general por suma alzada y no se condicionan. p. ej., con los indicadores de toneladas depositadas en un relleno sanitario. Esto provoca que no existan por parte de la MUN y las empresas dedicadas a la gestión de RSD, incentivos para impulsar programas orientados a reducir el volumen de residuos recolectados y dispuestos en rellenos sanitarios

Conclusión

Nuestro país requiere la ejecución de planes de gestión a nivel regional, cuyo primer objetivo sea el cierre de los vertederos, la rehabilitación de estos sitios, la dotación de infraestructura, más, la construcción de rellenos sanitarios intercomunales que respondan a una economía a gran escala. No obstante, aún falta por avanzar, y uno de los desafíos es la dictación de instrumentos normativos que profundicen los lineamientos establecidos en la Ley sobre Responsabilidad Extendida del Productor, y que materialicen la estrategia jerárquica sobre residuos sólidos, de tal manera que la disposición final en rellenos sanitarios, como última vía, sea una realidad y no mera declaración de principios.

Este problema ambiental, tiene un aspecto económico y de mercado cuyo desarrollo forma parte de su solución integral; de esta manera, las políticas y normas deben crear y fomentar condiciones que permitan a sus productores, reintroducir gran parte de los residuos que generan a su cadena de producción o utilizarlos como materia prima de reemplazo, conformándose un mercado de oferta y demanda de materiales residuales. El hecho que los RSD no sean residuos peligrosos, le otorga una mayor movilidad dentro del mercado, ya que su regulación implica menores cargas económicas para su gestor.

Por otra parte, el hecho de que estos residuos sean, en un principio, bienes de consumo, y por ende adquiridos en el mercado para satisfacer nuestras necesidades, se ha interpretado tanto por sus productores y nosotros mismos, como una causal de exoneración de toda responsabilidad en el manejo de los RSD. De ahí la importancia que tendrá la ley de responsabilidad extendida del productor, considerando no sólo la adscripción del costo económico de su gestión, sino que también, las obligaciones de manejar estos residuos bajo niveles de protección ambiental, que debido a su alto costo no son implementados debidamente por las municipalidades ni exigidos en las bases de licitación del servicio de extracción de residuos. En este sentido, nuestro ordenamiento ambiental, no contempla normas de emisión que fijen estándares de producción, lo cual es un factor esencial para reducir el volumen o peligrosidad de los residuos a depositar en rellenos, o en su caso, para aumentar los productos compuestos por materiales que puedan volver a utilizarse y de esta forma potenciar las operaciones de minimización.

Referencias

André, Francisco J.; Cerdá, Emilio, Gestión de residuos sólidos urbanos: análisis económico y políticas públicas, en Cuadernos Económicos de ICE 71 (Madrid, 2006), pp. 71-92.

Bermúdez Soto, Jorge, Fundamentos de derecho ambiental (Ediciones Universitarias de Valparaíso, Valparaíso, 2007).

Bermúdez Soto, Jorge, El Derecho a vivir en un Medio Ambiente Libre de Contaminación, en Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso XXI (Valparaíso, 2000), pp. 9-25.

Comisión Nacional del Medio ambiente, Primer reporte del manejo de residuos sólidos en Chile, (2010).

<http://www.hidronor.cl> visitada el 25 de febrero de 2019.

Cordero Quinzacara, Eduardo, Ordenamiento territorial, justicia ambiental y zonas costeras, en Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XXXVI (2011), 1, pp. 209-249.

Covarrubias, Ana Luisa, Tarificación de los Residuos Sólidos Domiciliarios, en Serie Informe Medio Ambiente Libertad y Desarrollo 13 (Santiago, 2004), pp. 1-23.

Espinoza G., Guillermo et alii, Gestión Municipal: Políticas, planes y Programas Ambientales Experiencias en los Municipios de Alhué, El Bosque y Lampa en Ediciones del Segundo Centenario (2000).

<http://www.ced.cl> visitada el 26 de febrero de 2019.

García de Enterría, Eduardo, La lucha contra las inmunidades del poder (Madrid, 1995).

Hervé Espejo, Dominique, Noción y elementos de la justicia ambiental: Directrices para su aplicación en la planificación territorial y en la evaluación ambiental estratégica, en Revista de Derecho de la Universidad Austral de Chile 23 (2010), 1, pp. 9-36.

Ministerio del Medio Ambiente, Informe del Estado del Medio Ambiente 2011, (Santiago, 2012).

<http://www.mma.gob.cl> visitada el 8 de noviembre de 2013.

Nogueira Alcalá, Humberto, Justicia Ambiental y Justicia Constitucional, en Justicia Ambiental Revista de Derecho Ambiental de la Fiscalía del Medio Ambiente (Santiago, 2010), p. 16.

www.fima.cl visitada el 10 de febrero de 2019.