

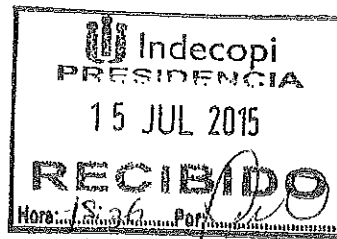


PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

INFORME N° 065-2015/DPC-INDECOPI



A : **Hebert Tassano Velaochaga**
Presidente del Consejo Directivo

DE : **Anahí Chávez Ruesta**
Directora
Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor

Edwin Aldana Ramos
Secretario Técnico
Comisión de Protección al Consumidor N° 2

ASUNTO : Proyecto de Ley N° 4247/2014-CR, Ley que regula el uso de pinturas con plomo en instalaciones de cuidado y entretenimiento de menores, establecimientos educativos y de salud

REFERENCIA : Oficio N° 2099-2014-2015/CSP-CR

FECHA : 10 de julio de 2015

I. ANTECEDENTES

- Mediante el Oficio de la referencia, el señor congresista José Luis Elías Ávalos, Presidente de la Comisión de Salud y Población del Congreso de la República, solicitó al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual – Indecopi emitir opinión sobre el Proyecto de Ley N° 4247/2014-CR, "Ley que regula el uso de pinturas con plomo en instalaciones de cuidado y entretenimiento de menores, establecimientos educativos y de salud".
- Posteriormente, la Presidencia del Consejo Directivo del Indecopi solicitó a la Dirección de la Autoridad Nacional de Protección del Consumidor y a la Comisión de Protección al Consumidor N° 2 emitir un informe conjunto al respecto.

II. ANÁLISIS

- El Proyecto de Ley N° 4247-2014/CR (en adelante, el Proyecto de Ley), propone regular el uso de pinturas con plomo en instalaciones de cuidado y entretenimiento de menores, establecimientos educativos y de salud, bajo la siguiente fórmula legal:

"Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto proteger a las personas, en particular, a los niños, niñas y madres embarazadas, de la presencia y concentración de plomo en la pintura que se utiliza en instalaciones de cuidado y entretenimiento de menores, establecimientos educativos y de salud, que pongan en riesgo su salud.





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

Artículo 2. Ámbito de aplicación

La presente Ley se aplica a todas las instalaciones de cuidado y entretenimiento de menores, los establecimientos educativos y de salud a nivel nacional, sean públicos o privados, en cuyo interior se encuentren, principalmente menores de edad y madres embarazadas.

Artículo 3. Autoridad Competente

El Ministerio de Salud, a través de la Dirección General de Salud (DIGESA), deberá desarrollar actividades relacionadas a temas de sensibilización, prevención y responsabilidad de los efectos que genera el plomo en la salud; debiendo coordinar con el Ministerio de Educación cuando corresponda.

Artículo 4. Rotulado

Las pinturas deberán contener en sus envases un rotulado en el que se establezca la cantidad de plomo y otros metales que representen algún tipo de riesgo a la salud.

Artículo 5. Infracciones y Sanciones

El incumplimiento de lo previsto en la presente Ley y su reglamento, será considerado como una infracción, debiendo ser sancionado por la autoridad correspondiente.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. El Poder Ejecutivo reglamentará la presente Ley en un plazo máximo de sesenta (60) días contados a partir del día siguiente de su publicación.

SEGUNDA. La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de la publicación de su Reglamento en el Diario Oficial el Peruano."

4. Según se señala en la exposición de motivos, la Organización Mundial de la Salud (en adelante, la OMS) considera al plomo como uno de los principales agentes contaminantes causantes de graves problemas de salud pública y generador de efectos nocivos en personas adultas, mujeres embarazadas y en especial en niños de corta edad, siendo estos los más vulnerables a sus efectos tóxicos.
5. En ese sentido, se refiere que el uso de pinturas con plomo constituye una de las principales fuentes de contaminación en numerosos países, habiéndose creado la "Alianza Mundial para Eliminar el Uso de Plomo en la Pintura" (en adelante, la Alianza Mundial) como una iniciativa de la OMS en trabajo conjunto con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (en adelante, PNUMA) con la finalidad de atender esta problemática.
6. La meta principal de dicha iniciativa consiste en prevenir la exposición de los niños al plomo mediante las pinturas y minimizar la exposición de los trabajadores a este metal, habiéndose trazado como objetivo general la eliminación gradual de la fabricación y venta de pinturas que contengan plomo y, en última instancia, la eliminación de los riesgos derivados de estos productos¹.

¹ Alianza Mundial para Eliminar el Uso de Plomo en la Pintura. "Plan de Actividades". Consulta: 12 de mayo de 2015. <http://www.who.int/ipcs/assessment/public_health/framework_es.pdf?ua=1>

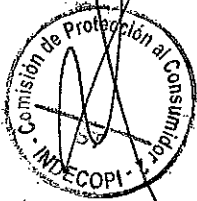


PERU

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

7. Cabe señalar que nuestro país, como miembro integrante de la OMS, forma parte de la Alianza Mundial y viene desarrollando a través de la Dirección General de Salud Ambiental – DIGESA², las acciones de sensibilización, prevención y responsabilidad de los efectos que genera el plomo en la salud.
8. Al respecto, resulta oportuno señalar que las actividades realizadas por la DIGESA, en el marco de la Alianza Mundial, se enfocan actualmente hacia la vigilancia sanitaria, fiscalización y control de juguetes y útiles de escritorio, los que no deben contener en su pintura y composición general elementos y sustancias peligrosas como el plomo en cantidades que puedan perjudicar la salud de los niños y del público en general que los utiliza.
9. Estas actividades se desarrollan de conformidad con la normativa vigente³ la cual prohíbe la fabricación, importación, distribución y comercialización de juguetes y útiles de escritorio tóxicos o peligrosos que hayan sido elaborados con materiales que contengan plomo y otras sustancias tóxicas⁴ en niveles que resulten perjudiciales para la salud.
10. En ese sentido, se observa que las acciones desarrolladas en nuestro país, en el marco de la Alianza Mundial, se encuentran enfocadas específicamente hacia la prevención y gradual eliminación del plomo en las pinturas empleadas en la elaboración de juguetes y útiles escolares, considerando que es la población infantil la que se vería más afectada por la exposición a este metal como consecuencia de la manipulación de dichos productos⁵.



² De acuerdo a lo señalado en el artículo 48 del Decreto Supremo N° 023-2005-SA, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, la Dirección General de Salud Ambiental es el órgano técnico normativo en los aspectos relacionados al saneamiento básico, salud ocupacional, higiene alimentaria, zoonosis y protección del ambiente; está a cargo de las siguientes funciones generales:

- a) Proponer y hacer cumplir la política nacional de salud ambiental, a fin de controlar los agentes contaminantes y mejorar las condiciones ambientales para la protección de la salud de la población.
 - b) Articular y concertar los planes, programas y proyectos nacionales de salud ambiental.
 - c) Establecer las normas de salud ambiental y monitorear y evaluar su cumplimiento.
 - d) Conducir la vigilancia de riesgos ambientales y la planificación de medidas de prevención y control.
- (...)

³ Las acciones desarrolladas por la Dirección General de Salud Ambiental – DIGESA se enmarcan en lo previsto en la Ley N° 28376, Ley que prohíbe y sanciona la fabricación, importación, distribución y comercialización de juguetes y útiles de escritorio tóxicos o peligrosos y su Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 008-2007-SA.

⁴ De acuerdo a lo señalado en la Ley N° 28376 y su Reglamento, los juguetes y/o útiles de escritorio pueden presentar entre otras sustancias tóxicas: bario, cadmio, cromo, selenio, antimonio, arsénico y asbesto.

⁵ Al respecto cabe señalar que, sin perjuicio de que el límite máximo permisible de concentración de plomo en las pinturas no se ha fijado en nuestra legislación, las advertencias respecto a la toxicidad y los efectos negativos que genera su exposición han sido consideradas en los documentos que sirven de guía para la construcción y acondicionamiento de espacios para menores. Así, en la "Guía de Orientación de Espacios Educativos para niños y niñas de 0 a 3 años", elaborada por el Ministerio de Educación en el año 2012 se señala que "(...) las pinturas de plomo son fuente de envenenamiento para los niños (...) y que "El polvo de plomo puede desprenderse de la pintura despegada o dañada, o al lijar o raspar la pintura de las casas. (...) se acumula en pisos, marcos de las ventanas y otras superficies de donde puede llegar a la boca de los niños" razón por la cual los materiales empleados para construir o acondicionar espacios para menores no deben ser tóxicos. De la misma manera, en el documento "Criterios Normativos para el Diseño de Locales de Educación Básica Regular, Niveles de Inicial, Primaria, Secundaria y Básica Especial" elaborado por el Ministerio de Educación en el año 2006, se señala que, como criterios de evaluación ambiental de local, se debe tener en cuenta no usar materiales que contengan concentraciones elevadas de elementos contaminantes de alto riesgo para la salud como asbesto y plomo.



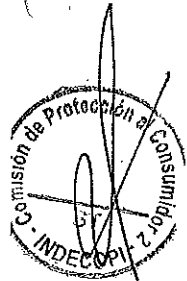


PERU

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

11. No obstante lo indicado, se advierte que, en lo que respecta a la pinturas empleadas en muebles, inmuebles y estructuras en general⁶, no se ha emitido la normativa que, como en el caso de los juguetes y útiles escolares, permita llevar a cabo acciones concretas orientadas a suprimir este metal de su composición o restringirlo a través de la determinación de límites máximos permisibles, teniendo en cuenta que la contaminación a través de las mismas afecta a toda la población que se ve expuesta de manera continua a superficies en las que se hayan empleado estas pinturas⁷.
12. Al respecto, el "Marco de Operaciones de la Alianza Mundial para Eliminar el Uso del Plomo en la Pintura"⁸ refiere que *"La pintura con plomo se ha estado utilizando, y todavía se utiliza, para decorar el interior y exterior de hogares y escuelas, edificios públicos y comerciales y estructuras como puentes, así como para juguetes, muebles y equipos de campos de juego. Las personas pueden verse expuestas al plomo contenido en las pinturas durante las fases de fabricación y aplicación, y pasarán muchos años antes de que una pintura se deteriore o elimine al aplicar una nueva capa o demoler el soporte. El polvo de pintura es una de las fuentes más comunes y concentradas a la que los niños siguen estando expuestos. En muchos países en desarrollo, todavía es muy frecuente la fabricación y venta de pinturas con contenido de plomo"*.
13. En atención a ello, resulta conveniente la formulación de medidas que, en el contexto de los objetivos trazados por la Alianza Mundial, apoyen la prevención para reducir y, paulatinamente, eliminar los riesgos asociados al uso de plomo en las pinturas⁹. No obstante, el Proyecto de Ley no establece como parte de su contenido disposiciones concretas orientadas a alcanzar el objetivo previsto, determinándose únicamente como medida legislativa, el desarrollo de actividades de sensibilización, prevención y responsabilidad de los efectos que genera el plomo en la salud.
14. Al respecto, se debe considerar que dichas actividades representarían medidas de carácter complementario a través de las cuales se buscaría informar y prevenir a la población acerca de la toxicidad del plomo y de los efectos negativos que produce la exposición al mencionado metal contenido en la pintura. Sin embargo,



- ⁶ De acuerdo a lo señalado en el "Plan de Actividades de la Alianza Mundial para Eliminar el Uso de Plomo en la Pintura", la expresión "pintura" incluye barnices, lacas, tintes, esmaltes, vidriados, selladores o revestimientos utilizados con cualquier fin.
- ⁷ No obstante cabe señalar que de acuerdo a lo manifestado en el portal web de la Dirección General de Salud Ambiental – DIGESA, en el marco de la "Semana de acción Internacional para prevenir el envenenamiento por plomo" realizada del 20 al 26 de octubre de 2013 se desarrollaron actividades de sensibilización que estuvieron dirigidas también a empresas de pintura. Consulta: 12 de mayo de 2015. <<http://www.digesa.minsa.gob.pe/noticias/Octubre2013/nota72.asp>>
- ⁸ Consulta: 12 de mayo de 2015. <http://www.who.int/ipcs/assessment/public_health/framework_es.pdf?ua=1>
- ⁹ Como parte de los objetivos concretos de la "Alianza Mundial para Eliminar el Uso de Plomo en la Pintura", se establecen: a) Sensibilizar a las autoridades y a las instancias normativas de los gobiernos, la industria privada, los fabricantes, los consumidores, los trabajadores, los sindicatos y los proveedores de atención de salud acerca de la toxicidad del plomo contenido en las pinturas y de la existencia de alternativas más seguras y de mejores desde el punto de vista técnico; b) Impulsar la formulación y la ejecución de programas apropiados que se apoyen en la prevención para reducir y eliminar los riesgos asociados al uso del plomo en las pinturas y a los productos cubiertos con pinturas que contengan plomo.



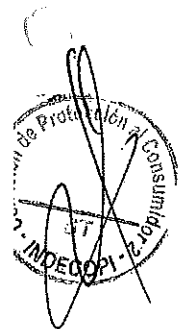
PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

no constituyen acciones concretas a ser adoptadas por las entidades competentes a fin de excluir el plomo de las pinturas o limitar su uso de manera gradual.¹⁰

15. En atención a lo expuesto, si bien nos encontramos de acuerdo con la finalidad del Proyecto de Ley, se sugiere que se modifique su redacción a fin de establecer medidas concretas que permitan proteger a las personas de los efectos derivados de la exposición al plomo contenido en las pinturas.
16. Cabe señalar que del articulado propuesto, la única medida concreta que se advierte es la referida al rotulado. Así pues, el artículo 4 del Proyecto de Ley propone que las pinturas deberán contener en sus envases un rotulado en el que se establezca la cantidad de plomo y otros metales que representen algún tipo de riesgo a la salud.
17. Al respecto, resulta oportuno señalar que conforme a lo previsto en el artículo 3 de la Ley N° 28405, Ley de rotulado de productos industriales manufacturados, el rotulado debe contener, entre otra información, la declaración de los insumos o materia prima que represente algún riesgo para el consumidor o usuario así como la advertencia del riesgo o peligro que pudiera derivarse de la naturaleza del producto y de su empleo, cuando estos sean previsibles.
18. En esa línea, la Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor, señala que los productos envasados ofrecidos al consumidor deben tener de manera visible y legible la información establecida en la norma sectorial de rotulado correspondiente¹¹, señalando adicionalmente que la comercialización de productos químicos y de todos aquellos que en su composición lleven sustancias o elementos peligrosos debe efectuarse cumpliendo con las normas sectoriales pertinentes y consignando de forma visible y destacada las indicaciones sobre su uso y las advertencias sobre su manipulación¹².
19. Así pues, de acuerdo a la normativa vigente, ya existe la obligación de consignar como parte del rotulado la información referida a los riesgos que puedan generar en los consumidores los insumos o materia prima que hayan sido empleados en la elaboración de los productos industriales manufacturados, dentro de los cuales estarían incluidas las pinturas que contengan plomo en su composición.



¹⁰ Al respecto se debe considerar que para efectos de la Ley N° 28376, Ley que prohíbe y sanciona la fabricación, importación, distribución y comercialización de juguetes y útiles de escritorio tóxicos o peligrosos, se estableció como medida concreta la prohibición de la todas aquellas actividades a través de las cuales de manera directa o indirecta se ponga a disposición de la población juguetes y útiles de escritorio tóxicos o peligrosos

¹¹ Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor. Artículo 10.- Información acerca de los productos envasados
10.1 Sin perjuicio de lo señalado en el artículo 2, los productos envasados ofrecidos al consumidor deben tener de manera visible y legible la información establecida en la norma sectorial de rotulado correspondiente. En el caso de productos destinados a la alimentación y la salud de las personas, esta obligación se extiende a informar sobre sus ingredientes y componentes.
(...)

¹² Ley N° 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor. Artículo 27.- Información de productos o sustancias peligrosas
La comercialización de productos químicos y de todos aquellos que en su composición lleven sustancias o elementos peligrosos debe efectuarse cumpliendo con las normas sectoriales pertinentes, empleando envases que garanticen la salud y seguridad de los consumidores, consignando de forma visible y destacada las indicaciones sobre su uso y las advertencias sobre su manipulación.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPÍ

20. Teniendo en cuenta lo indicado, consideramos que, si bien la propuesta normativa plantea que a través del rotulado se informe a los consumidores acerca de la cantidad de plomo y otros metales que representen algún riesgo para la salud, la inclusión de dicha información no contribuiría con la finalidad prevista en el Proyecto de Ley en tanto no se determine el límite máximo permisible de plomo o los parámetros para determinar cuándo sería alto el contenido de este metal en las pinturas, pues sería sobre la base de dicha información que el consumidor estaría en posibilidad de efectuar elecciones de consumo adecuadas a sus intereses y bienestar en general.
21. Finalmente, en lo que respecta al artículo 5 del Proyecto de Ley, a través del cual se formula que el incumplimiento de las disposiciones propuestas será sancionado por la autoridad competente, resulta oportuno precisar que conforme a la reserva legal prevista en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General¹³, la potestad sancionadora de las entidades así como la previsión de infracciones solo puede ser establecida por norma con rango de ley¹⁴.
22. En tal sentido, la competencia de las entidades encargadas de la fiscalización y sanción, así como la determinación de las conductas infractoras, deberían ser contempladas como parte de la propuesta normativa, o en su caso, hacer referencia a que el desarrollo de las mismas se realizará por vía reglamentaria.

III. CONCLUSIONES

- (i) Nos encontramos de acuerdo con la finalidad del Proyecto de Ley; no obstante, resulta necesaria la determinación de medidas concretas que permitan proteger a las personas de los efectos derivados de la exposición al plomo contenido en las pinturas, como puede ser, a manera de ejemplo, la fijación del límite máximo permisible de este metal en los referidos productos así como la restricción de la fabricación, importación, exportación, venta y uso de pinturas con plomo y productos recubiertos con las mismas.

¹³ Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Artículo 230.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

1. Legalidad.- Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad.

(...)

4. Tipicidad.- Sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria.

(...)

¹⁴ No obstante, cabe señalar que conforme a lo señalado en el artículo 231 de la Ley N° 27444, la potestad sancionadora de las entidades también podría ser asignada por vía reglamentaria. De la misma manera, en atención a lo previsto en el segundo párrafo del numeral 4 del artículo 230 de la citada Ley, por vía reglamentaria se pueden también especificar las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria.



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros


INDECOPÍ

- (ii) Las actividades de sensibilización, prevención y responsabilidad sobre los efectos que genera el plomo en la salud no deberían referirse únicamente a los riesgos que produce el empleo de pinturas que contengan este metal en las instalaciones señaladas en el ámbito de aplicación del Proyecto de Ley sino, en general, en todas las construcciones muebles o inmuebles que hayan empleado dichos productos y a las cuales se encuentra expuesta la población en general de manera cotidiana y por periodos de tiempo prolongado.
- (iii) La propuesta de incluir como parte del rotulado de las pinturas la cantidad de plomo y otros metales no resultaría de mayor relevancia o utilidad como medida de protección a los consumidores en tanto no se establezcan los límites máximos permisibles en dichos productos o los parámetros que permitan determinar si el contenido de este metal es alto.
- (iv) De conformidad con lo establecido en la normativa vigente sobre la atribución de la potestad sancionadora de las entidades y la determinación de las conductas infractoras, el Proyecto de Ley debe considerar estos aspectos como parte de su contenido, o remitir su desarrollo por vía reglamentaria.

Atentamente,



ANAHÍ CHÁVEZ RUESTA
Directora
Dirección de la Autoridad Nacional de
Protección del Consumidor



EDWIN ALDANA RAMOS
Secretario Técnico
Comisión de Protección al
Consumidor N° 2

ACR/cmv/mvv
EAR/asv