Proyecto de Ley N° 3896/2022-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
04 ENE 2023
RECIBIDO
Firma _____ Hora 5:33 PM

MARÍA ELIZABETH TAIPE CORONADO

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

"LEY QUE PROHIBE A LOS ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES LA VENTA DE BOLSAS CON LOGOTIPOS Y NOMBRES DE SUS MARCAS"

Los congresistas de la República, integrantes del Grupo Parlamentario **PERÚ LIBRE** a iniciativa de la Congresista **MARÍA ELIZABETH TAIPE CORONADO**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Estado y conforme lo establecen los artículos 74 y 75 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la siguiente Ley:

LEY QUE PROHIBE A LOS ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES LA VENTA DE BOLSAS CON LOGOTIPOS Y NOMBRES DE SUS MARCAS

Artículo 1. – Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto prohibir a los establecimientos comerciales, supermercados, autoservicios, almacenes y comercios en general la venta de bolsas reutilizables que lleven impresos sus nombres, logotipos, frases, lemas y/o colores característicos de su marca.

Artículo 2. – Finalidad de la ley

La presente ley tiene por finalidad, proteger a los consumidores de ser convertirse en medio, vehículo o instrumento de publicidad de un determinado establecimiento comercial, supermercados, autoservicios, almacenes y comercios en general.

Artículo 3.- Ámbito de aplicación

La ley es aplicable a todas las empresas comerciales que realicen actividad económica de cualquier índole.

Artículo 4. Modificación del artículo 2 de la Ley 30884, Ley que regula el plástico de un solo uso y los recipientes o envases descartables

Se modifica el artículo 2 de la Ley 30884, Ley que regula el plástico de un solo uso y los recipientes o envases descartables, en los siguientes términos:

> **Artículo 2. Reducción progresiva de bolsas de base polimérica**
> **(...)**
> 2.2 Los establecimientos deben cobrar, por cada bolsa que entregan, como mínimo una suma equivalente al precio del mercado, debiendo informarse en forma explícita al consumidor. **Las bolsas reutilizables que son vendidas por los establecimientos no deben de tener impreso el nombre, logotipo, frase, lema y/o colores característicos de su marca, salvo los requisitos contenidos en el etiquetado.**
> **(...)**

Artículo 5. Extensión de la prohibición de publicidad

Se prohíbe la venta de bolsas que tengan nombre, logotipo, frase, lema y/o colores característicos de la marca de establecimientos comerciales, supermercados, autoservicios, almacenes y comercios en general en los recipientes o envases de papel y análogos.

MARÍA ELIZABETH TAIPE CORONADO
Congresista de la República

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CRUZ MAMANI Flavio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/01/2023 16:51:29-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TAIPE CORONADO Maria Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 12/12/2022 10:45:33-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CRUZ MAMANI Flavio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/01/2023 16:51:52-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PORTALATINO AVALOS Kelly Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/01/2023 09:57:18-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: QUISPE MAMANI Wilson Rusbel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/12/2022 11:42:57-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: QUITO SARMIENTO Bernardo Jaime FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/12/2022 11:32:45-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PARIONA SINCHE Alfredo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 04/01/2023 12:18:28-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La presente iniciativa legislativa tiene por finalidad proteger al consumidor de ser utilizado como medio de publicidad de los establecimientos comerciales que venden bolsas reutilizables. Mediante Ley N° 30884, Ley que regula el plástico de un solo uso y los recipientes o envases descartables, se estableció el marco legal sobre el plástico de un solo uso con la finalidad de proteger el medio ambiente y con ello contribuir a la protección del derecho de los ciudadanos de gozar espacios ambientalmente equilibrados.

Los plásticos de un solo uso, vienen siendo uno de los mayores problemas de contaminación ambiental, durante décadas los plásticos son usados en todas sus formas, bolsas, vasos, platos, botellas, etc., el ser humano hace uso indiscriminado de ello, sin embargo, no hay una cultura de reducir, reutilizar y reciclar, lamentablemente su uso es solo para satisfacer necesidades personales y momentáneas, pero su impacto es global y degenerativo.

Pero, ¿qué son los plásticos de un solo uso?, son aquellos diseñados para usar una sola vez y desechar, esta acción tiene como resultado que estos plásticos terminen en el medio ambiente, ya sea en diferentes ecosistemas, marítimos o terrestres, causando daño en la vida de los seres vivos que habitan estos espacios. A continuación, se muestran algunos ejemplos de plásticos de un solo uso y el tiempo que tardan en degradarse[1]:

- Bolsas de plástico, que tardan hasta 400 años en descomponerse.
- Botellas de plástico, presentes en el ambiente durante 450 años si se dejan tiradas en el ambiente.
- Unicel, tan usado para el envase de alimentos o para embalar muebles y que puede tardar más de 500 años en desaparecer de forma natural.
- Pajitas o cañas para beber, algo tan pequeño que no puede parecer dañino, genera un gran problema a las especies marinas, ya que estas pueden ingerirlas provocando su ahogamiento, tarda hasta más de 100 años en degradarse.
- Bastoncillos para los oídos, un utensilio que además de no ser el más adecuado para la limpieza del oído tarda en degradarse 300 años.
- Vajillas de plástico usadas para eventos con gran cantidad de personadas con la finalidad de buscar ahorro de tiempo y comodidad ya que se tiran y no se limpian, este ahorro de tiempo supone la generación de toneladas de plásticos que tardarán 50 años en descomponerse.

[1] Ecología Verde. https://www.ecologiaverde.com/plasticos-de-un-solo-uso-que-son-ejemplos-consecuencias-y-prohibicion-3040.html

Según la ONU una reducción drástica del plástico innecesario, evitable y problemático es crucial para enfrentar la crisis global de contaminación[2], el informe del Programa de Medio Ambiente de esta misma organización muestra que la contaminación por plásticos es una amenaza creciente en todos los ecosistemas, desde donde se origina la contaminación hasta el mar. También evidencia que, si bien tenemos los conocimientos, necesitamos la voluntad política y la acción urgente de los gobiernos para abordar esta creciente crisis[3].

Ante este escenario los principales problemas medio ambientales que trae consigo el uso excesivo de plásticos de un solo uso son contaminación del agua y del suelo, estudios demuestran que entre el 60% al 90% de la basura en el mar son plásticos, asimismo los animales marinos ingieren estos materiales causándoles la muerte por problemas estomacales y respiratorios.

El Perú no es ajeno a esta realidad, es por ello que los legisladores buscaron una manera de mitigar el uso de los plásticos de un solo uso, propiciando la dación de la Ley N° 30884, Ley que regula el plástico de un solo uso y los recipientes o envases descartables, de fecha 19 de diciembre de 2018. con la finalidad de contribuir en la concreción del derecho que tiene toda persona a gozar de un ambiente adecuado al desarrollo de su vida, reduciendo para ello el impacto adverso del plástico de un solo uso, de la basura marina plástica, fluvial y lacustre y de otros contaminantes similares, en la salud humana y del ambiente[4].

Según el Ministerio del Ambiente[5] en el Perú, aproximadamente se usan 30 kg de plástico por ciudadano al año, asimismo precisa que al año se suman cerca de 3 mil millones de bolsas plásticas, casi 6 mil bolsas por cada minuto, en la siguiente gráfica precisa información adicional:

[2] Organización de las Naciones Unidas – Programa para el Medio Ambiente. Informe de la ONU sobre contaminación por plásticos advierte sobre falsas soluciones y confirma la necesidad de una acción mundial urgente. https://www.unep.org/es/noticias-y-reportajes/comunicado-de-prensa/informe-de-la-onu-sobre-contaminacion-por-plasticos

[3] Ídem.

[4] Ley N° 30884, Ley que regula el plástico de un solo uso y los recipientes o envases descartables

[5] Ministerio del Ambiente. Cifras del mundo y el Perú. https://bit.ly/3RSlHjE

Posterior a la entra en vigencia de esta normativa, llegó la pandemia generada por la Covid 19, hecho mundial que, contrario a seguir impulsando iniciativas de reducción del uso de plástico, lo incrementó, el uso de jeringas, guantes, mascarillas, envases de medicamentos, entre otros implementos de salud que se usaron, hizo que las cifras de contaminación ambiental y de residuos de plástico se incrementaran exponencialmente, en nuestro país recién se empezaba a implementar la norma, sin embargo, la pandemia no permitió tomar consciencia en los ciudadanos, más por el contrario, nos vimos en la necesidad de usar estos implementos en salvaguarda de nuestra salud.

> El aumento de los desechos plásticos y médicos es una realidad en todo el mundo y ha llegado a colapsar los sistemas de reciclaje existentes en algunos lugares. En Singapur, durante un cierre de ocho semanas, se generaron 1470 toneladas adicionales de desechos plásticos solo a partir de envases para llevar. En Wuhan, China, los desechos médicos aumentaron seis veces a 240 toneladas por día durante la pandemia, sobrecargando la capacidad de incineración de la ciudad de 49 toneladas diarias. Un solo hospital en Jordania produjo diez veces más desechos médicos por día, con solo 95 pacientes de COVID-19, de lo que normalmente produce. En Teherán, la capital iraní, los desechos médicos de los hospitales aumentaron entre el 17,6% y el 61,9% durante los primeros meses de la pandemia (de 52 a 74 toneladas por día a 80 a 110 toneladas por día)[6].

La ley antes mencionada en su artículo 2 reguló la reducción progresiva de las bolsas de la siguiente manera:

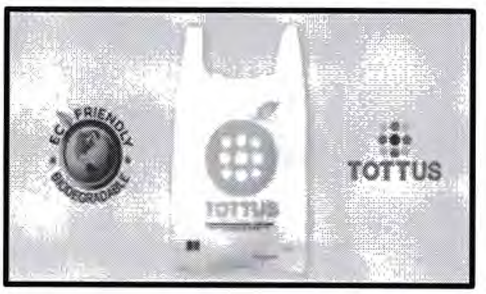
> **Artículo 2. Reducción progresiva de bolsas de base polimérica**
> 2.1 Los supermercados, autoservicios, almacenes, comercios en general u otros establecimientos similares, así como sus contratistas o prestadores de servicios, dentro del plazo de treinta y seis (36) meses contados desde la vigencia de la presente ley, deben reemplazar en forma progresiva la entrega de bolsas de base polimérica no reutilizable, por bolsas reutilizables u otras cuya degradación no generen contaminación por microplástico o sustancias peligrosas y que aseguren su valorización.
>
> 2.2 Los establecimientos deben cobrar, por cada bolsa que entregan, como mínimo una suma equivalente al precio del mercado, debiendo informarse en forma explícita al consumidor.
>
> 2.3 El Ministerio del Ambiente efectuará 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. El reglamento define la periodicidad, medios de información y demás mecanismos para la aplicación de esta norma.

En el numeral 2.2 se precisa que los establecimientos deben de cobrar por cada bolsa que entregan, ello con la finalidad de crear conciencia en los usuarios en reducir el uso de las bolsas, a pesar que en la actualidad las bolsas vendidas en

[6] Organización de las Naciones Unidas. Noticias ONU. El uso exagerado del plástico durante la pandemia de COVID-19 afecta a los más vulnerables. https://news.un.org/es/story/2021/03/1490302

su mayoría son biodegradables, se busca crear conciencia en la ciudadanía de, en lo posible eliminar el uso de las bolsas en general.

Ante esta situación, los establecimientos comerciales han producido bolsas biodegradables siguiendo las normas técnicas establecidas por ley, así como bolsas reutilizables, sin embargo, las mismas, que tienen un costo, llevan impreso los nombres, logotipos, frases, lemas y colores característicos de las marcas de las empresas que las venden, a continuación, algunos ejemplos:



Como se puede apreciar en las imágenes, en su mayoría, las bolsas reutilizables y biodegradables puestas a la venta por los establecimientos comerciales llevan sus nombres, logotipos, frases, lemas y colores característicos, restringiendo el derecho de los consumidores a poder elegir:

> **Artículo 1.- Derechos de los consumidores**
> (...)
> 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.
> (...)

La presente propuesta legislativa, busca darle el derecho al consumidor de elegir al momento de comprar bolsas reutilizables y biodegradables, de tal manera que no solo tenga la oportunidad de comprar las bolsas que ofrece el comerciante con logotipos, frases, lemas y colores característicos de su marca sino también se le dé la opción de elegir entre, bolsas de otras marcas o sin distintivo característico alguno.

Por otro lado, esta iniciativa busca promover la libre competencia, según el INDECOPI la libre competencia es el mejor mecanismo para promover la asignación eficiente de recursos en el mercado[7], en este mismo texto precisa lo siguiente:

> Esto se debe a que, para ganarse la preferencia de los consumidores, los proveedores bajan sus precios y mejoran la calidad de sus productos. Como consecuencia de ello, los consumidores tienen más y mejores opciones a su disposición. Por este motivo, la defensa de la libre competencia es una de las políticas públicas más importantes para el desarrollo económico de un país.

Según el inciso c) del numeral 6.1 del artículo 6 de la norma técnica[8] de la citada Ley, las bolsas de plástico biodegradables deben contener en su etiquetado la identificación del fabricante (razón social o marca), sin embargo, no precisa en que medida y/o proporción al tamaño de la bolsa, hecho que ha generado que los establecimientos comerciales, usen esto, ya no con fines informativos, sino con fines publicitarios.

Para dar viabilidad a esta iniciativa legislativa, hay que tomar en cuenta los aspectos que abarca el regular los derechos tanto de las empresas, así como de los consumidores. El Estado peruano protege e incentiva las iniciativas de inversión, regulado de la siguiente manera por nuestra Carta Magna:

> 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 públicas. El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; n tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades.

Por otro lado, la Constitución Política del Perú regula la libre competencia en su artículo 61:

> Artículo 61. El Estado facilita y vigila la libre competencia. Combate toda práctica que la limite y el abuso de posiciones dominantes o monopólicas. Ninguna ley ni concertación puede autorizar ni establecer monopolios.
> (...)

Asimismo, el Tribunal Constitucional en el fundamento 13 de su Sentencia 03330-2004-AA precisa que, el contenido de la libertad de empresa está determinado por cuatro tipos de libertades describiéndolas de la siguiente manera:

- En primer lugar, la libertad de creación de empresa y de acceso al mercado significa libertad para emprender actividades económicas, en el sentido de libre

[7] INDECOPI, Análisis de las funciones del Indecopi a la luz de las decisiones de sus órganos resolutivos – Libre Competencia. 2013.
[8] Decreto Supremo N° 025-2021-PRODUCE. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento Técnico sobre Bolsas de Plástico Biodegradables.

fundación de empresas y concurrencia al mercado, tema que será materia de un mayor análisis infra.

- En segundo término, la libertad de organización contiene la libre elección del objeto, nombre, domicilio, tipo de empresa o de sociedad mercantil, facultades a los administradores, políticas de precios, créditos y seguros, contratación de personal y política publicitaria, entre otros).
- En tercer lugar, está la libertad de competencia.
- En último término, la libertad para cesar las actividades es libertad, para quien haya creado una empresa, de disponer el cierre o cesación de las actividades de la misma cuando lo considere más oportuno.

A pesar de que nuestro ordenamiento jurídico protege la iniciativa empresarial, ello no significa que este derecho sea absoluto, sino por el contrario se encuentra limitado, en tanto y en cuanto, no puede ni debe afectar los derechos de las personas. La protección al derecho de crear empresa en nuestro país está enfocada a que una persona pueda desarrollar una actividad económica para generar, mantener o incrementar su patrimonio, sin embargo, como se ha precisado, ello no debe de vulnerar los derechos fundamentales de la población.

Respecto de la libre competencia, como ya se ha mencionado la Constitución Política del Perú, regula la libre competencia, en ese sentido el Tribunal Constitucional en su sentencia 00018-2003-AI/TC la define como la potestad de coexistencia de una pluralidad de ofertas en el campo de la producción, servicios o comercialización de productos de la misma especie por parte de un número indeterminado de agentes económicos, en ese sentido, al no existir esta pluralidad que nos habla la sentencia en mención se estaría viendo vulnerada la libre competencia. En esa misma línea, nuestro ordenamiento jurídico prohíbe el monopolio, sin embargo, si esta estructura de mercado es adquirida de manera legal, el Estado lo protege, la regulación respecto de ello va más allá de su protección legal o ilegal[9], sino que se enfoca en el abuso de posición de dominio y las prácticas restrictivas o limitativas de la libre competencia, al respecto Alfredo Bullard Gonzales[10] precisa lo siguiente:

> La Constitución de 1979 prohibió los monopolios, consagrando con ello una norma no solo incumplida, sino imposible de cumplir. Los monopolios existieron durante toda la vigencia de la Constitución, y hubiesen seguido existiendo en economías pequeñas como las nuestras aun en el caso que la norma hubiera seguido vigente. La Constitución de 1993 corrigió este error en su artículo 61, que no prohíbe el monopolio, sino que manda promover la competencia.
>
> Si bien el monopolio puede tener consecuencias negativas para los consumidores, su prohibición puede generar daños a esos mismos consumidores. El proceso competitivo se alimenta de la aspiración de todo empresario por aumentar su participación en el mercado. El esfuerzo de todo empresario por reducir costos y bajar precios, mejorar la calidad de sus productos o el servicio a los consumidores se orienta precisamente a aumentar la participación que dicha empresa tiene en el mercado.

[9] BULLARD GONZÁLES, Alfredo. Comentario al artículo 61 de la Constitución Política del Perú. La Constitución Comentada.
[10] Ídem

En relación a la posición de dominio el mismo autor comenta lo siguiente:

> En el primer caso, se debe reiterar que, si bien la posición de dominio no está penalizada, sí lo está el abuso de tal posición, La ley no es ciega al hecho de que una empresa con posición de dominio tiene una inmensa capacidad para causar daño a sus competidores y con ello limitar las opciones de los consumidores. Confía en los mecanismos de la propia competencia para acabar con los monopolios ineficientes o que no respondan a economías de escala. Para nadie es un secreto que el monopolio está en capacidad de elevar el precio por encima de los niveles que se generaría en condiciones de competencia. Si lo hace estará obteniendo ganancias importantes.
> Pero, por otra parte, dichas ganancias generan incentivos para que nuevos competidores entren al mercado. El precio monopolístico genera presiones competitivas, es decir, que contiene el germen de su propia desaparición. En consecuencia, en el largo plazo, el monopolio será eliminado salvo en el supuesto de que sea la mejor manera de producir un bien o servicio. Solo se justifica la intervención del sistema legal cuando como consecuencia de la posición de dominio existente, se generan prácticas abusivas que perjudican a los consumidores en el corto, mediano o largo plazo.

Por otro lado, como en toda relación de consumo está el consumidor como parte activa y por quien se debe de trabajar en aras de proteger sus derechos, siendo ello así y, estando contemplado en el Código de Protección y Defensa del Consumidor el derecho que tenemos de elegir el servicio o producto, se debe de considerar toda situación de vulneración a este derecho, esta iniciativa legislativa no busca perjudicar a los empresarios sino defender los derechos del consumidor así como contribuir en nivelar las desigualdades que puedan existir en el mercado, en el presente caso los usuarios no tenemos la oportunidad de elegir las bolsas biodegradables y reutilizables por las que pagamos, caso distinto será si los establecimientos comerciales proporcionan bolsas con sus nombres, logotipos, frases, lemas y colores característicos sin costo alguno, esta mención es puesta en práctica por algunas empresas quienes entregan de manera gratuita bolas de papel a sus clientes.

Con esta propuesta, no se pretende cuestionar qué empresa está bien y que otra está mal, como ya se ha mencionado se busca proteger los derechos de los consumidores, derecho recogido por la Constitución en su artículo 65, articulado que busca regular las asimetrías que se puedan presentar en el mercado.

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente norma no colisiona con ningún texto constitucional, sino por el contrario fortalecerá la Ley que regula el plástico de un solo uso y los recipientes o envases descartables, representando la presente modificación el fortalecimiento del derecho de los consumidores, debido a que se busca llenar un vacío en nuestro ordenamiento.

Asimismo, la presente iniciativa legislativa concuerda con el artículo 65 de la Constitución Política del Perú, mediante el cual se prescribe que el Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios:

Artículo 65. El Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios. Para tal efecto garantiza el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran a su disposición en el mercado. Asimismo vela, en particular, por la salud y la seguridad de la población.

III. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa se ha desarrollado en concordancia con la siguiente Política de Estado:

"Tercera, Competitividad del País
17. Afirmación de la economía social de mercado

*Nos comprometemos a **sostener la política económica del país sobre los principios de la economía social de mercado**, que es de libre mercado, pero conlleva el **papel insustituible de un Estado** responsable, promotor, **regulador**, transparente y subsidiario, que busca lograr el desarrollo humano y solidario del país mediante un crecimiento económico sostenido con equidad social y empleo.*

*Con este objetivo, el Estado: **(a) garantizará la estabilidad de las instituciones y las reglas de juego**; (b) promoverá la competitividad del país, el planeamiento estratégico concertado y las políticas de desarrollo sectorial en los niveles nacional, regional y local; (c) **estimulará la inversión privada**; (d) fomentará el desarrollo de la infraestructura; (e) **evitará el abuso de posiciones dominantes y prácticas restrictivas de la libre competencia y propiciará la participación de organizaciones de consumidores en todo el territorio**; (f) fomentará la igualdad de oportunidades que tiendan a la adecuada distribución del ingreso; y (g) propiciará el fortalecimiento del aparato productivo nacional a través de la inversión en las capacidades humanas y el capital fijo".*

IV. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA

Mediante Resolución legislativa N° 002-2022-2023 del Congreso de la República aprobó la Agenda Legislativa, siendo ello así, la presente iniciativa legislativa está relacionada con el objetivo III., Política de Estado 17 y con los temas 67, y 69 para el periodo anual de sesiones 2022-2023:

III. Competitividad del País

17.Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica

67.Promoción de la economía social de mercado
68. Medidas a favor de los consumidores
69. Promoción de la libre competencia

V. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La aplicación de la presente medida no genera gastos adicionales en el Presupuesto del Sector Púbico toda vez que el beneficio será fortalecer la legislación en la materia y contribuir al mejor desempeño de las entidades encargadas de la protección de los derechos de los consumidores, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.