

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

TABLA DE CONTENIDOS

VISTOS:2

I. Antecedentes de la reclamación2

II. Del proceso de reclamación judicial5

CONSIDERANDO:8

I. Eventual falta de legalidad del Decreto por establecer restricción al sistema individual de gestión12

 1. Acerca de la competencia del Ministerio del Medio Ambiente19

 2. De la debida motivación para establecer la restricción a los sistemas individuales de gestión 20

 3. Acerca de la existencia de una prohibición encubierta35

II. Supuesta ilegalidad del inciso 1° del artículo 30 del Decreto al otorgar a los comercializadores la facultad de valorizar por sí mismos o a través de gestores los ALU42

III. Eventuales ilegalidades por falta de antecedentes y deficiencias regulatorias52

 1. Acerca de los mercados de aceites lubricantes52

 2. Acerca de las deficiencias regulatorias alegadas ..59

 3. De las obligaciones de los comercializadores66

IV. CONCLUSIÓN70

SE RESUELVE:72

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

Santiago, seis de agosto de dos mil veintiséis.

VISTOS:

El 16 de diciembre de 2024, el abogado Sebastián Avilés Bezanilla, en representación de Copec S.A., ('la reclamante' o 'Copec S.A.'), interpuso una reclamación del artículo 17 N° 11 de la Ley N° 20.600, que crea los Tribunales Ambientales ('Ley N° 20.600') en contra del Decreto Supremo N° 47, de 2023, del Ministerio del Medio Ambiente, que establece metas de recolección y valorización y otras obligaciones asociadas de aceites lubricantes ('Decreto Supremo reclamado', 'acto impugnado', 'DS N° 47/2023'), dictado por el Presidente de la República y firmado por el Ministerio del Medio Ambiente y el Ministerio de Hacienda ('la reclamada').

La presente reclamación fue admitida a trámite el 7 de enero de 2025, asignándosele el rol R N° 490-2024.

El 16 de diciembre de 2024, el señor Cristian Rojas Mariangel y el señor Alvaro Rojas Mariangel, en representación de PTH Grupo Ambiental Limitada ('la reclamante' o 'PTH'), por una parte, el abogado Juan López Quintana, en representación de la Empresa Nacional de Energía Enx S.A. ('la reclamante' o 'Enx'), por la otra, interpusieron una reclamación del artículo 17 N° 11 de la Ley N° 20.600 en contra del mencionado DS N° 47/2023.

Las reclamaciones fueron admitidas a trámite el 7 de enero de 2025, asignándosele los roles R N° 491-2024 y R N° 492-2024, respectivamente, ordenando su acumulación a la causa rol R N° 490-2024.

I. Antecedentes de la reclamación

El 1 de junio de 2016, se publicó la Ley N° 20.920, que Establece Marco para la Gestión de Residuos, la Responsabilidad Extendida del Productor y Fomento al Reciclaje ('Ley N°

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

20.920', 'la ley' o 'Ley REP'). Dicha ley tiene por objeto disminuir la generación de residuos y fomentar su reutilización, a través de la instauración de la responsabilidad extendida del productor y otros instrumentos de gestión de residuos, con el fin de proteger la salud de las personas y el medio ambiente.

El Título III de la citada ley crea el instrumento de gestión ambiental denominado responsabilidad extendida del productor ('REP'), que corresponde a *"un régimen especial de gestión de residuos, conforme al cual los productores de productos prioritarios son responsables de la organización y financiamiento de la gestión de los residuos de los productos prioritarios que comercialicen en el país"*, y el artículo 10 establece que dicho régimen le será aplicable al producto prioritario *"aceites lubricantes"*, entre otros.

Asimismo, establece que un Decreto Supremo dictado por el Ministerio del Medio Ambiente ('MMA') establecerá las metas de recolección y de valorización para dicho instrumento. Para tal efecto, la ley establece la dictación de un reglamento que regule el procedimiento para la elaboración de los Decretos Supremos asociados por producto prioritario.

En este contexto, el 30 de noviembre de 2017, se publicó el Decreto Supremo N° 8, del MMA, que Aprueba el Reglamento que Regula el Procedimiento de Elaboración de los Decretos Supremos Establecidos en la Ley N° 20.920 ('DS N° 8/2017' o 'el Reglamento'), el cual establece el procedimiento para la dictación de los Decretos Supremos que contendrán instrumentos destinados a prevenir la generación de residuos o promover su valorización, así como el procedimiento para la elaboración de los Decretos Supremos que establecen metas y otras obligaciones asociadas, de conformidad a la Ley N° 20.920.

Así, el 29 de marzo de 2019, el MMA dictó la Resolución Exenta N° 264, mediante la cual inició el proceso de elaboración del Decreto Supremo que Establece Metas de Recolección y Valorización y Otras Obligaciones Asociadas de Aceites Lubricantes.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

El 10 de mayo de 2019, el MMA dictó la Resolución Exenta N° 438, mediante la cual convocó a representantes para integrar el Comité Operativo Ampliado, órgano participante en la elaboración del Decreto Supremo. Dicho Comité se conformó por distintos representantes del sector público, privado y de la sociedad civil organizada, entre los cuales incluyó a las reclamantes de autos.

En noviembre de 2020, el MMA elaboró el Análisis General de Impacto Económico y Social ('AGIES') del anteproyecto del Decreto Supremo que Establece Metas de Recolección y Valorización y otras Obligaciones Asociadas de Aceites Lubricantes.

El 24 de noviembre de 2020, el MMA dictó la Resolución Exenta N° 1.296, que aprueba el Anteproyecto del Decreto Supremo que Establece Metas de Recolección y Valorización y Otras Obligaciones Asociadas de Aceites Lubricantes, sometiénolo a consulta pública por un plazo de 30 días hábiles.

El 14 de diciembre de 2020, sesionó el Consejo Consultivo Nacional del Medio Ambiente, instancia en que los consejeros se pronunciaron en forma favorable respecto del Anteproyecto.

El 30 de abril de 2021, mediante Ordinario N° 211449, el MMA ofició a la Fiscalía Nacional Económica ('FNE') para que se pronunciara respecto al Anteproyecto del Decreto Supremo respecto a la pertinencia de restringir la aplicación de los sistemas individuales de gestión, atendidos eventuales distorsiones que podrían generarse en la libre competencia.

El 5 de noviembre de 2021, el MMA adjuntó al expediente público del proceso de elaboración del Decreto, una Minuta que expone los antecedentes y el análisis realizado para la fijación de la tasa de pérdida del aceite lubricante en la propuesta de Decreto Supremo.

El 24 de enero de 2022, la División de Información y Economía Ambiental del MMA, envió a la Oficina de Economía Circular, el Memorándum N° 9/2022, que contiene el AGIES actualizado del proyecto definitivo de Decreto de metas de recolección y

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

valorización y otras obligaciones de aceites lubricantes, de octubre de 2021.

El 22 de abril de 2022, la FNE remitió su pronunciamiento, manifestando que los riesgos identificados por el MMA, en cuanto a que se producirían distorsiones en el mercado de los aceites lubricantes que afectarían la libre competencia de no prohibirse los sistemas individuales de gestión de los aceites lubricantes usados ('ALU'), no se encontrarían suficientemente fundamentados.

En este contexto, el 13 de octubre de 2023, el MMA dictó la Resolución N° 1.101 que aprobó la propuesta de Decreto Supremo, y acompañó el informe 'Modificaciones entre anteproyecto de Decreto Supremo que establece metas de recolección y valorización y otras obligaciones asociadas de aceites lubricantes y propuesta de Decreto Supremo' ('Informe MMA-Modificaciones'). Entre los ajustes introducidos, destaca el cambio de una restricción total a una restricción parcial a los sistemas individuales de gestión, atendiendo a riesgos adicionales de distorsiones de mercado que pondrían en riesgo la efectividad de la REP.

El 3 de noviembre de 2023, sesionó el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y Cambio Climático ('CMS'), instancia en que se pronunciaron favorablemente respecto de la propuesta de Decreto Supremo.

Finalmente, el 11 de noviembre de 2024, se publicó en el Diario Oficial el Decreto Supremo N° 47, de 2023, del Ministerio del Medio Ambiente, que Establece Metas de Recolección y Valorización y Otras Obligaciones Asociadas de Aceites Lubricantes.

II. Del proceso de reclamación judicial

A fojas 30, la reclamante de autos R N° 490-2024 -Copec S.A.- interpuso reclamación judicial ante el Tribunal, fundada en el artículo 17 N° 11 de la Ley N° 20.600, en contra del DS N° 47/2023, solicitando que se declare su nulidad.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

A fojas 56, el Tribunal admitió a trámite la reclamación y requirió informe a la reclamada de conformidad a lo establecido en el artículo 29 de la Ley N° 20.600.

A fojas 257, la reclamante de autos R N° 491-2024 -PTH Grupo Ambiental Limitada- interpuso reclamación judicial ante el Tribunal, fundada en el artículo 17 N° 11 de la Ley N° 20.600, en contra del DS N° 47/2023, solicitando que se declare su nulidad.

A fojas 294, el Tribunal admitió a trámite la reclamación y requirió informe a la reclamada de conformidad a lo establecido en el artículo 29 de la Ley N° 20.600. Asimismo, resolvió acumular la causa a los autos rol R N° 490-2024, lo cual consta en la certificación de fojas 296.

A fojas 476, la reclamante de autos R N° 492-2024 -Enex S.A.- interpuso reclamación judicial ante el Tribunal, fundada en el artículo 17 N° 11 de la Ley N° 20.600, en contra del DS N° 47/2023, solicitando que se anule parcialmente el artículo 30 del Decreto, únicamente en la parte que otorga a los comercializadores la posibilidad de valorizar por sí mismos o a través de gestores autorizados y registrados los ALU, por infringir las disposiciones de la Ley REP y causar un perjuicio a la reclamante.

A fojas 506, el Tribunal admitió a trámite la reclamación y requirió informe a la reclamada de conformidad a lo establecido en el artículo 29 de la Ley N° 20.600. Asimismo, resolvió acumular la causa a los autos rol R N° 490-2024, lo cual consta en la certificación de fojas 509.

A fojas 508, consta que el Ministro Titular Abogado Cristián Delpiano Lira, declaró su inhabilidad para intervenir en la causa rol R N° 492-2024, por estimar que le resulta aplicable la causal de inhabilidad establecida en el artículo 9 de la Ley N° 20.600.

A fojas 514, la reclamada confirió patrocinio y poder, acompañó documentos y solicitó ampliación del plazo para informar. Esta última solicitud fue acogida mediante resolución de fojas 516,

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

prorrogándose el plazo en cinco días contados desde el vencimiento del término original.

A fojas 519, la reclamada evacuó el informe solicitando que se rechacen las reclamaciones en todas sus partes por carecer de fundamentos en derecho, todo ello con expresa condena en costas.

A fojas 578, el Tribunal tuvo por evacuado el informe.

A fojas 579, consta certificación del Secretario Abogado que da cuenta del cumplimiento de lo prescrito en el artículo 19 de la Ley N° 20.600, en el sentido de dar a conocer la admisión a trámite de las reclamaciones.

A fojas 580, se dictó el decreto autos en relación y se fijó la vista de la causa para el jueves 3 de julio de 2025, a las 10:00 horas.

A fojas 583, se reprogramó la audiencia de la vista de la causa para el mismo día a las 15:00 horas, por razones de buen funcionamiento.

A fojas 591, la reclamante de autos rol R N° 492-2025 -Enex S.A.- acompañó documento "Respuesta OIRS MMA N° 1-2025-OC-2915", de 29 de mayo de 2025.

A fojas 604, la reclamada de autos, acompañó el Oficio Circular N° 2/2025 del Ministerio de Medio Ambiente, que 'Interpreta administrativamente, de oficio, el alcance del inciso primero del artículo 30 del Decreto Supremo N° 47, de 2023, del Ministerio del Medio Ambiente, que establece metas de recolección y valorización y obligaciones asociadas de aceites lubricantes, en relación al rol de los comercializadores de aceites lubricantes', de 2 de julio de 2025.

A fojas 606, consta que la Ministra de la Corte de Apelaciones de Santiago, en su calidad de subrogante de conformidad al artículo 10 N° 2 de la Ley N° 20.600, declaró afectarle la causal de inhabilidad prevista en el artículo 196 N° 1 del Código Orgánico de Tribunales para intervenir en la causa.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

A fojas 607, atendida la constancia de inhabilidad de la Ministra, se suspendió la audiencia fijada para el 3 de julio de 2025 a las 15:00. Asimismo, el Tribunal tuvo por acompañados los documentos, con citación.

A fojas 608, se fijó como nueva fecha para la vista de la causa el jueves 20 de noviembre de 2025, a las 15:00 horas.

A fojas 623, la reclamante de autos rol R N° 492-2024 -Enex S.A.- acompañó documento de solicitud de aclaración del Oficio Circular N° 2, de 2025, del Ministerio del Medio Ambiente respecto del alcance de la facultad de valorización atribuida a comercializadores que también califiquen como consumidores industriales, de 15 de septiembre de 2025. El Tribunal tuvo por acompañado dicho documento, a fojas 626.

A fojas 627, consta que se llevó a cabo la vista de la causa y que alegaron en estrado el abogado Luis Prieto Pradenas, el abogado Juan Pablo Esteban Ciappa, y el abogado Agustín Martorell Awad por las partes reclamantes, y el abogado Nicolás Escobar Gómez por la parte reclamada. Asimismo, consta que la causa quedó en estudio por 30 días.

A fojas 628, la causa quedó en estado de acuerdo y se designó a la Ministra señora Marcela Godoy Flores como redactora del fallo.

CONSIDERANDO:

Primero. La reclamante Copec S.A. sostiene que la restricción a los sistemas individuales de gestión ('SIG') en el Decreto es ilegal por falta de motivación, ya que el Ministerio del Medio Ambiente mantuvo su limitación invocando supuestos "riesgos adicionales" para la efectividad de la responsabilidad extendida del productor que no fueron precisados técnicamente ni en el informe de modificaciones al anteproyecto ni en el Decreto reclamado.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Asimismo, alega que el Decreto incurre en un vicio de imposibilidad de hecho del acto administrativo, al imponer a los sistemas individuales de gestión la obligación de trazabilidad y seguimiento de los aceites lubricantes usados ('ALU') que asegure que éstos no se mezclen con los de otros productores. Sin embargo, el mismo Decreto reconoce que por la naturaleza del producto no es posible su trazabilidad, por lo que la supuesta "restricción parcial" se transformaría en una verdadera "prohibición absoluta y encubierta".

Finalmente, sostiene que el Ministerio del Medio Ambiente habría actuado fuera del marco legal, ya que no concurren en la especie los supuestos habilitantes del artículo 19 de la Ley N° 20.920 para restringir los sistemas de gestión, al no constar en el expediente antecedentes claros y específicos que demuestren distorsiones del mercado que ponga en riesgo la efectividad del esquema REP o la libre competencia.

Por su parte, la reclamante Enx alega que el inciso primero del artículo 30 del DS N° 47/2023 sería ilegal, dado que dicho precepto le otorga la facultad a los comercializadores de valorizar por sí mismos los aceites lubricantes usados o a través de gestores autorizados, en directa contravención de lo establecido en el artículo 34 de la Ley REP que concede dicha atribución únicamente a los consumidores industriales.

De esta manera, sostiene que el Ministerio del Medio Ambiente habría excedido su potestad reglamentaria, al extender dicha atribución a los comercializadores, lo cual también incide en la falta de claridad respecto de las obligaciones a las cuales deberán someterse los comercializadores para el cumplimiento de esta facultad.

Finalmente, la reclamante PTH sostiene que el Decreto Supremo impugnado carece de una motivación adecuada al fundarse en una caracterización insuficiente e incompleta del mercado de aceites lubricantes y al presentar deficiencias regulatorias en materia económica. Por un lado, arguye que la falta de información impediría conocer con certeza la cantidad de

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

aceites lubricantes que ingresan al país, y justificar la exclusión de los importadores menores a 66 litros y la fijación de la tasa de pérdida de los ALU.

Por otro lado, afirma que la regulación de los sistemas de gestión y de las obligaciones asociadas a los comercializadores y consumidores industriales, no consideró la existencia de actores con posiciones dominantes, las relaciones patrimoniales y comerciales existentes entre éstos de forma horizontal y vertical, lo que podría afectar la libre competencia y distorsionar el mercado.

Por último, aduce que existirían diferencias arbitrarias entre las obligaciones impuestas a los comercializadores frente a aquellas impuestas a los consumidores industriales.

Segundo. Por su parte, en cuanto a lo alegado por Copec S.A, la reclamada aclara que la restricción impuesta a los sistemas individuales de gestión por el Ministerio del Medio Ambiente fue establecida dentro del ámbito de sus competencias, al estar dicho órgano expresamente facultado por la Ley REP para restringir su aplicación a fin de evitar distorsiones de mercado que puedan poner en riesgo la efectividad de la Ley. Señala que lo anterior, se justificó en la necesidad de evitar que un productor de aceites lubricantes, cuyos residuos sean difíciles de recolectar, pueda cumplir sus metas de recolección y valorización con aceites lubricantes que provengan de otros productores.

Agrega que no existiría una prohibición encubierta para los sistemas individuales de gestión, argumentando que la trazabilidad de los ALU sería posible mediante la existencia de flujos cerrados y de eventuales futuros avances tecnológicos.

Respecto a lo denunciado por Enex, aclara que existiría una errónea lectura del inciso primero del artículo 30 del Decreto, toda vez que, en ningún caso, dicha disposición permite a los comercializadores valorizar por sí mismo los aceites lubricantes o por gestores autorizados, sino que ésta regula la hipótesis en que el comercializador sería a la misma vez un

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

consumidor industrial. Al respecto, agrega que el Ministerio se encontraría tramitando una solicitud para interpretar administrativamente el alcance de dicha disposición.

En relación con lo alegado por PTH, la reclamada explica que el Ministerio habría levantado suficiente información y realizado rigurosos estudios a fin de dictar una regulación idónea para dar cumplimiento a la ley REP. Asimismo, sostiene que el Decreto contiene las disposiciones necesarias para asegurar que la participación de los sistemas individuales de gestión y el ejercicio de las obligaciones de los comercializadores y consumidores industriales no generen una distorsión de mercado que pueda afectar la efectividad de la REP, habiéndose descartado la afectación a la libre competencia por la Fiscalía Nacional Económica. Finalmente, aclara que tampoco se habrían impuesto cargas desproporcionadas a los comercializadores, concluyendo que los supuestos alegados responden a una interpretación errada del texto del Decreto.

Tercero. Para la resolución de las reclamaciones y a la luz de lo señalado precedentemente, la presente sentencia se estructurará siguiendo el orden de las materias controvertidas planteadas por cada una de las reclamantes, conforme se detalla a continuación:

I. Controversia primera: Eventual falta de legalidad del Decreto por establecer restricción al sistema individual de gestión

1. Acerca de la competencia del Ministerio del Medio Ambiente

2. De la debida motivación para establecer la restricción a los sistemas individuales de gestión

3. Acerca de la existencia de una prohibición encubierta

II. Controversia segunda: Supuesta ilegalidad del inciso 1° del artículo 30 del Decreto al otorgar a los comercializadores la facultad de valorizar por sí mismos o a través de gestores los ALU

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

III. Controversia tercera: Eventuales ilegalidades del Decreto por falta de antecedentes y deficiencias regulatorias

1. Acerca de los mercados de aceites lubricantes
2. Acerca de las deficiencias regulatorias alegadas
3. De las obligaciones de los comercializadores

IV. Conclusión

**I. Eventual falta de legalidad del Decreto por establecer
restricción al sistema individual de gestión**

Cuarto. Copec S.A. alega que la restricción al sistema individual de gestión en el Decreto impugnado sería ilegal por carecer de fundamento. Explica que, durante la tramitación del acto, la Fiscalía Nacional Económica descartó que este tipo de sistema genere riesgos a la libre competencia. Pese a ello, el Ministerio del Medio Ambiente mantuvo la restricción invocando supuestos "riesgos adicionales" de distorsión de mercado que pondrían en peligro la efectividad de la Responsabilidad Extendida del Productor.

Sin embargo, aduce que ni el Decreto ni el informe técnico del Ministerio del Medio Ambiente precisan el alcance de estos riesgos. Ambos documentos se limitarían a un único supuesto, esto es, evitar que un productor con residuos de difícil acceso y valorización cumpla sus metas recolectando aceites de otros productores más fáciles de acceder y valorizar, no haciéndose cargo de sus propios aceites introducidos al mercado.

Afirma que este escenario sería el mismo al analizado y descartado por la FNE en respuesta a la consulta del MMA (Informe MMA-Restricción SGI). En dicha instancia, el Ministerio argumentó que la elevada participación de Copec S.A en el mercado y su acceso preferente a residuos mineros generarían ventajas competitivas. Así, afirma que, al tratarse del mismo argumento económico ya descartado por el organismo técnico competente, la reclamante concluye que no existirían

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

tales "riesgos adicionales" y que la medida carecería de motivación para sostener la legalidad del acto.

Adicionalmente, sostiene que la obligación de trazabilidad y seguimiento basada en el origen de los residuos configuraría un vicio de imposibilidad de hecho, lo que tornaría en ilegal el acto administrativo. En efecto, señala que el artículo 12 literal j) del Decreto exige a los sistemas individuales de gestión implementar un sistema de seguimiento que asegure que sus aceites lubricantes usados no se mezclen con los de otros productores durante su recolección. Sin embargo, el propio considerando 28 del Decreto reconoce que, dada la naturaleza del producto, actualmente no sería posible distinguir sistemáticamente el origen ni las proporciones de los componentes en mezclas de aceites.

Así, arguye que esta contradicción manifiesta transformaría la supuesta "restricción parcial" en una "prohibición absoluta y encubierta". Argumenta que imponer una obligación cuyo cumplimiento depende de una tecnología que el mismo regulador señala que no existe constituiría una exigencia imposible de cumplir.

Asimismo, indica que el régimen establecido por el Decreto vulneraría la garantía de reserva legal, pues no concurrían en la especie los supuestos habilitantes para restringir los sistemas de gestión. En concreto, sostiene que el artículo 19 de la citada ley establece que la potestad reglamentaria para restringir sistemas de gestión estaría condicionada exclusivamente a: i) evitar distorsiones de mercado que pongan en riesgo la efectividad de la Responsabilidad Extendida del Productor; o, ii) afecten la libre competencia.

De esta manera, afirma que el legislador autorizó limitaciones a los sistemas de gestión fundadas únicamente en estas dos causales, las cuales no se justificaron para el caso de autos, al no existir antecedentes específicos o categóricos sobre conductas que amenacen efectivamente la operatividad de la REP.

Por otro lado, arguye que existiría una diferencia de trato entre sistemas de gestión, que se traduciría en una

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

discriminación arbitraria que vulneraría los derechos constitucionales de igualdad ante la ley y de no discriminación arbitraria en materia económica. Al respecto, manifiesta que los sistemas colectivos de gestión ('SCG') contarían con ventajas exorbitantes, al estar exentos de la obligación de trazabilidad de los ALU y al gozar de prioridad sobre los residuos provenientes de los consumidores industriales y comercializadores.

Finalmente, la reclamante sostiene que el Ministerio del Medio Ambiente carecería de competencia legal para calificar la existencia de "distorsiones de mercado", concepto de carácter técnico específico que escaparía del ámbito de sus atribuciones. Así, indica que dicha extralimitación de funciones configuraría un vicio de nulidad del Decreto.

Quinto. Por su parte, la reclamada aclara que la restricción a los sistemas individuales de gestión no se habría fundado en riesgos a la libre competencia, al haber sido descartado por la Fiscalía Nacional Económica, sino en asegurar la efectividad de la Responsabilidad Extendida del Productor. Explica que, en un esquema REP, el régimen por defecto consiste en que los sistemas individuales se hagan cargo exclusivamente de sus propios residuos, reservando la recolección de residuos de otros productores generalmente a los sistemas colectivos, por razones de efectividad regulatoria.

En este contexto, explica que, en el marco de la dictación del anteproyecto de Decreto, el Ministerio tuvo a la vista diversos antecedentes sobre la participación de los actores en el mercado de aceites lubricantes, de los cuales se desprendía una elevada participación de Copec S.A. A raíz de lo anterior, la autoridad estimó necesario restringir la implementación de los sistemas individuales de gestión con el fin de evitar distorsiones de mercado, por existir riesgos a la efectividad de la REP, así como por la existencia de eventuales afectaciones a la libre competencia.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Luego, indica que tras recibir el informe de la Fiscalía Nacional Económica, el MMA descartó imponer restricciones a los sistemas individuales de gestión por razones de afectación a la libre competencia. En su lugar, basó su análisis en la generación de riesgos para la efectividad de la REP, causal de exclusiva competencia del Ministerio del Medio Ambiente.

De esta manera, argumenta que el Decreto reclamado establece una restricción parcial a los sistemas individuales de gestión, disponiendo que estos solo podrán recolectar y valorizar los ALU en que se conviertan los productos prioritarios que los mismos productores introduzcan al mercado. Explica que, con ello, se buscó evitar el supuesto en el cual un productor de aceites lubricantes, cuyos residuos sean difíciles de recolectar y valorizar, pueda cumplir sus metas de recolección y valorización con ALU que provengan de otros productores.

En cuanto a la existencia de una eventual restricción encubierta para la formación de los SIG, sostiene que la reclamante omite referirse al considerando 29 del Decreto, según el cual se reconoce la posibilidad de trazar los ALU mediante "flujos cerrados". Según esta disposición, cuando existe contacto directo entre el productor y el consumidor, los productores tendrían fácil acceso y reconocimiento a los residuos en que se convierten sus propios aceites lubricantes, sin correr el riesgo que se confundan con aceites lubricantes de otros. Indica que lo anterior, sería consistente con el artículo 12 literal j) del Decreto, que exige a los sistemas individuales de gestión implementar mecanismos de seguimiento y trazabilidad para asegurar que los aceites no se mezclen con los de otros productores.

Agrega que, tampoco el cumplimiento de dicha obligación se limitaría únicamente a la existencia de "flujos cerrados" sino que también se reconoce que los futuros avances tecnológicos podrían permitir la trazabilidad de los ALU mezclados.

Por otro lado, aclara que el MMA ha actuado dentro del marco legal establecido, toda vez que el artículo 19 de la Ley N° 20.920 le otorga expresamente la facultad de establecer

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

restricciones aplicables tanto a los sistemas individuales como a los colectivos. Al respecto, explica que el Ministerio elaboró un informe técnico que dio cuenta de los cambios entre el anteproyecto y la propuesta de Decreto, en el que se expusieron las razones por las cuales optó por modificar la restricción asociada a los SIG, pasando de una prohibición absoluta a una parcial.

En cuanto a una eventual vulneración de los artículos 6 y 7 de la Constitución, afirma que lo anterior excedería el ámbito de competencias del recurso de reclamación consagrado en el artículo 16 de la Ley N° 20.920. De igual manera, aclara que no existiría una discriminación arbitraria en favor de los sistemas colectivos de gestión en tanto éstos se encuentran sujetos a una serie de obligaciones que no le serían aplicables a los SIG. Agrega que cada productor de aceites lubricantes cuenta con libertad de acción para elegir el sistema de gestión respecto del cual quiere formar parte de acuerdo con sus necesidades, por lo que no existiría un sujeto potencialmente afectado por la discriminación que acusa Copec S.A.

Finalmente, indica que el Ministerio del Medio Ambiente ha actuado dentro del marco legal establecido ya que la Ley N° 20.920 establece dos causales distintas para restringir los sistemas de gestión. La primera refiere a cuando una distorsión de mercado pone en riesgo la efectividad de la REP, causal que es de competencia del Ministerio del Medio Ambiente. La segunda aplica cuando la distorsión afecta la libre competencia, lo cual supone un estándar más restrictivo que requiere oír a la Fiscalía Nacional Económica, tal como se hizo en el procedimiento de elaboración del Decreto. Sobre el particular, señala que el pronunciamiento de la FNE únicamente se acotó a la identificación de las eventuales afectaciones a la libre competencia, pero no así respecto de la otra causal que contempla el artículo 19 de la Ley N° 20.920.

Al respecto, aclara que el Ministerio corresponde a una Secretaría de Estado que cuenta con competencias para dictar instrumentos de carácter económico para la gestión ambiental,

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

entre las cuales se encuentran, precisamente, los instrumentos regulatorios asociados a la economía circular, como la REP.

Sexto. A juicio del Tribunal, para la adecuada comprensión de las controversias planteadas, -en síntesis, la falta de competencia del Ministerio del Medio Ambiente para determinar situaciones en que conductas generen “distorsiones de mercado”, la violación del artículo 19 de la Ley REP al no señalar en forma concreta los motivos que justifiquen la existencia de dicha distorsión, y la falta de motivación del decreto reclamado al no justificar cuales serían los riesgos adicionales identificados por el Ministerio del Medio Ambiente, así como al establecer exigencia que constituye una verdadera prohibición encubierta-, resulta necesario tener a la vista el marco normativo que regula el ejercicio de la potestad excepcional del MMA para la restricción de los sistemas de gestión.

Séptimo. Al respecto, el artículo 9° de la Ley N° 20.920 establece que los productores de productos prioritarios deberán “*[o]rganizar y financiar la recolección de los residuos [...] en todo el territorio nacional, así como su almacenamiento, transporte y tratamiento [...], a través de alguno de los sistemas de gestión*” (énfasis agregado). De este modo, el sistema de gestión se configura como un mecanismo instrumental destinado a permitir que los productores den cumplimiento a las obligaciones que emanan del régimen de responsabilidad extendida del productor, conforme a lo dispuesto en el artículo 3° N° 27 del mismo cuerpo legal.

Octavo. En concordancia con lo anterior, el inciso primero del artículo 19 de la Ley N° 20.920 dispone que dichas obligaciones “*deberán cumplirse a través de sistemas de gestión, individual o colectivo*”. Esta disposición consagra, por tanto, un derecho de opción en favor de los productores, permitiéndoles elegir la forma organizacional que estimen más conveniente para el cumplimiento de sus obligaciones asociadas a los productos prioritarios.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Noveno. Así, el sistema individual de gestión supone que el productor asume por sí mismo el cumplimiento de sus obligaciones, debiendo para ello contratar directamente con gestores autorizados las actividades de recolección, transporte y valorización de los residuos. Por su parte, el sistema colectivo de gestión implica que los productores asuman sus obligaciones asociándose con otros productores, debiendo constituir una persona jurídica que no distribuya utilidades entre sus asociados y que sea de libre acceso, entidad que será responsable ante la autoridad.

Décimo. Esta lógica de elección del sistema de gestión fue expresamente destacada durante la tramitación legislativa de la norma, oportunidad en la que se indicó que "la regla general será que el productor escoja el sistema de gestión que utilizará" (Historia de la ley, Segundo Informe de Comisión de Medio Ambiente del 5 de enero de 2016, p. 48).

Undécimo. No obstante, el propio debate legislativo previó la posibilidad de que, en determinadas circunstancias excepcionales, el reglamento pudiera limitar dicha libertad, atendida determinadas condiciones de mercado. En efecto, se advirtió posibles casos, a modo ilustrativo se cita:

"[...]tales situaciones se darían en los casos en que en un mercado determinado hubieren existido antecedentes de colusión, ya que los productores coludidos han compartido información, razón por la cual es inconveniente que los mismos se reúnan nuevamente y, en tal caso, el reglamento los obligará a realizar gestión individual. A contrario sensu, acotó, pudieren producirse situaciones en las que fuere conveniente para la libre concurrencia, la existencia de un sistema colectivo, lo que ocurre cuando existe un gran productor y múltiples pequeños productores, los cuales al efectuar gestión individual, desaparecerían" (ibid.).

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

1. Acerca de la competencia del Ministerio del Medio Ambiente

Duodécimo. En este contexto, el inciso segundo del artículo 19 de la Ley introduce una potestad reglamentaria de carácter excepcional, al facultar al Ministerio del Medio Ambiente para restringir la aplicación de los sistemas de gestión:

"a fin de evitar distorsiones de mercado que pongan en riesgo la efectividad de la responsabilidad extendida del productor, o afecten la libre competencia en los términos establecidos en el decreto con fuerza de ley N° 1, de 2004, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, que fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto ley N° 211, de 1973, oyendo previamente al organismo público competente".

Decimotercero. De la disposición transcrita se desprende que la adopción de restricciones ya sea respecto de sistemas individuales o colectivos, se encuentra sujeta a la concurrencia de alguna de las dos causales que el legislador ha previsto de manera expresa. La primera dice relación con la necesidad de evitar distorsiones de mercado que pongan en riesgo la efectividad del régimen REP; la segunda, en tanto, se vincula con la prevención de afectaciones a la libre competencia, en los términos del Decreto Ley N° 211, supuesto que, por su naturaleza técnico-económica, exige oír previamente a la Fiscalía Nacional Económica.

Decimocuarto. En consecuencia, no hay dudas de que el Ministerio del Medio Ambiente cuenta con una potestad excepcional para limitar la aplicación de los sistemas de gestión. Sin embargo, el ejercicio de dicha facultad se encuentra condicionada a que la restricción se sustente en una de la hipótesis expresamente prevista por el legislador, la que, a su vez, debe estar debidamente fundada.

Decimoquinto. Al respecto, consta en la orgánica del Ministerio del Medio Ambiente que contempla una 'División de Información y Economía Ambiental', que tiene por función -entre otras- la proposición de instrumentos económicos de gestión

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

ambiental y de sustentabilidad; y la de elaborar los Análisis Generales de Impacto Económico y Social (AGIES) de dichos instrumentos cuando corresponda (artículo 11 del Decreto Supremo N° 13, de 24 de junio de 2020, del MMA que Aprueba Nuevo Reglamento Orgánico del Ministerio del Medio Ambiente y deja sin efecto el Decreto N° 62, de 2014, de la misma institución). De esta forma, el Ministerio del Medio Ambiente al estar a cargo de la dictación de instrumentos de carácter económico, como los que se relacionan con la Ley de Responsabilidad Extendida del Productor, debe para ello elaborar informes y revisar antecedentes de naturaleza económica ambiental. Por consiguiente, la alegación de la reclamante en cuanto a que el MMA no tendría competencia para calificar aspectos de eventuales distorsiones de mercado que afecten la efectividad de la REP carece de sustento.

Decimosexto. Así, de la norma transcrita -artículo 19 de la Ley- se desprende que el análisis y ponderación de antecedentes vinculados con eventuales distorsiones de mercados que pongan en riesgo la efectividad de la REP corresponde al Ministerio del Medio Ambiente, mientras que la apreciación de eventuales afectaciones a la libre competencia corresponde a la Fiscalía Nacional Económica.

2. De la debida motivación para establecer la restricción a los sistemas individuales de gestión

Decimoséptimo. Resulta pertinente considerar que, hace más de 20 años, opera en Chile un mercado de aceites y lubricantes usados -al tratarse de residuos peligrosos- cuya gestión se encuentra regulada por el Decreto Supremo N° 148, de 12 de junio de 2003, del Ministerio de Salud que Aprueba el Reglamento Sanitario sobre Manejo de Residuos Peligrosos ('DS N° 148/2003'). Dicha norma tiene por objeto proteger la salud humana y el medio ambiente, estableciendo exigencias para la generación, tenencia, almacenamiento, transporte, tratamiento, reciclaje, disposición final y otras formas de eliminación de los residuos peligrosos.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Decimoctavo. A la luz de lo anterior, se desprende que el Decreto reclamado al incorporar el régimen de responsabilidad extendida del productor al producto prioritario aceites lubricantes, tiene por finalidad reforzar el marco regulatorio existente, mediante la fijación de metas de recolección y valorización orientadas a disminuir la generación de residuos y fomentar su adecuada gestión, con el objeto de proteger la salud de las personas y el medio ambiente, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley N° 20.920. En tal sentido, el Decreto eleva el estándar de prevención en la generación y valorización del residuo por sobre las exigencias del régimen sanitario, con miras a cumplir de mejor manera la gestión del residuo y la finalidad de protección ambiental.

Decimonoveno. Sobre la base de este marco normativo y en dicho contexto, corresponde entonces examinar si, en el caso de autos, la autoridad administrativa identificó la causal habilitante para restringir los sistemas individuales de gestión, y si dicha decisión se encuentra debidamente fundamentada. Para ello, es necesario revisar el expediente administrativo de elaboración del Decreto Supremo N° 47/2023 cuyo procedimiento se rige por el Decreto Supremo N° 8/2017.

Vigésimo. En efecto, dicho expediente no solo cumple una función meramente formal, sino que constituye el soporte material de la motivación del Decreto reclamado. En este sentido, el expediente tiene una relevancia esencial para resolver la controversia, pues será su análisis el que permitirá reconstruir el actuar en que el MMA ejerció en la especie la potestad del inciso segundo del artículo 19, considerando especialmente la existencia o ausencia de fundamentos suficientes para la restricción impugnada.

Vigésimo primero. Al respecto, cabe aclarar y precisar que no corresponde a este Tribunal Ambiental pronunciarse sobre materias propias del derecho de la libre competencia. La labor de la judicatura se circunscribe a examinar la legalidad del acto administrativo reclamado, lo que implica valorar la evidencia contenida en el expediente en relación con las hipótesis invocadas por la autoridad. Sobre dicha base, deberá

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

determinarse si la restricción al sistema individual de gestión se ajusta a derecho o si, por el contrario, adolece de vicios de legalidad.

Vigésimo segundo. En este contexto, destacan de los antecedentes que obran en los expedientes administrativo y las tres actas del Comité Operativo Ampliado que participó en la elaboración del anteproyecto del Decreto reclamado, el acta del Consejo Consultivo, el AGIES (en sus dos versiones), los informes técnicos elaborados por el MMA 'Informe MMA-Restricción SGI' e 'Informe MMA-Modificaciones', el informe de la Fiscalía Nacional Económica, junto con el informe evacuado por el Consejo de Defensa del Estado ante este Tribunal.

Vigésimo tercero. Ahora bien, de la revisión del expediente administrativo, se advierte que, desde las etapas iniciales del procedimiento de elaboración del Decreto reclamado, existió una postura de limitación hacia el sistema individual de gestión. En efecto, según consta en el acta de la tercera sesión del Comité Operativo Ampliado, de fecha 17 de octubre de 2019, el representante del MMA planteó la necesidad de restringir estos sistemas señalando que:

"En los Decretos Supremos anteriores se ha articulado una obligación adicional consistente en que **los Sistemas Individuales de Gestión pueden cumplir la meta solo con sus propios residuos**, es decir, no tienen los beneficios de los Sistemas Colectivos de Gestión (SGC). Ello obedece a la lógica de **evitar que existan comportamientos oportunistas por parte de los productores, sin cerrar la opción para los casos** donde tiene sentido conformar un Sistema Individual de Gestión (SIG), como es el caso **de los residuos identificables en circuitos cerrados**" (énfasis agregado).

Continúa indicando que:

"[...]es importante considerar que el principal productor de aceite lubricante tiene una **participación de mercado muy elevada**. Por lo tanto, el permitir que ese productor

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

conforme un SIG es similar a autorizar a que un SCG no permita el ingreso de nuevos integrantes.

[...]ello podría implicar generar una **ventaja competitiva** en el mercado de aceite lubricante y con eso mantener o incrementar la **posición de dominio**. [...]la actual posición en el mercado de AL podría ser aprovechada para **acceder a los generadores más convenientes**, poniendo en jaque el buen funcionamiento general de la REP y también generando una ventaja competitiva.

[...]los ALU generados en una faena minera podrían ser capturados por el productor-SIG que provee a dicha faena, lo que generaría el inconveniente de que dicho proveedor podría cumplir fácilmente con la meta, excluyendo indirectamente a los demás y dificultando la recolección por parte de los demás productores. [...]se ha definido de manera preliminar que no se permitirán los SIG en el caso de los ALU [...]” (énfasis agregado).

Vigésimo cuarto. Asimismo, consta en la misma acta de la tercera sesión, que el representante de Copec S.A expuso: “[...] limitar el SIG elimina competencia y podría conllevar a que el sistema sea ineficiente y no se generaría un incentivo para que sea eficiente el sistema”. Luego, señaló que “[...] para lograr la mayor trazabilidad y eficiencia, se debiera permitir la convivencia del SCG y SIG, de lo contrario estaría matando la forma en que ha venido trabajando COPEC desde hace 20 años”. Se advierte que el acta no da cuenta de más antecedentes respecto a la materia discutida.

Vigésimo quinto. Así, el Anteproyecto del Decreto Supremo, que se sometió a consulta pública, limitó en forma total los sistemas individuales de gestión, indicando en su considerando 13, que:

“[...]no se permite que los productores puedan cumplir sus metas de recolección y valorización mediante sistemas individuales de gestión [...], con el fin de evitar que un productor [...] pueda aprovechar su **acceso preferente a los**

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

residuos de este producto prioritario **en desmedro de la efectividad general de la regulación**" (énfasis agregado).

Vigésimo sexto. Seguidamente, el Tribunal revisó el acta de la sesión ordinaria N° 8/2020 del Consejo Consultivo, del 14 de diciembre de 2020, instancia en la que el representante del MMA precisó:

"la propuesta de Decreto Supremo **solo permitirá los sistemas colectivos de gestión**, ello debido al **riesgo de que se generen efectos anticompetitivos** y de que se generen efectos que pongan en **riesgo la efectividad** de la REP".

Frente a dicho argumento, consta en la misma acta, que el representante de la Sociedad de Fomento Fabril ('SOFOFA') expuso no estar de acuerdo con la limitación del sistema de gestión individual, señalando acompañar una minuta técnica al respecto. Sin embargo, no consta dicha minuta en el expediente administrativo.

Vigésimo séptimo. En seguida, el acta da cuenta que el representante del MMA indicó en cuanto a este mercado, lo siguiente:

"[...] **la concentración de la industria haría inviable que productores pequeños puedan cumplir con las exigencias de la REP** si se posibilitase el contar con sistemas de gestión individual, que dicho aspecto será resuelto por el Tribunal de Defensa de Libre Competencia y por la Fiscalía Nacional Económica" (énfasis agregado).

A continuación, explica que:

"hay un actor que tiene casi la mitad del mercado y los demás actores están en desacuerdo en que exista un SIG conformado por ese actor, debido a las consecuencias que ello traería aparejado. Sin embargo, indica que ello se trata de un tema que está siendo analizado legalmente y que se va a dirimir en sede de libre competencia. Luego, indica que la Ley establece dos criterios, el de libre

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

competencia y el de efectividad de la REP, respecto de este último **el Ministerio del Medio Ambiente es el órgano competente y vemos importantes inconvenientes que se podrían generar producto de que exista un SIG conformado por un actor que tiene aproximadamente el 50% del mercado**" (énfasis agregado).

Vigésimo octavo. De lo examinado hasta aquí, se constata que el MMA justificó la restricción total al sistema individual de gestión con el fin de evitar que el principal productor de ALU -refiriéndose a Copec S.A- presente comportamientos oportunistas, una posición dominante y ventajas competitivas al tener acceso a generadores más convenientes y, en consecuencia, a residuos más fáciles de recolectar, excluyendo a otros productores, afectando así la libre competencia. Este Tribunal advierte que todas las razones expuestas son materias de especialidad y competencia de la Fiscalía Nacional Económica.

Vigésimo noveno. A raíz de lo anterior, consta que, en la etapa de elaboración del proyecto definitivo del Decreto reclamado, recién el MMA solicitó a la FNE su pronunciamiento respecto de la restricción del sistema de gestión individual, mediante OF. Ord. N° 211449, de 30 de abril de 2021, adjuntando el 'Informe MMA- Restricción SGI'.

Trigésimo. Para ello, se pudo constatar además que el MMA acompañó otros antecedentes, que se listan a continuación:

1. Las tres actas del Comité Operativo Ampliado REP Aceites Lubricantes;
2. El AGIES del Anteproyecto de noviembre de 2020, elaborado por el MMA;
3. La "Minuta Observaciones Asociación Nacional de la Industria del Reciclaje A.G., Decreto Supremo N° 8, de 2019, del Ministerio del Medio Ambiente que establece metas y obligaciones asociadas para neumáticos", elaborado por la Asociación Nacional de la Industria del Reciclaje A.G., y Anexo;

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

4. Set de documentos presentados por Empresas Copec S.A. en la consulta pública del Anteproyecto (no disponibles en el expediente administrativo); y,

5. El informe "Diagnóstico Sectorial de Aceites Lubricantes" elaborado por Ecobaus, de septiembre de 2016.

Trigésimo primero. En cuanto al 'Informe MMA-Restricción SGI' elaborado por el MMA, que justifica la restricción, en resumen, expone argumentos que dan cuenta de una posición dominante y concentración de mercado por parte de Copec S.A, debido a que es el principal productor de aceites lubricantes con una participación estimada en torno al 50%, mientras que sus cuatro competidores más próximos alcanzarían aproximadamente un 20%, 7%, 7%, y 4% de participación en el mercado. Asimismo, atribuye a Copec S.A economías de escala que el resto de los actores en el mercado no podrían alcanzar, de tal manera que al formar un sistema de gestión individual podría adquirir ventajas competitivas mediante la negación a sus competidores del acceso al mercado, generando riesgos a la libre competencia.

Explica que Copec S.A podría hacer uso de su posición para asegurar el acceso a los ALU más fáciles de recolectar y de mayor valor para cumplir su meta, empleando su poder de negociación respecto de sus clientes para que se vean forzados a actuar en su beneficio.

Adicionalmente, indica que existiría un acceso preferente a residuos mineros debido a que Copec S.A provee de aceites lubricantes a casi la totalidad de los clientes de dicho sector, presentando ventajas competitivas en la recolección formal de los ALU. Sostiene que, dado que el sector minero generaría ALU en grandes cantidades, en pocos puntos y con un grado de contaminación bajo, se genera una situación ventajosa al acceder a dichos residuos, lo que, sumado a la posibilidad de conformar sistemas de gestión individual podría significar denegar el acceso a competidores de ALU generados en la minería.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Trigésimo segundo. La Fiscalía Nacional Económica respondió la solicitud del MMA mediante informe de 22 de abril de 2022, constatándose que dicho órgano analizó ordenada y fundadamente las materias expuestas por el MMA. En síntesis, desechó una posición dominante y la existencia de distorsiones de mercado que afecte la libre competencia por parte de Copec S.A. Descartó que un sistema individual de gestión conformado por dicho ente goce necesariamente de economías de escala que el resto de los actores en su conjunto no podrían alcanzar.

Trigésimo tercero. Además, acompañó jurisprudencia del Tribunal de Libre Competencia que dan cuenta de las condiciones para la existencia de una concentración de mercado, señalando que la participación de un agente económico en el mercado solo sería indicativa de una eventual posición dominante. Lo anterior, se encontraría reforzado por la jurisprudencia y doctrina comparada, al enfatizar que se deben considerar otros aspectos estructurales, así como la evidencia económica para determinar si existe una posición de dominio.

Trigésimo cuarto. En concreto, la FNE expone que, de la revisión de la documentación aportada por el MMA, ésta no sería consistente al detectar diferencias en la descripción de los mercados de aceite lubricantes ('AL') y de aceites lubricantes usados (ALU). Como consecuencia, la FNE decidió recabar información por su parte y solicitó datos de ventas de aceites lubricantes segmentada por tipo de cliente de forma directa a los principales actores de la industria. Con ello realizó su propio análisis, concluyendo -como se mencionó antes- que no sería posible confirmar una posición dominante de Copec S.A en el mercado de los aceites lubricantes en general ni en sus segmentos en particular. Dichos segmentos corresponden a minería, industria y transporte. Explica que, el MMA no aportó antecedentes respecto de las economías de escala que podría alcanzar Copec S.A, identificando que los demás agentes de mercado podrían alcanzar niveles similares o superiores a Copec S.A a través de sistemas colectivos de gestión de la REP.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Trigésimo quinto. En cuanto al argumento planteado por el MMA acerca de la captura de Copec S.A sobre el sector minero, la FNE da cuenta que efectivamente Copec S.A y ENEX ocupan una participación al año 2020 del orden de [45 - 55%] y [30 - 40%], respectivamente. Señala que, si bien podría existir ventajas en dicho segmento en favor de algunos agentes, vinculado a la presencia de residuos concentrados en menos puntos de generación, el MMA no acompañó antecedentes que permitiesen dimensionar el impacto de eventuales ventajas a nivel de costos. En otros términos, no se justifica cómo y en qué medida dichas diferencias podrían afectar el mercado de aceites lubricantes y por qué razones quien suministra los aceites lubricantes sería necesariamente quién recolecta los residuos, dado que el suministro en el segmento minero se asigna a través de licitaciones, siendo el licitante quien diseña por regla general qué servicios se prestarán por los oferentes.

Asimismo, el informe de la FNE aclara que el poder negociador de los actuales actores de mercado no habría llevado a la fecha a que los clientes entreguen necesariamente los ALU a los proveedores de aceites lubricantes, existiendo incluso evidencia que da cuenta que terceros distintos del proveedor de aceites lubricantes puedan recolectar los residuos. En efecto, explica que hay antecedentes de que hay al menos una empresa de gran envergadura que se abastece de ALU a través de Copec S.A y ENEX, pero fija sus condiciones de retiro y gestión de ALU con empresas del segmento de gestores, distinta a la empresa de Vía Limpia (filial de Copec S.A), y no directamente con los productores.

En suma, el informe de la FNE aclara su ámbito de competencia respecto al artículo 19 inciso 2° de la Ley N° 20.920 y analiza exhaustivamente el mercado de oferta y demanda por segmento que participa en aceites y lubricantes, y aceites y lubricantes usados, así como las hipótesis planteadas formalmente por el MMA. Concluye que se descartan los riesgos planteados por la entidad ambiental al no encontrarse aquellos suficientemente fundados. En particular, indica que no existen antecedentes que permitan calificar a un actor como dominante ni identificar

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

cómo se podrían verificar en términos concretos los riesgos identificados por el MMA, ni su alcance, entidad o magnitud, observando **“una posible falta de congruencia en la falta de motivación** que justifique la restricción de los sistemas de gestión individuales en el mercado de los aceites lubricantes” (énfasis agregado).

Trigésimo sexto. Con todo, la FNE advierte que, de verificarse conductas anticompetitivas, éstas podrían dar lugar a investigaciones y eventuales infracciones reguladas por el Decreto Ley N° 211/1973.

Trigésimo séptimo. A raíz de dicho pronunciamiento, el MMA procedió a descartar los riesgos sobre libre competencia manteniendo el argumento de que existirían “riesgos adicionales” de distorsiones de mercado que afectarían la efectividad de la REP. Por ello, el MMA introdujo una modificación al Decreto reclamado eliminando la restricción total por una restricción parcial de los SIG. Así, el artículo 9° del DS N° 47/2023 materializa dicha restricción, estableciendo que:

“[...]Los sistemas individuales de gestión deberán cumplir sus metas de recolección y valorización únicamente con los residuos en que se conviertan los aceites lubricantes que introduzcan en el mercado los productores que componen dichos sistemas de gestión. Lo anterior, no aplica para los sistemas colectivos de gestión, los que podrán cumplir sus metas de recolección y valorización con cualquier ALU”.

Trigésimo octavo. De esta manera, la restricción parcial impuesta se traduce en que un productor debe cumplir las metas de recolección y valorización únicamente con los residuos que ha introducido al mercado, con el fin de impedir que cumpla dichas obligaciones con residuos que otro productor introdujo al mercado. Con ello, se busca evitar que un productor que introduce un aceite lubricante de difícil acceso y valorización pueda organizarse y cumplir sus metas con otros aceites lubricantes de fácil acceso y valorización pero que fueron

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

introducidos al mercado por otros productores (considerandos 26 y 27 del Decreto reclamado).

En seguida, el considerando 30 del Decreto reclamado, explica que:

“mediante dicha restricción parcial, se incentiva que los productores internalicen en su función de costos el valor que tiene gestionar los residuos en los que se transforman los productos que introducen en el mercado, cuestión que es fundamental para el éxito de la REP y para la efectividad de sus objetivos ambientales”.

Trigésimo noveno. Lo anterior, en concreto, se traduce en que los productores que opten por un sistema individual de gestión deben cumplir sus metas en relación con sus propios productos prioritarios introducidos en el mercado nacional y en la misma cantidad. Mientras que los sistemas colectivos de gestión podrán cumplir las metas de recolección y valorización con cualquier producto.

Cuadragésimo. Ahora bien, el informe evacuado por el Consejo de Defensa del Estado en autos sostiene a este respecto que la REP descansa en un supuesto fundamental para su efectividad, consistente en que cada productor de un producto prioritario se debe hacer responsable de los residuos que se generen a partir de los productos que cada productor introduce al mercado nacional. Lo anterior, dice conlleva beneficios en el seguimiento y control de los residuos generados y en el resguardo de pequeños productores, entre otros aspectos.

Agrega que al permitir que un productor de gran tamaño recolecte y valore preferentemente los residuos en que se han convertido productos que no ha puesto en el mercado y que sean de más fácil recolección, supondría una falta de disponibilidad de residuos que puedan ser recolectados por productores que cuenten con una capacidad económica menor para recolectar los residuos restantes. En este sentido, enfatiza que “[...] **la referida restricción se encuentra amparada en evitar la generación de distorsiones de mercado que pongan en riesgo**

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

la efectividad de la REP en los términos transcritos" (énfasis agregado).

Cuadragésimo primero. Es en esta misma línea que el Decreto reclamado da cuenta que la restricción parcial incentiva a que los productores internalicen en su función de costos el valor que tiene gestionar los residuos en los que se transforman los productos que introducen en el mercado, fundamental para la efectividad de la REP y sus objetivos ambientales (considerando 30 Decreto reclamado). De lo contrario, se estima que, dicha carga de recolección sería transferida a otros productores afectando la efectividad de la REP.

Cuadragésimo segundo. A juicio del Tribunal, precisamente, dichos argumentos fueron desechados por la FNE al haber realizado un levantamiento de información directo en el mercado de AL y ALU recuperables en los distintos segmentos (minero, industria y automotriz) y agentes. Así, descartó que Copec S.A goce de una posición de dominio y de economías de escala, identificando que los demás agentes de mercado podrían alcanzar niveles similares o superiores a Copec S.A a través de los sistemas colectivos de gestión de la REP.

En la misma línea, respecto a la existencia de supuestas ventajas de Copec S.A en la minería dado que tendría un acceso preferente, debido a la mayor facilidad en la recolección de residuos en menos puntos de generación, la FNE aclaró que no necesariamente se entregan los ALU a los proveedores de aceites lubricantes. Lo anterior, debido a que el suministro en el segmento minero se asigna a través de licitaciones, siendo el licitante quien diseña qué servicios se prestarán por los oferentes.

De lo expuesto, queda claro para el Tribunal que las hipótesis descartadas por la FNE se basan en distorsiones que afectan la libre competencia, dado que no le correspondía pronunciarse sobre la causal de distorsiones que afecten la efectividad REP. En otros términos, todos los riesgos identificados y planteados por el Ministerio del Medio Ambiente, en el 'Informe MMA-

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Restricción SGI', no dan cuenta de distorsiones que afecten la efectividad de la REP, sino que a la libre competencia.

Cuadragésimo tercero. Adicionalmente, el Tribunal tuvo a la vista el AGIES, documento que forma parte del procedimiento de elaboración del Decreto de acuerdo con el artículo 14 de la Ley REP.

Dicho documento tiene por objeto evaluar con un enfoque costo-beneficio el efecto que generará la regulación considerando un escenario con la regulación propuesta (Decreto reclamado) y un escenario base sin regulación (mercado actual regulado por el régimen sanitario). En este sentido, el artículo 7° del DS N° 8/2017 dispone que el AGIES debe comparar "[...] **la situación a ser propuesta por el anteproyecto con la situación actual**. Este análisis deberá **evaluar los costos que implique el cumplimiento del anteproyecto del instrumento, así como sus principales beneficios**" (énfasis de Tribunal).

Cuadragésimo cuarto. En el caso de autos, se observa que el AGIES desarrolla un análisis basado en la demanda de ALU y generación de ALU recuperable por sector (automotriz, industrial y minero) desagregado por región. El informe expone la metodología costo-beneficio y el modelo de optimización utilizado para evaluar el aumento en la recolección y valorización de los ALU, identificando diferentes tipos de costos asociados a la gestión de los ALU, entre otros aspectos. En particular, se observa que la generación de ALU presenta una distribución que no es homogénea en el territorio, concentrándose en el norte debido a la presencia de faenas mineras e industrias, y también en centros urbanos atomizados y dispersos.

Cuadragésimo quinto. Ahora bien, el Tribunal advierte que el AGIES no describe ni considera cómo opera en la actualidad el mercado de ALU debido a la regulación sanitaria vigente (escenario base) ni identifica posibles distorsiones o ineficiencias que podrían afectar la efectividad de la REP o afectar la función de costos de gestionar y valorizar los ALU (escenario Decreto reclamado). En particular, no contiene un

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

análisis específico respecto de una eventual restricción al sistema individual de gestión, ya sea en forma total o parcial, o de los posibles efectos en el mercado de recolección y valorización de los residuos.

Es así como el AGIES, documento esencial de responsabilidad del MMA para evaluar la razonabilidad social y económica de costos y beneficios de la regulación propuesta, no entrega antecedentes que justifiquen en qué consistirían estos supuestos "riesgos adicionales" ni tampoco identifica eventuales distorsiones de mercado que pondría en riesgo la efectividad de la REP, que según el MMA, se corregirían y evitarían con la restricción impuesta al sistema individual de gestión. Tampoco entrega mayores antecedentes acerca de qué aceites lubricante usados serían de más fácil o difícil recolección y porqué, argumento que esgrime el Decreto reclamado para justificar la restricción impuesta y la afectación de la efectividad de la REP.

Cuadragésimo sexto. A mayor abundamiento, en cuanto a lo esgrimido por el MMA respecto a que existirían residuos ALU con acceso preferente y de una mayor facilidad de recolección en el sector minero, el Tribunal tiene a la vista la potestad regulatoria dispuesta en el artículo 12 de la ley N° 20.920, según la cual el Decreto de establecimiento de metas:

"[...]se efectuará en relación con la cantidad de productos prioritarios introducidos en el mercado nacional por cada productor, **aplicando los principios de gradualismo y de jerarquía en el manejo de residuos, considerando las mejores técnicas disponibles y las mejores prácticas ambientales** como criterio para tal efecto

Estos decretos supremos podrán establecer diferencias en las metas en base **a consideraciones demográficas, geográficas y de conectividad**" (énfasis agregado).

Cuadragésimo séptimo. Al respecto, se constata que durante el proceso de elaboración del Decreto reclamado, la opción de establecer diferencias en las metas en base a consideraciones demográficas, geográficas y de conectividad, no fue analizada.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Ello, a pesar de contar con estudios y el AGIES, que dan cuenta que, entre los segmentos automotriz, minero e industrial, existen diferencias territoriales a nivel de región, demográficas y de conectividad en la demanda de AL y en la generación de ALU.

Cuadragésimo octavo. En síntesis, del examen de los antecedentes del proceso se constata que las premisas sobre las cuales el MMA construyó la restricción, esto es la posición dominante de un actor, economías de escala inalcanzables para los demás y acceso preferente a los residuos del segmento minero, fueron examinadas y refutadas por la FNE sobre la base de información levantada directamente en el mercado. Si bien dicho pronunciamiento se acotó, conforme a su competencia, a la causal de afectación a la libre competencia, lo relevante es que, una vez desvirtuadas esas premisas, el expediente administrativo -que da cuenta del proceso de elaboración del Decreto reclamado- no contiene antecedente alguno que permita sostener la concurrencia de la causal de distorsión de mercado que ponga en riesgo la efectividad de la REP, causal que sí es de competencia exclusiva del MMA. Por lo tanto, no existe sustento técnico ni fundamentos de tales riesgos adicionales que podrían afectar la efectividad de la REP.

Cuadragésimo noveno. Por consiguiente, si bien el artículo 19 de la Ley REP efectivamente otorga al MMA competencias para restringir los sistemas de gestión con la finalidad de prevenir distorsiones de mercado que pongan en riesgo la efectividad de la REP, el ejercicio de dicha facultad de carácter excepcional debe sustentarse en un fundamento, lo cual no ocurrió en la especie. En efecto, la decisión de establecer una restricción parcial respecto de los sistemas individuales de gestión carece de una debida motivación, al no exponerse las razones que la justifican.

Quincuagésimo. Dicha omisión tiene suma relevancia, en tanto genera un impacto directo para los productores del producto prioritario aceites y lubricantes. En efecto, en la práctica, no podrán conformar sistemas individuales de gestión para el cumplimiento de las metas de recolección y de valorización,

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

condicionando la forma en que pueden organizarse. Lo anterior, adquiere especial importancia al considerar que, en el caso de los aceites lubricantes clasificados como residuo peligroso, existe actualmente un mercado que se encuentra funcionando, de modo que la restricción impuesta por la autoridad incide directamente en éste. Bajo estas circunstancias, la restricción vulnera el artículo 19 de la Ley N° 20.920, configurándose un vicio que genera perjuicio y que solo puede ser enmendado mediante la declaración de nulidad del Decreto impugnado.

Quincuagésimo primero. Finalmente, atendida la ilegalidad constatada, esta judicatura estima innecesario pronunciarse sobre la alegación relativa a la existencia de diferencias arbitrarias de trato entre los sistemas de gestión, toda vez que la restricción impuesta a los sistemas individuales de gestión resulta, en sí misma, contraria a derecho. En este sentido, no resulta pertinente entrar a revisar el mérito de la regulación.

3. Acerca de la existencia de una prohibición encubierta

Quincuagésimo segundo. Ahora bien, en cuanto a la alegación específica de que la restricción parcial constituiría una prohibición encubierta, es necesario tener a la vista el artículo 12 letra j del DS N° 47/2023, el cual obliga al productor que conforma un sistema individual de gestión a presentar:

“Un sistema de seguimiento y trazabilidad de los aceites lubricantes introducidos en el mercado nacional por el productor que conforma el sistema individual de gestión, asegurando que en la recolección de los ALU en que se conviertan dichos aceites lubricantes, no se mezclen con ALU de otros productores, y que posteriormente aquellos sean valorizados”.

En la misma línea, el artículo 16 letra d) del Decreto citado, exige:

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

"[...] **demostrar que los ALU** que provienen de los aceites lubricantes introducidos en el mercado nacional por el productor que conforma dicho sistema, **no se mezclen con ALU de otros productores**" (énfasis agregado).

Sin embargo, el propio Decreto reconoce, en su considerando 28, que:

"[...]a diferencia de lo que ocurre con otros productos prioritarios, **la naturaleza del producto dificulta su trazabilidad, no siendo actualmente posible distinguir sistemáticamente el origen y las proporciones de los componentes de mezclas de aceites** sin perjuicio de las tecnologías que podrían desarrollarse **en el futuro** para tales efectos. Por tanto, se reconoce que en un futuro puede haber casos en los que **se justifique que algún productor actúe de forma individual** y pueda dar cumplimiento a las metas de recolección y valorización únicamente con los residuos en que devienen los productos que éste introduce al mercado" (énfasis agregado).

Quincuagésimo tercero. Así, el Tribunal estima que exigir demostrar que los ALU no se mezclen con los de otros productores, y luego, el reconocimiento expreso en la propia norma en cuanto a la inexistencia de técnica o tecnología para realizar aquello, resulta incongruente y contradictorio. Dicha disposición evidencia que el Decreto reclamado vulnera y se aparta del sentido y de la finalidad de la propia Ley N° 20.920.

En efecto, el principio de gradualismo y la aplicación de las mejores técnicas disponibles que inspiran la REP, deben servir de base y sustento para el ejercicio de la potestad reguladora del MMA. En este contexto, el diseño regulatorio debe ser coherente y consistente, de tal manera que las obligaciones de la REP se traduzcan en exigencias progresivas que atienden a la peligrosidad de los residuos y a la factibilidad de las tecnologías disponibles, entre otras. Lo anterior, permite la implementación efectiva de la REP para que el manejo de los residuos se realice de manera ambientalmente racional.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Quincuagésimo cuarto. Por el contrario, el MMA impuso una restricción al sistema individual de gestión que adolece de la imposibilidad material de técnicas para corroborar su cumplimiento, dado que actualmente no están disponibles en el mercado, e introduce incertidumbre sobre la factibilidad en su desarrollo en el futuro. Esto último, desconoce que el mismo Decreto debe revisarse a lo menos cada cinco años, circunstancia que permite adaptar los cuerpos normativos a los cambios tecnológicos y nuevos contextos.

Quincuagésimo quinto. Por su parte, el artículo 2° letra k) de la Ley REP, precisa que la trazabilidad corresponde al “[c]onjunto de procedimientos preestablecidos y autosuficientes que permiten conocer su **origen, las cantidades, ubicación y trayectoria de un residuo o lote de residuos** a lo largo de la cadena de manejo” (énfasis agregado).

Quincuagésimo sexto. Asimismo, cabe tener a la vista que la responsabilidad extendida del productor se aplica a las categorías o subcategorías determinadas en los respectivos Decretos Supremos. En este sentido, el artículo 4° del DS N° 47/2023 establece la siguiente categoría de aceites lubricantes:

“1) No recuperables: aceites lubricantes que después de un normal y correcto uso no dejan un residuo líquido recolectable, debido a que durante su uso son consumidos totalmente, como los aceites de motores de dos tiempos, o debido a que no están contenidos en un sistema cerrado, como el aceite de cadenillas.

2) Recuperables: aceites lubricantes que son, al menos, parcialmente recuperables. Esta categoría está conformada por todos aquellos aceites lubricantes no contenidos en la categoría anterior [...]”.

Quincuagésimo séptimo. Sobre este aspecto, el artículo 2° numeral 4° del DS N 47/2023 precisa que las categorías deben entenderse como:

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

*"cada una de las clases de aceites lubricantes que presentan **características similares, en virtud de las cuales reciben un trato idéntico**, para efectos de dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en el presente decreto supremo" (énfasis agregado).*

Quincuagésimo octavo. De las disposiciones citadas se desprende que la exigencia impuesta tampoco resulta consistente con la forma en que se reguló el cumplimiento de las metas de recolección y valorización. En efecto, el Decreto estableció una única categoría de aceites lubricantes, a saber, los aceites lubricantes recuperables. Dicha definición de una única categoría consideró la efectividad del instrumento para la gestión de residuos, según mandata el artículo 10 de la Ley N° 20.920. Así, las metas de la REP se aplican exclusivamente a dicha categoría, sin establecer otras categorías o subcategorías, a diferencia de los Decretos dictados para otros productos prioritarios.

Quincuagésimo noveno. De lo anterior debe entenderse que el establecimiento de una única categoría esto es, aceites lubricantes usados recuperables, implica que todos ellos presentan características similares y, por ende, deben recibir el mismo tratamiento. Por tanto, menos se justifica, por una parte, exigir que los ALU recuperables no se mezclen, no obstante que ellos presentan las mismas características, y, por otra, imponer una obligación de trazabilidad asociada al análisis de su composición química. Por consiguiente, no resulta razonable ni consistente exigir demostrar que los ALU no se mezclen con los ALU de otros productores, cuando se ha establecido una única categoría que reúne a todos los aceites lubricantes usados recuperables, siendo posible la trazabilidad asociada a las cantidades, ubicación y trayectoria de un residuo o lote de residuos a lo largo de la cadena de manejo, tal como refiere el artículo 2 letra k) de la Ley REP.

Sexagésimo. En este orden de ideas, las metas de la REP descansan, en el presente caso, en que la categoría determinada requiere solo distinguir que sea recuperable. En este sentido, dicha definición es del todo consistente con el principio de

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

trazabilidad de la ley, que exige que los procedimientos permitan conocer su origen, cantidades, ubicación y trayectoria.

Sexagésimo primero. Así las cosas, la imposición de dicha exigencia implica que cualquiera que quisiera constituir un sistema individual de gestión se verá enfrentado a una obligación impracticable, que se traduce en los hechos, en un impedimento para adherirse a dicho esquema. En efecto, la obligación de "distinguir sistemáticamente el origen y **las proporciones de los componentes de mezclas de aceites**" (énfasis agregado), no cuenta con la factibilidad técnica para su verificación. Asimismo, dicha restricción carece de sentido toda vez que el Decreto estableció una sola categoría de interés -ALU recuperables- por lo que la restricción no sería consistente con el diseño regulatorio.

Sexagésimo segundo. Por consiguiente, dicha condición vuelve inoperativa la norma, en el sentido de que, si bien se otorga la posibilidad de constituir un sistema individual de gestión, desde un punto de vista práctico, dicha opción no sería viable, y, por ende, factible de realizar. Por tanto, la exigencia se traduce en un impedimento material que deja a la norma carente de operatividad.

Sexagésimo tercero. Lo anterior, fue además expresamente reconocido por el Ministerio del Medio Ambiente en su Informe Técnico elaborado para la Fiscalía Nacional Económica, en el cual se indicó que, a diferencia de lo que ocurre con otros productos prioritarios, resultaría:

"[...] **físicamente imposible para un sistema individual acreditar que los ALU que recolecta provienen de los productos introducidos al mercado por el productor que lo conforma**, ya que una vez que los aceites lubricantes son puestos dentro de un sistema de lubricación, **se vuelven indistinguibles unos de otros. [...] Por tanto, no hay forma de demostrar que el ALU retirado de un vehículo o una maquina corresponde a una marca determinada.**

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

De esta forma, y considerando que establecer la misma regla que se ha dispuesto en el caso de neumáticos y de envases y embalajes, **constituye en la práctica una prohibición ya que no será posible diferenciar el origen del ALU**, es que este Ministerio ha estimado que **la forma más clara y transparente de normar esta situación**, es establecer expresamente que **sólo pueden constituirse sistemas colectivos de gestión, impidiendo de esta forma los sistemas individuales**" (énfasis agregado).

Sexagésimo cuarto. Lo anterior da cuenta que el Ministerio del Medio Ambiente conocía las implicancias de imponer una restricción de dicho tenor, el cual, en términos prácticos constituía una verdadera prohibición para adherirse a un sistema individual de gestión.

Sexagésimo quinto. En consecuencia, este Tribunal concluye que la restricción consistente en exigir que los ALU recolectados no se mezclen con los ALU de otros productores es materialmente imposible de cumplir. En concreto, implica que un productor no podrá adherirse a un sistema individual de gestión. Además, se constata que dicha exigencia carece de razonabilidad en la medida que no es consistente con el diseño regulatorio, que solo reconoce una categoría de aceites lubricantes.

Asimismo, la justificación invocada por el Ministerio del Medio Ambiente para restringir los SIG, a saber, la existencia de supuestos riesgos adicionales que pondría en riesgo la efectividad de la REP, no se encuentra debidamente fundada, contraviniendo derechamente lo dispuesto en la Ley N° 20.920.

Sexagésimo sexto. Por consiguiente, los aspectos regulatorios cuestionados carecen de la debida fundamentación y racionalidad, resultando contrarios a la Ley N° 20.920, configurándose vicios de carácter esencial que solo pueden ser enmendados mediante la declaración de nulidad total del Decreto. En efecto, la restricción a los sistemas individuales de gestión incide en el régimen dispuesto en el Decreto, del cual se desprende un conjunto de obligaciones y deberes que

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

forman parte del diseño regulatorio. Así, los vicios advertidos comprometen la integridad y principios del esquema REP, lo que conduce a la necesidad de declarar su nulidad total.

En efecto, no resulta posible conservar parcialmente una parte del acto administrativo, toda vez que el vicio expuesto no se circunscribe a una disposición específica del Decreto, sino que constituye un elemento decisivo, esto es, la opción de los productores de acceder al sistema individual de gestión y cómo se coordinarán con otros actores de la REP para lograr el cumplimiento efectivo de las metas de recolección y valorización de los aceites lubricantes recuperables, lo cual incide en otros aspectos del Decreto.

Sexagésimo séptimo. Finalmente, en cuanto a los efectos de lo resuelto, conviene tener presente que se ha tenido a la vista que la declaración de nulidad total del Decreto no implica la inexistencia de regulación respecto de la gestión y valorización de los aceites lubricantes usados. En efecto, como bien se ha descrito, en la actualidad existe un mercado de residuos para los aceites lubricantes regulado por el DS N° 48/2003 del MINSAL, atendida la naturaleza del producto, a saber, residuo peligroso.

Adicionalmente, cabe también tener presente que, de conformidad con lo establecido en el artículo 37 del DS N° 47/2023, los títulos III y IV del mismo, referidos a las metas de recolección y de valorización, así como, a las obligaciones asociadas, entrarían en vigencia el 1 de enero del 2027. Por lo tanto, a la fecha, aún no se encuentra operativo el esquema REP asociado a los aceites lubricantes.

Lo anterior, sin perjuicio de la facultad del MMA para requerir a los productores de aceites lubricantes que remitan la información contenida en el artículo segundo transitorio de la Ley N° 20.920.

Sexagésimo octavo. En este contexto, resulta indispensable que la elaboración del nuevo decreto se realice en el plazo más breve posible, con el objeto de subsanar aquellos aspectos que resulten necesarios para adecuar el régimen a lo resuelto.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

En particular, deberá considerar lo indicado en la presente sentencia respecto de los Sistemas Individuales de Gestión y, sobre dicha base, establecer los requisitos y demás especificaciones que resulten indispensables para la operatividad sin restricción de dicho sistema.

**II. Supuesta ilegalidad del inciso 1° del artículo 30 del Decreto
al otorgar a los comercializadores la facultad de valorizar
por sí mismos o a través de gestores los ALU**

Sexagésimo noveno. La reclamante Enex sostiene que el artículo 30 del Decreto es ilegal al extender a los comercializadores una facultad que la Ley REP (artículo 34) reserva exclusivamente para los consumidores industriales: la atribución de valorizar los ALU por sí mismos o a través de gestores autorizados y registrados. Indica que dicha disposición constituiría una anomalía regulatoria que carece de sustento legal, ya que el Ministerio del Medio Ambiente habría excedido su potestad reglamentaria al alterar los roles y reglas vinculantes definidas en forma clara por el legislador.

Afirma que, dicha innovación regulatoria vulneraría el principio de legalidad y generaría una grave incertidumbre jurídica en el mercado de aceites lubricantes. En efecto, argumenta que el Decreto otorga a los comercializadores la atribución de valorizar residuos sin estar sujetos al régimen riguroso de obligaciones, plazos y sanciones que la Ley REP estableció específicamente para los consumidores industriales. Así, sostiene que no quedaría claro si los comercializadores, al ser facultados para valorizar los ALU por sí mismos, también deberán cumplir con las obligaciones que el artículo 33 impone a los consumidores industriales. Alega que, de no someterlos al mismo régimen de información, control y sanción, los comercializadores podrían verse incentivados a tener comportamientos estratégicos aumentando la informalidad en la gestión de los residuos de aceites lubricantes, comprometiendo la trazabilidad, transparencia y adecuada valorización de los ALU.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Por consiguiente, destaca que dicha falta de claridad generaría un vacío legal que pondría en peligro la integridad del modelo de gestión de residuos diseñado por el legislador.

De esta forma, indica que el Decreto N° 47/2023 excedería los límites de la potestad reglamentaria, al atribuir a los comercializadores la facultad de valorizar los ALU por sí mismos o a través de gestores autorizados, prerrogativa que el artículo 34 de la Ley REP reconoce únicamente a los consumidores industriales.

Finalmente, indica que lo anterior causaría un perjuicio directo para Enx como integrante de un sistema de gestión colectivo, ya que de permitirse a los comercializadores valorizar residuos sin estar sujetos a las obligaciones de reporte y comunicación al MMA aplicables a los consumidores industriales, dicha valorización no se asignará proporcionalmente a los sistemas colectivos.

Septuagésimo. Por su parte, la reclamada aclara que existiría una lectura errónea de la norma, toda vez que el artículo 30 del Decreto no otorga nuevas facultades a los comercializadores, sino que regula la hipótesis en que estos actúan a la misma vez como consumidores industriales.

Así, sostiene que el Ministerio no podría haber dispuesto por vía reglamentaria una atribución que legalmente no fue prevista en el esquema REP. Por ende, la única lectura posible de la norma es aquella que permite a los comercializadores valorizar los residuos de ALU en tanto estos reúnan las características necesarias para ser, a la vez, un consumidor industrial.

Agrega que, en ejercicio de las facultades otorgadas por el artículo 18 de la Ley y el artículo 36 del Decreto, la autoridad ambiental se encontraría tramitando una solicitud para interpretar administrativamente el alcance del artículo 30 del Decreto.

Sobre este punto, consta en la tramitación judicial de la reclamación, que la reclamada en autos acompañó Oficio Circular IN. AD. 2/2025, de 2 de julio de 2025, del Ministerio del Medio

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Ambiente, que interpreta administrativamente el alcance del inciso primero del artículo 30 del DS N° 47/2023, según el cual, los comercializadores no se encontrarían habilitados a valorizar por sí mismos o a través de gestores autorizados y registrados los ALU recibidos, *"por el contrario, al establecer que dicha acción deberá ser realizada según lo estipulado en el artículo 22 del mismo, restringe su aplicación únicamente para el caso en que un comercializador sea, a la vez, un consumidor industrial"*.

Septuagésimo primero. Para la debida resolución de la controversia, es necesario precisar definiciones legales de algunos actores que intervienen en el esquema de la REP contenida en la Ley N° 20.920. En este sentido, la normativa distingue entre el comercializador como a *"toda persona natural o jurídica, distinta del productor, que vende producto prioritario al consumidor"*; el consumidor como *"todo generador de un residuo de producto prioritario"*; y al consumidor industrial como a todo *"establecimiento industrial, de acuerdo con la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, que genere residuos de un producto prioritario"*.

Septuagésimo segundo. En concordancia con dichas definiciones, el legislador asigna obligaciones y cargas diferenciadas a estos agentes para asegurar la operatividad del sistema de gestión. Así, el comercializador tiene la obligación de recibir los aceites lubricantes usados de manera gratuita en sus instalaciones y de entregarlos a un sistema de gestión autorizado. Por otro lado, el consumidor debe hacer entrega del residuo al sistema de gestión respectivo, mientras que el consumidor industrial cuenta con la posibilidad de valorizar sus residuos por sí mismo o a través de gestores autorizados, debiendo en dicho caso cumplir con deberes de información.

Septuagésimo tercero. La asignación de estas obligaciones en función de cada agente que participa en la cadena de mercado de ALU y ALU recuperable, responde a la lógica de garantizar la efectividad de los objetivos de las metas de recolección y valorización de residuos.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Septuagésimo cuarto. Aclarado lo anterior corresponde revisar las normas en pugna a la luz de lo reclamado. En este sentido, el artículo 33 de la citada ley faculta a los Decretos Supremos de metas establecer:

"que los distribuidores o comercializadores de productos prioritarios cuyas instalaciones tengan una determinada superficie, estarán obligados a:

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

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

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

Septuagésimo quinto. Por su parte, el artículo 34 de la ley citada regula las obligaciones de los consumidores, estableciendo que:

"Todo consumidor estará obligado a entregar el residuo de un producto prioritario al respectivo sistema de gestión, bajo las condiciones básicas establecidas por éstos e informadas a todos los involucrados.

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

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Septuagésimo sexto. Del examen de las normas transcritas, se desprende que el legislador ha establecido las responsabilidades y facultades de los distintos agentes que intervienen en el esquema de la REP, delegando a la potestad reglamentaria desarrollar aspectos operativos necesarios para su adecuada implementación, así como de complementar obligaciones asociadas, sin que ello pueda implicar una alteración de los roles y atribuciones definidos por la ley de fondo.

Septuagésimo séptimo. Así, corresponde examinar la regulación específica impuesta por el DS N° 47/2023 para los comercializadores, con el propósito de determinar su concordancia con la Ley. Al respecto, el artículo 30 del citado Decreto precisa sus obligaciones, indicando que:

"Los comercializadores de aceites lubricantes recuperables, cualquiera sea la superficie de su establecimiento, estarán obligados a recibir de parte de los consumidores, sin costo alguno, en el mismo establecimiento, los ALU que les sean entregados por estos últimos. A su vez, deberán entregarlos, a título gratuito, al servicio de recolección que provea algún sistema de gestión colectivo autorizado por el Ministerio, salvo que proceda a valorizarlos por sí mismo o a través de gestores autorizados y registrados, según lo estipulado en el literal b del artículo 22 del presente decreto supremo".

Dicha remisión al literal b del artículo 22 se vincula a las alternativas de gestión de los ALU para los consumidores industriales. En efecto, se establece que éstos:

"deberán optar por las siguientes opciones en relación con los ALU que generen:

a) Entregarlos a un sistema de gestión, bajo las condiciones básicas establecidas por éste e informadas a todos los involucrados; o,

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

b) Valorizarlos por sí mismos o a través de gestores autorizados y registrados, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 33".

Bajo esta última modalidad, el consumidor industrial debe cumplir con estrictos deberes de información al Ministerio del Medio Ambiente, indicándose a continuación que:

"los consumidores industriales deberán optar por una de las siguientes opciones:

1) Informar directamente al Ministerio sobre la valorización efectuada. Si así lo hiciere, las toneladas efectivamente valorizadas por dicho consumidor industrial serán asignadas a todos los sistemas colectivos de gestión de aceites lubricantes de forma proporcional a las toneladas introducidas en el mercado por sus integrantes durante el año anterior a aquel en que se valorizaron dichos residuos; o,

2) Celebrar un convenio con un sistema de gestión, para que este informe en su nombre y representación. En este caso, las toneladas de residuos que haya generado ese consumidor industrial y que hayan sido efectivamente valorizadas, se le imputarán al sistema de gestión con el que haya celebrado el convenio ya referido. En caso de celebrar convenios con sistemas de gestión individuales, se deberá cumplir con lo establecido en el artículo 9".

Adicionalmente, también deberá cumplir con cargas y responsabilidades, las cuales se detallan en el artículo 33 del Decreto:

"Los consumidores industriales que opten por valorizar los ALU que generen por sí mismos o a través de gestores autorizados y registrados, conforme lo dispuesto en el literal b) del artículo 22 del presente Reglamento, deberán informar al Ministerio su intención de operar de tal forma, a través del RETC, antes del 30 de junio del año anterior al que proyecten hacerlo, para cada año en que proyecten hacerlo.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Los consumidores industriales deberán permanecer gestionando sus residuos en el régimen escogido, al menos, durante el año calendario siguiente al de la fecha en que informaron al Ministerio de conformidad con el inciso anterior.

[...] La información relativa a la valorización que los consumidores industriales realicen por sí mismos o a través de gestores autorizados y registrados, deberá ser certificada por los auditores externos a que hace referencia el artículo 22 de la Ley o las entidades a las que se refiere el artículo 21 del Reglamento.

Los consumidores industriales deberán velar por el adecuado manejo de la información comercial sensible, dando cumplimiento a la normativa sobre libre competencia aplicable y con sujeción a la ley N° 19.628, sobre protección de la vida privada.

Los consumidores industriales que no den cumplimiento a las obligaciones de este artículo serán sancionados de conformidad con la Ley, sin importar la cantidad de residuos generados por ellos”.

Septuagésimo octavo. Así, bajo el contexto descrito, al examinar la legalidad de la norma reglamentaria impugnada, se observa que la primera parte del inciso primero del artículo 30 del DS N° 47/2023, referente a la obligación de recibir los aceites lubricantes recuperables de manera gratuita, se ajusta plenamente a lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley N° 20.920. Sin embargo, la segunda parte del mismo inciso introduce la posibilidad de que el comercializador pueda valorizar dichos residuos por sí mismo o a través de gestores autorizados, remitiéndose al régimen previsto en el artículo 22 del Decreto, lo cual contraviene el diseño regulatorio del esquema REP.

Septuagésimo noveno. En efecto, dicha disposición altera la regla establecida por el legislador en el artículo 34 de la Ley N° 20.920, al reservar la facultad de valorizar residuos, por sí mismos o a través de gestores autorizados, exclusivamente a los consumidores industriales. El fundamento

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

de dicha norma tiene sentido, en tanto, tales actores son generadores de residuos, y como tal, *"cuentan ya con un sistema de recolección y valorización de residuos. En tal caso, no será necesaria la aplicación del instrumento de responsabilidad extendida del productor, por cuanto a ellos se les obligará a informar al Ministerio del Medio Ambiente, mediante el Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (RETC), sobre la valorización efectuada"* (Historia de la ley, Segundo Informe de Comisión de Medio Ambiente del 5 de enero de 2016, p. 73).

Octogésimo. Así, conforme al principio de jerarquía normativa, una disposición reglamentaria no puede ir contra ley. En efecto, los reglamentos, en cuanto normas de rango inferior, deben sujetarse estrictamente al marco fijado por la ley, no pudiendo modificar la distribución de derechos y obligaciones que éste ha establecido. Como ha señalado la doctrina, debe atenderse a *"la preeminencia de la ley en razón de la jerarquía normativa"* (Oelckers, O., "Jerarquía, integración y unidad del sistema jurídico administrativo, en Interpretación, integración y razonamiento jurídicos", Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1992, p. 367), lo que implica que el reglamento no puede crear derechos ni imponer cargas que no se encuentren expresamente contempladas por la ley.

Octogésimo primero. Por consiguiente, este Tribunal estima que la parte final del inciso primero del artículo 30 del DS N° 47/2023 resulta ilegal, por cuanto contraviene lo dispuesto en los artículos 33 y 34 de la Ley N° 20.920. En efecto, al permitir que los comercializadores valoricen los aceites lubricantes usados, remitiéndose al régimen previsto para los consumidores industriales, introduce una facultad que el legislador ha establecido de manera expresa a estos últimos, alterando con ello el diseño normativo del sistema REP.

Octogésimo segundo. Ahora bien, el Tribunal también tuvo a la vista el Oficio Circular N° 2/2025 del Ministerio del Medio Ambiente, mediante el cual se interpreta administrativamente el alcance del inciso primero del artículo 30 del DS N° 47/2023. En dicho pronunciamiento, la autoridad sostiene que existiría

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

una lectura errónea de la norma toda vez que la referencia a la valorización por parte de los comercializadores no implica el reconocimiento dicha facultad, sino que se limitaría a regular la hipótesis que dichos agentes actúan a la misma vez como consumidores industriales. En efecto, sostiene que:

"el inciso primero del artículo 30 del D.S. N° 47/2023, al señalar que los comercializadores podrán valorizar por sí mismos los ALU que reciban de los consumidores, de conformidad al artículo 22 del mismo, no está confiriendo a los comercializadores la facultad de ejercer a todo evento dicha atribución, sino que regula el escenario en el cual el comercializador que recibe dichos residuos es, a la vez, un establecimiento que califique como consumidor industrial [...].

[S]e ha de aclarar que la lectura de la solicitante y los reclamantes -al señalar que el D.S. N° 47/2023 permitiría a los comercializadores valorizar por sí mismos o a través de gestores autorizados y registrados los residuos de aceites lubricantes- resulta errada, por cuanto la parte final del inciso primero del artículo 30 regula a los comercializadores que a su vez cumplan con las exigencias para ser calificados como consumidores industriales, y por lo tanto, se replican las reglas generales sobre gestión del residuo por parte de estos últimos".

Octogésimo tercero. Sin embargo, este Tribunal estima que tal interpretación administrativa no se condice con el tenor literal de la norma cuestionada. En efecto, de una simple lectura del inciso primero del artículo 30 del DS N° 47/2023, no se desprende que la facultad de valorizar los ALU por sí mismos o a través de gestores autorizados se esté refiriendo a que el comercializador actúe, a la misma vez, como consumidor industrial. Por el contrario, la disposición aparece formulada en términos generales, limitándose a establecer que dicha valorización deberá efectuarse *"según lo estipulado en el literal b) del artículo 22"*, lo que remite al régimen de obligaciones para el ejercicio de dicha actividad, sin que se mencione que dicha facultad se circunscriba a un sujeto en

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

particular. En otros términos, la remisión al literal b) del artículo 22 no permite deducir que el regulador haya querido restringir dicha facultad únicamente a aquellos comercializadores que tengan, a su vez, la calidad de consumidores industriales.

Octogésimo cuarto. Lo anterior se ve reforzado al considerar que el propio Decreto, en otra disposición, sí contempla expresamente la hipótesis en que un comercializador actúe al mismo tiempo como consumidor industrial. En efecto, el inciso final del artículo 27, señala que el cumplimiento de la obligación es *"sin perjuicio de la facultad que pueden ejercer aquellos comercializadores que, a su vez, sean consumidores industriales, señalada en la letra b) del artículo 22 del presente decreto supremo"*.

Octogésimo quinto. En consecuencia, difícilmente se puede considerar que la norma en cuestión sea confusa, ambigua, o incompleta que requiera de un ejercicio interpretativo, entendido este, en términos simples, como *"la explicación de un texto, o más corriente, que es la operación de esclarecer un texto oscuro o dudoso"* (Ducci. C., "Interpretación jurídica en general y en la dogmática chilena", Editorial Jurídica de Chile, 2021, p. 53). Más bien, se trata de una norma que es clara, en cuanto atribuye a los comercializadores una facultad que es contraria a la Ley N° 20.920, o bien evidencia un error o defecto en su redacción, generando un perjuicio, que requiere de la declaración de nulidad de la misma.

Octogésimo sexto. En concreto, el perjuicio se manifiesta en la incertidumbre que genera la norma respecto de la asignación de las toneladas efectivamente valorizadas, lo que podría repercutir en el cumplimiento de las metas de recolección y valorización de parte de los productores, calidad que tiene la reclamante Enex. En este sentido, es necesario que el MMA corrija el vicio de legalidad constatado y que ajuste la redacción de esta materia a la Ley N° 20.920 a fin de mantener la coherencia del diseño regulatorio. De lo contrario, se mantendría una norma que altera la atribución de obligaciones

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

definidas por el legislador para la debida gestión de los residuos.

Octogésimo séptimo. Adicionalmente, tampoco se advierte la existencia de un vacío normativo en relación con el régimen aplicable a los comercializadores, toda vez que dicho agente no cuenta con atribuciones para valorizar por sí mismo o por gestores autorizados los ALU, conforme a todo lo expuesto.

Octogésimo octavo. En suma, este Tribunal concluye que el DS N° 47/2023, al permitir la valorización de ALU por parte de los comercializadores en el inciso primero del artículo 30, vulnera lo dispuesto en la Ley N° 20.920. En consecuencia, el Ministerio, al elaborar el nuevo Decreto, en atención a lo ordenado respecto de la alegación anterior, deberá observar el criterio expuesto al momento de redactar la disposición que refiera en esta materia..

**III.Eventuales ilegalidades por falta de antecedentes y
deficiencias regulatorias**

1. Acerca de los mercados de aceites lubricantes

Octogésimo noveno. La reclamante PTH Grupo Ambiental Limitada sostiene que el Decreto Supremo impugnado se funda en una caracterización deficiente e incompleta del mercado de aceites lubricantes, lo que redundaría en una falta de motivación de dicho acto.

Por un lado, afirma que se dejaría fuera del cumplimiento de la norma a aquellos importadores de aceites menores a 66 litros, sin considerar que existan fabricantes de aceites bases para confeccionar aceites lubricantes o mezclados que se comercializan de manera similar a los aceites lubricantes. Indica que dichos actores no se encontrarían sujeto a la obligación de adherirse a un sistema de gestión, evitando que dichos residuos sean declarados, lo que no permitiría estimar el volumen real del mercado.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Por otro lado, arguye que no existiría sustento técnico en cuanto al valor de pérdida de aceites lubricantes considerado por el Decreto. Indica que la fijación de una tasa de pérdida por uso del 30% carecería de una metodología que demuestre su cercanía con la realidad.

Finalmente, cuestiona que la actualización del Análisis General de Impacto Económico y Social (AGIES) se realizó principalmente con información de actores privados, omitiendo contrastar estos datos con los registros del Servicio de Impuestos Internos ('SII'), el Servicio Nacional de Aduanas o el Instituto Nacional de Estadísticas ('INE'). Lo anterior, impediría determinar con certeza la cantidad de aceites lubricantes que efectivamente ingresan al país y que, por ende, deben ser sometidos a metas de gestión.

Nonagésimo. Por su parte, la reclamada expone que el MMA habría desarrollado un riguroso y adecuado levantamiento de información relacionada con el mercado de aceites lubricantes en el país, al fin de dictar una regulación idónea que dé cumplimiento a la Ley REP.

Al respecto, explica que la autoridad ambiental habría ejercido su discrecionalidad administrativa para ponderar los antecedentes y dictar la regulación más idónea. En este sentido, informa que la caracterización del mercado se basó en datos del Servicio Nacional de Aduanas, permitiendo estimar las toneladas de aceite introducidas y los ALU generados.

En cuanto a la tasa de pérdida estimada en un 30%, afirma que dicha cifra respondería a una minuta técnica explicativa que justifica el factor como la opción más razonable frente a la existencia de incertidumbre técnica y la experiencia comparada.

Finalmente, aclara que la exclusión de importadores de aceites bases no generaría incentivos para eludir la ley, ya que la REP seguiría siendo aplicable a cualquiera que comercialice el producto por primera vez en el mercado nacional (artículo 3 N° 21 letra a) de la Ley REP). Agrega que dicha decisión regulatoria se fundó en los principios de gradualismo y de eficiencia.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Nonagésimo primero. De lo expuesto se desprende que la reclamante cuestiona la insuficiencia o falta de idoneidad de los antecedentes considerados para la adopción de decisiones regulatorias relacionadas con aspectos específicos del mercado de aceites lubricantes.

Nonagésimo segundo. Sobre esta materia es necesario tener en consideración que el Ministerio del Medio Ambiente cuenta con un ámbito discrecional para la adopción de decisiones regulatorias, siempre y cuando éstas se encuentren debidamente fundadas, se ajusten a la Ley N° 20.920 y se dicten dentro del marco de la habilitación legal para ello, como bien se ha venido señalando.

Para ello, se reitera que adquiere relevancia el procedimiento de elaboración del Decreto, el cual permite evidenciar el sustento de las decisiones adoptadas, especialmente cuando éstas tienen un carácter técnico. Sobre el particular, el Tribunal ha señalado que la Ley N° 20.920:

"recurre al ejercicio de la potestad reglamentaria, lo que tiene su fundamento en la naturaleza de las materias reguladas, en especial por el carácter técnico y evolutivo de las mismas. A este respecto, se estableció que: «debido al nivel de técnica y de discusión que implica la fijación de disposiciones de esta naturaleza, es aconsejable que las mismas sean dictadas a través de reglamento, lo que, a su vez, permite en caso de que no sean razonables, acceder a su modificación por una vía más expedita»"
(sentencia Rol N° R-279-2021, de 26 de julio de 2023, c. 53)

Así las cosas, corresponde revisar si las materias específicas cuestionadas se encuentran debidamente fundadas de acuerdo con los antecedentes que constan en el expediente.

Nonagésimo tercero. Al respecto, el Tribunal tuvo a la vista el 'Informe MMA-Modificaciones' de octubre de 2023, el que propone excluir de las obligaciones de la REP a aquellos productores que realicen importaciones en cantidades menor o igual a 66 litros de aceites lubricante al año, justificado en

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

las observaciones recibidas durante la consulta pública del anteproyecto del Decreto reclamado.

Nonagésimo cuarto. Así, el considerando 20 del Decreto reclamado refiere que la aplicación de la REP excluye a productores que introduzcan en el mercado nacional una cantidad igual o menor a 66 litros de aceites lubricantes al año.

Nonagésimo quinto. Por su parte, el considerando 21 del Decreto reclamado explica que el umbral de 66 se fijó de acuerdo con los datos de Aduanas para el año 2017, que indican que cerca de un 80% de los importadores que introducen al país 66 litros o menos de aceites lubricantes al año lo realiza solo por una única vez y que la suma de la cantidad total de litros anuales importados por quienes están dentro de este umbral, no supera el 0,005% del total de aceites lubricantes importados anualmente, representando así una cantidad muy marginal.

Nonagésimo sexto. De esta forma, eximir a aquellos importadores o productores, de una cantidad menor o igual que 66 litros al año, los libera de los costos de adherirse a un sistema de gestión considerando la cantidad mínima que representan. Así, los artículos 5° y 8° del Decreto reclamado excluyen a dichos productores, sin perjuicio de que deban, igualmente cumplir con la obligación de declarar anualmente a través del RETC, en virtud de lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley, *“por sí mismos o a través del sistema de gestión a través del cual den cumplimiento a sus obligaciones, según corresponda”*.

Nonagésimo séptimo. A mayor abundamiento, los estudios relacionados con diagnósticos y evaluaciones de mercado de los aceites lubricantes financiados por el Ministerio del Medio Ambiente o proporcionados por empresas privadas reguladas, utilizan para estimar la cantidad total de aceites lubricantes datos de importaciones de Aduanas (Fuente: disponibles en el Link <https://economiacircular.mma.gob.cl/aceites-lubricantes/> Fecha de consulta: 28 de mayo de 2026). En dichos estudios, se aprecia el uso de posiciones arancelarias de los códigos 2710, 3403 y de otras tantas subpartidas que incluye a los aceites

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

bases, lubricantes y otros. Siendo posible, para un año en particular, estimar la cantidad relativa anual de importaciones de aceites lubricantes, y desagregar hasta un umbral de 66 litros al año, que resulta ser marginal como declara el considerando 21 del Decreto reclamado. De ahí que, se infiere que la exclusión de la REP de aquellos productores que ingresan al país una cantidad menor o igual a 66 litros al año, aplica tanto a aceites bases utilizado para la formulación de aceites lubricantes o mezclados, así como también, al producto aceite lubricante.

Nonagésimo octavo. Considerando lo examinado, el Tribunal estima que la regulación propuesta -en la presente alegación- presenta coherencia y resulta razonable, en cuanto se sustenta en el tamaño marginal que representan los importadores de aceite lubricantes en cantidades menor o igual que 66 litros al año, no afectando así la efectividad de la REP. En consecuencia, se concluye que la opción adoptada se encuentra debidamente fundada.

Nonagésimo noveno. Por su parte, en cuanto a la estimación de la tasa de pérdida de aceites lubricantes, el Tribunal tiene a la vista lo dispuesto en el considerando 16 del Decreto reclamado, según el cual durante el uso del aceite lubricante se pierde una parte, en consecuencia, teniendo a la vista antecedentes internacionales y el AGIES, se determinó utilizar una tasa de pérdida de 30% para el cálculo del cumplimiento de las metas de recolección y valorización.

Centésimo. Al respecto, el MMA acompañó una minuta denominada 'Tasa de pérdida del aceite lubricante utilizada para el cálculo del cumplimiento de las metas REP', de 05 de noviembre de 2021, la que aclara que la tasa de pérdida efectiva de los aceites lubricantes a nivel nacional y su estimación resulta con un margen de error relevante. Por dicha razón, entre otros argumentos, fijó una sola tasa de un 30% para estimar la pérdida del aceite lubricante utilizada para el cálculo del cumplimiento de las metas REP.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Centésimo primero. La minuta precisa que el valor de 30% es menor al utilizado para este producto prioritario de aceites lubricantes en modelos de REP en países como España (42%) y Bélgica (35%). Además, al comparar con las tasas de pérdida utilizadas en las estimaciones de cumplimiento de metas del informe AGIES del anteproyecto del MMA, corresponde a un valor mayor para el sector automotriz que contempló una tasa de pérdida de 28% y una tasa menor respecto al valor de 33% para los sectores de minería e industrial.

Centésimo segundo. El MMA explica que posterior a la consulta pública del anteproyecto del Decreto reclamado, constató que existe un margen alto de incertidumbre con la estimación de la tasa de pérdida del sector automotriz debido principalmente a los años de antigüedad de los vehículos, razón por la que optó por ajustar dicha tasa (de 28% a 30%). Además, la minuta destaca que la determinación de dicho valor tuvo en cuenta que el incumplimiento de las metas acarrea fuertes sanciones y que una tasa extremadamente baja podría llevar a que éstas sean imposibles de cumplir.

Centésimo tercero. Por otro lado, el Tribunal tiene a la vista que, de acuerdo con el Decreto reclamado, los productores tendrán la obligación de dar cumplimiento a las metas de recolección y valorización calculadas en función de las toneladas de aceites lubricantes introducidas al mercado, durante el año inmediatamente anterior. Asimismo, las metas establecidas son iguales para la recolección y valorización y son progresivas en un periodo total de 12 años. Así, desde el primer año se exige un 50% hasta el décimo primer año un 88%, y finalmente, a contar del décimo segundo un 90%, de acuerdo con lo establecido en el artículo 21 del DS N° 47/2023.

Centésimo cuarto. En este contexto, al asumir una única tasa de pérdida de 30% (artículo 23 del Decreto reclamado) que aplica a los ALU recuperables, las metas de recolección y valorización son implícitamente ajustadas a la baja en dicha proporción. En consecuencia, teniendo en cuenta la dificultad técnica de establecer tasas de pérdida por sector (minero, industrial, automotriz), se estima que la decisión adoptada

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

por el MMA se encuentra debidamente fundada. Por consiguiente, se rechaza la alegación en este punto.

Centésimo quinto. Por último, en cuanto a la falta de idoneidad de la información para estimar el ingreso de los aceites lubricantes al país, el Tribunal tiene a la vista la información contenida en el informe AGIES. Este documento da cuenta de la metodología de optimización que utilizó para evaluar el aumento en la recolección y valorización de los ALU. Al respecto, el Tribunal verifica que para su elaboración se utilizaron principalmente el estudio "Diagnóstico Sectorial de Aceites Lubricantes" de ECOBAUS, del año 2016, y la base de datos de importaciones y exportaciones del Servicio Nacional de Aduanas del año 2017, entre otras fuentes de información que se listan en la bibliografía del AGIES.

Centésimo sexto. Sobre este punto, es necesario tener presente que el AGIES debe contener la metodología idónea para responder a su fin de una evaluación del impacto económico y social de la regulación, así como sustentarse en la mejor información disponible al momento de su elaboración. Bajo ese estándar, el Tribunal estima que la determinación de los AL que ingresen al país se fundó en fuentes de información y antecedentes suficientes, y que el documento logra aproximarse a resultados que dan cuenta de la relación costo-beneficio derivada de la aplicación de la norma.

En efecto, tratándose de un mercado de aceites lubricantes usados que opera y se encuentra regulado en el país desde hace más de dos décadas conforme al DS N° 148/2003, sus condiciones estructurales presentan una estabilidad que permite sostener razonablemente la vigencia de la caracterización efectuada, apreciada conforme a la información disponible al tiempo de la elaboración del instrumento.

Por ende, la presente alegación debe ser rechazada, en atención a que se consideraron fuentes de información que proporcionaron antecedentes suficientes de acuerdo con la metodología requerida en el AGIES. Con todo, lo anterior no exime al MMA de actualizar dicho instrumento en el nuevo procedimiento de

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

elaboración, en los términos que se dispondrán en lo resolutivo.

Cuestión distinta de la suficiencia de la información —aquí desestimada— es la suficiencia del análisis contenido en el AGIES, materia examinada por este Tribunal a propósito de la restricción a los sistemas individuales de gestión. El reproche formulado no recae sobre la calidad ni la vigencia de los datos, sino sobre la circunstancia de que el modelo de optimización no incorporó la restricción total o parcial a los sistemas individuales de gestión entre sus supuestos, razón por la cual el instrumento no da cuenta de los "riesgos adicionales" ni de las distorsiones de mercado que el MMA afirma corregir mediante aquélla. Ambos planos son independientes: la insuficiencia analítica constatada allí no se sigue de la calidad de las fuentes, del mismo modo que la suficiencia de éstas no subsana aquella omisión.

Centésimo séptimo. Por consiguiente, el Tribunal estima que el MMA sustentó decisiones regulatorias como la tasa de pérdida de ALU en un 30% y la exclusión a pequeños importadores bajo cierto umbral de AL (66 litros/año), junto con dar cuenta de la estimación de los mercados de AL, sobre la base de fuentes de información suficiente y datos oficiales. Asimismo, se constató que dichas decisiones resultan razonables y coherentes con los objetivos de la Ley N° 20.920. En consecuencia, se rechaza la presente controversia de la idoneidad de los antecedentes que configuraban las deficiencias regulatorias alegadas.

2. Acerca de las deficiencias regulatorias alegadas

Centésimo octavo. La reclamante PTH Grupo Ambiental Limitada sostiene que el Decreto no establecería restricciones suficientes para resguardar la libre competencia, omitiendo los riesgos derivados de la existencia de integraciones verticales y horizontales en el mercado de aceites lubricantes. Expone que el MMA habría omitido antecedentes sobre la estructura del mercado, lo que permitiría la consolidación de

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

posiciones dominantes que distorsionen los objetivos de la Ley REP.

En efecto, advierte la existencia de una estrecha vinculación patrimonial horizontal entre Copec S.A (Mobil), Esmac (Petrobras) y Enx (Shell), que vincularía el mercado de lubricantes con el negocio de combustibles, generando barreras de entrada y posibles manejos de precio. Asimismo, destaca la existencia de relaciones patrimoniales verticales, como Copec S.A y su filial Vía Limpia SpA, quienes tendrían un control de toda la cadena de gestión de residuos.

Bajo este contexto, afirma que el MMA no habría adoptado medidas idóneas en cuanto a la regulación de los sistemas de gestión y a las obligaciones impuestas tanto a los comercializadores como a los consumidores industriales.

Alega que se permitiría la existencia de los sistemas individual de gestión, sin las adecuadas restricciones que permitan evitar riesgos de monopolio o de integración vertical, circunstancias que no fueron debidamente evaluados en el AGIES ni por la FNE. Agrega que se les habría eximido de la obligación de rendir caución, -a diferencia de los sistemas colectivos de gestión-, generando una ventaja competitiva injustificada.

Añade que, no se habría regulado suficientemente la forma de constitución de los sistemas colectivos de gestión, dado que la normativa no exige un número mínimo de integrantes, permitiendo la participación de uno o más productores con posición dominante generando así una importante concentración del mercado.

Asimismo, alega que la autoridad ambiental excedió su potestad reglamentaria al otorgar la facultad a los comercializadores de valorizar por sí mismos o por gestores autorizados y registrados los ALU. Afirma que lo anterior, generaría un sistema paralelo de recolección y valorización, tributando estas toneladas a los sistemas de gestión mediante acuerdos, sin restricciones. Así, advierte que al permitir que consumidores industriales y comercializadores, muchas veces vinculados patrimonialmente, contribuyan al cumplimiento de

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

metas, se favorecería la creación de figuras monopólicas u oligopólicas.

Finalmente, sostiene que el establecimiento de metas de recolección y valorización no consideró a las empresas con limitada capacidad financiera y operativa debiendo éstas asumir costos más altos que las grandes empresas, lo que afectaría su competitividad y viabilidad económica en el mercado de los aceites lubricantes.

Centésimo noveno. La reclamada, a su turno, sostiene que las restricciones impuestas a los sistemas individual de gestión son idóneas y plenamente fundadas para resguardar la efectividad de la REP.

Explica que el Ministerio del Medio Ambiente ofició a la Fiscalía Nacional Económica para evaluar las posibles distorsiones de mercado derivadas de la existencia de los Sistemas Individual de Gestión. Este último órgano concluyó que los riesgos a la competencia no estaban suficientemente fundamentados. Por tanto, afirma que deberían descartarse los cuestionamientos a la libre competencia, al haber existido un pronunciamiento sobre éstos por la autoridad competente.

Asimismo, aclara que la obligación de rendir caución exigida a los sistemas colectivos de gestión constituiría una carga impuesta por el artículo 22 literal a) de la Ley N° 20.920.

En cuanto a la facultad de los comercializadores para valorizar por sí mismos o por gestores autorizados los ALU, reitera que dicha atribución solo podría ser entendida cuando el comercializador que reciba los residuos actúe a la vez como consumidor industrial. Sin perjuicio de lo anterior, recalca que el Ministerio se encontraría tramitando una solicitud para interpretar administrativamente el alcance del inciso 1° del artículo 30 del Decreto.

Finalmente, en cuanto a la falta de consideración de los pequeños productores para el establecimiento de las metas, indica que dicha alegación no tendría sustento toda vez que las metas de recolección y valorización establecidas son

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

directamente proporcionales a la cantidad de productos que cada productor introduce al mercado.

Centésimo décimo. Sobre este punto, la reclamante expone, en términos generales, que el MMA no habría adoptado los resguardos suficientes al regular los sistemas de gestión y las obligaciones asignadas a los comercializadores, considerando la existencia de actores en el mercado de aceites lubricantes con posiciones dominantes y con relaciones patrimoniales entre ellos.

Centésimo undécimo. Al respecto, cabe señalar que el Tribunal revisó las alegaciones planteadas verificándose que estas fueron descartadas por la Fiscalía Nacional Económica. En síntesis, el informe elaborado por la FNE desechó las tesis de posibles riesgos a la libre competencia presentadas por el MMA, donde además, se incluyen las que se formulan en la presente alegación. Lo anterior, se realizó por el ente técnico de manera detallada, dando cuenta de la metodología utilizada, levantando información de primera fuente, y analizando los mercados de ALU y de ALU recuperables, por lo que, sus conclusiones se presentan de forma clara, suficiente y robustas.

Centésimo duodécimo. Además, en cuanto a lo alegado respecto de la falta de regulación en relación con la constitución de los sistemas colectivos de gestión, cabe señalar que es la propia Ley N° 20.920 la que resguarda expresamente que la incorporación de socios al sistema, en ningún caso puede impedir, restringir o entorpecer la libre competencia, debiendo acompañar reglas y procedimientos previamente aprobados por el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia para ello. En efecto, el artículo 26, letra c) de la Ley citada, dispone que el plan de gestión presentado deberá contener:

"Las reglas y procedimientos, en el caso de un sistema colectivo de gestión, para la incorporación de nuevos asociados y funcionamiento del sistema, que garanticen el

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

respeto a las normas para la defensa de la libre competencia.

Para garantizar el cumplimiento de lo anterior, será necesario acompañar un informe del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia que declare que en las reglas y procedimientos, para la incorporación de nuevos asociados y funcionamiento del sistema colectivo de gestión, no existen hechos, actos o convenciones que puedan impedir, restringir o entorpecer la libre competencia”.

Centésimo decimotercero. Con todo, cabe tener en cuenta que de verificarse conductas anticompetitivas una vez que la regulación se encuentre en operación, éstas podrían dar lugar a investigaciones y eventuales infracciones reguladas por el Decreto Ley N° 211/1973, como bien advierte la FNE, lo que permite resguardar las aprehensiones planteadas por la reclamante.

Centésimo decimocuarto. Con respecto a la obligación de rendir caución impuesta únicamente a los sistemas colectivos de gestión, el Tribunal constata que se trata de un requerimiento dispuesto por ley, pues el artículo 22 letra a) establece que todo sistema de gestión deberá:

“Constituir y mantener vigente fianza, seguro u otra garantía para asegurar el cumplimiento de la obligación a que se refiere el artículo 9°, letra c), según lo dispuesto en el decreto supremo que establezca las metas y otras obligaciones asociadas a cada producto prioritario, sólo tratándose de un sistema colectivo de gestión” (énfasis agregado).

Así, dicha obligación se concibe como una garantía para cumplir con las metas y otras obligaciones asociadas, en los plazos, proporción y condiciones establecidos en el respectivo Decreto supremo.

Centésimo decimoquinto. De esta forma, el artículo 19 del DS N° 47/2023 viene a detallar su contenido, estableciendo el monto y su forma de cumplimiento. Por ende, dicha disposición

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

en ningún caso establece una discriminación arbitraria en desmedro de los sistemas colectivos de gestión, sino que viene, a regular un deber que es impuesto por la Ley N° 20.920 y que responde a la necesidad de asegurar el cumplimiento de las metas, atendidas las características propias de esta forma organizacional.

Centésimo decimosexto. En cuanto a que el MMA habría excedido su potestad reglamentaria al otorgar la facultad a los comercializadores de valorizar por sí mismos o por gestores autorizados los ALU, generándose así un sistema paralelo de recolección y de valorización, corresponde señalar que dicha alegación fue resuelta por el Tribunal a propósito de la reclamación presentada por Enx. Así, se aclaró que los comercializadores no cuentan con dicha atribución, debiendo dejarse sin efecto esa parte del Decreto por el MMA. Por ende, los riesgos levantados por la reclamante asociados al cumplimiento de dicha atribución no podrán producirse.

Centésimo decimoséptimo. Por último, respecto a los efectos del Decreto reclamado sobre los pequeños productores que presentarían una limitada capacidad financiera y operativa debiendo éstos asumir costos más altos que las grandes empresas, es relevante reiterar, que los ALU se encuentran regulados con anterioridad por el Reglamento Sanitario sobre Manejo de Residuos Peligrosos (DS N° 148/2003) debido a sus características de residuo peligroso en atención a su toxicidad y persistencia. Dicho Decreto exime a pequeños agentes generadores de residuos del cumplimiento de determinadas obligaciones, no obstante, igualmente se someten a exigencias de seguridad en su manejo y almacenamiento, entre otras obligaciones.

En este contexto, como bien se señaló, la Ley REP tiene por objeto aumentar la recolección y valorización de los ALU recuperables con el fin de resguardar la salud y el medio ambiente, debiendo para ello, establecer mayores exigencias para el tratamiento de este tipo de residuo, en concordancia con el principio de gradualismo, entre otros que contempla la REP.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Centésimo decimoctavo. En este sentido, es relevante que el esquema REP pueda abarcar una mayor cantidad de productores sobre la base de criterios y antecedentes fundados. Para el caso de autos, consta que el artículo 5 del DS N° 47/2023 excluyó de su aplicación a los "*los productores que introduzcan en el mercado nacional una cantidad igual o menor a 66 litros de aceites lubricantes al año*" lo cual se encuentra debidamente fundado como bien se resolvió en la controversia anterior.

Centésimo decimonoveno. Con todo, consta del proceso de elaboración del Decreto que la autoridad tuvo en consideración a los pequeños productores al diseñar la regulación propuesta, la cual se estructura sobre la base de los siguientes elementos: i) las metas se asignan de acuerdo con la cantidad de producto que cada productor introduce al mercado; ii) dichas metas son iguales para la recolección y la valorización; iii) las metas están ajustadas con una tasa de pérdida de un 30% lo que reduce implícitamente el valor de las metas de recolección y la valorización; y, iv) el productor tiene la opción de conformar un sistema individual o colectivo de gestión.

Centésimo vigésimo. Por consiguiente, en mérito de todo lo expuesto, el Tribunal concluye que las supuestas deficiencias regulatorias fundadas en la falta de consideración de las posiciones dominantes de mercado, y de los eventuales riesgos a la libre competencia, fueron debidamente analizadas y descartadas por la Fiscalía Nacional Económica. A ello se suma que eventuales conductas anticompetitivas que pudieran originarse en la implementación de la regulación podrían ser objeto del control y sanción previsto en el Decreto Ley N° 211/1973, cuyo conocimiento corresponde al Tribunal de Defensa de la Libre competencia y, en su caso, a la Fiscalía Nacional Económica.

En consecuencia, no se advierte que el MMA haya propuesto una regulación deficiente en relación con las materias cuestionadas, por lo que la presente controversia será desestimada.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

3. De las obligaciones de los comercializadores

Centésimo vigésimo primero. La reclamante PTH Grupo Ambiental Limitada, sostiene que el Decreto establecería obligaciones desproporcionadas para los comercializadores en comparación con los consumidores industriales, vulnerando la igualdad ante la ley.

En primer lugar, reclama que el artículo 30 del Decreto obligaría a los comercializadores a recibir aceites lubricantes usados "cualquiera sea la superficie de su establecimiento". Lo anterior, contravendría el artículo 33 de la Ley REP, según el cual mandata que el Reglamento establezca una superficie mínima para el cumplimiento de dicha obligación al indicar: "Los decretos supremos que establezcan metas y otras obligaciones asociadas podrán disponer que los distribuidores o comercializadores de productos prioritarios cuyas instalaciones tengan una determinada superficie, estarán obligados a [...]".

En segundo lugar, expone que se impondría a los comercializadores la obligación de exhibir información sobre la recepción gratuita de residuos tanto en establecimientos como en sitios web, exigencia que no se aplicaría a los consumidores industriales.

En tercer lugar, aduce que el Decreto exigiría que los sitios de recolección cuenten con permisos y autorizaciones sanitarias que establezca la normativa vigente en la materia. Lo anterior, contravendría el artículo 33 de la Ley REP, según el cual "*las instalaciones de recepción y almacenamiento destinadas a tal efecto no requerirán de una autorización adicional a la del mismo establecimiento*".

Concluye que no existirían antecedentes técnicos que expliquen dichas diferencias sustanciales, lo que situaría a los comercializadores en una posición de desventaja.

Centésimo vigésimo segundo. Por su parte, la reclamada indica que de una correcta lectura del artículo 33 de la Ley N° 20.920 se desprende que se exime a las instalaciones de recepción y

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

almacenamiento de ALU de una autorización adicional a la que ya posea el establecimiento, pero en ningún caso se las dejaría exentas de contar con autorización sanitaria de conformidad con la ley.

A su vez, sostiene que el Ministerio no habría establecido a través del Decreto reclamado diferencias de trato infundadas entre los comercializadores y consumidores industriales; y que los supuestos alegados responden a una interpretación errada del texto, el cual no equipararía de forma alguna los roles a los que se encuentran sujetos los comercializadores y los consumidores industriales.

Centésimo vigésimo tercero. Para resolver la controversia planteada es necesario tener a la vista las disposiciones del DS N° 47/2023 cuestionadas.

Centésimo vigésimo cuarto. Por un lado, se señala que el artículo 30 del citado Decreto impondría a los comercializadores la obligación de recibir aceites lubricantes usados de los consumidores, sea cual sea la superficie de su establecimiento. En efecto, dicha norma dispone que:

*"Los comercializadores de aceites lubricantes recuperables, **cualquiera sea la superficie de su establecimiento**, estarán obligados a recibir de parte de los consumidores, sin costo alguno, en el mismo establecimiento, los ALU que les sean entregados por estos últimos" (énfasis agregado).*

Centésimo vigésimo quinto. Al respecto, este Tribunal estima que la referida obligación se encuentra justificada en atención al rol que cumplen los comercializadores dentro del esquema REP. Así, al vender el producto al consumidor final resulta conveniente que el mismo facilite su recepción sin costo, una vez el residuo generado, para luego ser entregado al servicio de recolección. Por su parte, el consumidor industrial tiene deberes distintos en el esquema REP, lo que responde a su rol específico en la cadena de gestión de residuos, por lo que es razonable que no tenga las mismas obligaciones que el comercializador.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

Centésimo vigésimo sexto. Asimismo, no se advierte que dicha disposición contravenga lo dispuesto en la Ley N° 20.920. Por el contrario, se encuentra en consonancia con lo establecido en su artículo 33 que dispone que:

*"Los decretos supremos que establezcan metas y otras obligaciones asociadas podrán disponer que los distribuidores o comercializadores de productos prioritarios **cuyas instalaciones tengan una determinada superficie**, estarán obligados a: [...] 2.- Aceptar sin costo la entrega de los residuos de productos prioritarios que comercialice de parte de los consumidores [...]" (énfasis agregado).*

Centésimo vigésimo séptimo. Así, de la norma legal citada se colige que esta no impone la obligación de fijar un valor mínimo de superficie para la procedencia de estos deberes, sino que confiere al Ministerio del Medio Ambiente la posibilidad de establecerlo cuando lo estime pertinente. En otros términos, el Decreto Supremo "puede" disponer un mínimo de superficie del establecimiento, pero no es que "deba" hacerlo, quedando dicha facultad a discreción del regulador.

Centésimo vigésimo octavo. Por otro lado, la obligación de los comercializadores de exhibir al público a través de su sitio web y establecimiento acerca de la recepción gratuita de aceites lubricantes usados, es una consecuencia necesaria de la imposición de esta última obligación. En efecto, es razonable que se dé a conocer al público dicha exigencia lo que permitirá facilitar la recolección de los ALU, favoreciendo un adecuado cumplimiento de la norma. En este sentido, tiene toda lógica que este deber de información no se le imponga al consumidor industrial, dado que este no se encuentra obligado a recibir los ALU de los consumidores, atendido su rol en el esquema REP.

Centésimo vigésimo noveno. Por último, la reclamante cuestiona la obligación impuesta a los comercializadores de contar con permisos y autorizaciones para los sitios de

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

recolección de ALU, conforme a lo dispuesto en el artículo 30 inciso 5° del DS N° 47/2023, que establece:

*"Los sitios de recolección de ALU dispuestos por los comercializadores para cumplir con la obligación establecida en el presente artículo **deberán contar con los permisos y autorizaciones sanitarias que establezca la normativa vigente relacionada a la materia**" (énfasis agregado).*

Centésimo trigésimo. Al respecto, este Tribunal estima que dicha disposición no introduce una exigencia, sino que se limita a explicitar un deber que ya resulta exigible por la normativa vigente aplicable a los residuos peligrosos. En efecto, considerando que los aceites lubricantes usados tienen tal carácter, su recolección, almacenamiento y disposición se encuentran sujetos a un régimen específico que requiere de autorizaciones sanitarias.

Centésimo trigésimo primero. A su vez, dicha disposición no resulta contraria a lo previsto en el artículo 33 de la Ley N° 20.920, que señala que:

*"Las instalaciones de recepción y almacenamiento destinadas a tal efecto **no requerirán de una autorización sanitaria adicional a la del mismo establecimiento**" (énfasis agregado).*

Centésimo trigésimo segundo. En efecto, de la lectura de la norma se desprende que el legislador no ha eximido a los establecimientos de contar con las autorizaciones correspondientes, sino que únicamente señala que no se exigirá una autorización adicional distinta de aquella a la que ya tenga el establecimiento. En consecuencia, lo dispuesto en el Decreto se limita a reafirmar la necesidad de cumplir con la normativa vigente, lo cual está en línea con la Ley N° 20.920 y los objetivos de protección de la salud y del medio ambiente.

Centésimo trigésimo tercero. Por consiguiente, el DS N° 47/2023 no impone obligaciones desproporcionadas a los comercializadores, sino que se limita a precisar el contenido

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

de los deberes que la propia Ley N° 20.920 ya les asigna, en coherencia con el diseño del esquema REP, y en cumplimiento de la normativa vigente en la materia. En este contexto, no se advierte la existencia de una discriminación arbitraria en perjuicio de los comercializadores frente a los consumidores industriales, por lo que la presente alegación será rechazada.

IV. CONCLUSIÓN

Centésimo trigésimo cuarto. En mérito de todo lo expuesto, se concluye que el DS N° 47/2023 adolece de vicios esenciales que hacen necesaria su declaración de nulidad total, toda vez que, las ilegalidades constatadas afectan la integridad y coherencia del modelo de gestión de los ALU. Por ello, dichos defectos no son susceptibles de una corrección parcial sin que se altere la estructura sobre la cual descansa el esquema REP.

Centésimo trigésimo quinto. En efecto, la supuesta restricción parcial a los sistemas individuales de gestión se configura, en la práctica, como una restricción total, en la medida que la exigencia de seguimiento y trazabilidad de los ALU resultaría materialmente imposible de cumplir. Esta circunstancia se traduce en un impedimento para adherirse a dicho sistema organizacional, privando al productor de su derecho de opción para el cumplimiento de sus obligaciones de la REP.

En particular, dicha restricción no se encuentra debidamente fundada, no existiendo antecedentes suficientes que permitan sostener que la restricción a los sistemas individuales de gestión evita que pueda generarse una eventual distorsión de mercado que ponga en riesgo la efectividad del régimen REP. Por el contrario, se desprende de los argumentos que esgrime el MMA para sustentar la medida, que estos coinciden con aquellos previamente sometidos por el órgano ambiental al conocimiento de la FNE, los que fueron descartados por dicho ente especializado en la materia.

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

En consecuencia, la mantención de la restricción impuesta -de total a parcial- carece de la debida motivación exigida por el artículo 19 de la Ley N° 20.920, configurándose un vicio de legalidad.

Centésimo trigésimo sexto. Por otro lado, el inciso 1° del artículo 30 del DS N° 47/2023, al otorgar la facultad a los comercializadores de valorizar los ALU por sí mismos o por gestores autorizados, contraviene derechamente la Ley N° 20.920 que consagra expresamente dicha atribución únicamente a los consumidores industriales. En consecuencia, se configura un vicio de legalidad que deberá ser corregido por el MMA.

Centésimo trigésimo séptimo. Finalmente, en cuanto a los cuestionamientos relativos a la supuesta falta de caracterización del mercado de aceites lubricantes, a las eventuales deficiencias regulatorias derivadas de la falta de consideración de posiciones dominantes y de relaciones patrimoniales en el mercado de los ALU, y a la presunta imposición de mayores exigencias a los comercializadores en comparación con los consumidores industriales, este Tribunal concluyó que el MMA adoptó decisiones regulatorias debidamente fundadas, sobre la base de antecedentes suficientes y en conformidad con lo establecido en la Ley N° 20.920. Asimismo, constató que dichas medidas resultan coherentes con el rol específico que cada interviniente tiene en el esquema REP, y que los eventuales riesgos a la libre competencia fueron analizados y descartados por la FNE. En consecuencia, no se advierte la existencia de vicios de legalidad en estas materias ni la configuración de una discriminación arbitraria.

POR TANTO Y TENIENDO PRESENTE lo dispuesto en los artículos 17 N° 11, 25, 27, 29 y siguientes de la Ley N° 20.600; 1, 2, 3, 9 y siguientes de la Ley N° 20.920; 1, 2, 16 y siguientes del DS N° 8/2017; 1, 2, 3, 4, 9 y siguientes del DS N° 47/2023; y en las demás disposiciones legales y reglamentarias pertinentes,

**REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL**

SE RESUELVE:

1. **Acoger** las reclamaciones interpuestas por Copec S.A. y por la Empresa Nacional de Energía Enx S.A. en contra del Decreto Supremo N° 47, de 2023, del Ministerio del Medio Ambiente, que establece metas de recolección y valorización y otras obligaciones asociadas de aceites lubricantes, por no ajustarse a lo dispuesto en la Ley N° 20.920.

2. **Anular totalmente** el Decreto reclamado, debiendo el Ministerio del Medio Ambiente dictar, en el plazo más breve posible, un nuevo Decreto con el objeto de subsanar los vicios constatados y debiendo adecuar el respectivo régimen a lo resuelto. En particular, deberá tener en cuenta para la regulación de los Sistemas Individuales de Gestión las consideraciones desarrolladas en la presente sentencia. Asimismo, deberá ajustar la redacción de la nueva disposición referida a las facultades de los comercializadores, adecuando su contenido a lo dispuesto en la ley, en los términos expuestos por el Tribunal.

3. **Retrotraer** la elaboración del Decreto a la etapa del procedimiento de propuesta definitiva del mismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 31 del DS N° 8/2017.

4. **Rechazar** la reclamación interpuesta por PTH Grupo Ambiental Limitada en contra del Decreto Supremo N° 47, de 2023, del Ministerio del Medio Ambiente, que establece metas de recolección y valorización y otras obligaciones asociadas de aceites lubricantes, por los fundamentos desarrollados en las consideraciones precedentes.

5. Cada parte pagará sus costas.

Acordada con la prevención del Ministro señor López quien, si bien concurre a lo resuelto, lo hace con la excepción de lo expresado en los considerandos cuadragésimo a sexagésimo tercero, sobre la base de las siguientes razones:

1. Este sentenciador no comparte la calificación de la exigencia contenida en el literal j) del artículo 12 y en

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

el literal d) del artículo 16 del DS N° 47/2023 como una obligación de cumplimiento materialmente imposible. A su juicio, el vicio que dichas disposiciones presentan es de naturaleza distinta y, en definitiva, más gravosa para el diseño regulatorio.

2. En este sentido es necesario distinguir dos operaciones que no son equivalentes. Una es la identificación utilizando análisis químico para conocer el origen de un ALU una vez producida su mezcla con otros; otra distinta es la separación en la recolección de modo que dicha mezcla no llegue a producirse. Lo que el considerando 28 del Decreto reclamado declara inviable es lo primero. Las disposiciones citadas exigen lo segundo, esto es, que en la recolección los ALU no se mezclen con los de otros productores y que ello pueda ser demostrado, lo que constituye una obligación de manejo y registro susceptible de cumplimiento.
3. Así entonces, siendo dicha exigencia practicable en abstracto, la cuestión que corresponde formular es conforme a qué estándar ha de tenerse por cumplida la obligación de implementar un sistema de seguimiento y trazabilidad que asegure que los ALU recolectados no se mezclen con los de otros productores. El Decreto reclamado no lo señala. En efecto, no precisa mediante qué medios ha de acreditarse el cumplimiento de dichas exigencias, ni bajo qué protocolo de verificación, remitiendo al obligado la determinación del contenido concreto de la carga que se le impone.
4. Dicha remisión constituye un desplazamiento de la discrecionalidad administrativa propia de la administración, hacia el regulado. En efecto, la potestad reglamentaria del artículo 19 de la Ley N° 20.920 fue conferida al Ministerio del Medio Ambiente para que este determine las condiciones bajo las cuales operan los sistemas de gestión, no para que sean los propios regulados quienes las definan caso a caso. Una obligación cuyo contenido debe ser fijado por el regulador, influye

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

en que el destinatario de la norma no podrá conocer anticipadamente la conducta exigida.

5. Dicha indeterminación adquiere particular relevancia si se considera que el incumplimiento de las obligaciones del Decreto se encuentra sujeto al régimen sancionatorio de la Ley N° 20.417. Al no definirse el estándar de acreditación, ni el sistema individual de gestión puede anticipar si la implementación que adopte satisfará la exigencia, ni el órgano fiscalizador dispone de un parámetro objetivo de control. La incertidumbre así generada opera, en los hechos, como una barrera de entrada al sistema individual de gestión, no por imposibilidad técnica, sino por indeterminación normativa.
6. Esa omisión no encuentra justificación en la dificultad técnica de la materia. Por una parte, el ordenamiento nacional cuenta desde hace más de dos décadas con un régimen consolidado de declaración y seguimiento de residuos peligrosos (al que los aceites lubricantes usados se encuentran sujetos), estructurado sobre el sistema de manifiestos y su registro electrónico, el que permite conocer respecto de cada lote su generador, cantidad, transportista, destino y tratamiento, en términos plenamente consistentes con la definición legal de trazabilidad de la Ley N° 20.920. El Ministerio disponía, pues, de un modelo regulatorio disponible al cual remitirse, y no lo hizo. Por otra parte, el propio Decreto define con precisión otros parámetros técnicos de complejidad equivalente o mayor, tales como la tasa de pérdida, el umbral de exclusión de pequeños productores, el monto de la caución y la progresión de las metas, lo que da cuenta de que la ausencia de estándar en esta materia no obedece a un impedimento objetivo.
7. Así entonces, en mérito de lo expuesto, este Ministro concurre a la declaración de nulidad total del Decreto, por estimar que a la falta de motivación de la restricción impuesta a los sistemas individuales de gestión -latamente desarrollada en el cuerpo de la sentencia- se suma la

REPÚBLICA DE CHILE
SEGUNDO TRIBUNAL AMBIENTAL

circunstancia de que el Ministerio omitió determinar el estándar de cumplimiento de la exigencia de seguimiento y trazabilidad, entregando al regulado una definición técnica que no le corresponde adoptar.

Notifíquese, regístrese, publíquese la parte resolutive en el Diario Oficial y archívese, en su oportunidad.

Rol R N° 490-2024 (acumula R N° 491-2024 y N° 492-2024)

Pronunciada por el Ilustre Segundo Tribunal Ambiental integrado por la ministra titular abogada y presidenta (S) Marcela Godoy Flores y el ministro suplente licenciado en ciencias Cristián López Montecinos, y el ministro de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago Daniel Aravena Pérez, en su calidad de ministro subrogante de conformidad con lo dispuesto por el artículo 10 N° 2 de la Ley N° 20.600. No firma el Ministro Aravena, no obstante concurrir a la vista de la causa y al acuerdo, por dificultades técnicas.

Redactó la sentencia la Ministra señora Marcela Godoy Flores y la prevención su autor.

En Santiago, a seis de agosto de dos mil veintiséis, autoriza el secretario abogado del Tribunal, Leonel Salinas Muñoz, notificando por el estado diario la resolución precedente.