



Depto. Estudios

Marzo 2017

Informe

Regulación del uso de Bolsas Plásticas

II

Un dictamen de la Contraloría General de la República prohibió que las comunas sigan restringiendo el uso de bolsas plásticas

En el último tiempo se han conocido iniciativas comunales que tienden a impedir el uso de bolsas plásticas o derechamente las restringen, con la idea de ayuda al medio ambiente. Sin embargo, esto no será posible dado que, la **Contraloría General de la República** emitió un dictamen para que los municipios no persistan con estas prácticas que indudablemente, para la gran mayoría, representan un acto positivo.

Dictamen N° 86.870 del 10 de noviembre de 2014 de la Contraloría General de la República

NO PROCEDE QUE LAS ORDENANZAS MUNICIPALES QUE SE INDICAN PROHÍBAN LA UTILIZACIÓN O VENTA, POR PARTE DE LOS ESTABLECIMIENTOS COMERCIALES DE LAS RESPECTIVAS COMUNAS, DE CIERTAS BOLSAS PLÁSTICAS.

Se han dirigido a esta Contraloría General don Allan Ivelic y don Isaías Cattaneo, consultando sobre la legalidad de las ordenanzas municipales aprobadas por los decretos alcaldicios N°s. 17 y 244, ambos de 2014, de las Municipalidades de Natales y Punta Arenas, respectivamente, las que regulan el uso de bolsas plásticas en sus comunas, estableciendo plazos para que el comercio en general las reemplace por otras que se han calificado como menos contaminantes.

Además, en el aspecto técnico, se expone que uno de los materiales que se promueve como sustituto del polietileno, resultaría igual o más contaminante que el que se propone eliminar, discutiéndose, de este modo, el fundamento ambiental de la medida.

Por su parte, la Contraloría Regional de Magallanes y de la Antártica Chilena hace presente que ha tomado conocimiento de dichas ordenanzas, como también de otras de la misma índole, emitidas por las Municipalidades de Torres del Payne, Cabo de Hornos y Pucón -por los decretos alcaldicios N°s. 684, 1.033 y 3.140, todas de 2013, respectivamente-, por lo que solicita a este Nivel Central la emisión de un pronunciamiento sobre la legalidad de las mismas.

Requeridas de informe, las municipalidades recurridas manifiestan, en síntesis, que tales ordenanzas se han dictado bajo la preceptiva que las rige, estando facultadas para emitir normas con efectos generales, las que, en la especie, tienen por objeto propender a disminuir la contaminación ambiental.

Luego, el Subsecretario del Medio Ambiente, informando al respecto, en cuanto a las alegaciones técnicas formuladas por los recurrentes, expone las ventajas y desventajas de la utilización de ciertas sustancias, añadiendo, sin embargo, que para determinar la conveniencia de su uso se requiere analizar una serie de factores y el impacto ambiental de las mismas.

No obstante, hace presente que las ordenanzas cuestionadas fueron dictadas sin solicitar la opinión del Ministerio del Medio Ambiente, por lo que a éste no le fue posible emitir un informe técnico al respecto, acorde a lo dispuesto en la letra f) del artículo 25 de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

Sobre el particular, cabe señalar que los artículos 4°, letra b), y 5°, inciso tercero, ambos de la ley N° 18.695, preceptúan, por una parte, que las entidades edilicias, en el ámbito de su territorio, pueden desarrollar funciones relacionadas con la salud pública y la protección del medio ambiente, y, por otra, que, sin perjuicio de las funciones y atribuciones de otros organismos públicos, los municipios pueden 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.

Asimismo, cabe manifestar que de acuerdo a lo dispuesto en las letras d), e) y f) del artículo 25 de la indicada ley N° 18.695 -normativa incorporada a ese texto legal por el artículo sexto de la ley N° 20.417-, las municipalidades, a través de la unidad encargada de la función de medio ambiente, aseo y ornato, se encuentran habilitadas para ejecutar medidas tendientes a materializar acciones y programas relacionados con el medio ambiente; para aplicar las normas ambientales de su competencia a ejecutarse en la comuna; y para elaborar el anteproyecto de ordenanza ambiental, para cuyo efecto el concejo puede solicitar un informe técnico al Ministerio del Medio Ambiente.

Precisado lo anterior, es del caso recordar que, de acuerdo con el principio de legalidad establecido en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República y 2° de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, los órganos integrantes de la Administración, entre los que se encuentran las municipalidades, deben someter su acción a la Carta Fundamental y a las disposiciones dictadas conforme a ella, siendo válidas sus actuaciones sólo en la medida que éstas se enmarquen dentro de su competencia y se verifiquen en la forma prevista por el ordenamiento jurídico.

Además, debe consignarse que el artículo 19, N° 21°, de ese texto constitucional, garantiza el derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen. Cabe precisar que, según lo expresado por la jurisprudencia administrativa -contenida en el dictamen N° 44.943, de 2009-, la limitación a ese derecho requiere fuente legal y debe interpretarse de manera restringida.

Por otra parte, es del caso anotar que si bien el artículo 12 de la ley N° 18.695, faculta a las municipalidades para dictar ordenanzas -normas generales y obligatorias aplicables a la comunidad-, el ejercicio de tal potestad debe, necesariamente, sujetarse de manera estricta al marco fijado por el ordenamiento jurídico en relación con la respectiva materia, no pudiendo, imponer mayores exigencias que las previstas por la ley (aplica criterio contenido en los dictámenes N°s. 57.187, de 2009, y 43.461, de 2011).

En este contexto, se debe señalar que no es posible que a través de una ordenanza se afecte, mediante una prohibición, el derecho a desarrollar una actividad económica, que asegura el artículo 19, N° 21°, de la Constitución Política (aplica criterio contenido en el dictamen N° 40.254, de 2013).

Ahora bien, analizadas las ordenanzas en comento, cabe indicar que, en primer término, la de Torres del Payne -sobre uso de bolsas plásticas en dicha comuna- en su artículo 1°, establece “la prohibición del uso y venta de bolsas de polietileno, la utilización y entrega de estas por el comercio en general, para el transporte de productos o mercaderías”, previendo su reemplazo progresivo por las bolsas que indica.

Por su parte, la respectiva ordenanza municipal de Cabo de Hornos, en su artículo 1°, preceptúa “Prohíbese en los comercios establecidos” en la comuna, “la utilización de bolsas plásticas de polietileno a los fines de la entrega de mercaderías allí comercializadas”.

Enseguida, la ordenanza municipal de Natales, sobre uso de bolsas plásticas, en su artículo 2°, dispone que las “bolsas de polietileno deberán ser progresivamente reemplazadas por bolsas reutilizables y que resulten compatibles con la minimización de impacto ambiental”, agregando, en su artículo 3°, que los establecimientos deben proceder a su reemplazo en el plazo que indica.

A su vez, la correspondiente ordenanza municipal de Punta Arenas, en sus artículos 3° y 4°, ordena sustituir, en el plazo y por las bolsas que indica, “el uso de bolsas de polietileno o de cualquier polímero plástico, y la utilización y entrega de las mismas al público, en todo local comercial de la ciudad, que se utilicen para el transporte de mercadería, productos y/o artículos”, con las excepciones que señala.

Por último, la ordenanza relativa a la materia de la Municipalidad de Pucón establece, en su artículo 8°, que a partir del plazo que indica “deberán estar absolutamente sustituidas las bolsas no biodegradables en la Comuna de Pucón, tanto en el comercio mayorista y minorista”, con la salvedad que enuncia.

Finalmente, cabe anotar que las aludidas ordenanzas, con excepción de la última mencionada, establecen multas pecuniarias por las infracciones y contravenciones a las mismas.

Como es posible advertir, las ordenanzas de que se trata establecen, en el mediano plazo, una prohibición de uso y venta de los materiales que detallan para el comercio en las respectivas comunas, disposición que requiere del correspondiente sustento legal.

Asimismo, al carecer tales regulaciones de la pertinente fuente legal, tampoco ha procedido el establecimiento de las sanciones que, en su caso, se contemplan en ellas (aplica criterio contenido en el dictamen N° 15.737, de 2000).

Por consiguiente, corresponderá que las aludidas municipalidades adopten las medidas pertinentes, con el objeto de dejar sin efecto o adecuar dichas ordenanzas a la normativa vigente, informando de ello a la respectiva Contraloría Regional.

Sin perjuicio de lo anterior, cumple con indicar que actualmente se tramita en el Congreso un proyecto de ley, contenido en el Boletín N° 9133-12, que trata sobre la contaminación por bolsas plásticas no biodegradables, lo que, en su caso, puede dar lugar a un nuevo análisis en relación con la materia en comento.

Transcríbase a los recurrentes; a las Municipalidades de Natales, Torres del Payne, Pucón y Cabo de Hornos; a la Subsecretaría del Medio Ambiente; a las Contralorías Regionales de La Araucanía y de Magallanes y de la Antártica Chilena y a la División de Municipalidades de esta Contraloría General.

**Saluda Atentamente a Ud.,
Patricia Arriagada Villouta
Contralor General de la República
Subrogante**

¿Qué es una bolsa Plástica?

Se entiende que es una bolsa elaborada con resinas plásticas –Polietileno de alta o baja densidad, Polipropileno– que generalmente se entrega en algún punto de venta para que el comprador transporte las mercaderías adquiridas.

Este tipo de envases, introducidos en la década de los sesenta, rápidamente conquistó el gusto y preferencia popular porque además, su distribución fue gratuita.

En la actualidad el uso de bolsas plásticas es masivo en el transporte de compras, para el depósito de la basura doméstica y cotidiana, y como medio de publicidad.

Según las cifras señaladas por el Ministerio del Medio Ambiente en agosto del 2015, en Chile se utilizan 386.000 bolsas plásticas por hora. De esta cifra se estima que cada persona usa un promedio de 1,5 bolsas diarias, principalmente para el transporte de mercaderías (compras). Esto proyecta la equivalencia de 3.400 millones de bolsas al año de las cuales el 90 % culmina su vida útil en un vertedero o espacio público con el consiguiente impacto ambiental: consumo de recursos y energía para su fabricación; generación de gases de efecto invernadero; generación de grandes volúmenes de basura que terminan acopiados en vertederos; deterioro del paisaje; y la realidad plásticos y materiales sintéticos son los residuos más comunes en nuestros océanos.

Ordenanzas Municipales

Debido a este perjuicio ambiental es que algunos municipios toman la decisión de generar ordenanzas con el firme propósito de combatir la proliferación del plástico y el consabido daño en su uso. Pucón, Punta Arenas, Puerto Natales, Concepción y Santiago, entre otros, establecen que en sus comunas se prohibirá la entrega de bolsas plásticas promoviendo la sustitución de ellas por envoltorios reutilizables o ecológicos (de papel, cartón, tela, yute, etc.). Este tipo de ordenanzas, conjuntamente con el objetivo de proteger medio ambiente y paisajes, propicia la educación de la comunidad en la protección del planeta y sus recursos.

Meta

No es difícil conjeturar que las ordenanzas municipales tienen el objetivo de instruir el comportamiento personal y social de las personas en lo referido al consumo y proliferación de materiales sintéticos perjudiciales. Entonces, la protección ecológica pasa por una conciencia responsable en el uso de este tipo de materiales, familiarizando desde ya al consumidor con la información total y transparente de los elementos que integran el producto final que utiliza. Términos como “bolsas biodegradables”, “bolsas reutilizables” o “bolsas compostables” deben ser plenamente reconocidos por quien opta por alguna de ellos pues, la eliminación o prohibición del uso de alguna cualquiera, dependerá exclusivamente de la educación y compromiso que adquiera el consumidor.

En definitiva, las Municipalidades den ser los actores que colaboren con el objeto de la regulación, promoviendo el consumo responsable y su valorización

Términos:

Bolsa reutilizable: Bolsa de comercio que el consumidor puede reutilizar sucesivas veces y que cumple con el estándar de capacidad mínima.

Bolsa reciclable: Bolsa de comercio que ingresada a un proceso de fundición sirve de insumo para la elaboración de nuevos productos plásticos.

Bolsa compostable: Bolsa de comercio que se somete a la degradación por procesos biológicos durante el compostaje industrial para producir agua, dióxido de carbono, compuestos inorgánicos y biomasa.

Bolsa de comercio: Bolsa elaborada con resina plástica que generalmente es entregada en algún punto de venta con el fin de transporte de mercadería.