

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES

**COMISIÓN DE PUEBLOS, ANDINOS, AMAZÓNICOS Y AFROPERUANOS, AMBIENTE  
Y ECOLOGÍA  
PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2017 – 2018**

Señor presidente:

Han ingresado para dictamen de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (CPAAAA), los siguientes proyectos legislativos, por orden:

**i) Proyecto de Ley 2248/2017-CR**, Ley de reducción progresiva de bolsas plásticas para la protección del ambiente, presentado en el Área de Trámite Documentario el 12 de diciembre de 2017, por el Grupo Parlamentario Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad, a iniciativa del congresista Marco Antonio Arana Zegarra;

**ii) Proyecto de Ley 2368/2017-CR**, Ley que prohíbe y reemplaza progresivamente el uso de bolsas de polietileno y otros materiales de plástico convencional entregadas por distintos tipos de comercios para transporte de productos y mercaderías, presentado en el Área de Trámite Documentario, con fecha 1 de febrero de 2018, por el Grupo Parlamentario Peruanos Por el Kambio, a iniciativa del congresista Guido Lombardi Elías;

**iii) Proyecto de Ley 2417/2017-CR**, Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la promoción de la producción y el uso de bolsas plásticas biodegradables, presentado en el Área de Trámite Documentario, con fecha 13 de febrero de 2018, por el Grupo Parlamentario Fuerza Popular, a iniciativa de la congresista Gladys Andrade Salguero.

**iv) Proyecto de Ley 2696/2017-CR**, Ley que incentiva el uso de bolsas y recipientes no contaminantes y de material biodegradable, que permita mitigar el impacto ambiental y proteger la salud de la población, presentado en el Área de Trámite Documentario el 11 de abril de 2017, por el Grupo Parlamentario Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad, a iniciativa de la congresista María Elena Foronda Farro;

**v) Proyecto de Ley 2702/2017-CR**, Ley que promueve y regula la minimización de residuos y bolsas plásticas para la portabilidad de mercancías, presentado en el Área de Trámite Documentario, con fecha 16 de abril del 2018, por el Grupo Parlamentario Peruanos Por el Kambio, a iniciativa de la congresista Patricia Donayre Pasquel;

**vi) Proyecto de Ley 2805/2017-CR**, Ley que propone el uso responsable y reducción progresiva del uso de bolsas plásticas, presentado en el Área de Trámite Documentario el 4 de mayo de 2018, por el Grupo Parlamentario Nuevo Perú, a iniciativa del congresista Horacio Zeballos Patrón.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES

vii) **Proyecto de Ley 2882/2017-CR**, Ley que restringe el uso, de bolsas plásticas, y otros materiales de uso doméstico que contengan polietileno y/o polipropileno en áreas del santuario histórico de Machupicchu y lugares histórico culturales del territorio nacional y establece el uso de materiales biodegradables en estos ámbitos, presentado en el Área de Trámite Documentario el 17 de mayo de 2018, por el Grupo Parlamentario Acción Popular, a iniciativa del congresista Armando Villanueva Mercado.

## I. SITUACIÓN PROCESAL

### 1.1. Antecedentes

#### 1.1.1. Antecedentes procedimentales

i) **Proyecto de Ley 2248/2017-CR**, fue decretado el 15 de diciembre de 2017 a la CPAAAAE, como primera comisión; y a la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas, como segunda comisión dictaminadora. Posteriormente, la CPAAAAE admitió su estudio y dictamen al cumplir los requisitos previstos en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República.

ii) **Proyecto de Ley 2368/2017-CR**, fue decretado el 8 de febrero de 2018 a la CPAAAAE, como primera comisión; y a la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas, como segunda comisión dictaminadora. Posteriormente, la CPAAAAE admitió su estudio y dictamen al cumplir los requisitos previstos en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República.

iii) **Proyecto de Ley 2417/2017-CR**, fue decretado el 23 de febrero de 2018 a la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas, como primera comisión; y a la CPAAAAE, como segunda comisión. Posteriormente, la CPAAAAE admitió su estudio y dictamen al cumplir los requisitos previstos en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República.

iv) **Proyecto de Ley 2696/2017-CR**, fue decretado el 17 de abril del 2018 a la a la CPAAAAE, como única comisión dictaminadora. Posteriormente, la CPAAAAE admitió su estudio y dictamen al cumplir los requisitos previstos en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República.

v) **Proyecto de Ley 2702/2017-CR**, fue decretado el 18 de abril del 2018 a la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas, como primera comisión; y a la CPAAAAE, como segunda comisión. Posteriormente, la CPAAAAE admitió su estudio y dictamen al cumplir los requisitos previstos en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República.

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES**

**vi) Proyecto de Ley 2805/2017-CR**, fue decretado el 8 de mayo del 2018 a la CPAAAAE, como primera comisión; y a la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, como segunda comisión. Posteriormente, la CPAAAAE admitió su estudio y dictamen al cumplir los requisitos previstos en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República.

**vii) Proyecto de Ley 2882/2017-CR**, fue decretado el 23 de mayo del 2018 a la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas, como primera comisión; y a la CPAAAAE, como segunda comisión. Posteriormente, la CPAAAAE admitió su estudio y dictamen al cumplir los requisitos previstos en los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República.

**viii) La CPAAAAE deja constancia que han ingresado cuatro (4) proyectos legislativos signados con los números:**

a) **Proyecto de Ley 2821/2017-CR**, Ley que regula los plásticos de un solo uso para reducir la contaminación marina. Autor congresista Alberto De Belaunde De Cárdenas, **decretado a las comisiones de Producción y Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas y de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera.**

b) **Proyecto de Ley 2843/2017-CR**, Ley que promueve la reducción gradual del consumo de bolsas de plástico y crea el impuesto nacional a las bolsas de plástico. **Autor, congresista Miguel Ángel Torres Morales, decretado a las comisiones de Producción y Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas y de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera.**

c) **Proyecto de Ley 2852/2017-CR**, Ley que regula el uso de productos elaborados con material plástico convencional de un solo uso, con la finalidad de proteger el medio ambiente y la salud pública. **Autor, congresista Javier Velásquez Quesquén, decretado a las comisiones de Producción y Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas y de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera.**

d) **Proyecto de Ley 2858/2017-CR**, Ley que prohíbe el uso de todo tipo de bolsas de polipropileno, polietileno, no biodegradables y envases de espumaflex en las playas de todo el litoral peruano y áreas declaradas como Patrimonio Natural de la Humanidad en el Perú. **Autor congresista María Cristina Melgarejo Páucar, decretado a las comisiones de Producción y Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas y de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera.**

A pesar que todos tienen como materia legible regular el uso de bolsas plásticas para disminuir la contaminación ambiental, han sido enviados para estudio y dictamen a las comisiones de Producción y Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas y de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera. Ello denota que a la contaminación ambiental se le pretende

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES**

dar un tratamiento económico, lo cual afectaría el principio de especialidad contenido en el reglamento del Congreso de la República.

Sin embargo, se ha tomado los aspectos importantes de ellos.

### **1.1.2 Antecedentes legislativos periodos parlamentarios anteriores**

En el período parlamentario anterior (2011-2016) se presentaron los siguientes proyectos legislativos que tienen relación directa o indirecta con la materia legible del presente dictamen:

- **PL 1638/2012-CR** (Rubén Condori Cusi). Fue decretado a las comisiones de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología –primera comisión-; y a la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos –segunda comisión. Fue dictaminado por esta última comisión con un texto sustitutorio declarativo.

- **PL 2967/2013-CR** (Nestor Valqui Matos). Fue decretado a las comisiones de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología –primera comisión-; y a la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas –segunda comisión. Esta última comisión se inhibió de dictaminar, no fue dictaminado por la primera comisión.

- **PL 3208/2013-CR** (Cecilia Tait Villacorta). Fue decretado a las comisiones de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología –única comisión-. Fue retirado por su autora.

### **1.1.3 Acumulación de proyectos legislativos enviados para estudio y dictamen por la CPA AAAE**

El Reglamento del Congreso de la República no contempla disposición alguna sobre la acumulación de proyectos legislativos. La práctica parlamentaria registra casos de acumulación en sede de Comisión y en el Pleno del Congreso.

La CPA AAAE considera que el derecho parlamentario guarda mayor empatía con el derecho administrativo, antes que con el derecho procesal. Mientras en el primero tiene gran protagonismo el principio de informalismo, en el segundo destaca el principio de preclusión. En virtud del principio de informalismo dejan de ser exigibles aquellas formalidades que pueden resultar innecesarias o costosas.

Dentro de esta perspectiva correspondería acumular proyectos legislativos, en sede de comisión, cuando estos no han merecido dictamen y guarden conexidad respecto al objeto que se propone regular.<sup>1</sup> Este es el caso de los proyectos referidos en los antecedentes del presente predictamen, dado que su acumulación evitará:

<sup>1</sup> Se deja constancia que esta es uno de la diversidad de casos en que puede ser viable la acumulación de proyectos legislativos en las comisiones ordinarias o permanentes.

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES**

- Emitir dictámenes por separado –cinco dictámenes- que podrían contribuir a sobre legislar o ponerle combustible al crecimiento irracional del ordenamiento legislativo.
- Solicitar opinión a los sectores de la administración estatal por cada proyecto, sin considerar que sobre algunos ya se han pronunciado, siendo la materia conexas.
- Prescindir de formalidades evidentemente costosas e innecesarias, aspectos sobre los cuales tenemos la obligación de poner excesiva cautela.

Para la CPAAAAE –también para el país-, resulta muy alentador acumular en el estudio y dictamen siete (7) proyectos legislativos, cuya autoría corresponde a cinco (5) grupos parlamentarios (Frente Amplio, Peruanos por el Cambio, Fuerza Popular y Nuevo Perú), mediante los cuales se propone regular el uso de las bolsas plásticas.

Estas iniciativas que nacen del Congreso de la República se suman a la reciente aprobación UNANIME –en sesión plenaria celebrada el 19 de abril de 2018 por el Congreso de la República- del **Protocolo de 1996 relativo al Convenio sobre la Prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias, 1972**,<sup>2</sup> cuyas disposiciones y compromisos ya forman parte de nuestro ordenamiento jurídico. Podemos afirmar entonces que la regulación sobre el uso de bolsas plásticas es prácticamente una decisión de Estado, no solo de este poder público.

## 1.2 Opiniones solicitadas

### 1.2.1 Proyecto de Ley 2248/2017-CR

- 1.2.1.1 Ministerio del Ambiente. Oficio 137-2017-2018/CPAAAAE-CR, del 4 de diciembre de 2017, solicitando opinión técnico-legal.
- 1.2.1.2 Ministerio de Educación. Oficio 135-2017-2018/CPAAAAE-CR, del 4 de diciembre de 2017, solicitando opinión técnico-legal.
- 1.2.1.3 Ministerio de la Producción. Oficio 136-2017-2018/CPAAAAE-CR, del 4 de diciembre de 2017, solicitando opinión técnico-legal.
- 1.2.1.4 Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA). Oficio 134-2017-2018/CPAAAAE-CR, del 4 de diciembre de 2017, solicitando opinión técnico-legal.
- 1.2.1.5 Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR). Oficio 138-2017-2018/CPAAAAE-CR, del 12 de enero de 2018, solicitando opinión técnico-legal.
- 1.2.1.6 Fondo Nacional del Ambiente (FONAM). Oficio 2590-2016-2017/CPAAAAE-CR, del 09 de mayo de 2017, solicitando opinión técnico-legal.

<sup>2</sup> Dicho protocolo fue adoptado el 7 de noviembre de 1996 en el marco de la "Reunión especial de las Partes contratantes para considerar y adoptar el Protocolo de 1996 relativo al Convenio de Londres 1972", llevada a cabo del 28 de octubre al 8 de noviembre de 1996, en la ciudad de Londres, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. El referido Protocolo tiene por objeto que las Partes, individual o colectivamente protejan y preserven el medio marítimo contra todas las fuentes de contaminación; y adopten medidas eficaces, según su capacidad científica, técnica y económica, para prevenir, reducir y, cuando sea más factible, eliminar la contaminación causada por el vertimiento o la incineración en el mar de desechos u otras materias.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES

## 1.2.2 Proyecto de Ley 2368/2017-CR

- 1.2.2.1 Ministerio del Ambiente. Oficio 186-2017-2018/CPAAAE-CR, del 9 de febrero de 2018, solicitando opinión técnico-legal.
- 1.2.2.2 Ministerio de Economía y Finanzas.
- 1.2.2.3 Ministerio de la Producción. Oficio 187-2017-2018/CPAAAE-CR, del 9 de febrero de 2018, solicitando opinión técnico-legal.
- 1.2.2.4 Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA). Oficio 185-2017-2018/CPAAAE-CR, del 9 de febrero de 2018, solicitando opinión técnico-legal.

## 1.2.3 Sobre los Proyectos de Ley 2417/2017-CR, 2696/2017-CR y 2702/2017-CR

Se ha solicitado opinión a:

- **Consejo Directivo del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI.** Mediante Oficio 674-2017-2018/CPAAAE-CR del 25 de abril de 2018, solicitando opinión técnico-legal.

- **Instituto Nacional de Calidad – INACAL.** Mediante Oficio 675-2017-2018/CPAAAE-CR del 25 de abril de 2018, solicitando opinión técnico-legal.

- **Consejo Directivo Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA.** Mediante Oficio 676-2017-2018/CPAAAE-CR del 25 de abril de 2018, solicitando opinión técnico-legal.

- **Ministerio del Ambiente – MINAM.** Mediante Oficio 677-2017-2018/CPAAAE-CR del 25 de abril de 2018, solicitando opinión técnico-legal.

- **Fundación Race For Walter.** Mediante Oficio 678-2017-2018/CPAAAE-CR del 25 de abril de 2018, solicitando opinión técnico-legal.

- **Asociación Nacional de Industria – SNI.** Mediante Oficio 683-2017-2018/CPAAAE-CR del 27 de abril de 2018, solicitando opinión técnico-legal.

- **Asociación Peruana de la Industria Plástica – APIPLAST.** Mediante Oficio 684-2017-2018/CPAAAE-CR del 27 de abril de 2018, solicitando opinión técnico-legal.

## 1.2.4 Sobre el Proyecto de Ley 2805/2017-CR

Se ha procedido a su acumulación dado que las opiniones solicitadas y las recibidas sean por escrito o en las reuniones de trabajo con entidades de la administración estatal y representantes de la industria del plástico abordan la materia que propone regular.

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES**

## **1.2.5 Sobre el Proyecto de Ley 2882/2017-CR**

Se ha procedido a su acumulación dado que las opiniones solicitadas y las recibidas sean por escrito o en las reuniones de trabajo con entidades de la administración estatal y representantes de la industria del plástico abordan la materia que propone regular.

## **1.3 Opiniones recibidas**

### **1.3.1. Proyecto de Ley 2248/2017-CR**

**1.3.1.1 Ministerio del Ambiente.** Oficio 54-2018-MINAM/DM del 1 de febrero de 2018, remite el Informe 070-2018-MINAM/SG/OGAJ. Favorable con precisiones.

**1.3.1.2 Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA).** Mediante Carta 008-2018/SPDA del 21 de febrero de 2018, respalda la iniciativa legislativa y concuerda con la necesidad de regular el uso de bolsas plásticas. Alcanza precisiones para resolver el problema de la contaminación plástica generada por el uso de las bolsas. Adjunta Informe Legal 002-2018/PPGA.

**1.3.1.3 Opiniones ciudadanas.** Mediante Oficio 96-2017-OPPEC-OM-CR, la Oficina de Participación, Proyección y Enlace con el Ciudadano deriva tres opiniones ciudadanas conforme al Acuerdo de Consejo Directivo 9-2012-2013/CONSEJO-CR y del procedimiento técnico administrativo 04-2014-APAEC-OPPEC-OM/CR.

**1.3.1.4 Asociación Peruana de la Industria del Plástico (APIPLAST),** opinión recibida en Reunión de Trabajo celebrada en la Sala 3 del Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre, el 11 de abril de 2018.

**1.3.1.5 Reunión de trabajo.** Celebrada el 25 de abril de 2018, en la sala 3 del Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre, entre la secretaría técnica de la CPAAAAE y los asesores de los autores de dichas iniciativas, a la que concurrieron algunos asesores de congresistas que no son autores. Se recibió opiniones sobre aspectos prioritarios de cada proyecto de ley para construir la estructura de la norma.

**1.3.1.6 Reunión de trabajo.** Celebrada el 3 de mayo de 2018, en la sala 2 del Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre, para recibir la opinión e información de:

- i) Ministerio del Ambiente
- ii) Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Propiedad Intelectual (INDECOPI)
- iii) Instituto Nacional de la Calidad (INACAL)
- iv) Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)
- v) Asociación Peruana de la Industria del Plástico

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES

**1.3.1.7 Mesa Técnica.** Celebrada el 24 de mayo de 2018, en la sala 3 del Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre, para recibir la opinión e información respecto al predictamen, de:

- i) Instituto del Mar del Perú (IMARPE)
- ii) Asociación Peruana de la Industria de Plástico (APIPLAST)
- iii) Ciudad Saludable
- iv) Oceana
- v) Ministerio del Ambiente del Ambiente (MINAM)
- vi) Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA)
- vii) Sociedad Nacional de Industrias (SIN)

Asesores de los señores Congresistas:

- i) César Ponce Cortez (congresista Alberto De Belaunde De Cárdenas)
- ii) Seiko Ibañez Yagui (congresista Guido Lombardi Elías)
- iii) Miguel Simabukuro Nakamoto (congresista Gladys Andrade Salguero de Álvarez)
- iv) Cristina López Wong (Congresista Patricia Donayre Pasquel)

## II. CONTENIDO DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS

### 2.1 Proyecto de Ley 2248/2017-CR

Cuenta con cuatro artículos y una disposición complementaria final:

En el artículo 1 se establece que el propósito de la ley es la reducción progresiva del uso de las bolsas plásticas en los próximos cinco años para proteger la calidad del ambiente, así como contribuir a mejores condiciones de salud de la población actual y de las futuras generaciones.

En el artículo 2 se plantea que el objeto de la ley es de la reducción del consumo de bolsas plásticas a través de campañas y eventos de sensibilización coordinados entre el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Producción. Las municipalidades de capitales de provincia y los gobiernos regionales adoptarán las medidas necesarias, en el ámbito de su competencia, para la implementación de la prohibición de uso y entrega de bolsas plásticas.

En el artículo 3 se establece que a partir del tercer año de promulgada la ley, los supermercados, autoservicios, almacenes y comercios en general para transporte de productos o mercaderías, quedan prohibidos para entregar bolsas plásticas no biodegradables.

En el artículo 4, se declara de interés nacional la promoción del uso de bolsas a base de tejido vegetal o animal, y la promoción de bolsas de biopolímeros (*a base de almidón papa o de almidón yuca*).

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES**

## **2.2 Proyecto de Ley 2368/2017-CR**

Contiene ocho artículos y una disposición complementaria transitoria.

El artículo 1 establece como objeto la prohibición en todo el territorio nacional del uso de bolsas de polietileno y todo material plástico convencional utilizadas y entregadas por distintas empresas para el transporte de productos y mercaderías; asimismo establece el reemplazo progresivo por bolsas o contenedores de material degradable y/o biodegradable para mitigar y reducir el evidente impacto en el medioambiente por el uso descontrolado de estos materiales.

El artículo 2 precisa la prohibición y el reemplazo progresivo de las bolsas de polietileno y todo otro material plástico convencional en todo el territorio de la República, los materiales señalados son progresivamente reemplazados por bolsas y contenedores de material degradable y/o biodegradable que resulten compatibles con la minimización de impacto ambiental.

En el artículo 3 se precisa que los supermercados, mercados, autoservicios, almacenes y comercios en general, de acuerdo a las especificaciones de la Ley 30056 Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial respecto de su categoría empresarial y en relación al monto superior de ventas anuales, deben proceder al reemplazo progresivo de bolsas de polietileno y de todo otro material plástico convencional, por bolsas y contenedores de material degradable y/o biodegradable, ello, acorde a la especificación siguiente:

- Dos años desde la vigencia de la presente ley, para aquellas empresas comprendidas como supermercados, mercados, autoservicios, almacenes y comercios en general cuyas categorías empresariales se encuentren comprendidas como Microempresas, Pequeñas Empresas y Medianas Empresas conforme al artículo 5 de la Ley 30056 Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial.

Un año desde la vigencia de la presente ley, para aquellas empresas comprendidas como supermercados, mercados, autoservicios, almacenes y comercios en general cuya categoría empresarial supere el monto superior de ventas anuales de la Mediana Empresa conforme al artículo 5 de la Ley 30056 Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial.

Los fabricantes adecúan su tecnología progresivamente para abastecer a los establecimientos que conforme el artículo 2, que se encuentren en el ámbito subjetivo de aplicación de la presente ley, en el plazo de dos años desde la vigencia de la presente Ley.

Asimismo, se encarga del diseño, implementación, promoción y seguimiento del cronograma de sustitución y reemplazo de los materiales cuya prohibición se establece en la presente iniciativa legislativa al Ministerio del Ambiente, quien:

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES**

- Promueve campañas de difusión y concientización sobre el uso de material no degradable y/o no biodegradable para el envase de los productos comercializados en dichos establecimientos.
- Promueve la incorporación de otras empresas relacionadas con la comercialización de productos a adecuarse a las exigencias de la presente Ley.
- Informa y capacita sobre esta Ley a las empresas y comercios sujetos a su cumplimiento sobre las posibles alternativas que pueden sustituir a los envases de plástico no degradables y/o no biodegradables, asistiéndolos de forma gratuita.

Asimismo, respecto al seguimiento del cronograma de sustitución y reemplazo de los materiales, establece:

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental-OEFA y las Entidades de Fiscalización Ambiental Nacional, Regional o Local son las autoridades encargadas de velar por la evaluación, fiscalización, supervisión, control y sanción en el estricto cumplimiento de la presente Ley y del cronograma de sustitución y reemplazo de los materiales señalados en el artículo 2 de la presente Ley.

En el artículo 7 establece las sanciones para el caso de incumplimiento de la ley propuesta:

- Amonestación.
- Multa al infractor por un monto entre 1 y 100 Unidades Impositivas Tributarias.
- Decomiso de las bolsas de transporte no biodegradable al infractor sin perjuicio de otras sanciones comprendidas en la presente ley.
- Clausura temporal hasta por 30 días del supermercado, mercado de abastos, autoservicio, almacén, o comercio respectivo en coordinación con entidades competentes de Fiscalización Ambiental Nacional, Regional o Local.
- Clausura definitiva del supermercado, mercado de abastos, autoservicio, almacén, o comercio respectivo en coordinación con entidades competentes de fiscalización ambiental.

En el artículo 8 establece que los fondos recaudados por concepto de multa serán entregados en partes proporcionales al Ministerio de Ambiente, al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental OEFA y las Entidades de Fiscalización Ambiental Nacional, Regional o Local como autoridades encargadas de velar por la evaluación, fiscalización, supervisión, control y sanción y serán destinados al cumplimiento de las acciones que competen al Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible.

Finalmente, contiene una disposición complementaria transitoria referida a la reglamentación de la ley propuesta a cargo del Ejecutivo.

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES**

### **2.3 Proyecto de Ley 2417/2017-CR**

Propone mediante su artículo único declarar de interés nacional y necesidad pública la promoción de la producción y el uso de bolsas plásticas biodegradables para la sustitución de las bolsas de plástico no biodegradables con la finalidad de proteger la ecología y medio ambiente.

### **2.4 Proyecto de Ley 2696/2017-CR**

Cuenta con tres artículos.

En el artículo 1 establece como objeto de la ley incentivar el uso de las bolsas y recipientes no contaminantes de material biodegradable que sean reusables, en todo tipo de comercio e industria, de entidades públicas y privadas, como mecanismo alternativo para mitigar el impacto ambiental y proteger la salud pública de la nación.

En el artículo 2 propone al Ministerio del Ambiente como ente rector.

En el artículo 3 propone encargar al Ministerio del Ambiente conformar una comisión multisectorial encargada de elaborar y proponer una política pública para incentivar el uso de bolsas biodegradables.

### **2.5 Proyecto de Ley 2702/2017-CR**

Consta de cinco títulos y 22 artículos y disposiciones complementarias finales.

En el Título I, se regulan las disposiciones generales.

En el Título II, el rol de los actores institucionales

En el Título III, las características técnicas y signos distintivos.

En el Título IV, las responsabilidades de los generadores, productores y comerciantes.

En el Título V, los incentivos y prohibiciones.

En las disposiciones complementarias, se regulan aspectos necesarios para la aplicación de la norma propuesta.

### **2.6 Proyecto de Ley 2805/2017**

Contiene cinco artículos y una disposición complementaria final.

En el artículo 1, contempla el objeto de la ley que es regular el uso responsable y reducción progresiva del uso de bolsas plásticas y el uso del poliestireno expandido.

En el artículo 2, encarga al Minam establecer estándares para el tipo y calidad de bolsas plásticas y supervisar que el poliestireno no sea utilizado para productos alimenticios.

En los artículos 3 y 4 se encarga al Minam y al Ministerio de Salud, elaborar los planes de reducción progresiva de bolsas plásticas y poliestireno en envases alimenticios.

En la disposición complementaria única se establece una cláusula de evaluación.

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES**

## **2.7 Proyecto de Ley 2882/2017-CR**

Cuenta con cinco artículos.

En el artículo 1, establece como objeto de la presente Ley restringir el uso de plásticos y/u otros materiales de uso doméstico que contengan polietileno en áreas del Santuario Histórico de Machupicchu y lugares histórico culturales del territorio nacional, así como establece el uso de materiales biodegradables en estos ámbitos

En el artículo 2, propone restringir el uso del plástico y aquellos otros productos que contengan polietileno, polipropileno, como son las bolsas, botellas, platos, sorbetes, vasos, tapers, utensilios de mesa, etc., en el área del Santuario Histórico de Machupicchu, así como en los lugares histórico culturales del territorio nacional.

En el artículo 3, propone luego de tres (3) meses de la entrada en vigencia de la presente Ley, sólo se permitirá el uso de materiales biodegradables con certificación, destinados para uso doméstico, como son bolsas, botellas, platos, vasos, sorbetes, tapers, utensilios de mesa

En el artículo 4, propone que el Ministerio de Cultura, el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, y los órganos competentes, se encargarán de difundir, administrar y regular, así como hacer cumplir lo dispuesto en la presente Ley

En el artículo 5, propone que esta exceptuado de esta Ley el uso de las bolsas que se usen para la disposición final y transporte de residuos sólidos.

## **III. MARCO NORMATIVO**

### **3.1 Marco normativo nacional**

#### **3.1.1. Constitución Política del Perú**

- Artículo 67.- *El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales.*

- Artículo 68.- *El Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.*

3.1.2. Ley 28611, Ley General del Ambiente

3.1.3. Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor.

3.1.4. Ley 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental

3.1.5. Ley 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

3.1.6. Decreto Legislativo 1278, Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos

3.1.7. Ley 30224, Ley que crea el Sistema Nacional para la Calidad y el Instituto Nacional de Calidad

3.1.8. Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

3.1.9. Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES**

- 3.1.10 Ley 26842, Ley General de Salud.
- 3.1.11 Ley 30224, Ley que crea el Sistema Nacional para la Calidad y el Instituto de Calidad Nacional.
- 3.1.12 Decreto Legislativo 1013, Ley de Creación, Organización y Funciones del MINAM
- 3.1.13 Decreto Supremo 008-2008-PCM, Reglamento de la Ley 28245 Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

#### **IV. ANÁLISIS TÉCNICO DE LOS PROYECTOS LEGISLATIVOS**

##### **4.1 Situación fáctica o jurídica que se propone regular: la materia legible**

La materia legible que contienen los proyectos legislativos remitidos para estudio y dictamen comprende regular las bolsas plásticas de un solo uso, elaboradas con polietileno u otros polímeros similares.

Para uniformar su tratamiento sea en el cuerpo del presente dictamen o en el texto normativo sustitutorio, para referirnos a las bolsas plásticas se utiliza el término BOLSAS DE BASE POLIMÉRICA y para los sorbetes, SORBETES DE BASE POLIMÉRICA. Asimismo, para referirnos a las bolsas más otros bienes de plástico convencional (bolsas, envoltorios, sorbetes, entre otros), se utiliza PLÁSTICO DE UN SOLO USO; y en caso de los envases o recipientes y vasos descartables de poliestireno expandido, se utiliza el término ENVASES O RECIPIENTES DESCARTABLES.

La CPAAAAE, en el marco de sus competencias establecidas por el Reglamento del Congreso de la República, considera necesario ampliar la materia legible para regular EL PLÁSTICO DE UN SOLO e incorporar al poliestireno expandido (tecnoport) utilizado en recipientes, envases y vasos para alimentos y bebidas de consumo humano. Coincidimos en este último aspecto con la propuesta alcanzada por el Ministerio del Ambiente en la Reunión de Trabajo sostenida -el jueves 3 de mayo de 2018, en la Sala 2 del Edificio de Comisiones- con especialistas de dicho Ministerio –incluida OEFA-, del Instituto Nacional de Calidad (INACAL), del Instituto de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), Asociación Peruana de la Industria del Plástico (APIPLAST) y Comité de Plásticos de la Sociedad Nacional de Industrias. Asimismo, se coincide con los últimos proyectos legislativos que han ingresado para estudio y dictamen.

Siendo la finalidad de la norma propuesta contribuir en la concreción del derecho fundamental que tiene toda persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida, reduciendo para ello el impacto adverso del plástico de un solo uso, así como de otros contaminantes, en la salud humana y ambiental, la ampliación de la materia legible encuentra amparo constitucional dado que tanto las bolsas de base polimérica, como los recipientes y envase descartables tiene probados impactos tanto en la salud humana, al entrar en contacto con los alimentos y bebidas calientes; así como en la salud ambiental.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES

#### 4.1.1 Polímeros utilizados para elaborar el plástico de un solo uso y los envases o recipientes descartables

##### i) Bolsas plásticas

Las bolsas plásticas son elaboradas en base a polímeros bastante versátiles como polietileno (PE), polipropileno (PP), aunque también se utiliza poliestireno, policloruro de vinilideno (PVCD) y policloruro de vinilo (PVC). En cualquiera de los casos se trata de plástico convencional derivado del petróleo.

Los polímeros más versátiles y más utilizados para elaborar bolsas plásticas son el polietileno<sup>3</sup> y el polipropileno,<sup>4</sup> entre ellos -según un estudio publicado por la Universidad de Oviedo<sup>5</sup> el polietileno es el polímero más simple y más barato, por consiguiente, el más común.

Está compuesto por etileno -llamado eteno por la IUPAC<sup>6</sup> cuya polimerización genera diversos tipos:

- Polietileno de Baja Densidad (LDPE) (PEBD), Polietileno de Alta Densidad (HDPE) (PEAD) – ambos son los más utilizados-
- Polietileno de Baja Densidad Lineal (LLDPE) y Polietileno de Peso Molecular Ultra-Alto (UHMWPE).

Por su parte el polipropileno estructuralmente es un polímero vinílico, similar al polietileno, sólo que uno de los carbonos de la unidad monomérica tiene unido un grupo metilo.

##### ii) Composición de los recipientes o envases descartables para alimentos y bebidas

Además del plástico de un solo uso elaborado a base del monómero *etileno*, existen otros *envases o recipientes descartables* utilizados en alimentos y bebidas para consumo humano, que comúnmente se denomina *tecnopor*, los cuales serían altamente contaminantes e incluso perjudiciales para la salud humana.

A diferencia de las bolsas, estos recipientes son elaborados con poliestireno expandido. En el marco estudio antes citado, el poliestireno (PS) es un polímero termoplástico que se obtiene de la polimerización del monómero estireno.

Existen cuatro tipos principales de poliestireno: el *crystal*, que es transparente, rígido y quebradizo; el *de alto impacto*, resistente y opaco; el *expandido*, muy ligero (tecnopor); y el extrusionado, similar al expandido, pero más denso e impermeable.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> La representación química del polietileno es (CH<sub>2</sub>-CH<sub>2</sub>).

<sup>4</sup> La composición química del polipropileno es (-CH<sub>2</sub>-CH(CH<sub>3</sub>))<sub>n</sub>

<sup>5</sup> <http://www6.uniovi.es/usi/fblanco/AP.T8.1-MPyC.Tema8.MaterialesPolimericosInteresIndustrial.pdf>. Pág. 12.

<sup>6</sup> La Unión Internacional de Química Pura y Aplicada (UIPAC)

<sup>7</sup> Óp. Cit. Pág. 43

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES

**iii) Degradación o descomposición del plástico de un solo uso y de los recipientes o envases descartables**

En los estudios realizados -sea por entidades públicas, investigadores u otras organizaciones- no existe uniformidad respecto al tiempo que el *plástico de un solo uso* y los envases o recipientes

descartables tardan en descomponerse, pero se estima de manera casi uniforme que oscilaría entre cien (100) y quinientos años (500) años, para el primero; y entre cien (100) y mil años (1000), para los segundos. Citamos algunos estudios que resultan ilustrativos:

- Según el Programa las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), anualmente se vierten en los mares del mundo hasta 13 millones de toneladas de plástico, de las cuales la mitad (6.5 millones) corresponde a plásticos desechables como bolsas y sorbetes, que pueden permanecer en el medio ambiente hasta por 500 años.<sup>8</sup> Esta es la opinión de mayor relevancia y objetividad respecto al plazo de descomposición del plástico de un solo uso, sin embargo también se puede considerar otras que a continuación se consignan.

- Para el Departamento de Química de la Facultad de Ciencias de la Universidad de Chile, en palabras del profesor Orlando Muñoz, la característica común de las bolsas plásticas es su lenta degradación debido a la composición química de cada cual, las bacterias demoran 400 o 500 años en poder degradarlas.

- PRONATURALEZA en un importante artículo señala que el polímero poliestireno expandido se ha convertido en unos de los materiales más usados en la industria del consumo - empresas de alimentos, como supermercados, restaurantes, cafés, entre otros- por su fácil portabilidad y bajo costo de producción. Sin embargo, este “beneficio utilitario” y económico, se convierte en un grave problema para la salud ambiental y desde allí para la salud humana. Por sus compuestos químicos tarda más de 500 años en degradarse, lapso en que contamina mares, ríos, la tierra y afecta la vida [...].

- El Colegio de Periodistas del Perú, con fecha 16 de septiembre de 2017, publica el artículo denominado *El tecnopor y su impacto en la salud* en el cual señala que el plazo estimado para la descomposición de los envases descartables es de 500 años. Sin embargo, publica una fotografía, que a continuación reproducimos solo para efectos ilustrativos, en la cual aparecen plazos mayores.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> <http://web.unep.org/americalatinacaribe/es/ecuador-y-onu-medio-ambiente-lanzan-un-llamado-terminar-con-la-contaminación-por-plásticos>

<sup>9</sup> Federación de Periodista del Perú, (2017). [online] Disponible en: <http://fpp.org.pe/el-tecnopor-y-su-impacto-en-nuestra-salud/> [Ingresado 20 Feb. 2018].

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES

Gráfico 1. Foto ecolalo.Word Press.com



El problema se complica si tenemos en cuenta que tanto las bolsas de base polimérica, así como los recipientes o envases y vasos para alimentos y bebidas, **no se puede o no resulta posible reciclar**, por cuya razón terminan en el mar, causando efectos perjudiciales para la salud ambiental. Estos efectos se multiplicarían en caso se optara por quemarlos debido a la contaminación que emitirían al ambiente.<sup>10</sup>

Algunas alternativas se han venido estudiando respecto **al reciclaje del plástico utilizado para la elaboración de bolsas**. Destaca la comprendida en el estudio realizado por un grupo de investigadores indios, encabezado por Brajendra Kumar Sharma y publicada por *Fuel Processing Technology*, que consiste en establecer procedimientos para reciclar plástico con la finalidad de convertirlo en combustible líquido, es decir, restituirlo a su origen -el plástico es un derivado del petróleo-. Antes del estudio se venía utilizando la técnica conocida como *pirólisis* -el plástico se calienta en una cámara sin oxígeno-, la nueva técnica utilizada en el citado estudio consiste en fraccionar y mezclar dos fracciones de destilados obteniendo como resultado líquido equivalente al conocido como diésel 2 en Estados Unidos (diésel puro) reuniendo, además, todas las especificaciones, después de la adición de un antioxidante. La mezcla de diésel resultante tenía un número de cetano más alto y una mejor lubricación que el diésel ultrabajo en azufre. El equipo viene trabajando en la forma de hacer más comercial este proceso que permitiría producir 700 gramos de combustible líquido por cada kilogramo de plástico desechado.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> <http://www.uchile.cl/noticias/105401/bolsas-plasticas-un-problema-que-no-se-degrada>

<sup>11</sup> Véase: <http://sinia.minam.gob.pe/documentos/aprovechan-las-bolsas-plastico-crear-combustible-liquido>  
<http://www.europapress.es/ciencia/laboratorio/noticia-aprovechan-bolsas-plastico-crear-combustible-liquido-20140213141041.html>.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES

Mientras se concretan los estudios y se arriba a un resultado viable para todas las naciones, que otorgue utilidad concreta o si se quiere rentabilidad al reciclaje de los plásticos de un solo uso, nadie podrá negar el impacto adverso que generan en el ambiente.

#### 4.2 Efectos nocivos de los monómeros en la salud humana

Reconocidos estudios científicos han concluido que tanto el monómero etileno -cuya acumulación concatenada da origen a los polímeros polietileno y polipropileno-, así como el estireno –que origina el poliestireno- tienen impactos muy nocivos en la salud del ambiente y en la salud humana, es decir en la vida de las personas.

Al respecto, conviene remarcar que el constituyente al otorgar rango de fundamental al derecho que tiene toda persona a gozar de un ambiente sano y equilibrado decidió incardinarlo con el desarrollo de la vida (artículo 2 inciso 22), es decir, con el principio rector e inspirador previsto en el artículo 1 de la Constitución Política del Perú, el cual establece que la defensa de la persona humana y de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y el Estado.

Por tanto, en el contenido del derecho fundamental previsto por el numeral 22 del artículo 2 subyace por una parte el desarrollo de la vida -obviamente de la persona- al cual nos hemos referido en las líneas que anteceden y, también, el concepto de ambiente. Sobre este último concepto el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 00048-2004-AI/TC ha establecido que, a efectos de su protección, como ambiente debe entenderse el lugar donde el hombre y los seres vivos se desenvuelven. La definición precisa:

[...] tanto el entorno globalmente considerado –espacios naturales y recursos que forman parte de la naturaleza: aire, agua, suelo, flora, fauna– como el entorno urbano»; además, el medio ambiente, así entendido, implica las interrelaciones que entre ellos se producen: clima, paisaje, ecosistema, entre otros. Entonces corresponde al Estado el deber de efectivizar su plena vigencia, así como de prever los mecanismos de su garantía y defensa en caso de transgresión.<sup>12</sup>

Podríamos afirmar, entonces, que el efecto adverso del plástico -léase polímeros como el polietileno, polipropileno, poliestireno, entre otros- podría ser directo o inmediato en la salud humana, cuando entran en contacto con los alimentos, e indirecto o mediato cuando se convierte en basura marina con riesgo inminente de ingresar a la persona mediante el consumo de pescado u otras especies marinas.

Para contar con mayores elementos sobre los efectos del *plástico de un solo uso* y de los *recipientes o envases descartables* en la salud humana, citamos dos artículos que resultan sumamente ilustrativos por su objetividad y rigor científico:

<sup>12</sup> Véase: [www.tc.gob.pe](http://www.tc.gob.pe)  
Expediente 00470-2013-PA/TC, del 8 de mayo de 2013

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES

i) El primero, es un artículo publicado en el año 2015 por el doctor Elmer Huerta<sup>13</sup> a través del cual explica los efectos del estireno, monómero que sirve para elaborar los recipientes descartables utilizados en alimentos y bebidas. El prestigiado investigador peruano señala:

El Premio Nobel de 1953 se otorgó al químico alemán Hermann Staudinger porque propuso que si se lograban concadenar **monómeros** o moléculas simples de una sustancia química, se podían obtener un nuevo producto, llamado **polímero**, que tiene características químicas y físicas diferentes del monómero original. Es como si se fabricaran enormes cadenas partiendo de un primer y simple eslabón.

En el caso del tecnopor, ese monómero o primer eslabón se llama **estireno** y la cadena o polímero es el **poliestireno** o tecnopor, el cual, por ser tan barato, se usa en el mundo entero para hacer envases de bebidas y comidas y para el empaquetado de diversos productos.

[...]

El estireno (**obviamente no el poliestireno que es el polímero**) figura en la lista de posibles agentes cancerígenos de la Agencia Internacional de Investigación de Cáncer (IARC) de la Organización Mundial de la Salud y del 13avo Reporte de Cancerígenos del Programa Nacional de Toxicología del Departamento de Salud de los Estados Unidos. El estireno está relacionado a leucemias y linfomas en trabajadores expuestos a esa sustancia, siendo aún muy preliminar el conocimiento del daño al público general.

[...].

Ante esa amenaza para sus intereses, la industria química y de los plásticos, están librando un capítulo más de la vieja batalla entre los intereses de la industria y los intereses de la salud pública ¿recuerdan las batallas de las tabacaleras, las fábricas de bebidas alcohólicas y gaseosas y de comida chatarra?

La semana pasada se vivió eso en el Perú cuando, probablemente por no haber podido conseguir un verdadero científico como portavoz, la Asociación Peruana de la Industria Plástica (Apiplast) envió al gerente de negocios de una compañía de empaques a “defender la ciencia” de la toxicidad del tecnopor.

Dicho ejecutivo sorprendió al público y al respetable panel de periodistas de una radio local, cuando en un alarde de desinformación científica, y al tratar de explicar lo que era un polímero, comparó al polímero poliestireno con las

<sup>13</sup> El doctor Elmer Huerta es director del Preventorio del Instituto de Cáncer del MedStar Washington Hospital Center en Washington, DC. Con casi 30 años de trabajo médico y cuatro especialidades (medicina interna, oncología médica, prevención del cáncer y salud pública). Atiende pacientes en el hospital y es investigador de cáncer. En la actualidad es colaborador médico de CNN en Español. Ha testificado ante el Congreso de EE.UU. y fue nombrado por el presidente Clinton como miembro del Consejo Nacional del Cáncer en 1998. Elegido Presidente Nacional de la Sociedad Americana del Cáncer en 2007, es el único latino que ha ocupado ese puesto en más de 100 años. Miembro de la Academia Nacional de Medicina del Perú, recibió el premio “Innovaciones a la Prevención 2004” de la Secretaría de Salud de EEUU y el premio “Campeón de Salud Pública y Prevención 2013” de la Casa Blanca. Ha publicado los libros “La Salud Hecho Fácil” y “Confrontando el Cáncer” y fue seleccionado como uno de los 100 hispanos más influyentes en Estados Unidos en 2008.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES

moléculas de oxígeno e hidrógeno que forman el agua. Eso es como comparar una cadena de acero con un pedazo de plomo.

Insistió también en el hecho de que el poliestireno no produce cáncer. Pues eso es cierto, nadie ha dicho que *el poliestireno* cause cáncer, pero *el estireno*, del cual el poliestireno está hecho si lo está.

Lo que sucede, y eso es algo que el hombre de negocios no sabía o no quiso mencionar, es que ya hay varios estudios que demuestran que con el efecto del calor, las grasas o los ácidos de los alimentos, cantidades variables de estireno “se sueltan” del tecnopor o poliestireno y pasan a la comida o bebida, llegando por tanto a nuestro organismo.<sup>14</sup>

Con la finalidad que los investigadores y especialistas en la materia puedan verificarla objetividad y el rigor científico de su posición, el doctor Huerta enumera varios estudios a los cuales se puede recurrir y que consignamos a continuación:

- Estudio del 2007 que demuestra que el estireno y otros compuestos químicos “se sueltan” del poliestireno a las bebidas, especialmente si estas están calientes.
- Detalles del testimonio de expertos sobre como el estireno “se suelta” del poliestireno a la comida y bebida. El testimonio fue hecho en el juicio para que la cadena McDonald’s retire el tecnopor de sus tiendas.
- Documento de la Universidad del Norte de Illinois sobre los peligros del tecnopor.
- Documento de la Agencia del Medio Ambiente de EEUU que detalla la presencia de estireno en el agua y como su consumo podría estar relacionado con enfermedades del hígado, de los nervios y cáncer.
- Estudio canadiense que demuestra que el estireno “se suelta” de envases y utensilios de plástico a los alimentos y bebidas.
- Reportes del CDC y de la Organización Medio Ambiente y Salud Humana.<sup>15</sup>

ii) El segundo corresponde a PRONATURALEZA en cuyo artículo concluye que el uso del estireno en los recipientes descartables de comida o bebida constituye un acto de autoenvenenamiento:

Por su composición química, el tecnopor aparece en la lista de agentes cancerígenos de instituciones internacionales como la OMS.

Asimismo, médicos advierten que, por efecto del calor, las grasas o los ácidos de los alimentos, cantidades de estireno – compuesto principal del tecnopor- “se

<sup>14</sup> Véase: <https://elcomercio.pe/blog/cuidadusalud/2015/02/los-plasticos-incluido-el-tecnopor-y-la-salud-del-ser-humano-y-del-medio-ambiente>.

<sup>15</sup> *Ibid.*

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES

sueltan” de este plástico y pasan a la comida y bebida que consumimos. Lo que es prácticamente un autoenvenenamiento.<sup>16</sup>

### 4.3 Problemas ambientales generados por el plástico de un solo y de recipientes o envases descartables

#### 4.3.1. Basura marina

Las bolsas plásticas han reemplazado a las bolsas de tela o de otros materiales que se utilizaban tradicionalmente para hacer las compras en el mercado y demás establecimientos comerciales.

Actualmente, por diversas razones, estamos ante el uso indiscriminado de bolsas plásticas que se entregan irresponsablemente en los supermercados, autoservicios, almacenes, comercios en general u otros establecimientos similares. Por ejemplo, al comprar una pequeña pastilla el consumidor recibe una bolsa sumamente grande, que no guarda proporción con esta; recibe en envoltorios de plástico los recibos por servicios, los diarios o revistas; recibe la publicidad en bolsas plásticas; recibe cualquier información sea en calidad de consumidor, usuario o simplemente ciudadano en bolsas plásticas o envoltorios de plástico de un solo uso; y, el caso

más grave, en el supermercado, recibe una bolsa por cada producto a las que se agregan bolsas más grandes para portar las pequeñas, pudiendo llegar a sumar un promedio no menor de 20 bolsas plásticas por consumidor. **Se trata de una situación extrema que ni la CPAAAAE, ni el Congreso de la República deben permitir que siga produciéndose.**

Este tipo de bolsas tienen como denominador común ser de un solo uso, no biodegradables ni reciclables. El tiempo promedio de uso es 15 minutos, luego van camino a los ríos y terminan, finalmente, en el mar en donde se encuentran con otros residuos que forman la denominada *basura marina*.

Bajo dicho concepto se comprende a cualquier sólido persistente de origen no natural (manufacturado) que haya sido desechado, depositado o abandonado en ambientes marinos y/o costeros.<sup>17</sup>

No sería objetivo sostener que la basura marina está integrada solo por plásticos, pero el porcentaje de estos es muy alto. Además, lo grave del caso, es que aun siendo arrojados en las ciudades andinas o costeras el riesgo de que sean ingeridos por ciertos animales es latente, pero siempre terminarán, conforme se ha señalado, en el mar.

Solo en los Estados Unidos de América –citando información publicada por 'Fuel Processing Technology'-, se tiran aproximadamente 100.000 millones de bolsas de plástico cada año de las que, según la Agencia de Protección Ambiental de dicho país, sólo el 13 por ciento se recicla.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> <http://www.pronaturaleza.org/noticias/el-uso-del-tecnopor-es-un-acto-de-autoenvenamiento/>

<sup>17</sup> <https://redaccion.lamula.pe/2016/09/07/por-que-las-bolsas-de-plastico-son-tan-contaminantes/nayoaragon>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES

Un equipo de científicos de Estados Unidos, Nueva Zelanda, Chile, Francia, Sudáfrica y Australia -integrado por el investigador Marcus Eriksen, del Instituto Five Gyres de EE. UU, Laurent Lebreton, del *Dumpark Data Science* (Nueva Zelanda), entre otros- se preocupó por cuantificar la basura de plástico que se encuentra en los mares del mundo. Martin Thiel, investigador de la Universidad Católica del Norte (Chile), explica que para estimar estos datos, publicados en PLoS ONE, se realizaron 24 expediciones oceanográficas entre 2007 y 2013 en los cinco giros subtropicales (grandes sistemas de corrientes marinas rotativas), la costa australiana, la bahía de Bengala y el mar Mediterráneo. Utilizando redes de arrastre y encuestas visuales, los investigadores calibraron un modelo oceánico de distribución del plástico. Como resultado obtuvieron la llamada 'fotografía' de la contaminación por basura de plástico: cinco billones de piezas de plástico que pesan cerca de 269.000 toneladas flotando en los océanos.<sup>19</sup>

El dato más actual que podría acercarnos a la cifra real se encuentra en la información publicada el 14 de marzo del 2018, por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA, UNEP por sus siglas en inglés), según la cual anualmente se vierten en los mares del mundo hasta 13 millones de toneladas de plástico, de las cuales la mitad corresponde a plásticos desechables como bolsas y sorbetes.<sup>20</sup> En cifras de dicho organismo, a nivel global, un billón de bolsas plásticas entra en los océanos cada año y amenaza a alrededor de 600 especies marinas.<sup>21</sup>

Al margen del porcentaje que puede representar el plástico de un solo uso (bolsas plásticas, sorbetes y envases descartables de alimentos y bebidas (tecnopor) en la basura marina -dentro de la cual se comprende también el metal, la madera, el papel, entre otros-, es innegable que estos terminan en los océanos y cada año se incrementa considerablemente multiplicando sus efectos contaminantes sobre los ecosistemas marinos.

A continuación, se presenta una fotografía publicada por *Scientific American* (español).

<sup>18</sup> <http://www.europapress.es/ciencia/laboratorio/noticia-aprovechan-bolsas-plastico-crear-combustible-liquido-20140213141041.html>

<sup>19</sup> <https://www.scientificamerican.com/espanol/269.000-toneladas-de-plasticos-flotan-en-los-ocenos-del-planeta.html>

<sup>20</sup> <http://web.unep.org/americalatinacaribe/es/ecuador-y-onu-medio-ambiente-lanzan-un-llamado-terminar-con-la-contaminacion-por-plasticos>

<sup>21</sup> <http://web.unep.org/americalatinacaribe/es/panam%C3%A1-se-une-al-movimiento-global-contra-las-bolsas-pl%C3%A1sticas>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES

## Gráfico 2. Contaminación de plástico y otra basura en la costa de Sri Lanka.



Contaminación de plástico y otra basura en la costa de Sri Lanka. Crédito: Crédito: The Plastic Oceans Foundation  
Publicado por Scientific American español

### 4.3.2 Contaminación ambiental: efectos del plástico de un solo uso y de los recipientes o envases descartables en las especies marinas y en los ecosistemas

Para nadie es novedad que la segregación -reciclaje- de las bolsas plásticas es una tarea bastante complicada. El porcentaje a que ha podido llegar Estados Unidos es 13% y en Europa -tomando como base España- no supera siquiera el 7%, denotando que la esperanza depositada en esta actividad ha sido desestimada debido al crecimiento en la producción y la entrega indiscriminada que realizan los establecimientos comerciales. Así cerca de 80% de las mismas van al encuentro de especies marinas que se encuentran en extinción, tales como el oso polar ártico, la tortuga marina u otros.

La profesora del Instituto de Investigaciones Biomédicas (Centro Mixto del CSIC de la Universidad Autónoma de Madrid) y coautora del estudio publicado en *Environmental Research Un*, Sinc María Jesús Obregón, señala que la salud del oso polar ártico -que se encuentra en

peligro de extinción- sufre agresiones de muchos tipos, pero la que se encuentra en tercer lugar se debe a la polución por plásticos, que afecta su sistema endocrino y sistema reproductor. Los autores del estudio escogieron el oso polar ártico que vive en Groenlandia al estar expuesto a niveles crecientes de contaminantes ambientales y su estudio que tomó como muestra siete

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES**

osos adultos permitió analizar más de 50 contaminantes organohalogenos y sus metabolitos en plasma y tejidos.<sup>22</sup>

Otra especie significativa sobre la cual se ha podido probar y demostrar los efectos nocivos del plástico de un solo uso, incluido el fragmentable, es la tortuga marina. En una entrevista brindada al diario El Mercurio por el doctor Qamar Schuyler, profesor de la Universidad de Queensland (Australia), quien lideró una investigación para conocer cómo afecta el plástico a las tortugas marinas, señaló como conclusiones de la investigación publicada en el último número de Global Change Biology, que: i) El 52% de las tortugas marinas han ingerido plástico; ii) Las tortugas marinas pueden nadar hasta 35 kilómetros por hora, pero cuando ingieren plástico esa capacidad se reduce; iii) Pueden morir directamente por la ingestión de plásticos debido a la obstrucción de los intestinos o por medio de la perforación de la pared intestinal; iv) Pueden experimentar impactos ‘subletales’ como la disminución de su dieta dado que se siente llena por el plástico y ya no come tanta comida con alta carga nutricional. La tortuga de la especie olivácea (*Lepidochelys olivácea*) era la más afectada por esta contaminación. Esta especie generalmente se alimenta de medusas y de otros animales que flotan, y comen en el océano abierto donde la basura se acumula.<sup>23</sup>

El Ministerio del Ambiente de Chile al comentar la entrevista antes referida añade que la investigación se relaciona con otra aparecida dos semanas atrás, que concluía que más del 60% de las aves marinas comen desechos plásticos y calculaba que el número crecería al 99% para el año 2050.<sup>24</sup>

Recientemente la organización NATURALUS ha publicado un informe sobre la muerte de albatros a causa del plástico. Se trata de un ave gigante cuyas alas pueden llegar a medir 3,5 metros y vive en el pacífico norte, en promedio 42 años. En las fotografías y video publicados<sup>25</sup> se advierte varias de estas aves muertas que en su estómago tienen cantidad de plástico.

<sup>22</sup> [https://www.scientificamerican.com/espanol/Los-osos-polares-se-enfrentan-a-otra-amenaza\\_-la-contaminacion/](https://www.scientificamerican.com/espanol/Los-osos-polares-se-enfrentan-a-otra-amenaza_-la-contaminacion/).

<sup>23</sup> <http://portal.mma.gob.cl/mas-de-la-mitad-de-las-tortugas-marinas-han-comido-algun-trozo-de-plastico/>

<sup>24</sup> <http://portal.mma.gob.cl/>

<sup>25</sup>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES

Gráfico 3. Plástico encontrado en el estómago de albatros



Sin declarar cerrado el número de especies marinas que sufren los estragos del plástico de un solo uso, así como de los envases o recipientes descartables no podemos dejar de considerar a otros organismos y a los propios peces que, como hemos señalado anteriormente y reiteraremos cuantas veces sea necesario, sufren el impacto del plástico fragmentable, denominado con fines comerciales como oxobiodegradable que comprende a aquellos oxodegradables, fotodegradables, etc. No olvidemos que los peces llegan a la mesa de todos los hogares, introduciendo de esta manera el plástico al organismo humano.

Sobre este último aspecto corresponde volver a citar a Martin Thiel, quien afirma que la contaminación por plástico afecta a los ecosistemas marinos de muchas maneras. Los plásticos grandes, en particular redes y cordeles, pueden ser trampas mortales para muchos organismos como aves marinas, mamíferos y tortugas. Sin embargo, aquellos plásticos que se denominan engañosamente **oxobiodegradables** se fragmentan en pedazos pequeños que con el tiempo,

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES

una vez ingresados al mar pueden ser ingeridos por muchos organismos que los confunden con su alimento natural. Asimismo, muchas aves marinas ingieren pequeños pedazos de plástico (microplásticos), pero últimamente se ha encontrado que también los peces y otros organismos como jaibas o gusanos marinos los ingieren, pudiendo entrar en las cadenas alimenticias donde provocarían daños importantes, incluso a los humanos que consumen estos organismos.

Cabe añadir que los microplásticos absorben otros tóxicos disueltos en el agua, de forma que pueden contener concentraciones muy altas de compuestos tóxicos. Cuando los organismos ingieren estos tóxicos pueden ser absorbidos por ellos y acumularse en sus tejidos corporales.<sup>26</sup>

#### **4.4 Tratamiento que ha merecido en Europa y América el *plástico de un solo uso*, así como los *recipientes y envases descartables***

La contaminación ambiental por *plásticos de un solo uso y recipientes o envases descartables*, debido al lento proceso de descomposición o degradación que tienen, se ha convertido en un problema global. Su magnitud activó los reflectores de la Unión Europea y la facultad normativa del Parlamento Europeo que aprobó dos directivas vinculantes para los Estados miembros, los cuales quedaron obligados a dictar normas o adoptar medidas internas para la reducción progresiva de dichos plásticos. Norteamérica también ha seguido el mismo camino, California y otros Estados decidieron, hace considerable tiempo prohibirlos y, recientemente, el Senado estatal ha recibido un proyecto de ley presentado el **20 de febrero de 2018**, por la senadora Luis Krueger (D28), para reducir el plástico y la contaminación.<sup>27</sup> Por su parte América Latina, viene emitiendo normas sea a través del Parlamento o del Gobierno en el mismo sentido.

La CPAAAAEE ha sistematizado los modelos más importantes con la finalidad de presentar la magnitud del problema, las propuestas que vienen estudiando los países en el mundo y conocer el alcance de las normas aprobadas -sobre todo en América Latina- para proponer un texto normativo que sea armónico con el estándar internacional, pero que recoja elementos propios de nuestra realidad y contexto. Ello para no caer en la *importación normativa* que ha llenado nuestro ordenamiento de normas o instituciones que sencillamente no funcionan porque pertenecen a otras realidades.

A continuación, se describen dichos modelos de regulación o de medidas que han sido dictadas como respuesta al problema que buscan resolver los proyectos legislativos derivados para estudio y para visibilizar los aspectos que han sido recogidos e incorporados a la propuesta normativa sustitutoria del presente dictamen.

<sup>26</sup> <https://www.scientificamerican.com/espanol/269.000-toneladas-de-plasticos-flotan-en-los-ocanos-del-planeta>.

<sup>27</sup> Véase: <https://mx.blastingnews.com/showbiz-y-tv/2018/03/prohibicion-de-bolsa-de-plastico-la-ley-propuesta-en-los-estados-unidos-002418573.html>.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES

#### 4.4.1 Europa

Definitivamente Europa tiene muchas ventajas para enfrentar normativamente sus problemas al contar desde 1945<sup>28</sup> con una asociación económica, que a partir de 1993 se ha ampliado considerablemente para comprender, además de los aspectos económicos, asuntos políticos y también sociales como el clima, la defensa del ambiente, entre otros.<sup>29</sup>

El uso del plástico ocupa lugar preferencial en su agenda pública, al punto que tiene vigentes dos directivas con efecto vinculante para los Estados de la Unión: la Directiva 94/62/CE y la Directiva 2015/720/UE, que modifica la primera, emitida hace tres años por el Parlamento Europeo y el Consejo.<sup>30</sup>

Con estas normas comunes la Unión Europea en pleno<sup>31</sup> ha declarado la guerra al consumo al plástico de un solo uso y otros bienes elaborados con polímeros similares. Sin embargo, las medidas o normas específicas internas que se desprenden de la normativa común han adoptado diversos matices que permiten formar tres grupos:

- En el primero, encontramos aquellos países que por razones culturales no han necesitado la expedición de normas específicas internas sea por el Gobierno o el Parlamento, quedándose solo con las comunitarias. Destacan los casos de FINLANDIA y DINAMARCA que han enfrentado el consumo de bolsas plásticas recurriendo al compromiso socio cultural de sus habitantes para la defensa del ambiente.<sup>32</sup> Dicho compromiso evidencia una implícita alianza libre y voluntaria entre el Estado, los ciudadanos y el sector empresarial, ergo, la industria del plástico.

- En el segundo, destaca Alemania que, en el marco de la normativa comunitaria, recurrió a un acuerdo entre el Gobierno y el sector de la industria del plástico -aspecto sobre el cual volveremos más adelante- sin necesidad de emitir norma específica, aunque por los cuestionamientos sobre la eficacia de dicho vienen evaluando esta última posibilidad. En este caso se evidencia fuerte participación del Estado y la empresa para reducir el uso del plástico.

- Finalmente en el tercer grupo, se ubican aquellos países que optaron por emitir normas sea en el marco de las directivas aprobadas por el Parlamento Europeo o con anterioridad a estas. Destacan Francia, Italia, España, Irlanda, Reino Unido, entre otros. Es el modelo más numeroso y predominante.

<sup>28</sup> En 1945 se creó la Comunidad Económica Europea y en 1993, lo que fue una alianza económica, amplió su ámbito convirtiéndose en 1993 en la Unión Europea.

<sup>29</sup> Véase: [https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief\\_es](https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_es).

<sup>30</sup> Directiva 94/62/CE y 2015/720/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2015.

<sup>31</sup> Véase: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-16-2329\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-16-2329_es.htm)

Los países fundadores de la Unión Europea son: Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos. Actualmente son 28 sus integrantes, a los 6 nombrados se de agregar:

Austria, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Grecia, Hungría, Irlanda, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Checa, Rumanía y Suecia. El Reino Unido aún sigue siendo miembro de pleno derecho de la Unión Europea, con todos los derechos y obligaciones correspondientes, hasta que cese en su condición de miembro.

<sup>32</sup> <https://www.20minutos.es/noticia/2961809/0/bolsas-de-plastico-cobro-obligatorio-desde-2018/>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES

En Europa, por tanto, la lucha contra el plástico es unánime, irreversible y permanente. Incluso, para complementar y dotar de eficacia a las normas comunes e internas de los países de la Unión, con fecha bastante reciente **-16 de enero de 2018-**, la Comisión Europea aprobó en Bruselas la **Estrategia Europea para los Plásticos en una Economía Circular**, con conocimiento del Parlamento Europeo, El Consejo, la sociedad y el Comité de las Regiones.<sup>33</sup> En virtud de tan importante documento, para 2030:

- i) Todos los envases de plástico serán reciclables,
- ii) Se adopta como política de los Estados la reducción del plástico de un solo uso;
- iii) Se restringirá el uso de microplásticos.

El vicepresidente primero, Frans Timmermans, responsable de desarrollo sostenible de dicha Comisión al comunicar la aprobación de tan importante estrategia, señaló:

Si no cambiamos el modo en que producimos y utilizamos los plásticos, en 2050 habrá más plástico que peces en el mar. Tenemos que impedir que los plásticos sigan llegando al agua y los alimentos, e incluso a nuestro organismo. La única solución a largo plazo pasa por reducir los residuos plásticos incrementando su reciclaje y reutilización. Se trata de un reto al que los ciudadanos, la industria y los

gobiernos deben hacer frente conjuntamente. Con la estrategia de la Unión Europea sobre los plásticos, también fomentamos un nuevo modelo de negocio más circular. Debemos invertir en tecnologías nuevas e innovadoras que velen por la seguridad de los ciudadanos y del medio ambiente al tiempo que mantienen la competitividad de la industria.

La posición de la Unión Europea es absolutamente clara. Con las normas comunes y los componentes de la estrategia antes señalada se busca convertir la lucha contra el plástico contaminante como una obligatoria POLÍTICA DE LOS ESTADOS miembros. Para conocer un poco más sobre las particularidades de cada caso presentamos los modelos seguidos por los países fundadores de la Comunidad, ahora denominada UNIÓN EUROPEA.

#### 4.4.1.1 Alemania

Alemania tiene gran preocupación por el uso de las bolsas plásticas. El año 2016, el Ministerio del Medio Ambiente celebró un acuerdo voluntario con la Asociación de Comercio Minorista Alemán (HDE), mediante el cual suman esfuerzos para reducir a la mitad, en los próximos 10 años, el consumo de bolsas de plástico. Así, los comercios se comprometen: a cobrar a sus clientes las bolsas de plástico con un grosor superior a los 50 micrómetros, excepto las bolsas muy ligeras que se utilizan, por ejemplo, para la fruta y la verdura; y a informar anualmente sobre el avance de la medida.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> <http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/pdf/plastics-strategy.pdf>

<sup>34</sup> <https://www.bmu.de/>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES

El objetivo es limitar el consumo de bolsas de plástico ligeras con un grosor de hasta 50 micrómetros a un máximo de 90 por habitante al año hasta finales de 2019 y de 40 hasta 2025. Solo en caso no se cumpla con dicho objetivo el Gobierno emitirá la normativa específica correspondiente.

Este acuerdo ha sido bastante criticado por organizaciones defensoras de la ecología al ser voluntario y no comprender al universo de bolsas plásticas que realmente se consumen y que alcanzarían los 6.100 millones al año, calificándolo como “absurda” en términos de política medioambiental.<sup>35</sup>

A estas críticas que pueden ser atendibles o no, según la posición de quien las evalúe, se suman las obligaciones –descritas precedentemente- que ha adquirido Alemania con la aprobación de la **Estrategia Europea para los Plásticos en una Economía Circular**. Dichos aspectos obligarán que este importante país pueda revisar sus decisiones sobre la materia.

#### 4.4.1.2 España

El Reino de España ha adoptado varias medidas y normas con incidencia en el consumo de bolsas plásticas. Algunas se encuentran en el Plan Nacional Integrado de Residuos 2008-2015 (PNIR), tales como: i) Disminuir el 50% de bolsas de un solo uso para 2010; ii) Fomento de acuerdos con los sectores de la distribución para reducir la generación de residuos de bolsas de un solo uso; iii) Sustitución de bolsas de plástico de un solo uso no biodegradables por otras de material biodegradable.

En el ámbito normativo, se incorporó una disposición adicional en la Ley 22/2011, de residuos y suelos contaminados, obligando a la administración estatal la adopción de medidas adecuadas para la reducción y gestión de los residuos de bolsas comerciales de un solo uso de plástico no biodegradable. La aprobación del PNIR y de la antes mencionada ley habilitó al sector estatal para adoptar medidas significativas logrando reducir el consumo de bolsas plásticas de un solo uso a la mitad, pues, se pasó de 317 bolsas por habitante en 2007 a 144 bolsas por habitante en 2014.<sup>36</sup>

A pesar de los notables logros que han permitido alcanzar estas medidas y normas indirectas, el Gobierno a través del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, inició el trámite de un **Proyecto de Real Decreto**, elaborado por la Secretaría de Estado de medio Ambiente con fecha 25 de julio de 2017, con el objeto de regular en forma directa dicha materia y adoptar medidas para reducir el consumo de bolsas de plástico que permitan prevenir y reducir los impactos adversos que ocasionan en el ambiente.

El proyecto cuenta con cuatro títulos y básicamente establece la prohibición de entrega de bolsas de plástico –excepto las muy ligeras- desde el 1 de marzo de 2018 y a partir del 1 de

<sup>35</sup> <http://www.efeverde.com/noticias/alemania-consumo-bolsas-plastico/>

<sup>36</sup> [www.mapama.gob.es](http://www.mapama.gob.es).

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES

enero de 2020 las bolsas de plástico ligeras y muy ligeras. El plazo inicial no ha podido entrar en vigor debido a los requisitos de deben cumplir los proyectos de ley en el procedimiento legislativo español,<sup>37</sup> tales como la aprobación por el Consejo de Estado y el Consejo de Ministros que habilitan su ingreso al Parlamento para iniciar su debate y aprobación.

Nótese que este país inició con un plan integral que comprendía fundamentalmente la adopción de acuerdos con los distribuidores de bolsas plásticas, léase industria del plástico, camino que también tomó Alemania. Sin embargo, la decisión de promover la aprobación de una norma específica interna para prohibir el uso de las bolsas plásticas, refleja tácitamente la insuficiencia tanto de las normas indirectas, así como el acuerdo con los sectores encargados de la distribución o elaboración de estas.

#### 4.4.1.3 Francia

Como parte de la Ley de Transición Energética y Crecimiento Verde, el Ministerio Francés de Ecología, Desarrollo Sustentable y Energía publicó el Decreto 2016-379 cuya vigencia se cuenta desde el 1 de julio del 2016. Con esta norma se prohibió las bolsas de compra de plástico desechables con un grosor menor a 50 micras y se dispuso que solo podrán entregarse bolsas que tengan un contenido de base biológica mínima de 30 por ciento, para 2018 se incrementará 40 por ciento, para 2020 el 50 por ciento y para 2025 el 60 por ciento.<sup>38</sup>

Sin embargo, Francia no se ha quedado solo en las bolsas plásticas. Ha logrado avanzar mucho más y **se ha convertido en el primer país que prohíbe el uso de platos y vasos de plástico desechables**, estableciendo, mediante otra norma que, para enero de 2020, toda la vajilla desechable sea fabricada en un 50% con materiales biológicos que puedan formar composta en los hogares. La cifra subirá a 60% para enero de 2025. Según información publicada por la

Asociación Francesa de Salud y Medio Ambiente, 150 vasos son desechados cada segundo en el país y 4,730 millones al año. De esta cifra solo 1% es reciclado por cuanto su composición combina polipropileno y poliestireno.<sup>39</sup>

Este modelo muestra mayor avance en la reducción progresiva del plástico que sirve para fabricar las bolsas, así como los platos y vasos desechables para comida y bebidas, obligando su reemplazo por fuentes biodegradables y compostables, tales como aquellas que se fabrican con derivados de maíz, la soja, yuca, etc.

<sup>37</sup> En el procedimiento legislativo español se denominan proyectos de ley a aquellos presentados por el Gobierno. Las iniciativas que presentan los representantes del Senado, Congreso de los Diputados, Asamblea Legislativa de las Comunidades Autónomas y la iniciativa popular se denominan proposiciones de ley.

<sup>38</sup> [www.bnf.fr](http://www.bnf.fr)

<https://www.aimplas.es/blog/hueva-normativa-para-bolsas-de-plastico-en-francia>

<sup>39</sup> Véase: MUÑOZ GUTIERREZ, Ramón. Seis canastas para innovar: el método revolucionario que pondrá la innovación al alcance de todos. Publicado por Penguin Random House Grupo Editorial México.

<http://cnnespanol.cnn.com/2016/09/20/francia-se-convierte-en-el-primer-pais-que-prohibe-los-platos-y-vasos-de-plastico/#0>.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES

#### 4.4.1.4 Italia

Italia es un caso importante para el presente análisis. El año 2011 prohibió la entrega gratuita de las bolsas de plástico en todos los comercios,<sup>40</sup> aunque siguiendo la tendencia europea quedaron exceptuadas de dicha prohibición las llamadas bolsas *muy ligeras*.

La importancia que destacamos reside en el gigantesco paso que recientemente ha dado la República italiana al aprobar en agosto de 2017 el denominado decreto de Mezzogiorno que agrega el artículo 9-bis a la ley de conversión 123/2017. Este decreto que entró en vigor el 1 de enero de 2018 amplía la prohibición a la distribución gratuita de las bolsas de plástico que están en contacto con alimentos frescos tales como frutas y verduras.

Así, Italia pasó a la vanguardia, al prohibir de manera total, absoluta, la entrega de bolsas de plástico, aunque sean muy ligeras, eliminando las excepciones establecidas en la normativa anterior.

#### 4.4.2 América Latina

Si bien es cierto que América Latina no cuenta con una organización como la Unión Europea, mediante la cual logre vincular a todos sus miembros, también lo es que ello no ha sido óbice para seguir el camino de la reducción hacia la prohibición tanto de bolsas plásticas, como de recipientes descartables para alimentos y bebidas. Veamos el avance:

##### 4.4.2.1 Argentina

Argentina no cuenta con una norma específica federal o nacional sobre la reducción o prohibición de bolsas plásticas, pero a nivel subnacional existen algunos casos destacables.

Uno de ellos, quizá de mayor importancia, es la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El **30 de enero de 2018**, la Agencia de Protección Ambiental del Ministerio del Ambiente y Espacio Público, expidió la **Resolución 29-APRA/2018, publicada en el Boletín Oficial el 1 de febrero de 2018**, mediante la cual modifica el artículo 1 de la Resolución 341-APRA/2016 y prohíbe en todo el territorio de la ciudad autónoma de Buenos Aires la entrega o puesta a disposición, **a título oneroso o gratuito**, de bolsas plásticas no biodegradables, tipo camiseta o riñón,<sup>41</sup> en los hipermercados, supermercados y autoservicios de alimentos y bebidas, utilizables para el transporte de mercaderías.<sup>42</sup>

Dicha resolución tiene como marco la Ley 3,147 -texto consolidado por Ley 5,666- expedida con la finalidad de fomentar el desarrollo de la producción de bolsas biodegradables, así como la

<sup>40</sup> En Italia– el costo de cada bolsa oscila entre 1 y 3 centavos de euro, dependiendo del supermercado.

<sup>41</sup> Son denominan bolsas tipo camiseta a aquellas de polietileno, menor a 50 micrones de espesor, comúnmente llamadas de un solo uso y que extendidas tienen la forma de camiseta de vestir. Por su parte las bolsas tipo riñón son rectangulares y también se denominan rectángulo troquelado.

<sup>42</sup> <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/>

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES**

reducción progresiva y posterior prohibición de bolsas no biodegradables por los comercios. Fue reglamentada por Decreto 180/2012 y se designó como autoridad de aplicación a la Agencia de Protección Ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. También se aprobó mediante Resolución 155/APRA-2012 el *Plan de Reducción de Bolsas Plásticas y Sustitución de Sobres No Biodegradables*, siendo modificada por Resolución 193/APRA-2012 y 255/APRA-2012.<sup>43</sup>

Ahora bien, en sede parlamentaria existen en tramitación diversos proyectos legislativos, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, los cuales proponen regulación nacional sobre la materia que tratamos en el presente dictamen.

**CUADRO 1. Proyectos de ley sobre bolsas plásticas en el Congreso de la Nación Argentina**

PROYECTO	SUMILLA	COMISIONES	FIRMANTES	ESTADO
1908-D-2017 – 33. 21/04/2017 Diputados	Prohibición en todo el territorio nacional del uso de bolsas de polietileno y todo otro material plástico convencional.	-Recursos naturales y conservación del ambiente humano  -Comercio  -Presupuesto y hacienda	<b>Britez, María Cristina</b> Distrito: Misiones Bloque: Frente para la Victoria – PJ	En estudio
0025-D-2013 – 1. 04/03/2013 Diputados	Prohibición de expendio de bolsas de polietileno y otros polímeros no degradables.	-Comercio  - Recursos naturales y conservación del ambiente humano	<b>Guzmán, Olga Elizabeth</b> Distrito: Neuquen Bloque: Mov POP Neuquino	En estudio
5046-D-2011-149. 07/10/2011 Diputados	Prohibición de expendio de bolsas de polietileno y otros polímeros no degradables.	-Comercio  - Recursos naturales y conservación del ambiente humano	<b>Guzmán, Olga Elizabeth</b> Distrito: Neuquen Bloque: Mov POP Neuquino	En estudio

<sup>43</sup> <http://www.buenosaires.gob.ar/agenciaambiental>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES

0852-D-2009 – 12. 17/03/2009 Diputados	Bolsas de polietileno. Prohibir su uso y de todo otro material plástico convencional no degradable/biodegradable.	-Comercio  -Recursos naturales y conservación del ambiente humano	<b>Acuña, Hugo Rodolfo</b> Distrito: Neuquen Bloque: Mov POP Neuquino  <b>Brillo, José Ricardo</b> Distrito: Neuquen Bloque: Mov POP Neuquino	En estudio
2691-S-2008 – 121. 15/08/2008 Senado.	Prohibición de ceder gratuitamente al consumidor como recipiente final de transporte de las mercaderías adquiridas, por parte de los establecimientos comerciales que operen en los rubros de ventas de artículos comestibles, bolsas de polietileno u otros elementos de embalaje elaborados con derivados de petróleo	-Industria y comercio -Justicia y asuntos penales -Presupuesto y hacienda	<b>Bortolozzi de Bogado, Adriana Raquel</b> Distrito: Formosa Bloque: frente para la victoria – PJ	En estudio

Fuente. Congreso de la Nación Argentina  
Elaboración. Propia

#### 4.4.2.2 Colombia

El Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible, con fecha 28 de abril de 2016, emitió la Resolución 668-2016 que reglamenta el uso racional de bolsas plásticas y se adoptan otras medidas, destacando la regulación del **Programa de Uso Racional de Bolsas Plásticas** cuya elaboración formulación y actualización se encargó a los distribuidores de bolsas plásticas. Para el seguimiento del programa se debe informar anualmente a la autoridad ambiental el avance del cumplimiento de las metas establecidas.<sup>44</sup>

Sin embargo, con fecha 29 de diciembre de 2016, el Congreso de la República de Colombia aprobó la Ley 1819, mediante la cual se efectúa una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones. En cuanto a las bolsas plásticas, mediante esta ley, se incorporan al ordenamiento jurídico colombiano dos normas:

<sup>44</sup> [www.minambiente.gov.co/](http://www.minambiente.gov.co/)  
<https://diario-oficial.vlex.com.co/>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES

i) Se modifica el artículo 207 del Estatuto Tributario (en nuestro país Código Tributario) para incorporar el Artículo 512-15 cuyo texto -entre otros aspectos- establece que, a partir del 1 de julio de 2017, estará sujeto al impuesto nacional al consumo la entrega a cualquier título de bolsas plásticas cuya finalidad sea cargar o llevar productos enajenados por los establecimientos comerciales que las entreguen. La tarifa del impuesto es progresiva: en 2017, 20 pesos, en 2018, 30 pesos; en 2019, 40 pesos y en 2020, 50 pesos. El sujeto pasivo del impuesto es la persona que opte por recibir bolsas plásticas cuya finalidad sea cargar o llevar los productos adquiridos en establecimientos (incluidos domicilios). Asimismo

ii) Se modifica el artículo 208 del estatuto Tributario para incorporar el Artículo 512-16 el cual establece que no se encuentran afectas al impuesto las bolsas plásticas cuya finalidad no sea cargar o llevar productos adquiridos en el establecimiento que la entrega; las que sean utilizadas como material de empaque de los productos preempacados, las biodegradables certificadas y las reutilizables -aquellas cuyas características permitan su uso varias veces sin que para ello requieran procesos de transformación.<sup>45</sup>

Recientemente, el 26 de diciembre de 2017, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público emitió el Decreto 2198 que modifica el epígrafe de la parte 5 del libro 1 y se adiciona el título 6 a la parte 5 del libro 1, para reglamentar el parágrafo 1 del artículo 512-15 y los numerales 3 y 4 del artículo 512-16 del Estatuto Tributario. El objeto de esta norma es reglamentar los requisitos para aplicar las tarifas diferenciales del impuesto de las bolsas plásticas que ofrezcan soluciones ambientales, así como las condiciones de la no causación del impuesto nacional al consumo de bolsas plásticas.<sup>46</sup>

#### 4.4.2.3 Chile

En un artículo publicado por el Ministerio del Ambiente de Chile se da cuenta que en dicho país, según estudios científicos, cada año se arrojan aproximadamente entre cuatro y doce millones de toneladas de plástico.

A partir del 2 de enero el gobierno municipal de Antofagasta prohibió la entrega de todo tipo de bolsas plásticas, luego de un acuerdo con las cadenas de supermercados. Por su parte las municipalidades de las circunscripciones ubicadas en la costa de la Araucanía -Nueva Toltén, Teodoro Schmidt, Puerto Saavedra y Carahue, a los que se suma Nueva Imperial por su cercanía con el litoral- vienen trabajando normas que conducirán a la prohibición en el uso de bolsas plásticas.<sup>47</sup>

En el ámbito nacional, con fecha 25 de octubre de 2017, la presidenta de la República de Chile firmó, en la ciudad costera de Pichilemu, el Proyecto de Ley que prohíbe o regula la entrega de

<sup>45</sup> [www.senado.gov.co/](http://www.senado.gov.co/)  
<https://diario-oficial.vlex.com.co/>, [www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.portals](http://www.imprenta.gov.co/gacetap/gaceta.portals)

<sup>46</sup> [www.minhacienda.gov.co/](http://www.minhacienda.gov.co/), <https://diario-oficial.vlex.com.co>

<sup>47</sup> <http://portal.mma.gob.cl/comunas-costeras-dan-los-primeros-pasos-para-eliminar-las-bolsas-plasticas/>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES

bolsas plásticas por parte del comercio en las 102 comunas costeras de dicho país. Al brindar su discurso Michelle Bachelet manifestó que Coltauco fue la primera comuna donde se prohibieron

las bolsas plásticas, que cada año 8 millones de toneladas de plástico terminan en el mar y que en Chile cada persona consume en promedio 1.5 bolsas por día.<sup>48</sup>

La preocupación por regular el uso de bolsas plásticas no es privativa del Poder Ejecutivo. En el Congreso Nacional existen diversas iniciativas legislativas que proponen regular dicha materia desde el año 2008, en la Cámara de Diputados, y 2009, en el Senado.

La Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del Senado, con fecha 27 de diciembre de 2017 y en primer trámite constitucional, aprobó por UNANIMIDAD el informe (dictamen) correspondiente al Boletín 10.054-12, mediante el cual propone la aprobación general del proyecto de ley materia de informe.<sup>49</sup>

Cabe agregar que el pasado **27 de abril de 2018** el Gobierno, a través del Ministerio del Ambiente a cargo de Marcela Cubillos, ha anunciado que enviará una **indicación sustitutiva** al Congreso que debe recaer en el proyecto de ley (moción),<sup>50</sup> para prohibir todo tipo de bolsas - incluida las biodegradables- en todo el país, modificando la propuesta inicial de Bachelet.<sup>51</sup>

Para poder apreciar el número de iniciativas que existen en tramitación, sus autores, el estado en que se encuentran, así como las diversas fórmulas que proponen para enfrentar el problema de las bolsas plásticas elaboradas con polímeros derivados del petróleo se presenta a continuación un gráfico con información tomada de la página web del Senado de Chile.

<sup>48</sup> <https://prensa.presidencia.cl/lf-content/uploads/2017/10/oct252017a6a-pdl-prohibicion-bolsas-plasticas.pdf>.

<sup>49</sup> <http://www.senado.cl/apps Senado/templates/tramitacion/index.php>

<sup>50</sup> Según la Constitución Política de Chile, los proyectos de ley presentados por los parlamentarios se denominan mociones y los que provienen del Poder Ejecutivo mociones.

<sup>51</sup> Véase: <http://www.latercera.com/tendencias/noticia/gobierno-prohibira-uso-bolsas-plasticas-chile/146547/>.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES

Gráfico 4. Iniciativas legislativas en trámite – Senado de la República



### Materia: BOLSAS PLÁSTICAS DE POLIETILENO

Haga doble click sobre la línea en que se encuentra el boletín que desea consultar.

Volver

Fecha	N° Boletín	Título	Estado
18/05/2015	10054-12	Regula el uso de plásticos desechables de un solo uso.	En tramitación
27/01/2015	9878-06	Modifica la ley orgánica constitucional de Municipalidades, encomendando a una ordenanza la regulación de la utilización de bolsas plásticas.	En tramitación
01/07/2009	6585-12	Prohíbe el uso de bolsas plásticas.	En tramitación
14/05/2009	6520-12	Prohíbe el uso de bolsas plásticas de polietileno.	En tramitación

Registros desde 1 a 4 de 4

Imprimir Excel

Fuente. Senado de la República de Chile

Por su parte la Cámara de Diputados también tiene en tramitación otras iniciativas legislativas presentadas por diputados de diversos grupos o fracciones políticas que proponen regular el uso de bolsas plásticas de polietileno. Sumadas las iniciadas en el Senado de la República, son nueve (9) las propuestas de ley sobre la materia que se encuentran en estudio y debate en las comisiones del Congreso Nacional (Senado y Diputados).

En el gráfico siguiente se puede apreciar el número de las iniciativas respectivas para profundizar la investigación sobre su estado.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES

## Gráfico 5. Iniciativas legislativas en trámite – Cámara de Diputados



**CAMARA DE DIPUTADOS DE CHILE**  
*Fiscalizamos, legislamos y representamos*

TRANSPARENCIA  
CALENDARIO LEGISLATIVO

PORTADA | ACERCA DE CÁMARA DE DIPUTADOS | PROYECTOS DE LEY | COMISIONES | SALA DE SESIONES | DIPUTADOS | NOTICIAS

Portada > Proyectos de Ley > Proyectos de Ley en tramitación

**Proyectos de Ley**

Es la iniciativa de ley que ingresa al Congreso Nacional para cumplir el trámite de formación de la ley. Cuando es presentada por el Ejecutivo, se denomina mensaje, y si lo hacen los parlamentarios, se denomina moción. Según sea el caso, puede ser suscrita por hasta 5 Senadores o por hasta 10 Diputados.

[Conocer las etapas de elaboración de una ley >>](#)

**BUSCADOR DE PROYECTOS DE LEY**  
Encontrar:    
*Por número de boletín, palabra clave, materia.*

**Resultados de búsqueda para 'bolsas plásticas'**

Ingreso	Título	Estado de Tramitación	N° Boletín
11 de Sep. de 2017	Prohíbe el uso y entrega de bolsas plásticas sean o no biodegradables a los consumidores finales.	En tramitación	<a href="#">11429-12</a>
04 de Sep. de 2017	Prohíbe la utilización de bolsas plásticas en los establecimientos de comercio	En tramitación	<a href="#">11418-12</a>
18 de May. de 2015	Regula el uso de plásticos desechables de un solo uso.	En tramitación	<a href="#">10054-12</a>
27 de Ene. de 2015	Modifica la ley orgánica constitucional de Municipalidades, encomendando a una ordenanza la regulación de la utilización de bolsas plásticas.	En tramitación	<a href="#">9878-06</a>
01 de Jul. de 2009	Prohíbe el uso de bolsas plásticas.	En tramitación	<a href="#">6585-12</a>
14 de May. de 2009	Prohíbe el uso de bolsas plásticas de polietileno.	En tramitación	<a href="#">6520-12</a>
21 de Ago. de 2008	Establece la prohibición del uso de bolsas plásticas no biodegradables.	En tramitación	<a href="#">6045-12</a>
20 de Ago.	Prohíbe el uso de bolsas plásticas no biodegradables.	Archivado	<a href="#">6046-12</a>

Fuente. Cámara de Diputados de Chile

Entonces, en el vecino país de Chile se evidencia uniformidad de criterios entre el Congreso Nacional, el Poder Ejecutivo, la ciudadanía y cierto sector de la industria para caminar por la reducción progresiva hacia la prohibición de las bolsas plásticas de un solo uso, elaboradas a base de plástico convencional.

### 4.4.2.4 México

En la Unión no existe una norma específica que regule el uso de las bolsas plásticas; sin embargo, algunas ciudades y Estados han establecido prohibiciones.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES

i) Ciudad de México, con fecha 18 de agosto de 2010 publicó la norma que modifica la Ley de Residuos Sólidos incorporándose:

- **Fracción XVIII Bis al artículo 11**, para evitar que en la transportación, contención y envase de materiales, así como en el manejo de residuos sólidos se utilicen materiales no biodegradables.

- **Adición del artículo 11 Bis**, encarga a la Secretaría de Medio Ambiente, elaborar, difundir y aplicar un programa de sustitución de plásticos, con el fin de reducir el consumo de bolsas, envases, embalajes o empaques de plástico no biodegradable que se utilicen en establecimientos mercantiles y que se entregan para contención, transporte y envase de mercancías.

- **Adición de la fracción XI Bis al artículo 25**, queda prohibido por cualquier motivo: otorgar a título gratuito bolsas de plástico en los establecimientos mercantiles.

- **Adición del artículo 26 Bis**, los establecimientos mercantiles no podrán otorgar a título gratuito para la transportación, contención y envase de los productos y/o servicios que presten o comercialicen bolsas de plástico.

- **Adición del artículo 26 Bis 1**. Los establecimientos mercantiles productores, prestadores de servicios y comerciantes podrán utilizar materiales de plástico únicamente en los casos que por cuestiones de asepsia o conservación de alimentos o insumos no resulte factible el uso de tecnologías biodegradables como sustitutos. La utilización de bolsas de plástico sólo se permitirá en caso de que sean creadas bajo procedimientos tecnológicos que les den la cualidad de biodegradables. El reglamento y las normas que en su caso emita la Secretaría, determinarán los estándares tecnológicos que las bolsas de plástico cumplirán para contar con la característica de biodegradables.

ii) Querétaro aprobó hace algún tiempo el nuevo Reglamento de Protección Ambiental y Cambio Climático, el cual contiene una disposición que prohíbe a los comercios, desde el 1 abril de 2018, la entrega de bolsas plásticas desechables.

Sin embargo, con fecha 28 de junio de 2017, la senadora María de los Dolores Padierno Luna presentó ante la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, un proyecto de ley para minimizar uso de bolsas de plástico, así como del poliestireno expandido, conocido como unicel, y establece la promoción del uso de productos biodegradables. Dicho proyecto se encuentra en estudio en las comisiones de Ambiente y Recursos Naturales y en la Comisión de Estudios Legislativos.<sup>52</sup>

<sup>52</sup> [http://infosen.senado.gob.mx/fichas\\_tecnicas/index.php?w=3&id=6317](http://infosen.senado.gob.mx/fichas_tecnicas/index.php?w=3&id=6317)

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES

La iniciativa es destacable porque, además de las bolsas de polietileno, considera otro polímero altamente contaminante que se encuentra en la composición de recipientes descartables de poliestireno expandido, conocido en México como unigel y en nuestro país como tecnopor. La exposición de motivos del proyecto señala que según datos de las asociaciones nacionales de Industrias de Plástico (ANIPAC) y de la Industria Química (ANIQ) el consumo anual de unigel en ese país asciende a 125 mil toneladas, 25% se destina a la fabricación de productos desechables para la industria alimenticia, mientras el 75% se usa en el sector de la construcción y embalaje.<sup>53</sup>

En la Cámara de Diputados también se han presentado diversas iniciativas para regular el uso de bolsas plásticas, situación que demuestra la fuerte actividad parlamentaria sobre un tema que hace tiempo se ha convertido en un problema mundial. Desde el año 2008, presentaron proyectos legislativos los diputados: Jorge Legorreta Ordorica-PCEML (21 de octubre de 2008); Eduardo Tomas Nava Bolaños y Eva Contreras Sandoval-PAN (6 de noviembre de 2008). Por dicho año también presentaron iniciativa los senadores Guillermo Tamborrel Suárez y otros Senadores del PAN, J. Jesús María Ramón Valdés-PRI, Jorge Legorreta Ordorica y Javier Orozco Gómez del PCEML y Lázaro Mazón Alonso del PRD.

#### 4.4.2.5 Costa Rica

En Costa Rica, uno de los países representativos de Centroamérica, el uso de bolsas plásticas también se retrotrae a la primera década del año 2000. El 30 de septiembre del 2009 la Comisión de Ambiente de la Asamblea Legislativa aprobó por unanimidad el archivamiento del Proyecto de Ley 17289 que ingresó a trámite el 8 de febrero del mismo año.

Sin embargo, el 4 de noviembre de 2015, la misma Comisión de Ambiente aprobó un dictamen favorable recaído en el Proyecto de Ley 18349 mediante el cual se propone prohibir el uso de bolsas plásticas desechables en establecimientos comerciales. Hace algunos días **–el 5 de abril de 2018–**, después de transcurridos casi diez (10) años que dicha Comisión opinó negativamente sobre la materia, esta ha aprobado el segundo informe que habilita su tratamiento por el Plenario –léase el Pleno de la Asamblea Legislativa– y, prácticamente, otorga viabilidad a la norma.<sup>54</sup>

En el dictamen se recomienda adicionar un artículo a la Ley para la Gestión Integral de Residuos 8839 de 24 de junio de 2010 y sus reformas, para prohibir la entrega gratuita de bolsas de plástico desechables al consumidor final en supermercados y demás establecimientos comerciales. En su lugar, los comerciantes deberán poner a disposición del público bolsas de otros materiales que permitan su reutilización. Se exceptúan de esta prohibición los casos en los que por cuestiones de asepsia, conservación o protección de alimentos u otros productos, no resulte factible el uso de empaques alternativos. El reglamento de la ley definirá estos casos, con base en criterios técnicos. El incumplimiento de esta prohibición se tomará como una infracción

<sup>53</sup> [http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2017-06-28-1/assets/documentos/Ini\\_PRD\\_Ley\\_Residuos.pdf](http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/2/2017-06-28-1/assets/documentos/Ini_PRD_Ley_Residuos.pdf)

<sup>54</sup> <http://www.asamblea.go.cr/glcp/SitePages/Inicio.aspx>

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES**

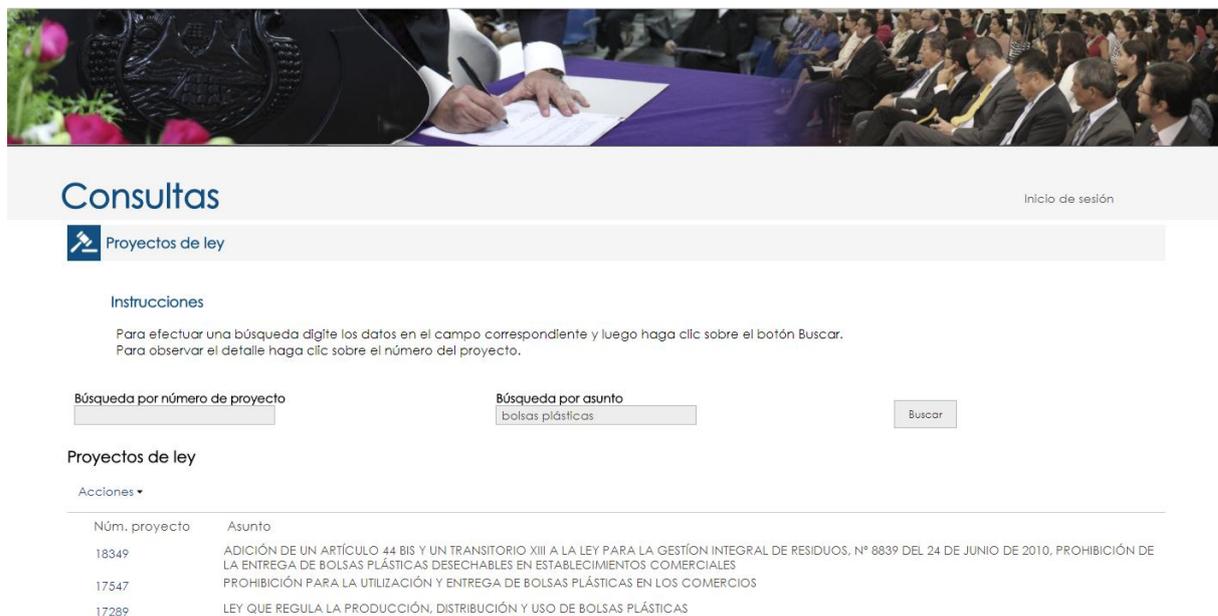
leve y se sancionará con lo dispuesto en el Capítulo I del Título IV de la ley cuya aprobación recomienda la comisión.<sup>55</sup>

En el presente gráfico se consignan los números de proyectos de ley que se encuentran en trámite ante la Asamblea Legislativa para la consulta que fuere necesaria. Nótese que en dicho

país se repite un aspecto que hemos considerado importante para la argumentación del predictámen. En un primer momento la Comisión de Ambiente emitió dictamen de archivamiento, negando la importancia de regular sobre la prohibición de bolsas plásticas, pero con el transcurso del tiempo la misma comisión enmendó su pronunciamiento.

Se trata de tres (3) iniciativas legislativas que se encuentran en tramitación, esperando el pronunciamiento del Plenario del Parlamento de dicho país.

Gráfico 3. Proyectos de ley en trámite en la Asamblea Legislativa de Costa Rica



The screenshot shows a search interface on the website of the Costa Rican Legislative Assembly. The page title is 'Consultas' and it indicates 'Inicio de sesión'. There are two search options: 'Búsqueda por número de proyecto' and 'Búsqueda por asunto'. The search results table is as follows:

Núm. proyecto	Asunto
18349	ADICIÓN DE UN ARTÍCULO 44 BIS Y UN TRANSITORIO XIII A LA LEY PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS, N° 8839 DEL 24 DE JUNIO DE 2010, PROHIBICIÓN DE LA ENTREGA DE BOLSAS PLÁSTICAS DESECHABLES EN ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES
17547	PROHIBICIÓN PARA LA UTILIZACIÓN Y ENTREGA DE BOLSAS PLÁSTICAS EN LOS COMERCIOS
17289	LEY QUE REGULA LA PRODUCCIÓN, DISTRIBUCIÓN Y USO DE BOLSAS PLÁSTICAS

Fuente. Asamblea Legislativa de Costa Rica.

#### 4.4.2.6 Panamá

La República de Panamá cuenta con la ley más reciente sobre la materia. **La Ley 1, de 19 de enero de 2018**, le permitió adoptar medidas para promover el uso de bolsas reutilizables en establecimientos comerciales. Es el primer país centroamericano que ha logrado legislativamente prohibir el uso de bolsas plásticas.

<sup>55</sup> Ibidem.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES

Dicha Ley consta de nueve (9) artículos. En el artículo 1, se establece que queda prohibido el uso de bolsas de polietileno en los supermercados, autoservicios, almacenes o comercios en general para transporte de productos o mercancías. De conformidad con el artículo 2, los establecimientos comprendidos en la ley deben proceder al reemplazo progresivo de las mismas en dieciocho meses, los supermercados, farmacias y minoristas; y, en veinticuatro meses, los almacenes y mayoristas. Según el artículo 3, no están comprendidos en la ley las bolsas que deben ser utilizadas para contener alimentos o insumos húmedos. En los artículos 4, 6 y 7 se encarga a la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia algunas atribuciones como fiscalizar el cumplimiento de la ley, determinar las sanciones que corresponda por el incumplimiento o transgresión de sus disposiciones, siendo el único y directo beneficiario de los recursos que por dicha fiscalización se obtengan.<sup>56 57</sup>

## 4.5 EL CASO PERUANO

### 4.5.1 Antecedentes

En sede parlamentaria encontramos algunos antecedentes que denotan la preocupación del legislador nacional sobre los problemas que genera el uso indiscriminado e irresponsable de las bolsas plásticas elaboradas a base de polímeros derivados de combustibles fósiles, ergo, polietileno y polipropileno, pero se trata solo de iniciativas que ni siquiera merecieron el debate o pronunciamiento del Pleno.

Revisado el archivo digital se puede advertir que, en el período parlamentario anterior 2011-2016, se presentaron tres proyectos legislativos sobre la materia bajo comentario.

- **PL 1638/2012-CR, autor congresista Rubén Condori Cusi.** Fue decretado a las comisiones de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología –primera comisión-; y a la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos –segunda comisión. Solo fue dictaminado por esta última con un texto sustitutorio declarativo.

- **PL 2967/2013-CR, autor congresista Nestor Valqui Matos.** Fue decretado a las comisiones de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología –primera comisión-; y a la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas –segunda comisión. Esta última comisión se inhibió –se declaró incompetente- e increíblemente no fue dictaminado por la primera comisión presidida nada menos que por el autor de la iniciativa.

- **PL 3208/2013-CR, autora congresista Cecilia Tait Villacorta.** Fue decretado a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología –única comisión-, pero luego fue retirado por su autora.

<sup>56</sup> <https://www.gacetaoficial.gob.pa/>

<sup>57</sup> Cabe resaltar que la ley otorga facultades a los comercios para que decidan si cobran o no por las bolsas plásticas en cuyo caso la referida autoridad debe verificar que se respete el costo y será la destinataria de los recursos que se perciban.

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES**

Los referidos proyectos legislativos no lograron superar siquiera la etapa de estudio y debate en Comisión, si bien la Comisión de Defensa del Consumidor emitió dictamen en este se convirtió en la propuesta normativa primigenia en una fórmula declarativa, lo preocupante del caso es que la Comisión de Pueblos Andinos no se atrevió a dictaminar dichas iniciativas.

Ciertamente, esta dificultad o imposibilidad para regular el consumo de bolsas plásticas –sea mediante reducción progresiva o prohibición- no es privativa del Perú. Conforme hemos señalado precedentemente, existen en la región casos similares:

- La Cámara de Diputados de Chile en el año 2008 –a nivel de Comisiones- archivó el proyecto legislativo 6046-2012 que buscaba prohibir el uso de bolsas plásticas no biodegradables; sin embargo, luego de transcurridos casi diez años, tanto dicha Cámara, como el Senado chileno han emitido dictámenes favorables revirtiendo su pronunciamiento inicial.

- En Costa Rica, 30 de septiembre del 2009, la Comisión de Ambiente aprobó por unanimidad el archivamiento del Proyecto de Ley 17289 que ingresó a trámite el 8 de febrero de 2009; hace poco tiempo, la misma Comisión de Ambiente ha enmendado su criterio anterior pronunciándose positivamente.

- Otros países como Argentina, Chile, México -incluso España- tienen iniciativas legislativas en estudio desde los años 2008 o 2009, sin que hasta la fecha puedan convertirlo en ley.

Cabe destacar que, con el transcurso del tiempo, los Estados sea a través del Parlamento o del Gobierno- están tomando con responsabilidad la magnitud del problema.<sup>58</sup>

#### **4.5.2 Plástico de un solo uso en el Perú**

Esta Comisión con fecha 18 de abril de 2018, mediante oficios 657-20017-2018/CPAAAAE-CR y 658-20017-2018/CPAAAAE-CR, solicitó al Ministerio del Ambiente y al Ministerio de la producción, la siguiente información:

- Cantidad de bolsas plásticas y de recipientes de poliestireno expandido consumido en el país entre los años 2013-2018, con indicación del consumo promedio por persona.
- Cantidad estimada de basura marina existente en los costas –mares- del país, con indicación del porcentaje que representan los plásticos en particular las bolsas plásticas y recipientes descartables de poliestireno expandido.

<sup>58</sup> América Latina avanza a paso acelerado: tiene ley específica aprobada Colombia; hace muy poco también Panamá –la más reciente, del 1 de enero de 2018-; en Chile, el Senado y la Cámara de Diputados han dictaminado favorablemente los proyectos de ley presentados, incluida la propuesta del Poder Ejecutivo; Argentina y México están caminado muy rápidamente con varios proyectos legislativos cuya tramitación llega ya a la recta final.

En Europa la guerra contra el plástico es una decisión COMUNITARIA. Con la vigencia de las Directivas 94/62/CE y la Directiva 2015/720/UE emitida hace tres años por el Parlamento Europeo y la *Estrategia Europea para los Plásticos en una Economía Circular*, aprobada recientemente por la Comisión Europea en Bruselas, la erradicación de las bolsas plásticas está prácticamente definida.

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES**

- Número de empresas dedicadas a la fabricación de bolsas plásticas.
- Otra información relacionada con los aspectos antes señalados.

A la fecha de emisión del presente dictamen no se ha recibido información oficial al respecto. Sin embargo, el MINAM como parte de una propuesta de texto normativo a señalado:

En el Perú, la industria del plástico transforma en productos finales los insumos plásticos elaborados por la industria petroquímica extranjera. Estos insumos son importados en su forma primaria y representan la base de la cadena productiva de la industria. Según lo expuesto, la industria petroquímica se convierte así en una plataforma importante como primer eslabón en la cadena productiva de la industria del plástico y de otras industrias conexas, generando encadenamientos con los sectores de alimentos y bebidas, farmacéutico, pesca, agricultura, construcción, comercio al por mayor y menor, entre otros, a los cuales les provee de productos? El Gráfico muestra las 10 principales actividades económicas que demandan productos del subsector plástico. Esta información se obtiene de la matriz de demanda intermedia, la cual registra los flujos de circulación de productos entre las diferentes actividades.

Cuadro 02: Principales actividades económicas demandantes de productos plásticos.

Construcción	3,8 %
comercio	10,6%
Fabricación de productos de plástico	8,5 %
Elaboración de bebidas no alcohólicas	5,0%
Fabricación de productos de limpieza y de tocador	3,4 %
Fabricación de pesticidas y otros productos	3,2 %
Impresión	2,9%
Fabricación de muebles	2,7%
Otras industrias manufacturadas	2,7%
Fabricación de productos farmacéuticos y.....	1,8 %

Adicionalmente, como resultado del consumo promedio de los peruanos, en el año 2016, se generaron 7'005,576 toneladas de residuos sólidos municipales urbanos dentro de los cuales 708,095.81 son residuos plásticos que representan un aproximado del 10% del total de los residuos sólidos (Bolsas Plásticas: 4.3%, Plástico PET: 2.5%, Poliestireno expandido (tecnopor y similares) 0.7% y Plástico Duro: 2.5%). Solo en Lima Metropolitana y el Callao se generan

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES**

886 toneladas al día de residuos plásticos representando el 46% de dichos residuos a nivel nacional.

Asociado a la generación de residuos sólidos, existe un déficit de infraestructuras para el para gestión de residuos sólidos a nivel nacional; en particular para la disposición final de los mismos. Al año 2016 existían solo 26 rellenos sanitarios con todos los permisos y autorizaciones correspondientes, disponiéndose en dichas infraestructuras aproximadamente 3,331 toneladas anuales de residuos, lo cual representa menos del 53% de la generación total de residuos a nivel nacional, por ende el porcentaje restante fue dispuesto inadecuadamente, en botaderos informales - sin las condiciones sanitarias, técnicas ni ambientales necesarias para una correcta disposición- en fuentes de agua y paisaje en general, dicha situación ha generado.

Tal como veremos más adelante existe la necesidad de emitir normativa específica que permita acceder a datos puntuales sobre la materia tratada para construir información estadística. Ello permitirá que la autoridad ambiental y las demás entidades de la administración estatal puedan adoptar medidas o acciones sobre dicha información oficial.

#### **4.5.3 Pronunciamiento de la CPAAAAE: el deber constitucional y ético-político de preservar el ambiente**

Es evidente que el Estado peruano no puede caminar en sentido contrario a la tendencia mundial que busca enfrentar con severidad los graves y probados impactos adversos que genera el plástico de un solo uso, principal componente de la basura marina, en la salud humana y ambiental; o sustraerse de emitir normas o adoptar medidas para enfrentar dicho problema público global.

Conforme al marco funcional y los roles asignados por el constituyente a nuestras instituciones democráticas, los representantes ante el Congreso de la República -órgano elegido por el pueblo para en su nombre legislar y controlar la acción o inacción de las entidades de la administración estatal- tenemos el DEBER ÉTICO-POLÍTICO de activar la función legislativa para debatir y aprobar una Ley conforme a las normas propuestas mediante los once (11) proyectos legislativos presentados por casi todos los grupos parlamentarios con escaños en el Congreso. Con ello, además, enmendaríamos la oportunidad que perdió nuestra institución en el período parlamentario anterior al no haber dictaminado las iniciativas que entonces se presentaron.

Considerando la magnitud del problema antes descrito, existe la imperiosa NECESIDAD de emitir una norma con fuerza y rango de ley para contribuir en su solución. La representación nacional tiene la mejor e invaluable oportunidad para hacerlo, caso contrario daríamos una muestra de tolerancia ante los efectos adversos que en el ambiente genera el plástico de un solo uso y los recipientes o envases descartables. El grave riesgo de nuestra inacción podría reflejarse en las palabras del vicepresidente primero de la Comisión Europea, Frans Timmermans, responsable de desarrollo sostenible de la Unión Europea, cuando señala **que tenemos la obligación INEXORABLE de cambiar el modo en que producimos y utilizamos**

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES

**los plásticos, caso contrario en el 2050 habrá más plástico que peces en el mar [...] para ello debemos apostar por tecnologías nuevas e innovadoras que velen por la seguridad de los ciudadanos y del medio ambiente al tiempo que mantienen la competitividad de la industria.**

Por consiguiente, la CPA AAAE acogiendo el espíritu de los PROYECTOS LEGISLATIVOS comprendidos en el presente análisis, **RECOMIENDA SU APROBACIÓN CON TEXTO SUSTITUTORIO** a fin de incorporar lo prioritario que contienen y estructurar una norma útil para enfrentar el problema que nos ocupa.

La aprobación de la norma propuesta permitirá:

***i) Adscribirnos a la tendencia mundial, ergo, transitar el camino de la reducción progresiva hacia la prohibición del plástico de un solo uso y de recipientes o envases descartables***

Hemos señalado que la tendencia mundial sigue el camino de la reducción progresiva mediante la expedición de normas que así lo dispongan. Reconociendo que es el camino correcto -ante la poca eficacia de los acuerdos entre Estado e industria- corresponde señalar que las situaciones fácticas o jurídicas que requieren regulación no se resuelve *per se* con la inserción de una ley al ordenamiento jurídico, caso contrario se habrían resuelto hace considerable tiempo los problemas sociales que causan escozor en la sociedad. Se requieren acciones complementarias que acompañen la aplicación de la norma y hagan más efectivos sus efectos coercitivos.

En materia ambiental, sobre todo en el caso que nos ocupa, existe la necesidad de emitir una norma específica la cual debe regir escoltada o reposar en dos columnas fundamentales: la educación ciudadana o sensibilización para consumir menos plástico y un programa que promueva el reciclaje o segregación como lo trata el reciente decreto legislativo que regula gestión de residuos sólidos. Lo que no debería hacerse es simplemente promover ambos aspectos –educación y reciclaje- sin una norma específica que establezca la reducción

progresiva del plástico de un solo uso y envases o recipientes descartables que lo presida y en torno a ella caminen tales actividades que deberían ser complementarias.

Recordemos que la segregación o reciclaje en todos los casos presentados es insignificante. Según datos de la organización ecologista Greenpeace, en España se consumen una media de 144 bolsas por habitante anualmente que suponen **6.800 millones de bolsas en circulación de todo tipo de grosor cada año, solo el 7% de dichas bolsas se reciclan**, y muchas de ellas ni siquiera entran en el sistema de gestión de residuos. Francia tuvo que emitir norma específica porque solo el 1% de bolsas plásticas era recicladas y en Estados Unidos, según cifras oficiales de la Agencia de Protección Ambiental, la cifra de reciclaje solo llega al 13%.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES

**ii) Contribuir a la concreción del derecho fundamental previsto en el inciso 22 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú**

En efecto, el constituyente ha otorgado rango de derecho fundamental el gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida de la persona.

Según abundante jurisprudencia emitida por el Tribunal Constitucional, que se amplía en el *análisis de impacto normativo de la norma propuesta*, el contenido esencial de tan importante derecho comprende dos elementos:

- 1) El derecho a gozar de ese medio ambiente; y,
- 2) El derecho a que ese medio ambiente se preserve.

El segundo elemento impone al Estado –en este caso al Congreso de la República- el deber, la obligación, de aprobar normas que contribuyan a preservar el ambiente y de esta manera garantizar a nuestros representados, el goce efectivo del citado derecho.

**4.5.4 Alternativas que ha tenido la CPAAAAE frente a la materia legible y los modelos de regulación existentes en el mundo**

Según los modelos que hemos descrito en el cuerpo del presente dictamen, predominan tres formas de regulación respecto al plástico de un solo uso y envases o recipientes descartables:

i) **Aprobación de medidas tributarias.** En algunos casos se ha legislado imponiendo tasas u otros instrumentos de naturaleza tributaria sea a los consumidores o a los establecimientos comerciales que entregan bolsas plásticas. Se trata de una medida cuya eficacia podría resultar cuestionable dado que siendo el costo de estas reducido o muy barato, pueda asumirse sin mayores problemas y por tanto se siga manteniendo el plástico de un solo uso, los recipientes o envases descartables con los efectos adversos que ocasionan.

ii) **Modificación de normas o leyes de residuos sólidos.** Evidentemente las bolsas plásticas son un tipo de residuo sólido, así lo consideramos en el presente dictamen. Sin embargo, revisada la estructura del Decreto Legislativo 1278, que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, encontramos que esta contiene principios y normas generales, no habiéndose incorporado disposiciones específicas para ningún tipo de residuo sólido. En tal sentido, su modificación podría afectar dicha estructura abriendo la puerta para que se emita regulación

sobre todos los tipos de residuos. De esta manera se podría desnaturalizar dicha norma y afectar las exigencias sobre unidad, homogeneidad y coherencia de la ley.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES

iii) **Expedición de norma específica.** Se trata del caso predominante en los diversos países del mundo y consiste en expedir una norma específica para regular el uso de las bolsas plásticas, sin afectar las normas correspondientes a los residuos sólidos.

La CPAAAAE considera que nuestro país debe adscribirse a la tercera modalidad de regulación y optar por la aprobación de una ley específica. Esta debe nutrirse de los principios y normas generales contenidos en el Decreto Legislativo 1278, que aprueba la *Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos*, evitando la duplicidad de normas y sobre-regulación, proscritos por el Manual de Técnica Legislativa. En consecuencia, el decreto legislativo antes citado debe asumirse como la norma general para todo tipo de residuos sólidos y la norma propuesta mediante la cual se regula el plástico de un solo uso, como la ley específica.

#### 4.5.5 Estructura de la norma propuesta por la CPAAAAE

El estudio y análisis de los proyectos legislativos materia del presente dictamen, como es natural, han permitido encontrar puntos de coincidencia y, también, diferencias sobre algunos aspectos consignados en cada texto normativo.

La CPAAAAE acoge las primeras, fundamentalmente referidas al objeto, como punto medular de la norma, pero, en atención a la información recibida, los modelos de regulación antes glosados y las normas aprobadas en los países de la región, agrega algunas disposiciones necesarias que permitirán dotarla de mayor eficacia y efecto práctico. Para construir la estructura de la norma propuesta en el presente dictamen se han considerado los aportes efectuados en las opiniones escritas y recibidos en:

- REUNIÓN DE TRABAJO entre la secretaría técnica y la Asociación Peruana de la Industria del Plástico (APIPLAST) representada por su presidente Eduardo Farah Hayn;
- REUNIÓN DE TRABAJO celebrada el 25 de abril de 2018, en la sala 3 del Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre, entre la secretaría técnica de la CPAAAAE y los asesores de los autores de dichas iniciativas presentadas hasta dicha fecha;
- REUNIÓN DE TRABAJO celebrada el 3 de mayo de 2018, en la sala 2 del Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre, con participación del Ministerio del Ambiente; del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Propiedad Intelectual (INDECOPI); Instituto Nacional de la Calidad (INACAL); Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA); Asociación Peruana de la Industria del Plástico; y Comité de Plásticos de la Sociedad Nacional de Industrias.
- Propuesta de TEXTO NORMATIVO SUSTITUTORIO y exposición de motivos, presentado en la antedicha reunión de trabajo, por el Ministerio del Ambiente a través del viceministro Marcos Alegre Chang.

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES**

La estructura que se ha logrado consolidar es básica, pero contiene las disposiciones necesarias para que la norma pueda insertarse en el ordenamiento jurídico. En su construcción se ha considerado también los aportes efectuados por MINAM y las entidades que han participado en las reuniones de trabajo señaladas. Está integrada por:

- i) Objeto y finalidad.
- ii) Reglas para la reducción progresiva de bolsas de un solo uso elaboradas con polietileno y otros polímeros similares y su reemplazo por bolsas biodegradables no contaminantes o compostables.
- iii) Prohibición inmediata del plástico de un solo uso innecesario y de envases o recipientes descartables de poliestireno expandido.
- iv) Reglas básicas para aprobar normas técnicas existentes a las disposiciones de la presente ley que permitan fijar las características sobre biodegradabilidad o compostaje.
- v) Reglas básicas para la señalética sobre biodegradabilidad –mecanismo y tiempo de degradación- que deben constar en las bolsas plásticas.
- vi) Reglas básicas para el registro de fabricantes, importadores y distribuidores de bolsas plásticas de un solo uso elaboradas con polietileno u otros polímeros similares; así como para la información que debe brindar.
- vii) Reglas básicas para la educación ciudadana y compromiso ambiental.
- viii) Reglas básicas para las sanciones por infracción a las normas previstas en la norma propuesta.
- ix) Reglas básicas para el control o fiscalización del cumplimiento de la norma propuesta.
- x) Encargar al Poder Ejecutivo el diseño y ejecución de una política pública para la reducción progresiva de bolsas de base polimérica y su reemplazo por bolsas biodegradables no contaminantes o compostables.
- xi) Reglas complementarias para la aplicación de la norma propuesta

#### **A. Reducción progresiva del plástico de un solo uso**

Antes de ingresar a este aspecto que resulta medular en el contenido de la norma propuesta debemos señalar que el objeto de la ley es establecer el marco regulatorio sobre el plástico de un solo uso y los recipientes o envases descartables de poliestireno expandido en el territorio nacional. Asimismo, su finalidad es contribuir en la concreción del derecho que tiene toda persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida, reduciendo

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES

para ello el impacto adverso del plástico de un solo uso y de otros contaminantes en la salud humana y ambiental.

Tal como hemos señalado en forma reiterada, los proyectos legislativos comprendidos en el presente dictamen, tienen como coincidencia mayor –salvo particularidades naturales- establecer la reducción progresiva del *plástico de un solo uso*, así como de los *recipientes y envases descartables*.

En realidad se trata del camino que han seguido todos los modelos sistematizados y glosados en el presente dictamen, salvo el caso –aunque solitario- de Marruecos que partió directamente de

la prohibición con la finalidad de presentar a los asistentes de la COP 22, un gesto efectivo de lucha contra la contaminación por plástico. Consideramos que, aun siendo exitosa la decisión Marroquí u otras similares que penalizaron la fabricación de bolsas plásticas, la reducción progresiva resulta más razonable y proporcional tanto para las actividades comerciales de la industria del plástico, así como para lograr el cambio de hábito sobre su uso innecesario.

Por tanto, la CPA AAAE propone partir de la REDUCCIÓN PROGRESIVA de la fabricación, importación y consumo de bolsas de un solo uso, elaboradas a base de polímeros derivados del petróleo, para luego de un plazo determinado llegar a la prohibición.

Dentro de dicha reducción progresiva quedan comprendidas las bolsas de base polimérica, es decir, aquellas elaboradas con polietileno, polipropileno u otros polímeros similares, además de las denominadas oxobiodegradables (oxodegradables, fotodegradables, etc.), correspondiendo su reemplazo por bolsas biodegradables no contaminantes o compostables, que podrían ser elaboradas a base de biopolímeros u componentes compostables, tales como fécula de maíz, almidón de papa, almidón de yuca, suero de leche, tejido animal o vegetal, siempre que no lleven aditivos u otros insumos contaminantes.

En el contenido o regulación del objeto de la norma se establece que las bolsas biodegradables para ser tales no deben ser contaminantes para evitar que engañosamente se inscriban en dicha característica aquellas denominadas oxobiodegradables (oxodegradables, fotodegradables, etc.) por cuanto estas son generadoras de microplástico –pequeñas partículas de plástico- que en el mar es confundido con plancton, tragado por las especies marinas y, al final del día, termina servido en un buen plato de ceviche. A este tipo de plástico lo denominaremos PLÁSTICO FRAGMENTABLE para diferenciarlo con excesiva claridad de aquel que es biodegradable o compostable.

También se incluye reglas para el uso de material reciclado en botellas de tereftalato de polietileno (PET).

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES**

## **B. Prohibición de plástico innecesario**

Existen casos que no ameritan ingresar a la reducción progresiva, sino su prohibición inmediata por tratarse de plástico polimérico que resulta innecesario, tal es el caso de la entrega de bolsas o envoltorios de base polimérica en publicidad impresa; diarios, revistas u otros formatos de prensa escrita; recibos de cobro de servicios sean públicos o privados; y toda información dirigida a los consumidores, usuarios o ciudadanos en general. Lo mismo debe suceder con la adquisición, uso, ingreso o comercialización, según corresponda, de bolsas de base polimérica; sorbetes de base polimérica tales como pajitas, pitillos, popotes cañitas; y recipientes o envases de poliestireno expandido para bebidas y alimentos de consumo humano, en las Áreas Naturales Protegidas, áreas declaradas patrimonio natural de la humanidad, museos, así como en las entidades de la administración estatal previstas en el artículo 1 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

También debe suceder lo mismo en algunos casos que requieren un plazo prudencial para no afectar la actividad de algunas empresas cuya producción o fabricación haya generado cantidades que han sido puestas o están por ingresar al mercado, tal es el caso de recipientes o envases y vasos de poliestireno expandido (tecnopor) para alimentos y bebidas de consumo humano; las bolsas de base polimérica, cuya dimensión tenga un área menor a novecientos centímetros cuadrados (900 cm<sup>2</sup>) y aquellas cuyo espesor sea menor a 50 micras; la fabricación, importación, distribución, entrega, comercialización y consumo de bolsas de base polimérica que incluyen aditivos que catalizan la fragmentación de dichos materiales en microfragmentos o plástico fragmentable (el plástico oxo); y la entrega de sorbetes de base polimérica tales como pajitas, pitillos, popotes cañitas, entre otros similares.

## **C. Excepciones a la reducción progresiva**

Si bien es cierto, el contenido de la norma debe satisfacer el principio de completitud, regular totalmente su objeto, existen situaciones que deben ser tratadas con cierta diferencia. En este caso, la generalidad debe admitir excepciones siempre que existan razones justificadas o cuando la reducción pudiera generar efectos nocivos en la aplicación de sus disposiciones.

En tal sentido, quedan exceptuados de la norma aquellos casos en que por razones de asepsia o inocuidad se utiliza cierto tipo de bolsas plásticas para contener alimentos o insumos húmedos elaborados o preelaborados u otros similares, siempre que no sea factible la utilización de un sustituto compatible con lo dispuesto en la norma propuesta.

Asimismo, quedan exceptuados de la prohibición los sorbetes de base polimérica que son utilizados por razones de salud en los centros en donde se prestan servicios médicos.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES

### C. Extensión del plazo de reducción progresiva

Respecto a la extensión del plazo previsto para la reducción progresiva del uso de bolsas plásticas la CPAAAAE considera que este debe extenderse a tres (3) años contados desde la vigencia de la ley -publicación en el diario oficial El Peruano-, con la finalidad de que el 28 de julio del 2021 pueda ponerse en vigencia la prohibición total del uso de dichas bolsas de base polimérica. La propuesta se sostiene en dos razones muy trascendentes:

#### - El bicentenario de la independencia

El Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021, contiene seis (6) ejes estratégicos.

El eje estratégico 6, definido como *Recursos Naturales y Ambiente*, tiene como objetivo estratégico nacional:

Conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad con un enfoque integrado y ecosistémico y un ambiente que permita una buena calidad de vida para las personas y la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales en el largo plazo.

Para alcanzar dicho eje estratégico, se establecen lineamientos sobre recursos naturales y calidad ambiental. El primer lineamiento sobre calidad ambiental establece:

1. Proteger el ambiente y sus componentes con enfoque preventivo y recuperar la calidad ambiental, asegurando la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la biodiversidad de una manera responsable y congruente con el respeto de los derechos fundamentales de las personas.

#### - Ingreso del Perú a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)

La OCDE es un organismo internacional cuya misión es promover políticas orientadas a mejorar el bienestar social y económico de las personas. Fue fundada en 1961, tiene su sede en París, Francia y oficinas en diversos países del mundo. Agrupa a 34 países miembros, entre los que se encuentra México y Chile únicos países de América Latina.

El Perú mediante carta entregada el 22 de junio de 2016, solicitó formalmente su ingreso a dicha organización, teniendo previsto concretarlo el año 2021 para coincidir con el bicentenario de la independencia nacional. Esta es una decisión de Estado por cuya razón todas las entidades públicas tenemos la obligación de contribuir desde el marco funcional previsto por la Constitución Política y el ordenamiento jurídico vigente

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES

Como resultado de las evaluaciones del desempeño ambiental realizadas por la OCDE y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) se formularon varias recomendaciones que necesariamente se deben atender para allanar el camino que nos permita pasar a formar parte de las economías más importantes del mundo.

Respecto al tema *Economía y Ambiente*, en la recomendación 13 se señaló la necesidad de:

13. Potenciar el papel del sector privado en el desarrollo de la ecoinnovación, la eficiencia energética, las energías renovables no convencionales, y los sectores de reciclado, reutilización y tratamiento de desechos, así como en otros objetivos de la política ambiental, mediante incentivos económicos, respaldos crediticios y créditos blandos, asociaciones público-privadas y acuerdos de producción limpia, entre otros.

Asimismo, con relación a *Sociedad y Ambiente* se recomendó al país:

16. Potenciar y profundizar la educación formal e informal y la concienciación de la ciudadanía y del sector empresarial en materia ambiental, priorizando las industrias más contaminantes y las comunidades más expuestas y vulnerables ante riesgos vinculados a externalidades derivadas de la actividad económica y climáticos, con el fin de: i) mejorar el conocimiento y ejercicio de los derechos y deberes; ii) contribuir a cambios de comportamientos y la adopción de prácticas favorables al medio ambiente, y iii) facilitar la participación activa y constructiva en el diseño y la implementación de políticas, programas, estrategias y proyectos con incidencia en el medio ambiente.

Finalmente, sobre *Cooperación y compromisos internacionales*, la recomendación es clara:

23. Proseguir los esfuerzos por cumplir los compromisos internacionales en materia ambiental con el fin de reflejar su creciente papel en la economía de América Latina y la capacidad del país para ser miembro de la OCDE.

La CPAAAAEE considera que el Congreso de la República tiene la oportunidad de aprobar la norma propuesta que por su importancia para la calidad ambiental de vida que propugna la

OCDE, constituye su mejor aporte en aras de cristalizar la incorporación del país a la mencionada organización

#### **D. Normas técnicas y reglamentos técnicos**

Un aspecto importante e imprescindible en el contenido de la norma es la necesidad de contar con normas técnicas que permitan determinar las características de las bolsas biodegradables o

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES**

compostables y de esta manera habilitar el control o fiscalización por la autoridad ambiental u otra competente, presupuesto fundamental para el cumplimiento de la presente ley,.

Se trata de un tema medular dado que en otros ordenamientos se ha confundido a dicho tipo de bolsas con otras denominadas oxobiodegradables.

Respecto al plástico, según información de MINAM, nuestro país cuenta con las normas técnicas, la mayoría aprobadas por INDECOPI:

- NTP 900.076; NTP 900.077; NTP 900.078.
- NTP 900.079-2015 y NTP 900.080-2015.

Sin embargo, con la aprobación de la Ley 30224, Ley que crea el Sistema Nacional para la Calidad y el Instituto Nacional de Calidad la competencia sobre la normalización –normas técnicas- ha variado. El artículo 10, establece como competencias del INACAL la normalización, acreditación y metrología, las que cumple a través de órganos de línea con autonomía y organización propia, se sujeta a lo establecido en el marco del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y los acuerdos internacionales sobre la materia. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final dispone que el INACAL y el CONACAL ejercerán sus funciones en un plazo de doscientos setenta (270) días calendario de la entrada en vigencia de la presente Ley. A tales efectos, durante dicho plazo se transferirá progresivamente al INACAL los órganos, unidades orgánicas, cargos, acervo documentario, bienes, recursos, personal correspondientes, entre otros, del Servicio Nacional de Acreditación, Servicio Nacional de Metrología y de la Comisión de Normalización y de Fiscalización de Barreras Comerciales No Arancelarias del INDECOPI, en lo correspondiente a la normalización. El mencionado plazo podrá ser prorrogado por única vez por decreto supremo refrendado por el Ministro de la Producción y por el Presidente del Consejo de Ministros. Durante el plazo de transferencia, las acciones administrativas, inclusive las solicitadas por la Comisión de Transferencia y otras que se requieran, serán financiadas por el Ministerio de la Producción.

Respetando el marco competencial establecido por este propio Congreso de la República, resulta necesario, entonces, encargar a dicha entidad para que apruebe nuevas normas técnicas que respondan las disposiciones de la presente ley y posibiliten fijar las características que deben tener las bolsas biodegradables no contaminantes o compostables, las cuales de ninguna manera podrán ser inferiores a los estándares internacionales.

Asimismo, mediante decreto supremo, refrendado por el Ministro del Ambiente y titulares de los sectores competentes, deben aprobarse los Reglamentos Técnicos respectivos, que deben guardar concordancia con las Normas Técnicas. Dichos reglamentos deben establecer, además, las señales o información que debe imprimirse o consignarse en las bolsas plásticas, a fin de identificar con claridad aquellas que son biodegradables o compostables y diferenciar aquellas que no lo son, así como la especificación del mecanismo de degradación. Ello servirá como

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES**

importante insumo para fortalecer la campaña de educación ciudadana y sensibilización para que sea eficaz la reducción del consumo de bolsas plásticas de un solo uso.

**E. Registro de fabricantes, importadores y distribuidores de bolsas plásticas elaboradas con polímeros no degradables**

La CPAAAAE considera que establecer la prohibición de entrega de bolsas plásticas en los establecimientos comerciales, como mecanismo que conducirá a la reducción progresiva de su uso, es importante pero podría resultar insuficiente. Se necesita una medida complementaria que permita medir la cantidad de bolsas plásticas que consume una persona desde que la norma entra en vigor y el progreso que tiene durante su vigencia.

Esta medida complementaria consiste en encargar al Ministerio del Ambiente la implementación de un registro de fabricantes, importadores y distribuidores de bolsas plásticas elaboradas con polímeros no degradables u otros materiales similares. Dicho registro debe recopilar información sobre las puestas en el mercado nacional de dichas bolsas plásticas y la cantidad que son consumidas por los usuarios de los establecimientos comerciales, caso contrario será imposible medir la progresividad buscada con la ley.

Los fabricantes, importadores y distribuidores de bolsas plásticas elaboradas con polímeros no degradables u otros materiales similares quedan obligados a inscribirse en el citado registro, dentro del plazo de noventa (90) días contados desde la vigencia de la ley, y brindar la información sobre la puesta de dichos productos en el mercado nacional durante cada año, así como la información complementaria que se requiera.

**F. Educación ciudadana y compromiso ambiental**

Los países de América Latina enfrentan serios problemas de anomia y crisis de la ley. En nuestro país, este último aspecto podría encontrar explicación en tres aspectos:

- i) La verticalidad de la función legislativa, expresada por la ausencia de mecanismos efectivos de participación ciudadana en el proceso de creación de la ley.
- ii) La falta de evaluación de la ley –sea prospectiva o de efectos- que aprueba el Congreso de la República. Luego de entrada en vigencia nadie se preocupa por constatar sus efectos.
- iii) Falta de educación ciudadana o sensibilización para acompañar el cumplimiento de la ley que conduzca a su eficacia. La ley por si sola podría resultar meramente represiva.

No podemos soslayar que en los ciudadanos está impregnado como hábito el uso de bolsas plásticas para todo, incluso para transportar ropa u otra indumentaria, lo cual nos conduce a pensar que la sola aprobación de la ley propuesta podría encontrar resistencia en los propios consumidores o usuarios. Es difícil cambiar un hábito por ley.

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES**

Para realizar dicho acompañamiento se establece que el Ministerio del Ambiente, en coordinación con el Ministerio de Educación y los gobiernos descentralizados, desarrolla acciones o actividades de educación, capacitación y sensibilización para generar un alto grado de conciencia sobre los efectos adversos que produce en el ambiente las bolsas plásticas elaboradas con polímeros no degradables y la necesidad de migrar hacia el uso de bolsas biodegradables no contaminantes o compostables. Asimismo, para incorporar en los alcances de la presente ley a todas las empresas fabricantes, importadoras y distribuidoras de bolsas plásticas elaboradas con polímeros no degradables, para que estas utilicen tecnologías que les permitan ofrecer productos armónicos con el ambiente.

### **G. Sanciones por infracción a las normas de la ley propuesta**

La cultura de cumplimiento respecto a las leyes o normas que emite el Congreso de la República y los demás órganos que gozan de potestad normativa, es considerablemente baja en los países de la región. Generalmente las personas consideran que las leyes no resuelven sus problemas y que se aprueban para atender otros intereses.

Siendo una percepción real, aunque injustificada en la mayoría de casos, conviene incluir en la ley propuesta algunas sanciones y medidas complementarias que se aplicarían por el incumplimiento de sus disposiciones. Consideramos que una adecuada campaña de acompañamiento realizada por las entidades de la administración estatal para abandonar el uso indiscriminado e irresponsable del plástico, permitirá activar el régimen sancionador. Así, se consideran las siguientes sanciones y medidas complementarias:

- i) Multa por un monto entre una (1) y diez mil (10,000) Unidades Impositivas Tributarias (UIT).
- ii) Decomiso de las bolsas plásticas fabricadas o elaboradas contraviniendo las disposiciones de la presente ley.
- iii) Clausura temporal o definitiva del establecimiento comercial infractor.

Ciertamente, se deja abierta la posibilidad para aplicar en forma concurrente, por la entrega o fabricación de bolsas plásticas transgrediendo las disposiciones de la ley, las sanciones y medidas complementarias de decomiso o clausura del establecimiento infractor, sea temporal o definitiva.

Se encarga al reglamento determinar el procedimiento, la gradualidad y el marco competencial para la aplicación de las sanciones establecidas en la presente ley.

### **G. Control o fiscalización**

Otro aspecto que muchas veces se requiere para que las normas se cumplan es el control o fiscalización respecto a las personas que resultan vinculadas con la norma. Entre las formas de

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES**

control previstas por nuestro ordenamiento –preventivo, concurrente y posterior-, debe priorizarse el primero por brindar mayor efectividad, el posterior llega cuando las infracciones están cometidas y el daño prácticamente causado.

Dicho control o fiscalización debería realizarse tanto en la elaboración o fabricación, como en la entrega de bolsas plásticas.

En tal sentido, se encarga al Ministerio del Ambiente, a través del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), el Ministerio de la Producción, el Instituto Nacional de Defensa de Propiedad Intelectual (INDECOPI) la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNAMP), los gobiernos regionales y gobiernos locales, ejercen las funciones de supervisión, fiscalización y sanción, a fin de asegurar el cumplimiento de la presente ley y su norma reglamentaria. El ámbito para el ejercicio de las funciones de control o fiscalización de cada entidad será determinado en el reglamento.

## **H. Política pública**

Los conceptos de gobernanza y buen gobierno, que vienen siendo incorporados progresivamente en las normas y programas de nuestro país, para termina con el antiguo y vetusto Estado vertical proclive al autoritarismo, nos ha puesto en la senda de que las decisiones importantes para resolver problemas públicos se adopten mediante políticas públicas.

En esta perspectiva es importante que la norma propuesta vaya acompañada con una política pública que permita reducir progresivamente el uso de bolsas plásticas de base polimérica y su reemplazo por bolsas con material biodegradable o compostable. El diseño y ejecución de dicha política debe estar a cargo del Poder Ejecutivo –así lo establece la normativa vigente- con participación de los sectores o ministerios correspondientes.

Es importante que se contemple plan de estímulos, reconocimientos, incentivos, sean tributarios o no, programas de difusión y los demás aspectos necesarios para cumplir su finalidad. Sobre todo para promover el uso de biopolímeros tales como almidón de papa, de yuca, fécula de maíz u otros similares de origen animal o vegetal como el suero de leche, caña de bambú, etc.

Pese a lo que se pueda pensar, se trata de recipientes muy resistentes que también permiten su personalización en diseño y colores. Utilizan tintas al agua o vegetales que no contaminan. Con estas bolsas se garantiza el uso de material reciclable al 100% y contribuimos a evitar la deforestación ya que con cada árbol que se tala se garantiza que se plantan tres. Esta política de sostenibilidad viene de la mano de los certificados FSC destinado a la protección de la naturaleza y la tala controlada de árboles.<sup>59</sup>

<sup>59</sup> <https://elperiodicodeyecla.com/alternativas-normativa-bolsas-plastico/>

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES**

**I. Adecuación de actividades de las empresas dedicadas a la fabricación o importación de bolsas plásticas elaboradas con polímeros no degradables**

Conviene reiterar que la reducción progresiva de las bolsas plásticas de un solo uso no se podrá lograr concentrando la atención solo en su entrega o distribución a los consumidores. Cualquier

medida para ser responsable o la norma para alcanzar eficacia requieren considerar también la fuente de producción, fabricación o elaboración de dichas bolsas. Se trata de comprender con igual atención ambos momentos –producción y entrega- de tal manera que tanto los establecimientos comerciales, como la industria del plástico contribuyan para el éxito de las mismas.

Siendo la finalidad de la presente ley caminar por la reducción progresiva, para llegar finalmente al 1 de enero de 2021 con la prohibición, resulta necesario establecer plazos razonables para que las empresas respectivas procedan a adecuar sus actividades a las disposiciones de la norma propuesta:

- a) Las empresas medianas y de gran tamaño, lo harán dentro del plazo de dos (2) años;
- b) La micro y pequeña empresa, en el plazo de tres años.

Dichos plazos se cuentan desde la vigencia de la presente ley.

**J. Otras disposiciones necesarias para la aplicación y eficacia de la norma propuesta**

Además de las disposiciones operativas antes señaladas, se requiere establecer otras que permitirán su aplicación, así como lograr los efectos previstos. Para tal efecto se incluye como anexo un glosario de términos, y:

**i) No incremento de gasto público**

Las entidades de la administración estatal que se encuentran comprendidas en las disposiciones que integran el contenido de la ley propuesta, deben cumplir las medidas establecidas en el marco de sus atribuciones y competencias previstas por las normas vigentes.

De esta manera se busca evitar que dichas entidades demanden recursos adicionales del tesoro público o aumenten costos en la contratación de nuevo personal.

**ii) Reglamento de la ley**

En el marco de la técnica legislativa, saber práctico que se ha convertido en herramienta principal del derecho parlamentario, la mejor ley es aquella que no tiene reglamento. Ello debido

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES**

a que los órganos encargados de dicha reglamentación no cumplen con hacerlo o terminan desnaturalizando o transgrediendo su contenido.

Sin embargo, el contenido de la ley propuesta, por regular un tema eminentemente técnico, amerita encargar al Poder Ejecutivo expedir la norma reglamentaria que permita la aplicación de sus disposiciones, tales como las normas técnicas, el procedimiento para aplicar las sanciones previstas en la ley y la gradualidad de las mismas; la educación ciudadana y sensibilización; entre otros aspectos, que se enmarcan en la competencia de determinadas entidades de la administración estatal.

Así, el Poder Ejecutivo tendrá a su cargo expedir, dentro de ciento ochenta (180) días contados desde su vigencia, el reglamento de la presente ley.

**iii) Cláusula de evaluación**

La norma propuesta tiene naturaleza especial por cuanto busca reducir progresivamente las bolsas plásticas de un solo uso elaboradas con polímeros no degradables u otros materiales similares, para luego terminar en la prohibición de las mismas.

Al establecerse un plazo de tres años en los cuales debería ejecutarse la mencionada reducción progresiva, resulta de suma importancia conocer el avance que irá registrando esta con la aplicación de la ley, a fin de adoptar medidas complementarias en caso sea necesario para pasar a la prohibición que debería ocurrir el 1 de enero de 2021.

En virtud a la cláusula de evaluación prevista, el Ministerio del Ambiente y el Instituto de la Competencia y Propiedad Intelectual, quedan obligados a informar anualmente a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología sobre los efectos que genera la aplicación de la ley propuesta.

**4.5.6 NUEVO TEXTO QUE RECOGE LOS APORTES DE LOS SEÑORES CONGRESISTAS EN LA DÉCIMA OCTAVA Y DÉCIMA NOVENA SESIÓN ORDINARIA Y CONSENSUADA CON EL MINISTERIO DEL AMBIENTE**

En la décima octava y décima novena sesión ordinaria y consensuada con el ministerio del ambiente se recibió los aportes de los señores congresistas autores de los proyectos legislativos dictaminados. Estos aportes han sido acogidos por la CPAAAAE e incorporados en un nuevo texto, el mismo que forma parte del predictamen, reemplazando al texto presentado para iniciar el debate.

**El nuevo texto tiene el valor agregado de haber sido consensuado entre el equipo técnico de la Comisión y el Ministerio del Ambiente, que designó a un equipo de funcionarios y especialistas dirigido por la doctora Giuliana Becerra Celis, con quienes se ha trabajado en forma coordinada habiendo fortalecido el contenido del nuevo texto sustitutorio para**

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES

**evitar que sea cuestionado desde el punto de vista ambiental u observado cuando se apruebe la norma cuya viabilidad se descuenta por existir iniciativas presentadas por casi todos los grupos parlamentarios. La conformidad del MINAM sobre el texto antes mencionado ha sido comunicada a esta Comisión en forma electrónica el viernes 18 de mayo de 2018, las 17:00 hrs.**

## V. ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

Un aspecto también relevante que se ha presentado en la regulación adoptada en los modelos que se han presentado, es el impacto que podría tener la norma propuesta con algunas normas previstas en las constituciones de los Estados sobre la libertad de empresa.

En nuestro país el constituyente incorporó en la parte dogmática como derecho fundamental de toda persona gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de su vida, por tanto impuso al Estado el deber de dictar medidas legislativas cuya vinculación alcanza a todos los ciudadanos, incluso a quienes desarrollan actividades económicas conforme al artículo 59 de la Constitución Política. Veamos la forma como compatibilizan las normas contenidas en la parte dogmática con las demás normas previstas en nuestra Carta Magna.

i) El derecho previsto en el numeral 22 del artículo 2 y lo dispuesto por el artículo 59 de la Constitución Política del Perú.

El numeral 22 del artículo 2 de la Constitución Política establece como derecho fundamental de la persona [...] **gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.**

El Tribunal Constitucional ha desarrollado el contenido de este derecho en las ejecutorias STC 00018-2001-AIITC, STC 00964-2002-AAITC, STC 0048-2004-PIITC, STC I206-2005-AA.<sup>60</sup>

En una sentencia más reciente recaída en el expediente 00470-2013-PA/TC, del 8 de mayo de 2013, estableció que el contenido del referido derecho fundamental está determinado por dos elementos:

- 1) El derecho a gozar de ese medio ambiente; y,
- 2) El derecho a que ese medio ambiente se preserve.

Sobre estos dos elementos o manifestaciones del derecho, la sentencia establece que:

En su primera manifestación, comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica; y, en el caso de que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente. Esto supone, por tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona y

<sup>60</sup> Véase: [www.tc.gob.pe](http://www.tc.gob.pe)

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES

de su dignidad (artículo 1° de la Constitución). De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido.

Con relación a la segunda manifestación, el derecho en análisis se concretiza en el derecho a que el medio ambiente se preserve. **El derecho a la preservación de un medio ambiente sano y equilibrado entraña obligaciones ineludibles, para los poderes públicos, de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. A juicio de este Tribunal, tal obligación alcanza también a los particulares, y con mayor razón a aquellos cuyas actividades económicas inciden, directa o indirectamente, en el medio ambiente.** (El subrayado y resaltado es nuestro).

La jurisprudencia emitida por el supremo contralor de la constitucionalidad de nuestro país ha determinado que el derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado, **en la dimensión preservación del ambiente**, impone al Estado, a los particulares e incluso a aquellos cuyas actividades económicas -empresas- tienen incidencia en el ambiente, la obligación de preservarlo y mantenerlo en condiciones adecuadas para su disfrute.

Añade el Tribunal que dentro de las obligaciones que le impone al Estado, destaca:

**[...] expedir disposiciones legislativas destinadas a que desde diversos sectores se promueva la conservación del ambiente.** Desde luego, no sólo supone tareas de conservación, sino también de prevención para que no se afecte a ese ambiente equilibrado. El Tribunal considera que, por la propia naturaleza del derecho, dentro de las tareas de prestación que el Estado está llamado a desarrollar, especial relevancia tiene la tarea de prevención y, desde luego, la realización de acciones destinadas a ese fin. (Subrayado y resaltado es nuestro)

Las obligaciones habilitadas por el constituyente para la preservación del ambiente, son *per se* dictar actos normativos que podrían implicar cierta limitación de otras libertades, tales como la libertad de empresa previsto por el artículo 59 de la Carta Suprema, sobre cuyo alcance el Tribunal Constitucional también ha sido suficientemente claro en el Expediente 3343-2007-AA/TC, al señalar:

El modelo del Estado Social y -Democrático de Derecho representa un nivel de desarrollo mayor que el del Estado Liberal [...]. En ese marco, la otrora relación

liberal del individualismo frente al Estado y la relación social del Estado como garante del bienestar general se complementan con la constitucionalización de la economía y de la tutela del medio ambiente y los recursos naturales. En esta perspectiva es que la empresa privada, como expresión de un sector importante de la sociedad, tiene especial responsabilidad frente al Estado. La Economía Social de

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES

Mercado condiciona la participación de los grupos económicos en armonía con el bien común y el respeto del interés general, estableciendo límites para que la democracia constitucional no sea un espacio donde se impongan las posiciones de los más poderosos económicamente en detrimento de los bienes jurídicos protegidos constitucionalmente. En el Estado Social y Democrático de Derecho el crecimiento económico no puede ni debe refirse con el derecho a la plenitud de la vida humana; no puede superponerse al resguardo de la dignidad de la persona, que constituye la prioridad no sólo del Estado, sino de la sociedad en su conjunto. Lo "social" se define aquí desde tres dimensiones: como mecanismo para establecer legítimamente algunas restricciones a la actividad de los privados; como una cláusula que permite optimizar al máximo el principio de solidaridad, corrigiendo las posibles deformaciones que pueda producir el mercado de modo casi "natural", permitiendo, de este modo, un conjunto de mecanismos que permitan al Estado cumplir con las políticas sociales que procuren el bienestar de todos los ciudadanos; y, finalmente, como una fórmula de promoción del uso sostenible de los recursos naturales para garantizar un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida" (subrayado agregado) (STC 0048-2004-AI/TC).

Siendo así, el Congreso de la República está perfectamente habilitado por imperio de la Constitución Política para expedir la norma propuesta que contribuye a materializar un derecho fundamental, como parte de los deberes impuestos por el constituyente legislador –en este caso un deber ético político-, para preservar el ambiente y convertirlo en equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida de la persona. Ello no significa otra cosa que mantener los bienes ambientales en condiciones adecuadas para su disfrute.

ii) El Decreto Legislativo 1278

Este decreto que aprueba la Ley de Gestión de Residuos Sólidos, fue promulgado el 22 de diciembre de 2017.

Contiene normas generales que establecen como ente rector al MINAM, que las autoridades subsectoriales regulan la gestión y el manejo de los residuos de origen: minero, energético, industrial, agropecuario, agroindustrial, de actividades de la construcción, de servicios de saneamiento, hospitalarios y otros; y los gobiernos descentralizados norman y supervisan el manejo de residuos en sus circunscripciones. Corresponde la fiscalización al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y a los gobiernos descentralizados –gobiernos locales- en su jurisdicción.

Por tanto, la norma propuesta se convierte en específica y complementaria de la Ley de Gestión de Residuos Sólidos.

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES**

Así resultarán aplicables ciertos principios y lineamientos previstos en el decreto legislativo precitado, en particular el principio contenido en el literal c) del artículo 5 nominado como Principio de responsabilidad extendida del productor. Según este principio, se promueve que los fabricantes, importadores, distribuidores y comercializadores fabriquen o utilicen productos o envases con criterios de ecoeficiencia que minimicen la generación de residuos y/o faciliten su valorización, aprovechando los recursos en forma sostenible y reduciendo al mínimo su impacto sobre el ambiente. Asimismo, son responsables de participar en las etapas del ciclo de vida.

## **VI. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO**

Tratando de cumplir con la exigencia prevista en el Reglamento del Congreso de la República, conviene reiterar que el derecho fundamental que tiene la persona de gozar de un ambiente sano y equilibrado para el desarrollo de su vida, impone obligaciones al Estado, y por ende a este Poder Parlamentario, en cuya virtud debe expedir las medidas legislativas que permitan su concreción garantizando el disfrute a plenitud de los bienes ambientales.

En tal sentido, resultarían afectados negativamente con la ley propuesta la industria del plástico. En la reunión de trabajo sostenida con los representantes de dicha industria, cuya fecha hemos indicado en el cuerpo del presente dictamen, se asimismo señalaron que se calcula en promedio 2000 empresas productoras de plástico en el país y que su planteamiento frente a la contaminación ambiental por plástico consiste en imponer una tasa o tributo por la entrega de bolsas, reciclarlas y emprender campañas de educación y sensibilización;. Sin embargo, la representante del Comité de Plásticos de la Sociedad Nacional de Industrias señaló que se vienen evaluando la posibilidad de migrar hacia nuevas tecnologías y a utilizar insumos menos contaminantes.

De ello podemos colegir que la supuesta afectación, en realidad, se convierte en una oportunidad para que la industria del plástico pueda cambiar su matriz productiva, utilizar tecnología e insumos más amigables con el ambiente, no olvidemos que de acuerdo al Decreto Legislativo 1278 la empresa debe cumplir el principio de responsabilidad extendida y contribuir a la preservación del ambiente. Con el objeto de acompañar dicho cambio la norma dispone el diseño e implementación de una política pública en la cual se contemple incentivos, incluso tributarios, en caso sean necesarios.

En esta misma línea también podrían resultar afectados negativamente los trabajadores de dicha industria, estimados según información de APIPLAST en 40,000 sumando trabajadores directos e indirectos; sin embargo, el cambio de matriz productiva permitirá que las empresas sigan contando con sus trabajadores pero con tecnologías más amigables para el ambiente.

Por otra parte, resultamos afectados positivamente todos los ciudadanos, incluido el sector industrial y sus propios trabajadores, al poder gozar del derecho fundamental antes señalado, el mismo que se encuentra incardinado con el principio rector previsto en el artículo 1 de la

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES**

Constitución Política del Perú según el cual la defensa de la persona humana y de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado.

En suma, los impactos positivos o beneficios que ofrece la norma propuesta son mucho mayores que el probable impacto negativo descrito. A ello se debe añadir que para la implementación de la norma propuesta se ha cuidado no incrementar el gasto público, disponiendo que las

entidades de la administración estatal comprendidas en su alcance cumplan las medidas previstas en el marco de sus atribuciones y competencias establecidas por las leyes vigentes.

## **VIII. CONCLUSIÓN**

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano, Ambiente y Ecología, de conformidad con lo establecido por el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la APROBACIÓN de los Proyectos de Ley 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR y 2882/2017-CR con el siguiente **TEXTO SUSTITUTORIO**:

### **LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES**

#### **Artículo 1. Objeto y finalidad de la ley**

1.1 El objeto de la ley es establecer el marco regulatorio sobre el plástico de un solo uso, otros plásticos no reutilizables y los recipientes o envases descartables de poliestireno expandido (tecnopor) para alimentos y bebidas de consumo humano en el territorio nacional.

1.2 La finalidad de la ley es contribuir en la concreción del derecho que tiene toda persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida, reduciendo para ello el impacto adverso del plástico de un solo uso, de la basura marina plástica y de otros contaminantes similares en la salud humana y ambiental.

#### **Artículo 2. Reducción progresiva de bolsas de base polimérica**

2.1 Los supermercados, autoservicios, almacenes, comercios en general u otros establecimientos similares, así como sus contratistas o prestadores de servicios, dentro del plazo de treinta y seis (36) meses contados desde la vigencia de la presente ley, deben reemplazar en forma progresiva la entrega de bolsas de base polimérica no reutilizable; por bolsas reutilizables y/o biodegradables compostables.

2.2 Los establecimientos debe cobrar, por cada bolsa que entregan, como mínimo una suma equivalente al precio del mercado, debiendo informarse en forma explícita al consumidor. Los montos que las empresas perciban por este concepto podrán ser entregadas al Fondo Nacional del Ambiente (FONAM) para ser destinados al financiamiento de acciones de educación,

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES**

sensibilización, promoción de investigación, tecnología u otras relacionadas al consumo y/o producción sostenible del plástico y proyectos orientados a mitigar el impacto negativo en el ambiente y la contaminación producida por el plástico. El reglamento define la periodicidad, medios de información y demás mecanismos para la aplicación de esta norma.

**Artículo 3. Prohibición del plástico de un solo uso y de recipientes o envases descartables**

3.1 A partir de la entrada en vigencia de la presente ley se prohíbe:

- a) La adquisición, uso, ingreso o comercialización, según corresponda, de bolsas de base polimérica; sorbetes de base polimérica tales como pajitas, pitillos, popotes cañitas; y recipientes o envases de poliestireno expandido para bebidas y alimentos de consumo humano, en las Áreas Naturales Protegidas, áreas declaradas Patrimonio Cultural o Patrimonio Natural de la Humanidad museos, así como en las entidades de la administración estatal previstas en el artículo 1 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
- b) La entrega de bolsas o envoltorios de base polimérica en publicidad impresa; diarios, revistas u otros formatos de prensa escrita; recibos de cobro de servicios sean públicos o privados; y toda información dirigida a los consumidores, usuarios o ciudadanos en general.

3.2 En el plazo de ciento ochenta (180) días contados desde la vigencia de la presente ley, se prohíbe:

- a) La fabricación, importación, distribución, entrega, comercialización y uso de recipientes o envases y vasos de poliestireno expandido (tecnopor) para alimentos y bebidas de consumo humano.
- b) La fabricación, importación, distribución, entrega, comercialización y consumo de bolsas de base polimérica, cuya dimensión tenga un área menor a novecientos centímetros cuadrados (900 cm<sup>2</sup>) y aquellas cuyo espesor sea menor a cincuenta micras (50 µm).
- c) La fabricación, importación, distribución, entrega, comercialización y consumo de bolsas de base polimérica, que incluyen aditivos que catalizan la fragmentación de dichos materiales en microfragmentos o microplástico.
- d) La fabricación, importación, distribución, entrega, comercialización y uso de sorbetes de base polimérica tales como pajitas, pitillos, popotes cañitas, entre otros similares, salvo para uso médico conforme a lo dispuesto en el artículo 4.
- e) La adquisición, uso, ingreso o comercialización, según corresponda, de bolsas de base polimérica ; sorbetes de base polimérica tales como pajitas, pitillos, popotes cañitas; así como recipientes o envases y vasos de poliestireno expandido para bebidas y alimentos de consumo humano, en las playas del litoral peruano.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES

3.3 A partir del 28 de julio de 2021 se prohíbe:

- a) La fabricación, importación, distribución, entrega y consumo, bajo cualquier modalidad, de todo tipo de bolsas plásticas de base polimérica de no reutilizables.
- b) La fabricación, importación, distribución, entrega y consumo de platos, vasos y otros utensilios y vajillas de base polimérica de un solo uso, para alimentos y bebidas de consumo humano.

#### **Artículo 4. Casos exceptuados de los alcances de la ley**

No están comprendidos en los alcances de la presente ley:

- 4.1 Las bolsas de base polimérica para contener y trasladar alimentos a granel o alimentos de origen animal, así como aquellas que por razones de asepsia o inocuidad son utilizadas para contener alimentos o insumos húmedos elaborados o preelaborados, de conformidad con las normas aplicables sobre la materia.
- 4.2 Las bolsas de base polimérica cuando sea necesario su uso por razones de limpieza, higiene o salud, conforme a las normas aplicables sobre la materia.
- 4.3 Los sorbetes de base polimérica (pajitas, pitillos, popotes o cañitas) que sean utilizados por necesidad médica en establecimientos que brindan servicios médicos.

#### **Artículo 5. Normas técnicas y Reglamento Técnico**

5.1 El Instituto Nacional de Calidad (INACAL), en un plazo no mayor de ciento cincuenta (150) días contados desde la vigencia de la presente ley:

- a) Aprueba las Normas Técnicas Peruanas que establecen las especificaciones o requisitos de calidad y demás aspectos que permitan determinar las características que deben tener las bolsas no contaminantes y/o biodegradables compostables, observando las disposiciones de la presente ley.
- b) Mediante decreto supremo, refrendado por el Ministro del Ambiente (MINAM) y los titulares de los sectores competentes, se aprueban los Reglamentos Técnicos Peruanos de los productos de base polimérica regulados en la presente ley, en concordancia con las Normas Técnicas Peruanas. Asimismo, establece las señales y/o información que deben consignarse en las bolsas de base polimérica para identificar con claridad aquellas que son no contaminantes y/o biodegradables compostables y diferenciar aquellas que no lo son, así como la especificación del mecanismo y tiempo de degradación.

5.2 Durante el plazo previsto para la reducción progresiva, los fabricantes e importadores cumplen las Normas Técnicas Peruanas y los Reglamentos Técnicos Peruanos, señalados en el

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES**

numeral 5.1. Ambos instrumentos y sus actualizaciones, son complementarios y se aplican en forma conjunta, según lo dispone el reglamento de la presente ley.

**Artículo 6. Registro de fabricantes, importadores y distribuidores de bienes regulados en la presente ley y generación de información estadística**

6.1 El Ministerio del Ambiente (MINAM), en coordinación con el Ministerio de la Producción (PRODUCE) y la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), en el plazo de sesenta días (60) contados desde la vigencia de la presente Ley, implementa un registro de fabricantes, importadores y distribuidores de bolsas de base polimérica y demás bienes regulados en la presente ley, encargado de recopilar y sistematizar información sobre la puesta en el mercado nacional de dichos bienes, con la finalidad de construir información estadística.

6.2 Los fabricantes, importadores y distribuidores de bolsas de base polimérica, se inscriben en el citado registro dentro del plazo de ciento veinte (120) días contados desde la vigencia de la presente ley y brindan anualmente la información necesaria para la construcción de la información estadística señalada.

6.3 El Ministerio del Ambiente (MINAM), en coordinación con el Ministerio de la Producción (PRODUCE) y la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), establece los mecanismos necesarios para generar información estadística en relación a la importación, fabricación, distribución, comercialización y consumo de los bienes señalados en el numeral 6.1. Dicha información será compartida con todas las entidades de la administración estatal para los fines que corresponda.

**Artículo 7. Educación ciudadana y compromiso ambiental**

7.1 El Ministerio del Ambiente (MINAM), el Ministerio de Educación (MINEDU), el Ministerio de Producción (PRODUCE) y los gobiernos descentralizados, desarrollan acciones o actividades de educación, capacitación y sensibilización para:

- a) Generar un alto grado de conciencia en los niños, adolescentes y ciudadanos en general sobre los efectos adversos que producen en el ambiente las bolsas y demás bienes de base polimérica, así como la necesidad de migrar hacia el uso de bolsas no contaminantes y/o biodegradables compostables.
- b) Generar el compromiso ambiental e incorporar en los alcances de la presente ley a todas las empresas fabricantes, importadoras y distribuidoras de bolsas y demás bienes de base polimérica, para que utilicen tecnologías o insumos que les permitan ofrecer productos no contaminantes y compostables.

7.2 El Instituto de Defensa de la Competencia y la Propiedad Intelectual (INDECOPI) incorpora en sus planes y programas de educación y capacitación, acciones o actividades para sensibilizar al consumidor sobre los efectos adversos que provocan en el ambiente las bolsas de base

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES**

polimérica, los recipientes o envases y vasos de poliestireno expandido y demás bienes de base polimérica.

7.3 Los importadores, fabricantes y distribuidores de bolsas de base polimérica, deben incorporar en estas un mensaje ambiental e información orientadora para el consumidor, en un espacio no menor al 20% del área de una de sus caras, conforme a los términos y especificaciones técnicas que señala el reglamento.

7.4 Los actores de la cadena de valor de los productos plásticos participarán en las campañas de difusión y concientización a la población establecidas en el numeral 7.1.

7.5 Los establecimientos donde se suministran bienes de base polimérica deben implementar estrategias de educación ambiental sobre el uso responsable y racional de materiales plásticos y su impacto en el ambiente, en especial de aquellos que son objeto de las prohibiciones establecidas en el artículo 3.

**Artículo 8. Control o fiscalización sobre el cumplimiento de la presente ley**

8.1 El control o fiscalización sobre el cumplimiento de las normas de la presente ley es prioritariamente preventivo, se realiza durante la importación, fabricación, distribución o comercialización; y durante la entrega al consumidor o usuario de los bienes regulados en la presente ley.

8.2 El Ministerio del Ambiente (MINAM), a través del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), el Ministerio de la Producción (PRODUCE), el Instituto Nacional de Defensa de Propiedad Intelectual (INDECOPI) la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), los gobiernos regionales y gobiernos locales, ejercen las funciones de supervisión, fiscalización y sanción, a fin de asegurar el cumplimiento de la presente ley y su norma reglamentaria.

8.3 El Ministerio del Ambiente (MINAM), a través del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), verifica el cumplimiento de las Normas Técnicas Peruanas, los Reglamentos Técnicos Peruanos, señalados en el artículo 5, así como los mensajes u otras características ambientales.

**Artículo 9. Sanciones por infracción a las normas previstas en la presente ley**

El Ministerio del Ambiente (MINAM), a través del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), el Ministerio de la Producción (PRODUCE), el Instituto Nacional de Defensa de Propiedad Intelectual (INDECOPI) la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), los gobiernos regionales y gobiernos locales, tipifican infracciones, establecen sanciones, criterios de graduación y dictan las medidas administrativas que corresponda, dentro de los parámetros establecidos en el Texto Único Ordenado de la Ley

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES**

27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo 006-2017-JUS. El reglamento determina el ámbito competencial para la imposición de sanciones

Entre las sanciones y medidas complementarias deben considerarse las siguientes:

9.1. Multa por un monto entre una (1) y diez mil (10,000) Unidades Impositivas Tributarias.

9.2. Decomiso de las bolsas de base polimérica y demás bienes fabricados o elaborados contraviniendo las disposiciones de la presente ley.

9.3. Clausura temporal o definitiva del establecimiento comercial infractor.

Las sanciones previstas en los numerales que anteceden pueden ser aplicadas en forma concurrente con las medidas complementarias, según la gravedad y reincidencia en la infracción, conforme a las normas previstas en el reglamento.

**Artículo 10.- Obligación del uso de material reciclado en botellas de tereftalato de polietileno (PET)**

10.1. Los fabricantes de botellas de tereftalato de polietileno (PET) para bebidas carbonatadas, gaseosas, aguas, energizantes, rehidratantes y otras bebidas similares, deben obligatoriamente incluir en la cadena productiva material PET reciclado post-consumo (PET-PCR) en al menos veinticinco por ciento (25%) de su composición, cumpliendo con las normas de inocuidad alimentaria.

10.2. Los envasadores de los productos señalados en el párrafo precedente deben utilizar botellas PET-PCR que cumplan con lo establecido en el numeral anterior.

10.3 Los importadores de insumos para la fabricación de botellas de tereftalato de polietileno (PET) para bebidas carbonatadas, gaseosas, aguas, energizantes, rehidratantes y otras bebidas similares deben cumplir con el porcentaje establecido en numeral 10.1.

10.4 La obligación establecida del uso de material reciclado en botellas de tereftalato de polietileno (PET), entrarán en vigencia en un plazo de ciento ochenta (180) días calendario, contados desde el día siguiente de la publicación de la presente ley.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES

## DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

### **PRIMERA. Política pública para la reducción progresiva de bolsas de base polimérica y su reemplazo por bolsas no contaminantes y/o biodegradables compostables**

El Poder Ejecutivo, con participación de los sectores o ministerios correspondientes, debe diseñar e implementar una política pública para la reducción progresiva de bolsas de base polimérica no reutilizables y su reemplazo por bolsas reutilizables de material no contaminante y/o biodegradable compostable. Podrá incluir un plan de estímulos, reconocimientos, incentivos sean tributarios o no, para promover:

- El uso de tecnologías e insumos como biopolímeros u otros similares de origen animal o vegetal compostables, no contaminantes.
- El reciclaje de bolsas de base polimérica, así como de otros plásticos.

### **SEGUNDA. Adecuación de actividades**

Las empresas comprendidas en la presente ley adecúan sus actividades en los siguientes plazos:

- a) Las empresas medianas y de gran tamaño, lo harán dentro del plazo de dos (2) años;
- b) La micro y pequeña empresa, en el plazo de tres años.

Dichos plazos se cuentan desde la vigencia de la presente ley.

### **TERCERA. No incremento de gasto público**

Las entidades de la administración estatal cumplen las medidas establecidas en la presente ley, en el marco de sus atribuciones y competencias previstas por las normas vigentes, sin demandar recursos adicionales del tesoro público.

### **CUARTA. Reglamento de la ley**

Mediante decreto supremo refrendado por el Ministerio del Ambiente y los demás sectores correspondientes, se aprueba el reglamento de la presente ley, dentro del plazo de ciento ochenta (180) días calendario contados desde su vigencia.

### **QUINTA. Incorporación de otros bienes de base polimérica**

Mediante decreto supremo, refrendado por el/la Ministro/a del Ambiente y los titulares de los sectores competentes, se podrá ampliar la sustitución progresiva y prohibición de otros bienes de base polimérica, el alcance de los bienes de base polimérica que incorporan material reciclado dentro de su composición, así como incrementar el porcentaje del uso del material reciclado en la fabricación de envases de base polimérica.

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES**

**SEXTA. Cláusula de evaluación**

El Ministerio del Ambiente (MINAM), el Ministerio de la Producción (PRODUCE), la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) y el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), los gobiernos regionales y gobiernos locales, informan anualmente a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología sobre las acciones de control o fiscalización realizadas, las sanciones impuestas, el avance en la reducción progresiva del plástico regulado en la presente ley, las dificultades que encuentran en su aplicación, entre otros, debiendo acompañarse con los datos estadísticos correspondientes.

**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS**

**PRIMERA. Modificación de la Ley 30224, Ley que crea el Sistema Nacional para la Calidad y el Instituto Nacional de Calidad**

Modifícase el artículo 13 de la Ley 30224, Ley que crea el Sistema Nacional para la Calidad y el Instituto Nacional de Calidad, con el siguiente texto:

“Artículo 13. Consejo Directivo del INACAL

13.1 El Consejo Directivo es el órgano máximo del INACAL, está integrado por **nueve (9)** miembros:

- a. Un representante del Ministerio de la Producción, quien lo presidirá.
  - b. Un representante del Ministerio de Economía y Finanzas.
  - c. Un representante del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.
  - d. Un representante del Ministerio del Ambiente.**
  - e. Un representante del Ministerio de Agricultura y Riego.
  - f. Un representante del Ministerio de Salud.
  - g. Un representante del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI).
  - h. Un representante de los gremios empresariales.
  - i. Un representante de las organizaciones de consumidores.
- [...].”

**SEGUNDA. Derogación o modificación**

Deróganse o modifícanse las normas que se opondan a la presente ley.

**ANEXO**  
**Glosario de términos**

Para efectos de la presente ley, se entiende por:

**Basura marina plástica:** Cualquier material de base polimérica, descartado, desechado o abandonado que se encuentre en el ambiente marino y/o costero.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES

**Bien de base polimérica:** Bien (bolsa, botella, vajilla, envoltorio etc.) que está compuesto de polímeros que pueden incluir otras sustancias para brindar características particulares al material.

**Bolsa de base polimérica no reutilizable.** Bolsa distinta a la reutilizable y biodegradable compostable.

**Bolsa reutilizable.** Bolsa que debido a su diseño, composición y finalidad está destinada a ser usada como mínimo 15 veces y que además no contengan aditivos como cadmio, cromo hexavalente, mercurio, plomo y otros que aceleran su fragmentación y dificultan su reciclaje. En el caso de las bolsas de polietileno, adicionalmente deberá cumplir con lo establecido en la versión actualizada de la norma europea EN 53942 o equivalentes.

**Biodegradable.** Característica por la cual un bien de base polimérica es degradado por acción biológica y que cumple con lo establecido en la versión actualizada de la Norma Técnica Peruana 900.080 *ENVASES Y EMBALAJES. Requisitos de los envases y embalajes. Programa de ensayo y criterios de evaluación de biodegradabilidad*, o equivalentes.

**Biodegradable compostable.** Característica de un bien de base polimérica que en condiciones controladas, puede ser biodegradado según lo establecido en la versión actualizada de la Norma Técnica Peruana NTP-ISO 17088 “Especificaciones para plásticos compostables”, o equivalentes.

**Botellas de tereftalato:** Recipiente compuesto del polímero tereftalato (PET) diseñado para contener líquidos.

**Microplásticos:** Partículas pequeñas o fragmentos de plástico que miden menos de 5 mm de diámetro que derivan de la fragmentación de bienes de base polimérica de mayor tamaño, que pueden persistir en el ambiente en altas concentraciones, particularmente en ecosistemas acuáticos y marinos, pudiendo ser ingeridos y acumulados en los tejidos de los seres vivos.

**Plástico:** Materiales de base polimérica que tienen la característica de ser moldeable con facilidad.

**Plástico de un solo uso.** Bien de base polimérica, diseñado para un solo uso y con corto tiempo de vida útil, o cuya composición y/o características no permite y/o dificulta su biodegradabilidad y/o valorización. También se le conoce como descartable.

**Polímero.** Compuesto químico, natural o sintético, formado por polimerización y que consiste esencialmente en unidades estructurales repetidas. También se le conoce como macromolécula o molécula de gran tamaño porque posee alta masa molecular.

**PREDICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 2248/2017-CR, 2368/2017-CR, 2417/2017-CR, 2696/2017-CR, 2702/2017-CR, 2805/2017-CR Y 2882/2017-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE REGULA EL PLÁSTICO DE UN SOLO USO Y LOS RECIPIENTES O ENVASES DESCARTABLES**

**Recipientes o envases y vasos de poliestireno expandido.** Cualquier objeto de poliestireno expandido (tecnopor) diseñados para servir comida y/o bebidas y que por sus características no es adecuado para su reutilización.

**Sorbetes de base polimérica.** Sorbetes de plástico diseñadas para ser usados una sola vez y no es adecuado su reutilización.

**Tereftalato de polietileno post-consumo reciclado (PET-PCR):** Polímero termoplástico en su forma final posterior al consumo para el cual fue diseñado.

**Tereftalato de polietileno (PET).** Polímero termoplástico caracterizado por su gran ligereza y resistencia mecánica a la compresión, alto grado de transparencia y brillo, conserva el sabor y aroma de los alimentos, con importantes aplicaciones industriales.

**Utensilios.** Bien de base polimérica que se destina a un uso manual y doméstico.

**Vajilla:** Conjunto de platos, fuentes, vasos, tazas, entre otros que se destinan al servicio de la mesa.

Lima, 1 de junio de 2018.