

## ANÁLISIS LEGISLATIVO

Fecha de evaluación: 20.11.2015

### DATOS GENERALES

**N° boletín** > 9878-06

**Título** > Modifica la ley orgánica constitucional de Municipalidades, encomendando a una ordenanza la regulación de la utilización de bolsas plásticas.

**Origen** > Moción

**Autores** > Fuad Chaín (DC), Marcelo Chávez (DC), Ramón Farías (PPD), Iván Flores (DC), Iván Fuentes (Indep.), Juan Enrique Morano (DC), Jaime Pilowsky (DC), Jorge Sabag (DC), David Sandoval (UDI) y Patricio Vallespín (DC).

**Fecha de ingreso** > 27 de enero de 2015

**Cámara de ingreso** > Cámara de Diputados

**Estado** > Segundo trámite constitucional

**Urgencias** > Sin urgencias

### 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 establece que las Municipalidades podrán desarrollar, mediante una ordenanza, un plan gradual para eliminar, restringir, limitar o establecer parámetros mínimos de calidad relativos a la entrega de bolsas plásticas, biodegradables o no, que tengan por objeto el transporte de mercaderías desde los establecimientos comerciales. Esto ya que en noviembre de 2014, la Contraloría General de la República, mediante el dictamen N° 086870N14, ordenó dejar sin efecto o adecuar la normativa vigente respecto de las ordenanzas municipales de los municipios de Puerto Natales (de 2014), Punta Arenas (de 2014), Torres del Paine (de 2013), Cabo de Hornos (de 2013) y Pucón (de 2013), que buscaban regular esta materia. El

dictamen se funda en la imposibilidad de afectar el derecho a desarrollar una actividad económica, establecido en el artículo 29 N°21 de la Constitución, mediante una ordenanza; dicha modificación requeriría rango legal.

La moción justifica la necesidad de regular el uso de bolsas plástica, argumentando que en el país se utilizan más de 3.400<sup>1</sup> millones de bolsas al año, generando más de 2.100 toneladas de basura anuales. Asimismo, cada persona utiliza en promedio 200 bolsas plásticas cada año, mientras que cada una de estas bolsas tarda 400 años en degradarse, o 5 años en el caso de las biodegradables. Así también, los parlamentarios señalan que este tipo de residuos afecta la flora, fauna, ecosistema marino y el valor paisajístico de lugares naturales emblemáticos. El daño aumenta cuando la industria utiliza aditivos químicos potencialmente peligrosos, que entregan características especiales al plástico como resistencia y flexibilidad; pero que cuando son liberados al medio ambiente, cuando el plástico se calienta, lava, presiona y/o degrada, terminan depositándose en el cuerpo de animales y seres humanos por medio de la ingesta de alimentos, por ejemplo<sup>2</sup>.

La moción muestra que la experiencia internacional está abordando este tema. La Unión Europea está realizando una normativa sobre las bolsas de plástico finas –espesor menor que 50 micrones-, con bajas posibilidades de reutilización y con un alto impacto medioambiental cuando se tornan desechos, especialmente en el medio marino. La normativa permitirá a los países elegir el mecanismo para llevarla a cabo, ya sea mediante bolsas con grosor menor de 50 micrones u obligar a los comercios a cobrar por ellas al cliente. Asimismo, el PNUMA, para hacer frente a este problema en mares y océanos, recomienda que “los Planes nacionales de acción o estrategias se basen en (1) el desarrollo, implementación y cumplimiento de la legislación nacional para la gestión de residuos, la cual incluye los desechos marinos, (2) mejora de los mecanismos institucionales nacionales, (3) fortalecimiento público, gubernamental y asociado con el sector privado, (4) sensibilización de la población y educación sobre el tema, (5) desarrollo de un marco para la participación de todos los actores relevantes en la material”.<sup>3</sup>

## BREVE COMENTARIO AL TRÁMITE LEGISLATIVO

El proyecto se presenta en la Cámara de Diputados en enero de 2015, ingresando a la Comisión de

---

<sup>1</sup> GreenLab UC. Reemplazo bolsas plásticas por bolsas reutilizables. Dponible en: <http://www.dictuc.cl/system/files/WAL-Reporte-Febrero-UsoBolsasPlásticas.pdf>

<sup>2</sup> UNEP. 2011. Plastic Debris in the Ocean. Disponible en: [http://www.unep.org/yearbook/2011/pdfs/plastic\\_debris\\_in\\_the\\_ocean.pdf](http://www.unep.org/yearbook/2011/pdfs/plastic_debris_in_the_ocean.pdf).

<sup>3</sup> UNEP. 2009. Marine litter: A Global Challenge. Disponible en: [http://www.unep.org/pdf/unep\\_marine\\_litter-a\\_global\\_challenge.pdf](http://www.unep.org/pdf/unep_marine_litter-a_global_challenge.pdf).

Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización, solo dos diputados plantearon sus argumentos ante el proyecto. El diputado Chávez (DC) señaló que muchas comunas han buscado regular la entrega de bolsas plásticas, esfuerzos que se vieron diezmados con el dictamen de la Contraloría General de la República de noviembre; por lo que se haría necesario otorgar esta facultad legal a los municipios. Por otra parte, el diputado Ojeda (DC) argumentó que el proyecto es una oportunidad para afrontar la alta contaminación, pero consultó la posibilidad de que las Municipalidades hicieran la ordenanza de manera obligatoria. Ante esto, el diputado Chávez (DC) aclaró que se busca que cada municipalidad pueda resolver, de acuerdo a su realidad y características, la aplicación de la ordenanza. Una vez aprobado por en la comisión, el proyecto fue aprobado en la sala de la Cámara por 84 votos a favor, sin negativas ni abstenciones.

## EVALUACIÓN DEL EFECTO AMBIENTAL ESPERADO

El proyecto de ley fue evaluado de manera **positiva**, ya que se espera tenga un efecto importante sobre el medio ambiente, considerando por un lado su impacto en la reducción de residuos plásticos y por otro el cambio de cultura que se espera el proyecto contribuya a generar. Asimismo, se reconoce que no se puede dar un uso desechable a un material que no lo es. Sin embargo al referirse sólo a las bolsas plásticas limita su eficacia, ya que se seguirán utilizando otro tipo de envoltorios y contenedores que pueden ser igualmente dañinos; así como en otras actividades económicas, como salmoneras, cultivos, construcción, industria, transportes, se continuarán utilizando. Es por esto que se sugiere que el proyecto se coordine con el que crea la Responsabilidad Extendida del Productor, en tanto el problema de fondo es la regulación del plástico y su ciclo de vida.

Este proyecto se explica ya que las ordenanzas municipales de Puerto Natales (de 2014), Punta Arenas (de 2014), Torres del Paine (de 2013), Cabo de Hornos (de 2013) y Pucón (de 2013), que regulaban esta materia, fueron declaradas ilegales ya que restringir actividades económicas para hacer efectiva la garantía constitucional de vivir en un medio ambiente libre de contaminación, se debe hacer solo mediante una ley (por la limitación al derecho constitucional de la propiedad privada y la libertad económica). En este contexto, esta ley le da la facultad a los municipios para regular el uso de bolsas plásticas para traslado de productos, reafirmando las iniciativas municipales que ya existían, lo que asegura que hay actores interesados en implementarlas.

Sin embargo, existen algunos puntos que podrían ser mejorados en el proyecto de ley. Por un lado, la frase final del artículo, donde se listan los establecimientos comerciales desde los que se trasladan los productos –supermercados, farmacias, multitiendas, kioscos y otros análogos-, debe ser mejor redactada para evitar

mencionar actividades específicas, ya que no se sabe si otras actividades pueden ser igualmente reguladas.

Por otra parte, si bien su aplicación será discutida a nivel municipal y promulgada como una ordenanza local; los parámetros de calidad podrían quedar establecidos por un organismo técnico, como el Ministerio del Medio Ambiente o el de Salud. Así, se evitaría que cada municipio haga su propio estudio, o que simplemente se copien las condiciones establecidas por una alcaldía.

Finalmente, no se asegura la capacidad de fiscalización del municipio, ya que puede no tener muchos recursos para esto. Es por ello que se deberían incentivar campañas de educación que contribuyan al cumplimiento de la misma, así como a incentivar a que sea la misma ciudadanía la que fiscalice su cumplimiento.