INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO INTERIOR, NACIONALIDAD, CIUDADANÍA Y REGIONALIZACIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DE MUNICIPALIDADES, ENCOMENDANDO A UNA ORDENANZA LA REGULACIÓN DE LA UTILIZACIÓN DE BOLSAS PLÁSTICAS.

BOLETÍN N° 9878-06

HONORABLE CÁMARA:

La COMISIÓN DE GOBIERNO INTERIOR, NACIONALIDAD, CIUDADANÍA Y REGIONALIZACIÓN viene en informar, en primer trámite constitucional y primero reglamentario, el proyecto de la referencia, originado en una moción de los señores Chahin, Chávez, Farías, Flores, Fuentes, Morano, Pilowsky, Sabag, Sandoval y Vallespín.

I.- CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS.

1**) La idea matriz o fundamental del proyecto** es permitir a las municipalidades dictar ordenanzas que les permitan desarrollar planes graduales para eliminar o regular los parámetros mínimos de calidad relativos a la entrega, a cualquier título, de bolsas plásticas para el transporte de mercaderías respecto de los establecimientos de comercio.

2) Normas de carácter orgánico constitucional.

El presente proyecto de ley, que consta de un artículo único, debe ser calificado como norma de rango orgánico constitucional, por cuanto se refiere a materias contempladas en el artículo 25 del decreto con fuerza de ley N°1, de 2006, del Ministerio del Interior, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley Nº 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades, en relación con el inciso quinto del artículo 118 de la Constitución Política de la República.

3) Normas de quórum calificado.

No hay.

4) Trámite de Hacienda.

No hay normas que requieran de este trámite.

5) <u>El proyecto fue aprobado, tanto en general como en particular,</u> por la **unanimidad** de los presentes, señores Farías, (Presidente), Becker, Berger, Chávez, Gahona, Mirosevic, Morales, Ojeda y Sandoval y la señorita Cicardini.

6) <u>Se designó Diputado Informante</u> al señor Chávez, don Marcelo.

II.- <u>ANTECEDENTES.</u>

A.- <u>Fundamentos de la moción.</u>

Señalan sus autores que el objetivo de regular la entrega de bolsas plásticas mediante la dictación de ordenanzas municipales, obedece en primer lugar a controlar el efecto que esos productos, plásticos en general, tienen sobre el medio ambiente.

Recuerdan que la industria del plástico ha tenido un enorme impacto en nuestras vidas, haciéndola más fácil, pero también deteriorando nuestro entorno por la durabilidad de los residuos plásticos en el medio ambiente; tardando algunos más de 200 años en degradarse.

Agregan que las bolsas constituyen uno de los residuos plásticos más evidentes y nocivos, con presencia cotidiana en el medio ambiente, lo que afecta la flora, fauna, los ecosistemas marinos y el valor paisajístico de lugares naturales emblemáticos en el mundo.

Indican que el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) advierte de los daños de los plásticos sobre los ecosistemas marinos, los que podrían valorizarse en una cifra cercana a los 13.000 millones de dólares cada año y que el daño causado por ésta más la quema de plásticos, asciende a 75.000 millones de dólares anuales.

Recalcan que la industria utiliza aditivos químicos potencialmente peligrosos que entregan características especiales al plástico como resistencia y flexibilidad, sobre los que existe una alta probabilidad de ser liberados al medio ambiente cuando el plástico se calienta, lava, presiona y/o degrada, acumulándose en animales y seres humanos por medio de la ingesta de alimentos como principal vía de ingreso. Al respecto, citan la investigación realizada por el Dr. Oguta de la Universidad de Tokio, quien confirmó la degradación y liberación de sustancias químicas peligrosas desde fragmentos de polietileno y polipropileno depositados en el mar encontrando altas concentraciones.

En cuanto a las bolsas plásticas comunes de polietileno de alta densidad con un espesor entre 18 y 30 micrómetros, ellas son fabricadas a partir del petróleo, fuente no renovable y altamente hostil con el medio ambiente, que se han convertido en objetos comunes de nuestras vidas, dada su distribución gratuita en distintos tipos de establecimientos de comercio, lo que permite realizar el cálculo de bolsas plásticas que ingresan al medio ambiente se cifre en millones de toneladas anuales, cifra que en Europa se estima en casi 100.000 millones de bolsas, que son entregadas cada año por los supermercados y los comercios en general, y que tardan cientos de años en degradarse. Añaden, como muestra estadística, que unos 8.000 millones de bolsas van a parar a los ríos y lagos o acaban ensuciando nuestras ciudades y campos y que afectan o provocan la muerte en al menos 267 especies diferentes que se enredan o ingieren restos plásticos. Entre las especies afectadas se encuentran aves marinas, tortugas, focas, lobos marinos, ballenas, peces, entre otros.

En materia de regulaciones, destacan aquella generada en la Unión Europea para reducir o terminar la producción y distribución de bolsas de plástico finas, es decir de espesor menor que 50 micrones y con bajas posibilidades de reutilización y con un alto impacto medioambiental como desechos, especialmente en el medio marino. Esta normativa permitirá a los países miembros elegir la forma como reducir el uso de las bolsas, sea mediante bolsas con grosor menor de 50 micrones u obligando a los comercios a cobrar por ellas al cliente.

Por su parte el programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PNUMA, recomienda para hacer frente a la contaminación por plástico de mares y océanos, 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.

A nivel nacional se reconoce el interés de las municipalidades en regular la entrega de bolsas plásticas, debido al impacto negativo de estas para el medio ambiente, teniendo presente que en Chile se usan más de 3.400 millones de bolsas al año, generando más de 2.100 toneladas de basura anuales y que cada bolsa plástica permanece más de 400 años en el medio ambiente antes de degradarse, que el caso de las bolsas biodegradables se reduce a alrededor de 5 años.

Recuerdan los autores de la iniciativa que varias municipalidades del sur de Chile dictaron sus respectivas ordenanzas sobre regulación de uso de bolsas plásticas, pero que un dictamen de la Contraloría General de la República ordenó dejarlas sin efecto o adecuar la normativa vigente, atendido que no es posible que a través de una ordenanza municipal se afecte el derecho a desarrollar una actividad económica establecido en el artículo 29 Nº 21 de la Constitución Política de la Republica. Esta limitación requeriría norma de rango legal.

Explican que la ley orgánica constitucional de Municipalidades, en su artículo 25, establece que estas se encuentran habilitadas para ejecutar medidas tendientes a velar por el cumplimiento de las funciones relativas a aseo, ornato y medio ambiente, todas ellas afectadas por el uso de bolsas plásticas.

Finalmente, considerando lo establecido en el artículo 19 Nº 8 de la Constitución Política de la Republica, que asegura a todas las personas el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y que es deber del Estado velar que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza, por lo cual la ley podrá establecer restricciones específicas al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente.

B.- Normativa relacionada con el proyecto.

Al efecto, cabe traer a colación lo preceptuado en el artículo 25 del decreto con fuerza de ley N° 1, de 2006, del Ministerio de Interior, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley nº 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, que dispone:

“Artículo 25.- A la unidad encargada de la función de medio ambiente, aseo y ornato corresponderá velar por:

a) El aseo de las vías públicas, parques, plazas, jardines y, en general, de los bienes nacionales de uso público existentes en la comuna;

b) El servicio de extracción de basura;

c) La construcción, conservación y administración de las áreas verdes de la comuna;

d) Proponer y ejecutar medidas tendientes a materializar acciones y programas relacionados con medio ambiente;

e) Aplicar las normas ambientales a ejecutarse en la comuna que sean de su competencia, y

f) Elaborar el anteproyecto de ordenanza ambiental.

Para la aprobación de la misma, el concejo podrá solicitar siempre un informe técnico al Ministerio del Medio Ambiente.”.

III.- <u>DISCUSIÓN DEL PROYECTO</u>

Durante este trámite que, como se señaló, fue efectuado tanto en general como en particular, aprobándose en definitiva la iniciativa por la unanimidad de los presentes (10x0), la Comisión escuchó los planteamientos efectuados por **el diputado señor CHÁVEZ**, principal patrocinante de la moción, quien hizo presente que este proyecto de ley tiene por propósito entregar la facultad a las municipalidades de dictar su propia ordenanza con el objeto de regular la entrega de bolsas plásticas que efectúa, en general el comercio, en su territorio.

Explicó que muchas comunas, progresivamente, han buscado regular la entrega, a cualquier título, de bolsas plásticas, sea prohibiendo el uso o entrega de bolsas plásticas o mediante el establecimiento de normas técnicas que permitan su uso. Señaló que con fecha 10 de noviembre de 2014, la Contraloría General de la República emitió un dictamen en relación a la legalidad de las ordenanzas municipales que buscaban regular el uso de las bolsas plásticas, declarando que ellas ilegales, “pues no es posible que mediante una ordenanza se efectúe una prohibición para desarrollar una actividad económica, de acuerdo a lo establecido en el numeral 21 del artículo 19 de la Constitución, que establece el derecho a desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, que respete las normas legales que la regulen, pues no existe fuente legal que permita regular o prohibir en su caso el uso de las bolsas pláticas.

Dado el impedimento recién expuesto, que debe ser compatibilizado con el afán y disposición de los municipios de regular estas materias, que, aclaró, no busca prohibir las bolsas plásticas, sino que cada municipio de acuerdo a su realidad o condiciones especiales, pueda dictar una ordenanza que permita eliminar la circulación de bolsas plásticas, o restringir su uso o establecer una norma técnica especial sobre el uso de estas. Recalcó que con esta solución legislativa, se está superando la objeción que formulara la Contraloría General de la República en cuanto a la falta de fuente legal para ello.

Mediante la iniciativa propuesta se agrega un inciso final al artículo 25 de la ley Orgánica de Municipalidades, artículo que les confiere atribuciones en materias de aseo, ornato y medio ambiente, otorgándoles una serie de atribuciones que clarifican o establecen de un modo más nítido o claro las atribuciones que le confiere la citada ley y poder dictar la necesaria ordenanza sobre la materia.

Explicó que por ello la moción hace referencia al “cumplimiento de las funciones antes descritas”, estableciendo una serie de acciones que las municipalidades pueden establecer en su ordenanza, esto es, eliminar, restringir, limitar o establecer parámetros mínimos de calidad para la entrega, a cualquier título de bolsas plásticas, para ser entregadas por los distintos tipos de comercios presentes en una comuna.

Concluyó señalando que a su parecer esta moción soluciona el inconveniente de fuente legal descrito por la Contraloría General de la República, reconoce la diversidad y particularidad de los municipios, de manera que de acuerdo a ella, cada municipio pueda dictar la ordenanza respectiva.

El diputado señor OJEDA, reconoció la oportunidad de la solución legislativa presentada, especialmente porque es una manera de afrontar la contaminación producida por las bolsas plásticas. Sin embargo, consultó por el contenido facultativo para las municipalidades de dictar la respectiva ordenanza y no hacerlo de manera obligatoria.

El diputado señor Chávez aclaró que se busca que cada municipalidad pueda resolver normativamente de acuerdo a su realidad y características, de manera que cada una deberá determinar si dicta su ordenanza y si lo hace, será con cualquiera de los contenidos que este inciso propuesto agrega en las atribuciones del artículo 25 de la ley Orgánica de Municipalidades.

IV.- ARTÍCULOS E INDICACIONES RECHAZADAS.

El artículo único del proyecto fue aprobado sin modificaciones.

V.- INDICACIONES DECLARADAS INADMISIBLES.

No hubo indicaciones formuladas a la iniciativa en estudio.

Por las razones antes señaladas y por las que expondrá oportunamente el señor diputado informante, esta Comisión recomienda aprobar el siguiente

PROYECTO DE LEY

“Artículo único.- Incorporase el siguiente inciso final en el artículo 25 del decreto con fuerza de ley N°1, de 2006, del Ministerio del Interior, que fija el texto el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades:

“En el cumplimiento de las funciones antes descritas, podrán las Municipalidades mediante la ordenanza respectiva, desarrollar un plan gradual tendiente a eliminar, restringir, limitar o establecer parámetros mínimos de calidad relativos a la entrega, a cualquier título, de bolsas plásticas sean estas biodegradables o no degradables que tengan por objeto el transporte de mercaderías respecto de los establecimiento de comercio tales como, supermercados, farmacias, multitiendas, kioscos y otros análogos”

Tratado y acordado, según consta en el acta de la sesión del día 10 de marzo de 2015, con la asistencia de los diputados miembros de la Comisión señores Becker, Berger, Chávez, Gahona, Mirosevic, Morales, Ojeda y Sandoval.

Sala de la Comisión, a 11 de marzo de 2015.

HERNÁN ALMENDRAS CARRASCO.
Abogado Secretario (a) de la Comisión