



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

Indecopi
PRESIDENCIA

13 NOV 2018

RELIBIDO
Por: Hora: 14:18 PM**INFORME N° 0145-2018/DPC-INDECOPI**

A : **Ivo Gagliuffi Piercechi**
Presidente del Consejo Directivo

DE : **Wendy Ledesma Orbegozo**
Directora
Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor

ASUNTO : Proyecto de Ley N° 2805/2017-CR, "Ley que propone el uso responsable y reducción progresiva del uso de bolsas plásticas".

REFERENCIA : Oficio N° 1131-2017-2018-CODECO/CR

FECHA : Lima, 13 de noviembre de 2018

I. ANTECEDENTES

1. Mediante el Oficio de la referencia el señor Miguel Antonio Castro Grandez, presidente de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos del Congreso de la República, solicitó a la Presidencia del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – Indecopi, emitir opinión sobre el Proyecto de Ley 2805/2017-CR, "*Ley que propone el uso responsable y reducción progresiva del uso de bolsas plásticas*". (en adelante, el Proyecto de Ley).
2. En ese sentido, la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi solicitó a la Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor, emitir un informe técnico al respecto.

II. ANÁLISIS**a) Sobre las políticas públicas establecidas en el Código:**

3. El Código de Protección y Defensa del Consumidor (en adelante, el Código), establece en el artículo VI de su título preliminar, las políticas públicas en materia de protección al consumidor.
4. La importancia de la incorporación de las políticas públicas en el Código radica en el hecho de que las mismas tienen por objeto que los consumidores tengan acceso a un mercado que funcione de forma adecuada, en donde puedan negociar con los proveedores de forma equitativa el intercambio de bienes y servicios¹.
5. Dentro de las políticas públicas establecidas por el legislador en materia de protección al consumidor, se encuentra la promoción del consumo libre y sostenible de productos y servicios, mediante el incentivo de la utilización de las mejores prácticas de

¹ Exposición de motivos del Proyecto de Ley del Código de Protección y Defensa del Consumidor.

comercialización y la adecuación de la normativa que fortalezca su diseño, producción y distribución, con sujeción a la normativa ambiental².

6. Como se advierte, el legislador ha elevado al nivel de políticas públicas la promoción del consumo sostenible de productos y servicios, de modo tal que el mismo no impacte negativamente en el medio ambiente y el desarrollo de las personas en general. Para lo cual ha establecido también la obligación de incentivar mejores y adecuadas prácticas de comercialización entre los consumidores de nuestro país.
7. Sin embargo, el Código también señala que la implementación de esta disposición, la promoción del consumo sostenible, se encuentra sujeta a la normativa ambiental vigente, la misma que es establecida por el ente rector en dicha materia, el Ministerio del Ambiente.
8. En ese sentido, aun cuando todas las instituciones del Estado, en cumplimiento de las políticas públicas que rigen nuestro sistema, estén obligadas a promover el consumo sostenible dentro del marco de sus competencias, dicha obligación debe sujetarse a las normas que rigen el sector ambiental.
9. En ese sentido, corresponde al Ministerio del Ambiente como ente rector delimitar las acciones que comprendan dicha promoción, así como establecer el marco normativo que resulte aplicable para tal fin.

b) Sobre las competencias del Ministerio del Ambiente y de la Producción:

10. El Ministerio del Ambiente es el organismo 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.
11. Al respecto, el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente, establece en su artículo 3 que el objeto de dicha institución es la conservación del ambiente, de modo tal que se propicie y asegure el uso sostenible, responsable, racional y ético de los recursos naturales y del medio que los sustenta, y así asegurar a las presentes y futuras generaciones el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida³.



² Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor

Artículo VI. - Políticas públicas

(...)

9.- El Estado promueve el consumo libre y sostenible de productos y servicios, mediante el incentivo de la utilización de las mejores prácticas de comercialización y la adecuación de la normativa que favorezca su diseño, producción y distribución, con sujeción a la normativa ambiental.

³ Decreto legislativo N° 1047.- Decreto legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.

Artículo 3.- Objeto y objetivos específicos del Ministerio del Ambiente

3.1 El objeto del Ministerio del Ambiente es la conservación del ambiente, de modo tal que se propicie y asegure el uso sostenible, responsable, racional y ético de los recursos naturales y del medio que los sustenta, que permita contribuir al desarrollo integral social, económico y cultural de la persona humana, en permanente armonía con su entorno, y así asegurar a las presentes y futuras generaciones el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida.

12. Por su parte, el Ministerio de la Producción tiene como finalidad diseñar, establecer, ejecutar y supervisar, en armonía con la política general y los planes de gobierno, las políticas nacionales y sectoriales aplicables a los sectores de pesquería y de MYPE e industria, asumiendo rectoría respecto de ellas.
13. El Decreto Legislativo N° 1047, que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, establece en su artículo 6.1 las funciones específicas de este sector, dentro de las cuales se encuentra la de dictar normas y políticas nacionales sobre la promoción de la industria y comercio exterior, en armonía con la protección del medio ambiente y la conservación de la biodiversidad, de conformidad con lo establecido por el ente rector en materia ambiental⁴.
14. En ese sentido, atendiendo a que las disposiciones del Proyecto de Ley buscan establecer los parámetros de sustitución progresiva en el uso del plástico en el comercio, transporte y entrega al consumidor, consideramos pertinente contar además con la opinión técnica del Ministerio del Ambiente y el Ministerio de la Producción.
15. El Ministerio del Ambiente, en tanto el objeto del Proyecto de Ley es impactar positivamente en el cuidado del medio ambiente; y, el Ministerio de la Producción, en tanto las medidas propuestas por el Proyecto de Ley, sin duda tendrán efectos plausibles en los procesos productivos de algunos sectores de la industria nacional e internacional.
16. En ese sentido, y de acuerdo con las competencias asignadas por nuestro marco jurídico vigente, es pertinente conocer la opinión técnica especializada del Ministerio del Ambiente y el Ministerio de la Producción, en relación con la pertinencia de aprobar la propuesta normativa, atendiendo que sus disposiciones generan un impacto importante en el medio ambiente y la industria de nuestro país.
17. Sin perjuicio de lo indicado en apartado anterior, a través de este informe analizaremos la propuesta legislativa considerando nuestras competencias, evidenciando algunos aspectos que deben tomarse en cuenta antes de aprobar el Proyecto de Ley.

c) Sobre el Objeto del Proyecto de Ley:

18. La propuesta normativa establece el objeto de la Ley en su artículo 1, tal como se advierte de la siguiente cita:

"Artículo 1.- Objeto de la Ley

El presente dispositivo legislativo tiene por objeto establecer medidas para el uso responsable y la reducción progresiva del consumo bolsas plásticas para disminuir los impactos negativos que produce dicho uso sobre el medio ambiente y asimismo el uso de poliestireno expandido (Tecnopor) en envases para alimentos".

(subrayado agregado)

⁴ Decreto legislativo N° 1047.- Decreto legislativo que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción.

Artículo 6.- Funciones específicas de competencias compartidas:

En el marco de sus competencias el Ministerio de la Producción cumple las siguientes funciones específicas:
6.1 Dictar normas y políticas nacionales sobre la pesquería artesanal, la acuicultura de menor escala y subsistencia, así como promoción de la industria y comercio interno, en armonía con la protección del medio ambiente y la conservación de la biodiversidad, de conformidad con lo establecido por el ente rector en materia ambiental.



19. Así, de la redacción del artículo citado anteriormente, se advierte que la propuesta legislativa tiene por objeto establecer medidas para el uso responsable y la reducción progresiva del consumo de bolsas plásticas. Sin embargo, del artículo 2 al artículo 5 del Proyecto de Ley no se establecen cuáles serían esas medidas.
20. Por el contrario, el artículo 3 y el artículo 4 del Proyecto de Ley encargan a diversas instituciones la elaboración de dos planes, el "*Plan de reducción progresiva de bolsas plásticas*" y el "*Plan de reducción progresiva del uso de poliestireno en envases alimenticios*", señalando únicamente que estos documentos deberán contener los criterios mínimos y los plazos para la aplicación de la presente norma, incentivos, procedimientos de sanción, entre otros alcances.
21. Con respecto al primero de ellos, la propuesta legislativa establece que el Ministerio del Ambiente en coordinación con el Indecopi, gobiernos regionales y gobiernos locales elaborarán un "*Plan de reducción progresivo para el uso de bolsas de plástico*" en los puntos de venta de bienes y productos.
22. Mientras que, con relación al segundo, el Proyecto de Ley establece que el Ministerio de Salud, en coordinación con los gobiernos regionales y locales, elaborarán un "*Plan de reducción progresivo del uso de poliestireno en envases alimenticios*" y promoverán campañas informativas respecto del perjuicio en la salud del uso de envases de poliestireno para calentar alimentos.
23. A diferencia de lo indicado por el Proyecto de ley, consideramos que las medidas que el Estado adopte para restringir el uso de bolsas plásticas deben estar contenidas en una norma con rango de Ley, y no establecerse en instrumentos de gestión como los *Planes* antes referidos. Así, incluir medidas restrictivas, plazos de adecuación, procedimientos de sanción en un documento que no tiene carácter normativo no solamente resulta incorrecto, sino que evita un adecuado análisis de las medidas a implementarse.

d) Sobre las políticas de Estado y los Planes de Reducción:

24. Como se mencionó anteriormente, las políticas públicas definen lineamientos generales que orientan el accionar del Estado en el largo plazo a fin de lograr el bienestar de los ciudadanos y el desarrollo sostenible del país⁵. Por ello, las disposiciones normativas a aprobarse en nuestro país deben basarse en las políticas públicas nacionales previamente establecidas de acuerdo al sector.
25. Así, en el caso del sector ambiental, la Política Nacional del Ambiente contempla como uno de los objetivos de su Eje 2, Gestión Integral de Calidad Ambiental, lograr el control eficaz de las fuentes de contaminación estableciendo instrumentos y mecanismos para la vigilancia, supervisión, evaluación y fiscalización ambiental⁶.

⁵ Decreto Supremo N° 029-2018-PCM que aprueba el Reglamento que Regula las Políticas Nacionales Artículo 6.- Políticas de Estado

6.1 Las políticas de Estado definen lineamientos generales que orientan el accionar del Estado en el largo plazo a fin de lograr el bienestar de los ciudadanos y el desarrollo sostenible del país. Son el resultado de un consenso alcanzado en el Foro del Acuerdo Nacional.

6.2 Están contenidas en el Acuerdo Nacional y se concretan en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.

6.3 La Presidencia del Consejo de Ministros a través del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN facilita el seguimiento a las políticas de Estado.

⁶ Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM de 23 de mayo de 2009.



26. Por ello, cuando el legislador propone normas ambientales, su propuesta, además de respetar los lineamientos de la Política Nacional del Ambiente, debe establecer medidas concretas que permitan el desarrollo de los objetivos planteados en este documento. Es decir, establecer disposiciones que materialicen medidas específicas para la consecución de un objetivo nacional.
27. En ese sentido, no es correcto que el Proyecto de Ley únicamente cree grupos para la elaboración de planes estratégicos, sin definir en sus disposiciones cuales son las medidas que, de forma concreta y específica, contribuirían con el control eficaz de la contaminación por el uso de bolsas plásticas.
28. Por otro lado, a diferencia de una política nacional y las disposiciones normativas que la desarrollan, los planes estratégicos únicamente son instrumentos de gestión o quehacer institucional que contienen actividades orientadas a alcanzar el objetivo o meta institucional planteado previamente, pero no tiene carácter normativo⁷.
29. En ese sentido, tampoco resulta adecuado que aspectos tan importantes como los criterios mínimos, plazos de aplicación, mecanismos de fomento, sanciones u otras disposiciones directamente relacionadas con el objeto de la Ley, sean establecidos en un plan estratégico, cuando aún no se ha determinado su obligatoriedad en una norma con rango de Ley.

e) Sobre las compras con el Estado:

30. El artículo 5 del Proyecto de Ley establece que, los diferentes niveles de gobierno promoverán que las compras estatales establezcan como criterio técnico especificaciones totales o parciales sobre la inclusión de tipos de plásticos, de acuerdo a los estándares que establezca el Ministerio del Ambiente.
31. Al respecto, la Política Nacional del Ambiente contempla como uno de los objetivos de su Eje 3, Gobernanza Ambiental, posicionar el tema ambiental en las decisiones de Estado articulando las capacidades nacionales, creando sinergias y promoviendo una activa participación ciudadana.
32. Por su parte, la Ley de Contrataciones del Estado incorpora el Principio de Sostenibilidad Ambiental aplicable al proceso de contratación pública, según el cual, en el desarrollo de la contratación pública se deben considerar criterios y prácticas que permitan contribuir tanto a la protección medioambiental como social y al desarrollo humano⁸.

⁷ Una disposición normativa es una prescripción adoptada por una institución con autoridad para establecer un tipo de normas. Esto es, una disposición con un significado jurídico que expresa una norma jurídica. Las disposiciones normativas tienen rango de ley o carácter reglamentario. Una ley y un reglamento son tipos de disposiciones normativas.

⁸ Decreto Legislativo N° 1341, que modifica la Ley N° 30225, Ley de Contrataciones del Estado
"Artículo 2.- Principios que rigen las contrataciones.

Las contrataciones del Estado se desarrollan con fundamento en los siguientes principios, sin perjuicio de la aplicación de otros principios generales del derecho público que resulten aplicables al proceso de contratación. Los principios sirven de criterio de interpretación para la aplicación de la presente Ley y su reglamento, de Integración para solucionar sus vacíos y como parámetros para la actuación de quienes intervengan en dichas contrataciones: (...)

h) Sostenibilidad ambiental y social. En el diseño y desarrollo de la contratación pública se consideran criterios y prácticas que permitan contribuir tanto a la protección medioambiental como social y al desarrollo humano. (...)"




33. Del mismo modo, la Ley General del Ambiente señala que las normas, disposiciones y resoluciones sobre adquisiciones y contrataciones públicas deben considerar criterios que promuevan el consumo racional y sostenible en la definición de los puntajes de los procesos de selección de proveedores del Estado⁹.
34. En ese sentido, consideramos que la medida propuesta por el Proyecto de Ley en este extremo, no solamente se enmarca en la Política Nacional del Ambiente y las normas sectoriales, sino también las disposiciones normativas sobre contrataciones con el Estado, con lo cual su implementación resultaría factible.

III. CONCLUSIONES

- i. El Código establece como política pública la obligación del Estado Peruano de promover el consumo libre y sostenible de productos y servicios; sin embargo, dicha obligación deberá cumplirse con sujeción a la normativa ambiental vigente. En ese sentido, corresponde al Ministerio del Ambiente, en su condición de ente rector, pronunciarse sobre la pertinencia de aprobar la iniciativa legislativa, así como establecer el marco normativo que sea necesario para su aplicación.
- ii. Si bien estamos de acuerdo con establecer medidas para el uso responsable y la reducción progresiva del consumo de bolsas plásticas, consideramos que el Proyecto de Ley debería indicar de forma concreta cuáles son esas medidas y no delegar esta determinación en instrumentos de gestión como un Plan estratégico que, además, no tiene carácter normativo.
- iii. Consideramos que la promoción de compras estatales con criterios específicos para la adquisición de plásticos, de acuerdo a las medidas propuestas por el Ministerio del Ambiente, se enmarca en la Política Nacional del Ambiente y las normas sobre contrataciones con el Estado, con lo cual su implementación resultaría factible.

Atentamente,



Wendy Ledésma Orbegozo
Directora
Dirección de la Autoridad Nacional
de Protección del Consumidor

⁹ **Ley N° 28611.- Ley General del Ambiente**
Artículo 82.- Del consumo responsable
82.1 El Estado, a través de acciones educativas de difusión y asesoría, promueve el consumo racional y sostenible, de forma tal que se incentive el aprovechamiento de recursos naturales, la producción de bienes, la prestación de servicios y el ejercicio del comercio en condiciones ambientales adecuadas.
82.2 Las normas, disposiciones y resoluciones sobre adquisiciones y contrataciones públicas consideran lo señalado en el párrafo anterior, en la definición de los puntajes de los procesos de selección de proveedores del Estado.