



PERÚ

Presidencia
del Consejo de MinistrosSecretaría
General

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

Lima, 06 de Diciembre del 2018

29010

OFICIO N° D001620-2018-PCM

Señor

WILBERT GABRIEL ROZAS BELTRÁN

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

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
MESA DE PARTES

11 DIC 2018

RECEBIDO 9040

Firma	Hora
-------	------

Firmado digitalmente por HUAPAYA
RAYGADA Ramón Alberto FAU
20168999926 soft
Secretario General
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06.12.2018 13:05:23 -05:00

Asunto : Pedido de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2696/2017-CR "Ley que incentiva el uso de bolsas y recipientes no contaminantes y de material biodegradable, que permita mitigar el impacto ambiental y proteger la salud pública de la población"

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° 2696/2017-CR "Ley que incentiva el uso de bolsas y recipientes no contaminantes y de material biodegradable, que permita mitigar el impacto ambiental y proteger la salud pública de la población".

Al respecto, alcanzo para su conocimiento y fines el Oficio N° 2487-2018-PRODUCE/SG remitido por el Ministerio de la Producción a través del cual remite el Informe N° 00055-2018-PRODUCE/DVMYPE-I/DGPAR-DN-mdelaflor, y el Informe N° 1489-2018-PRODUCE/OGAJ, que contienen su opinión sobre la citada iniciativa legislativa.

Cabe mencionar que con el Informe N° D000592-2018-PCM-OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros, se emitió opinión sobre la citada iniciativa legislativa, cuya copia adjunto.

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

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

RAMÓN ALBERTO HUAPAYA RAYGADA
SECRETARIO GENERAL
PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

RU-254527

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Comisión Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología

17 DIC. 2018

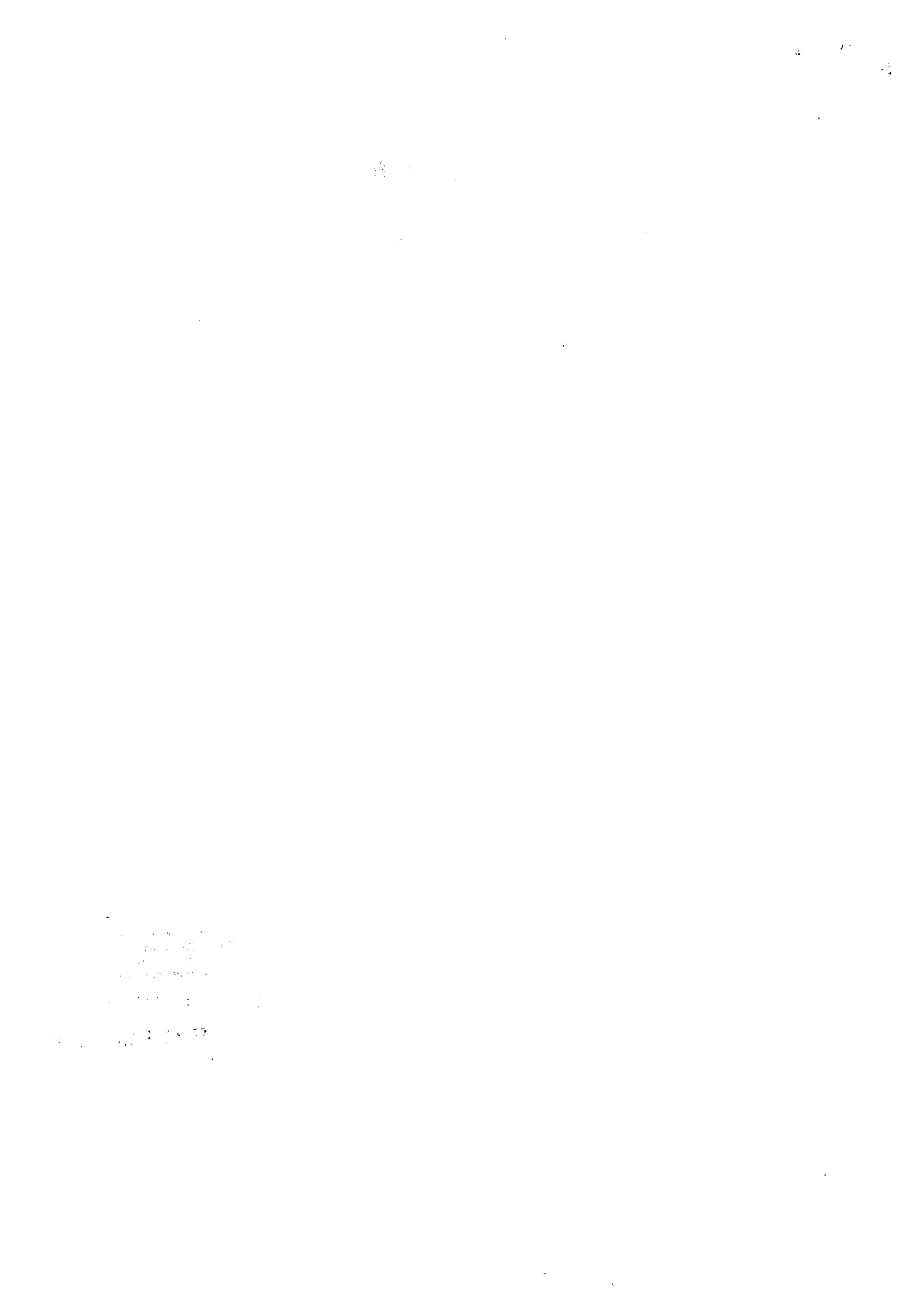
RECEBIDO

Firma: *My* Hora: 9-26 Registro N°

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado en la Presidencia del Consejo de Ministros, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web:

Url: <https://sgdciudadano.pcm.gob.pe/register/verifica>
Clave: FIODPI7

EL PERÚ PRIMERO





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

Lima, 03 de Diciembre del 2018

MEMORANDO N° D000956-2018-PCM-OGAJ



Firmado digitalmente por DELGADO
ARROYO Margarita Milagro FAU
20180903026.html
Directora De La Oficina General De
Asesoría Jurídica
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03.12.2018 16:45:35 -05:00

Para : **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° 2696/2017-CR “*Ley que incentiva el uso de bolsas y recipientes no contaminantes y de material biodegradable, que permita mitigar el impacto ambiental y proteger la salud pública de la población*”

Referencia : a) Oficio N° 2487-2018-PRODUCE/SG (N° 2018-0032213)
b) Carta N° 465-2018/PRE-INDECOPI (N° 2018-0015775)
c) Carta N° 465-2018/PRE-INDECOPI (N° 2018-0014053)
d) Oficio P.O. N° 243-2017-2018/CPAAAAE-CR

Fecha : Lima, 03 de diciembre de 2018

Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación al pedido de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2696/2017-CR “*Ley que incentiva el uso de bolsas y recipientes no contaminantes y de material biodegradable, que permita mitigar el impacto ambiental y proteger la salud pública de la población*”-, realizado por la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República.

Sobre el particular, con el documento a) de la referencia, el Ministerio de la Producción remite al Despacho del Congresista de la República, señor Marco Antonio Arana Zegarra, el Informe N° 00055-2018-PRODUCE/DVMYPE-I/DGPAR-DN-mdelaflor, y el Informe N° 1489-2018-PRODUCE/OGAJ; con los cuales emite opinión sobre la citada iniciativa legislativa.

Al respecto, mediante el Informe N° D000592-2018-PCM-OGAJ, cuya copia se adjunta, esta Oficina General emitió opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2696/2017-CR.

En dicho sentido, le remito el documento a) de la referencia, sugiriendo que se traslade a la Presidencia de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República.

Atentamente,

Documento firmado digitalmente

MARGARITA MILAGRO DELGADO ARROYO
DIRECTORA DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

MDA/atf





PERU

Presidencia
del Consejo de Ministros

1722

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

Lima,

27 AGO 2018

OFICIO N° 3131 -2018-PCM/SG

Señora
CLAUDIA ROSALIA CENTURION LINO
Secretaria General
Ministerio de la Producción
Presente.

Asunto : Pedido de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2696/2017-CR "Ley que incentiva el uso de bolsas y recipientes no contaminantes y de material biodegradable, que permita mitigar el impacto ambiental y proteger la salud pública de la población"

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

De mi consideración:

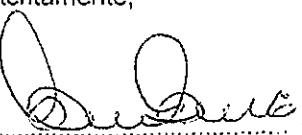
Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al documento de la referencia, mediante el cual la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República del Congreso de la República solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2696/2017-CR "Ley que incentiva el uso de bolsas y recipientes no contaminantes y de material biodegradable, que permita mitigar el impacto ambiental y proteger la salud pública de la población".

Al respecto, tratándose de materia de competencia del Ministerio de la Producción, sírvase atender la solicitud sobre el aludido Proyecto de Ley, dando respuesta directamente a la Comisión congresal.

Lo solicitado tiene el carácter de urgente, en virtud de lo cual, la opinión requerida deberá ser remitida en el más breve plazo, bajo responsabilidad.

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

Atentamente,


Ramón Huapaya Raygada
Secretario General
Presidencia del Consejo de Ministros

Jr. Carabaya Cdra. 1 s/n ~ Lima
Central Telefónica: (51) 1 219-7000
atencionciudadana@pcm.gob.pe
www.pcm.gob.pe

Ministerio de la Producción	
16312357	Nº Folios: 18
REGISTRO N° 00080294-2018	
RAZÓN SOCIAL: PRESIDENCIA DEL CONSEJO D...	
ASUNTO: PEDIDO DE OPINION SOBRE ...	
REGISTRADO POR: Jmerino	FECHA: 27/08/2018 14:22:18
OGAJ	





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

San Isidro, 27 NOV. 2018

OFICIO N° 2487-2018-PRODUCE/SG

Señor
MARCO ANTONIO ARANA ZEGARRA
Congresista de la República
Presente.

COPIA

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
TRAMITE DOCUMENTARIO
SEDE PALACIO
28 NOV. 2018
HORA: 2018-0032213
RECIBIDO EN LA FECHA

Asunto : Pedido de opinión sobre los Proyectos de Ley N° 2417/2017-CR y N° 2696-2017-CR

Referencia : a) Oficio N° 3074-2018-PCM/SG (Registro N° 00080308-2018)
b) Oficio N° 3131-2018-PCM/SG (Registro N° 00080294-2018)
Registro N° 00049639-2018

Tengo el agrado dirigirme a usted, con relación a los documentos de la referencia a) y b), mediante los cuales su despacho solicita a la Presidencia del Consejo de Ministros la opinión del sector, respecto al Proyecto de Ley N° 2417/2017-CR “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la promoción de la producción y el uso de bolsas plásticas biodegradables” y al Proyecto de Ley N° 2696/2017-CR “Ley que incentiva el uso de bolsas y recipientes no contaminantes y de material biodegradable que permita mitigar el impacto ambiental y proteger la salud pública de la población”, respectivamente.

Al respecto, remito para su conocimiento y fines el Informe N° 00055-2018-PRODUCE/DVMYPE-I/DGPAR-DN-mdelaflor de la Dirección de Normatividad y el Informe N° 1489-2018-PRODUCE/OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica, con los cuales se atendió lo solicitado.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para expresarle las muestras de mi especial consideración y estima.

Atentamente,

CLAUDIA CENTURION LINO
Secretaria General
MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN

CC. Secretaría General de la Presidencia del Consejo de Ministros



PERU

Ministerio de la Producción

Oficina General de Asesoría Jurídica

MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN
SECRETARÍA GENERAL

26 NOV. 2018

RECIBIDO

“Promoción de la igualdad de oportunidades en la creación y desarrollo
de la cultura y la creación (Proyecto Nacional)”

INFORME N° 1489 2018-PRODUCE/OGJ

Fecha

Firma

A : CLAUDIA ROSALÍA CENTURIÓN LINO
Secretaría General

Asunto : Solicita opinión sobre el Texto Sustitutorio, aprobado por la Comisión de Pueblos Andinos Amazónicos y Afroperuanos y Ecología del Congreso de la República, que agrupa los Proyectos de Ley N° 2248/2017-CR, N° 2368-2017-CR, N° 2417/2017-CR, N° 2696/2017-CR, N° 2702/2017-CR, N° 2805/2017-CR, N° 2882/2017-CR, N° 2976/2017-CR, N° 2995/2017-CR y N° 3022/2017-CR y propone la “Ley que regula el plástico de un solo uso y los recipientes o envases descartables”.

Ref. : Hoja de trámite N° 000080308-2018
Hoja de trámite N° 000080294-2018
Cargo N° 49639-2018

Fecha : 21 de noviembre de 2018

Viene para opinión legal de esta Oficina General, el Proyecto de la referencia, ante lo cual cumplimos con emitir el presente Informe.

I. ANTECEDENTES

- 1.1. Mediante Oficio N° 3074-2018-PCM/SG, la Secretaría General de la Presidencia del Consejo de Ministros solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2417/2017-CR, “Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la promoción de la producción y el uso de bolsas plásticas biodegradables”, indicando que la respuesta debe ser enviada directamente a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República.
- 1.2. Mediante Oficio N° 3131-2018-PCM/SG, la Secretaría General de la Presidencia del Consejo de Ministros solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2696/2017-CR, “Ley que incentiva el uso de bolsas y recipientes no contaminantes y de material biodegradable, que permita mitigar el impacto ambiental y proteger la salud pública de la población”, indicando que la respuesta debe ser enviada directamente a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República.
- 1.3. Según el Informe N° 800-2018-PRODUCE/OGAJ, esta Oficina General señaló que -de acuerdo con el portal institucional del Congreso de la República- se verificó que los Proyectos de Ley N° 2248/2017-CR, N° 2368-2017-CR, N° 2417/2017-CR, N° 2696/2017-CR y N° 2702/2017-CR, fueron agrupados con los Proyectos de Ley N° 2805/2017-CR y N° 2882/2017-CR, respecto de los cuales, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología, aprobó el Dictamen respectivo y dos (02) Textos Sustitutorios, los





cuales fueron puestos a conocimiento de la Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio para su opinión.

- 1.4. En ese sentido, la Dirección de Normatividad de la Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio remitió el Informe N° 00055-2018-PRODUCE/DVMYPE-I/DGPAR-DN-mdelaflor, a través del cual manifiestan su opinión respecto al Texto Sustitutorio, aprobado por la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, que agrupa los Proyectos de Ley N° 2248/2017-CR, N° 2368-2017-CR, N° 2417/2017-CR, N° 2696/2017-CR, N° 2702/2017-CR, N° 2805/2017-CR, N° 2882/2017-CR, N° 2976/2017-CR, N° 2995/2017-CR y N° 3022/2017-CR y propone la "Ley que regula el plástico de un solo uso y los recipientes o envases descartables", consolidando, además, la opinión desarrollada por el Instituto Nacional de Calidad – INACAL, a través del Informe N°165-2018-INACAL/OGAJ.

II. ANÁLISIS

- 2.1. De acuerdo a lo señalado en los Antecedentes, los proyectos de Ley N° 2248/2017-CR, N° 2368-2017-CR, N° 2417/2017-CR, N° 2696/2017-CR, N° 2702/2017-CR, N° 2805/2017-CR, N° 2882/2017-CR, N° 2976/2017-CR, N° 2995/2017-CR y N° 3022/2017-CR han sido agrupados en un Texto Sustitutorio, en adelante Proyecto de Ley, documento que será materia de análisis del presente.
- 2.2. El proyecto de ley propuesto tiene como finalidad establecer el marco regulatorio sobre (i) el plástico de un solo uso; (ii) otros plásticos no reutilizables; y, (iii) los recipientes o envases descartables de poliestireno expandido (tecnopor) para alimentos y bebidas de consumo humano en el territorio nacional. Asimismo, señala que la finalidad es reducir el impacto adverso del plástico de un solo uso, de la basura plástica marina, fluvial y lacustre y de otros contaminantes similares en la salud humana y del ambiente.
- 2.3. A su vez, el artículo 3 hace mención a la prohibición del plástico de un solo uso y de recipientes o envases descartables, estableciendo acciones prohibitivas similares en diferentes plazos; es decir, que el proyecto de ley fija hasta tres fechas de entrada de vigencia para las prohibiciones formuladas:
- A partir de la entrada en vigencia de la ley
 - Luego de 12 meses desde la vigencia de la ley
 - A partir del 28 de julio del año 2021

Cabe mencionar que no se ha fijado una fecha de entrada en vigencia de la norma propuesta, por lo que de acuerdo a lo señalado por la Constitución Política del Perú, la ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte. Por lo que se sugiere que, considerando las distintas fechas señaladas en el proyecto de ley para la vigencia de las prohibiciones, se consigne un artículo, en el cuerpo del proyecto de ley, que indique expresamente su entrada en vigencia.



Wp

Ministerio de la Producción
 Oficina General de Asesoría Jurídica

- 2.4. Asimismo, la norma podría generar confusión al establecer hasta tres momentos de inicio de vigencia de las prohibiciones, más aún cuando se regulan supuestos muy similares en cada uno de los párrafos contemplados en el artículo 3: prohibiciones sobre diversos supuestos para la bolsas plásticas de base polimérica, para sorbetes de base polimérica, platos, vasos u otros utensilios de base polimérica).
- 2.5. Por otro lado, la Primera Disposición Complementaria Final señala que el Poder Ejecutivo, con participación de los sectores o ministerios correspondientes, debe diseñar e implementar una política pública para la reducción progresiva de bienes elaborados con poliestireno expandido, así como de bolsas de base polimérica y su reemplazo por bolsas reutilizables u otras cuya degradación no genere contaminación o bienes de material no contaminante. Al respecto, el proyecto de ley no señala la oportunidad para la emisión de dicha política, por lo que ésta podría gestionarse con posterioridad a las prohibiciones planteadas, existiendo una incongruencia en el texto propuesto.
- 2.6. Es importante mencionar que en la Quinta Disposición Complementaria Final se regula la incorporación de otros bienes de base polimérica y señala que por decreto supremo, refrendado por el/la ministro/a del Ambiente y los titulares de los sectores competentes, se podrá ampliar la sustitución progresiva y prohibición de otros bienes de base polimérica, el alcance de los bienes de base polimérica que incorporan material reciclado dentro de su composición, así como incrementar el porcentaje del uso del material reciclado en la fabricación de envases de base polimérica.

Al respecto, se debe precisar cuáles son los sectores competentes, previa evaluación de aquellos que tienen competencia en el tema propuesto.

- 2.7. Sin perjuicio de lo señalado, mediante Informe N° 00055-2018-PRODUCE/DVMYPE-I/DGPAR-DN-mdeaflo, la Dirección de Normatividad de la Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio emite opinión técnica, plantea observaciones y, a su vez, consolida la opinión vertida por el INACAL, a través del Informe N° 165-2018-INACAL/OGAJ, respecto del Texto Sustitutorio aprobado por la Comisión de Pueblos Andinos Amazónicos y Afroperuanos y Ecología del Congreso de la República, que agrupa los Proyectos de Ley N° 2248/2017-CR, N° 2368-2017-CR, N° 2417/2017-CR, N° 2696/2017-CR, N° 2702/2017-CR, N° 2805/2017-CR, N° 2882/2017-CR, N° 2976/2017-CR, N° 2995/2017-CR y N° 3022/2017-CR y propone la "Ley que regula el plástico de un solo uso y los recipientes o envases descartables".

III. CONCLUSIÓN

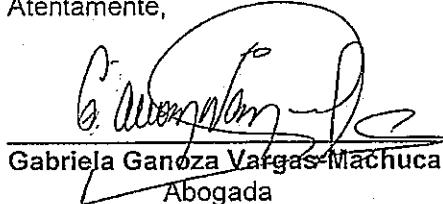


Esta Oficina General considera que el Texto Sustitutorio, aprobado por la Comisión de Pueblos Andinos Amazónicos y Afroperuanos y Ecología del Congreso de la República, que agrupa los Proyectos de Ley N° 2248/2017-CR, N° 2368-2017-CR, N° 2417/2017-CR, N° 2696/2017-CR, N° 2702/2017-CR, N° 2805/2017-CR, N° 2882/2017-CR, N° 2976/2017-CR, N° 2995/2017-CR y N° 3022/2017-CR y propone la "Ley que regula el plástico de un solo uso y los recipientes o envases descartables", presenta



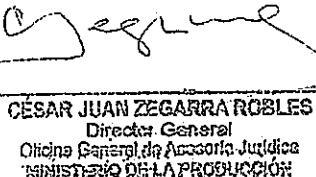
observaciones tanto legales como técnicas, de acuerdo a lo expuesto en el Informe N° 00055-2018-PRODUCE/DVMYPE-I/DGPAR-DN-mdelaflor de la Dirección de Normatividad de la Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio y el presente Informe.

Atentamente,


Gabriela Ganoza Vargas Machuca

Abogada

El presente Informe cuenta con la conformidad del suscrito,


César Juan Zegarra Robles

Director General
Oficina General de Asesoría Jurídica
MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN



PERU

Ministerio
de la Producción

Dirección de Normatividad

MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN
DIRECCIÓN DE NORMATIVIDAD

15 OCT. 2018

RECIBIDO
Hora..... Firma..... 19:26

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

INFORME N° 00055-2018-PRODUCE/DVMYPE-I/DGPAR-DN-mdelaflor

A : **EDUARDO PEZO CASTAÑEDA**
Director de Normatividad

Asunto : Opinión respecto al Texto Sustitutorio, aprobado por la Comisión de Pueblos Andinos Amazónicos y Afroperuanos y Ecología del Congreso de la República, que agrupa los Proyectos de Ley N° 2248/2017-CR, N° 2368-2017-CR, N° 2417/2017-CR, N° 2696/2017-CR, N° 2702/2017-CR, N° 2805/2017-CR, N° 2882/2017-CR, N° 2976/2017-CR, N° 2995/2017-CR y N° 3022/2017-CR y propone la "Ley que regula el plástico de un solo uso y los recipientes o envases descartables".

Referencia : a) Oficio N° 078-2018-INACAL/PE (Registro N° 00049639-2018)
b) Informe N° 800-2018-PRODUCE/OGAJ
c) Oficio N° 3074-2018-PCM/SG (Registro N° 00080308-2018)
d) Oficio N° 3131-2018-PCM/SG (Registro N° 00080294)
e) Cargo N° 1426-2018-PRODUCE/DGPAR

Fecha : San Isidro, 15 de octubre de 2018

I. ANTECEDENTES:

1. Mediante Oficio P.O. N° 244-2017-2018/CPAAAE-CR, el Presidente de la Comisión de Pueblos Andinos Amazónicos y Afroperuanos y Ecología del Congreso de la República, remite al Instituto Nacional de la Calidad (en adelante, Inacal) para su opinión, los siguientes Proyectos de Ley:

- ✓ *U.P.* *Eduardo Pezo*
- Proyecto de Ley N° 2248/2017-CR, "Ley de reducción progresiva de bolsas plásticas para la protección del ambiente".
- 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 comercio para transporte de productos y mercancías".
- Proyecto de Ley N° 2417/2017-CR, "Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la promoción de la producción y el uso de bolsas plásticas biodegradables".
- Proyecto de Ley N° 2696/2017-CR, "Ley que incentiva el uso de bolsas y recipientes no contaminantes y de material biodegradable, que permita mitigar el impacto ambiental y proteger la salud pública de la población".
- Proyecto de Ley N° 2702/2017-CR, "Ley que promociona y regula minimización de residuos de bolsas plásticas para la portabilidad de mercancías".

2. A través del Oficio N° 078-2018-INACAL/PE (Registro N° 00049639-2018), el Inacal remite al Despacho Viceministerial de MYPE e Industria del Ministerio de la Producción (en adelante, Produce), el Informe N° 099-2018-INACAL/OGAJ a través del cual emite opinión respecto a los referidos Proyectos de Ley, relacionados a la reducción progresiva y prohibición del uso de bolsas plásticas.

Molos



3. Mediante Memorando N° 691-2018-PRODUCE/DVMYPE-I, el Despacho Viceministerial de MYPE e Industria traslada a la Oficina General de Asesoría Jurídica (en adelante, OGAJ), el Memorando N° 815-2018-PRODUCE/DVMYPE-I/DGPAR, por el cual la Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio (en adelante, DGPAR), remite el Informe N° 024-2018-PRODUCE/DVMYPE-I/DGPAR-DN-mdelaflor de la Dirección de Normatividad, a través del cual emite opinión respecto de los Proyectos de Ley citados en el numeral 1 del presente informe.
4. En atención a lo antes expuesto, con Informe N° 800-2018-PRODUCE/OGAJ, la OGAJ señaló que de acuerdo con el portal institucional del Congreso de la República, se verificó que los Proyectos de Ley N° 2248/2017-CR, N° 2368-2017-CR, N° 2417/2017-CR, N° 2696/2017-CR y N° 2702/2017-CR, fueron agrupados con los Proyectos de Ley N° 2805/2017-CR y N° 2882/2017-CR, respecto de los cuales, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología, aprobó el Dictamen respectivo y dos (02) Textos Sustitutorios; remitiendo el expediente a la DGPAR para la atención correspondiente.
5. Mediante Oficio N° 169-2018-INACAL/PE, el Inacal remite a la DGPAR el Informe N° 118-2018-INACAL/OGAJ, a través del cual emite opinión respecto de los dos (02) Textos Sustitutorios. De esta manera, con Cargo N° 1026-2018-PRODUCE/DGPAR, la DGPAR deriva los referidos antecedentes a la Dirección de Normatividad, a fin que esta consolide la opinión técnica.
6. A través del Memorando N° 215-2018-PRODUCE/DVMYPE-I/DGPAR/DP, la Dirección de Políticas remite a esta Dirección, el Informe N° 019-2018-PRODUCE/DVYMPPE-I/DGPAR/DP, mediante el cual formula observación a los dos (02) Textos Sustitutorios.
7. Con Memorando N° 489-2018-PRODUCE/DN, la Dirección de Normatividad trasladó a la DGPAR el Informe N° 042-2018-PRODUCE/DVMYPE-I/DGPAR/DN-mdelaflor, el mismo que con Memorando N° 1117-2018-PRODUCE/DGPAR fue trasladado al DVMYPE-I, para su evaluación y trámite correspondiente.
8. De otro lado, cabe señalar que conforme a las coordinaciones realizadas, el DVMYPE-I (Cargo N° -2018-PRODUCE/DVMYPE-I) y la OGAJ (Cargos N° 271-2018-PRODUCE/OGAJ y N° 272-2018-PRODUCE/OGAJ) remiten a la DGPAR los Registros N° 00049639-2018, N° 00080294 y N° 00080308-2018, respectivamente; solicitando se emita opinión respecto al nuevo Texto Sustitutorio aprobado por la Comisión de Pueblos Andinos Amazónicos y Afroperuanos y Ecología del Congreso de la República, que agrupa los Proyectos de Ley N° 2248/2017-CR, N° 2368-2017-CR, N° 2417/2017-CR, N° 2696/2017-CR, N° 2702/2017-CR, N° 2805/2017-CR, N° 2882/2017-CR, N° 2976/2017-CR, N° 2995/2017-CR y N° 3022/2017-CR y propone la "Ley que regula el plástico de un solo uso y los recipientes o envases descartables".
9. Sobre el particular, mediante Oficio N° 2010-2018-INACAL/PE, el Inacal remite a la DGPAR, el Informe N° 165-2018-INACAL/OGAJ a través del cual emite opinión respecto del Texto Sustitutorio antes mencionado. De igual manera, la Dirección de Políticas de la DGPAR, mediante Memorando N° 362-2018-PRODUCE/DVMYPE-I/DGPAR/DP remite a esta Dirección el Informe N° 032-2018-PRODUCE/DVMYPE-I/DGPAR/DP/dp_temp02, el cual contiene observaciones al Texto Sustitutorio bajo análisis.



Yela



10. Ahora bien, teniendo en cuenta que los Registros N° 00049639-2018, N° 00080308-2018 y N° 00080294, están referidos Proyectos de Ley que integran el nuevo Texto Sustitutorio emitido por la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, conviene agruparlos y emitir opinión sobre el particular en un único informe.

II. BASE LEGAL:

11. El presente informe ha sido elaborado tomando en cuenta el siguiente marco normativo:
- Constitución Política del Perú.
 - Ley N° 30224, Ley que crea el Sistema Nacional para la Calidad y el Instituto Nacional de Calidad.
 - Decreto Legislativo N° 1047, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción.
 - Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción.
 - Decreto Supremo N° 004-2015-PRODUCE, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Calidad, modificado por Decreto Supremo N° 008-2015-PRODUCE.

III. ANÁLISIS

III.1 Del contenido del Texto Sustitutorio

12. De la revisión del Texto Sustitutorio, se aprecia que el mismo cuenta con diez (10) artículos, seis (06) Disposiciones Complementarias Finales, dos (02) Disposiciones Complementarias Modificadorias y, un (01) Anexo que contiene el Glosario de Términos.
13. El Proyecto de Ley tiene por objeto establecer el marco regulatorio sobre el plástico de un solo uso, otros plásticos no reutilizables y los recipientes o envases descartables de poliestireno expandido (tecnopor) para alimentos y bebidas de consumo humano en el territorio nacional; a fin de contribuir en la concreción del derecho que tiene toda persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida, reduciendo para ello el impacto adverso del plástico de un solo uso, de la basura marina plástica y de otros contaminantes similares en la salud humana y del ambiente.
14. En ese contexto, el proyecto normativo dispone que los comercios en general y los contratistas o prestadores de servicios, deberán reemplazar de forma progresiva¹ la entrega de bolsas de base polimérica no reutilizable por bolsas reutilizables u otras cuya degradación no genere contaminación por microplástico o sustancias peligrosas y que aseguren su valorización; estableciendo además, que los establecimientos deberán cobrar, por cada bolsa que entreguen, como mínimo una suma equivalente al precio del mercado, debiendo informarse sobre el particular al consumidor².



¹ Otorga treinta y seis (36) días contados desde la vigencia de la norma.

² Los montos que las empresas perciban por este concepto podrán ser entregadas al Fondo Nacional del Ambiente para ser destinados al financiamiento de acciones de educación, sensibilización, promoción de investigación, tecnología u otras relacionadas al consumo y/o producción sostenible del plástico y proyectos orientados a mitigar el impacto negativo en el ambiente y la contaminación producida por el plástico.



10

15. Asimismo, la propuesta normativa prohíbe:

- A partir de su entrada en vigencia: la adquisición, uso, ingreso o comercialización, según corresponda, de bolsas de base polimérica, sorbetes de base polimérica³ y recipientes o envases de poliestireno expandido para bebidas y alimentos de consumo humano en las áreas naturales protegidas, áreas declaradas Patrimonio Cultural o Patrimonio Natural de la Humanidad, museos, playas del litoral y las playas de la Amazonía peruana, así como en las entidades de la administración estatal. De igual manera se prohíbe la entrega de bolsas o envoltorios de base polimérica en publicidad impresa, diarios, revistas u otros formatos de prensa escrita, recibos de cobro de servicios sean públicos o privados y toda información dirigida a los consumidores, usuarios o ciudadanos en general.
- En el plazo doce (12) meses contados desde la vigencia de la ley: la fabricación, importación, distribución, entrega, comercialización y consumo de bolsas de base polimérica, cuya dimensión tenga un área menor a novecientos centímetros cuadrados (900 cm²) y aquellas cuyo espesor sea menor a cincuenta (50) micras; la fabricación, importación, distribución, entrega, comercialización y uso de sorbetes de base polimérica, entre otros similares; así como la fabricación, importación, distribución, entrega, comercialización de bolsas de base polimérica, que incluyen aditivos que catalizan la fragmentación de dichos materiales en microfragmentos o microplásticos.
- A partir del 28 de julio de 2021: la fabricación, importación, distribución, entrega y consumo, bajo cualquier modalidad, de bolsas plásticas de base polimérica, que no sean reutilizables y aquellas cuya degradación generen contaminación por microplástico o sustancias peligrosas y no aseguran su valorización; la fabricación, importación, distribución, entrega y consumo de platos, vasos y otros utensilios y vajillas de base polimérica, para alimentos y bebidas de consumo humano, que no sean reutilizables y aquellos cuya degradación generen contaminación por microplástico o sustancias peligrosas y no aseguran su valorización y; la fabricación, importación, distribución, entrega, comercialización y uso de recipientes o envases y vasos de poliestireno expandido (tecnopor) para alimentos y bebidas de consumo humano.



16. De otro lado, cabe señalar que el Proyecto de Ley exceptúa de sus alcances a las bolsas de base polimérica para contener y trasladar alimentos a granel o alimentos de origen animal, a las que son utilizadas por razones de asepsia o inocuidad para contener alimentos o insumos húmedos elaborados o pre elaborados; así como las utilizadas por razones de limpieza, higiene o salud. Del mismo modo, exceptúa a los sorbetes de base polimérica que sean utilizados por necesidad médica en establecimientos que brindan servicios médicos y los que sean necesarios para personas con discapacidad y adultos mayores.
17. Ahora bien, la propuesta normativa estable que el Inacal, en un plazo no mayor de ciento cincuenta (180) días contados desde la vigencia de la Ley:

- (i) *Aprueba las Normas Técnicas Peruana que establecen las especificaciones o requisitos de calidad y demás aspectos que permitan determinar las características que deben tener las bolsas no contaminantes y/o biodegradables compostable, observando las disposiciones de la presente ley.*

³ Pajitas, pitillos, popotes, cañitas



PERU

Ministerio
de la Producción

Dirección de Normatividad

15

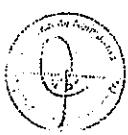
54

- (ii) *Mediante Decreto Supremo, refrendado por el Ministro del Ambiente (MINAM) y los titulares de los sectores competentes, se aprueban los Reglamentos Técnicos Peruanos de los productos de base polimérica regulados en la presente ley, en concordancia con las Normas Técnicas Peruanas. Asimismo, establece las señales y/o información que deben consignarse en las bolsas de base polimérica para identificar con claridad aquellas que son no contaminantes y/o biodegradables compostables y diferenciar aquellas que no lo son, así como la especificación del mecanismo y tiempo de degradación.*
18. De otro lado, el Proyecto de Ley dispone que el Ministerio del Ambiente (en adelante, Minam), en coordinación con Produce y la Superintendencia de Aduanas y de Administración Tributaria (en adelante, Sunat), implementarán un registro de fabricantes, importadores y distribuidores de bolsas de base polimérica y demás bienes regulados, a fin de construir información estadística. En virtud a ello, los fabricantes, importadores y distribuidores de bolsas poliméricas deberán registrarse dentro del plazo de ciento veinte (120) días, contados desde la vigencia de la ley. Asimismo, establece que las entidades antes referidas, establecerán los mecanismos necesarios para generar información estadística relacionada a la importación, fabricación, distribución, comercialización y consumo de las bolsas de base polimérica y demás bienes regulados por el Proyecto de Ley.
19. Del mismo modo, el proyecto normativo indica que el Minam, el Ministerio de Educación, Produce y los gobiernos descentralizados; desarrollarán acciones o actividades de educación, capacitación y sensibilización para: (i) Generar un alto grado de conciencia en los ciudadanos, respecto a los efectos adversos que producen en el ambiente las bolsas y demás bienes de base polimérica y; (ii) Generar compromiso ambiental, procurando que las empresas, fabricantes e importadoras, utilicen tecnologías o insumos que les permitan ofrecer productos no contaminantes. Igualmente, y en línea con el compromiso ambiental, establece que los importadores, fabricantes y distribuidores de bolsas de base polimérica, deberán incorporar un mensaje ambiental e información orientadora para el consumidor, en un espacio no menor al 20% del área de una de sus caras. Asimismo, dispone que los actores de la cadena de valor de los productos plásticos participarán en campañas de difusión y concientización a la población.
20. Ahora bien, respecto de las funciones de control o fiscalización sobre el cumplimiento del Proyecto de Ley, dispone que las mismas serán ejercidas por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, OEFA); mientras que Produce se encargará de fiscalizar y sancionar la idoneidad de los procesos productivos; el Ministerio de Cultura de fiscalizar y sancionar respecto a las áreas declaradas patrimonio cultural; el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidos por el Estado de fiscalizar y sancionar respecto de las áreas naturales protegidas. Por su parte, los gobiernos regionales y locales, informarán al OEFA, en caso detecten infracciones.
21. Del mismo modo, la propuesta normativa indica que los fabricantes de botellas de tereftalato de polietileno (en adelante, PET) para bebidas de consumo humano, aseo personal y otras similares deben, obligatoriamente, incluir en la cadena productiva material PET reciclado Post-Consumo (en adelante, PET-PCR), en al menos veinte por ciento (20%) de su composición, cumpliendo con las normas de inocuidad alimentaria. Asimismo, los envasadores de los productos señalado, deberán utilizar botellas PET-PCR y; los importadores de insumos para la fabricación de botellas PET para bebidas



carbonatadas, gaseosas, aguas, energizantes, rehidratantes y otras similares, también deberán cumplir con el porcentaje señalado. Cabe añadir que se encuentran excluidos de lo antes señalado, las botellas PET para bebidas de consumo que pueden ser sometidas a un proceso de selección, lavado y acondicionamiento para volver a utilizarse una vez consumido⁴.

22. De otro lado, el Proyecto de Ley establece que el Poder Ejecutivo deberá diseñar e implementar una política pública para la reducción progresiva de bienes elaborados con poliestireno expandido, bolsas de base polimérica y su reemplazo por bolsas reutilizables u otras cuya degradación no genere contaminación o bienes de material no contaminante, pudiendo incluir un plan de estímulos, reconocimientos, incentivos para promover: (i) el uso de tecnologías e insumos como biopolímeros u otros similares de origen animal o vegetal compostables, no contaminantes; (ii) el reciclaje de bolsas de base polimérica, así como de otros plásticos y; (iii) el normal desarrollo de las actividades de los micro y pequeños empresarios ante la reducción progresiva de bolsas de base polimérica y bienes de poliestireno expandido. Asimismo, dispone que el Poder Ejecutivo deberá promover la formalización de los actores de la cadena de valor del plástico, incluyendo los recicladores.
23. Adicionalmente, la propuesta normativa establece que el Minam, Produce, Cultura, los gobiernos regionales y locales, deberán informar a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, sobre las acciones de control o fiscalización realizadas, las sanciones impuestas, el avance de la reducción progresiva del plástico regulado por el Proyecto de Ley, así como las dificultades que encuentran en su aplicación, entre otros; debiendo acompañar el citado informe con los datos estadísticos correspondientes.
24. Por último, el Proyecto de Ley propone la modificación del artículo 13⁵ de la Ley N° 30224, Ley que crea el Sistema Nacional para la Calidad y el Instituto Nacional de la calidad, incluyendo como representante del Consejo Directivo del Inacal a un representante del MINAM.



III.2 De la opinión emitida por Inacal respecto de los Textos Sustitutorios

25. Mediante Informe N° 165-2018-INACAL/OGAJ, la OGAJ del Inacal emite opinión respecto del Texto Sustitutorio que propone la "Ley que regula el plástico de un solo uso y los recipientes o envases descartables"; señalando lo siguiente:

⁴ De acuerdo al Proyecto de Ley, el proceso puede repetirse múltiples ocasiones según el desgaste del material, estableciéndose en el Reglamento la definición de retornable.

⁵ Ley N° 30224, Ley que crea el Sistema Nacional para la Calidad y el Instituto Nacional de la calidad
Artículo 13. Consejo Directivo del INACAL

13.1 El Consejo Directivo es el órgano máximo del INACAL, está integrado por ocho (8) miembros:
a. Un representante del Ministerio de la Producción, quien lo presidirá.
b. Un representante del Ministerio de Economía y Finanzas.
c. Un representante del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.
d. Un representante del Ministerio de Agricultura y Riego.
e. Un representante del Ministerio de Salud.
f. Un representante del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.
g. Un representante de los gremios empresariales.
h. Un representante de las organizaciones de consumidores.

Yolanda



PERU

Ministerio
de la Producción

Dirección de Normatividad

(...)

3.4.1. La terminología utilizada en el Texto de la propuesta, incluidos los Glosarios de Términos, debería guardar correlato con los términos que utilizan en las NTP emitidas por la Dirección de Normalización del Inacal, dado su carácter eminentemente técnico y especializado.

3.4.2. Respecto a la propuesta de modificar el artículo 13 de la Ley N° 30224, Ley que crea el Sistema Nacional para la Calidad y el Instituto Nacional de Calidad a fin de incluir dentro del Consejo Directivo del Inacal a un representante del Ministerio del Ambiente, debe tenerse en cuenta que ya el artículo 7, numeral 7.2 de la Ley N° 30224 establece que el Ministerio del Ambiente forma parte integrante del Consejo Nacional para la Calidad – CONACAL, por lo que, a la luz de esta disposición, no se encuentra justificación para que dicho Ministerio integre, además, el Consejo Directivo del INACAL.

(...)

26. De igual manera, cabe mencionar que en el citado Informe N° 165-2018-INACAL/OGAJ, la OGAJ del Inacal hace referencia al Informe N° 005-2018-INACAL/DN-LE de la Dirección de Normalización, a través del cual dicha Dirección emite opinión respecto del Texto Sustitutorio. En ese sentido, la OGAJ resume los principales aportes u observaciones formuladas por la citada Dirección en los siguientes términos:

(...)

3.3.1. El objeto de la Ley en cuanto su alcance no es consistente con el título que indica plásticos de un solo uso y los recipientes y envases descartables; tampoco está alineado al artículo 5 que menciona como alcance a las bolsas reutilizables y aquellas cuya degradación no genere contaminación por microplástico o sustancias peligrosas y que aseguren su valorización. En ese sentido, es necesario revisar en función al objetivo final de la Ley en qué parte o partes del documento se requiere un ajuste en las denominaciones empleadas.

3.3.2. En el Anexo Glosario de Términos, algunas referencias utilizadas en relación al NTP y de otros países deben ser revisadas.

3.3.3. El plazo de ciento ochenta (180) días para que el INACAL apruebe las NTP, es insuficiente. Se debería considerar un plazo de 360 días hábiles.

No se recogen definiciones contenidas en las NTP, ni consideran los plazos necesarios para el desarrollo de las mismas.

3.3.4. Existen NTP citadas en el Anexo 2 del Informe N° 005-2018-INACAL/DN-LE, que deben considerarse como un avance en lo concerniente a la iniciativa legislativa en mención.

3.3.5. Resulta de suma importancia que se consideren acciones para la reducción del uso de bolsas plásticas (tanto biodegradables como no biodegradables), esto con el fin de disminuir la cantidad de bolsas circulantes lo cual conllevaría a una menor utilización de recursos, menores emisiones de gases de efecto invernadero, así como menor generación de residuos, fomento del reúso y reciclaje, en línea con el principio de Economía Circular. Alguna de estas acciones puede incluir:

- El reemplazo gradual de bolsas plásticas no biodegradables a favor del uso de bolsas biodegradables que incluiría a las compostables (excluidas las bolsas oxodegradables).



PERU

Ministerio de la Producción

Dirección de Normatividad

- *Fomentar del uso de bolsas reutilizables (de más de un uso).*
- *Prohibición del expendio de bolsas pequeñas, estableciéndose un área límite y/o el espesor de la bolsa.*
- *Acciones de educación en colegios y universidades, también a través de espacios educativos en radio, televisión, campañas o ferias dirigidas a la población.*
- *Incentivos al productor para realizar la reingeniería del proceso productivo para la adaptación de la maquinaria, o para la compra de equipos; o dirigido al importador de bolsas o materia prima, de forma de contar con beneficios tributarios, aranceles diferenciados y/o reconocimiento público en sus acciones en pro del medio ambiente.*
- *Fomentar el reciclaje.*
- *Sanciones como multas o clausuras temporales en caso de incumplimiento de las disposiciones del Proyecto de Ley.*

III.3. De la opinión de la Dirección de Políticas

- **Consideraciones previas:**

27. La Dirección de Políticas señala 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 más de 300 millones de toneladas anuales producidas en promedio en la actualidad⁶. Adicionalmente, la precitada Dirección menciona que en el 2005 se estimó que cada año se utilizaba alrededor de 500 mil millones de bolsas de plástico en el mundo⁷.
28. Las bolsas de plástico normalmente son desechadas en rellenos sanitarios, tierras o mares, pudiendo tomar cientos de 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 ingesta o inhalación involuntaria⁸. 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 mundial⁹.
- **Sobre las alternativas de solución a la problemática planteada**
29. El problema de la contaminación ambiental y marítima por la existencia de artículos de plástico es una realidad y no solo a nivel nacional, sino a nivel global. Por ello, es necesario que las intervenciones que busquen abordar esta problemática se orienten, principalmente, a la corrección de las causas principales y no las indirectas; tomando en

⁶ Anthropocene Journal: The geological cycle of plastics and their use as a stratigraphic indicator of the Anthropocene, 2015. Tomado de: <https://web.stanford.edu/~abarnos/Plastics%20Anthropocene.pdf>

⁷ Sharon Jacobsen: Plastic Bag Pollution. 2005. Tomado de: http://dpw.lacounty.gov/epd/PlasticBags/Articles/Googobits_07-21-05.pdf

⁸ 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-usr-bolsas-plasticas-minambiente>

⁹ Directiva (UE) 2015/720 del Parlamento Europeo y del Consejo. Tomado de: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32015L0720>



cuenta la utilidad y beneficios derivados del consumo de plásticos, específicamente, de las bolsas de plástico – que están, principalmente, asociadas a la prevención de riesgos sanitarios y su uso como medio de transporte ligero y resistente–, así como las problemáticas ambientales causadas por sus largos períodos de degradación y bajos niveles de reciclaje.

30. En ese sentido, la Dirección de Políticas señala que el diseño de la política pública más bien debería estar orientado en regular el exceso en el consumo de bolsas de plástico, orientando la política pública a un cambio en el comportamiento y las preferencias del consumidor sobre las mismas, en donde se internalicen los potenciales daños que devendrían del consumo no sostenible de las bolsas.
31. Asimismo, señala que el Informe de Buenas Prácticas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante, OCDE) sobre la Promoción del Consumo Sostenible 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 ambiente¹⁰. 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. Asimismo, señala 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. Son más eficientes al dar mayor grado de flexibilidad a los consumidores para el proceso de adaptación. Adicionalmente, brindan ingresos de recaudación que pueden ser usados para reducir otros impuestos y/o ser destinados a proyectos sociales o medioambientales.
32. Adicionalmente, expone que de acuerdo a la OECD (2016)¹¹, la infraestructura disponible para la eliminación de residuos domiciliarios en el Perú es insuficiente, y en Lima se concentra más de un tercio de los once rellenos sanitarios controlados disponibles a nivel nacional (es decir, cuatro rellenos). Esto no abastece la demanda por disposición de residuos del país y conduce a que el 46.2% de esos residuos se elimine inadecuadamente en botaderos sin el control debido, o incluso se arrojan a ríos o al mar, o se queman de manera incontrolada.
33. Por ello, indica la Dirección de Políticas que, se debe evaluar también que la solución esté orientada a la corrección del problema estructural asociado a la mala gestión de los residuos, a través del establecimiento de infraestructura adecuada a nivel nacional, que es el pilar básico para promover el reaprovechamiento y la generación de valor a partir de los plásticos y residuos reciclados en general. De esta manera, una prohibición mal diseñada de las bolsas de plástico solo fungiría como una solución de bajo impacto ante la problemática, ya que solo se centra en la regulación de la oferta más no se enfoca desde el punto de vista de la demanda para inducir cambios de comportamiento. Inclusive las prohibiciones podrían incurrir en un potencial riesgo de crear mercados ilegales (conocidos también como “mercados negros”), en la medida que la demanda podría no verse afectada ante la aplicación de la regulación.



¹⁰ OECD: Promoting Sustainable Consumption, Good practices in OECD Countries. 2008. Tomado de: <https://www.oecd.org/greengrowth/40317373.pdf>

¹¹ OECD (2016) “Evaluación del desempeño ambiental del Perú: Aspectos destacados y recomendaciones” [En línea] Consultado el 18 de mayo del 2018. Disponible en <<https://www.oecd.org/environment/country-reviews/16-00313%20Evaluacion%20desempeno-Peru-WEB.pdf>>



34. En atención a lo expuesto, añade la citada Dirección que comparte el objetivo de reducción de contaminación y prevalencia de la sostenibilidad del medio ambiente. No obstante, existen diversas medidas alternativas para hacer frente a la problemática ambiental presentada, las mismas que han sido aplicadas en otros países y han demostrado ser igual o más efectivas para el presente objetivo de política y menos onerosas en términos sociales y económicos que la prohibición de las bolsas y otros artículos de plástico. Estas alternativas pueden ser: el cobro de una tasa por el uso de las bolsas plásticas; la implementación de un sistema de manejo de residuos eficiente; y el establecimiento de procedimientos idóneos para la disposición final de las bolsas plásticas, ya sea a través de la promoción de la reutilización y el reciclaje; entre otros.
- De la justificación de la proporcionalidad de las medidas propuestas
35. De acuerdo a lo manifestado por la Dirección de Políticas, el Texto Sustitutorio establece la prohibición de la fabricación, consumo, comercialización, entre otros, de diferentes artículos de plástico, lo que afectará directamente a aquellos agentes económicos que se dedican a la producción de dichos productos, toda vez que dichos agentes verán afectada su decisión de realizar dichas actividades de industria en el indicado rubro, por lo que la medida bajo análisis confrontaría la libertad de industria contenida en el artículo 59¹² de la Constitución Política del Perú.
36. Asimismo, indica que la Constitución protege a los agentes económicos encargados de establecer la oferta en el mercado, a partir del ejercicio de los derechos de libre industria, con igual énfasis protege al individuo generador de demanda, es decir, al consumidor o el usuario¹³. Cabe señalar que la Constitución Política ampara en su calidad de consumidor también a la persona natural o jurídica que adquiere, utiliza o disfruta de determinados productos que previamente han sido ofrecidos al mercado. En ese sentido, la medida propuesta también afecta dicho extremo de las garantías ofrecidas por la norma suprema.
37. De lo antes señalado, explica la Dirección de Políticas que la Constitución Política, bajo la perspectiva planteada, protege el derecho fundamental a la libertad de industria e inclusive los derechos del ciudadano como consumidor de los referidos productos industriales, los cuales son afectados con la medida restrictiva bajo análisis.

¹² Constitución Política del Perú

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.

¹³

Extruido del fundamento 27 ss. de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 0008- 2003-AL/TC.

"El consumidor -o usuario- es el fin de toda actividad económica; es decir, es quien cierra el círculo económico satisfaciendo sus necesidades y acrecentando su bienestar a través de la utilización de una gama de productos y servicios. En puridad, se trata de una persona natural o jurídico que adquiere, utiliza o disfruta de determinados productos [como consumidor] o servicios [como usuario] que previamente han sido ofrecidos al mercado. Es indudable que la condición de consumidor o usuario se produce a través de la relación que éste entabla con un agente proveedor -independientemente de su carácter público o privado-, sea en calidad de receptor o beneficiario de algún producto, sea en calidad de destinatario de alguna forma de servicio. En consecuencia, la condición de consumidor o usuario no es assignable a cualquier individuo o ente, sino a aquel vinculado a los agentes proveedores dentro del contexto de las relaciones generadas por el mercado, las cuales tienen como correlato la actuación del Estado para garantizar su correcto desenvolvimiento"



PERU

Ministerio
de la Producción

Dirección de Normatividad

12
51

- De la falta de un correcto Análisis Costo-Beneficio

38. Sobre el particular, la Dirección de Políticas señala que el Análisis Costo-Beneficio (en adelante, ACB) de la Exposición de Motivos del Texto Sustitutorio no desarrolla la afectación económica de la implementación de la medida propuesta, ni el costo aproximado que demandaría para las empresas peruanas que componen la industria de plástico adecuarse a las exigencias propuestas; lo cual implica que dicho ACB no cumpla con los requisitos mínimos de valoración, cuantificación y comparación de que conforman las mejores prácticas internacionales para tomar una decisión objetiva teniendo en cuenta la gama de alternativas. Por el contrario, el ACB muestra incongruencia al señalar, por un lado, que la industria de plástico resultaría afectada negativamente por esta propuesta, mientras que, por otro lado, concluye que la propuesta "en realidad, se convierte en una oportunidad para que la industria del plástico pueda cambiar su matriz productiva".
39. Del mismo modo, señala la referida Dirección que el ACB no considera los costos para los consumidores, en términos de su adecuación, dada la adquisición de productos alternativos a los plásticos de un solo uso, así como la posibilidad de que las inversiones realizadas por las empresas que conforman la industria de plástico con el objetivo de acondicionar su estructura productiva a las nuevas exigencias se trasladen al precio de venta que tendría que ser asumido directamente por el consumidor final.

- Aspectos específicos del texto sustitutorio:

40. Sin perjuicio de las observaciones generales mencionadas líneas arriba, la Dirección de Políticas considera importante emitir opinión respecto de algunos artículos del texto sustitutorio aprobado por el dictamen en mayoría emitido por la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República. En ese sentido, dicha Dirección señala lo siguiente:

- Artículo 2, numeral 2.1: Respecto de lo regulado en este artículo, menciona la Dirección de Políticas que no se desarrolla el sustento que acredite la viabilidad técnica, económica ni social respecto del plazo de treinta y seis (36) meses previsto antes del reemplazo total de las bolsas plásticas por bolsas reutilizables o no contaminadoras; siendo que el correcto establecimiento de los plazos de sustitución es crucial para garantizar la continuidad de la industria nacional y la existencia de alternativas a los consumidores. Por lo tanto, dicho plazo debe ser determinado en base a criterios objetivos²⁴ que permitan su viabilidad, teniendo en consideración las características de la industria.

Por otro lado, señala la Dirección de Políticas que resulta necesario resaltar también que, al plantear treinta y seis (36) meses como único plazo, el Texto Sustitutorio no toma en consideración las limitaciones de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME), ni las diferencias en productividad dentro de la industria nacional. Esta diferencia de productividad implica que las MIPYME tienen menor capacidad para adecuar su sistema de producción a la normativa propuesta debido a los costos de inversión y de capacitación de sus trabajadores, por lo que la normativa tendría efectos negativos principalmente sobre este grupo de empresas. Ello implica a su vez la



²⁴ Como información relacionada al número y las categorías de las empresas fabricantes de bolsas no biodegradables que se verían afectadas con la aplicación de la norma.

N/cls



afectación a un grupo importante de trabajadores debido a que las MIPYME representan más del 90% del total de la industria nacional de plástico¹⁵.

En relación al concepto de bolsas reutilizable, indica la pre citada Dirección que el Texto Sustitutorio no presenta información técnica que sustente que quince (15) es el número de veces que se tiene que reutilizar una bolsa para que esta se considere "reutilizable". De otro lado, no se fundamenta si este criterio responde a la realidad nacional; mientras que en el caso de Chile, se realizó un estudio de mercado que determinó el número de veces que los chilenos usan las bolsas¹⁶. Así, la falta de esta información impide dimensionar la problemática de manera precisa y robusta, y conllevaría a presumir que la definición del tipo de comercios que estén afectos ha sido determinada de manera discrecional, al igual que el criterio del número de veces que se utiliza una bolsa.

- Artículo 3, numeral 3.1, literal b): Sobre lo dispuesto en dicho literal, señala que el sustento de la propuesta no contiene un análisis que identifique, por un lado, las actividades y los canales de distribución más susceptibles al uso de bolsa de plástico como envoltorio; y, por otro lado, la utilidad y función de estos productos. Por ejemplo, en el caso de los envoltorios de periódicos repartidos a domicilio, la utilidad principal del envoltorio es que funcione de impermeable. Esta información serviría de base para presentar alternativas para que se pueda cumplir con la legislación propuesta sin alterar la función que cumple el envoltorio, lo que no ocurre con la propuesta.
- Artículo 3, numeral 3.2, literal a): Al respecto, indica que la propuesta carece del análisis de alternativas menos lesivas para el comercio interno de las bolsas¹⁷ pues, tal como está redactada, restringir bolsas de menor tamaño afectaría a los consumidores, por ejemplo, al limitar el acceso a bolsas de plásticas mediante las cuales se expenden los productos a los consumidores en los mercados de abastos. En ese sentido, no se asegura que los clientes y los minoristas cuenten con alternativas asequibles que les permitan cumplir con la legislación sin afectar sus negocios y el bienestar, más bien tal como está diseñada la propuesta conllevaría a resultados no deseados, como el caso de Ruanda¹⁸, donde la prohibición absoluta de la producción, importación y comercialización de bolsas de plástico ha incentivado que se genere un "mercado negro", liderado por el contrabando transfronterizo.
- Artículo 3, numeral 3.2, literal c): Según la Dirección de Políticas, lo dispuesto en este literal no presenta un análisis de la producción de este tipo de bolsas y cómo se afectaría la producción nacional de las mismas. Precisa la mencionada Dirección que tampoco se dimensiona el impacto que este tipo de bolsas tiene sobre el medio ambiente en el Perú, que demuestre que su prohibición tendría un impacto importante sobre el medio ambiente.

¹⁵ Según Datos Abiertos de PRODUCE, al 2015.

¹⁶ Revisar: <http://www.asipb.cl/asipb-denuncia-que-gobierno-le-cerro-las-puertas-en-la-discusion-en-la-ley-que-prende-prohibir-las-bolsas-plasticas/>

¹⁷ Si bien el artículo 2.2 plantea que los establecimientos deberán cobrar un monto por cada bolsa entregada al consumidor, esta disposición no corresponde a las bolsas poliméricas de menor tamaño referidas en el artículo 3.2, en la medida que estas bolsas estarán prohibidas y no serán entregadas ni siquiera mediante un pago.

¹⁸ Ver reportaje: <https://ocean.org/articles/rwandas-plastic-bag-black-market/>





De igual manera, indica que se debe tener en cuenta que un tipo de bolsa que se vería afectada por esta prohibición son las bolsas oxobiodegradables, sobre las cuales en la propuesta se alega que su descomposición resulta en micro partículas que generan daños "invisibles" sobre el medio ambiente. Al respecto, de acuerdo a un estudio de la OECD (2013)¹⁹, los impactos sobre la fauna, flora y cuerpos de agua que tenga la potencial descomposición de este tipo de bolsas en micro partículas, aún no están suficientemente caracterizados. Por otro lado, en el 2014, la Universidad Blaise Pascal Francia²⁰ concluyó que los materiales oxobiodegradables (hechos de película de poliolefina oxobiodegradable) sí se biodegradan al estar expuestos a la luz del sol, a temperatura ambiente y en presencia de oxígeno, a través de un proceso de oxidación que ocurre entre 2-4 meses (conocida como fotoquímico), sin dejar residuos tóxicos o fragmentos de plástico. La investigación realizada por la citada universidad señala que este proceso de degradación también ocurre a temperatura ambiente y sin necesidad de estar expuesto a la luz del sol.

Es así que, en base a la literatura presentada tanto por la Exposición de Motivos como por la Dirección de Políticas, la discusión sobre el proceso de degradación, fragmentación y posibles efectos negativos o no de los materiales oxo-biodegradables, aún continúa.

- **Artículo 3, numeral 3.3, literal a):** Con relación a este literal, la Dirección de Políticas advierte que la prohibición estipulada resulta en una inconsistencia, en tanto la prohibición de estas bolsas plásticas entrarían en vigencia en un plazo menor al propuesto inicialmente, dado que el 28 de julio de 2021, en todo escenario de posible publicación y entrada en vigencia de la normativa propuesta, resulta menor a los treinta y seis (36) meses.
- **Artículo 3, numeral 3.3, literal c):** Al respecto, señala la Dirección de Políticas que dicha disposición afectará la competitividad de las empresas productoras de estos productos, al verse imposibilitadas de continuar produciendo este tipo de productos, ello, teniendo en cuenta que un cambio de la estructura productiva no ocurre inmediatamente, sino que requiere recursos y tiempo.

Ahora bien, para aquellas empresas que actualmente fabriquen tecnopor, la prohibición de su fabricación representaría cambios en sus estructuras productivas. Asimismo, restringe la comercialización de estos productos, de modo que los consumidores de tecnopor enfrentarían un costo logístico de ajuste, en el que se incluiría la búsqueda del nuevo proveedor, elaboración de contratos, modificación de procesos de empaque en el plazo otorgado. Más aún, la Exposición de Motivos de la propuesta no presenta un producto alternativo que presente las mismas características, cumpla las mismas funciones y tenga un costo similar y así demuestre que se afectaría mínimamente el comercio interno.

Igualmente, la evidencia presentada para justificar la prohibición a la fabricación, importación, distribución, entre otras actividades sobre estos productos induce al

¹⁹ OECD (2013) POLICIES FOR BIOPOLYMERS IN THE CONTEXT OF A BIOECONOMY. Disponible en: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DSTI/STP/BIO\(2013\)6/FINAL&docLanguage=EN](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DSTI/STP/BIO(2013)6/FINAL&docLanguage=EN)

²⁰ Lemaire Jacques, Fromageot Dominique, Lacoste Jacques (Noviembre, 2014) "Is it necessary that misinformation on oxo-biodegradable materials continues?" Centre National d'Evaluation de Photoprotection





PERU

Ministerio
de la Producción

Dirección de Normatividad

12

error y no es concluyente, al señalar los efectos nocivos a la salud del estireno (que no es poliestireno sino un insumo para su producción) relacionados al cáncer. Al respecto, debe indicarse que según la Agencia Internacional de Investigación del Cáncer de la Organización Mundial de la Salud señala que el poliestireno pertenece a la clasificación Nº 3 “No clasificable en cuanto a carcinogenicidad en seres humanos”²¹. Es decir, no existe certeza en cuanto a la posibilidad ni mucho menos a la probabilidad de que estos productos sean cancerígenos.

- **Artículo 4, numeral 4.2:** Respecto a esta disposición, la Dirección de Políticas señala que la misma no resulta coherente con lo dispuesto en los numerales 3.2 y 3.3 del artículo 3 del Texto Sustitutorio, en tanto la mayor proporción de las bolsas de plástico podrían exceptuarse de sus disposiciones al ser necesarios para la preservación de la higiene. Así, por razones de higiene, las bolsas de plástico son utilizadas para la venta de condimentos o carnes frescas en menor escala, para el recojo de los desechos de los animales – incluidas las mascotas, etc. Estos ejemplos demuestran que el uso de bolsas de plástico tiene una justificación por motivos de higiene y salubridad.
- **Artículo 7, numeral 7.2:** Sobre el particular, la Dirección de Políticas señala que establecer características a un producto específico, como las reguladas por este artículo, significa elaborar un Reglamento Técnico²², lo cual resulta incongruente con lo establecido en el artículo 5 del Texto Sustitutorio, en tanto desarrolla especificaciones que deberán ser evaluadas y debatidas en la eventual elaboración del Decreto Supremo que apruebe los Reglamentos Técnicos.
- **Artículo 8:** Sobre este artículo, la Dirección de Políticas señala que para que una regulación cumpla su objetivo no solo debe establecerse las disposiciones que generan las nuevas obligaciones, sino también las disposiciones que aseguren que se cumplirán dichas obligaciones. Así, de acuerdo a la OCDE (2012)²³, una estrategia de *enforcement*²⁴ bien formulada es la que proporciona incentivos correctos para los sujetos regulados y las pautas apropiadas para el personal a cargo de las actividades de fiscalización y supervisión de la normativa, minimizando tanto el esfuerzo de monitoreo como los costos para los sujetos regulados y el sector público.

En esa línea, indica que para diseñar el mejor mecanismo de “enforcement” resulta necesario identificar, establecer y medir la capacidad de fiscalizar esta regulación en los diversos canales en que ocurre el uso y venta de estos productos (bolsas, envases

²¹ Revisar: http://monographs.iarc.fr/ENG/Classification/latest_classif.php

²² El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (en adelante, AOTC) de la OMC define “Reglamento Técnico” de la siguiente manera:

“1. Reglamento técnico”

Documento en el que se establecen las características de un producto o los procesos y métodos de producción con ellos relacionados, con inclusión de las disposiciones administrativas aplicables, y cuya observancia es obligatoria. También puede incluir prescripciones en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado aplicables a un producto, proceso o método de producción, o tratar exclusivamente de ellos.”

²³ OECD (2012). Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. Ver: <http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/49990817.pdf>

²⁴ Todas las actividades de las estructuras estatales (o estructuras delegadas por el Estado) destinadas a promover el cumplimiento y alcanzar los resultados de las normas, por ejemplo: reducir los riesgos para la seguridad, la salud y el medio ambiente, garantizar el funcionamiento transparente de los mercados, etc. Estas actividades pueden incluir: información, orientación y prevención; inspecciones, etc.

vicio



de tecnopor, botellas PET), generalmente en los mercados de abastos de todo el país. Asimismo, se resalta la omisión de la evaluación que concluya si las autoridades pertinentes²⁵ se encuentran en la capacidad de controlar y fiscalizar cada aspecto abarcado por las propuestas normativas: fabricación, circulación, comercio exterior, entre otros. Dicho análisis resulta esencial dada la magnitud de la regulación propuesta.

- **Artículo 10, numeral 10.1:** Al respecto, la Dirección de Políticas advierte dos aspectos: i) la falta de la justificación técnica para el establecimiento de dicho umbral y el riesgo de desabastecimiento de material reciclado a nivel nacional para abastecer la producción nacional de botellas PET que cumplan con la nueva composición requerida; y ii) la poca claridad en la redacción en tanto no se identifica si el 20% de material PET-PCR se circunscribe a la cadena productiva o a la composición de la botella.

En efecto, indica la citada Dirección que, respecto al primer punto, de acuerdo al Ministerio del Ambiente (2015) solo el 18.6% del total de los residuos sólidos gestionados es material reciclable. De este material, el Ministerio del Ambiente (MINAM) señala que el 7.71% es papel y cartón y el 2.52% es plástico PET, los cuales podrían ser utilizados para producir otros bienes como bolsas de plástico. En ese contexto, es poco probable que la situación actual sobre la gestión de los residuos sólidos se invierta en el corto plazo, para que eventualmente el nivel del reciclaje responda al eventual ritmo creciente de la producción nacional de plásticos, por lo que, de aprobarse la propuesta normativa, se generaría una situación de desabastecimiento de este insumo que afectaría directamente los costos de producción de las empresas productoras de plástico.

En esa línea señala la Dirección de Políticas que, inclusive, disponer que las botellas PET incluyan un determinado porcentaje de PET reciclado post-consumo (PET-PCR) no podría ser cumplida por la rama de producción nacional de botellas hot fill (botellas para llenado en caliente) e importadores de estas botellas como parte de la cadena productiva de elaboración de bebidas. Ello debido a que estas botellas por sus particularidades no permiten incorporar material PET reciclado dentro de su composición²⁶. Generalmente, las botellas hot fill se usan para las botellas con zumos naturales, agua saborizadas y bebidas deportivas. En ese sentido, este Dictamen debe considerar la exoneración de la aplicación de este requisito para las botellas hot fill.

Ahora bien, en relación con el segundo punto, indica la Dirección de Políticas que es necesario precisar que la redacción de la propuesta no permite identificar si el 20% hace referencia a la cadena productiva o solo a la composición de la botella. Al respecto, la cadena productiva de las empresas que fabrican botellas PET incluye una serie de componentes que no se circunscriben únicamente a la botella. La poca claridad de la disposición bajo análisis no permite una adecuada evaluación de los impactos que tendrá en la industria, además que entorpecería su implementación.

²⁵ *Nota*
El Texto Sustitutorio incluye como autoridades supervisoras, fiscalizadoras, entre otros, al: Ministerio del Ambiente (MINAM), a través del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA); Ministerio de la Producción (PRODUCE); Instituto Nacional de Defensa de Propiedad Intelectual (INDECOPI); la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT); Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP); los gobiernos regionales y gobiernos locales.

²⁶ De acuerdo con <http://packperuexpo.com/packnews/botellas-pet-resistentes-al-llenado-en-caliente-86/>.



PERÚ

Ministerio
de la Producción

Dirección de Normatividad

11

- Artículo 10, numeral 10.2: Sobre lo dispuesto en este numeral, la Dirección de Políticas señala que no se incluye información sobre el número de empresas envasadoras que cuentan con la maquinaria instalada que les permita cumplir con esta obligación, ya que de aprobarse esta exigencia y al no existir maquinaria suficiente en el Perú, se incrementarían los costos para los productores, sobre todo para las MYPE que presentan mayores limitaciones para transformar su base productiva. En general, un cambio de la estructura productiva no ocurre inmediatamente, requiere recursos y tiempo ya que en muchos casos varios negocios podrían verse limitados en invertir en nueva maquinaria, afectando su competitividad.
- Quinta Disposición Complementaria Final: Sobre esta disposición, la Dirección de Políticas opina que la opción de ampliación del alcance de la prohibición de otros bienes de plástico mediante Decreto Supremo supera el objetivo de la propuesta de ley, pues una prohibición *ex ante* (esto es, sin identificar el producto sujeto a este límite y, menos aún, el impacto de dicho artículo sobre el medio ambiente) deja abierta la posibilidad de una afectación negativa a la actividad empresarial que no es ponderada para determinar la viabilidad de la implementación de la medida propuesta. En el caso eventual de incluir la prohibición de adicionales productos de plásticos, la propuesta deberá pasar por el canal normativo correspondiente.

III.3. De la opinión de la Dirección de Normatividad

- Sobre la ausencia de análisis de las prohibiciones previstas en las propuestas normativas conforme al principio de proporcionalidad
41. De la revisión del texto sustitutorio, se aprecia que dichas propuestas implican una restricción a la libertad de industria reconocida en el artículo 59 de la Constitución, en tanto establecen medidas de prohibición de fabricación de diversos productos plásticos y de tecnopor, a fin de garantizar el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida previsto en el inciso 22 del artículo 2 de la Constitución.
42. Cabe señalar que el Tribunal Constitucional (en adelante, TC) ha definido el contenido esencial de la libertad de industria en los siguientes términos: “(...) 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”²⁷.
43. Teniendo en cuenta que las propuestas normativas limitan el ejercicio de la libertad de industria a fin de proteger el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, es necesario analizar si las limitaciones propuestas a dicha libertad son proporcionales. Para determinar ello, tanto la doctrina como la jurisprudencia constitucional han señalado que toda intervención normativa en los derechos fundamentales debe de respetar el principio de proporcionalidad²⁸.

²⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 3330-2004-AA/TC. En: <http://www.tc.gob.pe/tc/private/adjuntos/cec/publicaciones/publicacion/jurisprudencia-relevante/Tomo%20I.pdf>

²⁸ 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



44. Este principio incluye, a su vez, tres subprincipios: i) idoneidad, ii) necesidad, y, iii) ponderación o proporcionalidad en sentido estricto. De acuerdo al Tribunal Constitucional estos subprincipios comprenden lo siguiente:

- **Análisis de idoneidad:** implica una relación de causalidad, entre el medio adoptado, a través de la intervención legislativa, y el fin propuesto por el legislador, es decir, si la restricción en el derecho resulta pertinente o adecuada a la finalidad que se busca tutelar. En esa medida, supone, de un lado, que ese objetivo sea legítimo; y, de otro, que la idoneidad de la medida examinada tenga relación con el objetivo, es decir, que contribuya de algún modo con la protección de otro derecho o de otro bien jurídico relevante²⁹.
- **Análisis de necesidad:** implica el análisis sobre la existencia de medios alternativos al optado por el legislador que no sean gravosos o, al menos, que lo sean en menor medida respecto del medio utilizado. Por lo tanto, se trata del “análisis de una relación medio-medio”, esto es, de una comparación entre medios; el optado por el legislador y el o los hipotéticos que hubiera podido adoptar para alcanzar el mismo fin. Por esto, el o los medios hipotéticos alternativos han de ser igualmente idóneos³⁰.
- **Análisis de ponderación o proporcionalidad en sentido estricto:** consiste en una comparación entre el grado de realización u optimización del fin constitucional y la intensidad de la intervención en el derecho fundamental³¹.

45. En cuanto al procedimiento que debe seguirse en la aplicación del test de proporcionalidad, el Tribunal Constitucional ha establecido que la decisión que afecta un derecho fundamental debe ser sometida, en primer término, a un juicio de idoneidad o adecuación; en segundo lugar, superado este primer análisis, el siguiente paso consiste en analizar la medida restrictiva desde la perspectiva de la necesidad; y, finalmente, en un tercer momento y siempre que la medida haya superado con éxito los pasos previos, debe proseguirse con el análisis de la ponderación entre principios constitucionales en conflicto³².

46. De la revisión del dictamen en mayoría emitido por la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, se puede advertir que los fundamentos que sustentan la propuesta normativa se basan en lo siguiente:

“Con el cumplimiento de esta obligación podría resultar afectada negativamente la industria del plástico. En la reunión de trabajo sostenida con los representantes de

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.

²⁹ STC recaída en el Expediente N° 003-2005-PI/TC, f. j. 69.

³⁰ STC recaída en el Expediente N° 0045-2004-AI/TC, f. j. 39.

³¹ STC recaída en el Expediente N° 045-2004-PI/TC, f. j. 40.

³² STC recaída en el Expediente N° 579-2008-PA/TC, f. j. 25.



dicha industria, cuya fecha hemos indicado en el cuerpo del presente dictamen, estos señalaron que se calcula en promedio 2000 empresas productoras de plástico en el país que podrían resultar afectadas, por cuya razón su planteamiento consiste en imponer una tasa o tributo por la entrega de bolsas, reciclarlas y emprender campañas de educación y sensibilización. Por su parte, la representante del Comité de Plásticos de la Sociedad Nacional de Industrias señaló que se viene evaluando la posibilidad de migrar hacia nuevas tecnologías y utilizar insumos menos contaminantes. De ello podemos colegir que la supuesta afectación, en realidad, se convierte en una oportunidad para que la industria del plástico pueda cambiar su matriz productiva y utilizar tecnología e insumos más amigables con el ambiente, no olvidemos que de acuerdo al Decreto Legislativo 1278 la empresa debe cumplir el principio de responsabilidad extendida y contribuir a la preservación del ambiente. Para hacer viable y acompañar dicho cambio la norma propuesta contempla el diseño e implementación de una política pública en la cual se contemple incentivos, incluso tributarios, en caso sean necesarios.

También podrían resultar afectados negativamente los trabajadores de dicha industria, estimados – según información proporcionada por APIPLAST – en 40,000 trabajadores directos e indirectos; sin embargo, el cambio de matriz productiva permitirá que las empresas sigan contando con estos trabajadores e incluso aumentar dicha cifra, con la diferencia que se utilizará tecnología más amigable para el ambiente.

Por otra parte, es evidente que con la aprobación de la norma propuesta resultamos afectados positivamente todos los ciudadanos, incluido el sector industrial y sus propios trabajadores, al tener la posibilidad de gozar del derecho fundamental antes señalado, el mismo que se encuentra incardinado con el principio rector contenido en el artículo 1 de la Constitución Política del Perú, según el cual la defensa de la persona humana y de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”.

47. Como se puede advertir del texto sustitutorio, por un lado, se indica que las medidas propuestas en el proyecto de ley si bien van a afectar negativamente el derecho a la libertad de industria; tal afectación es pertinente en la medida que permite a los ciudadanos tener la posibilidad de gozar del derecho fundamental a un medio ambiente sano y equilibrado; asimismo, tendrá un efecto positivo en la industria del plástico, pues le permitirá cambiar su matriz productiva y utilizar tecnología e insumos más amigables con el ambiente.
48. Así, de lo indicado en el texto sustitutorio se puede inferir que en la fundamentación de la propuesta no se realiza un análisis de necesidad de la medida legislativa que permita evaluar la existencia de otras medidas idóneas menos gravosas para conseguir el mismo fin, y si la intensidad de la limitación a la libertad de industria para garantizar el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para la vida, es proporcional. Estos aspectos son necesarios de desarrollar a fin de determinar si nos encontramos ante una medida constitucionalmente viable.
49. Otro aspecto que consideramos importante mencionar es que previo a la aprobación de la propuesta legislativa planteada por la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, se evalúe si la misma genera una afectación a los derechos de los consumidores³³, en tanto se restringe su capacidad de elegir libremente

³³ El derecho constitucional de los consumidores y usuarios se encuentra desarrollado legislativamente en el literal f del numeral 1.1 del artículo 1 de la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, en cuyo literal f del numeral 1.1 del artículo 1 señala lo siguiente:



la adquisición de productos en envases de plástico y tecnopor, de acuerdo a su propia conveniencia³⁴.

• Del análisis de idoneidad de las propuestas normativas

50. Como ya se adelantó el subprincipio de idoneidad ha sido conceptualizado por el TC como una relación de causalidad entre el medio adoptado, a través de la intervención legislativa, y el fin propuesto por el legislador. Lo cual supone que el objetivo que se busca alcanzar sea legítimo, es decir, que esté vinculado a la protección de algún derecho fundamental o bien jurídico relevante y que la medida examinada tenga relación con dicho objetivo, lo cual significa que contribuya de algún modo con la protección de ese derecho o bien jurídico relevante. En resumen, este análisis comprende dos (02) exigencias:
- (i) Identificación de un fin de relevancia Constitucional
(ii) Verificación sobre si la medida examinada es adecuada para lograr ese fin
51. Del análisis de la propuesta normativa se puede advertir que esta tienen como objetivo reducir el impacto adverso del plástico de un solo uso, de la basura marina plástica y de otros contaminantes similares de la salud humana y del ambiente, a fin de preservar el derecho que tiene toda persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de su vida, reconocido en el numeral 22 del artículo 2 de la Constitución. En mérito a lo antes indicado, se puede señalar que la medida legislativa busca alcanzar un objetivo legítimo.
52. Ahora bien, habiendo determinado que el objetivo de la propuesta normativa es legítimo, corresponde analizar si la misma constituye un medio idóneo o apto para la prosecución del referido objetivo. Si tenemos en consideración que la medida legislativa prohíbe la adquisición, uso, ingreso o comercialización de bolsas de base polimérica, sorbetes de base polimérica y recipientes o envases de poliestireno expandido para bebidas y alimentos de consumo humano en áreas específicas, así como la prohibición de fabricación, importación, distribución, entrega, comercialización y uso de bolsas, recipientes o envases y vasos de poliestireno expandido para alimentos y bebidas de consumo; entonces tales prohibiciones tendrán como consecuencia una disminución drástica del volumen de dichos productos hasta su eliminación en el mercado, evitando con ello el impacto adverso al medio ambiente.
53. En base a ello, se aprecia que la medida planteada resulta idónea para evitar la contaminación del medio ambiente y garantizar el derecho de toda persona a gozar de un ambiente adecuado para el desarrollo de la vida; por lo que corresponde continuar con el análisis de necesidad y proporcionalidad.

"Artículo 1.- Derechos de los consumidores

1.1 En los términos establecidos por el presente Código, los consumidores tienen los siguientes derechos:

(...)

f. Derecho a elegir libremente entre productos y servicios idóneos y de calidad, conforme a la normativa pertinente, que se ofrezcan en el mercado y a ser informados por el proveedor sobre los que cuenta."

Mols

³⁴

Cabe indicar que el Tribunal Constitucional ha señalado que el artículo 65 de la Constitución prescribe la defensa de los consumidores y usuario a través de un derrotero jurídico binario que: i) establece un principio rector para la actuación del Estado, y, ii) consigna un derecho personal y subjetivo (STC, recaída en el Expediente N° 01865-2010-PA/TC, f. j. N° 12).



- Del análisis de necesidad y la ausencia de fundamentación sobre los medios alternativos en los dictámenes recaídos en las propuestas normativas
54. Hemos dicho que el análisis de necesidad implica analizar la existencia de medios alternativos al optado por el legislador que no sean gravosos o, al menos, que lo sean en menor medida respecto del medio utilizado. En esa línea, y a fin de continuar con el análisis de proporcionalidad de acuerdo a los parámetros descritos líneas arriba, corresponde verificar si, efectivamente, existen medios alternativos menos gravosos que las prohibiciones establecidas en la propuesta normativa y si estos medios son igualmente eficaces para la protección al medio ambiente.
55. Al respecto, debemos señalar que en la legislación comparada se advierte que la Unión Europea ha emitido la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, del 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"*.
56. Dicha Directiva señala en lo referente a la reducción del consumo de bolsas de plástico ligeras³⁵, que los Miembros de la Unión Europea tomarán medidas con el fin de reducir de forma sostenida el consumo de bolsas de plástico a través de: (i) el uso de objetivos de reducción nacionales, (ii) el mantenimiento o la introducción de instrumentos económicos como los precios, impuestos y tasas; (iii) las restricciones a la comercialización, siempre que estas restricciones sean proporcionadas y no discriminatorias. De esta manera, la Unión Europea otorga a sus países miembros una gama de medidas que pueden utilizar para reducir el consumo de bolsas de plástico y, por ende, la contaminación que su desperdicio genera.
57. En la misma línea, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (en adelante, UNEP por sus siglas en inglés) ha desarrollado, en su informe sobre el tratamiento de las bolsas de plástico en Kenia³⁶, un listado enunciativo de medidas que se pueden implementar para hacer frente a esta problemática ambiental; entre las cuales tenemos a: (i) la realización de campañas para la concientización y la reutilización por parte de los consumidores; (ii) la promoción de esquemas voluntarios para las productores, como un código nacional de prácticas para los comercios; y, (iii) el desarrollo de un sistema de reciclaje efectivo para las bolsas de plástico. Cabe resaltar que la UNEP hace particular referencia al desarrollo de un sistema de manejo de residuos capaz de procesar correctamente los desperdicios de bolsas de plástico que forman parte del flujo de residuos, independientemente de cualquier otra medida tomada.

³⁵ La Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo se adoptó para prevenir o reducir el impacto en el medio ambiente de los envases y de sus residuos. Aunque las bolsas de plástico son envases en el sentido de dicha Directiva, esta no contiene disposiciones específicas sobre el consumo de esas bolsas.

³⁶ 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>



58. Así, la UNEP resalta también la relevancia que viene cobrando los sistemas de manejo de residuos en términos de cuidado del medio ambiente y salud pública. De igual manera, la UNEP ha señalado que el problema se ve acentuado en los países en desarrollo, donde generalmente se observa que los gobiernos son incapaces de procesar los residuos sólidos de una manera eficiente; ello, debido a la poca prioridad que se brinda al establecimiento de un correcto sistema de manejo de residuos³⁷.
59. De acuerdo al Glosario de Estadísticas del Medio Ambiente de las Naciones Unidas un sistema de manejo de residuos es la gestión supervisada de los residuos desde su fuente de generación hasta su eliminación, pasando por procesos de recuperación, involucra la recolección, el transporte, el tratamiento y la eliminación de los desechos, entre otros. Asimismo, incluye la prevención de la producción de residuos mediante alteraciones en los procesos, reutilización y el reciclado³⁷. Dicho manejo involucra, entonces, una serie de componentes tales como una correcta clasificación de los desechos, el recojo adecuado de los desechos, el destino idóneo para los mismos en depósitos sanitarios, entre otros aspectos.
60. De otro lado, cabe mencionar que el World Economic Forum (en adelante, WEF), en un estudio sobre la materia ha trabajado en el enfoque de la "Nueva Economía del Plástico"³⁸, poniendo énfasis en que los plásticos no se conviertan en desechos, para lo cual se toma como piedra angular la creación de una economía efectiva del plástico después de su uso, en donde éstos reingresan a la economía como valiosos nutrientes técnicos o biológicos. Bajo este enfoque no solo se capturaría el máximo valor material de los plásticos sino que también se promueve la generación de un mercado o negocios con base a plásticos reciclados. Este esquema proporcionaría un incentivo económico directo para evitar fugas en la disposición final de los plásticos hacia los sistemas naturales.
61. En dicho estudio, el WEF reconoce que debido a los beneficios del envasado de plástico, la probabilidad y conveniencia de la reducción drástica y generalizada en el volumen y frecuencia del uso de envases de plástico son evidentemente bajas. Sin embargo, señala que la reducción debe llevarse a cabo donde sea posible y beneficioso (es decir, la promoción de iniciativas cuyos costos no superen ni generen fricciones ni perjuicios sobre las dinámicas del mercado o el ingreso real de los consumidores), mediante la desmaterialización, alejándose del uso único como el valor predeterminado y sustituyéndolo por otros materiales.
62. En el mismo estudio, el WEF también señala que el 32% de los envases de plástico escapa de los sistemas de recolección, lo que genera importantes costos económicos al reducir la productividad de los sistemas naturales vitales, como el océano y la obstrucción de la infraestructura urbana. De igual manera, se indica que en términos geográficos Asia representa más del 80% de la fuga total de plástico al océano y ante esta situación se ha convertido en la región con un alto número de esfuerzos de mitigación de fugas cruciales destinados a mejorar la infraestructura básica de recolección³⁹.

³⁷ 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

³⁸ WEF. "The New Plastics Economy Rethinking the future of plastics January". 2016. Disponible en: http://www3.weforum.org/docs/WEF_The_New_Plastics_Economy.pdf

³⁹ Cabe señalar que el WEF también destaca que más de cuarenta (40) años después del lanzamiento del primer símbolo de reciclaje universal, solo el 14% de los envases de plástico se recoge para su reciclaje. Entre los plásticos que sí se reciclan,



63. De lo indicado en los párrafos precedentes se puede advertir que a nivel de la legislación comparada como de los estudios internacionales sobre la problemática de la contaminación que producen los plásticos en el ambiente, se reconoce la existencia de diversas medidas alternativas para abordar dicha problemática, más aún, en uno de esos estudios, se indica la necesidad de evaluar si es conveniente una reducción drástica y generalizada en el volumen y frecuencia del uso de envases de plástico, debido a las fricciones y perjuicios sobre las dinámicas del mercado o el ingreso real de los consumidores que ello supondría. Asimismo, los estudios antes indicados ponen énfasis en la reutilización del plástico y la mejora de la infraestructura básica y el manejo de la recolección de residuos sólidos, a fin de procesar correctamente los desperdicios de bolsas de plástico que forman parte del flujo de residuos.
64. Sin embargo, en el dictamen en mayoría de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, no se advierte un análisis de otras alternativas idóneas a las prohibiciones formuladas en la propuesta normativa que no sean gravosas o, al menos, que lo sean en menor grado, pese a que, como ya se indicó, la legislación y estudios internacionales desarrollan o proponen tales alternativas para la protección del medio ambiente.
65. En ese sentido, la ausencia de un análisis de necesidad en el dictamen antes mencionado, no permite conocer con certeza si las medidas prohibitivas propuestas por el legislador son necesarias porque no existe un medio alternativo que, siendo igualmente idóneo, al mismo tiempo resulte más benigno desde la perspectiva de los derechos fundamentales, para alcanzar el objetivo propuesto.
66. Ello, es importante de conocer puesto que los estudios y la evidencia nos señalan, por ejemplo, que la implementación de un adecuado y eficiente manejo de residuos sólidos y la promoción de una cultura de reciclaje en el país, tienen un impacto significativo en la problemática de los productos de plástico en el ambiente, más aún en el Perú en donde se evidencia que de todas las etapas de gestión integral de residuos sólidos, la disposición final es la fase más crítica, pues la infraestructura asociada a esta actividad es insuficiente para la adecuada disposición de dichos residuos generados (municipales o no municipales)⁴⁰.
67. De igual manera, evaluar la existencia de medios alternativos es importante si tenemos en consideración que disposiciones como las propuestas podrían generar costos de adecuación que, finalmente, son trasladados a los consumidores, en tanto los sustitutos

se procesan principalmente en aplicaciones de menor valor que no son reciclables después del uso. La tasa de reciclaje de plásticos en general es incluso más baja que la de los envases de plástico, y ambos están muy por debajo de las tasas mundiales de reciclaje de papel (58%) y hierro y acero (70-90%).

⁴⁰ En el país solo se cuenta con 11 rellenos sanitarios autorizados, de los cuales, cuatro (04) se encuentran concentrados en Lima por ser la principal fuente de generación de RRSS en el país y el resto de los rellenos sanitarios se encuentran distribuidos en Ancash, Cajamarca, Junín y Loreto (Ministerio del Ambiente. Sexto Informe Nacional de Residuos Sólidos de la Gestión del Ámbito Municipal y no Municipal 2013. Diciembre, 2014, p. 57. Enlace web: <http://redrrss.mniam.gob.pe/material/20160328155703.pdf>). Alrededor del 38% de los residuos municipales recolectados en el 2012, son dispuestos adecuadamente en estos rellenos sanitarios Ministerio del Ambiente. Informe Anual de Residuos Sólidos Municipales y no Municipales en el Perú Gestión 2012. P. 91. Enlace web: <http://redrrss.mniam.gob.pe/material/20140423145035.pdf>; mientras que, para el tratamiento y disposición final de los residuos peligrosos, apenas contamos con dos (02) rellenos de seguridad (Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA. “La Fiscalización Ambiental en los Residuos Sólidos”. Enlace web: https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_id=6471).



PERÚ

Ministerio
de la Producción

Dirección de Normatividad

generan alzas importantes en los costos de producción que no son mitigados por las economías de escala⁴¹.

68. Por lo expuesto, se recomienda que, previo a la aprobación de la propuesta legislativa, se realice un análisis de necesidad de la misma, a fin de sustentar porque sólo las prohibiciones formuladas en ellas son medidas idóneas para la protección del derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, y por tanto no existen otras medidas igualmente idóneas y menos gravosas para la libertad de industria de las personas naturales o jurídicas que desarrollan la actividad de fabricación de plásticos.
- **Del análisis de proporcionalidad en sentido estricto y la ausencia de fundamentación sobre la intensidad de la limitación a la libertad de industria y los impactos a la industria nacional**
69. Sin perjuicio de lo señalado en el acápite anterior, referido a que la propuesta normativa no contiene un análisis de necesidad, debemos indicar que tales propuestas tampoco contienen un análisis de proporcionalidad que permita advertir que la limitación o restricción a la libertad de industria es proporcional. Ello, teniendo en cuenta que se trata de una limitación de producir un determinado producto, así como de producir productos con ciertos materiales (prohibición de fabricación de bolsas de un solo uso, así como de recipientes, bolsas o envases y vasos de poliestireno expandido para alimentos y bebidas de consumo).
70. Este análisis también es importante de desarrollar, pues ya se ha indicado que el fin constitucional de restringir la libertad de industria es la protección del derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para la vida. Por tanto, la restricción constituye una limitación a la libertad de elegir y obrar de los propietarios de las empresas que fabrican tales productos.
71. Por ello, el análisis de proporcionalidad en sentido estricto tiene lugar ante el conflicto del derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para la vida, frente a la libertad de industria, de lo cual se desprende una relación según la cual cuanto mayor es la intensidad de la restricción de la libertad de industria, tanto mayor debe de ser el grado de realización u optimización del fin constitucional. Si tal relación se cumple, entonces, la intervención en la libertad de industria habrá superado el examen de la ponderación y no será inconstitucional; por el contrario, en el supuesto de que la intensidad de la afectación en la libertad de industria sea mayor al grado de realización del fin constitucional, entonces, la intervención en dicha libertad no estará justificada y será inconstitucional⁴².
72. Ahora bien, la propuesta normativa constituye una restricción en la fabricación de un determinado producto, así como la fabricación de estos productos con determinados materiales; sin embargo, no se realiza un análisis de la intensidad de esta restricción y los grados de realización de la libertad de industria⁴³. Asimismo, no se desarrolla un análisis

⁴¹ Según H. Varian (1992), "Microeconomic Analysis 3rd Edition", por economías de escala se entiende que el costo de producción variable promedio se reduce a medida que aumenta la cantidad producida.

⁴² STC, recaída en el Expediente N° 007-2006-PI/TC, ff. jj. N° 42-44.

⁴³ De acuerdo a lo indicado por el Tribunal Constitucional, en el análisis de proporcionalidad corresponde examinar cada una de las intensidades y los grados de realización del derecho restringido a efectos de que posteriormente pueda analizarse si se cumple o no esta ley de ponderación. La valoración de las *intensidades* puede ser catalogada como: grave, medio o leve,



de los impactos que tal medida podría ocasionar en la industria nacional de productos de plástico.

73. Sobre este segundo aspecto, es importante tener en consideración que la industria plástica nacional es de gran relevancia. Así, se estima que la producción nacional de artículos de plástico, entre ellos las bolsas, alcanzó las 317 mil de toneladas en 2017. Esta industria presentaría una tendencia positiva en cuanto a su volumen de producción, acumulando 52% de crecimiento durante el periodo 2009-2017, con ligeros retrocesos en los dos últimos años⁴⁴.
74. En el 2016 un total de 1758 empresas conformaban la industria nacional de productos de plástico. 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. Cabe mencionar que, desde el 2012 al 2016 el número de MYPES que desarrollan esta actividad se ha incrementado en 23% pasando de 1033 a 1270 empresas.

Cuadro Nº 1: Empresas que conforman la industria nacional de plástico⁴⁵

Clasificación según tamaño	2012	2016
Grandes	108	113
Mediana	23	26
Pequeña	311	349
Microempresas	1033	1270
Total empresas	1475	1758

Fuente: SUNAT

Elaboración: Dirección de Normatividad

75. Es preciso resaltar que las micro, pequeñas y medianas empresas (en adelante, MIPYME) predominan en la industria nacional de plástico, representando más del 90% del total. En este sentido, mencionan que es necesario tener en consideración las limitaciones y diferencias en los niveles de productividad que este vulnerable sector económico mantiene, las mismas que frenarán la capacidad de adaptación de sus procesos productivos. Así, estas características implican que las MIPYME tienen menor capacidad para adecuar su sistema de producción a lo señalado en las propuestas normativas, debido a los costos de inversión y de capacitación de sus trabajadores, por lo que la normativa tendría efectos negativos principalmente sobre este grupo de empresas.
76. En consecuencia, consideramos que la implementación de medidas como las propuestas deben ser efectuadas mediante un análisis respecto de la posibilidad de cumplimiento de los plazos o etapas que una sustitución progresiva comprende. De igual manera, debe desarrollar, en base a criterios objetivos, el sustento técnico del plazo propuesto en base

escala que es equivalente a la de: elevado, medio o débil. Por esta razón, la escala puede también ser aplicada para valorar los grados de realización del fin constitucional de la restricción (STC, recaída en el Expediente N.º 007-2006-PI/TC, f.]. N° 43).

⁴⁴ Comprende la fabricación de artículos de plástico para el envasado de productos (bolsas, sacos, cajones, cajas, garrafones, botellas, etc., de plástico), y otros productos de plástico (tubos, mangueras, etc.).

⁴⁵ Empresas correspondientes al CIIU Rev. 3 = 2520 (Fabricación de productos de plástico).

al número, categoría y características de empresas afectadas. No obstante, ello no ha sido considerado a lo largo del dictamen emitido por la Comisión proponente.

77. Por otro lado, es de precisar 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 2017⁴⁶.
78. Es importante resaltar que en el Perú existen alrededor de ciento cuarenta (140) empresas dedicadas a la producción de bolsas plásticas, las cuales, de acuerdo a lo manifestado por la Asociación Peruana de la Industria Plástica, habrían invertido aproximadamente US\$ 250 millones en equipos y maquinarias⁴⁷. Esta actividad es importante porque genera el 13% de tributos internos de la industria, además, es destino del 7% del crédito que se dirige a la manufactura y explica el 4% de las exportaciones no tradicionales⁴⁸.
79. En esa línea, las estadísticas nos muestran que en el Perú existe una industria de importante tamaño y en crecimiento de fabricación de productos de plástico (la cual, según estimaciones de dicho órgano representa aproximadamente el 4% del Producto Bruto Interno del sector manufactura) que se vería afectada con la prohibición de su uso; en donde las micro, pequeñas y medianas empresas predominan, representando más del 90% del total de empresas de este rubro. Así, señalan que es necesario además tener en consideración las características que este vulnerable sector económico mantiene, las mismas que limitarán la capacidad de adaptación de sus procesos productivos.
80. En base a todo lo antes mencionado, consideramos necesario la inclusión de un riguroso análisis tanto de la proporcionalidad en sentido estricto de las prohibiciones contempladas en la propuesta normativa, como de los impactos que una medida como la propuesta conllevaría en caso de aprobarse, por lo que se formula observación al extremo de la propuesta legislativa que establece la prohibición de bolsas y otros artículos de plástico no reutilizables, no reciclables y no biodegradables.
- De la falta de concordancia con el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio:
81. El artículo XI.1 del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de la Organización Mundial del Comercio (en adelante, GATT), establece, literalmente, que *"ninguna parte contratante impondrá ni mantendrá -aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas- prohibiciones ni restricciones a la importación de un producto del territorio de otra parte contratante o a la exportación o a la venta para la exportación de un producto destinado al territorio de otra parte contratante, ya sean aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación, o por medio de otras medidas"*.

⁴⁶ Comprende exportaciones de las subpartidas 3923210000 (sacos, bolsitas y cucuruchos de polímeros de etileno) y 3923299000 (demás sacos (bolsas), bolsitas y cucuruchos, 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.

⁴⁷ Según lo mencionado por el señor Eduardo del Campo, director de la Asociación Peruana de la Industria Plástica (Apiplast) en el siguiente link <https://gestion.pe/economia/bolsas-plasticas-supermercados-listos-cambio-233145>

⁴⁸ Señalado por el señor Jesús Salazar, presidente del Comité de Plásticos de la Sociedad Nacional de Industrias (SNI) en el siguiente link <https://gestion.pe/economia/industria-plastica-crecer-5-ano-requiere-apoyo-gobierno-231807>





82. De igual manera, el artículo XX del GATT señala que no estamos ante una medida prohibida siempre que esta que no constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones o una restricción encubierta al comercio internacional y que sean, entre otras, (i) "*necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales*" y (ii) "*relativas a la conservación de los recursos naturales agotables, a condición de que tales medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales*".
83. Para ello, se debe verificar que, además de tratarse de una medida que corresponda con lo establecido en las excepciones antes mencionadas, que la misma cumpla con los requisitos establecidos en el párrafo introducción del artículo XX; es decir, que dicha medida "*no se aplique en forma que constituya una medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en los que prevalezcan las mismas condiciones*", y, tampoco represente "*una restricción encubierta al comercio internacional*"⁴⁹.
84. Para justificar si una medida es "necesaria" para determinados objetivos de política, la jurisprudencia de la Organización Mundial del Comercio (en adelante, OMC), en el marco del artículo XX del GATT, ha desarrollado la "prueba de necesidad". De esta manera, con el objetivo de evaluar si una medida es "necesaria", se debe llevar a cabo un proceso que sopesa y confronta una serie de factores, tanto jurídicos como fácticos, en torno a la medida. Entre estos elementos fácticos, se debe evaluar los siguientes elementos de la medida analizada: su razonabilidad, efectos, proporcionalidad, y/o si existe una alternativa al alcance que sea menos restrictiva al comercio y que cumpla con el objetivo legítimo⁵⁰.
85. De esta manera, se concluye que la propuesta de prohibición a la importación de bolsas plásticas no reutilizables para compras no se encuentra acorde con lo establecido en el artículo XI del GATT, en tanto por regla general no se debe prohibir ni restringir la importación de los productos. Y si bien dicha prohibición tiene como objetivo proteger el medio ambiente, el cual podría entrar en el marco de los objetivos estipulados en el artículo XX del GATT, que establece las excepciones para las normas de dicho acuerdo, se advierte que la propuesta no justifica debidamente la "necesidad" de la prohibición de importaciones bolsas plásticas, en tanto no desarrolla la razonabilidad, proporcionalidad o evaluación de otras alternativas menos restrictivas al comercio.
- IV. **CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN:**
86. Teniendo en consideración el análisis del presente informe, se formula observación al Dictamen recaído en los Proyectos Ley Nº 2248/2017-CR, Nº 2368-2017-CR, Nº 2417/2017-CR, Nº 2696/2017-CR, Nº 2702/2017-CR, Nº 2805/2017-CR, Nº 2882/2017-CR, Nº 2976/2017-CR, Nº 2995/2017-CR y Nº 3022/2017-CR y propone la "Ley que regula el plástico de un solo uso y los recipientes o envases descartables".

⁴⁹ Obtenido de: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/envt_rules_exceptions_s.htm

⁵⁰ Organización Mundial del Comercio. Las "Pruebas de Necesidad en la OMC". 2003. Nota de la Secretaría. Grupo de Trabajo sobre la Reglamentación Nacional. Signatura S/WPDR/W/27.



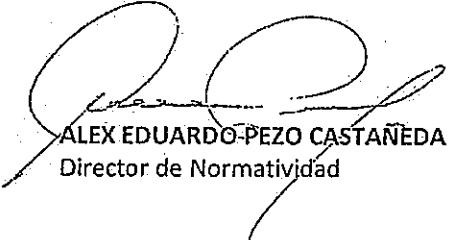
Dirección de Normatividad

87. 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 informamos a usted para su consideración.


María Alejandra De la Flor Samalvides
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.


ALEX EDUARDO PEZO CASTAÑEDA
Director de Normatividad

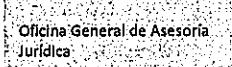




PERÚ

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*

Lima, 20 de Junio del 2018

INFORME N° D000592-2018-PCM-OGAJ



Firmado digitalmente por DELGADO
ARROYO Margarita Milagro FAU
20188999926 hard
Directora De La Oficina General De
Asesoría Jurídica
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20.06.2018 18:43:41 -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° 2696/2017-CR *"Ley que incentiva el uso de bolsas y recipientes no contaminantes y de material biodegradable, que permita mitigar el impacto ambiental y proteger la salud pública de la población"*

Referencia : PROVEIDO N° D001399-2018-PCM-OGAJ (20JUN2018)
PROVEIDO N° D002500-2018-PCM-SC (05JUN2018)
PROVEIDO N° D002424-2018-PCM-SC (04JUN2018)
Carta N° 465-2018/PRE-INDECOPI (N° 2018-0015775)
Carta N° 465-2018/PRE-INDECOPI (N° 2018-0014053)
Oficio P.O. N° 243-2017-2018/CPAAAE-CR

Fecha : Lima, 20 de junio 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° 2696/2017-CR *"Ley que incentiva el uso de bolsas y recipientes no contaminantes y de material biodegradable, que permita mitigar el impacto ambiental y proteger la salud pública de la población"*.

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.-

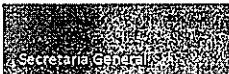
- 2.1. De conformidad con lo dispuesto en el literal g) del artículo 23 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por el Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, y modificatoria,



EL PERÚ PRIMERO



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

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

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"*.

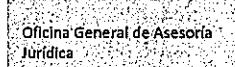
- 2.2. Mediante el Oficio P.O. N° 243-2017-2018/CPAAAAE-CR, la Presidencia de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República solicitó al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2696/2017-CR *"Ley que incentiva el uso de bolsas y recipientes no contaminantes y de material biodegradable, que permita mitigar el impacto ambiental y proteger la salud pública de la población"*.
- 2.3. El Proyecto de Ley N° 2696/2017-CR es una iniciativa legislativa presentada por la Congresista de la República, señora María Elena Foronda Farro, en ejercicio del 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° 2696/2017-CR está compuesto de tres (03) artículos y dos (02) disposiciones complementarias, a través de los cuales se propone lo siguiente:
- *"Artículo 1.- Objeto de la Ley*
La Ley tienen como objetivo incentivar el uso de bolsas y recipientes no contaminantes, de material biodegradable que sean reusables, en todo tipo de comercio e industria, de instituciones privadas y entidades públicas, como un mecanismo alternativo para mitigar el impacto ambiental y proteger la salud pública de la población.
 - *"Artículo 2.- Ente rector*
El Ministerio del Ambiente, en coordinación con los ministerios de Producción, Educación y de Salud, establece los procedimientos legales y técnicos que permitan los procesos de incentivos de certificación ambiental, tributario y de reconocimiento público, entre otros, que promuevan el uso de bolsas y recipientes no contaminantes, por parte de las entidades públicas de los tres niveles de gobierno e instituciones privadas, los mismos que serán considerados como parte de su política de responsabilidad ambiental, social y cultural".
 - *"Artículo 3.- Política pública, plan de estímulos y programas de difusión para el uso de bolsas y recipientes no contaminantes y de material biodegradable. Encargase al Ministerio del Ambiente, la conformación de una Comisión Multisectorial integrada por los ministerios de Producción, Educación y Salud, con la finalidad de elaborar y proponer, en el marco de sus competencias y, en el plazo de ciento veinte días (120) contados desde la vigencia de la presente Ley, el establecimiento de una política pública para incentivar el uso de bolsas y recipientes no contaminantes, de material biodegradable, que*

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".



PERÚ

Presidencia
del Consejo de MinistrosSecretaría General
Oficina de Asesores

4

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

sean reusables en todo tipo de comercio e industria de instituciones privadas y entidades públicas.

Dicha política pública, debe considerar un plan de estímulos señalados en el párrafo precedente; programas educativos, acciones de difusión, así como, la estrategia para su correspondiente ejecución".

• **"DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA**

ÚNICA.

El Ministerio del Ambiente, convocará a los sectores competentes, para que en un plazo de noventa (90) días, a partir de la vigencia de la Ley, elabore el Reglamento de la presente norma.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA -

ÚNICA.

Derógrase o modifíquense las normas que se opongan a la presente ley".

- 2.5. De acuerdo a lo señalado, la propuesta legislativa tiene por objeto incentivar el uso de bolsas y recipientes no contaminantes y de material biodegradable, en todo tipo de comercio e industria, así como en Instituciones públicas y privadas, como un mecanismo alternativo para mitigar el impacto ambiental y proteger la salud pública de la población peruana.
- 2.6. Igualmente, el Proyecto de Ley establece que el Ministerio del Ambiente, en coordinación con el Ministerio de Producción, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud, deberá establecer los procedimientos legales y técnicos que permitan los procesos de incentivos de certificación ambiental, incentivos tributarios, y de reconocimiento público.
- 2.7. Aunado a ello, la propuesta normativa señala que el Ministerio del Ambiente deberá conformar una Comisión Multisectorial integrada por el Ministerio de Producción, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud, con el objeto de establecer políticas públicas orientadas a promover el uso de bolsas y recipientes no contaminantes.
- 2.8. Se señala en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, que *"[el] plástico (producto derivado del gas y del petróleo) es uno de los materiales más usados en el mundo, siendo las bolsas de ese material las más populares en centros de abastos, las mismas que tienen una vida útil de una hora en promedio, luego son depositadas en depósitos de basura, o arrojadas directamente a descampados y fuentes de agua dulce o marina, las cuales tardan al menos entre 100 y 400 años para degradarse. Durante ese tiempo, las bolsas que llegan a las cuencas acuíferas, lagos, ríos y océanos, están matando lentamente los ecosistemas y su flora y la fauna que habita en ellos".*
- 2.9. Asimismo, entre otros aspectos, se agrega en la Exposición de Motivos que *"[el] mayor problema, no está en las masas flotantes de plásticos, sino en lo que se descompone y acaba en el fondo, donde habita o transita la mayor cantidad de la flora y fauna acuática".*

EL PERÚ PRIMERO



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

2.10. Se indica además en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley que "[...]a aplicación de una ley que tiene como objetivo incentivar el uso de bolsas y recipientes no contaminantes, de material biodegradable que sean reusables, en todo tipo de comercio e industria de instituciones privadas y entidades públicas, como un mecanismo para mitigar el impacto ambiental y proteger la salud pública de la población, no implica mayores gastos al erario nacional, dado que la aplicación de dicha norma, será dentro de las competencias y funciones que tiene cada sector del estado señalados en ésta norma" (Sic).

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

- 2.11. 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.
- 2.12. 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 "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 irrationales 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".



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría
Jurídica

3

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

- 2.13. En dicho sentido, mediante el Informe N° 077-2018-DPC-INDECOPI, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) ha emitido opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2696/2017-CR señalando que:

"II. Análisis

(...)

14. (...) 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, expenda 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 3, 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 incentivar el uso de bolsas y recipientes no contaminantes y de material biodegradable, 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".

- 2.14. En atención a lo señalado, en el Informe N° 077-2018-DPC-INDECOPI, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de 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 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*



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General
de la Presidencia

Oficina General de Asesoría
Jurídica

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

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 si ostentan competencias vinculadas al uso de bolsas plásticas, analizar la propuesta normativa.*

Opinión del Ministerio del Ambiente:

- 2.15. Debido a que el Proyecto de Ley N° 2696/2017-CR propone incentivar el uso de bolsas y recipientes no contaminantes y de material biodegradable, en todo tipo de comercio e industria, así como en Instituciones públicas y privadas, como un mecanismo alternativo para mitigar el impacto ambiental y proteger la salud pública de la población peruana; resulta necesaria la opinión del Ministerio del Ambiente.
- 2.16. 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".

- 2.17. En ese marco, mediante el Informe N° 332-2018-MINAM/SG/OGAJ el Ministerio del Ambiente emite opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2696/2017-CR señalando que:

"V. CONCLUSIONES

Conforme a lo señalado en el análisis del presente informe, se observa el Proyecto de Ley 2696/2017- CR, Ley que incentiva el uso de bolsas y recipientes no contaminantes y de material biodegradable, que permite mitigar el impacto ambiental y proteger la salud pública de la población, por lo siguiente:

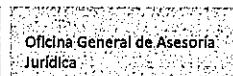
- El objeto de la norma propuesta está centrado en la etapa de consumo; sin considerar que el Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos establece como principio a la economía circular, en el entendido que se deben adoptar medidas de*



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría
Jurídica

2

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

minimización de residuos sólidos en todo el ciclo de vida de los bienes y servicios, con base en un enfoque de ciclo de vida.

- *El Proyecto de Ley no considera que actualmente nuestro país no cuenta con una norma jurídica que establezca parámetros sobre la identificación, categorización y composición de bolsas plásticas como biodegradables o no biodegradables, de modo tal que podrían continuar comercializándose en el mercado bolsas y recipientes que no son biodegradables.*
- *No corresponde establecer el incentivo de certificación ambiental, toda vez que ésta se otorga a políticas, planes, programas y proyectos de inversión que generen impactos ambientales negativos significativos, en concordancia con la Ley del SEIA y su Reglamento.*
- *No corresponde establecer una política específica que regule únicamente el uso de un bien, en tanto se cuenta con la Política Nacional del Ambiente, aprobada por Decreto Supremo N° 012-2009- MINAM". (Énfasis agregado)*

2.18. Sin perjuicio de lo señalado, se considera necesaria la opinión del Ministerio de la Producción debido a que 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; el Ministerio de la Producción es competente en los ámbitos industria y ordenamiento de productor fiscalizados:

"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 sistemática 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.

3.3 Es competente de manera compartida con los gobiernos regionales y gobiernos locales, en materia de pesquería artesanal, acuicultura de micro y pequeña empresa, acuicultura de recursos limitados; promoción de la industria y comercio interno en el ámbito de su jurisdicción, micro y pequeña empresa y cooperativas".

2.19. Aunado a ello, se debe de considerar que de aprobarse la ley el material que reemplace al plástico en las bolsas a utilizarse, deberá ser regulado a efectos de cumplir con los objetivos trazados por la propuesta legislativa, es decir, mitigar el impacto negativo en el medio ambiente.

2.20. En dicho sentido, resulta necesaria la opinión del Instituto Nacional de Calidad (INACAL), ente rector y máxima autoridad técnica normativa del Sistema Nacional de la Calidad, con competencias en materia de normalización.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General
del Consejo de Ministros

Oficina General de Asesoría
Jurídica

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

- 2.21. En efecto, de acuerdo al artículo 9³ de la Ley N° 30224 – Ley que crea el Sistema Nacional para la Calidad y el Instituto Nacional de Calidad, el Instituto Nacional de Calidad (INACAL) es un Organismo Público Técnico Especializado adscrito al Ministerio de la Producción, y es el ente rector y máxima autoridad técnico-nORMATIVA del Sistema Nacional para la Calidad.
- 2.22. En atención a ello, en el artículo 11⁴ de la Ley N° 30224 – Ley que crea el Sistema Nacional para la Calidad y el Instituto Nacional de Calidad, se dispone que el Instituto Nacional de Calidad (INACAL) tiene entre sus funciones administrar y gestionar la normalización.

III. Conclusiones y sugerencia.-

- 3.1. Por lo expuesto, la materia del Proyecto de Ley N° 2696/2017-CR "Ley que incentiva el uso de bolsas y recipientes no contaminantes y de material biodegradable, que permita mitigar el impacto ambiental y proteger la salud pública de la población" involucra competencia del Ministerio del Ambiente y del Ministerio de la Producción a través del Instituto Nacional de Calidad (INACAL).
- 3.2. Mediante el Informe N° 077-2018-DPC-INDECOPI, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) señala que debido a que la iniciativa legislativa no está vinculada a una relación de consumo que involucre a proveedores y consumidores; no es competente para emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2696/2017-CR.

³ "Artículo 9. Naturaleza del INACAL

El Instituto Nacional de Calidad (INACAL) es un Organismo Público Técnico Especializado adscrito al Ministerio de la Producción, con personalidad jurídica de derecho público, con competencia a nivel nacional y autonomía administrativa, funcional, técnica, económica y financiera. Constituye Pliego Presupuestal. El INACAL es el ente rector y máxima autoridad técnico-nORMATIVA del SNC, responsable de su funcionamiento en el marco de lo establecido en la presente Ley".

⁴ "Artículo 11. Funciones del INACAL

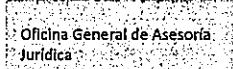
Son funciones del INACAL las siguientes:

- a) Conducir el Sistema Nacional para la Calidad, acorde con los principios y disposiciones previstos en la presente Ley.
- b) Elaborar la propuesta de la Política Nacional para la Calidad y sustentarla al CONACAL.
- c) Gestionar, promover y monitorear la implementación de la Política Nacional para la Calidad.
- d) Normar y regular las materias de normalización, acreditación y metrología, siguiendo los estándares y códigos internacionales reconocidos mundialmente por convenios y tratados de los que el Perú es parte.
- e) Administrar y gestionar la normalización, metrología y acreditación, pudiendo delegar tareas específicas en los integrantes del SNC.
- f) Administrar el servicio nacional de información de normas técnicas y procedimientos de evaluación de la conformidad en el marco voluntario, de conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la Organización Mundial del Comercio.
- g) Coordinar con los diferentes actores públicos, privados, académicos y de la sociedad civil la atención de las necesidades relacionadas a la calidad.
- h) Articular las acciones y esfuerzos de los sectores, así como de los diferentes niveles de gobierno en materia de normalización, evaluación de la conformidad, acreditación y metrología.
- i) Promover una cultura de la calidad, contribuyendo a que instituciones públicas y privadas utilicen la infraestructura de la calidad, incluyendo el fomento de prácticas y principios de gestión de la calidad y uso de instrumentos y mecanismos de la calidad.
- j) Ejercer la representación internacional y participar activamente en las actividades de normalización, metrología y acreditación, pudiendo suscribir acuerdos, en el marco de la normativa vigente.
- k) Otras que se establezcan por ley".



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros



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

- 3.3. Con el Informe N° 332-2018-MINAM/SG/OGAJ el Ministerio del Ambiente concluye que el Proyecto de Ley N° 2696/2017-CR **no es viable**.
- 3.4. Se sugiere trasladar el pedido de opinión que realiza la Presidencia de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, al Ministerio de la Producción para su oportuna atención. Para dicho fin, se sugiere remitir el presente informe a dicho Sector para su consideración.
- 3.5. En ese orden, se sugiere que la opinión pertinente que emitan el Ministerio de la Producción sobre el Proyecto de Ley N° 2696/2017-CR; la remita directamente al Congreso de la República.
- 3.6. Se sugiere trasladar el presente informe, junto con el Informe N° 332-2018-MINAM/SG/OGAJ elaborado por el Ministerio del Ambiente; 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

EL PERÚ PRIMERO

