

ANÁLISIS LEGISLATIVO

Fecha de evaluación: 23.03.2018

DATOS GENERALES

N° boletín > 10054-12

Título > Regula el uso de plásticos desechables de un solo uso.

Origen > Moción

Autores > Isabel Allende (PS), Guido Girardi (PPD), Carolina Goic (DC), Antonio Horvath (Indep.), Patricio Walker (DC)

Fecha de ingreso > 18 de mayo de 2015

Cámara de ingreso > Senado

Estado > Primer trámite constitucional (Senado)

Urgencias > 1 simple, 4 suma y 1 discusión inmediata

CARACTERÍSTICAS AMBIENTALES

Categoría temática > Residuos y sustancias peligrosas

Tipo de ley > Totalmente Ambiental

Importancia ambiental de la ley > Importancia Ambiental Alta

Relevancia ambiental > Positiva

ANTECEDENTES Y CONTENIDO

El proyecto de ley presentado por los Senadores Isabel Allende (PS), Guido Girardi (PPD), Carolina Goic (DC), Antonio Horvath (Indep.), Patricio Walker (DC) tiene como objetivo integrar y reforzar el tratamiento de los plásticos de un único uso bajo el principio de jerarquía en gestión de residuos. Lo anterior significa la preferencia por la reducción de origen, la reutilización, el reciclaje, dejando como última alternativa su eliminación, esto con el objetivo de generar un cambio de comportamiento respecto a los residuos, que genere cambios positivos en el medio ambiente, la salud y calidad de vida humana.

La moción expresa que el modelo de desarrollo actual basado en alcanzar el crecimiento económico ejerce una presión importante en la naturaleza como fuente de insumos para los procesos productivos, así como se convierte en sumidero de los desechos de estos procesos. En este

escenario los Senadores sostienen que es necesario adoptar medidas específicas para el plástico, dado que la producción de este material va en aumento alcanzando 300 millones de toneladas al año a nivel global y donde los residuos plásticos se mantienen por periodos de entre 100 y 500 años. A nivel mundial, expresa la moción, se acumulan en el medioambiente cerca de 25 millones de toneladas de plásticos anualmente, y gran parte de estos desechos se encuentran en los océanos provocando pérdida de biodiversidad marina y contaminando los ecosistemas. A esto se suma que gran parte de los plásticos tienen escasa vida útil, siendo utilizados y desechados después de un solo uso.

En Chile, el consumo de plástico se concentra en Envasado (52,1%), aplicaciones de uso industrial (14.40/5), Construcción (14%) y Minería (8%). Según datos del Ministerio de Medio Ambiente, en Chile se utilizan 250 millones de bolsas plásticas al mes, de las cuales sólo el 10% no termina en un vertedero. A pesar del desarrollo tecnológico en cuanto a la degradación de los plásticos¹, éste no ha demostrado ser válido para las condiciones requeridas en la mayoría de los vertederos de basuras que existen en nuestro país.

La moción también da cuenta de la gran preocupación por parte de los parlamentarios y el ejecutivo respecto de este tema dado que enumera una serie de boletines ingresados al congreso desde el año 2008 que buscan restringir la utilización de bolsas plásticas:

| Número Boletín | Título | Fecha de ingreso | Estado Tramitación | Autores |
|----------------|------------------------------------------------------|--------------------|-----------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 6046-12 | Prohíbe el uso de bolsas plásticas no biodegradables | 20 de Agosto, 2008 | Archivado | Ávila Contreras, Nelson Ominami Pascual, Carlos |
| 6520-12 | Prohíbe el uso de bolsas plásticas de polietileno | 14 de Mayo, 2009 | Segundo trámite constitucional (Senado) | Accorsi Opazo, Enrique Bauer Jouanne, Eugenio Escobar Rufatt, Alvaro Girardi Briere, Guido Lobos Krause, Juan Palma Flores, Osvaldo Sepúlveda Hermosilla, Roberto |

¹ a) Fotodegradación (acción de la luz); b) Degradación térmica (del calor); c) Degradación oxidativa (de la atmósfera); Degradación hidrolítica (de la humedad); e) Biodegradación (microorganismos).

| | | | | |
|---------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | | | Vallespín López, Patricio |
| 6080-12 | Prohíbe a establecimientos comerciales la entrega de bolsas no biodegradables para transporte de mercaderías | 9 de Septiembre, 2008 | Segundo trámite constitucional (Senado) | Goic Boroevic, Carolina |
| 6585-12 | Prohíbe el uso de bolsas plásticas | 1 de Julio, 2009 | Segundo trámite constitucional (Senado) (Refundido con: 6045-12 /6520-12/ 6080-12) | Accorsi Opazo, Enrique Bauer Jouanne, Eugenio Chahuán Chahuán, Francisco Escobar Rufatt, Alvaro Girardi Briere, Guido Lobos Krause, Juan Palma Flores, Osvaldo Pérez San Martín, Lily Sepúlveda Hermosilla, Roberto Vallespín López, Patricio |
| 9133-12 | Establece la prohibición y sustitución progresiva de las bolsas de polietileno, polipropileno y otros polímeros artificiales no biodegradables en la Patagonia Chilena | 10 de Octubre, 2013 | Segundo trámite constitucional (Senado) | Accorsi Opazo, Enrique De Urresti Longton, Alfonso Espinoza Sandoval, Fidel Goic Boroevic, Carolina Rubilar Barahona, Karla Sandoval Plaza, David Sepúlveda Orbenes, Alejandra Silber Romo, Gabriel Teillier Del Valle, Guillermo Vallespín López, Patricio |
| 9878-06 | Modifica la ley orgánica constitucional de Municipalidades, encomendando a una ordenanza la regulación de la utilización de bolsas plásticas | 27 de Enero, 2015 | Segundo trámite constitucional (Senado) | Chahin Valenzuela, Fuad Chávez Velásquez, Marcelo Farías Ponce, Ramón Flores García, Iván Fuentes Castillo, Iván |

| | | | | |
|--|--|--|--|------------------------------|
| | | | | Morano Cornejo, Juan Enrique |
| | | | | Pilowsky Greene, Jaime |
| | | | | Sabag Villalobos, Jorge |
| | | | | Sandoval Plaza, David |
| | | | | Vallespín López, Patricio |

El proyecto de ley original consta de cinco artículos permanentes y un artículo transitorio, donde se regulaba los plásticos desechables de un único uso – bolsas y films- con el fin de disminuir el impacto tanto en la salud como en el medioambiente (Art.1), prohibiendo a establecimientos comerciales – supermercados, multitiendas, tiendas, farmacias y otros similares) así como a sus contratistas o prestadores de servicios la distribución de bolsas plásticas no degradables a los consumidores finales (Art. 2). También obligaba a la industria de empaque agroalimentaria a sustituir los films plásticos no degradables, por plásticos degradables en el plazo de dos años (Art. 3) y establecía plazos para la entrada en vigencia diferenciados para las empresas medianas y de menor tamaño (1 año), y para las micro y pequeñas empresas (2 años).

El proyecto de ley, durante su revisión en la comisión de Medio Ambiente, fue sujeto de una indicación del Ejecutivo modificando el contenido del proyecto de ley, cumpliendo así lo prometido por la presidenta Bachelet en su intervención en la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2017² cuando anunció el envío de un proyecto de ley para prohibir el uso de bolsas plásticas en ciudades costeras.

Dado lo anterior, el objetivo del proyecto de ley es prohibir a los establecimientos comerciales de comunas costeras la entrega de bolsas plásticas no biodegradables y facultar a las demás municipalidades para regular la entrega de bolsas en sus comunas (Art. 1). El proyecto establece la definición de Bolsa, Bolsa Plástica, Bolsa Biodegradable, Bolsa oxo degradable y de Comunas costeras (Art. 2). En dicha prohibición de entrega de bolsas no biodegradables en comunas costeras se excluyen las bolsas que constituyen el envase primario de alimentos que tengan fines higiénicos o de prevención de desperdicio de alimentos (Art. 3). Para los municipios que no son costeros establece que podrán regular, restringir o prohibir la entrega de bolsas plásticas no biodegradables en sus ordenanzas municipales (Art. 4). Obliga la certificación de las bolsas biodegradables ante el Instituto Nacional de Normalización y establece que el MMA deberá aprobar normas técnicas para

² <http://www.t13.cl/noticia/nacional/bachelet-anuncia-proyecto-ley-prohibir-bolsas-plasticas-ciudades-costeras>

establecer los estándares de calidad de estas, procedimientos y métodos de ensayo (Art. 5). Respecto de la fiscalización establece que las municipalidades deberán fiscalizar el cumplimiento de esta ley (Art. 6), pudiendo los Juzgados de Policía Local sancionar con multas de hasta 5 UTM por cada bolsa entregada, las que irán en beneficio de la municipalidad respectiva (Art. 7). Para determinar el monto de la multa se considerará el número de bolsas, conducta anterior del infractor, capacidad económica del infractor (Art. 8). En sus artículos 9° y 10° modifica la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y Ley de organización y atribuciones de los juzgados de policía local, para su adecuación a esta ley. Finalmente, el artículo transitorio establece que la ley entrará en vigencia un año después de su publicación.

BREVE COMENTARIO AL TRÁMITE LEGISLATIVO

Ingreso proyecto al Senado
18-05-2015

Primer Informe Comisión
de Medio Ambiente y
Bienes Nacionales
02-01-2018

- El Ministro del Medio Ambiente presentó la indicación que realizará el ejecutivo con el fin de modificar el contenido del proyecto original con la finalidad de prohibir la entrega de bolsas no biodegradables en comunas costeras y permitir a las demás comunas regular la entrega en sus ordenanzas.
- El Senador Walker (DC) planteó sus dudas respecto de la implementación de la medida así como de la certificación de las bolsas biodegradables. Respecto a la certificación también se

pronunció el Senador García-Huidobro (UDI) dado que anticipó que la falta de un sistema de certificación confiable complicará la implementación de una medida como la que se propone.

- El Senador Navarro (PAIS) cuestionó que la medida sea implementada sólo en las comunas costeras, así como también mostró preocupación respecto de las alternativas para la disposición de basura domiciliaria.

↓
Aprobado en general por el
Senado
03-01-2018

- El proyecto fue aprobado en general por el Senado por 20 votos a favor, y se fija plazo para presentar indicaciones hasta el 15 de enero.

Durante la tramitación de este proyecto – 2 años y 10 meses- el proyecto recibió 1 urgencia simple, 4 suma y 1 discusión inmediata por parte del Ejecutivo, todas entre noviembre de 2017 y enero de 2018, una vez anunciado el compromiso de la Presidenta de enviar de un proyecto al Congreso para prohibir el uso de bolsas plásticas en ciudades costeras.

EXPERTOS INVITADOS A LA DISCUSIÓN PARLAMENTARIA

La Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales acordó el proyecto de ley en las sesiones celebradas los días 21 de noviembre y 19 de diciembre de 2017.

Integrantes Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales

| Senador | Partido |
|----------------------------|---------|
| Alfonso De Urresti Longton | PS |
| Iván Moreira Barros | UDI |
| Alejandro Navarro Brain | PAIS |
| Patricio Walker Prieto | DC |
| Andrés Allamand Zavala | RN |
| Alejandro García-Huidobro | UDI |
| Isabel Allende Bussi | PS |

Invitados a la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales

Votaciones Ambientales

GRUPO ASESOR EN MEDIO AMBIENTE • GAMA

| Estado | Industria | Sociedad Civil |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| Ministerio del Medio Ambiente: Marcelo Mena, Ministro; Jorge Canals, Subsecretario; Lorna Püschel y Alejandra Guerra, abogadas | Asociación Gremial de Industriales del Plástico (ASIPLA): Nicolás Bär, Director Ejecutivo; Pablo Escobar, Presidente del Comité de Bolsas Plásticas; y Rosario Cuevas, Jefa de Comunicaciones. | Organización Triciclos: Tomás García, Subgerente Comercial. |
| Asociación Chilena de Municipalidades: Rodrigo Barco y Marcel Rossé, Asesores | Centro de Envases y Embalajes de Chile: Mariana Soto, Gerenta General; Soledad Ruiz, Sara Navón y Gustavo Arriagada. | |
| | Asociación de Supermercados de Chile: Catalina Mertz, Presidenta. | |

Discusión invitados

| Tema | Argumento | Invitado |
|-------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| Beneficios | La medida [ordenanzas municipales] también ha impactado favorablemente en aspectos como aseo, ornato, limpieza visual y efectos paisajísticos | Marcel Rossé, Asociación Chilena de Municipalidades |
| Certificación | Existe certificación internacional y nacional, pero hay bolsas que se autodenominan con tal característica y no lo son, por eso se debe buscar el cumplimiento de una norma uniforme. | Nicolás Bär, Asociación de Industriales del Plástico (ASIPLA) |
| | Existen bolsas autodenominadas 100 % biodegradable, con normativa inadecuada sobre el material, siendo que en Chile se ha elaborado una guía que explica el procedimiento para notificar la información adecuada en un material. | Mariana Soto, Centro de Envases y Embalajes Chile (CENEM) |
| | Otras bolsas se denominan ecológicas porque son de material vegetal y natural, que se degrada de 10 a 15 meses, pero ocultan que solo el 20 % corresponde a material de un recurso renovable, el resto es polietileno común que no es biodegradable. | Mariana Soto, Centro de Envases y Embalajes Chile (CENEM) |
| | Normar la certificación es fundamental para evitar información incompleta, equívoca o incompatible, que confunda al consumidor. | Mariana Soto, Centro de Envases y Embalajes Chile (CENEM) |
| Diferenciación por Tipo | La regulación debiera diferenciar las bolsas pequeñas, livianas y ligeras que tienen un solo uso (principalmente presentes en el comercio y en ferias libres), de las bolsas con un segundo uso ambientalmente eficiente como contenedoras de basura domiciliaria (principalmente presentes en supermercados, multitiendas y otros establecimientos similares) | Nicolás Bär, Asociación de Industriales del Plástico (ASIPLA) |

| | | |
|-----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| Implementación | El comercio detallista ha tenido una respuesta positiva, refiriendo la situación y el modo cómo las tiendas por departamentos están preparando o implementando la medida. | Marcelo Mena, Ministro de Medio Ambiente |
| Ley REP | La Ley REP promueve la adecuada gestión de los residuos, entonces, ¿para qué prohibir las bolsas plásticas si eso se puede incluir en la Ley REP? Es más eficiente como instrumento ambiental una regulación adecuada que una prohibición absoluta. | Nicolás Bär, Asociación de Industriales del Plástico (ASIPLA) |
| Recursos para Fiscalización | De otorgar a las municipalidades la facultad de fiscalización de las normas, [...] también se les asignen recursos para efectuar tal labor. | Marcel Rossé, Asociación Chilena de Municipalidades |
| Residuos domiciliarios | cabe preguntarse por el embalaje donde se contendrán los residuos domiciliarios, particularmente en los hogares de mayor vulnerabilidad | Nicolás Bär, Asociación de Industriales del Plástico (ASIPLA) |
| | en sectores urbanos de alta densidad se pueden generar externalidades negativas, producto de contaminación de vectores cruzados, ya que si la población no tiene bolsas plásticas, quemará la basura o bien la botará en cajas de cartón, lo que generará problemas sanitarios serios que deben considerarse al establecer la prohibición. | Nicolás Bär, Asociación de Industriales del Plástico (ASIPLA) |
| Situación actual | actualmente existen 50 municipios que tienen ordenanzas municipales vigentes o en proceso de promulgación, que regulan la entrega de bolsas plásticas en el comercio, las que son diversas entre sí, y que van desde la prohibición absoluta – reparada por la Contraloría General de la República –, a la sustitución progresiva de bolsas o el desincentivo a su uso. | Marcel Rossé, Asociación Chilena de Municipalidades |
| Situación actual | la totalidad de las regulaciones dictadas incluyen educación ambiental en las escuelas, difusión y participación de la comunidad, así como el establecimiento de sellos ambientales | Marcel Rossé, Asociación Chilena de Municipalidades |

EVALUACIÓN DEL EFECTO AMBIENTAL ESPERADO

El proyecto de ley es evaluado con un ambiental esperado positivo ya que propone medidas para disminuir el uso de plásticos, los que actualmente representan uno de los problemas más importantes de contaminación ambiental, particularmente para el medio ambiente marino. En cuanto a la evaluación de contenido, esta es positiva en cuanto a la magnitud del problema de la contaminación del océano. Actualmente aproximadamente 8 millones de toneladas de plástico llegan al océano Pacífico cada año. Se estima que para el 2050 habrá más plástico que cantidad de peces en el mar. El plástico que llega a los océanos puede hundirse, volver a la costa por la acción del viento o viajar mar adentro con las corrientes. Una de las consecuencias más impactantes de la acumulación de

plástico en los océanos tiene que ver con esta tercera forma de transporte, donde el plástico viaja hasta el centro de los océanos dónde por efecto de los giros oceánicos este se reúne en una gran isla de basura. El problema de este material es que tarda en degradarse, y a medida que se vuelve más pequeño se convierte en un peligro inminente al confundirse como comida por las especies que habitan el mar. No sólo llena sus estómagos de material que no pueden digerir y que además es tóxico, sino que también se incorpora en la cadena trófica, pudiendo llegar al humano. Considerando lo mencionado, este proyecto parece una buena medida para disminuir el uso de bolsas plásticas y la entrada de estas al océano. Sin embargo, hay otras medidas tan o más importantes que deben ir de la mano. Además esta ley debiese replicarse en todas las comunas, una vez se pruebe su eficacia. En cuanto a diseño, las principales dudas son respecto al concepto de biodegradabilidad de las bolsas. Tanto el proyecto original como la indicación del ejecutivo prohíben son las bolsas plásticas “no biodegradables”, con lo que permite, entonces, la entrega de bolsas que sí sean biodegradables. El problema es que el concepto de biodegradable es vago. Existen diferentes tipos de material biodegradable y, sobre todo, la capacidad de biodegradarse depende de las condiciones del ambiente. Actualmente, existen bolsas que se denominan ecológicas porque son de material vegetal y natural, que se degrada de 10 a 15 meses, pero se omite que solo el 20 % corresponde a material de un recurso renovable; el resto es polietileno común que no es biodegradable. Es por esto que, normar la certificación es fundamental para evitar información incompleta, equívoca o incompatible, que confunda al consumidor. Lamentablemente al día de hoy no contamos con un sistema de certificación confiable en esta materia, lo que complica la implementación de las medidas que se proponen. Por otro lado, existen investigaciones internacionales que han alertado sobre los riesgos de los plásticos biodegradables para el ambiente acuático. Entre ellas, los Informes del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) “Biodegradable Plastics & Marine Litter” (2015) y “Marine Plastic Debris & Microplastics” (2016) representan quizás los estudios más importantes en la materia, donde se advierte no solo que la biodegradación en ambientes marinos es mucho más lenta que en ambientes terrestres, sino que depende además de condiciones específicas que rara vez confluyen y que están relacionadas con la exposición a los rayos UV, la temperatura, los niveles de oxígeno disuelto en el agua, entre otras. Considerando esto el espíritu de cambio debería dirigirse hacia bolsas “reutilizables”, promoviendo la reutilización y no el descarte (volvemos a ley REP y ecodiseño).

PROYECTO DE LEY

"Artículo 1°.- Objeto. La presente ley prohíbe a los establecimientos de comercio en comunas costeras la entrega de bolsas plásticas no biodegradables y faculta a las demás municipalidades para regular la entrega de tales bolsas, su restricción o prohibición.

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 o fuentes renovables.
- c) Bolsa biodegradable: Bolsa fabricada de materiales de origen biológico y degradable, como el resultado de la acción espontánea de microorganismos tales como bacterias, hongos y algas en condiciones adecuadas. Se excluye de la presente definición la bolsa oxo degradable.
- d) Bolsa oxo degradable: Bolsa que contiene un polímero que se produce a partir del petróleo y que se diferencia por la inclusión de un aditivo oxo en la matriz polimérica. Los aditivos producen una degradación oxidativa de las cadenas poliméricas.
- e) Comunas costeras: Comunas cuyo territorio se encuentra adyacente al borde costero del litoral nacional.

Artículo 3°.- Prohibición. Prohíbese a los establecimientos de comercio ubicados en comunas costeras la entrega, a cualquier título, de bolsas plásticas no biodegradables para el transporte de productos expedidos a consumidores.

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°.- Ordenanzas municipales. En el caso de las municipalidades que no correspondan a comunas costeras podrán regular, restringir o prohibir a establecimientos de comercio la entrega, a cualquier título, de bolsas plásticas no biodegradables, de conformidad a lo dispuesto en su ley orgánica constitucional.

Artículo 5°.- Certificación. La entrega de bolsas biodegradables en establecimientos de comercio deberá encontrarse certificada por un organismo de certificación de producto acreditado ante el Instituto Nacional de Normalización, dando cuenta que el tipo de bolsa respectiva posee las cualidades señaladas en la letra c) del artículo 2 de la presente ley.

Para lo anterior, el Ministerio del Medio Ambiente, mediante resolución exenta, aprobará una o más normas técnicas que establezcan los estándares de calidades propias de las bolsas biodegradables

y los procedimientos y métodos de ensayo.”.

Artículo 6°. Fiscalización. Corresponderá a las municipalidades fiscalizar y dar seguimiento al cumplimiento de las obligaciones señaladas en la presente ley.

Artículo 7°.- Infracción y multa. El incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2° de la presente ley será sancionado con multa de hasta cinco unidades tributarias mensuales por cada bolsa entregada. Las sanciones establecidas en esta ley serán impuestas por los Juzgados de Policía Local correspondientes, de conformidad al procedimiento establecido en la ley N° 18.287, y se aplicarán a beneficio de la respectiva municipalidad.

Artículo 8°.- Determinación de la multa. Para la determinación del monto específico de la multa señalada en el artículo precedente, se considerarán las siguientes circunstancias:

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

Artículo 9°.- Agrégase, en el inciso tercero del artículo 5, de la ley N° 18.695, ley orgánica constitucional de Municipalidades, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 1, de 2006, del Ministerio del Interior, la siguiente oración final:

"Además, mediante ordenanza y previo informe de la unidad encargada de la función de medio ambiente, aseo y ornato respectiva, las municipalidades que no correspondan a comunas costeras podrán regular, restringir o prohibir a establecimientos de comercio la entrega, a cualquier título, de bolsas plásticas no biodegradables.”.

Artículo 10.- Agrégase, en la letra c) del artículo 13 de la ley N° 15.231, ley de organización y atribuciones de los juzgados de policía local, 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 y regula la entrega de bolsas plásticas no biodegradables en establecimientos de comercio.”.

Artículo único transitorio. Vigencia. La presente ley entrará en vigencia transcurrido un año desde la publicación de la presente ley.”.