

LEY SOBRE ECONOMÍA CIRCULAR EN LA ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS DE LOS ORGANISMOS DEL ESTADO: REFLEXIONES Y DESAFÍOS

LAW ON CIRCULAR ECONOMY IN THE PROCUREMENT OF GOODS AND SERVICES BY STATE AGENCIES: REFLECTIONS AND CHALLENGES

Claudia Alfaro Cornejo¹

Resumen

Este artículo analiza la implementación de la ley 21.634 y su reglamento, que incorporan principios de economía circular en las compras públicas, y examina su relación con la ley 20.920, identificando desafíos regulatorios para su correcta articulación.

Palabras clave: economía circular – compras públicas sustentables – ley 21.634 – ley 20.920

Abstract

This article analyzes the implementation of law 21,634 and its regulations, which incorporate circular economy principles into public procurement, and examines its relationship with law 20,920, identifying regulatory challenges for their proper articulation.

Keywords: circular economy – sustainable public procurement – law 21,634 – law 20,920

1 Es máster en Derecho Ambiental y Energético por la New York University; profesora del Diplomado en Economía Circular de la Universidad de Chile, así como en diversos cursos y programas académicos en Derecho Ambiental. claudia.alfaro.cornejo@gmail.com. Las opiniones vertidas son emitidas a título personal y no representan la opinión del Ministerio del Medio Ambiente, donde la autora se desempeña como jefa del Departamento de Legislación y Regulación Ambiental.

1. Introducción

La generación desmedida de residuos se ha transformado en uno de los síntomas más visibles de los actuales patrones de producción y consumo. Según el informe «What a Waste 3.0: Global Snapshot of Solid Waste Management toward Circularity until 2050», publicado en 2026 por el Banco Mundial, en 2022 se generaron de 2,56 mil millones de toneladas de residuos sólidos municipales en el mundo, cifra que supera las proyecciones realizadas por la edición anterior del mismo informe para 2030, lo que evidencia que la generación de residuos está aumentando de manera acelerada (Cook *et al.*, 2026).

Lejos de disminuir, esta tendencia continúa en aumento. En efecto, el mismo reporte proyecta que, bajo un escenario sin cambios en las políticas actuales, la generación global de residuos podría alcanzar 3,86 mil millones de toneladas anuales a 2050 —un incremento del 50 %—, impulsada principalmente por el crecimiento económico y demográfico, lo que demuestra la envergadura del problema (Cook *et al.*, 2026).

El problema no radica únicamente en la cantidad de residuos generados, sino que también en la capacidad existente para hacerse cargo de estos, lo que se traduce en mayores niveles de contaminación, emisiones de gases de efecto invernadero y pérdida de biodiversidad. A este respecto, el mismo estudio indica que el 30 % de los residuos generados a nivel mundial, o no son recolectados o son depositados en vertederos sin control ambiental, situación que se concentra especialmente en países de bajos ingresos, donde solo el 3 % de los residuos se gestiona en instalaciones controladas. Asimismo, el sector de residuos sólidos es identificado como la tercera fuente más importante de emisiones de metano a nivel global, responsable de aproximadamente el 20 % de las emisiones antropogénicas de ese gas, con consecuencias directas sobre el cambio climático y la calidad del aire, toda vez que la generación y el manejo inadecuado de residuos constituyen una fuente relevante de emisiones de gases de efecto invernadero (Cook *et al.*, 2026; Alfaro Cornejo & Currie Ríos, 2023).

En este contexto, es evidente que las respuestas tradicionales basadas exclusivamente en la disposición final de residuos resultan insuficientes. Lo anterior ha gatillado que, en las últimas décadas, haya cobrado fuerza la necesidad de transitar hacia modelos productivos que prioricen la prevención en la generación de residuos y la valorización de materiales, principios que encuentran su base en la denominada «economía circular».

Esta última se sustenta en tres principios complementarios:

- 1) el primero consiste en eliminar los residuos y la contaminación desde el diseño, partiendo de la premisa de que la generación de residuos es un error

de diseño y no una consecuencia inevitable de la actividad económica, lo que se traduce en la conocida jerarquía de manejo de residuos: reducir es preferible a reutilizar, reutilizar es preferible a reciclar, y reciclar es preferible a desechar;

- 2) el segundo principio apunta a mantener los productos y materiales en uso el mayor tiempo posible, evitando que los recursos que ya ingresaron a la economía pierdan su valor prematuramente, ya sea conservando los materiales, la energía o la infraestructura existente; y
- 3) el tercero va más allá de la conservación: la economía circular propone regenerar activamente los sistemas naturales, de modo que el sistema económico contribuya a restablecer el capital natural y la biodiversidad de los territorios, en lugar de simplemente reducir el daño que les ocasiona (Ministerio del Medio Ambiente, 2021).

Esta problemática global se manifiesta con particular intensidad en el contexto chileno. En efecto, el «Reporte del estado del medio ambiente en 2025», elaborado por el Ministerio del Medio Ambiente, da cuenta de que el modelo económico nacional continúa sustentándose en una elevada extracción y consumo de materiales, reflejando un patrón productivo que todavía opera, en gran medida, bajo lógicas lineales de «extraer, producir y desechar». En efecto, se estima que, entre 2000 y 2024, el consumo interno de materiales ha experimentado un aumento significativo, mientras que la huella material del país mantiene una tendencia creciente, evidenciando una presión sostenida sobre los recursos naturales (Ministerio del Medio Ambiente, 2025).

Pese a la existencia de ciertos avances en valorización, cuya tasa alcanzó un 22,7 % en 2023 —el valor más alto del período—, la mayor parte de los residuos continúa llegando a disposición final, principalmente en rellenos sanitarios. Esto es coherente con el diagnóstico global del informe What a Waste 3.0 antes mencionado, que identifica el relleno sanitario como el método de gestión de residuos más extendido a nivel mundial, representando el 29 % del total, y constata que la recuperación de materiales, mediante reciclaje, compostaje y digestión anaeróbica, alcanza solo el 21 % de los residuos generados globalmente (Ministerio del Medio Ambiente, 2025; Cook *et al.*, 2026).

La transición hacia un modelo de economía circular aparece, en este escenario, no solo como un objetivo de política pública, sino también como una necesidad estructural para desvincular el crecimiento económico del uso intensivo de materiales y de la creciente generación de residuos. Chile ha respondido a este desafío desarrollando, durante las últimas décadas, un conjunto de instrumentos normativos orientados precisamente a ese fin, entre los que destaca especialmente la ley 20.920, que «establece marco para la gestión de residuos, la responsabilidad extendida del productor y el fomento al reciclaje».

Esta normativa, como será expuesto, representa un hito en la política ambiental chilena, en tanto busca modificar el paradigma tradicional bajo el cual los residuos eran concebidos principalmente como un problema de disposición final. En su lugar, la ley introduce un enfoque que promueve la prevención en la generación de residuos, la valorización de materiales y la incorporación de la responsabilidad de los productores a lo largo del ciclo de vida de los productos, sentando así las bases para avanzar hacia un modelo de economía circular.

Con todo, la transformación de los actuales patrones de producción y consumo exige la articulación de múltiples instrumentos regulatorios y de política pública. En este escenario, el rol del Estado y, particularmente, de su poder de compra adquiere una relevancia estratégica como herramienta capaz de orientar los mercados hacia prácticas más sostenibles y de acelerar la transición hacia modelos productivos más circulares.

2. La ley 20.920 y el cambio de paradigma en la gestión de residuos

La dictación de la ley 20.920 respondió a la creciente presión ambiental derivada del aumento sostenido en la generación de residuos en Chile, fenómeno estrechamente vinculado al crecimiento económico experimentado por el país desde la década de 1990. A medida que aumentó el producto interno bruto, PIB, y cambiaron los patrones de consumo, también se incrementó significativamente la cantidad de residuos generados y la presencia de materiales reciclables en ellos. Sin embargo, el sistema existente se encontraba orientado casi exclusivamente a la disposición final de los residuos, con muy bajas tasas de reciclaje y escasos incentivos para su prevención o valorización (Alfaro Cornejo & Aylwin Fernández, 2026).

En este contexto y siguiendo recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, para incorporar instrumentos económicos en la gestión de residuos, el Estado chileno impulsó la adopción de un sistema de responsabilidad extendida del productor, ampliamente utilizado en el derecho comparado, lo que culminó con la publicación de la ley 20.920 en 2016.

Antes de la entrada en vigencia de la ley 20.920, la gestión de residuos en Chile estaba centrada fundamentalmente en asegurar su disposición final en rellenos sanitarios o vertederos, más que en prevenir su generación o promover su valorización. Aunque desde comienzos de los años 2000 se habían dictado regulaciones relevantes, estas se enfocaban principalmente en mejorar las

condiciones sanitarias de la eliminación final (Alfaro Cornejo & Aylwin Fernández, 2026).

En este período, la responsabilidad en la gestión de los residuos recaía casi exclusivamente en las municipalidades, que debían organizar y financiar los servicios de recolección y disposición final. Este modelo presentaba varias limitaciones estructurales: una gran parte de la población estaba exenta del pago del servicio de recolección, lo que obligaba a los municipios a financiar gran parte del sistema con recursos propios, y los contratos con empresas recolectoras se basaban en el volumen de residuos transportados, lo que generaba desincentivos para el reciclaje (Alfaro Cornejo & Aylwin Fernández, 2026).

Como resultado, a pesar de algunos avances regulatorios y políticas públicas, hacia comienzos de la década de 2010 la situación seguía siendo poco auspiciosa: solo una pequeña fracción de los residuos municipales era reciclada, mientras que la gran mayoría continuaba siendo eliminada en rellenos sanitarios o incluso en vertederos con estándares ambientales insuficientes.

En este contexto, la ley 20.920 introduce un cambio de paradigma en la gestión de residuos en Chile, al desplazar el foco desde la eliminación hacia la prevención, reutilización, reciclaje y valorización de los residuos. Para ello, la ley estructura sus obligaciones en torno a los distintos actores que intervienen en el ciclo de vida de los productos, reconociendo que la responsabilidad en la generación y manejo de residuos no recae exclusivamente en quien los desecha, sino también en quienes los producen, distribuyen y gestionan.

En particular, su título I «De la gestión de residuos», establece obligaciones para los siguientes actores:

- a) Generador, esto es, aquel «poseedor de un producto, sustancia u objeto que lo desecha o tiene la obligación de desecharlo de acuerdo con la normativa vigente» (ley 20.920, artículo 3, n.º 9). En particular, se establece que todo generador, independientemente del tipo de residuo,

deberá entregarlos a un gestor autorizado para su tratamiento, de acuerdo a la normativa vigente, salvo que proceda a manejarlos por sí mismo en conformidad al artículo siguiente. El almacenamiento de tales residuos deberá igualmente cumplir con la normativa vigente (ley 20.920, artículo 5).
- b) Gestor, definido por la ley como aquella «persona natural o jurídica, pública o privada, que realiza cualquiera de las operaciones de manejo de residuos y que se encuentra autorizada y registrada en conformidad a la normativa vigente» (ley 20.920, artículo 3, n.º 10). La ley establece la obligación de todo gestor, de «manejar los residuos de manera ambientalmente racional,

aplicando las mejores técnicas disponibles y mejores prácticas ambientales, en conformidad a la normativa vigente, y contar con la o las autorizaciones correspondientes» (ley 20.920, artículo 6, inciso primero).

- c) Consumidor, esto es, «todo generador de un residuo de producto prioritario» (ley 20.920, artículo 3, n.º 4), y consumidor industrial, el que se define como «todo establecimiento industrial, de acuerdo a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, que genere residuos de un producto prioritario» (ley 20.920, artículo 3, n.º 5). Al respecto, en su artículo 34, la ley 20.920 establece que todo consumidor estará obligado a entregar el residuo de un producto prioritario al respectivo sistema de gestión, bajo las condiciones básicas establecidas por estos e informadas a todos los involucrados. Sin embargo, los consumidores industriales tienen una alternativa: podrán valorizar, por sí mismos o a través de gestores autorizados y registrados, los residuos de productos prioritarios que generen.

Por su parte, el título II «De la responsabilidad extendida del productor» regula el corazón de esta regulación, esto es, definida como un régimen de gestión de residuos en virtud del cual los productores de ciertos productos, denominados «productos prioritarios», deben organizar y financiar la gestión de los residuos derivados de los productos que introducen en el mercado nacional.

En este contexto, cabe destacar que la ley 20.920 estableció los siguientes productos prioritarios: aceites lubricantes, aparatos eléctricos y electrónicos, baterías, envases y embalajes, neumáticos y pilas. Para su implementación, el Ministerio del Medio Ambiente debe elaborar decretos supremos para cada producto prioritario establecido en la ley 20.920, los que fijarán metas de recolección y valorización, así como obligaciones asociadas.

La ley 20.920 mandata a que los productores sujetos a la responsabilidad extendida del productor deban dar cumplimiento a sus obligaciones a través de un «sistema de gestión», esto es, aquel mecanismo instrumental creado por la normativa para tales efectos, el que podrá ser individual o colectivo, dependiendo de si un productor decide dar cumplimiento solo o, bien, junto a otros productores. En este contexto, es importante mencionar que la ley 20.920 mandata a los sistemas de gestión a contratar con gestores autorizados y registrados los servicios de recolección y valorización, y así dar cumplimiento a las metas establecidas en el respectivo decreto de metas.

En particular, los sistemas colectivos deberán realizar licitaciones públicas por regla general para contratar con los gestores, lo que se traduce en un procedimiento concursal, mediante el cual el respectivo sistema realiza un llamado público convocando a los interesados para que, con sujeción a las bases fijadas, formulen propuestas para un servicio de manejo de residuos.

3. La ley 21.634 y la incorporación de la economía circular en las compras públicas

Como ha sido expuesto, la ley 20.920 sienta las bases para la transición hacia la economía circular en Chile, al desplazar el foco desde la eliminación de residuos hacia su prevención y valorización. Sin embargo, esa transición no puede limitarse a regular la gestión de residuos una vez que estos ya han sido generados. La pregunta de cómo evitar que los bienes lleguen a convertirse en residuos en primer lugar –y de qué rol puede jugar el Estado como comprador en ese proceso– quedó, en gran medida, sin respuesta. Es precisamente en ese espacio donde se inserta la ley 21.634, que incorpora por primera vez principios de economía circular en el sistema de compras públicas chileno, reconociendo el poder de compra del Estado como una herramienta capaz de orientar los mercados hacia prácticas más sostenibles.

La ley 21.634, publicada en el Diario Oficial con fecha 11 de diciembre de 2023, representa un avance significativo en la articulación entre el sistema de compras públicas y los principios de la economía circular. Esta normativa moderniza la ley 19.886, con el propósito de mejorar la calidad del gasto público, elevar los estándares de probidad y transparencia, e incorporar expresamente principios de economía circular en la adquisición de bienes y servicios del Estado.

La relevancia de esta normativa radica en el enorme poder de compra que el Estado ejerce en la economía. En efecto, según cifras oficiales, el sistema de compras públicas chileno transó en 2023 más de 16.000 millones de dólares, equivalente al 4,5 % del PIB, lo que le confiere una capacidad real para orientar los mercados hacia prácticas más sostenibles (Dirección de Compras y Contratación Pública [ChileCompra], 2023). Si bien la incorporación de criterios ambientales en las compras públicas no es una novedad en Chile –ChileCompra ha emitido directivas en esta materia desde 2011 como la directiva 13/2011, siendo la más reciente la directiva 25/2016, que establece recomendaciones voluntarias para adquisiciones con criterios ambientales y de eficiencia energética en categorías específicas de productos–, estas iniciativas han tenido carácter voluntario y alcance limitado. En este sentido, la incorporación de criterios circulares en las adquisiciones del Estado no solo tiene un impacto directo en la reducción de residuos y en el uso más eficiente de los recursos públicos, sino que también opera como una señal de mercado que puede inducir cambios en los patrones de producción y oferta del sector privado.

Desde el punto de vista de su contenido, la ley sobre economía circular –contenida en el artículo segundo de la ley 21.634– establece que los organismos de la Administración del Estado «deberán procurar un uso eficiente

de los bienes muebles que adquieren, cautelando el buen uso de los recursos públicos y el cuidado del medio ambiente mediante la aplicación de principios de economía circular» (ley 21.634, artículo 1, inciso primero). Para ello, la ley introduce un mecanismo concreto orientado a extender el ciclo de vida de los bienes fiscales: los organismos públicos que dispongan de bienes muebles en desuso deberán, antes de desecharlos o adquirir nuevos, verificar si dichos bienes pueden ser reutilizados o transferidos a otras entidades del Estado. Cabe mencionar que quedan excluidos de este régimen los vehículos motorizados, que continúan rigiéndose por la normativa sectorial aplicable.

Para operativizar estos mandatos, la ley 21.634 contempló la dictación de un reglamento, que fue aprobado mediante el decreto supremo 662/2024, suscrito por los ministerios de Hacienda, Bienes Nacionales y Medio Ambiente y publicado en el Diario Oficial con fecha 12 de julio de 2025. Este reglamento establece el marco normativo detallado para la transferencia del dominio, uso o goce de bienes muebles en desuso entre organismos del Estado o hacia terceros, definiendo los requisitos, plazos y condiciones aplicables a cada caso.

En particular, el inciso tercero del artículo 6 del decreto 662/2024 estructura el funcionamiento del sistema de economía circular a través de tres fases sucesivas:

- 1) En la primera fase, los bienes muebles en desuso que se encuentren en condiciones de ser reutilizados deben publicarse en una plataforma electrónica de economía circular, administrada por ChileCompra, de modo que otros organismos del Estado puedan solicitarlos durante un plazo máximo de 30 días hábiles. Esta consulta previa a la plataforma es de carácter obligatorio para todos los organismos sujetos a la ley 19.886 antes de realizar cualquier nueva adquisición, con el objeto de evitar compras innecesarias cuando el bien requerido ya se encuentra disponible en otra repartición pública.
- 2) En caso de que el bien no sea adjudicado a otro organismo público en dicho plazo, se activa la segunda fase: los bienes son puestos a disposición de la ciudadanía a través de la Dirección General del Crédito Prendario, mediante subasta pública o sala de ventas.
- 3) Finalmente, si el bien tampoco es enajenado por esta vía, opera la tercera fase: la Dirección General del Crédito Prendario coordina su donación a organizaciones sin fines de lucro, entidades gremiales, juntas de vecinos u otras organizaciones similares inscritas en el catastro correspondiente.

Además, el decreto 662/2024 distingue entre bienes muebles en desuso «utilizables» —esto es, aquellos que aún no han agotado su vida útil y pueden emplearse para su uso ordinario (decreto 662/2024, artículo 4, letra c)— y bienes muebles en desuso «no utilizables» —es decir, aquellos cuya vida útil

se ha extinguido (decreto 662/2024, artículo 4, letra d)–. Para estos últimos, la normativa establece obligaciones especiales: deberán ser tratados como residuos de conformidad con la ley 20.920 y entregados a gestores autorizados para su adecuada valorización o eliminación. Esta disposición resulta especialmente relevante, pues vincula explícitamente el régimen de compras públicas con el marco normativo de gestión de residuos, estableciendo una articulación concreta entre ambos cuerpos legales.

Lo anterior no es casual. El artículo 3 del decreto 662/2024 establece expresamente que el reglamento se rige, entre otros, por el principio de jerarquía en el manejo de residuos, definido por remisión al artículo 2, letra d, de la ley 20.920, como el orden de preferencia que considera la prevención como primera alternativa, seguida de la reutilización, el reciclaje y la valorización energética, dejando la eliminación como última opción. De este modo, el decreto 662/2024 no solo incorpora al sistema de compras públicas una lógica circular en la gestión de los bienes fiscales, sino que lo hace explícitamente anclado en el marco conceptual de la ley 20.920, lo que refuerza la articulación entre ambos cuerpos normativos y, a la vez, anticipa los desafíos que esa articulación plantea en la práctica, y que serán analizados en la sección siguiente.

En materia de institucionalidad, la ley 21.634 crea el Comité de Compras Públicas de Innovación y Sustentabilidad, presidido por la Subsecretaría de Hacienda e integrado, entre otros, por las subsecretarías de Economía, Medio Ambiente y Ciencias, Tecnología, Conocimiento e Innovación. Este comité tiene como función aprobar una política nacional bianual en la materia y debe rendir cuenta anualmente del funcionamiento del sistema ante las comisiones parlamentarias competentes, lo que introduce un mecanismo de rendición de cuentas que fortalece la transparencia y el seguimiento de los objetivos circulares incorporados en el sistema de compras públicas.

Con todo, la entrada en vigencia de las normas de economía circular fue diferida: de conformidad con las disposiciones transitorias de la ley 21.634, estas comenzaron a regir el 12 de junio de 2025, esto es, dieciocho meses después de su publicación en el Diario Oficial. El decreto 662/2024, que las operativiza, sin embargo, fue publicado con posterioridad, el 12 de julio de 2025, lo que significó que por casi un mes la obligación legal ya era exigible sin que existiera aún el marco reglamentario que permitía su implementación práctica. La plataforma, de uso obligatorio para todos los organismos sujetos a la ley 19.886 antes de realizar cualquier compra pública, comenzó a operar al amparo de las políticas y condiciones de uso aprobadas por la resolución exenta B 292/2025, de la Dirección de Compras y Contratación Pública, y lleva pocos meses en funcionamiento.

4. Desafíos regulatorios: articulación entre la ley 21.634 y la ley 20.920

El análisis de ambas normativas plantea desafíos y reflexiones relevantes a la hora de su implementación, los que se exponen a continuación.

4.1. ¿Qué residuo y quién lo genera? Las figuras del generador, consumidor y consumidor industrial

Una primera reflexión, tiene que ver con una pregunta que los organismos públicos deberán hacerse antes incluso de pensar en a quién entregar sus residuos: ¿de qué tipo de residuo se trata y quién lo genera? La respuesta no es trivial, por cuanto determina cuál es el régimen aplicable y, con ello, el alcance de sus obligaciones.

Como se expuso en el acápite 2, la ley 20.920 distingue al menos tres figuras relevantes desde la perspectiva del organismo público que genera residuos:

- 1) El generador «a secas», regulado en el artículo 5, cuya obligación es entregar los residuos a un gestor autorizado conforme a la normativa vigente.
- 2) El consumidor, definido por la propia ley como «todo generador de un residuo de producto prioritario» (ley 20.920, artículo 3, n.º 4), cuya obligación, establecida en el artículo 34, es más específica: debe entregar ese residuo al sistema de gestión del respectivo producto prioritario, bajo las condiciones que este haya establecido.
- 3) El consumidor industrial, esto es, el «establecimiento industrial, de acuerdo a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, que genere residuos de un producto prioritario» (ley 20.920, artículo 3, n.º 5), quien cuenta con una alternativa: puede valorizar por sí mismo o a través de gestores autorizados y registrados, sin estar obligado a entregar sus residuos a un sistema de gestión.

Esta distinción es crucial, pues la categoría en que se encuentre el organismo público determina no solo a quién debe entregar el residuo, sino también cuánta flexibilidad tiene para hacerlo. A este respecto, cabe mencionar que la Contraloría General de la República sostuvo que la ley 20.920 resulta plenamente aplicable al Ejército de Chile respecto de los residuos de productos prioritarios que genere, señalando que dicha ley «no distingue si el generador de un residuo de producto prioritario —consumidor— es una persona natural o jurídica o si es pública o privada» (dictamen E311544/2023). En consecuencia, en la medida que un organismo público cumpla con los supuestos que la ley prevé y pretenda desprenderse de residuos de productos prioritarios, deberá someterse a sus disposiciones.

En este contexto, se plantea la duda de cómo compatibilizar estas obligaciones con los principios de libre concurrencia e igualdad de trato que rigen las compras públicas. En el caso del generador, la obligación de entregar a un «gestor autorizado» deja un margen de acción relativamente más amplio que, en principio, podría ejercerse a través de un proceso competitivo que respete los principios de la ley 19.886. En el caso del consumidor, el artículo 34 estrecha ese margen: no deja elegir libremente a quién se entrega el residuo, sino que debe entregarlo al sistema de gestión del producto prioritario correspondiente. Y en el caso del consumidor industrial, la vía alternativa —valorizar por sí mismo o a través de gestores autorizados— recupera algo de ese margen. Sin embargo, no resuelve por sí sola la cuestión de cómo seleccionar al gestor, especialmente considerando los principios que inspiran la contratación administrativa, tales como la igualdad entre oferentes o participantes y la libre concurrencia al llamado, a fin de evitar acciones que constituyan discriminaciones arbitrarias.

El desafío práctico para los organismos públicos es, por tanto, doble:

- 1) primero, determinar en cuál de estas categorías se encuentran, pregunta que, como se ha visto, la normativa no responde de manera expresa; y
- 2) una vez identificada la categoría, definir cómo cumplir las obligaciones ambientales que ella impone sin vulnerar los principios estructurales que rigen las compras públicas.

Ninguna de estas preguntas tiene hoy una respuesta clara, lo que expone a los organismos públicos a una incertidumbre jurídica concreta cada vez que deben dar de baja bienes que corresponden a productos prioritarios.

4.2. Un avance relevante, pero parcial, en la construcción de una economía circular

Como fue explicado en el acápite 1 de este trabajo, en su formulación más ampliamente aceptada, la economía circular se sostiene sobre tres principios rectores:

- 1) eliminar los residuos y la contaminación desde el diseño, entendiendo que la generación de basura no es inevitable, sino un error que debe corregirse en la fase de concepción de los productos;
- 2) mantener productos y materiales en uso, preservando el valor incorporado en los recursos a lo largo de todo su ciclo de vida; y
- 3) regenerar los sistemas naturales, aspirando no solo a reducir el daño ambiental, sino a contribuir activamente a la recuperación del capital natural y la biodiversidad.

En este contexto, un análisis del decreto 662/2024 revela que el énfasis de la normativa se concentra principalmente en el segundo principio: mantener los productos y materiales en uso. En efecto, el sistema de economía circular que instaure —con su plataforma de reutilización, transferencia entre organismos, venta mediante la Dirección General del Crédito Prendario y donación a terceros— apunta precisamente a evitar que bienes aún utilizables sean descartados prematuramente, extendiendo su ciclo de vida útil. Esto es consistente, además, con el principio de jerarquía en el manejo de residuos consagrado expresamente en la ley 20.920, conforme al cual reducir y reutilizar son preferibles al reciclaje, y este último a la eliminación.

Sin embargo, el primer principio —eliminar residuos desde el diseño— permanece en gran medida fuera del alcance de esta regulación. Las decisiones relativas a qué materiales se utilizan en la fabricación de los bienes que el Estado adquiere, cuán reparables o durables son esos bienes, o si sus componentes admiten ser separados y reincorporados al ciclo productivo al término de su vida útil, no son abordadas por la normativa de compras públicas vigente.

A este último respecto, cabe destacar que ChileCompra ha transitado previamente por este camino de manera incipiente: la directiva 25/2016 ya incorporaba como criterios de evaluación la durabilidad, la posibilidad de reparación y los costos de disposición final de los productos adquiridos. Con todo, estas recomendaciones tienen carácter voluntario y no vinculante para los organismos compradores, lo que muestra que la conexión entre atributos ambientales del producto y decisiones de compra pública no es ajena al sistema, sino que aguarda ser formalizada, ampliada y dotada de fuerza obligatoria.

Esta conexión entre ecodiseño y compras públicas no es una idea aislada en el derecho comparado. En la Unión Europea, la directiva 2014/24/UE reconoció expresamente que las compras públicas no solo sirven para satisfacer necesidades del Estado al menor costo, sino que constituyen una herramienta de política pública capaz de orientar mercados hacia objetivos ambientales —lo que la doctrina denomina *green public procurement* (Comisión Europea, 2008; Comisión Europea, 2016)—, permitiendo que las especificaciones técnicas y los criterios de adjudicación incorporen consideraciones de ciclo de vida y ecodiseño, siempre que estén vinculadas al objeto del contrato y sean proporcionales a sus objetivos (directiva 2014/24/UE, artículos 42 y 67).

Con todo, ese marco siguió siendo voluntario para los Estados miembro, lo que limitó su impacto: más de la mitad de los contratos en Europa continúan adjudicándose únicamente por precio (Bechauf *et al.*, 2025). Precisamente por eso, la revisión de esa directiva —actualmente en curso y esperada para 2026— apunta a hacer obligatorios los criterios ambientales y a vincularlos expresamente con el nuevo Reglamento de ecodiseño para productos sostenibles, que exige requisitos de durabilidad, reparabilidad y contenido reciclado (Bechauf *et al.*, 2025).

Por su parte, el tercer principio –regenerar los sistemas naturales– prácticamente no aparece en el diseño normativo. El foco está puesto razonablemente en la eficiencia del gasto público y en la reducción de residuos, objetivos ambos valiosos, pero distintos de la aspiración regenerativa que caracteriza a la economía circular en su formulación más ambiciosa.

Como es posible desprender de lo expuesto, la ley 21.634 y el decreto 662/2024 cumplen a cabalidad los objetivos que se proponen: articular un mecanismo concreto para extender el ciclo de vida de los bienes públicos y reducir la generación de residuos en el sector estatal. Sin embargo, situados en el mapa conceptual más amplio de la economía circular, estos instrumentos recogen solo una parte de sus principios. Son, en consecuencia, un paso muy relevante e inédito en el contexto del sistema de compras públicas chileno, pero no agotan el concepto.

4.3. La coordinación interinstitucional como desafío transversal

Los desafíos descritos en los acápites anteriores tienen un denominador común: ninguno puede resolverse desde una sola institución. La articulación entre la ley 21.634 y la ley 20.920 exige que ChileCompra y el Ministerio del Medio Ambiente trabajen coordinadamente.

La necesidad de orientación en esta materia no es nueva. La propia directiva 25/2016 previó expresamente la emisión de una guía práctica para la aplicación de la ley responsabilidad extendida del productor en el contexto de las compras públicas. A casi una década de ese anuncio, dicha guía no ha sido dictada, lo que ilustra que el desafío de coordinación interinstitucional que este trabajo identifica no es nuevo, sino uno que ha estado presente desde el origen de ambas normativas.

La dificultad no es casual. Ambas normativas nacieron en momentos distintos, con objetivos distintos y bajo la conducción de ministerios con culturas institucionales diferentes. La ley 20.920 es esencialmente una ley ambiental, orientada a transformar el modelo de gestión de residuos y a responsabilizar a los productores por el ciclo de vida de sus productos mediante la instauración de la responsabilidad extendida del productor. La ley 21.634, en cambio, es una ley de compras públicas, orientada a mejorar la eficiencia del gasto estatal y a fortalecer los estándares de probidad y transparencia. Que ambas converjan en el ámbito de los bienes públicos dados de baja es, en cierta medida, un encuentro no planificado, y esa falta de articulación originaria es precisamente lo que hace más necesaria una coordinación activa entre las instituciones llamadas a implementarlas.

La consecuencia práctica de esta falta de articulación la enfrentan, en primer lugar, los funcionarios del sector público encargados de implementar ambas

normativas. La experiencia en la divulgación de esta materia lo ilustra: abogados, encargados de abastecimiento y jefes de adquisiciones de distintos servicios públicos se encuentran hoy con la dificultad concreta de aplicar simultáneamente dos marcos normativos que no siempre ofrecen respuestas explícitas sobre cómo proceder en cada caso.

Abordar los desafíos de la articulación entre ambas normativas requerirá, probablemente, de un trabajo conjunto entre ChileCompra y el Ministerio del Medio Ambiente. En este escenario, la reciente creación del Comité de Compras Públicas de Innovación y Sustentabilidad representa precisamente la oportunidad institucional para avanzar en esa dirección: una instancia interministerial, con participación del Ministerio del Medio Ambiente, que podría convertirse en el espacio donde estas preguntas comiencen a encontrar respuesta.

5. Conclusiones

La ley 21.634 y su reglamento, el decreto 662/2024, representan un avance concreto en la incorporación de la economía circular al sistema de compras públicas chileno. Por primera vez, los organismos del Estado tienen la obligación explícita de privilegiar la reutilización de sus bienes antes de descartarlos o reemplazarlos, y cuentan con una plataforma y procedimientos específicos para hacerlo.

Sin embargo, la implementación práctica de esa lógica plantea interrogantes y desafíos importantes. Así, determinar la calidad del generador y el tipo de residuo es crucial: no es lo mismo que un organismo público dé de baja un escritorio que un computador o una batería, porque en el segundo caso no es solo un generador ordinario obligado a entregar a un gestor autorizado, sino potencialmente un consumidor en los términos de la ley 20.920, con la obligación específica de entregar el residuo de producto prioritario al sistema de gestión correspondiente. Adicionalmente, se suma la pregunta sobre si ese organismo podría además calificar como consumidor industrial, caso en el cual tendría la posibilidad de optar por una vía alternativa de valorización.

Mirado desde una perspectiva más amplia, la normativa analizada recoge principalmente el segundo principio de la economía circular —mantener productos y materiales en uso—, pero deja pendientes las dimensiones del diseño y la regeneración ambiental. Avanzar hacia una economía circular más plena requerirá, en el futuro, decisiones normativas adicionales que exceden el diseño actual de ambas leyes.

Atravesamos una crisis de generación de residuos sin precedentes: el mundo genera hoy más de 2,56 mil millones de toneladas anuales, cifra que ya supera las proyecciones que se tenían para 2030, y que podría alcanzar los 3,86 mil millones hacia 2050 si no cambian las políticas actuales (Cook et al., 2026). Chile no es la excepción a esa tendencia. En ese contexto, la ley 21.634 y la ley 20.920 apuntan en la dirección correcta. Hacerlas converger de manera efectiva, con orientaciones claras para los funcionarios que deben aplicarlas y con una institucionalidad que coordine en lugar de fragmentar, es el próximo desafío.

6. Referencias

- Alfaro Cornejo, C. & Currie Ríos, R. (2023). Residuos y cambio climático: mecanismos para una gestión integrada. *Actualidad Jurídica*, (47). <https://derecho.udd.cl/actualidad-juridica/articulos/residuos-y-cambio-climatico-mecanismos-para-una-gestion-integrada/>
- Alfaro Cornejo, C. & Aylwin Fernández, M. (2026). Una revisión de la responsabilidad extendida del productor en Chile a diez años de la publicación de la ley 20.920. *Actualidad Jurídica*, (53), 159-210. <https://derecho.udd.cl/actualidad-juridica/files/2026/03/6-alfaro-y-aylwin.pdf>
- Bechauf, R.; Casier, L. & Erizaputri, S. (2025). *How reforming the European Union's Public Procurement Directive can help drive a green transition*. International Institute for Sustainable Development (IISD). <https://www.iisd.org/publications/brief/european-union-green-public-procurement>
- Comisión Europea. (2008). *Public procurement for a better environment* (COM(2008) 400 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52008DC0400>
- Comisión Europea. (2016). *Buying Green! A Handbook on Green Public Procurement* (3.ª edición). Publications Office of the European Union. https://ec.europa.eu/environment/gpp/buying_green_handbook_en.htm
- Cook, E.; Ionkova, K.; Bhada-Tata, P.; Yadav, S. & van Woerden, F. (2026). *What a Waste 3.0: Global Snapshot of Solid Waste Management toward Circularity until 2050*. Urban Development Series. World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-2309-1>
- Dirección de Compras y Contratación Pública [ChileCompra]. (2023). *Informe de transacciones del funcionamiento del sistema de compras públicas año 2023*. ChileCompra. <https://www.chilecompra.cl/estadisticas-mercado-publico/>

Ministerio del Medio Ambiente. (2021). *Hoja de ruta para un Chile circular al 2040*. <https://economyacircular.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2021/07/HOJA-DE-RUTA-PARA-UN-CHILE-CIRCULAR-AL-2040-ES-VERSION-COMPLETA.pdf>

Ministerio del Medio Ambiente. (2025). *Reporte del Estado del medio ambiente 2025, capítulo 6: economía circular*. Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA). <https://sinia.mma.gob.cl>

7. Normativa

7.1. Chile

Decreto 662/2024, del Ministerio de Hacienda, artículo primero, que aprueba el reglamento de la ley sobre la economía circular en la adquisición de bienes y servicios de los organismos del Estado, aprobada en virtud del artículo segundo de la ley 21.634. Diario Oficial, 12 de julio de 2025. <https://bcn.cl/rklbhm>

Directiva de contratación pública 13/2011, de la Dirección de Compras y Contratación Pública, Compras públicas sustentables. ChileCompra. <https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2016/11/directiva-n13.pdf>

Directiva de contratación pública 25/2016, de la Dirección de Compras y Contratación Pública, Compras con criterios ambientales y de eficiencia energética. ChileCompra. <https://www.chilecompra.cl/wp-content/uploads/2016/11/directiva-n25.pdf>

Ley 19.886, Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios. Diario Oficial de la República de Chile, 30 de julio de 2003. <https://bcn.cl/2f72u>

Ley 20.920, establece marco para la gestión de residuos, la responsabilidad extendida del productor y fomento al reciclaje. Diario oficial de la república de chile, 1 de junio de 2016. <https://bcn.cl/2exlx>

Ley 21.634, artículo segundo, que aprueba la ley sobre la economía circular en la adquisición de bienes y servicios de los organismos del Estado. Diario Oficial de la República de Chile, 11 de diciembre de 2023. <https://bcn.cl/3gxwa>

Resolución exenta B292/2025, de la Dirección de Compras y Contratación Pública, que aprueba políticas y condiciones de uso de la plataforma de economía circular. https://capacitacion.chilecompra.cl/pluginfile.php/255449/mod_folder/content/0/292-resolucion-Politicasycondicionesdeuso-PlataformaEconomiaCircular.pdf

7.2. Unión Europea

Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2014). Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública y por la que se deroga la directiva 2004/18/CE. Diario Oficial de la Unión Europea, 28 de marzo de 2014. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex %3A32014L0024](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32014L0024)

8. Jurisprudencia

Contraloría General, dictamen número:

E311544/2023.

<https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/E311544N23/html>

