



PERU Ministerio del Ambiente

Despacho Ministerial

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

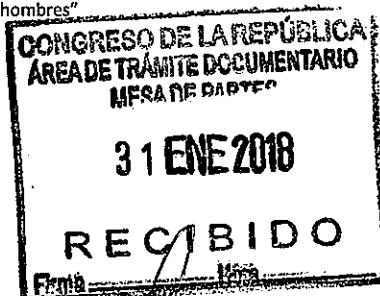
40377

31 ENE 2018

R. 692

San Isidro,

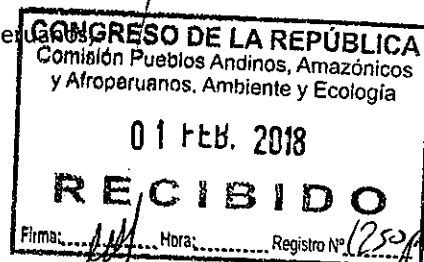
OFICIO N° 54-2018-MINAM/DM



Señor

MARCO ANTONIO ARANA ZEGARRA

Presidente de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos
Ambiente y Ecología
Congreso de la República
Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre
Pasaje Simón Rodríguez s/n, Piso N° 03, Oficina 304
Cercado de Lima.-



Asunto: Proyecto de Ley N° 2248/2017-CR

Referencia: Oficio P.O N° 137-2017-2018/CPAAAAE-CR
(Reg. MINAM N° 00369-2018)

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° 2248/2016-CR "Ley de reducción progresiva de bolsas plásticas para la protección del ambiente".

Al respecto, se remite copia del Informe N° 070-2018-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.

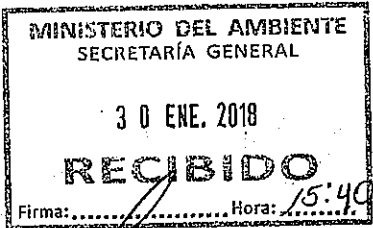
Atentamente,

Elsa Galarza Contreras
Ministra del Ambiente



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

INFORME N° 070 -2018 - MINAM/SG/OGAJ



PARA : Kitty Trinidad Guerrero
Secretaria General

DE : Richard Eduardo García Sabroso
Director de la Dirección General de Asesoría Jurídica

ASUNTO : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2248/2017-CR, Ley de reducción progresiva de bolsas plásticas para la protección del ambiente.

REFERENCIA : a) Oficio N° 137-2017-2018/CPAAAAE-CR
b) Informe N° 007-2018-MINAM/VMGA/DGRS
c) Informe N° 009-2018-MINAM/VMDERN/DGCA

FECHA : San Isidro, **29 ENE. 2018**

Me dirijo a usted, con relación al documento a) de la referencia, a través del cual 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° 2248/2017-CR "Ley de reducción progresiva de bolsas plásticas para la protección del ambiente".

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° 2248/2017-CR "Ley de reducción progresiva de bolsas plásticas para la protección del ambiente".
- 1.2 Mediante el Informe de la referencia b), la Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos (DGRS) emite opinión sobre el referido Proyecto de Ley.
- 1.3 Mediante el Informe de la referencia c), la Dirección General de Calidad Ambiental (DGCA), emite opinión sobre el Proyecto de Ley antes indicado.



PROPUESTA NORMATIVA

El artículo 107 de la Constitución Política del Perú 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 cuatro (4) artículos y una Disposición Complementaria Final, los cuales señalan lo siguiente:





PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Secretaría
General

Oficina General de
Asesoría Jurídica

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

- El artículo 1 establece que la ley tiene como propósito la reducción progresiva del uso de las bolsas plásticas en los próximos 5 años, con la finalidad de disminuir y proteger la calidad del ambiente, así como contribuir a mejores condiciones de salud de la población actual y de las futuras generaciones.
- El artículo 2 dispone que el Ministerio del Ambiente, en coordinación con el Ministerio de Educación y el Ministerio de la Producción, promoverán la reducción del consumo de bolsas plásticas a través de campañas y eventos de sensibilización; y que, las municipalidades capitales de provincia y los gobiernos regionales adoptarán las medidas necesarias, en el ámbito de sus competencias, para la implementación de la prohibición de uso y entrega de bolsas plásticas.
- El artículo 3 señala que a partir del tercer año de promulgada la ley, quedará prohibido en todo el territorio nacional la entrega y uso de bolsas plásticas no biodegradables en supermercados, autoservicios, almacenes y comercios en general para el transporte de productos o mercaderías.
- El artículo 4 declara de interés nacional la promoción del uso de bolsas a base de tejido vegetal o animal, así como la promoción y producción de bolsas de biopolímeros (a base de almidón de papa o de almidón de yuca).
- La Única Disposición Complementaria Final establece que en un plazo de noventa días se dictará las medidas reglamentarias para la ejecución de la presente ley.

III. ANALISIS

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

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.

De acuerdo al artículo 1 del Proyecto de Ley, esta norma tiene por objeto reducir progresivamente el uso de las bolsas plásticas en los próximos cinco años, con la finalidad de "(...) **disminuir y proteger la calidad del ambiente** (...)", así como contribuir a mejores condiciones de salud de la población actual y de las futuras generaciones.

Además del contrasentido de lo señalado por la disposición antes citada al hacer referencia a la disminución y protección de la calidad del ambiente, cabe indicar que, si bien el referido artículo plantea la reducción del uso de bolsas plásticas en los próximos 5 años, el artículo 3 del mismo señala que al tercer año de promulgada la ley se prohibirá el uso de bolsas no biodegradables,



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

incurriendo así en una aparente contradicción, conforme lo advierte la DGRS en su informe; sin que la Exposición de Motivos sustente las consideraciones sobre la base de las cuales se plantea dichos plazos.

Asimismo, con relación a lo establecido en el artículo 3 del proyecto, cabe indicar que no se ha identificado dentro de la Exposición de Motivos los criterios sobre la base de los cuales se ha definido el plazo de tres (03) años para la prohibición del uso de bolsas plásticas no biodegradables, ni tampoco se evidencia un análisis económico del impacto que supondría dicha medida.

Además, conforme lo advierte la DGCA, 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, es preciso señalar que, en la sección Análisis de Costo – Beneficio de la Exposición de Motivos se señala que la prohibición del plástico contribuirá con la reducción de los costos de segregación en los rellenos sanitarios. Al respecto, tal como lo advierte la DGRS, lo antes indicado no guarda coherencia con lo establecido en la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos (LGIS), aprobada por Decreto Legislativo N° 1278, la cual establece en su artículo 33 que la segregación debe realizarse en la fuente o en infraestructuras de valorización de residuos sólidos quedando prohibida la segregación en las áreas donde se realiza la disposición final de los residuos sólidos.

3.2 Sobre la declaratoria de interés nacional de la promoción del uso de bolsas a base de tejido vegetal o animal, así como la promoción y producción de bolsas de biopolímeros

Se debe tener en consideración que una declaratoria de interés nacional obedece a la necesidad de brindar un status especial o de fijar reglas de excepción (efectos jurídicos distintos a los ordinarios), que permitan sustentar actuaciones, principalmente del Estado, de carácter extraordinario.

En tal sentido, las medidas excepcionales o extraordinarias que pudieran establecerse a través de las declaratorias de interés nacional deben justificarse y estar acordes con el principio de razonabilidad y con el mandato constitucional, según el cual, "la Constitución no ampara el abuso del derecho".

Por tanto, el Congreso de la República tiene la facultad de declarar de interés nacional un evento o intervención siempre y cuando los efectos jurídicos de dicha declaración, prevean lo siguiente:

- Sean razonables y proporcionales con la misma, es decir, no afecten derechos superiores como los constitucionales; y,
- Estén de acuerdo con la naturaleza que los motiva, es decir, la declaratoria sea relevante para el desarrollo nacional o regional, por su carácter dinamizador de la economía, el ofrecimiento





PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Secretaría
General

Oficina General de
Asesoría Jurídica

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

de puestos de trabajo, por ser estratégico para el posicionamiento del país u otras razones fundamentadas que beneficien al país o la colectividad.

Al respecto, el artículo 4 de la norma propuesta plantea la declaratoria de interés nacional de la promoción del uso de bolsas a base de tejido vegetal o animal así como la promoción y producción de bolsas de biopolímeros (a base de almidón de papa o almidón de yuca).

Si bien dicha medida no supondría la afectación de derechos y estaría orientada a contribuir a mejores condiciones de salud de la población actual y de las futuras generaciones; el sustento de la misma no toma en consideración, tal como lo indica la DGCA en su informe, que los biopolímeros con base en almidón han recibido considerable atención debido a su naturaleza biodegradable, característica comestible y bajo costo; no obstante ello, las películas elaboradas solamente con almidón poseen poca resistencia al agua, reducidas propiedades mecánicas y baja actividad antimicrobiana; motivo por el cual se adiciona copolímeros y/u otros aditivos para mejorar estas propiedades, los cuales, en cantidades elevadas pueden afectar adversamente dicha biodegradabilidad.

Además, la DGCA advierte que la referida Exposición de Motivos tampoco sustenta por qué la norma propuesta se limita a declarar de interés nacional la promoción y producción de bolsas de biopolímeros a base de almidón de papa o de almidón de yuca; cuando estas pueden ser generadas con diferentes materias orgánicas (maíz, trigo, arroz, plátano, etc.).

Es necesario tener presente que los Proyectos de Ley emitidos por el Congreso de la República se sujetan a lo dispuesto en el Manual de Técnica Legislativa, aprobado por Acuerdo N° 095-2010-2011/MESA-CR de la Mesa Directiva del Congreso de la República de 7 de diciembre de 2010.

Dentro de ese contexto, para la elaboración de la propuesta normativa se debe tomar en consideración algunos criterios de técnica legislativa contenidos en el Manual de Técnica Legislativa citado, como son el determinar si la materia que se pretende regular requiere la aprobación de una ley, estudiar el marco normativo que regula la materia y el análisis de la información especializada sobre la materia, a efectos de determinar su necesidad y viabilidad; lo cual no se aprecia en el presente caso.

IV. CONCLUSIÓN

De acuerdo a lo antes indicado, el Proyecto de Ley N° 2248/2017-CR, "Ley de reducción progresiva de bolsas plásticas para la protección del ambiente" resulta viable; no obstante, deben tenerse en cuenta las siguientes observaciones:

- Se advierte una contracción en el artículo 1 del Proyecto de Ley, al señalar que esta tiene por objeto reducir progresivamente el uso de las bolsas plásticas en los próximos cinco años, con la finalidad de "(...) disminuir y proteger la calidad del ambiente (...)"; asimismo, se advierte una contracción en el plazo establecido en el referido artículo y el establecido en el artículo 3 del Proyecto de Ley en mención. Además, en la Exposición de Motivos no se identifica los criterios sobre la base de los cuales se han definido los plazos antes indicados ni se evidencia un análisis económico del impacto que supondría dicha medida.





PERU

Ministerio
del Ambiente

Secretaría
General

Oficina General de
Asesoría Jurídica

MINAM
OGAJ

41

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

- El sustento del Proyecto de Ley no toma en cuenta 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.
- Lo señalado en la sección Análisis de Costo – Beneficio de la Exposición de Motivos no es coherente con lo establecido en el artículo 33 de la LGIS, de acuerdo al cual está prohibida la segregación en las áreas donde se realiza la disposición final de los residuos sólidos.
- Respecto a la declaratoria de interés que dispone el artículo 4 del Proyecto de Ley, la propuesta normativa no toma en cuenta algunos criterios de técnica legislativa contenidos en el Manual de Técnica Legislativa, toda vez que la Exposición de Motivos del mismo no considera, entre otros aspectos, las consecuencias adversas del uso de copolímeros y/u otros aditivos para mejorar las propiedades de las películas elaboradas solo con almidón de papa o yuca; y que las bolsas de biopolímeros pueden ser generadas con diferentes materias orgánicas.

Atentamente,



Luisa Fernanda Córdova Vera

Luisa Fernanda Córdova Vera
Abogada

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

Richard Eduardo García Sabroso

Richard Eduardo García Sabroso
Director de la Oficina General de Asesoría Jurídica

