



35
AÑOS

Informe legal N° 083-2021/SPDA

Proyecto de Ley N° 0399/2021-CR

“Ley que prorroga el plazo para la entrada en vigencia de la prohibición establecida en el literal c), del numeral 3.3 del artículo 3 de la Ley 30884, Ley que regula el plástico de un solo uso y los recipientes o envases descartables”

I. Antecedentes

El 6 de octubre de 2021, el congresista de la República Jorge Alberto Morante Figar, miembro del Grupo Parlamentario de Fuerza Popular, presentó el Proyecto de Ley N° 0399/2021-CR, mediante el cual se propone la “Ley que prorroga el plazo para la entrada en vigencia de la prohibición establecida en el literal c), del numeral 3.3 del artículo 3 de la Ley 30884, Ley que regula el plástico de un solo uso y los recipientes o envases descartables” (en adelante, “el Proyecto de Ley”).

Conforme a lo señalado en el Proyecto de Ley, el fin de esta iniciativa es prorrogar por 24 meses, adicionales a los 36 ya previstos desde la entrada en vigor de la Ley, la prohibición de fabricación para el consumo interno, importación, distribución, entrega, comercialización y uso de recipientes o envases y vasos de poliestireno expandido (tecnopor) para alimentos y bebidas de consumo humano; conforme se indica en el literal c) del numeral 3.3 del artículo 3 de la Ley N° 30884, Ley que regula el plástico de un solo uso y los recipientes o envases descartables (en adelante, “la Ley”).

En este sentido, la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental – SPDA emite opinión legal al Proyecto de Ley, a fin de contribuir con dichos aportes al proceso de revisión y evaluación legislativa que realiza el Congreso de la República.

II. Base jurídica

La base jurídica revisada y analizada para efectuar los comentarios y aportes al Proyecto de Ley es la siguiente:

- Ley General del Ambiente, Ley N° 28611
- Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Legislativo N° 1278
- Ley que regula el plástico de un solo uso y los recipientes o envases descartables, Ley N° 30884
- Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Supremo 014-2017-MINAM

- Reglamento de la Ley N° 30884, Ley que regula el plástico de un solo uso y los recipientes o envases descartables, Decreto Supremo N° 006-2019-MINAM
- Medidas de Ecoeficiencia para el Sector Público, Decreto Supremo N° 009-2009-MINAM
- Evaluaciones del desempeño ambiental Perú 2016: aspectos destacados y recomendaciones de la CEPAL y OCDE
- Biodegradable plastics and marine litter: misconceptions, concerns and impacts on marine environments. United Nations Environment Programme, 2015.

III. Conclusiones y recomendaciones SPDA

- La SPDA insta el archivo de la iniciativa legislativa materia del presente análisis, en tanto consideramos que, la prórroga planteada, cuyo objetivo consiste en aplazar la entrada en vigencia de la prohibición de fabricación para el consumo interno, importación, distribución, entrega, comercialización y uso de recipientes o envases y vasos de poliestireno expandido (tecnopor) para alimentos y bebidas de consumo humano, debilita y pospone las estrategias necesarias para avanzar hacia un consumo y uso responsable de productos plásticos. La industria tuvo una amplia participación al momento de elaborar la Ley 30884 y es por ello que se establecieron plazos progresivos y razonables, que permitieran a la industria cumplir con las obligaciones establecidas. Postergar y aplazar lo que ya ha sido un plazo razonable no significa una verdadera solución al problema de la contaminación generada por el uso de dichos productos ni supone un mecanismo de incentivo adecuado y/o idóneo para promover la adecuación a los objetivos de la Ley.
- Precisamos indicar que al respecto, el Ministerio del Ambiente (2018)¹ ha precisado que los recipientes o envases y vasos de poliestireno expandido (tecnopor) generan impacto en la salud de los seres vivos y en el ambiente ya que:
 - Pueden transferir estireno y benceno, que son componentes tóxicos y cancerígenos (2), desde el contenedor, cuando se expone a altas temperaturas, grasas y ácidos (1).
 - No son objeto de reciclaje por su bajo rendimiento y por no ser rentable económicamente.

¹ Exposición "Consumo responsable del plástico y reducción del plástico de un solo uso" ante la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afro-peruanos, Ambiente y Ecología, a cargo de Fabiola Muñoz Dodero, Ministra del Ambiente. 04 de setiembre de 2018. Enlace: https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2018/PueblosAndinosEcologia/files/ppt_ministra_del_ambiente_4-9-2018.pdf

- Su empleo afecta negativamente al sistema respiratorio, el sistema nervioso y el sistema reproductivo del ser humano.
- Por lo tanto, en cumplimiento de la protección de los derechos a la salud y a un ambiente sano y equilibrado para el desarrollo de la vida establecidos en la Constitución Política del Perú y, en observancia de mejora continua y principio de prevención contemplados en la Ley General del Ambiente, consideramos que la prórroga propuesta en el presente Proyecto de Ley, cuyo objetivo es impedir los efectos de la Ley respecto a la prohibición de fabricación para el consumo interno, importación, distribución, entrega, comercialización y uso de recipientes o envases y vasos de poliestireno expandido (tecnopor) hasta el 19 de diciembre de 2023 es abiertamente incompatible con las obligaciones del Estado Peruano, perjudicando sus metas de atención de este problema ambiental y de salud pública.
- Por otra parte, de la revisión del contenido del Proyecto de Ley, así como de su exposición de motivos, no hemos identificado que se haya revisado la información que las entidades estatales competentes en la implementación de la Ley y su Reglamento han debido entregar al Congreso anualmente desde 2019, ni tampoco a la ofrecida, discutida y/o elaborada por la Comisión Técnica establecida para el seguimiento e implementación de la Ley, la misma que se ha instalado el año pasado con la participación de los fabricantes y de los Gremios o Asociaciones empresariales de los micro y pequeños empresarios. En esa línea, ni el Proyecto de Ley ni la Exposición de Motivos justifican razonablemente la prórroga de la prohibición ni la vinculación del uso de este tipo de plásticos con la recuperación económica de microempresarios.
- Asimismo, notamos que el Proyecto de Ley ha sido derivado a las comisiones Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas y de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera sin considerar a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, comisión que analizó las propuestas legislativas que dieron como resultado la promulgación de la Ley 30884, precisamente la Ley que este proyecto legislativo pretende modificar. Por ser un tema asociado a la protección del bien jurídico “ambiente” es trascendental que esta iniciativa sea derivada a la mencionada Comisión.
- Por lo tanto, concluimos que la propuesta legislativa bajo análisis vulnera los derechos constitucionales a la salud y al ambiente de la ciudadanía. Asimismo, significa una regresión respecto a los avances institucionales y normativos que a la fecha han venido contribuyendo a la conversión de la matriz industrial del plástico hacia una más sostenible y resulta abiertamente incompatible con los principios jurídicos de

prevención y de mejora continua. De igual modo, se deben considerar los espacios de diálogo y coordinación, como la Comisión Técnica encargada del seguimiento e implementación para conocer oportunidades de mejora; así como los informes que las entidades competentes han debido entregar al Congreso desde 2019 sobre la implementación de la Ley.

IV. Opinión legal

IV.1. Consideraciones generales

Para analizar una posible propuesta de prórroga de la prohibición de fabricación para el consumo interno, importación, distribución, entrega, comercialización y uso de recipientes o envases y vasos de poliestireno expandido (tecnopor), es importante revisar el marco normativo vigente:

a. Aspectos normativos

El proyecto legislativo atenta con los esfuerzos y avances institucionales y normativos del Estado y de los gremios para la transición de la matriz industrial de plásticos hacia una más sostenible. Por ello, consideramos que esta iniciativa contraviene con el principio de no regresión en materia ambiental reconocido por el derecho ambiental internacional, en tanto flexibiliza el proceso de reconversión del mercado de plásticos en el país. Es preciso indicar, que el proceso de debate de la Ley 30884 se caracterizó por su transparencia y ser participativo al considerar los plazos de prohibición de modo consensuada, como debe darse cualquier proceso legislativo

Nuestra legislación ambiental abordó la regulación de disposiciones respecto a los recipientes o envases y vasos de poliestireno expandido (tecnopor) para bebidas y alimentos de consumo humano, a partir de la promulgación de la Ley 30884:

- A partir del 17 de junio de 2019 (120 días hábiles desde la entrada en vigencia de la Ley) está prohibida la adquisición, uso, o comercialización, según corresponda, de recipientes o envases de poliestireno expandido para bebidas y alimentos de consumo humano, en:
 - Áreas naturales protegidas;
 - Áreas declaradas patrimonio cultural o patrimonio natural de la humanidad;
 - Museos;
 - En las playas del litoral;
 - En las playas de la Amazonía peruana; y,



35
AÑOS

- En las entidades de la administración pública previstas en el artículo 1 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
- A partir del 19 de diciembre de 2021 (36 meses desde la entrada de la Ley) estará prohibida la fabricación para el consumo interno, importación, distribución, entrega, comercialización y uso.

En el marco normativo general sobre la gestión de residuos sólidos, nuestra ley, actualmente vigente² establece la implementación del enfoque de economía circular priorizando la minimización y recuperación de residuos para su reconversión. Así, la Ley de Residuos Sólidos busca, en primera instancia, **la prevención o minimización**³ de la generación de residuos sólidos en origen; en segunda instancia **se prefiere la recuperación y valorización material y energética** de los residuos sólidos que no pudieron ser previstos o minimizados; y, en última instancia se efectúa la **adecuada disposición final de los residuos sólidos**, en función de su composición, una vez segregados correctamente. Cabe resaltar que los recipientes o envases y vasos de poliestireno expandido no son reciclables en el Perú por lo que no pueden ser parte de la implementación de la economía circular, ya que son objetos de un solo uso y que no pueden ser valorizados.

En esa línea, también se aprobaron medidas para promover la ecoeficiencia en las labores de las entidades públicas. En ese sentido, las medidas de ecoeficiencia para el sector público⁴, normas que establecen porcentajes de material reciclado en plásticos, papeles y cartones para ser usados por las entidades del Estado⁵, y, también, disposiciones para la aplicación gradual de los porcentajes de material reciclado en plásticos, papeles y cartones que se debe usar y comprar en el sector público⁶.

² Decreto Legislativo N° 1278.

³ Anexo del Decreto Legislativo N° 1278:

Minimización. – Acción de reducir al mínimo posible la generación de los residuos sólidos, a través de cualquier estrategia preventiva, procedimiento, método o técnica utilizada en la actividad generadora.

⁴ Decreto Supremo N° 009-2009-MINAM

⁵ Resolución Ministerial N° 021-2011-MINAM

⁶ Decreto Supremo N° 004-2011-MINAM



V. Consideraciones específicas

V.1. Sobre el objetivo y ámbito de aplicación del Proyecto de Ley (Artículo 1 del Proyecto de Ley)

En el objetivo del Proyecto de Ley se establece que éste tiene como propósito “contribuir con la reactivación económica de los micro y pequeños comerciantes y usuarios de recipientes o envases y vasos de poliestireno expandido (tecnopor) para alimentos y bebidas de consumo humano”. Para ello, se indica que el objetivo de la norma consiste en aprobar una “prórroga del plazo establecido en el literal c), del numeral 3.3 del artículo 3 de la Ley 30884, Ley que regula el plástico de un solo uso y los recipientes o envases descartables”.

Respecto al ámbito de aplicación, aun cuando no es mencionado expresamente en el artículo 1 del Proyecto de Ley, se entiende que aplica en todo el territorio nacional; ya que éste es el mismo ámbito de aplicación de la Ley sobre la que se pretende prorrogar plazos.

Al respecto, se tiene que tener en cuenta que el objetivo de la prórroga que propone la Ley indica que se orienta a coadyuvar a las actividades económicas de: (i) los micro y pequeños comerciantes; y (ii) los usuarios de recipientes o envases y vasos de poliestireno expandido (tecnopor) para alimentos y bebidas de consumo humano.

Sin embargo, consideramos que una prórroga, dirigida a evitar que se implemente la prohibición de fabricación de recipientes o envases y vasos de poliestireno expandido (tecnopor) para alimentos y bebidas de consumo humano para los fines indicados⁷, no es medida idónea toda vez que el plazo inicialmente asignado en la ley vigente resultaba en exceso razonable para adecuarse progresivamente a las obligaciones que la ley establecía. Ni el proyecto de ley ni su exposición de motivos desarrolla razonablemente qué justifica el plazo adicional que propone el proyecto de ley ni la vinculación entre la prórroga de los envases de poliestireno expandido y cómo ésta ha perjudicado o podría perjudicar la recuperación económica de este rubro de comercio.

Al respecto, se debe tener en cuenta que, de acuerdo con el Ministerio del Ambiente (2018) los recipientes o envases y vasos de poliestireno expandido (tecnopor) empleados para consumo de alimentos y/o bebidas:

⁷ De acuerdo con el literal c) del numeral 3.3 del artículo 3 de la Ley, se prohibiría la fabricación “para el consumo interno, importación, distribución, entrega, comercialización y uso de recipientes o envases y vasos de poliestireno expandido (tecnopor) para alimentos y bebidas de consumo humano”, en adelante estos serán “los fines indicados”

- Pueden transferir estireno y benceno, que son componentes tóxicos y cancerígenos⁸, desde el contenedor, cuando se expone a altas temperaturas, grasas y ácidos⁹.
- No son objeto de reciclaje por su bajo rendimiento y por no ser rentable económicamente.
- Su empleo afecta negativamente al sistema respiratorio, el sistema nervioso y el sistema reproductivo del ser humano.

En ese sentido, la justificación de la prórroga, de acuerdo al texto indicado en el artículo 1 del Proyecto de Ley, privilegia las actividades de un grupo económico específico, en desmedro de los derechos fundamentales a la salud y al ambiente del resto de la ciudadanía, al continuar permitiendo la fabricación de tecnopor por el plazo contemplado en la prórroga. Es decir, con el proyecto de ley se busca privilegiar el interés privado frente al interés público que inspiró en su momento la Ley 30884.

Por tanto, consideramos que el objeto del Proyecto de Ley no toma en cuenta la evidencia científica, acogida en su momento como sustento para la aprobación de la Ley, respecto de las características de los recipientes o envases y vasos de poliestireno expandido (tecnopor) empleados para consumo de alimentos y/o bebidas; en base a los cuales se ha justificado la prohibición de su fabricación, por los impactos ambientales y en la salud de la ciudadanía. En caso se quieran establecer incentivos para los micro empresarios, deberían estar enfocados en la transición hacia envases más sostenibles, pero no en la dilatación de las medidas actuales.

V.2. Sobre la prórroga que propone el Proyecto de Ley (Artículo 2 del Proyecto de Ley)

En el artículo 2 del Proyecto de Ley se propone que, con efectos a partir del 20 de diciembre de 2021, es decir, de aprobarse, se prorrogará la entrada de la prohibición de

⁸ De acuerdo con la exposición "Consumo responsable del plástico y reducción del plástico de un solo uso" sustentada ante la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afro-peruanos, Ambiente y Ecología por Fabiola Muñoz Doderó, Ministra del Ambiente, el 04 de setiembre de 2018: Esta información ha recogida del portal de la Agencia para Sustancias Tóxicas y el Registro de Enfermedades de Estados Unidos de Norteamérica.

⁹ De acuerdo con la exposición "Consumo responsable del plástico y reducción del plástico de un solo uso" sustentada ante la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afro-peruanos, Ambiente y Ecología por Fabiola Muñoz Doderó, Ministra del Ambiente, el 04 de setiembre de 2018: Un estudio publicado en *Environmental Health Perspectives conducted*, realizado por el Tokyo Metropolitan Research Laboratory of Public Health (2001), encontró que el gas del estireno proveniente de los contenedores de comida es una de las causas de la proliferación de células humanas de cáncer de mamas.



35
AÑOS

fabricación de recipientes o envases y vasos de poliestireno expandido (tecnopor) empleados para consumo de alimentos y/o bebidas para los fines indicados hasta el 20 de diciembre de 2023.

El texto vigente del literal c), del numeral 3.3 del artículo 3 de la Ley indica que el plazo para que entre la prohibición de la fabricación de recipientes o envases y vasos de poliestireno expandido (tecnopor) para alimentos y bebidas de consumo humano para los fines indicados; es de 36 meses contados a partir de la vigencia de la Ley. Lo que quiere decir que dicha prohibición entraría en vigencia a partir del 19 de diciembre de 2021.

Consideramos que la medida propuesta, por sí misma, no justifica, una afectación constitucionalmente proporcional a la defensa de los derechos constitucionales a la salud y al ambiente, no existiendo evidencia que de alguna manera justifique la prevalencia del interés privado frente al interés público.

Al respecto, se debe tener en cuenta que, en cumplimiento de la Octava Disposición Complementaria Final de la Ley, se creó la Comisión Multisectorial, de naturaleza temporal, denominada "Comisión Multisectorial Técnica de la Gestión Integral del Plástico de un Solo Uso" (en adelante, "la Comisión Técnica"), mediante la Resolución Suprema N° 003-2020-MINAM, publicada el 30 de octubre de 2020.

De acuerdo con el artículo 2 de su norma de creación, el objeto de la Comisión Técnica consiste en "realizar el seguimiento y la evaluación de los resultados de la implementación de la Ley N° 30884 y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2019-MINAM; así como proponer mecanismos para la gestión integral del plástico de un solo uso y la transición hacia la economía circular del plástico".

Es importante señalar que los integrantes de la Comisión Técnica, de acuerdo con el artículo 3 de su norma de creación, son los siguientes:

- a) Ministerio del Ambiente, quien la preside.
- b) Ministerio de la Producción.
- c) Ministerio de Economía y Finanzas.
- d) Ministerio de Comercio Exterior y Turismo.
- e) Ministerio de Educación.
- f) Ministerio de Salud.
- g) Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual.
- h) Instituto Nacional de Calidad.

- i) Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica.
- j) Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales.
- k) Asociación de Municipalidades del Perú.
- l) Gremios empresariales de las medianas y grandes empresas.
- m) Gremios o Asociaciones empresariales de los micro y pequeños empresarios.
- n) Asociaciones de los consumidores.

Es en este espacio, previsto en la Ley e implementado por las entidades competentes, donde los actores del sector, incluyendo los fabricantes de recipientes o envases y vasos de poliestireno expandido (tecnopor) empleados para consumo de alimentos y/o bebidas para los fines indicados en el literal c) del numeral 3.3 del artículo 3 de la Ley, pueden proponer, si cuentan con la evidencia correspondiente, medidas de adecuación mas no de eliminación de la obligación jurídica.

Por otra parte, de acuerdo con la Séptima Disposición Complementaria Final de la Ley, las entidades estatales involucradas en la implementación de la Ley y su Reglamento, deben informar anualmente a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología sobre las acciones de control o fiscalización realizadas, las sanciones impuestas, el avance en la reducción progresiva del plástico regulado en la presente ley, las dificultades que encuentran en su aplicación, entre otros, debiendo acompañar dicha información con los datos estadísticos correspondientes.

Al respecto, se enlista a las siguientes entidades estatales como las competentes para enviar informes anuales al Congreso:

- a) El Ministerio del Ambiente (MINAM)
- b) El Ministerio de la Producción (PRODUCE)
- c) La Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT)
- d) El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI)
- e) Los gobiernos regionales y gobiernos locales

Es mediante estos Informes que se podría evidenciar una justificación técnica, basada en evidencia contrastada por los actores del sector, para considerar, entre varias alternativas como compromisos de inversión, suscripción de contratos o la diversificación de productos alternativos antes del 19 de diciembre de 2021.

Pese a ello, de la revisión del contenido del Proyecto de Ley, así como de su exposición de motivos, no hemos identificado que se haya referido a la información que las entidades



35
AÑOS

estatales competentes en la implementación de la Ley y su Reglamento han debido entregar al Congreso anualmente desde 2019, ni tampoco a la ofrecida, discutida y/o elaborada por la Comisión Técnica, pese a que ésta ha instalado el año pasado.

Al respecto, consideramos que no se justifican técnicamente los motivos y los límites de una eventual prórroga, para aprobar una propuesta legislativa que generaría un considerable impacto en la salud y el ambiente. Además, se evidencia que la misma Ley ha contemplado espacios de diálogo y coordinación y mecanismos de información que requieren ser fiscalizados por las entidades competentes.

Sin embargo, estos aspectos no han sido considerados por el Proyecto de Ley y ello impide que, técnicamente, se pueda sustentar una afectación constitucionalmente proporcional de los derechos a la salud y al ambiente en beneficio de un grupo económico específico dentro del total de actores privados que se dedican a las actividades reguladas por la Ley y su Reglamento, pese a que todos han podido participar en el espacio de diálogo y coordinación y sus aportes se han visto reflejados en los informes correspondientes.

Es por lo expuesto en este informe que consideramos que el proyecto de ley debe ser archivado definitivamente.

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA
Programa de Política y Gobernanza Ambiental
Iniciativa Conservamos por Naturaleza