



PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

Secretaría General

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional

Lima, 27 de Septiembre del 2018

Rv. 208019

OFICIO N° D000379-2018-PCM-SG

Señor

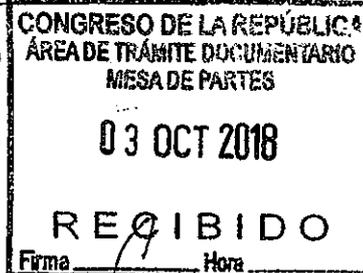
WILBERT GABRIEL ROZAS BELTRAN

Presidente de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos,
Ambiente y Ecología
Congreso de la República
Presente.



Firmado digitalmente por HUAPAYA RAYGADA Ramon Alberto FAU 20168999926 soft Secretario General Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 27.09.2018 20:50:11 -05:00

13975



Asunto : Pedido de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2368/2017-CR

Referencia : Oficio P.O. N° 243-2017-2018/CPAAAAE-CR

De mi consideración:

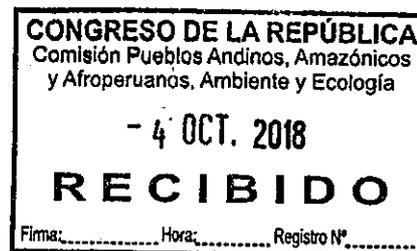
Tengo el agrado de dirigirme a usted, por especial encargo del Presidente del Consejo de Ministros, con relación al documento de la referencia mediante el cual la Comisión bajo su Presidencia solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2368/2017-CR "*Ley que prohíbe y reemplaza progresivamente el uso de bolsas de polietileno y otros materiales de plástico convencional entregadas por distintos tipos de comercios para transporte de productos y mercaderías*".

Sobre el particular, alcanzo para su conocimiento y fines, el Informe N° D000681-2018-PCM/OGAJ emitido por la Directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros y los Informes N° 191-2018-MINAM/SG/OGAJ y N° 304-2018-PRODUCE/OGAJ, elaborados por el Ministerio del Ambiente y el Ministerio de la Producción, respectivamente, sobre el particular.

Hago propicia la oportunidad para expresarle mis sentimientos de consideración y estima personal.

Atentamente,

RAMÓN ALBERTO HUAPAYA RAYGADA
SECRETARIO GENERAL - PCM
(Firmado Digitalmente)



10/10

10/10

10/10

10/10

10/10

10/10

10/10

10/10

10/10

10/10

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional

Lima, 06 de Julio del 2018

INFORME N° D000681-2018-PCM-OGAJ



Firmado digitalmente por DELGADO ARROYO Margarita Milagro FAU 20168999926 hard Directora De La Oficina General De Asesoría Jurídica Motivo: Soy el autor del documento Fecha: 06.07.2018 15:44:52 -05:00

A : **RAMON ALBERTO HUAPAYA RAYGADA**
SECRETARIO GENERAL
SECRETARÍA GENERAL

De : **MARGARITA MILAGRO DELGADO ARROYO**
DIRECTORA DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 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 transportes de productos y mercaderías*"

Referencia : a) PROVEIDO N° D001397-2018-PCM-OGAJ (20JUN2018)
b) Carta N° 465-2018/PRE-INDECOPI (N° 2018-0015794)
c) Oficio P.O. N° 243-2017-2018/CPAAAAE-CR

Fecha : Lima, 06 de julio de 2018

Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación a los documentos de la referencia relacionados con el pedido de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 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*".

Sobre el particular informo lo siguiente:

I. Base Legal.-

- 1.1. Constitución Política del Perú.
- 1.2. Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 1.3. Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, y modificatoria, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros.

II. Análisis.-

- 2.1. De conformidad con lo dispuesto en el literal g) del artículo 23 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por el Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, y modificatoria, corresponde a la Oficina General de Asesoría Jurídica, "*emitir opinión jurídico-legal respecto de los proyectos de Ley y autógrafas que someta a su consideración la Alta Dirección*".



Firmado digitalmente por TEJADA FERNANDEZ Aissa Vanessa (FAU20168999926)
Motivo: Day V° B°
Fecha: 06.07.2018 10:06:56 -05:00



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

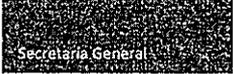
Oficina General de Asesoría
Jurídica

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional*

- 2.2. Mediante el Oficio P.O. N° 243-2017-2018/CPAAAAE-CR, la Presidencia de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afro – Peruanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República solicitó al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), opinión sobre el Proyecto de Ley N° 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"*.
- 2.3. El Proyecto de Ley N° 2368/2017-CR es una iniciativa legislativa presentada por el Congresista de la República, señor Guido Lombardi Elías, del Grupo Parlamentario Peruanos por el Cambio; que se sustenta en el derecho reconocido a los Congresistas de la República, en el artículo 107¹ de la Constitución Política del Perú.
- 2.4. El Proyecto de Ley N° 2368/2017-CR está compuesto por ocho (08) artículos a través de las cuales se propone lo siguiente:
- El artículo 1 establece el objeto de la ley: *"La presente Ley tiene por objeto establecer la prohibición en todo el territorio nacional del uso de bolsas de polietileno y todo otro material plástico convencional utilizadas y entregadas por distintas empresas comerciales para el transporte de productos y mercaderías, y de la misma forma establece el reemplazo progresivo de las bolsas plásticas y todo otro material plástico convencional 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 está referido a la prohibición y reemplazo progresivo de uso de bolsas de polietileno en el transporte de productos o mercaderías por bolsas y contenedores de material degradable y/o biodegradable.
 - El artículo 3 establece el ámbito de aplicación de la Ley, a los titulares de las empresas, y dispone plazos para el reemplazo progresivo de bolsas de polietileno y todo otro material plástico convencional por bolsas y contenedores de material degradable y/o biodegradable que resulten compatibles con la minimización de impacto ambiental.
 - El artículo 4 dispone el control de la prohibición de uso y reemplazo de las bolsas plásticas y todo otro material plástico convencional. Se señala que el Ministerio de Ambiente es el organismo del Poder Ejecutivo encargado del diseño, implementación, promoción y seguimiento del cronograma de sustitución y reemplazo de los materiales cuya prohibición se establece en la presente Ley.
 - El artículo 5 establece que el Ministerio del Ambiente, en coordinación con otros sectores y organismos técnicos nacionales competentes, determina dentro del marco normativo de la Ley y en un plazo no mayor de nueve meses de entrada en vigencia, la tecnología para la fabricación de bolsas de material degradable y/o

¹ *"Iniciativa Legislativa.*

Artículo 107.- El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes. También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley".



*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional*

biodegradable que se comercialicen y/o distribuyan en el territorio de la República del Perú.

- El artículo 6 dispone que el Ministerio del Ambiente implementa un Registro de Fabricantes, Distribuidores e Importadores de Bolsas Degradables y/o Biodegradables los que deben obtener el respectivo registro para fabricar y/o comercializar las bolsas de transporte.
- El artículo 7 dispone que el incumplimiento de la presente Ley y/o al cronograma fijado por el artículo 2, genera como consecuencia una vez cometida la infracción, la aplicación de determinadas sanciones por parte de los organismos competentes.
- El artículo 8 señala 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.

2.5. Revisada la propuesta legislativa se advierte que tiene por objeto establecer la prohibición, en todo el territorio nacional, del uso de bolsas de polietileno y todo material plástico convencional, utilizadas y entregadas por distintas empresas comerciales para el transporte de productos y mercadería. Asimismo, se propone disponer el remplazo progresivo de las bolsas plásticas por bolsas o contenedores de material degradable y/o biodegradable, para mitigar y reducir el impacto en el medio ambiente.

2.6. Igualmente, el Proyecto de Ley señala que el Ministerio del Ambiente es el organismo del Poder Ejecutivo encargado del diseño, implementación, promoción y seguimiento del cronograma de sustitución y remplazo de los materiales cuya prohibición se establece en esta propuesta legislativa.

2.7. Ahora bien, en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 2368/2017-CR se fundamenta la propuesta legislativa señalando que *"[l]a principal desventaja del uso del plástico es su muy lenta degradación o descomposición, y hoy debido al uso masivo de este material, sus residuos se han convertido en un problema ambiental global de creciente preocupación. El impacto ambiental causado por los desechos de este material es acumulativo, de largo plazo y generalmente ocurre en espacios lejanos a donde se produce"*.

2.8. Se agrega además que *"[e]n el Perú la mayoría de las bolsas descartables termina contaminando el medio ambiente pues no existe un sistema de disposición final de estos residuos que no sea nocivo pues debido a sus características este tipo de material no puede ser degradado por el entorno, de esa manera se acumula en vertederos, en nuestra geografía y sobre todo en nuestro mar, en consecuencia esta forma de contaminación destruye nuestros recursos naturales, la biodiversidad en especial la fauna de nuestro mar y sobre todo la salud de todos los peruanos"*.

2.9. Por todo ello, se señala que el Proyecto de Ley *"(...) impactará positivamente en el cuidado y sostenibilidad del medio ambiente y la ecología pues su contenido*



*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional*

encaja perfectamente con lo establecido en el artículo 67 de nuestra Constitución Política pues el Estado determina la política nacional del ambiente y con el artículo 68 de la misma carta política pues nuestro Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y áreas naturales protegidas".

Opinión del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI):

- 2.10. Sobre el particular, de conformidad con el artículo 1 y 2² del Decreto Legislativo N° 1033 - Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI); el INDECOPI es un organismo público especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros que tiene como funciones la promoción del mercado y la protección de los derechos de los consumidores, además de fomentar en la economía peruana una cultura de leal y honesta competencia, resguardando todas las formas de propiedad intelectual, desde los signos distintivos y los derechos de autor hasta las patentes y la biotecnología.
- 2.11. Asimismo, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 2 del Reglamento de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), aprobado mediante el Decreto Supremo N° 009-2009-PCM, y modificatorias; el INDECOPI tiene entre sus funciones proteger los derechos de los consumidores.
- 2.12. En dicho sentido, mediante el Informe N° 075-2018/DPC-INDECOPI, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) ha emitido opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2368/2017-CR señalando que:

² "Artículo 2.- Funciones del INDECOPI.-

2.1 El INDECOPI es el organismo autónomo encargado de:

- a) Vigilar la libre iniciativa privada y la libertad de empresa mediante el control posterior y eliminación de las barreras burocráticas ilegales e irracionales que afectan a los ciudadanos y empresas, así como velar por el cumplimiento de las normas y principios de simplificación administrativa;
- b) Defender la libre y leal competencia, sancionando las conductas anticompetitivas y desleales y procurando que en los mercados exista una competencia efectiva;
- c) Corregir las distorsiones en el mercado provocadas por el daño derivado de prácticas de dumping y subsidios;
- d) Proteger los derechos de los consumidores, vigilando que la información en los mercados sea correcta, asegurando la idoneidad de los bienes y servicios en función de la información brindada y evitando la discriminación en las relaciones de consumo;
- e) Vigilar el proceso de facilitación del comercio exterior mediante la eliminación de barreras comerciales no arancelarias conforme a la legislación de la materia;
- f) Proteger el crédito mediante la conducción de un sistema concursal que reduzca costos de transacción y promueva la asignación eficiente de los recursos;
- g) Establecer las políticas de normalización, acreditación y metrología; (derogado por el inciso 4 de la Única Disposición Complementaria Derogatoria de la Ley N° 30224)
- h) Administrar el sistema de otorgamiento y protección de los derechos de propiedad intelectual en todas sus manifestaciones, en sede administrativa, conforme a lo previsto en la presente Ley; y,
- i) Garantizar otros derechos y principios rectores cuya vigilancia se le asigne, de conformidad con la legislación vigente.

2.2 Para el cumplimiento de sus funciones, el INDECOPI se encuentra facultado para emitir directivas con efectos generales, supervisar y fiscalizar actividades económicas, imponer sanciones, ordenar medidas preventivas y cautelares, dictar mandatos y medidas correctivas, resolver controversias, así como las demás potestades previstas en la presente Ley".



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional

"II. Análisis

(...)

12. La Constitución establece que el régimen económico de nuestro país es el de Economía Social de Mercado, precisando que, en base a este régimen, la iniciativa privada es libre, correspondiendo al Estado facilitar y vigilar la libre competencia.
13. En ese marco, y atendiendo a que los procesos competitivos entre privados pueden repercutir negativamente en los destinatarios finales de los bienes o servicios que aquellos brindan en el mercado, la Constitución prevé la defensa del interés de los consumidores y usuarios por parte del Estado, garantizando el derecho a la información sobre dichos bienes y servicios y velando de manera particular por su salud y seguridad.
14. Sobre la base de lo indicado, la protección del consumidor se estructura como un elemento de nuestro sistema económico que permite proteger al sujeto vulnerable en una relación de consumo frente a aquellas situaciones en las que, a causa de las condiciones normales de competencia, pueda resultar afectado.
15. En ese sentido, el Código establece que los alcances de las normas de protección al consumidor resultan aplicables a aquellos consumidores que se encuentren directa o indirectamente expuesto a una relación de consumo. Una relación de consumo es aquella en la que una persona natural o jurídica adquiere, utiliza o disfruta como destinatario final un bien o producto (consumidor) de otra persona natural o jurídica que de manera habitual lo fabrique, elabore, manipule, acondicione, mezcle, envase, almacene, prepare, expendo o suministre (proveedor), a cambio de una contraprestación económica.
16. Al respecto, según lo establecido en el Código, el Indecopi -en su calidad de Autoridad Nacional de Protección al Consumidor- resulta competente para emitir opinión técnica sobre los programas y proyectos en materia de protección del consumidor que se sometan a su consideración.
17. Así, en aplicación del Principio de Legalidad que rige el derecho administrativo, la administración pública debe ejercer sus competencias siempre dentro del marco del ordenamiento jurídico vigente. En ese sentido, el Indecopi únicamente está facultado para emitir opinión técnica respecto de aquellos asuntos vinculados a sus competencias; esto es, siempre que la materia consultada regule relaciones de consumo que involucren de manera conjunta a proveedores y consumidores en la transferencia de bienes o la prestación de servicios a título oneroso.
18. En consecuencia, en la medida que el Proyecto de Ley propone prohibir el uso de bolsas plásticas, con la finalidad de proteger la calidad del ambiente y contribuir con mejores condiciones de salud para la población actual y las futuras generaciones, **sin que dicha propuesta involucre el marco jurídico aplicable a la protección de los derechos de los consumidores, consideramos que son otras instituciones y no el Indecopi las que deberán analizar la pertinencia de acoger o no la propuesta normativa objeto de análisis**". (Énfasis agregado)

2.13. En atención a lo señalado, en el Informe N° 075-2018-DPC-INDECOPI, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) concluye que **no es competente** para emitir la opinión técnica solicitada:

"VI. CONCLUSIONES

- i. Si bien el Código establece como política pública la obligación del Estado Peruano de promover el consumo libre y sostenible de productos y



*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional*

servicios, dicha obligación deberá cumplirse con sujeción a la normativa ambiental vigente. En ese sentido, es el Ministerio del Ambiente, en su condición de ente rector del sector, la entidad competente para delimitar las acciones que comprendan dicha promoción y establecer el marco normativo que resulte aplicable para tal fin.

- ii. *Con relación a la propuesta normativa, en la medida que no esté vinculada a una relación de consumo que involucre a proveedores y consumidores, **el Indecopi no es competente para emitir opinión técnica especializada sobre su viabilidad**, correspondiéndole al Ministerio del Ambiente, Ministerio de la Producción y el Instituto Nacional de la Calidad – Inacal quienes sí ostentan competencias vinculadas al uso de bolsas plásticas, analizar la propuesta normativa.*

Opinión del Ministerio del Ambiente:

- 2.14. Debido a que el Proyecto de Ley N° 2368/2017-CR propone prohibir el uso de bolsas plásticas con la finalidad de proteger la calidad del ambiente y contribuir con mejores condiciones de salud para la población actual y las futuras generaciones; resulta necesaria la opinión del Ministerio del Ambiente que es rector del Sector ambiental y tiene entre sus funciones promover la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales.
- 2.15. En efecto, de conformidad con el artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1013 - Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, es competencia del Ministerio del Ambiente:

"Artículo 4.- Ámbito de competencia del Ministerio del Ambiente

*4.1 El Ministerio del Ambiente es el organismo del Poder Ejecutivo **rector del sector ambiental**, que desarrolla, dirige, supervisa y ejecuta la política nacional del ambiente. Asimismo, cumple la función de **promover la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales**, la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas.*

4.2 La actividad del Ministerio del Ambiente comprende las acciones técnico-normativas de alcance nacional en materia de regulación ambiental, entendiéndose como tal el establecimiento de la política, la normatividad específica, la fiscalización, el control y la potestad sancionadora por el incumplimiento de las normas ambientales en el ámbito de su competencia, la misma que puede ser ejercida a través de sus organismos públicos correspondientes".

- 2.16. En ese marco, mediante el Informe N° 191-2018-MINAM/SG/OGAJ si bien el Ministerio del Ambiente señala que el Proyecto de Ley N° 2368/2017-CR resulta viable; seguidamente formula las siguientes **observaciones**:

- *El sustento del Proyecto de Ley no considera que, actualmente, no se cuenta con una norma jurídica que establezca parámetros sobre identificación, categorización y composición de bolsas plásticas como biodegradables o no biodegradables en el país.*
- *La Exposición de Motivos no hace referencia a los criterios sobre la base de los cuales se ha definido los plazos establecidos para el reemplazo progresivo de bolsas de polietileno y otros materiales plásticos convencional ni tampoco se evidencia un análisis económico del impacto que supondría dicha medida.*



*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional*

- Se sugiere precisar que la tipificación de las infracciones administrativas y escala de sanciones por incumplimiento de las obligaciones que establece el Proyecto de Ley, será aprobada por el OEFA y las EFA nacional, regional o local, de acuerdo a sus competencias; y establecer que la tipificación aprobada por el OEFA puede ser aplicada supletoriamente por las EFA nacional, regional o local.
- No existe coherencia entre lo dispuesto en los artículos 4 y 8 del Proyecto de Ley, respecto a las autoridades encargadas de velar por la evaluación, fiscalización, supervisión, control y sanción.
- La propuesta normativa hace referencia al Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, sin que se precise la norma con la cual habría sido creado y sin que la exposición de motivos haga referencia alguna al respecto.
- La Exposición de Motivos del Proyecto de Ley bajo comentario carece de la fundamentación jurídica y del análisis legal requeridos, conforme a lo establecido en el artículo 2 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS.
- La propuesta legislativa no toma en cuenta lo establecido en el Manual de Técnica Legislativa, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 242-2012-2013/MESA-CR, respecto a la fundamentación jurídica y al análisis legal que esta debe contener.

2.17. De otro lado, debido a que la medida propuesta por el Proyecto de Ley tendrá efectos en los procesos productivos de algunos sectores de la industria del país; resulta necesaria la opinión del Ministerio de la Producción que es el Sector competente en los ámbitos de industria y ordenamiento de productos fiscalizados, de conformidad con el artículo 3 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE:

"Artículo 3.- Competencias

*3.1 El Ministerio de la Producción es competente en las materias de pesquería, acuicultura, **industria**, micro pequeña, mediana y gran empresa, comercio interno, promoción, desarrollo de cooperativas y parques industriales; en el caso de estos últimos coordina con las demás entidades competentes de todos los niveles de gobierno, a fin de que el desarrollo de los mismos se realice de manera armónica y sistémica con los ecosistemas productivos industriales.*

*3.2 Ejerce competencia de manera exclusiva en ordenamiento pesquero y acuícola, pesquería industrial, acuicultura de mediana y gran empresa, normalización industrial, y **ordenamiento de productos fiscalizados**. Asimismo, respecto de la innovación productiva y transferencia tecnológica en el ámbito de sus competencias.*

(...)". (Énfasis agregado)

2.18. En función a ello, mediante el Informe N° 304-2018-PRODUCE/OGAJ, el Ministerio de la Producción emite opinión **desfavorable** sobre el Proyecto de Ley N° 2368/2017-CR concluyendo lo siguiente:

"III. CONCLUSIONES

3.1. De lo expuesto podemos advertir que la iniciativa legislativa no cuenta con el sustento técnico necesario, tampoco ha valorado aspectos económicos y sociales. Asimismo, no ha tomado en consideración el impacto que sufrirían las Micro y Pequeñas empresas ya que debido a esta medida tendrían que



*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional*

modificar sus líneas de producción y/o adecuar su tecnología, recursos financieros, entre otros.

3.2. Considerando que la medida constituye una intervención en el derecho a la libertad de empresa previsto en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú, resulta imprescindible justificar adecuadamente la propuesta para que no se concrete una afectación al citado derecho.

*3.3. Del análisis del presente Informe, **no es posible emitir opinión favorable** respecto al Proyecto de Ley N° 2368/2017-CR, Ley que prohíbe y reemplaza progresivamente el uso de bolsas plásticas de polietileno y otros materiales de plástico convencional entregadas en distintos tipos de comercio para transporte de productos y mercancías, por lo que recomendamos sea reevaluado". (Énfasis agregado)*

III. Conclusiones y sugerencias.-

3.1. Por lo expuesto, la materia que aborda el Proyecto de Ley N° 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*" involucra competencias del Ministerio del Ambiente y del Ministerio de la Producción.

3.2. A través del Informe N° 191-2018-MINAM/SG/OGAJ y del Informe N° 304-2018-PRODUCE/OGAJ, el Ministerio del Ambiente y el Ministerio de la Producción, **observan** el Proyecto de Ley N° 2368/2017-CR.

3.3. Se sugiere trasladar el presente informe, junto con el Informe N° 191-2018-MINAM/SG/OGAJ y el Informe N° 304-2018-PRODUCE/OGAJ, elaborados por el Ministerio del Ambiente y el Ministerio de la Producción, respectivamente; a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República.

Atentamente,

M. MILAGRO DELGADO ARROYO
DIRECTORA DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

cc.: Secretaría de Coordinación



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

INFORME N° 191 -2018 - MINAM/SG/OGAJ

PARA : Kitty Trinidad Guerrero
Secretaria General

DE : Sandra Ivone Suárez Lescano
Directora (e) de la Oficina General de Asesoría Jurídica

ASUNTO : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2368/2017-CR, "Ley que prohíbe y reemplaza progresivamente el uso de bolsas plásticas de polietileno y otros materiales de plástico convencional entregadas por distintos tipos de comercios para transporte de productos y mercaderías".

REFERENCIA : a) Oficio N° 186-2017-2018/CPAAAAE-CR
b) Oficio N° 281-2017-2018/CPMPEYC-CR
c) Informe N° 064-2018-MINAM/VMGA/DGRS
d) Informe N° 009-2018-OEFA/DPEF-SMER

FECHA : San Isidro, **09 MAR. 2018**

Me dirijo a usted, con relación a los documentos de la referencia, referidos al Proyecto de Ley N° 2368/2017-CR, "Ley que prohíbe y reemplaza progresivamente el uso de bolsas plásticas de polietileno y otros materiales de plástico convencional entregadas por distintos tipos de comercios para transporte de productos y mercaderías".

Al respecto, informo a su Despacho lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

1.1 Mediante el documento de la referencia a), el Presidente de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2368/2017-CR, "Ley que prohíbe y reemplaza progresivamente el uso de bolsas plásticas de polietileno y otros materiales de plástico convencional entregadas por distintos tipos de comercios para transporte de productos y mercaderías".



1.2 Mediante el documento de la referencia b), el Presidente de la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas del Congreso de la República solicita opinión sobre el Proyecto de Ley antes indicado.



Mediante el Informe de la referencia c), la Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos (DGRS) emite opinión sobre el referido Proyecto de Ley.

1.4 Mediante el Informe de la referencia d), el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), emite opinión sobre el Proyecto de Ley en mención.



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

II. PROPUESTA NORMATIVA

El artículo 107 de la Constitución Política del Perú, modificado por Ley N° 28390, faculta a los Congresistas a tener iniciativa en la formación de leyes, marco en el que se solicita la presente opinión.

El proyecto de Ley bajo comentario consta de ocho (8) artículos y una Disposición Complementaria Transitoria, los cuales señalan lo siguiente:

- El artículo 1 señala que la ley tiene como objeto establecer la prohibición en todo el territorio nacional del uso de bolsas de polietileno y todo otro material plástico convencional, utilizadas y entregadas por distintas empresas comerciales para el transporte de productos y mercaderías; así como el reemplazo progresivo de las bolsas plásticas y todo otro material plástico convencional 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 prohíbe el uso de las bolsas a las que hace referencia el artículo 1, utilizadas y entregadas por supermercados, mercados de abastos, autoservicios, almacenes y comercios en general para transporte de productos o mercaderías; señalando que aquellas son reemplazadas progresivamente por bolsas y contenedores de material degradable y/o biodegradable que resulten compatibles con la minimización de impacto ambiental.
- El artículo 3 establece el ámbito de aplicación de la norma propuesta, señalando los plazos para el reemplazo progresivo de las bolsas antes indicadas: dos (2) años para los comercios comprendidos como Microempresas, Pequeñas Empresas y Medianas Empresas, de acuerdo al artículo 5 de la Ley N° 30056, Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial; y un (1) año para los comercios cuya categoría empresarial supere el monto superior de ventas anuales de la Mediana Empresa, de acuerdo al artículo antes citado.



Asimismo, este artículo precisa que los fabricantes adecuan su tecnología progresivamente para abastecer a los establecimientos conforme al artículo 2 del Proyecto de Ley en el plazo de dos (2) años desde su vigencia. Además, señala que la norma propuesta no será aplicable cuando por cuestiones de asepsia e inocuidad, no resulta factible la utilización de un sustituto degradable o biodegradable en términos compatibles con la minimización del impacto ambiental.



- El artículo 4 señala que el Ministerio del Ambiente (MINAM) es el organismo del Poder Ejecutivo encargado del diseño, implementación, promoción y seguimiento del cronograma de sustitución y reemplazo de los materiales cuya prohibición establece la norma propuesta; e indica las acciones que el MINAM debe implementar a partir de su entrada en vigencia.

Este artículo dispone que el OEFA y las Entidades de Fiscalización Ambiental Nacional, Regional o Local, son las autoridades encargadas de velar por la evaluación, fiscalización, control y sanción en el estricto cumplimiento de la norma propuesta y del cronograma establecido en el artículo 2 de esta.

- El artículo 5 dispone que el MINAM, en coordinación con otros sectores y organismos técnicos nacionales competentes, determinan dentro del marco normativo de la norma propuesta, y en un plazo no mayor de nueve (9) meses de su entrada en vigencia, la tecnología para la



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

fabricación de bolsas de material degradable y/o biodegradable que se comercialice o distribuya en el territorio de la República.

Además, establece que el MINAM determina qué sustancias y materiales, de conformidad con la normativa específica, pueden ser empleados en la confección e impresión de material degradable y biodegradable en las inscripciones de las bolsas que se señalan en dicha norma.

- El artículo 6 señala que el MINAM implementa un Registro de Fabricantes, Distribuidores e Importadores de Bolsas Degradables y/o Biodegradables, los que deben obtener el respectivo registro para fabricar y/o comercializar las bolsas de transporte definidas en el artículo 2 del Proyecto de Ley, las cuales deben contar, en su caso, con una certificación anual de degradabilidad y/o biodegradabilidad de sus productos, sujetos a certificación en términos que resulten comprendidos en la norma propuesta.
- El artículo 7 señala las sanciones a ser aplicadas por los organismos señalados en el artículo 4, por el incumplimiento de lo dispuesto en la norma propuesta; precisando que por reglamento se fijarán las pautas para su graduación.
- El artículo 8 indica que los fondos recaudados por concepto de multa serán entregados en partes proporcionales al MINAM, al OEFA y a 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.
- La Única Disposición Complementaria Transitoria establece que el Poder Ejecutivo reglamenta la norma propuesta en un plazo de 180 días a partir de su vigencia.

III. ANALISIS

3.1 Sobre las medidas propuestas para la reducción progresiva de bolsas plásticas

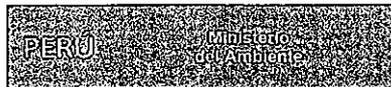


- De acuerdo al artículo 1 del Proyecto de Ley, este tiene por objeto "(...) establecer la prohibición en todo el territorio nacional del uso de bolsas de polietileno y todo otro material plástico convencional utilizadas y entregadas por distintas empresas comerciales para el transporte de productos y mercaderías, y de la misma forma establece el reemplazo progresivo de las bolsas plásticas y todo otro material plástico convencional 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."



Al respecto, si bien el Proyecto de Ley hace referencia al reemplazo progresivo de las bolsas plásticas y todo otro material plástico convencional por bolsas o contenedores de material degradable y/o biodegradable; es necesario advertir que, conforme lo indica la DGRS en su respectivo informe, actualmente, no se cuenta con una norma legal que establezca parámetros sobre la identificación, categorización y composición de bolsas plásticas como biodegradables o no biodegradables en el país. A nivel nacional no se han identificado laboratorios acreditados que realicen pruebas de biodegradabilidad en bolsas de plástico; asimismo, la regulación del etiquetado ambiental en los productos aún se encuentra en desarrollo.

De otro lado, atendiendo al objeto del Proyecto de Ley, resultaría conveniente que este regule desincentivos para el uso de bolsas plásticas en general (biodegradables o no), como el



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

establecer el cobro obligatorio de bolsas o contenedores de material degradable y/o biodegradable entregadas por las distintas empresas comerciales para el transporte de productos y mercadería; tal como lo plantea el OEFA en su informe.

- Respecto a los plazos establecidos en el artículo 3 del Proyecto de Ley para que los titulares de las empresas comprendidas dentro del alcance de este procedan al reemplazo progresivo de bolsas de polietileno y otros materiales plásticos convencional por bolsas y contenedores de material degradable y/o biodegradable; cabe indicar que no se ha identificado dentro de la Exposición de Motivos los criterios sobre la base de los cuales se ha definido dichos plazos ni tampoco se evidencia un análisis económico del impacto que supondría dicha medida.
- Con relación a lo dispuesto en el artículo 4 de la norma propuesta, respecto al rol que asumiría el Ministerio del Ambiente (MINAM) en el control de la prohibición de uso y reemplazo de las bolsas plásticas y todo otro material plástico convencional, la DGRS precisa que la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos (LGIRS), aprobada mediante el Decreto Legislativo N° 1278, reconoce al MINAM como ente rector a nivel nacional para la gestión y manejo de los residuos; por ello, como parte de sus funciones, el MINAM estaría facultado para realizar las actividades señaladas en los numerales 4.1 y 4.2 del referido artículo, sin necesidad de una regulación adicional.

En lo que respecta a las acciones de información y capacitación a las que hace referencia el numeral 4.3 de dicho artículo, en el marco de la Ley antes indicada, correspondería que estas actividades sean realizadas por las autoridades sectoriales y los Gobiernos Locales, en el marco de sus competencias.

- Sobre la implementación del Registro de Fabricantes, Distribuidores e Importadores de Bolsas Degradables y/o Biodegradables por parte del MINAM, propuesto en el artículo 6 del Proyecto de Ley; conforme se indicó anteriormente, actualmente no se cuenta con una norma legal que establezca parámetros sobre la identificación, categorización y composición de bolsas plásticas como biodegradables o no biodegradables en el país, sobre la base de la cual sea posible emitir la certificación anual de degradabilidad y/o biodegradabilidad de los productos.

- Con relación a las sanciones establecidas en el artículo 7 de la propuesta normativa, por incumplimiento de lo dispuesto en ella y/o en el cronograma establecido en el artículo 2 de la misma; el OEFA sugiere precisar que la tipificación de las infracciones administrativas y escala de sanciones por incumplimiento de las obligaciones dispuestas en este será aprobada por dicho Organismo y las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA) nacional, regional o local, de acuerdo a sus competencias. Asimismo, a fin de garantizar que las EFA cuenten con los instrumentos legales necesarios para ejercer sus funciones de supervisión y fiscalización ambiental, sugiere establecer que la tipificación aprobada por el OEFA pueda ser aplicada supletoriamente por las EFA nacional, regional o local.

Por otro lado, sin perjuicio de lo señalado en el punto anterior, se advierte que las sanciones establecidas están dirigidas a los establecimientos que proporcionan las bolsas plásticas para el transporte de sus productos; más no alcanzan a aquellas empresas que las fabrican, distribuyen y/o importan, lo cual no se condice con el objeto de la norma propuesta, la cual busca mitigar y reducir el evidente impacto en el medioambiente por el uso descontrolado de estos materiales.





- Respecto a la distribución de los fondos recaudados por concepto de multa que plantea el artículo 3 del Proyecto de Ley entre el MINAM, el OEFA y las EFA Nacional, Regional o Local, como autoridades encargadas de velar por la evaluación, fiscalización, supervisión, control y sanción; cabe precisar que, el artículo 4 del referido Proyecto de Ley no considera dentro de dichas autoridades al MINAM, por lo que no existiría coherencia entre lo dispuesto en los mencionados artículos.

De otro lado, cabe advertir que la parte final del citado artículo hace referencia al Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, sin que se precise la norma con la cual habría sido creado.

- Teniendo en consideración lo señalado en los puntos precedentes, resulta oportuno indicar que el artículo 2 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, establece que la exposición de motivos consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada y doctrina que se ha utilizado para su elaboración. Asimismo, precisa que la fundamentación debe incluir un análisis sobre la constitucionalidad o legalidad de la iniciativa planteada, así como sobre su coherencia con el resto de normas vigentes en el ordenamiento jurídico nacional y con las obligaciones de los tratados internacionales ratificados por el Estado. No obstante, la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley bajo comentario carece de la fundamentación jurídica y el análisis legal antes indicado.

Finalmente, cabe indicar que la Única Disposición Complementaria Transitoria propuesta sería en realidad una Única Disposición Complementaria Final, toda vez que está referida a la reglamentación de la ley propuesta, conforme a lo establecido en el Manual de Técnica Legislativa, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 242-2012-2013/MESA-CR; debiendo precisarse en ella qué entidad del Poder Ejecutivo se encargará de reglamentarla. Asimismo, de manera general, se sugiere precisar el alcance de términos como: biodegradable, material degradable, material plástico, bolsas de polietileno, comercio en general, ventas por menor con predominio de comercio de productos alimenticios y bebidas, entre otros; a fin de evitar ambigüedades respecto al alcance de las disposiciones establecidas.



IV. CONCLUSIÓN

De acuerdo a lo antes indicado, el Proyecto de Ley N° 2368/2017-CR, "Ley que prohíbe y reemplaza progresivamente el uso de bolsas plásticas de polietileno y otros materiales de plástico convencional entregadas por distintos tipos de comercios para transporte de productos y mercaderías" resulta viable; no obstante, deben tenerse en cuenta las siguientes observaciones:

- El sustento del Proyecto de Ley no toma en consideración que, actualmente, no se cuenta con una norma legal que establezca parámetros sobre la identificación, categorización y composición de bolsas plásticas como biodegradables o no biodegradables en el país.
- La Exposición de Motivos no hace referencia a los criterios sobre la base de los cuales se ha definido los plazos establecidos para el reemplazo progresivo de bolsas de polietileno y otros



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

materiales plásticos convencional ni tampoco se evidencia un análisis económico del impacto que supondría dicha medida.

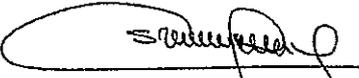
- Se sugiere precisar que la tipificación de las infracciones administrativas y escala de sanciones por incumplimiento de las obligaciones que establece el Proyecto de Ley, será aprobada por el OEFA y las EFA nacional, regional o local, de acuerdo a sus competencias; y establecer que la tipificación aprobada por el OEFA puede ser aplicada supletoriamente por las EFA nacional, regional o local.
- No existe coherencia entre lo dispuesto en los artículos 4 y 8 del Proyecto de Ley, respecto a las autoridades encargadas de velar por la evaluación, fiscalización, supervisión, control y sanción.
- La propuesta normativa hace referencia al Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, sin que se precise la norma con la cual habría sido creado y sin que la exposición de motivos haga referencia alguna al respecto.
- La Exposición de Motivos del Proyecto de Ley bajo comentario carece de la fundamentación jurídica y del análisis legal requeridos, conforme a lo establecido en el artículo 2 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS.
- La propuesta normativa no toma en cuenta lo establecido en el Manual de Técnica Legislativa, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 242-2012-2013/MESA-CR, respecto a la fundamentación jurídica y el análisis legal que esta debe contener.



Atentamente,


Luisa Fernanda Córdova Vera
Abogada

Visto el informe y estando de acuerdo con su contenido, lo hago mío y lo suscribo en señal de conformidad.


Sandra Ivone Suárez Escano
Directora (e) de la Oficina General de Asesoría Jurídica



10 diez



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

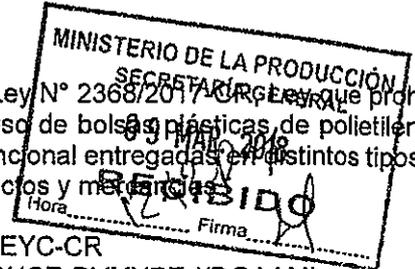
INFORME N° 304 -2018-PRODUCE/OGAJ

A : SORAYA ALTABÁS KAJATT
Secretaria General

Asunto : Opinión Legal sobre Proyecto de Ley N° 2368/2017-CR que prohíbe y reemplaza progresivamente el uso de bolsas plásticas de polietileno y otros materiales de plástico convencional entregados en distintos tipos de comercio para transporte de productos y mercancías

Referencia : a) Oficio N° 280-2017-2018/CPMPEYC-CR
b) Memorando N° 200-2018-PRODUCE-DVMYPE-I/DGAAMI
c) Memorando N° 124-2018-PRODUCE-DVMYPE-I/DGPAR/DN (Hoja de Trámite N° 00015654-2018)

Fecha : 18 MAR. 2018



Por el presente me dirijo a usted, con el objeto de informar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

- 1.1 Mediante documento de la referencia a), el Presidente de la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas, señor Freddy Sarmiento Betancourt, solicitó al Ministerio de la Producción emitir opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 2368/2017-CR, "*Ley que prohíbe y reemplaza progresivamente el uso de bolsas plásticas de polietileno y otros materiales de plástico convencional entregados en distintos tipos de comercios para transporte de productos y mercancías*".
- 1.2 Con Memorando N° 200-2018-PRODUCE-DVMYPE-I/DGAAMI, la Dirección General de Asuntos Ambientales de Industria remite el Informe N° 00181-2018-PRODUCE/DVMYPE-I/DGAAMI-DIGAMI, mediante el cual emite opinión sobre el Proyecto de Ley remitido.
- 1.3 Con Memorando N° 124-2018-PRODUCE-DVMYPE-I/DGPAR/DN, la Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio remite el Informe N° 09-2018-PRODUCE/DVMYPE-I/DGPAR/DN-spereira, de la Dirección de Normatividad mediante el cual emite opinión sobre la propuesta legislativa.

II. ANÁLISIS

Sobre el Proyecto de Ley

- 2.1 El proyecto de Ley tiene como objeto establecer la prohibición en todo el territorio nacional el uso de bolsas de polietileno y todo otro material plástico convencional utilizado y entregado por distintas empresas comerciales para el transporte de productos y mercancías, y de la misma forma establece el reemplazo progresivo de las bolsas y todo otro material convencional 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.





"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

- 2.2 La propuesta normativa señala que dichos materiales serán progresivamente reemplazados por bolsas y contenedores de material degradable y/o biodegradable que resulten compatibles con la minimización del impacto ambiental.
- 2.3 Señala, que los titulares de la empresas comprendidas en la presente ley, deberán proceder al reemplazo progresivo de las bolsas de polietileno y todo otro material plástico convencional en un periodo de 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 Micro empresas, Pequeñas Empresas y Medianas Empresas de acuerdo al artículo 5 de la Ley N° 30056, Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial; y,
- 2.4 Un año desde la vigencia de la presente ley, para aquellas empresas comprendidas como supermercados, mercados, autoservicios, almacenes y comercios en general cuyas categorías empresariales supere el monto superior de ventas anuales de la Mediana Empresa conforme al artículo 5 de la Ley N° 30056.
- 2.5 La exposición motivos se señala que la principal desventaja del uso del plástico es la lenta degradación o descomposición, y debido al uso masivo de este material, sus residuos se han convertido en un problema ambiental global de creciente preocupación. El impacto ambiental es acumulativo, de largo plazo y generalmente ocurre en espacios lejanos de donde se produce.
- 2.6 Señala, que las bolsas descartables en su gran mayoría terminan contaminando el medio ambiente, debido a que no existe una disposición final adecuada y las características de este tipo de material no permiten que sea degradado rápidamente por el entorno, acumulándose en vertederos y principalmente en el mar, por lo que genera afectación a los recursos naturales, la biodiversidad, en especial la fauna del mar, y la salud de las personas.

Sobre la Opinión Técnica de la Dirección General de Asuntos Ambientales de Industria

- 2.7 El Informe N° 00181-2018-PRODUCE/DVMYPE-I/DGAAMI-DIGAMI de la Dirección Gestión Ambiental de Industria, señala :

" (...)

I. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY

5.1 El Gobierno del Perú y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) suscribieron el 8 de diciembre de 2014, en la ciudad de Veracruz - Estados Unidos Mexicanos, un Acuerdo de Cooperación y un Memorándum de Entendimiento con los que se formaliza el marco para el desarrollo de las relaciones entre ambas partes y se establece un Programa País para el Perú. De ese modo, el Perú se convirtió en el primer país en suscribir el acuerdo relativo al "Programa País" con la OCDE¹. (...)

5.3 Con fecha 16 de diciembre de 2015, se emitió el Decreto Supremo N° 086-2015-PCM, que declara de interés nacional las acciones, actividades e iniciativas desarrolladas en el



¹ Plan de Acción para la Implementación de las Recomendaciones de la Evaluación de Desempeño Ambiental elaborada por la OCDE – CEPAL.



PERÚ

Ministerio
de la Producción

Oficina General de Asesoría Jurídica

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

marco del proceso de vinculación del Perú con la OCDE e implementación del Programa País y creó la Comisión Multisectorial de naturaleza permanente para promover las acciones de seguimiento del referido proceso.

5.6 Dentro de las recomendaciones de Desempeño Ambiental elaborado por la OCDE – CEPAL se tiene la recomendación N° 30, la misma que señala textualmente lo siguiente: "Mantener la baja tasa de generación per cápita de residuos del Perú mediante la promoción de actividades que tiendan a sensibilizar a la población respecto de la reducción en la generación de residuos, segregación en el origen, reutilización de materiales, reciclado, entre otros. Dar formación y capacitación a los gestores de las entidades locales para que mejoren el conocimiento sobre la gestión de los residuos sólidos."
(...)

5.8 Respecto al Proyecto de Ley N° 2368/2017-CR es importante señalar que la propuesta, además de contribuir con el cuidado del medio ambiente, contribuye al cumplimiento de las recomendaciones de "Desempeño Ambiental" realizadas por la OCDE.
(...)

5.10 Asimismo, se tiene como referente el marco normativo de Argentina², en el cual mediante Ley N° 13.868, prohíbe en todo el territorio de la provincia de Buenos Aires, el uso de bolsas de polietileno y todo otro material de plástico convencional, utilizadas y entregadas en supermercados, autoservicios, almacenes y comercios en general para el transporte de productos o mercaderías. Los materiales referidos deben ser reemplazados por contenedores de material degradable y/o biodegradables que resulten compatibles con la minimización del impacto ambiental. (...)

5.12 Sobre la prohibición y reemplazo progresivo en el territorio nacional del uso de bolsas de polietileno y todo otro material de plástico convencional, resulta necesario definir "material plástico convencional", así como también, incluir qué tipo de plásticos se encuentran comprendidos dentro del referido término.

5.13 El citado Proyecto de Ley señala el reemplazo progresivo de bolsas de polietileno y otro material de plástico convencional por bolsas y contenedores de material degradable y/o biodegradable, sin embargo, no se indica qué características debe cumplir para considerarse degradable y biodegradable, tampoco señalan si se cuenta con infraestructura disponible en el mercado y como este será impactado.

5.14 No obstante, al realizar la prohibición y el reemplazo progresivo del uso de bolsas de polietileno a nivel nacional, resulta necesario determinar el número de empresas que se verán comprendidas en esta disposición, ya que debido a esta medida tendrían que agregar líneas de producción y/o adecuar su tecnología, recursos financieros, entre otros.

5.15. En relación a la aplicación del Proyecto de Ley, se indica el cronograma de adecuación de los titulares de las empresas involucradas, sin embargo, no se advierte en la exposición de motivos los criterios técnicos, económicos y sociales para establecer los plazos indicados.

5.16. De lo antes expuesto, se resalta la finalidad del Proyecto de Ley, sin embargo, requiere de un análisis exhaustivo que permita medir los impactos no solo en la calidad del ambiente sino además en las instituciones gubernamentales que deberán certificar y fiscalizar, en el mercado nacional de bolsas de polietileno y otros materiales de plástico convencional.



² Se tomó como fuente la información señalada en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 2248/2017-CR.



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

II. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, en tanto el Proyecto de Ley N° 2368/2017-CR, "Ley que prohíbe y reemplaza progresivamente el uso de bolsas plásticas de polietileno y otros materiales de plástico convencional entregados en distintos tipos de comercios para transporte de productos y mercancías" no ha considerado dentro de su análisis los ítems señalados en los puntos 5.12, 5.13, 5.14, 5.15 y 5.16 del presente informe, no es posible que la Dirección General de Asuntos Ambientales de Industria pueda emitir opinión técnica favorable al citado proyecto."

Sobre la Opinión de la Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio

2.8 El Informe N° 09-2018-PRODUCE/DVMYPE-II/DGPAR/DN-spereira de la Dirección de Normatividad de la Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio señala que:

"III ANÁLISIS

{...}

III.2 Opinión:

• **Consideraciones previas:**

{...}

9. Sobre el particular, la Dirección de Políticas ha señalado que la expansión extraordinaria del plástico desde mediados del siglo pasado se puede corroborar en el drástico aumento de la producción mundial de este material, de menos de 2 millones de toneladas anuales producidas en 1950 a las más de 300 millones de toneladas anuales producidas en promedio en la actualidad. Adicionalmente, mencionan que en 2005 se estimó que cada año se utilizaba alrededor de 500 mil millones de bolsas de plástico en el mundo.

{...}

11. Mencionan que no existen cifras oficiales sobre el consumo anual de bolsas en el Perú. Sin embargo el "Estudio sobre percepciones, aptitudes y comportamientos ambientales frente al uso superfluo de bolsas plásticas" del 2012 señaló que el 94% de los comercios analizados en dos distritos de Lima utiliza exclusivamente bolsas de plástico como empaque para el despacho de productos.

12. Añade además la Dirección de Políticas, que según el "Sexto Informe Nacional de Residuos Sólidos de la Gestión del Ámbito Municipal y No Municipal 2013", en el Perú la composición física de los residuos sólidos mostró una predominancia de los residuos orgánicos (más del 50% del total), seguido por los materiales con alto potencial de reciclaje (24% del total), entre ellos los productos de plástico. En específico, las bolsas de plástico ocuparon el cuarto lugar en lo respectivo a la composición física de residuos sólidos a nivel nacional, representando más del 4% del total.

• **De la falta de aplicación del test de proporcionalidad:**

13. De la revisión de la propuesta legislativa, se aprecia que la misma implica una restricción a la libertad de industria, dado que al impedirse "el uso de bolsas de polietileno y todo otro material plástico convencional", se afecta directamente su producción, prohibiéndola. Al respecto, cabe recordar que el Tribunal Constitucional (en adelante, TC) ha definido el contenido esencial de este derecho de la siguiente manera:

"(...) Por su parte, la libertad de industria se manifiesta en la facultad de elegir y obrar, según propia determinación, en el ámbito de la actividad económica cuyo objeto es la realización de





"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

un conjunto de operaciones para la obtención y/o transformación de uno o varios productos"(...)

16. *No obstante ello, la norma no cumple con efectuar un análisis en base al test de proporcionalidad a fin de poder determinar que la medida proyectada se encuentra apegada a nuestra Constitución. Y es que la exposición de motivos de la propuesta no cumple con determinar por qué ésta— y no otra — es una medida adecuada disminuir los efectos negativos que generan las bolsas plásticas y proteger la calidad del ambiente. (...)*

17. *Asimismo, la propuesta no precisa si se trata de la medida menos lesiva del derecho a la libertad de industria. Tampoco establece cuál es la relación razonable entre la medida y el objetivo que se busca alcanzar, así como si la medida que afecta al derecho fundamental permite la obtención de un beneficio de igual magnitud.*

18. *En ese sentido, se puede afirmar que no se está cumpliendo con los presupuestos señalados para determinar que nos encontramos ante una medida constitucionalmente viable y, por ende, posible de ser aprobada.*

• **De la necesidad de la norma:**

20. *De un análisis de la legislación comparada, se aprecia que otras medidas menos restrictivas que permitirían alcanzar el mismo objetivo son la implementación de iniciativas para el uso responsable de las bolsas plásticas, así como su manejo y disposición final. En esa misma línea se encuentran también la institucionalización del reciclaje y el desarrollo de estrategias de educación ambiental en la sociedad.*

21. *Cabe precisar que estas iniciativas mucho menos restrictivas de derechos vienen siendo implementadas en otros países; como es el caso de la Unión Europea que cuenta con la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y sus residuos; la cual busca "armonizar las medidas nacionales sobre gestión de envases y residuos de envases para prevenir o reducir su impacto sobre el medio ambiente de todos los Estados miembros así como de países terceros, y asegurar de esta forma un alto nivel de protección del medio ambiente, por una parte, y por otra, garantizar el funcionamiento del mercado interior y evitar los obstáculos comerciales, así como falseamientos y restricciones de la competencia dentro de la Comunidad".*

(...)

23. *Como se mencionó, otra medida menos gravosa es la implementación de un sistema de manejo de residuos; el cual, como indica la Dirección de Políticas, debería involucrar la recolección, el transporte, el tratamiento y la eliminación de los desechos, entre otros; y que, además, incluya la prevención de la producción de residuos mediante alteraciones en los procesos, reutilización y el reciclado.*

(...)

26. *Adicionalmente, debemos hacer mención a que en muchos países del continente se han establecido medidas similares a la señalada en la propuesta legislativa pero sin generar una afectación tan severa como la que se pretende con el Proyecto de Ley. Tales son los casos de Argentina y Chile, países sudamericanos que ya establecieron normas para la reducción o eliminación del uso de este producto de manera focalizada. En Chile, se ha regulado su uso a nivel municipal y en Argentina, en la provincia de Buenos Aires, se prohibió a los supermercados y autoservicios que distribuyan las bolsas de plástico a sus clientes de manera gratuita, como una de las últimas medidas dictaminadas. (...)*





"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

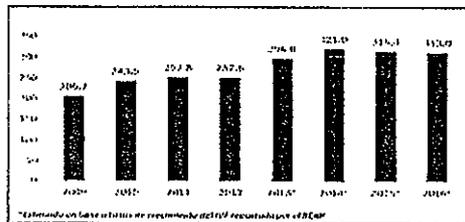
31. Por lo tanto, se aprecia que la propuesta planteada en el Proyecto de Ley no resulta ser la más idónea, al haberse verificado la existencia de medidas mucho menos gravosas que permitirían la consecución del objetivo trazado en la misma: la protección del medio ambiente a través de la reducción de los residuos contaminantes.

• De la proporcionalidad de la norma:

32. No obstante, no superar el sub principio de idoneidad, consideramos importante mencionar las razones por las cuales una medida como la propuesta tampoco resultaría proporcional.

33. Para ello, es importante tener en consideración que la industria plástica nacional es una de gran relevancia. Al respecto, la Dirección de Políticas estima que la producción nacional de artículos de plástico, entre ellos las bolsas, alcanzó las 313 miles de toneladas en 2016. Conforme muestra el Gráfico 1, esta industria presentaría una tendencia positiva en cuanto a su volumen de producción, acumulando 52% de crecimiento durante el periodo 2009-2016, con ligeros retrocesos en los dos últimos años.

Gráfico 1: Evolución de la producción nacional de plásticos³
(En miles de toneladas)



Fuente: INEI – BCRP

Elaboración: DP

34. La Dirección de Políticas menciona, además, que en 2015 un total de 1697 empresas conformaban la industria nacional de productos de plástico; resaltando que esta industria se encuentra conformada principalmente por microempresas (72% del total), por lo que la necesidad de adaptar los procesos productivos afectaría principalmente a este grupo.

Cuadro 1: Empresas que conforman la industria nacional de plástico⁴

Clasificación según tamaño	Total
Grandes	119
Mediana	21
Pequeña	333
Microempresas	1224
Total empresas	1697

Fuente: Datos Abiertos PRODUCE

Elaboración: DP



³ Comprende la fabricación de artículos de plástico para el envasado de productos (bolsas, sacos, cajones, cajas, garrafrones, botellas, etc., de plástico), y otros productos de plástico (tubos, mangueras, etc).

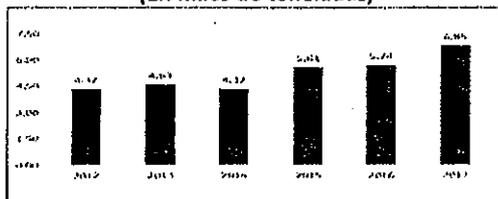
⁴ Empresas correspondientes al CIIU Rev. 3 = 2520 (Fabricación de productos de plástico).



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

35. Por otro lado, precisa la Dirección de Políticas que el volumen de las exportaciones peruanas de bolsas no biodegradables y otros artículos de plástico también presenta una tendencia positiva, con un crecimiento de 78% interanual tan solo para el año 2017.

Gráfico 2: Exportación de bolsas no biodegradables y otros artículos plásticos⁵
(En miles de toneladas)



Fuente: SUNAT – SICEX
Elaboración: DP

36. Adicionalmente a lo antes mencionado, es importante tener en consideración que las micro empresas que se desenvuelven en la industria de bolsa de plástico en el país constituyen, de acuerdo a la información alcanzada por la Dirección de Políticas, el 72% del total de la industria nacional.

37. Estas empresas se caracterizan por contar con un portafolio reducido de productos, entre ellos las bolsas de polietileno tipo camiseta o T- Shirt y las bolsas de polipropileno y polietileno transparentes. En cambio, las empresas grandes se caracterizan por contar con un portafolio amplio de productos, atendiendo a diversos sectores del país. (...)

40. Como se puede apreciar, entonces, la propuesta de prohibir el uso de bolsas de polietileno y otros materiales de plástico convencional afectaría significativamente a los distribuidores y comerciantes al por menor; así como a la pequeña industria de bolsa de plástico. Ante ello, corresponde preguntarnos ¿una restricción tan gravosa como la que se pretende genera una igual protección al medio ambiente?

41. La respuesta a esta interrogante es negativa. Debemos señalar que no existen estudios que comprueben científicamente que las bolsas biodegradables usadas en el país se degraden en los rellenos sanitarios, dado que en el Perú para la producción de este tipo de bolsas solo se utiliza un aditivo que acelera el proceso de descomposición del plástico, pero no la desaparece; lo cual implica que aun cuando el plástico se haga más pequeño, sigue liberando CO2.

42. Además, es importante precisar en el país aún no existe criterios técnicos fijados que debe cumplir una bolsa para ser considera biodegradable. En ese sentido, como bien lo indica la Dirección General de Asuntos Ambientales de Industria, es necesario que primero exista una certificación y/o fiscalización efectiva que garantice que las bolsas puestas en el mercado con sello de "biodegradable" cumplan con los estándares establecidos previamente por una autoridad competente u otro estándar internacional que determine la autoridad; lo cual genera la necesidad de determinación de la autoridad que deberá efectuar la certificación y cómo será la fiscalización del cumplimiento de estas disposiciones, algo que el Proyecto de Ley no desarrolla.



⁵ Comprende exportaciones de las subpartidas 3923210000 (sacos, bolsitas y cucurucho de polímeros de etileno) y 3923299000 (demás sacos (bolsas), bolsitas y cucurucho, de plástico). Se excluyó las exportaciones de bolsas biodegradables y de productos cuyas características descritas en la DUA no corresponden a bolsas o sacos de plásticos.



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

44. De esta manera, se aprecia que la medida a implementar no guarda una relación razonable con el fin que se pretende alcanzar; dado que no existe un equilibrio entre la protección al medio ambiente que se pretendería obtener con los costos que debe afrontar la industria para la implementación de las mismas.

IV CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN:

45. Teniendo en consideración el análisis del presente informe, no es posible emitir una opinión favorable respecto del Proyecto de Ley 2368/2017-CR, Ley que prohíbe y reemplaza progresivamente el uso de bolsas plásticas de polietileno y otros materiales de plástico convencional entregadas en distintos tipos de comercio para transporte de productos y mercancías, por los siguientes motivos:

- El proyecto de Ley no cumple con realizar un análisis de la medida siguiendo el principio de proporcionalidad; lo cual impide verificar si dicha propuesta ha superado el test de ponderación que permita determinar que la intensidad de la afectación del derecho a la libertad de industria es menor en comparación con el grado de realización del fin constitucional de protección del medio ambiente y, por ende, que la intervención se encuentra justificada y es constitucional.
- Sin perjuicio de ello, se trata de una propuesta normativa restrictiva del derecho a la libertad de industria que carece de idoneidad. Y es que existen medidas menos gravosas para la consecución del mismo objetivo, como lo son las iniciativas de uso responsable de las bolsas plásticas, las medidas que impulsen el manejo de residuos sólidos, la institucionalización del reciclaje y la educación ambiental; así como las medidas que plantean la prohibición de distribución gratuita del producto.
- Asimismo, se aprecia que el dispositivo planteado no resulta ser una medida proporcional para la protección del medio ambiente; dado que afectaría severamente a un importante sector de la industria nacional al obligarles a implementar tecnologías y procesos de producción mucho más costosos que finalmente no terminarían eliminando la emisión de CO2 en la atmósfera.

Opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica

- 2.9 La propuesta normativa busca establecer la prohibición en todo el territorio nacional el uso de bolsas de polietileno y todo otro material plástico convencional, y de la misma forma establece el reemplazo progresivo de las bolsas y todo otro material convencional 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.
- 2.10 Los informes técnicos formulan observaciones a la propuesta legislativa, toda vez que ésta no se encuentra debidamente sustentada, no se indica qué características deben cumplir las bolsas y los productos plásticos para considerarse degradable y biodegradable, tampoco señalan si se cuenta con infraestructura disponible en el mercado y como este será impactado.
- 2.11 De la lectura de la exposición de motivos se puede advertir que no se señalan otras medidas de coadyuven a la reducción de contaminación ambiental, tampoco se indica





"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

otra medida menos gravosa, cómo resultaría la implementación de un sistema de manejo de residuos, el cual debería involucrar la recolección, el transporte, el tratamiento y la eliminación de los desechos, así como una cultura de reciclaje.

- 2.12 Respecto a la aplicación de la propuesta normativa, esta señala un cronograma de adecuación para los titulares de las empresas involucradas. Asimismo, no determina el número de empresas que se verían comprendidas en esta disposición, ya que debido a esta medida tendrían que agregar líneas de producción y/o adecuar su tecnología, recursos financieros, entre otros.
- 2.13 La citada propuesta legislativa no advierte, ni sustenta en su exposición de motivos los criterios técnicos, económicos y sociales para establecer los plazos indicados. En tal sentido, se necesitaría de un análisis exhaustivo que permita medir los impactos no solo sociales, económicos, y la calidad del ambiente, sino además en las instituciones gubernamentales que deberán certificar y fiscalizar, en el mercado nacional de bolsas de polietileno y otros materiales de plástico convencional.
- 2.14 Sin perjuicio de lo señalado, se trataría de una propuesta normativa restrictiva del derecho a la libertad de industria consagrado en el artículo 59⁶ de la Constitución Política del Perú. Y es que existen medidas menos gravosas para la consecución del mismo objetivo.
- 2.15 Al respecto, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente N° 0011-2013-PI/TC, ha señalado lo siguiente:

(...)

"Consideraciones del Tribunal Constitucional

30. El artículo 59 de la Constitución reconoce el derecho a la libertad de empresa en los términos siguientes:

"El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria [...]"

34. Se trata pues de una intervención en el ámbito de la libertad de empresa que, no por ello, autoriza a que se declare, sin más, su inconstitucionalidad. Como en diversas ocasiones el Tribunal ha advertido, las intervenciones, injerencias, restricciones o limitaciones a los derechos fundamentales solo devienen inconstitucionales cuando no se encuentran justificadas. Una injerencia carece de justificación cuando no satisface los criterios formales o materiales que se derivan del contenido constitucionalmente protegido del derecho intervenido. Cabe, entonces, indagar si la limitación que ahora se denuncia es compatible con el contenido constitucionalmente protegido de la libertad de empresa"



⁶ Artículo 59°.- El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad pública. El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades.



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

III. CONCLUSIÓN

- 3.1 De lo expuesto podemos advertir que la iniciativa legislativa no cuenta con el sustento técnico necesario, tampoco ha valorado aspectos económicos y sociales. Asimismo, no ha tomado en consideración el impacto que sufrirían las Micro y Pequeñas empresas ya que debido a esta medida tendrían que modificar sus líneas de producción y/o adecuar su tecnología, recursos financieros, entre otros.
- 3.2 Considerando que la medida constituye una intervención en el derecho a la libertad de empresa previsto en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú, resulta imprescindible justificar adecuadamente la propuesta para que no se concrete una afectación al citado derecho.
- 3.3 Del análisis del presente Informe, no es posible emitir opinión favorable respecto al Proyecto de Ley N° 2368/2017-CR, Ley que prohíbe y reemplaza progresivamente el uso de bolsas plásticas de polietileno y otros materiales de plástico convencional entregadas en distintos tipos de comercio para transporte de productos y mercancías, por lo que recomendamos sea reevaluado.

Atentamente,

ANTONIO DEL CASTILLO LOLI
Director General
Oficina General de Asesoría Jurídica
MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN

CARGO



PERÚ Ministerio de la Producción

Despacho Ministerial

"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"
"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"

San Isidro, 19 MAR. 2018

OFICIO N° 112 -2018-PRODUCE/DM

Señor Congresista
FREDDY SARMIENTO BETANCOURT
Presidente
Comisión de Producción Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas
Congreso de la República
Presente. -



Asunto : Solicita opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N°2368-2017-CR, Ley que prohíbe y reemplaza progresivamente el uso de bolsas plásticas de polietileno y otros materiales de plástico convencional entregadas en distintos tipos de comercio para transporte de productos y mercancías.

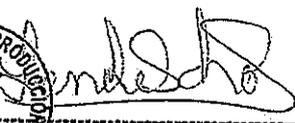
Referencia: Oficio N°280-2017-2018-CPMPEYC/CR.

Es grato dirigirme a usted con relación al documento de la referencia por el cual solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N°2368-2017-CR, Ley que prohíbe y reemplaza progresivamente el uso de bolsas plásticas de polietileno y otros materiales de plástico convencional entregadas en distintos tipos de comercio para transporte de productos y mercancías.

Al respecto, remito para su conocimiento y fines copia de los Informes N°181-2018-PRODUCE/DVMYPE-I/DGAAMI/DIGAMI y N°09-2018-PRODUCE/DVMYPE-I/DGPAR-DN-spereira emitidos respectivamente por la Dirección General de Asuntos Ambientales de Industria y por la Dirección General de Política y Análisis Regulatorio del Despacho Viceministerial de MYPE e Industria, así como el Informe N°304-2018-PRODUCE/OGAJ emitido por la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de la Producción, con el que se emite opinión legal sobre lo solicitado.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para expresarle las muestras de mi consideración.

Atentamente,


LIENEKE MARIA SCHOL CALLE
Ministra de la Producción



"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

INFORME N° 00181 -2018-PRODUCE/DVMYPE-I/DGAAMI-DIGAMI

A : CECILIA CAROLINA TORRE SANDOVAL
Directora de Gestión Ambiental (s)

Asunto : Opinión Técnica sobre Proyecto de Ley N° 2368/2017-CR

Referencia : a) Oficio N° 280-2017-2018/CPMPEYC-CR (Registro N° 00015654-2018 del 15/02/2018)
b) Cargo N° 00982-2018-PRODUCE-SG
c) Cargo N° 00690-2018-PRODUCE/DVMYPE-I
d) Cargo N° 01172-2018-PRODUCE/DGAAMI

Fecha : San Isidro, 23 FEB. 2018

Tengo a bien dirigirme a usted en relación con el asunto de la referencia, a fin de informar para su consideración lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

- 1.1. Mediante el documento a) de la referencia, el presidente de la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas, señor Freddy Sarmiento Betancourt, solicitó al Ministerio de la Producción (PRODUCE) emitir opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 2368/2017-CR, "*Ley que prohíbe y reemplaza progresivamente el uso de bolsas plásticas de polietileno y otros materiales de plástico convencional entregados en distintos tipos de comercios para transporte de productos y mercancías*", presentado por el señor Congresista de la República Guido Lombardi Elías.
- 1.2. Mediante el documento b) de la referencia, la Secretaria General del PRODUCE trasladó al Despacho Viceministerial de MYPE e Industria, la solicitud de opinión al proyecto de Ley mencionado.
- 1.3. Mediante el documento c) de la referencia, el Despacho Viceministerial de MYPE e Industria solicitó a la Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio (DGPAR) del Viceministerio de MYPE e Industria del PRODUCE, coordine previamente con la Dirección General de Asuntos Ambientales de Industria (DGAAMI) la opinión técnica de este Sector.
- 1.4. Mediante el documento d) de la referencia, la DGAAMI solicitó a la Dirección de Gestión Ambiental (DIGAMI) emitir opinión técnica al Proyecto de Ley N° 2368/2017-CR, "*Ley que prohíbe y reemplaza progresivamente el uso de bolsas plásticas de polietileno y otros materiales de plástico convencional entregados en distintos tipos de comercios para transporte de productos y mercancías*".

II. BASE LEGAL

- 2.1. Ley N° 23407, Ley General de Industrias.
- 2.2. Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, y su Reglamento aprobado mediante el Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.
- 2.3. Ley N° 28611, Ley General del Ambiente
- 2.4. Decreto Legislativo N° 1047, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, y su Reglamento aprobado mediante el Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE.
- 2.5. Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, que aprobó el Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno.





"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

III. SOBRE LAS COMPETENCIAS DEL MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN

- 3.1. La Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobada por el Decreto Legislativo N° 1047, establece que el PRODUCE es competente, entre otras materias, en industria y comercio interno.
- 3.2. De acuerdo al artículo 114 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado por el Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, la Dirección General de Asuntos Ambientales de Industria (DGAAMI) del Despacho Viceministerial de MYPE e Industria es el órgano de línea del PRODUCE, con autoridad técnica a nivel nacional, responsable de promover la protección del medio ambiente, la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en el desarrollo de las actividades industriales manufactureras y de comercio-interno.
- 3.3. Para el ejercicio de sus competencias ambientales la DGAAMI se rige por la normativa ambiental nacional y sectorial, constituida principalmente por la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611; la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, Ley N° 27446; la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Ley N° 28245; y el Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado por el Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE.

IV. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO DE LEY

- 4.1. El proyecto "*Ley que prohíbe y reemplaza progresivamente el uso de bolsas plásticas de polietileno y otros materiales de plástico convencional entregados en distintos tipos de comercios para transporte de productos y mercancías*", tiene como objeto establecer la prohibición en todo el territorio nacional el uso de bolsas de polietileno y todo otro material plástico convencional utilizado y entregado por distintas empresas comerciales para el transporte de productos y mercancías, y de la misma forma establece el reemplazo progresivo de las bolsas y todo otro material convencional por bolsas o contenedores de material degradable y/o biodegradable para mitigar y reducir el evidente impacto en el medioambiente por el uso por el uso descontrolado de estos materiales.
- 4.2. En la exposición motivos del citado proyecto normativo se señala que la principal desventaja del uso del plástico es la lenta degradación o descomposición, y debido al uso masivo de este material, sus residuos se han convertido en un problema ambiental global de creciente preocupación. El impacto ambiental es acumulativo, de largo plazo y generalmente ocurre en espacios lejanos de donde se produce.
- 4.3. Asimismo, señala que en el Perú la mayoría de las bolsas descartables termina contaminando el medio ambiente, debido a que no existe una disposición final adecuada y las características de este tipo de material no permiten que sea degradado rápidamente por el entorno. De esa manera se acumula en vertederos y principalmente en el mar, por lo que genera afectación a los recursos naturales, la biodiversidad, en especial la fauna del mar, y la salud de las personas.



V. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY

- 5.1. El Gobierno del Perú y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) suscribieron el 8 de diciembre de 2014, en la ciudad de Veracruz - Estados Unidos Mexicanos, un Acuerdo de Cooperación y un Memorándum de Entendimiento con los que se formaliza el marco para el desarrollo de las relaciones entre ambas partes y se establece un Programa País para el



"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

Perú. De ese modo, el Perú se convirtió en el primer país en suscribir el acuerdo relativo al "Programa País" con la OCDE¹.

- 5.2. Las actividades comprendidas en el Programa País contemplan un conjunto de estudios y revisiones de políticas, la participación en comités y grupos de trabajo al interior de la OCDE; y la adhesión a instrumentos legales y jurídicos de la OCDE por parte del Perú, que resultarán de gran beneficio para el país.
- 5.3. Con fecha 16 de diciembre de 2015, se emitió el Decreto Supremo N° 086-2015-PCM, que declara de interés nacional las acciones, actividades e iniciativas desarrolladas en el marco del proceso de vinculación del Perú con la OCDE e implementación del Programa País y creó la Comisión Multisectorial de naturaleza permanente para promover las acciones de seguimiento del referido proceso.
- 5.4. El 31 de mayo de 2016, se presentó oficialmente la Evaluación de Desempeño Ambiental del Perú, la misma que contiene 96 conclusiones y 66 recomendaciones orientadas a mejorar el desempeño y la gestión ambiental del país en los próximos años.
- 5.5. Dichas recomendaciones tienen como objetivo mejorar el desempeño ambiental de los países en el cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales y, en particular, cumplir con los estándares que la OCDE recomienda a sus miembros.
- 5.6. Dentro de las recomendaciones de Desempeño Ambiental elaborado por la OCDE –CEPAL se tiene la recomendación N° 30, la misma que señala textualmente lo siguiente: *"Mantener la baja tasa de generación per cápita de residuos del Perú mediante la promoción de actividades que tiendan a sensibilizar a la población respecto de la reducción en la generación de residuos, segregación en el origen, reutilización de materiales, reciclado, entre otros. Dar formación y capacitación a los gestores de las entidades locales para que mejoren el conocimiento sobre la gestión de los residuos sólidos."*
- 5.7. En ese contexto, en el marco del proceso de vinculación del Perú con la OCDE, es importante el cumplimiento a cabalidad de las recomendaciones de "Desempeño Ambiental" realizadas por la citada organización.
- 5.8. Respecto al Proyecto de Ley N° 2368/2017-CR es importante señalar que la propuesta, además de contribuir con el cuidado del medio ambiente, contribuye al cumplimiento de las recomendaciones de "Desempeño Ambiental" realizadas por la OCDE.
- 5.9. Por otro lado, se tiene referencias de normativa extranjera como es el caso de México, el cual cuenta con disposiciones estatales. En el Distrito Federal de la Ciudad de México² se prohibió las bolsas plásticas mediante la modificación en el año 2010 de la Ley de Residuos Sólidos del 2003, la cual señala lo siguiente:

7



"(...)

En materia del uso de productos plásticos, el Jefe de Gobierno del D.F. dispone de las siguientes facultades (artículo 5° apartados XI y XII):

Establecer los criterios y normas para la producción y el consumo sustentable de productos plásticos, en función de criterios técnicos y científicos, basados en el análisis de tecnologías vigentes,

¹ Plan de Acción para la Implementación de las Recomendaciones de la Evaluación de Desempeño Ambiental elaborada por la OCDE – CEPAL.

² Información extraída del Informe de Restricciones o prohibiciones en el uso de bolsa plásticas, legislación comparada Biblioteca del Congreso Nacional de Chile



"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

considerando la opinión de productores y distribuidores y los principios de reducción, reciclaje y reutilización en el manejo de los bolsos de plástico (garantizando que el ciclo de vida de las bolsas de plástico no sea mayor a 10 años, no aplicable a las bolsas de un material no plástico, y de 5 años para las bolsas con aditivos incompatibles con el reciclaje).

*Promover la investigación y el desarrollo de tecnologías que permitan prevenir, controlar y abatir la contaminación por el uso de bolsos de plástico y fomentar la participación de todos los sectores de la sociedad mediante la difusión de información y promoción de actividades de cultura, educación y capacitación ambientales sobre el manejo integral de residuos sólidos.
(...)"*

- 5.10. Asimismo, se tiene como referente el marco normativo de Argentina³, en el cual mediante Ley N° 13.868, prohíbe en todo el territorio de la provincia de Buenos Aires, el uso de bolsos de polietileno y todo otro material de plástico convencional, utilizadas y entregadas en supermercados, autoservicios, almacenes y comercios en general para el transporte de productos o mercaderías. Los materiales referidos deben ser reemplazados por contenedores de material degradable y/o biodegradables que resulten compatibles con la minimización del impacto ambiental.
- 5.11. El Proyecto de Ley tiene como finalidad principal la mitigación y reducción del impacto en el medio ambiente causado por el uso descontrolado de bolsos de polietileno.
- 5.12. Sobre la prohibición y reemplazo progresivo en el territorio nacional del uso de bolsos de polietileno y todo otro material de plástico convencional, resulta necesario definir "material plástico convencional", así como también, incluir qué tipo de plásticos se encuentran comprendidos dentro del referido término.
- 5.13. El citado Proyecto de Ley señala el reemplazo progresivo de bolsos de polietileno y otro material de plástico convencional por bolsos y contenedores de material degradable y/o biodegradable, sin embargo, no se indica qué características debe cumplir para considerarse degradable y biodegradable, tampoco señalan si se cuenta con infraestructura disponible en el mercado y como este será impactado.
- 5.14. No obstante, al realizar la prohibición y el reemplazo progresivo del uso de bolsos de polietileno a nivel nacional, resulta necesario determinar el número de empresas que se verán comprendidas en esta disposición, ya que debido a esta medida tendrían que agregar líneas de producción y/o adecuar su tecnología, recursos financieros, entre otros.
- 5.15. En relación a la aplicación del Proyecto de Ley, se indica el cronograma de adecuación de los titulares de las empresas involucradas, sin embargo, no se advierte en la exposición de motivos los criterios técnicos, económicos y sociales para establecer los plazos indicados.
- 5.16. De lo antes expuesto, se resalta la finalidad del Proyecto de Ley, sin embargo, requiere de un análisis exhaustivo que permita medir los impactos no solo en la calidad del ambiente sino además en las instituciones gubernamentales que deberán certificar y fiscalizar, en el mercado nacional de bolsos de polietileno y otros materiales de plástico convencional.

VI. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, en tanto el Proyecto de Ley N° 2368/2017-CR, "Ley que prohíbe y reemplaza progresivamente el uso de bolsos plásticos de polietileno y otros materiales de plástico convencional entregados en distintos tipos de comercios para transporte de productos y mercancías" no ha

³ Se tomó como fuente la información señalada en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N°2248/2017-CR.



"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

considerado dentro de su análisis los ítems señalados en los puntos 5.12, 5.13, 5.14, 5.15 y 5.16 del presente informe, no es posible que la Dirección General de Asuntos Ambientales de Industria pueda emitir opinión técnica favorable al citado proyecto.

VII. RECOMENDACIÓN

Remitir el presente informe a la Dirección General de Asuntos Ambientales de Industria para su consideración y posterior remisión a la Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio.

Atentamente,

Sandra Matos Paredes
Ing. Sandra Matos Paredes
Profesional DIGAMI

Visto el presente Informe N° 00181 -2018-PRODUCE/DVMYPE-I/DGAAMI-DIGAMI, que la Dirección de Gestión Ambiental hace suyo; elévese a la Dirección General de Asuntos Ambientales de Industria, para su consideración y fines.

Cecilia Carolina Torre Sandoval
CECILIA CAROLINA TORRE SANDOVAL
Directora de Gestión Ambiental (s)





06

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Dialogo y la Reconciliación Nacional"

INFORME N° 09-2018-PRODUCE/DVMYPE-I/DGPAR-DN-spereira

MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN DIRECCIÓN DE NORMATIVIDAD	
01 MAR. 2018	
RECEPCION DOCUMENTARIA	
Firma.....	Hora..... 09:52

A : JUAN CARLOS ZAVALA DE LA CRUZ
Director
Dirección de Normatividad

Asunto : Solicitud de Opinión del Proyecto de Ley N° 2368/2016-CR, Ley que prohíbe y reemplaza progresivamente el uso de bolsas plásticas de polietileno y otros materiales de plástico convencional entregadas en distintos tipos de comercio para transporte de productos y mercancías

Referencia : a) Oficio N° 280-2017-2018/CPMPEYC-CR
b) Memorando N° 050-2018-PRODUCE-DVMYPE-I/DGPAR/DP
c) Memorando N° 200-2018-PRODUCE-DVMYPE-I/DGAAMI

Fecha : San Isidro, 28 de febrero de 2018

Me dirijo a usted en relación a los documentos de la referencia a fin de manifestarle lo siguiente:

I. ANTECEDENTE:

- Mediante Oficio N° 280-2017-2018/CPMPEYC-CR, el Presidente de la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas del Congreso de la República, solicita emitir la opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 2368/2016-CR, Ley que prohíbe y reemplaza progresivamente el uso de bolsas plásticas de polietileno y otros materiales de plástico convencional entregadas en distintos tipos de comercio para transporte de productos y mercancías.
- Con Memorando N° 050-2018-PRODUCE-DVMYPE-I/DGPAR/DP, la Dirección de Políticas remite el Informe N° 002-2018-PRODUCE/DVMYPE-I/DGPAR/DP/dp_temp02, mediante el cual emite opinión sobre la propuesta legislativa.
- Con Memorando N° 200-2018-PRODUCE-DVMYPE-I/DGAAMI, la Dirección General de Asuntos Ambientales de Industria remite el Informe N° 00181-2018-PRODUCE/DVMYPE-I/DGAAMI-DIGAMI, mediante el cual emite opinión sobre el Proyecto de Ley remitido.



II. BASE LEGAL:

- El presente informe tiene como referencia, la siguiente base legal:
 - Constitución Política del Perú
 - Decreto Legislativo N° 1047, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción.
 - Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado con Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE.

P

III. ANÁLISIS

III.1 Del contenido del Proyecto de Ley presentado:

- La propuesta legislativa tiene como objeto *"establecer la prohibición en todo el territorio nacional del uso de bolsas de polietileno y todo otro material plástico convencional utilizadas y entregadas por distintas empresas comerciales para el transporte de productos y mercaderías, y de la misma forma establece el reemplazo progresivo de las bolsas plásticas y todo otro material plástico convencional 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”.

6. En ese marco, la iniciativa busca establecer que las bolsas de polietileno o de plástico convencional sean reemplazados de manera progresiva por *“bolsas y contenedores de material degradable y/o biodegradable que resulten compatibles con la minimización de impacto ambiental”*. Para ello, da un plazo (de dos años para las micro, pequeñas y medianas empresas y de un año para las empresas que superen el monto superior de ventas anuales de la mediana empresa) para que las empresas procedan al reemplazo de estos productos.
7. Asimismo, se precisa que los fabricantes deberán adecuar su tecnología para abastecer a los establecimientos comerciales con bolsas y contenedores de material degradable y/o biodegradable en el plazo de dos años desde la entrada en vigencia de la propuesta. Señala, además, que las disposiciones antes mencionadas no serán aplicables cuando *“por cuestiones de asepsia e inocuidad las bolsas de polietileno y todo otro material plástico convencional deban ser utilizadas para contener alimentos o insumos húmedos elaborados o preelaborados y no resulte factible la utilización de un sustituto degradable y/o biodegradable en términos compatibles con la minimización del impacto ambiental”*.
8. Por último, el Proyecto de Ley establece una serie de obligaciones al Ministerio del Ambiente con la finalidad de controlar el cumplimiento de sus disposiciones y establecer las sanciones que puedan corresponder en caso las personas no acaten su contenido.

III.2 Opinión:

- **Consideraciones previas:**

9. Sobre el particular, la Dirección de Políticas ha señalado que la expansión extraordinaria del plástico desde mediados del siglo pasado se puede corroborar en el drástico aumento de la producción mundial de este material, de menos de 2 millones de toneladas anuales producidas en 1950 a las más de 300 millones de toneladas anuales producidas en promedio en la actualidad¹. Adicionalmente, mencionan que en 2005 se estimó que cada año se utilizaba alrededor de 500 mil millones de bolsas de plástico en el mundo².
10. Precisa dicho órgano que las bolsas de plástico normalmente son desechadas en rellenos sanitarios, tierras o mares, pudiendo tomar entre 500 y 1000 años en descomponerse. Este proceso generalmente deviene en graves y crecientes problemas de contaminación del medio ambiente, así como en peligro a nuestra fauna debido al riesgo de una digestión o inhalación involuntaria³. Además, contaminan el medio ambiente y, principalmente, agravan el problema generalizado de la presencia de basura en las masas de agua, suponiendo una amenaza para los ecosistemas acuáticos a nivel mundial⁴.
11. Mencionan que no existen cifras oficiales sobre el consumo anual de bolsas en el Perú. Sin embargo el “Estudio sobre percepciones, aptitudes y comportamientos ambientales frente al uso superfluo de bolsas plásticas” del 2012 señaló que el 94% de los comercios analizados en dos distritos de Lima utiliza exclusivamente bolsas de plástico como empaque para el despacho de productos⁵.



S

¹ Anthropocene Journal: The geological cycle of plastics and their use as a stratigraphic indicator of the Anthropocene, 2015. Tomado de: <https://web.stanford.edu/~abarnosk/Plastics%20Anthropocene.pdf>

² Sharon Jacobsen: Plastic Bag Pollution. 2005. Tomado de: http://dpw.lacounty.gov/epd/PlasticBags/Articles/Googobits_07-21-05.pdf

³ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia. 2017. Tomado de: <http://www.minambiente.gov.co/index.php/noticias/2977-colombianos-son-cada-vez-mas-conscientes-a-la-hora-de-usar-bolsas-plasticas-minambiente>

⁴ Directiva (UE) 2015/720 del Parlamento Europeo y del Consejo. Tomado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32015L0720>

⁵ Ministerio del Ambiente de Perú. 2012. Tomado de: <http://www.minam.gob.pe/notas-de-prensa/minam-inicio-campana-nacional-para-disminuir-el-uso-de-bolsas-plasticas/>



os

12. Añade además la Dirección de Políticas, que según el "Sexto Informe Nacional de Residuos Sólidos de la Gestión del Ámbito Municipal y No Municipal 2013"⁶, en el Perú la composición física de los residuos sólidos mostró una predominancia de los residuos orgánicos (más del 50% del total), seguido por los materiales con alto potencial de reciclaje (24% del total), entre ellos los productos de plástico. En específico, las bolsas de plástico ocuparon el cuarto lugar en lo respectivo a la composición física de residuos sólidos a nivel nacional, representando más del 4% del total.

• De la falta de aplicación del test de proporcionalidad:

13. De la revisión de la propuesta legislativa, se aprecia que la misma implica una restricción a la libertad de industria, dado que al impedirse "el uso de bolsas de polietileno y todo otro material plástico convencional", se afecta directamente su producción, prohibiéndola. Al respecto, cabe recordar que el Tribunal Constitucional (en adelante, TC) ha definido el contenido esencial de este derecho de la siguiente manera:

*"(...) Por su parte, la libertad de industria se manifiesta en la facultad de elegir y obrar, según propia determinación, en el ámbito de la actividad económica cuyo objeto es la realización de un conjunto de operaciones para la obtención y/o transformación de uno o varios productos"*⁷

14. Teniendo en cuenta este aspecto, cabe recordar que la doctrina⁸ y la jurisprudencia del TC han sido claros en establecer que toda intervención normativa en materia de derechos fundamentales debe respetar el principio de proporcionalidad. En esa línea, sólo si es que se verifica que la norma resulta una medida idónea, necesaria y proporcional se puede concluir que nos encontramos ante una disposición que no adolece de un vicio de inconstitucionalidad.

15. Así, a fin de poder comprobar que una medida se encuentra debidamente justificada, el TC ha señalado lo siguiente:

"En ese sentido, y con objeto de determinar cuándo se está frente a una medida que implica un trato desigual no válido a la luz de la cláusula de la igualdad, la medida diferenciadora no sólo debe sustentarse en una base objetiva, sino, además, encontrarse conforme con el test de razonabilidad. Mediante este test se controla, en primer lugar, si el tratamiento diferenciado está provisto de una justificación; en segundo lugar, si entre la medida adoptada y la finalidad perseguida existe relación y, finalmente, se determina si se trata de una medida adecuada y necesaria, esto es, si respeta el principio de proporcionalidad".⁹



16. No obstante ello, la norma no cumple con efectuar un análisis en base al test de proporcionalidad a fin de poder determinar que la medida proyectada se encuentra apegada a nuestra Constitución. Y es que la exposición de motivos de la propuesta no cumple con determinar por qué ésta—y no otra— es una medida adecuada disminuir los efectos negativos que generan las bolsas plásticas y proteger la calidad del ambiente.

S

⁶ Ministerio del Ambiente de Perú. 2014. Tomado de: <http://redrrss.minam.gob.pe/material/20160328155703.pdf>

⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional N° 3330-2004-AA/TC. En: <http://www.tc.gob.pe/tc/private/adjuntos/cec/publicaciones/publicacion/Jurisprudencia-relevante-Tomo%201.pdf>

⁸ Al respecto, diversos autores han desarrollado la importancia y el contenido del principio de proporcionalidad para el análisis de validez de una norma; siendo uno de ellos Castillo Córdova, quien señala que: "El TC, como se puede concluir de su declaración trascrita, acertadamente reconoce la existencia del principio de proporcionalidad como un principio del entero ordenamiento jurídico peruano, invocable por tanto en cualquiera de los ámbitos del derecho y no sólo aplicable para los casos de determinar la proporcionalidad de la concreta medida restrictiva de un derecho constitucional suspendido en un régimen de excepción. Pero no es el único fundamento del principio de proporcionalidad encontrado por el TC, sino que éste—al igual que ocurría en el ordenamiento jurídico alemán y español— también hace fundar aquel principio en la cláusula del Estado de derecho y, complementariamente, en el valor justicia. Así, tiene manifestado el TC que "[e]n la medida que el principio de proporcionalidad se deriva de la cláusula del Estado de Derecho, él no sólo comporta una garantía de seguridad jurídica, sino también concretas exigencias de justicia material". En: Castillo, Luis. "El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional peruano". Revista Peruana de Derecho Público, 6 (11). Pág. 132. Lima: 2005.

⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional N° 1277-2003-HC/TC. En: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/01277-2003-HC.html>



PERU

Ministerio
de la Producción

Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio

17. Asimismo, la propuesta no precisa si se trata de la medida menos lesiva del derecho a la libertad de industria. Tampoco establece cuál es la relación razonable entre la medida y el objetivo que se busca alcanzar, así como si la medida que afecta al derecho fundamental permite la obtención de un beneficio de igual magnitud.
18. En ese sentido, se puede afirmar que no se está cumpliendo con los presupuestos señalados para determinar que nos encontramos ante una medida constitucionalmente viable y, por ende, posible de ser aprobada.
 - De la necesidad de la norma:
19. Sin perjuicio de lo antes mencionado, cabe mencionar que una norma como la propuesta no superaría el sub principio de idoneidad al existir medidas menos gravosas para la consecución de la finalidad que se pretende alcanzar.
20. Y es que de un análisis de la legislación comparada, se aprecia que otras medidas menos restrictivas que permitirían alcanzar el mismo objetivo son la implementación de iniciativas para el uso responsable de las bolsas plásticas, así como su manejo y disposición final. En esa misma línea se encuentran también la institucionalización del reciclaje y el desarrollo de estrategias de educación ambiental en la sociedad.
21. Cabe precisar que estas iniciativas mucho menos restrictivas de derechos vienen siendo implementadas en otros países; como es el caso de la Unión Europea que cuenta con la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y sus residuos; la cual busca *"armonizar las medidas nacionales sobre gestión de envases y residuos de envases para prevenir o reducir su impacto sobre el medio ambiente de todos los Estados miembros así como de países terceros, y asegurar de esta forma un alto nivel de protección del medio ambiente, por una parte, y por otra, garantizar el funcionamiento del mercado interior y evitar los obstáculos comerciales, así como falseamientos y restricciones de la competencia dentro de la Comunidad"*.
22. Sobre el particular, como bien lo señala la Dirección de Políticas, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (en adelante, UNEP), en un informe basado en el tratamiento de las bolsas de plástico en Kenia¹⁰, menciona un listado enunciativo de medidas que se pueden implementar para hacer frente a esta problemática ambiental; entre los cuales se resalta: (i) la realización de campañas para la concientización y la reutilización por parte de los consumidores; (ii) la promoción de esquemas voluntarios para los productores – tales como un código nacional de prácticas para los comercios; y (iii) el desarrollo de un sistema de reciclaje efectivo para las bolsas de plástico.
23. Como se mencionó, otra medida menos gravosa es la implementación de un sistema de manejo de residuos; el cual, como indica la Dirección de Políticas, debería involucrar la recolección, el transporte, el tratamiento y la eliminación de los desechos, entre otros; y que, además, incluya la prevención de la producción de residuos mediante alteraciones en los procesos, reutilización y el reciclado¹¹.
24. Así, la referida Dirección menciona que la UNEP ha precisado que la falta de manejo de residuos se ve acentuada en los países en desarrollo, donde generalmente los gobiernos son incapaces de procesar los residuos sólidos de una manera eficiente, debido a la poca prioridad que se brinda al establecimiento de un correcto sistema de manejo de residuos⁹.
25. Sin perjuicio de ello, y como se ha indicado líneas arriba, medidas de este tipo deben ir acompañadas de la promoción del reciclaje. Ello es particularmente importante si se tiene en consideración – como



¹⁰ United Nations Environment Programme. Selection, Design and Implementation of Economic Instruments in the Solid Waste Management Sector in Kenya. 2005. Tomado de: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/8655/Selection-Design-Implementation-of-Economic-Instruments-Solid-Waste-Management-Kenya.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

¹¹ Glosario de Estadísticas del Medio Ambiente de las Naciones Unidas, traducido por el Ministerio del Ambiente de Perú. 2012. Tomado de: http://siar.minam.gob.pe/ancash/sites/default/files/archivos/public/docs/definicion_terminos_pnuma-inei.pdf



04

lo precisa la Dirección de Políticas – que en el 2013 el Ministerio del Ambiente estimó que un 24% de los residuos sólidos es altamente reciclable (entre ellos los residuos de plástico); sin embargo según datos de la ONG Ciudad Saludable, la mayor parte de las veces este material aprovechable termina en el mar¹².

26. Adicionalmente, debemos hacer mención a que en muchos países del continente se han establecido medidas similares a la señalada en la propuesta legislativa pero sin generar una afectación tan severa como la que se pretende con el Proyecto de Ley. Tales son los casos de Argentina y Chile, países sudamericanos que ya establecieron normas para la reducción o eliminación del uso de este producto de manera focalizada. En Chile, se ha regulado su uso a nivel municipal y en Argentina, en la provincia de Buenos Aires, se prohibió a los supermercados y autoservicios que distribuyan las bolsas de plástico a sus clientes de manera gratuita, como una de las últimas medidas dictaminadas.
 27. Sobre esta última medida, la Dirección de Políticas menciona que el informe de buenas prácticas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre la Promoción del Consumo Sostenible¹³ indica que, al aumentar los precios de productos menos sostenibles, los impuestos y cargas pueden ser efectivos en influenciar el comportamiento de los consumidores con respecto a productos que afectan negativamente al medio ambiente. Ello debido a que estas herramientas ayudan a internalizar los efectos negativos en la sostenibilidad y dejan que el mercado juegue un papel crítico en el cambio de patrones de compra.
 28. Ejemplos de medidas de este tipo se aplican, como lo señala la Dirección de Políticas en la ciudad de Chicago en Estados Unidos, que en enero 2017 dispuso un impuesto a la adquisición de bolsas de plástico y papel. Como consecuencia de la nueva política implementada, se registró un fuerte retroceso en el nivel de bolsas desechables y en el número de consumidores dispuestos a pagar por ellas¹⁴.
 29. Indica dicha Dirección, además, que Otros países como Dinamarca (desde 1993), Irlanda (desde 2002), Inglaterra (desde 2015), y más recientemente Colombia (desde 2017), optan también por establecer un impuesto a las bolsas plásticas con el fin último de desestimular su uso y así reducir los impactos ambientales. En particular, Colombia puso en vigencia los impuestos al consumo de bolsas plásticas a partir de julio 2017, complementando una serie de medidas anteriores, sumándose a más de 100 países en el mundo que utilizan este tipo de impuestos³.
 30. Así, y como lo señala la referida Dirección, la OCDE precisa también que, en términos generales, los impuestos o cargas son más efectivos a nivel de costos que otro tipo de regulaciones en tanto requieren menos esfuerzos de monitoreo y control; así como son más eficientes al dar mayor grado de flexibilidad a los consumidores para el proceso de adaptación y brindan ingresos de recaudación que pueden ser usados para reducir otros impuestos y/o ser destinados a proyectos sociales o medioambientales.
 31. Por lo tanto, se aprecia que la propuesta planteada en el Proyecto de Ley no resulta ser la más idónea, al haberse verificado la existencia de medidas mucho menos gravosas que permitirían la consecución del objetivo trazado en la misma: la protección del medio ambiente a través de la reducción de los residuos contaminantes.
- De la proporcionalidad de la norma:



P

¹² Perú21. Perú produce 3 mil toneladas de basura diaria y solo recicla el 15%. 2017. Tomado de: <https://peru21.pe/peru/peru-produce-3-mil-toneladas-basura-diaria-recicla-15-375157>

¹³ OECD: Promoting Sustainable Consumption, Good practices in OECD Countries. 2008. Tomado de: <https://www.oecd.org/greengrowth/40317373.pdf>

¹⁴ Una encuesta desarrollada por Ideas42 en abril 2017 (<http://www.ideas42.org/blog/project/chicago-behavioral-design-team/>) indicó que solo un mes después de la implementación del impuesto, la cantidad de bolsas desechables usadas por compra descendió en 42%. Asimismo, que el total de consumidores que utilizan bolsas reutilizables para el transporte de sus compras aumentó a 33% (anterior al impuesto la proporción era 13%).



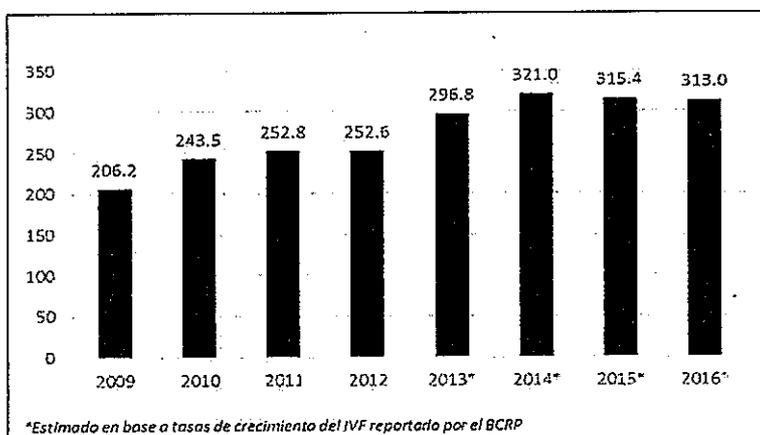
PERU

Ministerio de la Producción

Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio

32. No obstante, no superar el sub principio de idoneidad, consideramos importante mencionar las razones por las cuales una medida como la propuesta tampoco resultaría proporcional.
33. Para ello, es importante tener en consideración que la industria plástica nacional es una de gran relevancia. Al respecto, la Dirección de Políticas estima que la producción nacional de artículos de plástico, entre ellos las bolsas, alcanzó las 313 miles de toneladas en 2016. Conforme muestra el Gráfico 1, esta industria presentaría una tendencia positiva en cuanto a su volumen de producción, acumulando 52% de crecimiento durante el periodo 2009-2016, con ligeros retrocesos en los dos últimos años.

Gráfico 1: Evolución de la producción nacional de plásticos¹⁵
(En miles de toneladas)



Fuente: INEI - BCRP
Elaboración: DP

34. La Dirección de Políticas menciona, además, que en 2015 un total de 1697 empresas conformaban la industria nacional de productos de plástico; resaltando que esta industria se encuentra conformada principalmente por microempresas (72% del total), por lo que la necesidad de adaptar los procesos productivos afectaría principalmente a este grupo.



Cuadro 1: Empresas que conforman la industria nacional de plástico¹⁶

Clasificación según tamaño	Total
Grandes	119
Mediana	21
Pequeña	333
Microempresas	1224
Total empresas	1697

Fuente: Datos Abiertos PRODUCE
Elaboración: DP

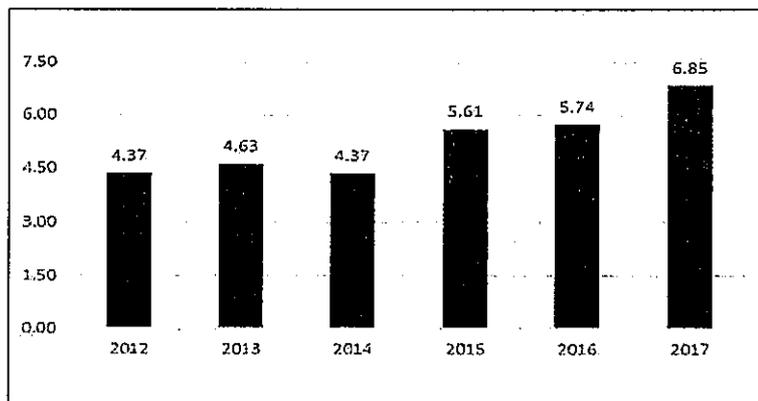
35. Por otro lado, precisa la Dirección de Políticas que el volumen de las exportaciones peruanas de bolsas no biodegradables y otros artículos de plástico también presenta una tendencia positiva, con un crecimiento de 78% interanual tan solo para el año 2017.

¹⁵ Comprende la fabricación de artículos de plástico para el envasado de productos (bolsas, sacos, cajones, cajas, garrafrones, botellas, etc., de plástico), y otros productos de plástico (tubos, mangueras, etc).
¹⁶ Empresas correspondientes al CIIU Rev. 3 = 2520 (Fabricación de productos de plástico).



03

Gráfico 2: Exportación de bolsas no biodegradables y otros artículos plásticos¹⁷
(En miles de toneladas)



Fuente: SUNAT – SICEX
Elaboración: DP

36. Adicionalmente a lo antes mencionado, es importante tener en consideración que las micro empresas que se desenvuelven en la industria de bolsa de plástico en el país constituyen, de acuerdo a la información alcanzada por la Dirección de Políticas, el 72% del total de la industria nacional.

37. Estas empresas se caracterizan por contar con un portafolio reducido de productos, entre ellos las bolsas de polietileno tipo camiseta o *T-Shirt* y las bolsas de polipropileno y polietileno transparentes. En cambio, las empresas grandes se caracterizan por contar con un portafolio amplio de productos, atendiendo a diversos sectores del país.

38. Toda la data antes mencionada es de especial importancia si se tiene en consideración que el plazo que se ha establecido para la implementación de las medidas propuestas es corto teniendo en cuenta la menor capacidad que tienen las empresas para adecuar su producción; lo cual, a su vez, implicaría una asunción de mayores costos que podrían terminar afectando su sostenibilidad.



39. Así, como bien lo menciona la Dirección General de Asuntos Ambientales de Industria, el Proyecto de Ley no tiene en consideración el número de empresas que se verán comprendidas en este proceso de adecuación (empresas que tengan como línea de producción principal y/o secundaria y/o adicional la fabricación de bolsas plásticas, que requieran un cambio en la línea de producción, reemplazo de maquinaria, utilización de insumos a base de tejido vegetal o animal, entre otros).

40. Como se puede apreciar, entonces, la propuesta de prohibir el uso de bolsas de polietileno y otros materiales de plástico convencional afectaría significativamente a los distribuidores y comerciantes al por menor; así como a la pequeña industria de bolsa de plástico. Ante ello, corresponde preguntarnos ¿una restricción tan gravosa como la que se pretende genera una igual protección al medio ambiente?

S

41. La respuesta a esta interrogante es negativa. Debemos señalar que no existen estudios que comprueben científicamente que las bolsas biodegradables usadas en el país se degraden en los rellenos sanitarios, dado que en el Perú para la producción de este tipo de bolsas solo se utiliza un aditivo que acelera el proceso de descomposición del plástico¹⁸, pero no la desaparece; lo cual implica que aun cuando el plástico se haga más pequeño, sigue liberando CO₂.

¹⁷ Comprende exportaciones de las subpartidas 3923210000 (sacos, bolsitas y cucuruuchos de polímeros de etileno) y 3923299000 (demás sacos (bolsas), bolsitas y cucuruuchos, de plástico). Se excluyó las exportaciones de bolsas biodegradables y de productos cuyas características descritas en la DUA no corresponden a bolsas o sacos de plásticos.

¹⁸ Según Irene Hofmeijer, directora de L.O.O.P. (Life Out Of Plastic). En: Oscar Miranda - Diario La República. "Una pesadilla hecha plástico". http://www.actualidadambiental.pe/wp-content/uploads/2016/09/Domingo_larepublica_20160925_6-7.pdf



PERÚ

Ministerio
de la Producción

Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio

42. Además, es importante precisar en el país aún no existe criterios técnicos fijados que debe cumplir una bolsa para ser considera biodegradable¹⁹. En ese sentido, como bien lo indica la Dirección General de Asuntos Ambientales de Industria, es necesario que primero exista una certificación y/o fiscalización efectiva que garantice que las bolsas puestas en el mercado con sello de "biodegradable" cumplan con los estándares establecidos previamente por una autoridad competente u otro estándar internacional que determine la autoridad; lo cual genera la necesidad de determinación de la autoridad que deberá efectuar la certificación y cómo será la fiscalización del cumplimiento de estas disposiciones, algo que el Proyecto de Ley no desarrolla.
43. Es notorio el impacto negativo del uso de las bolsas de plástico en el medio ambiente debido a que está elaborado a base de petróleo y tarda en degradarse entre 100 y 500 años. Sin embargo, en el 2013, las bolsas de plásticos presentaron el 4,41% del total de residuos sólidos generados en el país²⁰, representando una pequeña participación en comparación a los otros residuos sólidos.
44. De esta manera, se aprecia que la medida a implementar no guarda una relación razonable con el fin que se pretende alcanzar; dado que no existe un equilibrio entre la protección al medio ambiente que se pretendería obtener con los costos que debe afrontar la industria para la implementación de las mismas.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN:

45. Teniendo en consideración el análisis del presente informe, no es posible emitir una opinión favorable respecto del Proyecto de Ley 2368/2017-CR, Ley que prohíbe y reemplaza progresivamente el uso de bolsas plásticas de polietileno y otros materiales de plástico convencional entregadas en distintos tipos de comercio para transporte de productos y mercancías, por los siguientes motivos:

- El proyecto de Ley no cumple con realizar un análisis de la medida siguiendo el principio de proporcionalidad; lo cual impide verificar si dicha propuesta ha superado el test de ponderación que permita determinar que la intensidad de la afectación del derecho a la libertad de industria es menor en comparación con el grado de realización del fin constitucional de protección del medio ambiente y, por ende, que la intervención se encuentra justificada y es constitucional.
- Sin perjuicio de ello, se trata de una propuesta normativa restrictiva del derecho a la libertad de industria que carece de idoneidad. Y es que existen medidas menos gravosas para la consecución del mismo objetivo, como lo son las iniciativas de uso responsable de las bolsas plásticas, las medidas que impulsen el manejo de residuos sólidos, la institucionalización del reciclaje y la educación ambiental; así como las medidas que plantean la prohibición de distribución gratuita del producto.
- Asimismo, se aprecia que el dispositivo planteado no resulta ser una medida proporcional para la protección del medio ambiente; dado que afectaría severamente a un importante sector de la industria nacional al obligarles a implementar tecnologías y procesos de producción mucho más costosos que finalmente no terminarían eliminando la emisión de CO2 en la atmósfera.



46. En atención a lo expuesto, se recomienda remitir el presente informe a la Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio para su evaluación y trámite correspondiente.

Es cuanto informo a usted para su consideración.

Atentamente,

¹⁹ Según Isabel Calle, directora del Programa de Políticas y Gestión de la SPDA. En: Oscar Miranda - Diario La República. "Una pesadilla hecha plástico". http://www.actualidadambiental.pe/wp-content/uploads/2016/09/Domingo_larepublica_20160925_6-7.pdf

²⁰ Según el VI Informe anual de residuos sólidos municipales y no municipales 2013 del Ministerio del Ambiente. En: <http://redrrss.minam.gob.pe/material/20160328155703.pdf>

el



Sonia Pereira Noriega
Abogada de la Dirección de Normatividad

Visto el Informe que antecede, que este Despacho hace suyo, pase a la Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio para las acciones correspondientes.



JUAN CARLOS ZAVALA DE LA CRUZ
Director de Normatividad



Lima, 24 de abril de 2012

Oficio P.O. N° 243-2017-2018/CPAAAAE-CR

Señor

IVO SERGIO GAGLIUFFI PIERCECHI

Presidente del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI.

San Borja.-

Me dirijo a usted para expresarle mi cordial saludo, y a la vez, solicitarle nos remita su opinión técnico-legal sobre los siguientes Proyectos de Ley:

- N° 2248/2017-CR, que propone "La reducción progresiva del uso de las bolsas plásticas en los próximos cinco 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" (Autor: Marco Antonio Arana Zegarra).
- N° 2368/2017-CR, que propone una "Ley prohíbe y reemplaza progresivamente el uso de bolsas de polietileno y otros materiales de plásticos convencional entregadas por distintos tipos de comercios para transporte de productos y mercancías (Autor: Guido Lombardi Elías).
- N° 2417/2017-CR, que propone "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 nuestra ecología y medio ambiente" (Autor: Gladys Andrade Salguero de Álvarez).
- N° 2696/2017-CR, que propone 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 pública de la población (Autor: María Elena Foronda Farro).
- N° 2702/2017-CR, que propone Ley que promueve y regula la minimización de residuos de bolsas plásticas para la portabilidad de mercancías (Autor: Patricia Donayre Pasquel)

Atendiendo a la especialidad y competencias de la entidad que usted preside sobre las propuestas planteadas en el referido proyecto de ley, es que nos sería de mucho interés y utilidad conocer su opinión, comentarios u observaciones que tuviera al respecto.

Cabe señalar que el presente pedido de opinión se realiza de conformidad con lo señalado por el artículo 96 de la Constitución Política del Perú y 69 del Reglamento del Congreso de la República.

Sin otro particular, y agradeciendo su atención, quedo de usted expresándole las muestras de mi especial estima personal.

Atentamente;



Marco Antonio Arana Zegarra
Marco Antonio Arana Zegarra
Presidente
Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y
Afroperuanos, Ambiente y Ecología

CPAAAAE/rmr

Faint, illegible text or markings in the upper left corner of the page.

Faint, illegible text or markings in the lower left corner of the page.