

49527



PERU

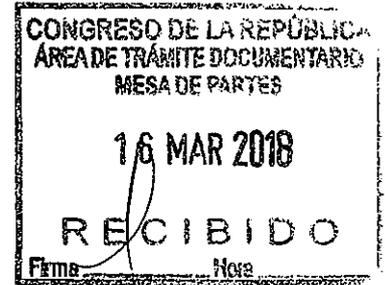
Ministerio
del Ambiente

Despacho Ministerial

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

San Isidro, 16 MAR 2018

Reg. 854



OFICIO N° 166-2018-MINAM/DM

Señor

MARCO ANTONIO ARANA ZEGARRA

Presidente de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos,
Ambiente y Ecología

Congreso de la República

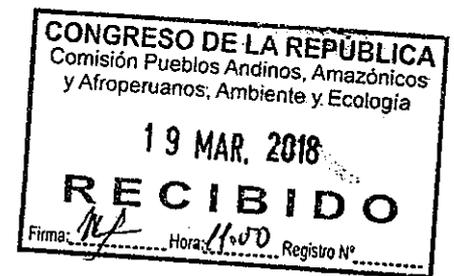
Pasaje Simón Rodríguez s/n, Edificio VRHT,

Piso N° 3, Oficina 304.

Cercado de Lima.-

Asunto: Proyecto de Ley N° 2368/2017-CR

Referencia: Oficio P.O N° 186-2017-2018/CPAAAAE-CR
(Reg. MINAM N° 03050-2018)



Es grato dirigirme a usted, en atención al documento de la referencia, mediante el cual su despacho solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2368/2017-CR "Ley que prohíbe y reemplaza progresivamente el uso de bolsas plásticas de polietileno y otros materiales de plástico convencional entregadas por distintos tipos de comercios para transporte de productos y mercaderías".

Al respecto, se remite copia del Informe N° 191-2018-MINAM/SG/OGAJ elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica, para su conocimiento y fines que estime pertinentes.

Es propicia la ocasión para reiterarle los sentimientos de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,

Elsa Galaza Contreras
Ministra del Ambiente



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

INFORME N° 191 -2018 - MINAM/SG/OGAJ

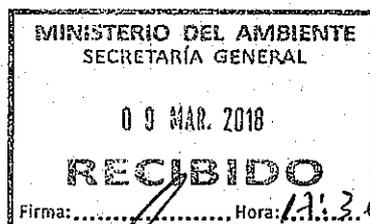
PARA : Kitty Trinidad Guerrero
Secretaria General

DE : Sandra Ivone Suárez Lescano
Directora (e) de la Oficina General de Asesoría Jurídica

ASUNTO : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2368/2017-CR, "Ley que prohíbe y reemplaza progresivamente el uso de bolsas plásticas de polietileno y otros materiales de plástico convencional entregadas por distintos tipos de comercios para transporte de productos y mercaderías".

REFERENCIA : a) Oficio N° 186-2017-2018/CPAAAAE-CR
b) Oficio N° 281-2017-2018/CPMPEYC-CR
c) Informe N° 064-2018-MINAM/VMGA/DGRS
d) Informe N° 009-2018-OEFA/DPEF-SMER

FECHA : San Isidro, **09 MAR. 2018**



Me dirijo a usted, con relación a los documentos de la referencia, referidos al Proyecto de Ley N° 2368/2017-CR, "Ley que prohíbe y reemplaza progresivamente el uso de bolsas plásticas de polietileno y otros materiales de plástico convencional entregadas por distintos tipos de comercios para transporte de productos y mercaderías".

Al respecto, informo a su Despacho lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

1.1 Mediante el documento de la referencia a), el Presidente de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2368/2017-CR, "Ley que prohíbe y reemplaza progresivamente el uso de bolsas plásticas de polietileno y otros materiales de plástico convencional entregadas por distintos tipos de comercios para transporte de productos y mercaderías".

1.2 Mediante el documento de la referencia b), el Presidente de la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas del Congreso de la República solicita opinión sobre el Proyecto de Ley antes indicado.

Mediante el Informe de la referencia c), la Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos (DGRS) emite opinión sobre el referido Proyecto de Ley.

1.4 Mediante el Informe de la referencia d), el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), emite opinión sobre el Proyecto de Ley en mención.





II. PROPUESTA NORMATIVA

El artículo 107 de la Constitución Política del Perú, modificado por Ley N° 28390, faculta a los Congresistas a tener iniciativa en la formación de leyes, marco en el que se solicita la presente opinión.

El proyecto de Ley bajo comentario consta de ocho (8) artículos y una Disposición Complementaria Transitoria, los cuales señalan lo siguiente:

- El artículo 1 señala que la ley tiene como objeto establecer la prohibición en todo el territorio nacional del uso de bolsas de polietileno y todo otro material plástico convencional, utilizadas y entregadas por distintas empresas comerciales para el transporte de productos y mercaderías; así como el reemplazo progresivo de las bolsas plásticas y todo otro material plástico convencional por bolsas o contenedores de material degradable y/o biodegradable para mitigar y reducir el evidente impacto en el medioambiente por el uso descontrolado de estos materiales.

- El artículo 2 prohíbe el uso de las bolsas a las que hace referencia el artículo 1, utilizadas y entregadas por supermercados, mercados de abastos, autoservicios, almacenes y comercios en general para transporte de productos o mercaderías; señalando que aquellas son reemplazadas progresivamente por bolsas y contenedores de material degradable y/o biodegradable que resulten compatibles con la minimización de impacto ambiental.

El artículo 3 establece el ámbito de aplicación de la norma propuesta, señalando los plazos para el reemplazo progresivo de las bolsas antes indicadas: dos (2) años para los comercios comprendidos como Microempresas, Pequeñas Empresas y Medianas Empresas, de acuerdo al artículo 5 de la Ley N° 30056, Ley de Impulso al Desarrollo Productivo y al Crecimiento Empresarial; y un (1) año para los comercios cuya categoría empresarial supere el monto superior de ventas anuales de la Mediana Empresa, de acuerdo al artículo antes citado.

Asimismo, este artículo precisa que los fabricantes adecuan su tecnología progresivamente para abastecer a los establecimientos conforme al artículo 2 del Proyecto de Ley en el plazo de dos (2) años desde su vigencia. Además, señala que la norma propuesta no será aplicable cuando por cuestiones de asepsia e inocuidad, no resulta factible la utilización de un sustituto degradable o biodegradable en términos compatibles con la minimización del impacto ambiental.

El artículo 4 señala que el Ministerio del Ambiente (MINAM) es el organismo del Poder Ejecutivo encargado del diseño, implementación, promoción y seguimiento del cronograma de sustitución y reemplazo de los materiales cuya prohibición establece la norma propuesta; e indica las acciones que el MINAM debe implementar a partir de su entrada en vigencia.

Este artículo dispone que el OEFA y las Entidades de Fiscalización Ambiental Nacional, Regional o Local, son las autoridades encargadas de velar por la evaluación, fiscalización, control y sanción en el estricto cumplimiento de la norma propuesta y del cronograma establecido en el artículo 2 de esta.

- El artículo 5 dispone que el MINAM, en coordinación con otros sectores y organismos técnicos nacionales competentes, determinan dentro del marco normativo de la norma propuesta, y en un plazo no mayor de nueve (9) meses de su entrada en vigencia, la tecnología para la





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

fabricación de bolsas de material degradable y/o biodegradable que se comercialice o distribuya en el territorio de la República.

Además, establece que el MINAM determina qué sustancias y materiales, de conformidad con la normativa específica, pueden ser empleados en la confección e impresión de material degradable y biodegradable en las inscripciones de las bolsas que se señalan en dicha norma.

- El artículo 6 señala que el MINAM implementa un Registro de Fabricantes, Distribuidores e Importadores de Bolsas Degradables y/o Biodegradables, los que deben obtener el respectivo registro para fabricar y/o comercializar las bolsas de transporte definidas en el artículo 2 del Proyecto de Ley, las cuales deben contar, en su caso, con una certificación anual de degradabilidad y/o biodegradabilidad de sus productos, sujetos a certificación en términos que resulten comprendidos en la norma propuesta.
- El artículo 7 señala las sanciones a ser aplicadas por los organismos señalados en el artículo 4, por el incumplimiento de lo dispuesto en la norma propuesta; precisando que por reglamento se fijarán las pautas para su graduación.
- El artículo 8 indica que los fondos recaudados por concepto de multa serán entregados en partes proporcionales al MINAM, al OEFA y a las Entidades de Fiscalización Ambiental Nacional, Regional o Local, como autoridades encargadas de velar por la evaluación, fiscalización, supervisión, control y sanción, y serán destinados al cumplimiento de las acciones que competen al Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible.
- La Única Disposición Complementaria Transitoria establece que el Poder Ejecutivo reglamenta la norma propuesta en un plazo de 180 días a partir de su vigencia.

III. ANALISIS

3.1 Sobre las medidas propuestas para la reducción progresiva de bolsas plásticas

- De acuerdo al artículo 1 del Proyecto de Ley, este tiene por objeto "(...) establecer la prohibición en todo el territorio nacional del uso de bolsas de polietileno y todo otro material plástico convencional utilizadas y entregadas por distintas empresas comerciales para el transporte de productos y mercaderías, y de la misma forma establece el reemplazo progresivo de las bolsas plásticas y todo otro material plástico convencional por bolsas o contenedores de material degradable y/o biodegradable para mitigar y reducir el evidente impacto en el medioambiente por el uso descontrolado de estos materiales."

Al respecto, si bien el Proyecto de Ley hace referencia al reemplazo progresivo de las bolsas plásticas y todo otro material plástico convencional por bolsas o contenedores de material degradable y/o biodegradable; es necesario advertir que, conforme lo indica la DGRS en su respectivo informe, actualmente, no se cuenta con una norma legal que establezca parámetros sobre la identificación, categorización y composición de bolsas plásticas como biodegradables o no biodegradables en el país. A nivel nacional no se han identificado laboratorios acreditados que realicen pruebas de biodegradabilidad en bolsas de plástico; asimismo, la regulación del etiquetado ambiental en los productos aún se encuentra en desarrollo.

De otro lado, atendiendo al objeto del Proyecto de Ley, resultaría conveniente que este regule desincentivos para el uso de bolsas plásticas en general (biodegradables o no), como el





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

establecer el cobro obligatorio de bolsas o contenedores de material degradable y/o biodegradable entregadas por las distintas empresas comerciales para el transporte de productos y mercadería; tal como lo plantea el OEFA en su informe.

- Respecto a los plazos establecidos en el artículo 3 del Proyecto de Ley para que los titulares de las empresas comprendidas dentro del alcance de este procedan al reemplazo progresivo de bolsas de polietileno y otros materiales plásticos convencional por bolsas y contenedores de material degradable y/o biodegradable; cabe indicar que no se ha identificado dentro de la Exposición de Motivos los criterios sobre la base de los cuales se ha definido dichos plazos ni tampoco se evidencia un análisis económico del impacto que supondría dicha medida.
- Con relación a lo dispuesto en el artículo 4 de la norma propuesta, respecto al rol que asumiría el Ministerio del Ambiente (MINAM) en el control de la prohibición de uso y reemplazo de las ~~bolsas plásticas y todo otro material plástico convencional~~, la DGRS precisa que la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos (LGIRS), aprobada mediante el Decreto Legislativo N° 1278, reconoce al MINAM como ente rector a nivel nacional para la gestión y manejo de los residuos; por ello, como parte de sus funciones, el MINAM estaría facultado para realizar las actividades señaladas en los numerales 4.1 y 4.2 del referido artículo, sin necesidad de una regulación adicional.

En lo que respecta a las acciones de información y capacitación a las que hace referencia el numeral 4.3 de dicho artículo, en el marco de la Ley antes indicada, correspondería que estas actividades sean realizadas por las autoridades sectoriales y los Gobiernos Locales, en el marco de sus competencias.

- Sobre la implementación del Registro de Fabricantes, Distribuidores e Importadores de Bolsas Degradables y/o Biodegradables por parte del MINAM, propuesto en el artículo 6 del Proyecto de Ley; conforme se indicó anteriormente, actualmente no se cuenta con una norma legal que establezca parámetros sobre la identificación, categorización y composición de bolsas plásticas como biodegradables o no biodegradables en el país, sobre la base de la cual sea posible emitir la certificación anual de degradabilidad y/o biodegradabilidad de los productos.

Con relación a las sanciones establecidas en el artículo 7 de la propuesta normativa, por incumplimiento de lo dispuesto en ella y/o en el cronograma establecido en el artículo 2 de la misma; el OEFA sugiere precisar que la tipificación de las infracciones administrativas y escala de sanciones por incumplimiento de las obligaciones dispuestas en este será aprobada por dicho Organismo y las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA) nacional, regional o local, de acuerdo a sus competencias. Asimismo, a fin de garantizar que las EFA cuenten con los instrumentos legales necesarios para ejercer sus funciones de supervisión y fiscalización ambiental, sugiere establecer que la tipificación aprobada por el OEFA pueda ser aplicada supletoriamente por las EFA nacional, regional o local.

Por otro lado, sin perjuicio de lo señalado en el punto anterior, se advierte que las sanciones establecidas están dirigidas a los establecimientos que proporcionan las bolsas plásticas para el transporte de sus productos; más no alcanzan a aquellas empresas que las fabrican, distribuyen y/o importan, lo cual no se condice con el objeto de la norma propuesta, la cual busca mitigar y reducir el evidente impacto en el medioambiente por el uso descontrolado de estos materiales.





"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

- Respecto a la distribución de los fondos recaudados por concepto de multa que plantea el artículo 8 del Proyecto de Ley entre el MINAM, el OEFA y las EFA Nacional, Regional o Local, como autoridades encargadas de velar por la evaluación, fiscalización, supervisión, control y sanción; cabe precisar que, el artículo 4 del referido Proyecto de Ley no considera dentro de dichas autoridades al MINAM, por lo que no existiría coherencia entre lo dispuesto en los mencionados artículos.

De otro lado, cabe advertir que la parte final del citado artículo hace referencia al Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, sin que se precise la norma con la cual habría sido creado.

- Teniendo en consideración lo señalado en los puntos precedentes, resulta oportuno indicar que el artículo 2 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, establece que la exposición de motivos consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada y doctrina que se ha utilizado para su elaboración. Asimismo, precisa que la fundamentación debe incluir un análisis sobre la constitucionalidad o legalidad de la iniciativa planteada, así como sobre su coherencia con el resto de normas vigentes en el ordenamiento jurídico nacional y con las obligaciones de los tratados internacionales ratificados por el Estado. No obstante, la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley bajo comentario carece de la fundamentación jurídica y el análisis legal antes indicado.

Finalmente, cabe indicar que la Única Disposición Complementaria Transitoria propuesta sería en realidad una Única Disposición Complementaria Final, toda vez que está referida a la reglamentación de la ley propuesta, conforme a lo establecido en el Manual de Técnica Legislativa, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 242-2012-2013/MESA-CR; debiendo precisarse en ella qué entidad del Poder Ejecutivo se encargará de reglamentarla. Asimismo, de manera general, se sugiere precisar el alcance de términos como: biodegradable, material degradable, material plástico, bolsas de polietileno, comercio en general, ventas por menor con predominio de comercio de productos alimenticios y bebidas, entre otros; a fin de evitar ambigüedades respecto al alcance de las disposiciones establecidas.



IV. CONCLUSIÓN

De acuerdo a lo antes indicado, el Proyecto de Ley N° 2368/2017-CR, "Ley que prohíbe y reemplaza progresivamente el uso de bolsas plásticas de polietileno y otros materiales de plástico convencional entregadas por distintos tipos de comercios para transporte de productos y mercaderías" resulta viable; no obstante, deben tenerse en cuenta las siguientes observaciones:

- El sustento del Proyecto de Ley no toma en consideración que, actualmente, no se cuenta con una norma legal que establezca parámetros sobre la identificación, categorización y composición de bolsas plásticas como biodegradables o no biodegradables en el país.
- La Exposición de Motivos no hace referencia a los criterios sobre la base de los cuales se ha definido los plazos establecidos para el reemplazo progresivo de bolsas de polietileno y otros



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

materiales plásticos convencional ni tampoco se evidencia un análisis económico del impacto que supondría dicha medida.

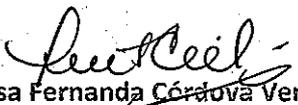
- Se sugiere precisar que la tipificación de las infracciones administrativas y escala de sanciones por incumplimiento de las obligaciones que establece el Proyecto de Ley, será aprobada por el OEFA y las EFA nacional, regional o local, de acuerdo a sus competencias; y establecer que la tipificación aprobada por el OEFA puede ser aplicada supletoriamente por las EFA nacional, regional o local.
- No existe coherencia entre lo dispuesto en los artículos 4 y 8 del Proyecto de Ley, respecto a las autoridades encargadas de velar por la evaluación, fiscalización, supervisión, control y sanción.

La propuesta normativa hace referencia al Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, sin que se precise la norma con la cual habría sido creado y sin que la exposición de motivos haga referencia alguna al respecto.

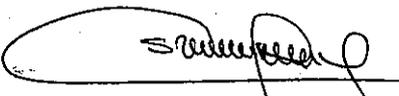
- La Exposición de Motivos del Proyecto de Ley bajo comentario carece de la fundamentación jurídica y del análisis legal requeridos, conforme a lo establecido en el artículo 2 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS.
- La propuesta normativa no toma en cuenta lo establecido en el Manual de Técnica Legislativa, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 242-2012-2013/MESA-CR, respecto a la fundamentación jurídica y el análisis legal que esta debe contener.



Atentamente,


Luisa Fernanda Córdoba Vera
Abogada

Visto el informe y estando de acuerdo con su contenido, lo hago mío y lo suscribo en señal de conformidad.


Sandra Ivone Suárez Lescano
Directora (e) de la Oficina General de Asesoría Jurídica