

Nº 1333

25 de Mayo de 2018

PROHIBICIÓN DE ENTREGAR BOLSAS PLÁSTICAS

- INDICACIÓN SUSTITUTIVA -

BOLETÍN 9133-12

RESEÑA LEGISLATIVA es una publicación de
LIBERTAD Y DESARROLLO
DIRECTOR RESPONSABLE: Luis Larraín A.
EDITOR: Pablo Kangiser G.
DIRECCIÓN: Alcántara 498, Las Condes, Santiago,
Chile.

RESEÑA LEGISLATIVA

Nº 1333

25 DE MAYO DE 2018

ÍNDICE

PROHIBICIÓN DE ENTREGAR BOLSAS PLÁSTICAS - INDICACIÓN SUSTITUTIVA - BOLETÍN 9133-12

OPINIÓN EJECUTIVA	4
CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY	5
COMENTARIOS DE MÉRITO	7
TEXTO DEL PROYECTO DE LEY	10

PROHIBICIÓN DE ENTREGAR BOLSAS PLÁSTICAS

INDICACIÓN SUSTITUTIVA



DESCRIPCIÓN

BOLETÍN 9133-12

en Segundo Trámite Constitucional,
en el Senado

REFERENCIA	Establece la prohibición y sustitución progresiva de las bolsas de polietileno, polipropileno y otros polímeros artificiales no biodegradables en la Patagonia Chilena ¹
INICIATIVA	Moción de los Diputados Sras. Rubilar, Sepúlveda y Goic, y Sres. Espinoza, Sandoval, Silber, Teillier, Vallespín, Accorsi y De Urresti
ORIGEN	Cámara de Diputados; con fecha 5 de junio de 2014, se despachó al Senado para segundo trámite constitucional
COMISIÓN	Comisión de Recursos Naturales, Bienes Nacionales y Medio Ambiente ²
INGRESO	10 de octubre de 2013; con fecha 2 de mayo de 2018, se presentó una Indicación Sustitutiva Integral del Ejecutivo
ARTICULADO	Dos artículos permanentes y un transitorio; de los permanentes, el artículo primero contiene, en siete artículos, el texto actualmente propuesto para el proyecto de ley; el artículo segundo modifica la ley de atribuciones de los juzgados de policía local

¹ La suma del proyecto de ley, aprobada ya por el Senado, quedó de la siguiente forma: "Prohíbe la entrega de bolsas plásticas de comercio en todo el territorio nacional."

² Dado que el proyecto de ley original establecía la prohibición y sustitución progresiva de las bolsas de polietileno, polipropileno y otros polímeros artificiales no biodegradables en la Patagonia Chilena, el proyecto derivó primero en la Comisión Especial de Zonas Extremas y Antártica Chilena. Sin embargo, el 18 de abril de 2018, la Sala del Senado acordó que el proyecto sea informado en particular por la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales, y no por la de Zonas Extremas.


OPINIÓN EJECUTIVA DE LYD³

Existe una creciente opinión no solo a nivel nacional, sino que también mundial, respecto del daño que provocarían las bolsas plásticas para el medioambiente. Esto debido al material del que están compuestas, de difícil degradación y también, debido a la contaminación que implica hacerse cargo de altos volúmenes de ellas. Sin embargo, la experiencia comparada indica que la solución no es tan simple, y que incluso una medida de prohibición no ha sido tan eficaz en términos de disminuir el uso de las bolsas plásticas.

Si bien existe apoyo transversal en el Congreso respecto de esta iniciativa, y al mismo tiempo interés de la ciudadanía de avanzar en la protección del medio ambiente, la prohibición total de entrega de bolsas plásticas en todo el territorio nacional es una medida drástica que no asegura necesariamente la consecución del objeto buscado con el proyecto, que es precisamente la protección del medio ambiente.

En efecto, la realidad demuestra que la mayoría de las personas utiliza las bolsas plásticas para botar la basura, y el hecho de eliminarlas, sólo originará una sustitución hacia bolsas de otro material, que no son necesariamente más favorables para la protección del medio ambiente. Debe evaluarse el costo de la prohibición y el impacto en el medio ambiente que tendría el uso de bolsas de material diferente al que se está prohibiendo.

Más que prohibir la utilización de bolsas plásticas, se puede avanzar hacia una regulación como la que tienen otros países, donde se racionaliza su uso, cobrando al cliente por el uso de bolsas, instrumento que ha demostrado ser efectivo a la hora de reducir el uso de bolsas plásticas.

Asimismo, es urgente que se exploren otras medidas y políticas que tiendan a la protección del medio ambiente y a fomentar la educación ambiental en la población. Más que medidas de prohibición como la propuesta, se debe avanzar en forma decidida en materia de reciclaje 

CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

La moción en su formulación inicial establecía la prohibición progresiva de las bolsas de polietileno, polipropileno y otros polímeros artificiales no biodegradables en la Patagonia Chilena.

La indicación Sustitutiva Integral del Ejecutivo al proyecto de ley viene a establecer la prohibición de entrega de bolsas plásticas por parte del comercio –especialmente supermercados- en todo el territorio nacional.

Los contenidos esenciales de la indicación del Ejecutivo corresponden a los siguientes:

Objeto: la iniciativa establece que la presente ley tiene por objeto proteger el medio ambiente mediante la prohibición de entrega de bolsas plásticas de comercio. Al respecto, la misma ley define qué debe entenderse por éstas, considerando que son aquellas producidas por un polímero que se produce a través del petróleo, entregadas por un establecimiento de comercio para el transporte de mercaderías; o en el caso de compras realizadas por medios electrónicos, bolsa de transporte de mercaderías que es entregada al consumidor final.

Prohibición: El proyecto de ley prohíbe a los establecimientos de comercio la entrega, a cualquier título, de bolsas plásticas de comercio. Se excluyen de esta prohibición las bolsas que constituyan el envase primario de alimentos, que sea necesario por razones higiénicas o porque su uso ayude a prevenir el desperdicio de alimentos.

Fiscalización: Corresponde a las municipalidades fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones de la ley.

Infracción y Multa: El incumplimiento a la prohibición establecida en la presente ley será sancionado con una multa a beneficio municipal de hasta 5 UTM por cada bolsa plástica de comercio entregada, la que será aplicada por el Juzgado de Policía Local competente. Para la determinación de la multa, se considerará el número de bolsas plásticas de comercio entregadas, la conducta anterior del infractor y la capacidad económica del infractor.

Educación Ambiental: El Ministerio del Medio Ambiente promoverá e implementará programas de educación ambiental dirigidos a la ciudadanía sobre el uso de bolsas plásticas de comercio que se encuentren en circulación.

Vigencia: Se establece que las disposiciones de la presente ley entrarán en vigencia en un plazo de 6 meses contados desde la publicación, salvo para las micro, pequeñas y medianas empresas, respecto de las cuales entrará en vigencia la ley en el plazo de 2 años contados desde la publicación. Con todo, en el tiempo intermedio entre la publicación y los referidos plazos de vigencia, los establecimientos de comercio podrán entregar un máximo de dos bolsas de plástico a los consumidores, por cada compra realizada ■■■

IV. COMENTARIOS DE MÉRITO

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El pasado martes 15 de mayo de 2018, se aprobó en la Comisión de Medio Ambiente del Senado, con muy pocas variaciones, la Indicación Sustitutiva ingresada por el Gobierno al proyecto de ley que establece la prohibición y sustitución progresiva de las bolsas de polietileno, polipropileno y otros polímeros artificiales no biodegradables en la Patagonia Chilena (Boletín N°9133-12), que sustituyó el texto íntegro del referido proyecto, por uno nuevo que prohíbe la entrega de bolsas plásticas de comercio en todo el territorio nacional.

La Indicación Sustitutiva del Ejecutivo recoge distintas mociones parlamentarias, propuestas por diversos congresistas, que abordaban la regulación del uso de las bolsas plásticas y sus consecuencias para el medio ambiente.

Por otro lado, cabe señalar que, son aproximadamente 55 municipalidades del país, que a través de Ordenanzas, ya han regulado el uso de las bolsas plásticas, prohibiendo su entrega, de tal modo que el proyecto viene a reconocer una situación real.

2. EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Durante el último tiempo, distintas legislaciones de diferentes partes del mundo, han incorporado leyes o reglamentos destinados a prohibir o limitar el uso de las bolsas plásticas de comercio, precisamente por los efectos nocivos que ellas producirían para el medio ambiente.

Sin embargo, una prohibición como la que se propone no siempre tiene los efectos esperados. Esto se ha visto en la experiencia comparada y actualmente es materia de acaloradas discusiones.

Al respecto, en el mundo existen diversos instrumentos para reducir los impactos negativos de las bolsas plásticas, los que se pueden clasificar en instrumentos económicos (cobros por bolsas), instrumentos de comando y control (prohibición o regulación de grosor mínimo) e iniciativas voluntarias.

Un esquema de prohibición, debería dar por resultado que la distribución de bolsas plásticas debería eliminarse. Sin embargo, no hay datos sobre la efectividad real de las prohibiciones en términos de disminución de su uso, ni de lo costoso que resulta su fiscalización.

Por el contrario, la experiencia internacional ha demostrado que los esquemas de cobro sí son medidas eficaces para desincentivar el uso de bienes que impone un costo adicional a la sociedad. Además, el cobro es una medida eficiente porque no quita la libertad de elegir al consumidor. A modo ejemplar, en la República de Irlanda, se estableció el año 2002 un impuesto de 0,15E (\$115) por bolsa

plástica en todos los puntos de venta, lo que logró una reducción en el uso de bolsas plásticas de un 94% entre los años 2002 y 2006⁴.

3. POSIBLES SUSTITUTOS NO SON MENOS DAÑINOS

En Chile se utilizan alrededor de 386.000 bolsas plásticas al año, de las cuales una gran parte termina en rellenos sanitarios. Se estima que cada persona usa en promedio 1,5 bolsas diarias, para luego ser utilizadas para el depósito de los residuos domiciliarios. En efecto, según encuesta Adimark 2014, 94% de los chilenos utiliza las bolsas plásticas para botar basura. De este modo, al prohibirlas, necesariamente se originará una sustitución hacia bolsas de otro material (por ejemplo, bolsas de papel o bolsas de género), que no son más favorables para la protección del medio ambiente.

En este sentido, debe evaluarse el costo de la prohibición y el impacto en el medio ambiente que tendría el uso de bolsas de material diferente al que se está prohibiendo.

Tratándose de bolsas de papel, si bien es cierto que la degradación del papel es más rápida, también es cierto que es mucho más voluminoso y que tiene una huella de carbono enorme. Un aumento en la producción de bolsas de papel, implica una mayor tala de árboles y la generación

de más contaminación proveniente del combustible necesario para producir más y más papel.

Por otro lado, respecto a las bolsas reutilizables de tela o lona, algunos estudios han determinado que la bolsa de plástico es menos dañina que la bolsa reutilizable, por el costo en energía y contaminación que implica quemar o eliminar el género. ¿Cuántas veces debe ser utilizada una bolsa de tela para que el impacto ambiental sea comparativamente inferior al uso de bolsas plásticas desechables? ¿Cuántas bolsas de plástico compensan una bolsa de lona? Se ha estimado que bastaría con unas 130 reutilizaciones. Sin embargo, la experiencia indica que estas bolsas solo son usadas unas 50 veces en promedio (en países con cultura de reutilización bastante superior a la chilena).

Por último, es indudable que las bolsas plásticas juegan un rol sanitario al aislar de manera efectiva los residuos (que permanecen un considerable tiempo dentro de los domicilios o en contenedores en las calles antes de ser recogidos y llevados a los rellenos sanitarios o vertederos), evitando olores, derrames y las consecuentes enfermedades asociados.

4 Véase en Tema Público LyD N°1351-2, de 18 de mayo de 2018.

4. RECOMENDACIONES:

Más que prohibir la entrega de bolsa plástica de comercio, se puede:

- 1) Racionalizar su uso, lo que se puede lograr con un cobro al cliente por el uso de bolsas; al incluirlas dentro de los productos prioritarios de la ley de Responsabilidad Extendida del Productor; con mayor educación ambiental.
- 2) Explorar otras medidas y políticas que tiendan a la protección del medio ambiente y a fomentar la educación ambiental en la población.
- 3) Avanzar en forma decidida en materia de reciclaje ■■■

V. TEXTO DEL PROYECTO DE LEY

Se sustituye el texto íntegro del boletín N° 9133-12 por el siguiente:

PROYECTO DE LEY QUE PROHÍBE LA ENTREGA DE BOLSAS PLÁSTICAS DE COMERCIO⁵

Artículo Primero.- Apruébese la siguiente ley que prohíbe la entrega de bolsas plásticas de comercio:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto proteger el medio ambiente mediante la prohibición de entrega de bolsas plásticas de comercio.

Artículo 2°. Definiciones. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

- a) Bolsa: Embalaje flexible constituido de un cuerpo tubular cerrado en uno de sus extremos.
- b) Bolsa plástica: Bolsa que contiene como componente fundamental un polímero que se produce a partir del petróleo.
- c) Bolsa plástica de comercio: Bolsa plástica que es entregada en el punto de pago de un establecimiento de comercio para el transporte de mercaderías; o, en el caso de compras realizadas por medios electrónicos, bolsa para el transporte de mercaderías que es entregada al consumidor final.⁶
- d) Establecimiento de comercio: Cualquier canal minorista o mayorista de distribución o comercialización de bienes o servicios.

5 La redacción final del título del proyecto de ley, aprobado por la Comisión del Medio Ambiente del Senado, quedó de la siguiente forma: "Prohíbe la entrega de bolsas plásticas de comercio en todo el territorio nacional", aprobándose las Indicaciones formuladas a ese respecto por los Senadores señoras Allende, Goic y Órdenes y señores De Urresti y Sandoval.

6 La redacción de la letra c) del artículo 2°, aprobada por la Comisión del Medio Ambiente del Senado, quedó de la siguiente forma: "c) Bolsa plástica de comercio: Bolsa plástica que es entregada ~~en el punto de pago~~ de [por] un establecimiento de comercio para el transporte de mercaderías; o, en el caso de compras realizadas por medios electrónicos, bolsa para el transporte de mercaderías que es entregada al consumidor final."

Artículo 3°. Prohibición. Prohíbese a los establecimientos de comercio la entrega, a cualquier título, de bolsas plásticas de comercio.

Se excluyen de esta prohibición las bolsas que constituyan el envase primario de alimentos, que sea necesario por razones higiénicas o porque su uso ayude a prevenir el desperdicio de alimentos.

Artículo 4°. Fiscalización. Corresponderá a las municipalidades fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en la presente ley, de conformidad a sus atribuciones señaladas en el inciso tercero⁷ del artículo 5 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado mediante decreto con fuerza de ley N° 1, de 2006, del Ministerio del Interior.⁸

Artículo 5°. Infracción y multa. El incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3° de la presente ley será sancionado con multa a beneficio municipal de hasta cinco unidades tributarias mensuales por cada bolsa plástica de comercio entregada.

Las sanciones establecidas en esta ley serán aplicadas por el juzgado de policía local correspondiente, de conformidad con el procedimiento establecido en la ley N° 18.287, que establece los procedimientos ante los juzgados de policía local.

Artículo 6°. Determinación de la multa. Para la determinación de la multa señalada en el artículo precedente, se considerarán las siguientes circunstancias:

- a) El número de bolsas plásticas de comercio entregadas.
- b) La conducta anterior del infractor.
- c) La capacidad económica del infractor.

Artículo 7°. Educación ambiental. El Ministerio del Medio Ambiente promoverá e implementará programas de educación ambiental dirigidos a la ciudadanía, sobre el uso de bolsas plásticas de comercio que se encuentren en circulación, incluyendo su reutilización y reciclaje.⁹

7 Sin perjuicio de las funciones y atribuciones de otros organismos públicos, las municipalidades podrán colaborar en la fiscalización y en el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes a la protección del medio ambiente, dentro de los límites comunales.

8 La redacción del artículo 4°, aprobada por la Comisión del Medio Ambiente del Senado, quedó de la siguiente forma: "Artículo 4°. Fiscalización. Corresponderá a las municipalidades fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones previstas en la presente ley, de conformidad a sus atribuciones señaladas en el inciso tercero del artículo 5° del decreto con fuerza de ley N°1, del Ministerio del Interior, de 2006, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley orgánica constitucional de Municipalidades."

9 La redacción del artículo 7°, aprobada por la Comisión del Medio Ambiente del Senado, quedó de la siguiente forma: "Artículo 7°. Educación ambiental. El Ministerio del

Artículo Segundo.- Agrégase, en la letra c) del artículo 13¹⁰ de la ley N° 15.231 cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto N° 307, de 1978, del Ministerio de Justicia, el siguiente numeral 14, nuevo:

14°- A la ley que prohíbe la entrega de bolsas plásticas de comercio.

Artículo Transitorio. Vigencia. Las disposiciones de la presente ley entrarán en vigencia en el plazo de seis meses contados desde su publicación en el Diario Oficial, con excepción de las microempresas, pequeñas empresas y medianas empresas, de conformidad con lo establecido en el inciso segundo¹¹ del artículo 2° de la Ley N° 20.416, para las cuales las disposiciones de la presente ley entrarán en vigencia en el plazo de dos años contado desde su publicación.

Con todo, en el tiempo que medie entre la publicación de la ley y los plazos establecidos en el inciso anterior para su vigencia, los establecimientos de comercio podrán entregar un máximo de dos bolsas plásticas de comercio a los consumidores, por cada compra que realicen.



Medio Ambiente promoverá e implementará programas de educación ambiental dirigidos a la ciudadanía, sobre el uso de bolsas plásticas de comercio que se encuentren en circulación y su impacto en el ecosistema, incluyendo su reutilización y reciclaje."

10 Artículo 13°- Además de lo establecido en el artículo anterior, los Jueces de Policía Local conocerán en primera instancia:

c) De las infracciones:

14).- [...].

11 "Son microempresas aquellas empresas cuyos ingresos anuales por ventas y servicios y otras actividades del giro no hayan superado las 2.400 unidades de fomento en el último año calendario; pequeñas empresas, aquellas cuyos ingresos anuales por ventas, servicios y otras actividades del giro sean superiores a 2.400 unidades de fomento y no exceden de 25.000 unidades de fomento en el último año calendario, y medianas empresas, aquellas cuyos ingresos anuales por ventas, servicios y otras actividades del giro sean superiores a 25.000 unidades de fomento y no exceden las 100.000 unidades de fomento en el último año calendario."