



**SPDA**

Carta N° 008-2018/SPDA

Señor Congresista  
Marco Antonio Arana Zegarra  
Presidente  
Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología  
Congreso de la República  
Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n - Lima

Presente. -

De mi consideración:

Mediante la presente comunicación me es grato saludarlo y a la vez remitirle la opinión legal de nuestra institución respecto del **Proyecto de Ley N° 2248/2017-CR, que propone "Proyecto de Ley de reducción progresiva de bolsas plásticas para la protección del ambiente"**, el mismo que se encuentra en la Comisión que usted preside.

Esperamos que los aportes y comentarios remitidos sean de utilidad para la Comisión que tiene usted a su cargo.

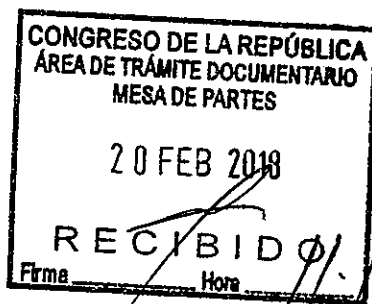
Asimismo, reiteramos la disposición de nuestra institución para apoyar en las actividades de la Comisión que usted preside, cuando así lo requiera.

Hago propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi especial estima y consideración.

Atentamente,

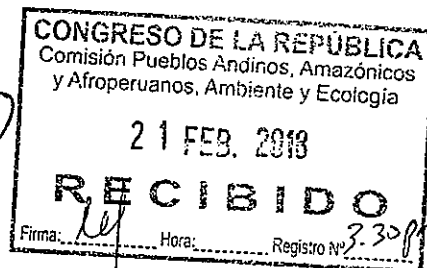
Isabel Calle  
Directora  
Programa de Política y Gobernanza Ambiental  
Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

44411



R-751

Lima, 19 de febrero de 2018



Prol. Arenales 437 - Lima 27 - Perú  
Telf: (511) 612 4700  
(511) 421 9018  
(511) 469 7378

E-mail: [postmast@spda.org.pe](mailto:postmast@spda.org.pe)

Web page: <http://www.spda.org.pe>

Miembro de la Unión Mundial para la Naturaleza **UICN**

ORIGINAL DOCUMENT  
DATE: 1944. 10. 10.  
CLASS: 100

100 100 100

100 100 100  
100 100 100

12F9.



**Informe legal N° 002-2018/PPGA/CxN**  
**sobre el Proyecto de Ley N° 2248/2017-CR que propone la “Ley de reducción progresiva**  
**de bolsas plásticas para la protección del ambiente”**

**I. Antecedentes**

Mediante Oficio N° 134-2017-2018/CPAAAAE-CR, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, remite el proyecto de ley N° 2248/2016-CR mediante la cual se propone la “Ley de reducción progresiva de bolsas plásticas para la protección del ambiente” (en adelante el “Proyecto de Ley”), a la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental – SPDA, para el envío de sus comentarios u observaciones respecto del mismo.

Conforme a lo señalado en el Proyecto de Ley, el fin de esta iniciativa es reducir progresivamente el uso de bolsas plásticas, en un plazo de 5 años, con la finalidad de disminuir y proteger la calidad del ambiente, así como contribuir a mejores condiciones de salud de la población actual y de las futuras generaciones.

En este sentido, la SPDA emite opinión legal al Proyecto de Ley, a fin de contribuir con dichos aportes al proceso de revisión y evaluación legislativa que realiza el Congreso de la República.

**II. Base jurídica**

La base jurídica revisada y analizada para efectuar los comentarios y aportes al Proyecto de Ley es la siguiente:

- Ley General del Ambiente, Ley N° 28611
- Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Legislativo N° 1278
- Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Supremo 014-2017-MINAM
- Medidas de Ecoeficiencia para el Sector Público, Decreto Supremo N° 009-2009-MINAM
- Evaluaciones del desempeño ambiental Perú 2016: aspectos destacados y recomendaciones de la CEPAL y OCDE
- Biodegradable plastics and marine litter: misconceptions, concerns and impacts on marine environments. United Nations Environment Programme, 2015.



### III. Conclusiones y recomendaciones SPDA

- SPDA respalda la intención de la iniciativa legislativa y concuerda con la necesidad de regular el uso de bolsas plásticas. No obstante ello, consideramos que la solución planteada, basada en migrar hacia el uso de bolsas de plástico biodegradables, no genera una verdadera solución al problema de la contaminación plástica generada por el uso de dichas bolsas.
- Las bolsas de plástico "biodegradables" son clasificadas como tales por el INACAL, cuando su fragmentación en minúsculos pedazos de plástico, se realiza de manera más rápida gracias a la presencia de un aditivo que es usualmente una bacteria. Es decir, lo que se genera es la fragmentación del plástico de una manera acelerada, pero su impacto en el ambiente y la salud, se mantiene. Por ello es esencial que los legisladores tengan en consideración que la composición química de las bolsas plásticas marca una diferencia notable para que técnicamente se pueda definir lo "biodegradable", lo "compostable", lo "reciclable" y que existen diferencias entre los plásticos según su fuente y su modo de descomposición. Esto permitirá tener mayor claridad sobre qué tipos de medidas deberían ser aplicadas de manera progresiva para reducir el impacto ambiental y en la salud por el uso de bolsas plásticas de un solo uso en el Perú.
- En segundo lugar, consideramos que el Proyecto de Ley debe definir y desarrollar de manera más específica las particularidades del texto del Proyecto en cuanto al objeto de la iniciativa establecido en el Artículo 1º de manera que, se definan las características de las bolsas plásticas que serán objeto de prohibición. Asimismo, respecto a las funciones de los sectores intervinientes, establecidas en el Artículo 2º, hemos previsto la incorporación de funciones que responden a las competencias de cada sector de acuerdo a las acciones específicas necesarias para cumplir con el objetivo del Proyecto de Ley.
- De igual manera, consideramos esencial que se incorporen etapas para la prohibición de bolsas plásticas a fin de que se desarrolle un proceso coherente y lógico tanto para lograr el cambio en los ciudadanos como en la industria. Por ello, hemos propuesto la reformulación del Artículo 3º el cual establece etapas para la reducción progresiva y posterior eliminación de bolsas plásticas. Finalmente, consideramos importante la incorporación de bolsas plásticas de biomasa como medio alternativo y estamos de acuerdo con su formulación. Sin embargo, precisamos que no existe un marco normativo técnico que coadyuve a la supervisión de que dichos medios alternativos cuenten con los requisitos técnicos necesarios para el uso de esa denominación,



regulación que deberá estar a cargo del Instituto Nacional de Calidad – INACAL y que luego debería ser elevada a una norma de cumplimiento obligatorio.

- Asimismo reconocemos la importancia de que esta iniciativa legislativa esté acompañada de una estrategia de sensibilización y concientizar a los ciudadanos sobre el impacto a la salud pública, a los ecosistemas y a las especies silvestres, derivado del uso masivo y excesivo de este producto.
- Finalmente, sugerimos la acumulación legislativa de otros proyectos de ley que también tienen por objetivo la reducción de uso de bolsas plásticas, con la finalidad de aportar integralmente al texto de un solo proyecto de ley que sume los mejores aportes de cada iniciativa.

#### IV. Opinión legal

##### 4.1. Consideraciones generales

Para establecer medidas que regulen el uso indiscriminado de bolsas plásticas es importante conocer dos aspectos, el aspecto técnico y el normativo vigente:

###### a. Aspectos técnicos

Las bolsas de plástico, son clasificadas según su fuente o composición, y según su proceso de descomposición. *Según su composición*, se pueden dividir en las **derivadas de biomasa** y de **combustibles fósiles**. Las primeras se obtienen de materia primas vegetales, como la corteza de un árbol o cáscaras de frutas y son convencionalmente llamadas bioplásticos, mientras que las segundas son elaboradas a partir de compuestos derivados del petróleo, el gas natural o el carbón. En este segundo grupo también podemos incluir a las bolsas elaborados sobre la base de material plástico reciclado.

Por otro lado, *según su descomposición* pueden ser **convencionales**, **oxo-degradables**, **biodegradables** y **compostables**. Las **convencionales**, las oxo-degradables y las biodegradables, se caracterizan por el hecho de que con el tiempo, se fragmentan. Es decir, se convierten en minúsculos pedazos de plástico. Lo que las diferencia entre sí, es el tiempo



que ello demora y como se da el proceso. Las convencionales se caracterizan por el extenso tiempo para su descomposición<sup>1</sup>.

En el caso de las **oxo-degradables**, se degradan con mayor rapidez que las convencionales en presencia de radiación solar y oxígeno. Finalmente, las bolsas **biodegradables** también se descomponen con mayor rapidez que las convencionales debido a la acción de agentes biológicos que se añaden, como el es caso de bacterias. Es importante recalcar que en todos estos casos, su degradación es entendida como una fragmentación, por lo que el plástico no desaparece del todo en el ambiente. Un caso diferente, es el del material **compostable**, que se convierte en materia orgánica cuando está sujeto a ciertas condiciones y por un tiempo determinado. Según las normas técnicas peruanas estos procesos se dan en plantas industriales de compostaje y requiere el transcurso de ciertos meses a elevadas temperaturas para lograr su descomposición en materia orgánica. Finalmente es importante mencionar que según estudios de la ONU, solo hay certeza de que los bioplásticos elaborados con rayón o celulosa se descomponen en materia orgánica cuando entran en contacto con ecosistemas acuáticos, como los ríos, lagos y los océanos.

En el marco normativo técnico, la legislación técnica peruana ha aprobado dos Normas Técnicas Peruanas (NTP) que establecen requisitos de los envases y embalajes y que contiene un programa de ensayo y criterios de evaluación de biodegradabilidad<sup>2</sup>, y, una guía terminológica en el campo de biodegradabilidad<sup>3</sup>, que consideramos deberían ser revisados con detalle por los legisladores. Es importante tener en cuenta que a la fecha no contamos con laboratorios en el Perú que permitan evaluar si los productos cumplen con los requisitos establecidos en dichas normas técnicas.

#### **b. Aspectos normativos**

Nuestra legislación ambiental **no ha regulado expresamente** el consumo de bolsas de plástico, pero sí regula la gestión de residuos sólidos y ha establecido medidas de ecoeficiencia específicas para las entidades del Estado.

Así, en cuanto a la regulación de la gestión de residuos sólidos, contamos con una ley vigente<sup>4</sup> que se busca en primera instancia, la **prevención o minimización**<sup>5</sup> de la generación

<sup>1</sup> Estudios científicos estiman que las bolsas de polietileno tardan entre 150 y 1000 años en descomponerse.

<sup>2</sup> Norma Técnica Peruana – NTP 900.080 2015

<sup>3</sup> Norma Técnica Peruana – NTP 900.079 2015

<sup>4</sup> Decreto Legislativo N° 1278.

<sup>5</sup> Anexo del Decreto Legislativo N° 1278:



de residuos sólidos en origen; en segunda instancia **se prefiere la recuperación y valorización material y energética** de los residuos sólidos que no pudieron ser previstos o minimizados; y, en última instancia se efectúa la **adecuada disposición final de los residuos sólidos**, en función de su composición, una vez segregados correctamente.

Respecto a las medidas de ecoeficiencia implementadas por el Estado, se aprobaron medidas de ecoeficiencia para el sector público<sup>6</sup>, normas que establecen porcentajes de material reciclado en plásticos, papeles y cartones para ser usados por las entidades del Estado<sup>7</sup>, y, también, disposiciones para la aplicación gradual de los porcentajes de material reciclado en plásticos, papeles y cartones que se debe usar y comprar en el sector público<sup>8</sup>.

## V. Consideraciones específicas

### 5.1. Sobre la incorporación de un Artículo sobre “Definiciones” en el Proyecto de Ley

De acuerdo a nuestra propuesta desarrollada en el punto precedente respecto del objetivo del Proyecto de Ley, consideramos que se deberá incorporar un artículo adicional en donde se definan los términos “biodegradables”, “bioplástico”, “reutilizable”, “reciclable” y “compostable”, de manera que se precise las características técnicas de este tipo de bolsas plásticas para las cuales serán aplicables las medidas de prohibición progresiva, según las Normas Técnicas Peruanas en caso les sean aplicables.

Al respecto, es importante considerar que las Normas Técnicas Peruanas son de carácter voluntario, por lo que no todos los productores de bolsas plásticas aplican actualmente lo dispuesto en ellas, pese a que definen un estándar de calidad. En ese sentido, proponemos la incorporación del término *biodegradable* y *compostable* conforme a lo dispuesto en las NTP 900.079, de mayo 2015, y NTP 900.080 de la misma fecha, así como el de Bolsas Plásticas Prohibidas.

- a) **Biodegradable:** estado de un artículo polimérico que puede ser biodegradado debido a que su descomposición se debe a un compuesto químico orgánico por microorganismos en presencia de oxígeno para dar dióxido de carbono, agua, sales minerales de cualquier otro elemento presente (mineralización) y nueva biomasa; o bien en ausencia de oxígeno para dar dióxido de carbono, metano, sales minerales y nueva biomasa.

---

Minimización. – Acción de reducir al mínimo posible la generación de los residuos sólidos, a través de la cualquier estrategia preventiva, procedimiento, método o técnica utilizada en la actividad generadora.

<sup>6</sup> Decreto Supremo N° 009-2009-MINAM

<sup>7</sup> Resolución Ministerial N° 021-2011-MINAM

<sup>8</sup> Decreto Supremo N° 004-2011-MINAM



- b) **Bolsas Plásticas Prohibidas** al cumplimiento del plazo de cinco años: son aquellas bolsas plásticas cuya composición se deriva de combustibles fósiles y que por sus procesos de descomposición son clasificadas como biodegradables y/o no cumplan con los criterios para ser compostables en ecosistemas acuáticos.
- c) **Compostable:** material orgánico con propiedades que permiten su biodegradación aeróbica cuyo resultado es generar compost, dióxido de carbono, agua, y calor suficiente par asegurar la eliminación de organismos patógenos.

Además de incluir las definiciones de estos términos en la norma, se requiere la aprobación de nuevas normas técnicas y regulaciones, y la adecuación de las ya existentes, sobre lo que califica como compostable en ecosistemas acuáticos, reciclable, y reutilizable.

## **5.2. Sobre el objetivo y ámbito de aplicación del Proyecto de Ley (Art. 1º del Proyecto de Ley)**

En el objetivo del Proyecto de Ley se establece que éste tiene como propósito la reducción progresiva del uso de bolsas plásticas en los próximos cinco años, con la finalidad de prohibirlas, cumplido el plazo establecido.

Al respecto, consideramos que al artículo no es claro al establecer el ámbito del Proyecto de Ley, en tanto no se especifica qué tipo de bolsas plásticas serán objeto de las medidas de reducción y posterior eliminación. De la lectura del Proyecto de Ley en su totalidad, podemos reconocer que el objetivo es la prohibición de las bolsas plásticas no biodegradables, dado los impactos que estas generan a la salud pública y el ambiente.

Si el objetivo es disminuir el uso excesivo de bolsas plásticas, consideramos que la norma debería apuntar a promover el uso de bolsas reutilizables (elaboradas de tela, plástico reciclado, paja, etc). Y en paralelo y en un plazo adecuado, que consideramos puede ser de cinco (5) años como máximo, promover el desarrollo de la industria peruana a efectos de que pueda desarrollar bioplásticos, a efectos de contar con materia prima en el Perú y plantas para la elaboración de bolsas y otros productos elaborados con biomasa.

En este sentido, consideramos que el ámbito de aplicación que busca la prohibición de bolsas plásticas establecida en el Proyecto de Ley debe definirse de una manera más clara. Habría que definir la aplicación progresiva de la norma, ya que podría iniciarse a nivel nacional o empezando con ciertos distritos, provincias y regiones en una primera instancia. Asimismo esta progresividad se podría dar según el agente distribuidor, buscando primero





regular el uso de bolsas usadas para el transporte de mercancías en supermercados, ferreterías, bodegas, farmacias, mercados y puestos ambulantes, o escogiendo algunos de ellos.

Asimismo es importante reconocer desde el objetivo de la norma, que las bolsas plásticas requieren diferentes regulaciones, de acuerdo a su composición y proceso de descomposición.

Además, se debe incorporar al objetivo que la finalidad del Proyecto de Ley es la prohibición total del uso de bolsas plásticas de manera progresiva, de manera que guarde coherencia con el Artículo 3º de la propuesta legislativa referida a la prohibición de bolsas plásticas.

En ese sentido, proponemos que el artículo quede redactado de la siguiente manera:

**"Artículo 1. – Objetivo y ámbito de la Ley**

*La Ley tiene como objetivo regular la reducción progresiva y posteriormente prohibir la producción, uso y distribución de bolsas de plástico cuya composición se deriva de combustibles fósiles y cuya descomposición no permite la biodegradabilidad ni compostaje incluso en ecosistemas acuáticos, denominadas para efectos de la presente ley como Bolsas Plásticas Prohibidas. Ello se desarrollará mediante un proceso de reducción progresiva de cinco (5) años contados desde la vigencia de la presente Ley.*

*La presente ley ha sido desarrollada desde un enfoque promotor mediante el cual se establecen medidas para incentivar la producción, uso y distribución de bolsas reutilizables y/o de aquellas que sean elaboradas con biomasa y que por su descomposición, sean compostables incluso en ecosistemas acuáticos.*

*Estas medidas se establecerán de manera progresiva en un plazo de cinco años contados desde la vigencia de la presente Ley, a efectos de permitir la adecuación de la industria nacional, la sensibilización de la población y que las autoridades a cargo de su monitoreo y de vigilar su cumplimiento, tengan la capacidad para hacerlo.*

*Luego de cumplido dicho plazo legal, la producción, uso y distribución de las Bolsas Plásticas Prohibidas quedarán prohibidos en el territorio nacional. Ello con la finalidad de disminuir el riesgo para la salud humana y otras especies, proteger la*



*calidad del ambiente, así como contribuir a mejores condiciones de vida de la población actual, de las futuras generaciones y de la fauna silvestre.”*

**5.3. Sobre las funciones de sectores competentes vinculados a la reducción progresiva y prohibición de la producción, uso y distribución de bolsas plásticas (Art. 2º del Proyecto de Ley)**

Para el cumplimiento del objetivo del Proyecto de Ley, la iniciativa legislativa incluye disposiciones dirigidas a determinados sectores con la finalidad de coadyuvar a la reducción de toda la cadena de consumo de bolsas plásticas. Los sectores incluidos en la propuesta son el Ministerio del Ambiente (Minam), Ministerio de Educación (Minedu), el Ministerio de Producción (PRODUCE), además de gobiernos regionales y provinciales.

Sin embargo, la función encargada a dichos sectores se acota a acciones de sensibilización sobre el uso de bolsas plásticas, lo cual si bien es indispensable para el cumplimiento del objetivo del Proyecto de Ley, no cumpliría por sí solo con lograr los objetivos propuestos. Así, proponemos la reformulación del siguiente artículo, que precisa las funciones encargadas a los sectores así como la inclusión de autoridades estratégicas que asumirían un rol fundamental una vez que haya culminado el plazo de adecuación y se dé inicio la fase prohibitiva.

***“Artículo 2º. – Sobre las funciones de sectores competentes***

***1. Función de sensibilización y educación sobre el uso de bolsas plásticas***

*El Ministerio del Ambiente en coordinación con el Ministerio de Educación y el Ministerio de la Producción, elabora e implementa una Estrategia de sensibilización y educación ambiental dirigida a los ciudadanos y sector privado mediante la cual se promueva el uso de bolsas reutilizables y la reducción del uso y distribución de Bolsas Plásticas Prohibidas por esta norma, a través de campañas y medios de sensibilización dirigidas a consumidores y usuarios finales.*

***2. Función de promoción para la conversión de la matriz productiva***

*El Ministerio de la Producción en coordinación con el Ministerio del Ambiente y el Instituto Nacional de la Calidad Ambiental - INACAL, elabora e implementa una Estrategia para la conversión de la matriz productiva de la industria de bolsas plásticas hacia aquellas permitidas bajo el ámbito de la presente ley.*



*El Ministerio de la Producción en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, establecerán incentivos honoríficos y tributarios así como mecanismos de simplificación administrativa para promover la conversión de industrias orientadas a la producción de bolsas plásticas permitidas bajo el ámbito de la presente Ley así como de bolsas plásticas recicladas, sin que ello comprometa los estándares ambientales de producción respectivos.*

*Una vez que hay concluido el plazo de adecuación progresiva a la que se refiere el Artículo 1º de la presente ley, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental e INACAL llevarán a cabo las acciones de supervisión y fiscalización ambiental, según corresponda, necesarias para asegurar el cumplimiento del mandato de prohibición dispuesto en la presente Ley.*

**3. Función regulatoria sobre el uso y distribución de bolsas plásticas a nivel local y regional**

*Los gobiernos locales y regionales adoptarán las medidas necesarias, en el ámbito de su competencia, para la implementación de las medidas orientadas a la reducción y posterior prohibición de uso y distribución de Bolsas Plásticas Prohibidas bajo el ámbito de la presente Ley. Asimismo, adoptan medidas para asegurar la segregación en la fuente y reciclaje de bolsas plásticas y promueven la economía circular de estas bolsas.”*

**5.4. Sobre la prohibición de la producción, uso y distribución de bolsas plásticas luego de cumplido el plazo legal de 3 años (Art. 3º del Proyecto de Ley)**

Es importante tener en consideración que, cualquier prohibición o restricción de un servicio o bien por mandato legal que no venga acompañada de un proceso progresivo de adecuación puede constituir una ilegalidad en tanto podría limitar el libre ejercicio del comercio entre los actores de la sociedad y constituir una barrera burocrática. Por ello, consideramos que este punto debe ser desarrollado de manera adecuada y coherente.

En ese sentido, consideramos necesaria la incorporación de una referencia a la aprobación inmediata de un “Plan de reducción progresiva y prohibición de producción, uso y distribución de bolsas plásticas” que desarrolle las siguientes etapas en el periodo de 3 años.



*“Artículo 3º. – Sobre el proceso de reducción progresiva y prohibición de producción, uso y distribución de bolsas plásticas*

*Para el cumplimiento del objetivo al que se refiere el Artículo 1º de la presente Ley, el Ministerio del Ambiente deberá aprobar el Plan de reducción progresiva y prohibición de producción, uso y distribución de bolsas plásticas conforme a los siguientes lineamientos:*

- a. Las entidades del Estado priorizarán las compras públicas de bolsas plásticas permitidas bajo el ámbito de la presente ley.*
- b. A partir del segundo año de promulgada la Ley, los establecimientos grandes de comercio tales como supermercados, autoservicios, almacenes y afines quedan prohibidos de distribuir Bolsas Plásticas Prohibidas o que no sean reciclables a sus consumidores finales.*
- c. A partir del tercer año de promulgada la Ley, los gobiernos locales cuya competencia se encuentra en zonas costeras deberán adecuar sus legislaciones con la finalidad de establecer la prohibición de distribución de Bolsas Plásticas Prohibidas.*
- d. A partir del quinto año de promulgada la Ley, quedará prohibido en todo el territorio nacional la producción, uso y distribución de Bolsas Plásticas Prohibidas conforme a los términos de la presente ley.*

**Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA**