

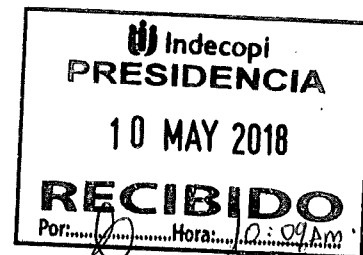


PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPI

**INFORME N° 074-2018/DPC-INDECOPI**



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

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

**Jorge Carlos Trelles Cassinelli**  
Gerente  
Gerencia de Estudios Económicos

ASUNTO : Proyecto de Ley N° 2248/2017-CR, "Ley de reducción progresiva de bolsas plásticas para la protección del ambiente"

REFERENCIA : Oficio N° 0243-2017-2018-CPAAAAE-CR

FECHA : 09 de mayo de 2018

**I. ANTECEDENTES**

1. Mediante el Oficio de la referencia, el señor Congresista Marco Antonio Arana Zegarra, Presidente de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afro-peruanos, 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 N° 2248/2017-CR, "Ley de reducción progresiva de bolsas plásticas para la protección del ambiente" (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 y a la Gerencia de Estudios Económicos, emitir un informe técnico al respecto.

**II. ANÁLISIS**

**II.1 Análisis jurídico:**

**a) Sobre el Proyecto de Ley y su exposición de motivos:**

3. De la revisión de la propuesta normativa se advierte que esta tiene por objeto la reducción progresiva del uso de bolsas plásticas en los próximos cinco años, con la finalidad de disminuir y proteger la calidad del ambiente, así como mejorar las condiciones de salud de la población actual y de las futuras generaciones. La finalidad antes indicada se alcanzaría progresivamente; así, al tercer año de aprobado el Proyecto de Ley, quedará prohibido en todo el territorio nacional el uso y entrega de bolsas plásticas no biodegradables en supermercados, autoservicios, almacenes y comercios en general.
4. El Proyecto de Ley refiere además que, es responsabilidad del Ministerio del Ambiente, en coordinación con el Ministerio de Educación y el Ministerio de la Producción, sensibilizar a la población para que reduzca el consumo de bolsas plásticas; mientras que los gobiernos regionales y municipalidades provinciales estarán a cargo de la implementación de disposiciones normativas que prohíban su uso, en el ámbito de su competencia.



5. Finalmente, la propuesta normativa declara de interés nacional la promoción del uso de bolsas a base de tejidos vegetales o animales, así como la promoción y producción de bolsas de biopolímeros, elaborados a base de almidón papa o almidón yuca.

**b) Sobre las políticas públicas establecidas en el Código:**

6. Al respecto, 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.
7. Según la exposición de motivos del Proyecto de Ley del Código, la importancia de la incorporación de las políticas públicas, 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 servicios<sup>1</sup>.
8. 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 comercialización y la adecuación de la normativa que fortalezca su diseño, producción y distribución, con sujeción a la normativa ambiental<sup>2</sup>.
9. 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.
10. Sin embargo, el Código también señala que la implementación de esta disposición normativa, esto es, 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.
11. 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. Por ello, el Ministerio del Ambiente, es quien deberá delimitar las acciones que comprendan dicha promoción y establecer el marco normativo que resulte aplicable para tal fin.

**c) Sobre las competencias del Indecopi:**

12. La Constitución establece que el régimen económico de nuestro país es el de Economía Social de Mercado, precisando que, en base a este régimen, la iniciativa privada es libre, correspondiendo al Estado facilitar y vigilar la libre competencia.

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

<sup>2</sup> 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.

13. En ese marco, y atendiendo a que los procesos competitivos entre privados pueden repercutir negativamente en los destinatarios finales de los bienes o servicios que aquellos brindan en el mercado, la Constitución prevé la defensa del interés de los consumidores y usuarios por parte del Estado, garantizando el derecho a la información sobre dichos bienes y servicios y velando de manera particular por su salud y seguridad.
14. Sobre la base de lo indicado, la protección del consumidor se estructura como un elemento de nuestro sistema económico que permite proteger al sujeto vulnerable en una relación de consumo frente a aquellas situaciones en las que, a causa de las condiciones normales de competencia, pueda resultar afectado.
15. En ese sentido, el Código establece que los alcances de las normas de protección al consumidor resultan aplicables a aquellos consumidores que se encuentren directa o indirectamente expuesto a una relación de consumo. Una relación de consumo es aquella en la que una persona natural o jurídica adquiere, utiliza o disfruta como destinatario final un bien o producto (consumidor) de otra persona natural o jurídica que de manera habitual lo fabrique, elabore, manipule, acondicione, mezcle, envase, almacene, prepare, expendo o suministre (proveedor), a cambio de una contraprestación económica.
16. Al respecto, según lo establecido en el Código, el Indecopi -en su calidad de Autoridad Nacional de Protección al Consumidor- resulta competente para emitir opinión técnica sobre los programas y proyectos en materia de protección del consumidor que se sometan a su consideración.
17. Así, en aplicación del Principio de Legalidad que rige el derecho administrativo<sup>3</sup>, 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 reducir el uso de bolsas plásticas en los próximos cinco años, con la finalidad de proteger la calidad del ambiente y contribuir con mejores condiciones de salud para la población actual y las futuras generaciones, sin que dicha propuesta involucre el marco jurídico aplicable a la protección de los derechos de los consumidores, consideramos que son otras instituciones y no el Indecopi las que deberán analizar la pertinencia de acoger o no la propuesta normativa objeto de análisis.

**d) Sobre las entidades competentes para emitir opinión técnica:**

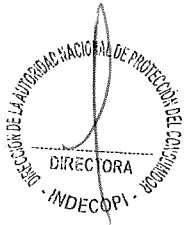
19. Como se mencionó en párrafos anteriores, el Ministerio del Ambiente es el organismo rector del sector ambiental, que desarrolla, dirige, supervisa y ejecuta la política nacional del ambiente. Asimismo, cumple la función de promover la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas.

<sup>3</sup> Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

**Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo**

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

**1.1. Principio de legalidad.** - Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.



20. 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 vida<sup>4</sup>.
21. 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.
22. Así, 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 ambiental<sup>5</sup>.
23. En ese sentido, atendiendo a que las disposiciones del Proyecto de Ley buscan reducir progresivamente el uso de las bolsas plásticas, reemplazando este material por otro menos contaminante, consideramos pertinente contar con la opinión técnica del Ministerio del Ambiente y del Ministerio de la Producción. 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 la medida adoptada para conseguirlo sin duda tendrá efectos plausibles en los procesos productivos de algunos sectores de la industria de nuestro país.
24. Finalmente, cabe precisar que, de aprobarse la propuesta normativa, el material que reemplace el plástico en las bolsas a utilizarse, deberá ser regulado a efectos de cumplir con los objetivos trazados por la propuesta legislativa, esto es, mitigar el impacto negativo en el medio ambiente. En ese sentido, también deberá requerirse la opinión del Instituto Nacional de la Calidad - Inacal, ente rector y máxima autoridad técnica normativa del Sistema Nacional de la Calidad, con competencias en materia de normalización, de modo tal que la aprobación de la propuesta normativa considere también la viabilidad de su ejecución en el tiempo.
25. En ese sentido, y de acuerdo a las competencias asignadas por nuestro marco jurídico vigente, corresponde a las instituciones públicas antes indicadas (Ministerio del Ambiente, Ministerio de la Producción y el Instituto Nacional de la Calidad), emitir opinión técnica

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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.



especializada respecto a 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.

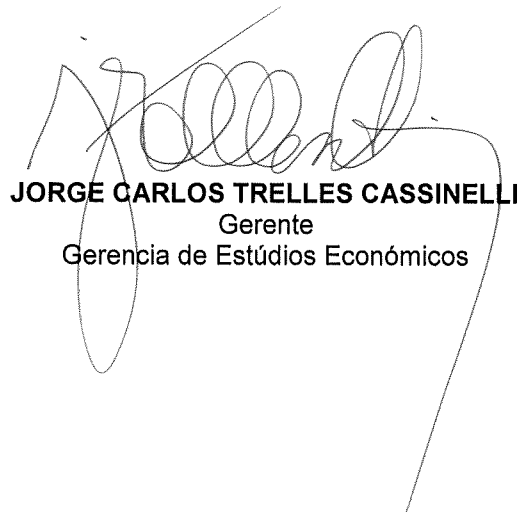
### III. CONCLUSIONES

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

Atentamente,



**WENDY LEDESMA ORBEGOZO**  
Directora  
Dirección de la Autoridad Nacional  
de Protección del Consumidor



**JORGE CARLOS TRELLES CASSINELLI**  
Gerente  
Gerencia de Estudios Económicos

