

Lima, 28 de octubre de 2021

Señora

Silvia Monteza Facho

Presidente de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera

Congreso de la República

Presente.-

Asunto: Opinión sobre el proyecto de Ley 399/2021-CR Ley que prorroga la vigencia del literal c) del numeral 3.3 del artículo 3 de la Ley 30884, Ley que regula el plástico de un solo uso.

Estimado señora congresista:

Por medio de la presente, me es grato saludarla en representación de Oceana Inc. y, a su vez, hacerle llegar nuestra opinión sobre el proyecto de Ley 399/2021-CR Ley que prorroga la vigencia del literal c) del numeral 3.3 del artículo 3 de la Ley 30884, Ley que regula el plástico de un solo uso.

La aprobación de la Ley 30884, Ley que regula los plásticos de un solo uso marcó un hito importante en la gestión ambiental del país, ya que contó con el apoyo de distintas fuerzas políticas (incluida la industria), las que comprendieron la necesidad de adoptar medidas para revertir el impacto negativo de la contaminación por la degradación de productos plásticos, como el tecnopor en el ambiente y en la salud humana.

Al año de vigencia de la Ley (20/12/2019), se dejó de producir 1,000 millones de bolsas plásticas en el país, lo que representa una reducción del 30% y equivale a 420 toneladas de plástico que se dejaron de producir al mes (MINAM 2019); y se han promovido acciones orientadas hacia una economía circular.

Suspender por 2 años adicionales la entrada en vigor de la prohibición de los productos de tecnopor para alimentos y bebidas implicaría contravenir los principios de no regresión en materia ambiental, de economía circular y el de responsabilidad extendida del productor. Asimismo, el proyecto de Ley bajo comentario no está teniendo en cuenta el impacto negativo que tiene este producto en el ambiente y la salud de las personas, así como que, en la actualidad, aún no contamos con un sistema eficiente y efectivo de recolección y disposición de residuos sólidos.

Es preciso considerar que le corresponde al Poder Ejecutivo determinar la Política Nacional en materia ambiental y, que, en virtud de ello, tiene como política de gobierno para el 2021-2026: impulsar acciones para la reducción de la contaminación, entre otros, por plásticos e incrementar la disposición adecuada de los residuos sólidos.

Por lo tanto, recomendamos la no aprobación del proyecto de Ley, atendiendo las consideraciones expuestas en nuestra opinión. Sin perjuicio de ello, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República está facultada a ejercer sus facultades de control político, requiriendo información a las autoridades competentes sobre los avances y desafíos de la implementación de la Ley 30884.

Agradeciendo la atención de la presente, quedamos a su disposición para ampliar la información aquí presentada, en caso lo estime necesario. Para cualquier coordinación, comunicarse al correo peru@oceana.org.

Atentamente,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Carmen Heck Franco', with a large, stylized flourish at the end.

Carmen Heck Franco
Directora de Políticas, Perú

Opinión sobre el proyecto de Ley 399/2021-CR Ley que prorroga la vigencia del literal c) del numeral 3.3 del artículo 3 de la Ley 30884, Ley que regula el plástico de un solo uso.

I. Base legal

- Constitución Política del Perú
- Ley 28611, Ley General del Ambiente
- Decreto Legislativo 1278, Ley de Gestión Integral de los Residuos Sólidos
- Ley 30884, Ley que regula el plástico de un solo uso y los recipientes o envases descartables
- Decreto Supremo 014-2017-MINAM, reglamento del Decreto Legislativo 1278, Ley de Gestión Integral de los Residuos Sólidos
- Decreto Supremo 006-2019-MINAM, reglamento de la Ley 30884, Ley que regula el plástico de un solo uso y los recipientes o envases descartables
- Decreto Supremo 003-2020-PRODUCE, Hoja de Ruta Hacia la Economía Circular del sector Industria

II. Análisis

2.1 Comentarios generales

El proyecto de Ley bajo comentario señala que tiene como objeto contribuir con la reactivación económica de los micro y pequeños comerciantes y usuarios de recipientes o envases y vasos de poliestireno expandido (en adelante tecnopor) para alimentos y bebidas de consumo (artículo 1).

Como medidas, plantea: i) ampliar por 2 años más la entrada en vigor de la prohibición del literal c), num. 3.3, artículo 3 de la Ley 30884, sobre la fabricación, comercialización, importación, uso, etc. del tecnopor y ii) modificar el reglamento de la Ley 30884 en lo que resulta pertinente en aplicación.

Esta iniciativa legislativa tiene como antecedente el proyecto de Ley 6101/2020-CR, que buscaba suspender la vigencia de la Ley 30884, Ley que regula el plástico de un solo uso y los recipientes o envases descartables, aduciendo razones sanitarias, las cuales fueron desvirtuadas en su momento.

A diferencia de su antecesora, esta iniciativa legislativa aduce razones de índole económico (contribuir con la reactivación económica) para la suspensión de la prohibición establecida en el literal c), numeral 3.3, artículo 3 de la Ley 30884, sobre la fabricación, importación, distribución, entrega comercialización y uso de recipientes o envases y vasos de tecnopor.

Al respecto, el proyecto de Ley bajo comentario deja de lado el impacto negativo del tecnopor en el ambiente y en la salud de las personas. Especialmente, cuando, producto de la pandemia por la COVID-19 se ha incrementado los residuos de plástico como mascarillas, guantes, incluso los envases de tecnopor, por el aumento del servicio de delivery, tal como lo señala la exposición de motivos (Congreso 2021:3 y 4).

A esto se suma que, actualmente, aún no contamos con un sistema eficiente y efectivo de recolección y disposición de residuos sólidos y que el proyecto de Ley no contempla

ninguna medida que asegure la disposición final del tecnopor sin contaminar el ambiente.

En ese sentido, la aprobación del proyecto de Ley contravendría el derecho fundamental e irrenunciable de toda persona a vivir en un ambiente sano, equilibrado y adecuado para el desarrollo de su vida, tal como se reconoce en la exposición de motivos del proyecto de Ley (Congreso 2021:7). Asimismo, se contravendrían los principios de no regresión en materia ambiental, que es un principio del derecho ambiental internacional, y los de economía circular y responsabilidad extendida del productor, que son principios de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, y el principio de internalización de costos, que se encuentra en la Ley General del Ambiente.

Por otra parte, le corresponde al Poder Ejecutivo determinar la Política Nacional en materia ambiental y, que, en virtud de ello, tiene como política de gobierno para el 2021-2026: impulsar acciones para la reducción de la contaminación, entre otros, por plásticos e incrementar la disposición adecuada de los residuos sólidos. La propuesta legislativa no se condice con esta política.

En ese sentido, y de acuerdo con lo expuesto en la siguiente sección, recomendamos archivar la presente iniciativa legislativa. Sin perjuicio de ello, recomendamos que la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso soliciten información a las autoridades competentes sobre los avances y desafíos de la Ley 30884 en virtud de lo establecido en la Séptima Disposición Complementaria Final de la Ley 30884.

2.2 Comentarios específicos

Impactos de la contaminación por tecnopor y el derecho a vivir a un ambiente sano, equilibrado y adecuado para la vida

Toda persona tiene el derecho fundamental e irrenunciable a vivir en un ambiente sano, equilibrado y adecuado para el desarrollo de su vida y tiene el deber de contribuir con proteger el ambiente, asumiendo los costos de los riesgos o daños que genere sobre el ambiente (artículos 2, inc. 22 de la Constitución y artículos I y VIII, Ley 28611).

El derecho a un ambiente sin riesgo, limpio, saludable y sostenible ha sido reconocido por una Resolución del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas como un **derecho humano** en octubre del presente año¹. Se reconoce que la naturaleza enfrenta distintas amenazas, como la contaminación de ecosistemas y el impacto sobre la salud pública derivada de la relación disfuncional entre las iniciativas de desarrollo y los ecosistemas frágiles; y enfatiza la necesidad de mitigar y eliminar las amenazas contra el ambiente y los ecosistemas.

¹ <https://www.unep.org/es/noticias-y-reportajes/declaraciones/declaracion-de-la-directora-ejecutiva-del-pnuma-ante-el> y <https://www.gob.pe/institucion/minam/noticias/543512-minam-destaca-decision-de-consejo-de-derechos-humanos-de-la-onu-que-reconoce-el-derecho-humano-a-un-ambiente-sin-riesgos-limpio-y-saludable>

Se deben considerar los impactos negativos de la producción y consumo de tecnopor para el ambiente y la salud humana: de acuerdo con cifras del Ministerio del Ambiente, la degradación de un envase de tecnopor puede tardar 1.000 años y existen estudios que han confirmado la presencia de microplásticos (derivados, entre otros, el tecnopor) en el agua para consumo humano y que una persona puede consumir hasta 14 partículas de microplásticos en un vaso de agua, pudiendo generarle desórdenes alimenticios, alteraciones en el metabolismo, cambios fisiológicos e intoxicación².

Asimismo, en Perú, existe una mala disposición de los residuos sólidos, a pesar de contar con 64 rellenos sanitarios, 5 celdas transitorias³ y 6 rellenos de seguridad (lista MINAM, set. 2021) y que el porcentaje de reciclaje en el Perú es ínfimo: de acuerdo con GEA, solo se valoriza el 5.8% (49.4 mil t) de los residuos de plástico generados, mientras que el 94.2% se pierde en rellenos sanitarios (447 mil t) y en el ambiente (353 mil t) (GEA 2019). A ello se suma que el tecnopor es un producto plástico que **no es reciclable**⁴.

Teniendo en cuenta este contexto, el aprobar una Ley que busca suspender por 2 años adicionales los efectos de la Ley 30884, la cual busca mitigar los impactos negativos del tecnopor en el ambiente, resulta inviable, ya que la contaminación y, por ende, el impacto negativo de este material sobre el ambiente continuaría sin restricción, vulnerando el derecho a vivir en un ambiente sano, antes señalado.

Así se ha señalado la exposición de motivos (Congreso 2021:7) de este proyecto de Ley y, lejos de proponer una medida de mitigación para evitar la contaminación por el tecnopor durante el plazo de suspensión de 2 años, justifica que el impacto antes señalado sería moderado y temporal porque las otras prohibiciones de Ley se mantendrían vigentes. Esta justificación no es correcta, por lo ya expuesto y, porque, además, buscaría omitir la responsabilidad de la industria del tecnopor frente a la obligación de asumir costos por el riesgo o daño ambiental que se genera por la contaminación del tecnopor (artículo VIII, Ley 28611), entre otras.

Por lo tanto, consideramos que la iniciativa legislativa debe ser archivada.

Competencia del Poder Ejecutivo para determinar la Política Nacional del Ambiente

El Poder Ejecutivo está a cargo de la gestión ambiental y, en virtud de ello, determina la Política Nacional del Ambiente, de acuerdo con la Constitución (artículo 67) y la Ley General del Ambiente (artículo V, Ley 28611).

La gestión ambiental tiene como objetivo prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental, **debiendo integrar de manera equilibrada de los aspectos sociales,**

² [https://rpp.pe/peru/actualidad/oceana-una-persona-puede-llegar-a-consumir-14-particulas-de-microplastico-al-beber-un-vaso-de-agua-noticia-1297140#:~:text=Seg%C3%BAn%20la%20organizaci%C3%B3n%20Oceana%2C%20una,Ministerio%20de%20Ambiente%20\(Minam\).](https://rpp.pe/peru/actualidad/oceana-una-persona-puede-llegar-a-consumir-14-particulas-de-microplastico-al-beber-un-vaso-de-agua-noticia-1297140#:~:text=Seg%C3%BAn%20la%20organizaci%C3%B3n%20Oceana%2C%20una,Ministerio%20de%20Ambiente%20(Minam).)

³ Celdas Transitorias de disposición final de residuos municipales: tienen un plazo máximo de 3 años (artículo 120 y 123, D.S. 014-2017-MINAM).

⁴ <https://www.gob.pe/institucion/minam/noticias/303215-esto-es-lo-que-debes-conocer-sobre-como-reciclar-en-casa>

ambientales y económicos del desarrollo nacional, así como en la satisfacción de las generaciones presentes y futuras (artículos V y VI, Ley 28611).

En ese marco, se han dado la Ley de Gestión Integral de los Residuos Sólidos (D.L. 1278), que contempla como uno de sus principios el de economía circular y la Ley que regula el plástico de un solo uso y los recipientes o envases descartables (Ley 30884), donde el Ejecutivo fue un actor clave para su promulgación. Asimismo, se han dado los reglamentos de las normas antes citadas y, recientemente, la Hoja de Ruta Hacia una Economía Circular en el sector industria (D.S. 003-2020-PRODUCE).

Recientemente, el gobierno ha adoptado la Política General de Gobierno para el periodo 2021-2026, recientemente aprobada por Decreto Supremo 164-2021-PCM, cuyo Eje 7: Gestión eficiente de riesgos y amenazas a los derechos de las personas y su entorno, tiene como lineamiento el **impulsar acciones para la reducción de la contaminación**, entre otros, **por plásticos e incrementar la disposición adecuada de los residuos sólidos, contribuyendo a la reducción de la morbilidad y mortalidad de las personas**.

En virtud de lo expuesto, consideramos que lo propuesto en la iniciativa legislativa es competencia del Poder Ejecutivo y le corresponde a este resolver la preocupación de la industria del tecnopor, atendiendo los aspectos sociales, ambientales y económicos de la problemática de la contaminación por plásticos de un solo uso. En ese sentido, el Congreso podría incurrir en conflicto de competencia de aprobar la iniciativa legislativa bajo comentario.

Sin perjuicio de ello, corresponde a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República convocar a las autoridades competentes del Poder Ejecutivo para que den cuenta sobre los avances y desafíos que ha tenido la implementación de la Ley 30884 de acuerdo con lo establecido en la Séptima Disposición Complementaria Final de la Ley 30884.

Por lo tanto, recomendamos archivar la iniciativa legislativa.

Principio de no regresión en material ambiental

El principio de no regresión o de prohibición de no retroceso en materia ambiental es un principio del derecho internacional ambiental que dispone que la normativa ni la jurisprudencia en esta materia deberían ser modificadas si esto implica retroceder respecto a los niveles de protección ambiental alcanzados con anterioridad; es decir, la nueva norma o sentencia no debe ni puede empeorar la situación del derecho ambiental preexistente en cuanto a su alcance, amplitud y efectividad⁵.

La finalidad de este principio es evitar la supresión normativa o la reducción de sus exigencias por intereses contrarios que no logren demostrar jurídicamente superiores al interés público ambiental e implica necesariamente una obligación de no hacer, por

⁵ El ABC del Principio de No Regresión. En: <http://ipama.org.pe/2017/08/12/opinion-abc-del-principio-no-progresividad-2/>

lo que el nivel de protección ya alcanzado debe ser respetado y no disminuido, sino más bien incrementado.

La implementación de la Ley 30884 ha mostrado avances significativos para evitar la contaminación por plásticos de un solo uso. Al año de vigencia de la Ley (20/12/2019), se dejó de producir 1,000 millones de bolsas plásticas en el país, lo que representa una reducción del 30% y equivale a 420 toneladas de plástico que se dejaron de producir al mes (MINAM 2019)⁶.

Este logro, ha implicado el compromiso de adecuación de diversos actores de la cadena productiva y de comercialización que, incluso han tenido plazos más cortos para su adecuación a las disposiciones de la Ley.

En el caso del Tecnopor, la Ley 30884, en pro de una implementación progresiva, estableció un plazo de 36 meses desde su vigencia para que los fabricantes, importadores, comercializadores y usuarios de este producto se adecúen a la exigencia de su prohibición, a partir del 20 de diciembre de 2021. Es preciso recordar que la Ley 30884 ha sido producto de un consenso entre distintas fuerzas políticas y esto incluye el consenso sobre su implementación progresiva y los plazos para la entrada en vigor de sus prohibiciones.

El proyecto de Ley bajo comentario buscaría reducir las exigencias de la Ley 30884, la cual ya ha logrado avances significativos en su implementación.

Por ello, recomendamos que el proyecto de Ley sea archivado.

Principios de economía circular y de responsabilidad extendida del productor

En 2016, con la vigencia de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, son observancia obligatoria el principio de economía circular y el de responsabilidad extendida del productor.

El principio de economía circular busca la generación de valor en toda la cadena de producción de los bienes y, en virtud de este principio, se debe procurar de manera eficiente la regeneración y recuperación de los recursos dentro del ciclo técnico o biológico, según sea el caso (Artículo 5, b) D.L. 1278).

El principio de responsabilidad extendida del productor busca que los actores de la cadena de producción y comercialización fabriquen o utilicen envases con criterio de ecoeficiencia que minimicen la generación de residuos y/o faciliten su valorización, reduciendo al mínimo su impacto sobre el ambiente (artículo 5, c), D.L. 1278).

En su informe “*Drowning in Plastics*” de octubre de este año⁷, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) señala que un paso clave en la lucha contra los residuos de plástico es garantizar que las empresas que producen envases de

⁶ <https://gestion.pe/peru/ley-de-plasticos-hoy-inicia-la-prohibicion-de-uso-y-venta-de-canitas-nndc-noticia/?ref=gesr>

⁷ <https://www.unep.org/resources/report/drowning-plastics-marine-litter-and-plastic-waste-vital-graphics>

plástico desempeñen un papel de liderazgo en su reutilización o reciclaje, por ejemplo, mediante sistemas como la Responsabilidad Extendida del Productor.

A raíz de la vigencia de la Ley 30884, se han promovido en los gremios empresariales conductas orientadas hacia una economía circular: reemplazar productos plásticos por productos que permitan ser reutilizados o productos biodegradables. Asimismo, se han suscrito 14 Acuerdos de Producción Limpia en materia de residuos, que incluye a empresas de producción de plásticos y tecnopor⁸. Estos acuerdos son compromisos voluntarios asumidos por las empresas que han firmado estos acuerdos en virtud de los principios antes mencionados.

Como señalamos anteriormente, el proyecto de Ley bajo comentario está dejando de lado la obligación de la industria del tecnopor de asumir costos por el riesgo o daño ambiental que se genera por la contaminación del tecnopor (artículo VIII, Ley 28611), así como los principios de economía circular y responsabilidad extendida del productor, que son de observancia obligatoria.

Trayendo a colación el principio de no regresión antes mencionado, la aprobación de este proyecto de Ley desconocería los esfuerzos alcanzados en el marco de estos Acuerdos de Producción Limpia, así como las acciones adoptadas por distintas empresas para cumplir con la Ley 30884 en periodos menores a los 36 meses otorgados a la industria del tecnopor, lo que, además, conllevaría a un trato desigual.

En virtud de lo expuesto, recomendamos el archivo de la iniciativa legislativa bajo comentario.

Avances en la regulación de plásticos de un solo uso en el mundo durante la pandemia por la COVID-19

Durante la pandemia, algunos países se han sumado a regular los plásticos de un solo uso.

Chile, en agosto de este año, promulgó la Ley que prohíbe los plásticos de un solo uso y desechables en locales de comida y delivery⁹. Entre otras disposiciones, esta Ley establece que, a los 6 meses de publicada la Ley en el diario Oficial, es decir en **febrero 2022**, no permitirá a los establecimientos de expendio de alimentos y bebidas la entrega de cubiertos, bombillas, revolvedores y palillos de plástico, **así como el uso utensilios de plumavit (poliestireno expandido) en dichos establecimientos**¹⁰. La normativa también será aplicable dentro de las dependencias de los organismos públicos.

⁸ <https://www.gob.pe/institucion/minam/noticias/500635-minam-y-produce-firman-acuerdos-de-produccion-limpia-en-materia-de-residuos-con-nestle-industrias-san-miguel-y-cencosud-retail>

⁹ <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1163603>

¹⁰ Véase en: <https://mma.gob.cl/aprueban-ambiciosa-ley-que-prohibira-los-utensilios-y-envases-plasticos-de-un-solo-uso/>

En Francia, en octubre de este año, ha aprobado la Ley contra los residuos para una economía circular¹¹, la cual dispone que, a partir de **enero de 2022**, los embalajes de plásticos en frutas y hortalizas (salvo las más frágiles o las que se vendan en lotes de más de 1,5 kg) estarán prohibidos.

Por otra parte, a nivel internacional se está consensuando un Acuerdo Global sobre Contaminación por Plásticos¹², el cual está siendo promovido por el Perú junto a otros países de la región en el marco de la Conferencia Ministerial sobre Basura Marina y Contaminación Plástica, organizado por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

III. Conclusiones y recomendaciones

Lo expuesto da cuenta de la importancia de que la implementación progresiva de la Ley 30884 siga su curso. En ese sentido, la aprobación de una Ley que desconozca los efectos nocivos para la salud y el ambiente de la contaminación del tecnopor no resulta viable.

La iniciativa legislativa entra en contradicción con la política del gobierno sobre impulsar acciones en pro de la reducción del plástico de un solo uso, así como de la tendencia mundial para regular y prohibir estos elementos, cuyo avance se ha dado durante la pandemia.

Es preciso recordar que la medida propuesta en la iniciativa legislativa es competencia del Poder Ejecutivo y, por tanto, le corresponde a este resolver, atendiendo los aspectos sociales, económicos y ambientales del desarrollo.

En ese sentido, recomendamos el archivo del proyecto de Ley y, en caso lo estimen pertinente, recomendamos que la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso soliciten información a las autoridades competentes sobre los avances y desafíos de la Ley 30884 en virtud de sus facultades de control político.

¹¹ https://www.linkedin.com/posts/ministere-de-la-transition-ecologique_byebyeplastique-loiantigaspillage-activity-6853270317226303488-nAKx/ y <https://www.ecologie.gouv.fr/loi-anti-gaspillage-economie-circulaire-1>

¹² <https://www.gob.pe/institucion/minam/noticias/514002-peru-presentara-propuesta-para-iniciar-negociacion-de-nuevo-acuerdo-global-sobre-contaminacion-por-plasticos>