



PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Secretaría General

02

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

Miraflores, 12 FEB. 2019

OFICIO N° 670 -2019-JUS/SG

Señor

WILBER GABRIEL ROZAS BELTRÁN
Presidente de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos
Congreso de la República

Presente.-

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Comisión Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología
15 FEB. 2019
RECIBIDO
Firma: CR Hora: 4:00 Registro N°

39647

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
MESA DE PARTES
13 FEB 2019
RECIBIDO
Firma: Hora:

Asunto : Proyecto de Ley N° 3629/2018-CR – Ley que incorpora los artículos 84 y 85 en el Decreto Legislativo N° 1278, que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos

Referencia : Oficio P.O. N° 269-2018-2019/CPAAAAE-CR

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted a fin de saludarlo cordialmente y, por especial encargo del señor Ministro de Justicia y Derechos Humanos, Vicente Antonio Zaballos Salinas, dar respuesta al documento de la referencia, a través del cual la Presidencia de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos del Congreso de la República solicita a este Sector emita opinión en relación con el Proyecto de Ley N° 3629/2018-CR – Ley que incorpora los artículos 84 y 85 en el Decreto Legislativo N° 1278, que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos.

Al respecto, le remito copia del Informe N° 414-2018-JUS/DGDNCR, emitido con el fin de dar atención a lo requerido por la Comisión que usted preside.

Aprovecho la oportunidad para expresarle las seguridades de mi consideración personal.

Atentamente,

CARLOS ALBERTO CAVAGNARO PIZARRO
Secretario General
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos



PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Despacho Viceministerial de Justicia

Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

07

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

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS
Despacho Viceministerial

A

REC. 2315

Hora: Nº REGISTRO:

Firma: DE

INFORME LEGAL N° 414 -2018-JUS/DGDNCR

- : **FERNANDO RAFAEL CASTAÑEDA PORTOCARRERO**
Viceministro de Justicia
- : **MIRIAM ISABEL PEÑA NIÑO**
Directora General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

ASUNTO : Opinión jurídica sobre el Proyecto de Ley N° 3629/2018-CR, "Ley que incorpora los artículos 84 y 85 en el Decreto Legislativo N° 1278".

REFERENCIA : Oficio P.O. N° 340-2018-2019-CJDDHH/CR
(Hoja de Trámite N° 606146-2018USC/Proveído N° 2296)
Oficio P.O. N° 269-2018-2019/CPAAAAE-CR
(Hoja de Trámite N° 74680-2018MSC/Proveído N° 2336)

FECHA : Miraflores, 14 DIC. 2018

Tengo el agrado de dirigirme a usted con la finalidad de informarle lo siguiente:

I. OBJETO

1. En aplicación del numeral 7.3 de los "Lineamientos para la solicitud de Dictamen Dirimente, Informe Jurídico e Informe Legal a la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos", aprobados mediante Resolución Ministerial N° 0462-2018-JUS, en el presente caso corresponde emitir un Informe Legal.
2. El objeto del presente Informe Legal, es analizar el Proyecto de Ley N° 3629/2018-CR, Ley que incorpora los artículos 84 y 85 en el Decreto Legislativo N° 1278 (en lo sucesivo, el Proyecto de Ley).

II. ANTECEDENTES

- II.1 Mediante el Oficio P.O. N° 340-2018-2019-CJDDHH/CR, recibido el 22 de noviembre de 2018, el Presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República, solicita al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, emitir opinión sobre el Proyecto de Ley.
- II.2 A través del Proveído N° 2297-2018-JUS/VMJ del 23 de noviembre de 2018, el Despacho Viceministerial de Justicia traslada la referida solicitud a la Dirección



PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Despacho Viceministerial de Justicia

Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

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

General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria (en lo sucesivo, la Dirección General) para que emita opinión.

II.3 Mediante el Oficio P.O. N° 269-2018-2019/CPAAAAE-CR, recibido el 26 de noviembre de 2018, el Presidente de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, del Congreso de la República, solicita al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, emitir opinión sobre el Proyecto de Ley.

II.4 A través del Proveído N° 2343-2018-JUS/VMJ del 27 de noviembre de 2018, el Despacho Viceministerial de Justicia traslada la referida solicitud a la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria (en lo sucesivo, la Dirección General) para que emita opinión.

III. BASE LEGAL

- III.1 Constitución Política del Perú.
III.2 Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.
III.3 Ley N° 30057, Ley de Servicio Civil.
III.4 Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.
III.5 Decreto Legislativo N° 1278, Ley de Gestión Integral de los Residuos Sólidos.
III.6 Código Penal.
III.7 Código Procesal Penal.
III.8 Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, Reglamento de la Ley N° 26889.
III.9 Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM, Reglamento de la Ley de Gestión Integral de los Residuos Sólidos.

IV. DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA

3. El Proyecto de Ley, tiene por objeto garantizar el adecuado y oportuno tratamiento, recolección, segregación y disposición final de los residuos sólidos en nuestro país, su incumplimiento por parte de las autoridades involucradas, dará lugar a configurarse la presunción del delito de omisión de funciones y delito ambiental conforme a lo dispuesto por los artículos 229, 304, 306 y 307 del Código Penal; en estricto resguardo de la salud pública, ecología, medio ambiente y el ornato de la ciudad en el territorio nacional. Siendo el objetivo específico resolver el problema de contaminación ambiental de los residuos de plástico (polímeros). Mediante la incorporación de los artículos 84 y 85 al Decreto Legislativo N° 1278, conforme a lo siguiente:

Table with 2 columns: Texto actual, Texto propuesto. Row 1: No existe vs Artículo 84.- Competencias del Ministerio Público. Todas las entidades coadyuvan con el Ministerio Público para el cumplimiento de lo establecido en la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y su Reglamento, cuando



PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Despacho Viceministerial de Justicia

Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

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

alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente. Esto supone, por tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad (artículo 1° de la Constitución). De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido.

En relación con el segundo elemento, cabe señalar que el derecho a la preservación de un medio ambiente sano y equilibrado entraña obligaciones ineludibles, para los poderes públicos, de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. A juicio de este Tribunal, tal obligación alcanza también a los particulares, y con mayor razón, a aquellos cuyas actividades económicas inciden, directa o indirectamente, en el medio ambiente.

- 6. Respecto al derecho irrenunciable a gozar de un ambiente equilibrado, saludable, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, el Tribunal Constitucional ha establecido que:

El artículo 67 de la Constitución establece la obligación perentoria del Estado de instituir la política nacional del ambiente. Ello implica un conjunto de acciones que el Estado se compromete a desarrollar o promover, con el fin de preservar y conservar el ambiente frente a las actividades humanas que pudieran afectarlo. Esta política nacional - entendida como el conjunto de directivas para la acción orgánica del Estado a favor de la defensa y conservación del ambiente- debe permitir el desarrollo integral de todas las generaciones de peruanos que tienen el derecho de gozar de un ambiente adecuado para el bienestar de su existencia. Esta responsabilidad estatal guarda relación con lo dispuesto en el artículo 2, inciso 22), de la Constitución, que reconoce el derecho fundamental de toda persona 'a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida'. En concordancia, el artículo 1 del Título Preliminar del Código del Medio Ambiente enuncia: 'Toda persona tiene el derecho irrenunciable a gozar de un ambiente equilibrado, saludable, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida y, asimismo, a la preservación del paisaje y la naturaleza. Todos tiene el deber de conservar dicho ambiente (...). Le corresponde al Estado prevenir y controlar la contaminación ambiental².

[Handwritten signature]

- 7. La Ley N° 28611, Ley General de Ambiente, en su artículo 9 establece el objetivo de la Política Nacional del Ambiente, de acuerdo a lo siguiente: “[l]a Política Nacional del Ambiente tiene por objetivo mejorar la calidad de vida de las personas, garantizando la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales en el largo plazo; y el desarrollo sostenible del país, mediante la prevención, protección y recuperación del ambiente y sus componentes, la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, de una manera responsable y congruente con el respeto de los derechos fundamentales de la persona”.

- 8. Sobre el manejo de los residuos sólidos, el artículo 119 de la Ley General de Ambiente señala:

Artículo 119.- Del manejo de los residuos sólidos

119.1 La gestión de los residuos sólidos de origen doméstico, comercial o que siendo de origen distinto presenten características similares a aquellos, son de responsabilidad de



M. Peña N.

² Exp. 09340-2006-AA FJ 2



PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Despacho Viceministerial de Justicia

Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

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

	dentro de sus funciones las entidades presuman la existencia de un delito, deben correr traslado al Ministerio Público para que inicie las investigaciones correspondientes, bajo responsabilidad. La imposición de sanciones administrativas se aplica con independencia de las responsabilidades civiles o penales, según sea el caso; en resguardo de la salud pública, ecología y el cuidado del medio ambiente en el territorio nacional.
No existe	Artículo 85.- Vigilancia ciudadana Las autoridades competentes deben facilitar el ejercicio de la vigilancia ciudadana y el desarrollo de los mecanismos de denuncia a infracciones a la normatividad establecida en al Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y su Reglamento.

V. ANÁLISIS

V.1 Sobre el análisis jurídico del Proyecto de Ley N° 3629/2018-CR

V.1.1 Sobre la constitucionalidad de la propuesta normativa

- De acuerdo al artículo 67 de la de la Constitución Política del Perú (en lo sucesivo, la **Constitución**), el Estado determina la Política Nacional del Ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales. Por otro lado, el inciso 22 del artículo 2 de la Constitución, señala que toda persona tiene derecho a la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.
- El Tribunal Constitucional como máximo intérprete de la Constitución, respecto al derecho a gozar de un ambiente equilibrado y su vinculación a la preservación del medio ambiente¹, ha señalado:

En la STC 0048-2004-PI/TC se ha señalado que el contenido del derecho fundamental a un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, reconocido en el artículo 2°, inciso 22) de la Constitución, está determinado por los siguientes elementos: (1) el derecho a gozar de ese medio ambiente y (2) el derecho a que ese medio ambiente se preserve.

En su primera manifestación, esto es, el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, este comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica; y, en el caso de que el hombre intervenga, no debe suponer una

¹ Exp. 01848-2011-AA FJ de 12 a 14.



PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Despacho Viceministerial de Justicia

Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

05

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

los gobiernos locales. Por ley se establece el régimen de gestión y manejo de los residuos sólidos municipales.

119.2 La gestión de los residuos sólidos distintos a los señalados en el párrafo precedente son de responsabilidad del generador hasta su adecuada disposición final, bajo las condiciones de control y supervisión establecidas en la legislación vigente.

9. Por su parte la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de todas las personas naturales o jurídicas, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y potestad sancionadora en materia ambiental, a cargo de las diversas entidades del Estado, se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, en la Política Nacional del Ambiente y demás normas, políticas, planes, estrategias, programas y acciones destinados a coadyuvar a la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales, al desarrollo de las actividades productivas y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales que contribuyan a una efectiva gestión y protección del ambiente.
10. Sobre las competencias de supervisión, fiscalización y sanción, la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 1278, en su artículo 74, señala:

Artículo 74.- De la supervisión, fiscalización y sanción

Las autoridades señaladas en el presente capítulo ejercen las funciones de supervisión, fiscalización y sanción a fin de asegurar el cumplimiento del presente Decreto Legislativo³, su Reglamento y cualquier otra norma relacionada a la gestión y manejo de los residuos sólidos.

Las funciones antes descritas se ejercen conforme lo señalado en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobierno Regionales, Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización.

11. En tal sentido, en un primer análisis se colige que la propuesta normativa encuentra sustento en la Constitución y en las leyes que rigen la materia, debido a que la misma busca resguardar la salud pública, ecología y el cuidado del medio ambiente en el territorio nacional; no obstante, es necesario analizar seguidamente la necesidad de la propuesta y si el objetivo que se quiere alcanzar necesariamente tiene que hacerse por un dispositivo normativo con rango legal o puede alcanzarse mediante un dispositivo de rango inferior.

³ Autoridades sectoriales, Gobiernos Regionales, Municipalidades Provinciales y Municipalidades Distritales.

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA
M. Peña N



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Vice ministerial
de Justicia

Dirección General de
Desarrollo Normativo y
Calidad Regulatoria

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

V.1.2 Sobre la necesidad de establecer la responsabilidad frente a la obligación de denunciar ante el Ministerio Público la posible comisión de un delito

12. La propuesta normativa busca regular la obligación de las entidades de coadyuvar al Ministerio Público para el cumplimiento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y su reglamento, cuando en el cumplimiento de sus funciones presuman la comisión de un delito, bajo responsabilidad.
13. A fin de introducirnos en el análisis, se tiene que para el Diccionario de la Real Academia Española de la lengua⁴, la denuncia se conceptualiza como “noticia que, de palabra o por escrito, se da a la autoridad competente de haberse cometido algún delito o falta”.
14. Respecto a la obligación de las entidades de correr traslado al Ministerio Público cuando en el cumplimiento de sus funciones presuman la comisión de un delito, tenemos que nuestro ordenamiento jurídico cuenta con disposiciones de carácter penal y administrativo, que regulan este aspecto de acuerdo a lo siguiente:

- El nuevo Código Procesal Penal, en su artículo 1 señala que la acción penal es pública, y su ejercicio en los delitos de persecución pública, corresponde al Ministerio Público, quien la ejercerá de oficio, a instancia del agraviado por el delito o por cualquier persona, natural o jurídica, mediante acción popular. Acto seguido en el 236 define la denuncia de acuerdo a lo siguiente:

Artículo 326 Facultad y obligación de denunciar

1. Cualquier persona tiene la facultad de denunciar los hechos delictuosos ante la autoridad respectiva, siempre y cuando el ejercicio de la acción penal para perseguirlos sea público.

2. No obstante, lo expuesto **deberán formular denuncia:**

a) Quienes están obligados a hacerlo por expreso mandato de la Ley. En especial lo están los profesionales de la salud por los delitos que conozcan en el desempeño de su actividad, así como los educadores por los delitos que hubieren tenido lugar en el centro educativo.

b) **Los funcionarios que en el ejercicio de sus atribuciones, o por razón del cargo, tomen conocimiento de la realización de algún hecho punible.** (negritas agregadas)

- El Código Penal en su artículo 407, establece como delito la omisión de denuncia, de acuerdo a lo siguiente:

Artículo 407.- Omisión de denuncia

El que omite comunicar a la autoridad las noticias que tenga acerca de la comisión de algún delito, cuando esté obligado a hacerlo por su profesión o empleo, será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de dos años.

Si el hecho punible no denunciado tiene señalado en la ley pena privativa de libertad superior a cinco años, la pena será no menor de dos ni mayor de cuatro años.



M. Peña N

⁴ Extraído de: <http://dle.rae.es/?w=diccionario>



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos HumanosDespacho
Viceministerial
de JusticiaDirección General de
Desarrollo Normativo y
Calidad Regulatoria

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

"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

Si la omisión está referida a los delitos de genocidio, tortura o desaparición forzada, la pena será no menor de dos ni mayor de seis años. (negritas agregadas)

- El Decreto Legislativo N° 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público, en su artículo 21 y 25 establece:

Artículo 21.- Son obligaciones de los servidores:

(...)

g) Informar a la superioridad de los actos delictivos o de inmoralidad cometidos en el ejercicio de la función pública; y

Artículo 25.- Los servidores públicos son responsables civil, penal y administrativamente por el cumplimiento de las normas legales y administrativas en el ejercicio del servicio público, sin perjuicio de las sanciones de carácter disciplinario por las faltas que cometan.

- Por su parte la Ley N° 30057, Ley de Servicio Civil⁵, que tiene por objeto establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, prescribe en su artículo 39:

Artículo 39. Obligaciones de los servidores civiles

(...)

f) Informar a la autoridad superior o denunciar ante la autoridad correspondiente los actos delictivos, faltas disciplinarias o irregularidades que conozca.

15. En tal sentido, se advierte que la responsabilidad frente al incumplimiento de la obligación de correr traslado al Ministerio Público, cuando los funcionarios y servidores públicos dentro de sus funciones adviertan la presunta comisión de un delito, se encuentra ya establecida en nuestro ordenamiento jurídico, es más, nuestro ordenamiento penal establece como delito la omisión de denunciar a quienes estén obligados por su profesión o empleo, siendo que, en este grupo se encuentran los servidores y funcionarios públicos.
16. Por lo cual, se concluye que es innecesario aprobar un dispositivo normativo que regule este aspecto al encontrarse ya previsto en normas de carácter penal y administrativo.
17. Finalmente, se agrega al artículo 84 bajo análisis, que la imposición de sanciones administrativas se aplica con independencia de las responsabilidades civiles o penales, según sea el caso; no obstante, de esta frase no se desprende claramente si la sanción administrativa corresponde al funcionario que incumple con correr traslado al Ministerio Público (procedimiento disciplinario) o al administrado infractor (procedimiento sancionador), respecto del cual se presume la comisión un delito. Este

⁵ Ley N° 30057, Ley de Servicio Civil

Artículo I. Objeto de la Ley

El objeto de la presente Ley es establecer un régimen único y exclusivo para las personas que prestan servicios en las entidades públicas del Estado, así como para aquellas personas que están encargadas de su gestión, del ejercicio de sus potestades y de la prestación de servicios a cargo de estas.



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Viceministerial
de Justicia

Dirección General de
Desarrollo Normativo y
Calidad Regulatoria

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

punto requiere ser precisado para la comprensión del artículo, puesto que de tratarse de la responsabilidad funcional que se presenta en las entidades administrativas, respecto a los funcionarios o servidores públicos, el artículo 262⁶ del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo, aprobado mediante D. S. N° 006-2017-JUS, establece la regla general para la autonomía de responsabilidades.

V.1.3 Sobre la necesidad de aprobar una ley para alcanzar el objetivo de la propuesta

18. Como ya adelantamos, uno de los aspectos que debe evaluarse sobre la necesidad de aprobar de una ley es si el objetivo que se quiere alcanzar, necesariamente tiene que hacerse por un dispositivo normativo con rango legal o puede alcanzarse mediante un dispositivo de rango menor, como un reglamento aprobado mediante Decreto Supremo.
19. Es así que, el Proyecto de Ley bajo análisis tiene como objetivo específico resolver el problema de contaminación ambiental de los residuos plásticos (polímeros), mediante la determinación de responsabilidad de las autoridades que no coadyuven al Ministerio Público corriendo traslado de la posible comisión de un delito que adviertan dentro de sus funciones.
20. Al respecto, conforme se ha desarrollado en el presente Informe Legal es innecesario aprobar un dispositivo normativo que establezca la responsabilidad frente a la obligatoriedad de denunciar ante el Ministerio Público la posible comisión de un delito en caso este se advierta dentro del cumplimiento de funciones como servidor o funcionario público, al encontrarse ya previsto en normas de carácter penal y administrativo; ante lo cual, corresponde evaluar si el objetivo planteado en el artículo 85 requiere la aprobación de una ley.
21. En lo concerniente al objetivo del artículo 85⁷ de la propuesta normativa, este es que las autoridades faciliten el ejercicio de la vigilancia ciudadana y el desarrollo de los mecanismos de denuncia a infracciones a la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y su reglamento.
22. Sobre el particular, mediante Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM, se aprobó el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley

⁶ TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

Artículo 262.- Autonomía de responsabilidades

262.1. Las consecuencias civiles, administrativas o penales de la responsabilidad de las autoridades son independientes y se exigen de acuerdo a lo previsto en su respectiva legislación.

262.2. Los procedimientos para la exigencia de la responsabilidad penal o civil no afectan la potestad de las entidades para instruir y decidir sobre la responsabilidad administrativa, salvo disposición judicial expresa en contrario.

⁷ **Artículo 85.- Vigilancia ciudadana**

Las autoridades competentes deben facilitar el ejercicio de la vigilancia ciudadana y el desarrollo de los mecanismos de denuncia a infracciones a la normatividad establecida en al Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y su Reglamento.



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos HumanosDespacho
Viceministerial
de JusticiaDirección General de
Desarrollo Normativo y
Calidad Regulatoria

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

"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

de Gestión Integral de Residuos Sólidos. El mencionado Reglamento⁸ desarrolla la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, a fin de asegurar la maximización constante de la eficiencia en el uso de materiales, y regular la gestión y manejo de residuos sólidos, que comprende la minimización de la generación de residuos sólidos en la fuente, la valorización material y energética de los residuos sólidos, la adecuada disposición final de los mismos y la sostenibilidad de los servicios de limpieza pública.

23. El Título XIII, Régimen de Supervisión, Fiscalización y Sanción del Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, establece los aspectos correspondientes a las autoridades, medidas, multas e infracciones, entre otros, de las actividades de supervisión, fiscalización y sanción vinculadas a la aplicación de la mencionada Ley; en este marco, el objetivo de la propuesta relacionada a la vigilancia ciudadana podría ser incluida en este título al tratarse del desarrollo de mecanismos de denuncia a infracciones.
24. En lo concerniente a los Reglamentos Administrativos, Guzmán Napurí⁹, ha señalado que: "[l]a norma reglamentaria se define como el instrumento jurídico de alcance general emitido por la Administración Pública y que afecta directamente a los administrados. En tanto dicha potestad se encuentra regulada por la Constitución y la Ley, no implica una declaración de voluntad, como lo señala erróneamente cierto sector de la doctrina comparada. La emisión de un reglamento es siempre un acto cognitivo, resultado de un procedimiento previo, debidamente regulado".
25. Así también, Guzmán Napurí agrega: "[e]l reglamento, en tanto norma vinculante, obliga a todos los poderes públicos, mientras no se derogue o declare su invalidez, sea por una ley, sea por otra norma reglamentaria. Incluso, obliga a aquellos que se encuentran en posibilidad de emitir normas cuyo rango pueda ser superior, mientras no se derogue o se abroge el reglamento. Aquí opera el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos, presente también en la Ley del Procedimiento Administrativo General".
26. En tal sentido, respecto a la necesidad de aprobar una ley para alcanzar el objetivo del Proyecto de Ley, se advierte que mediante la modificación de Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM, se podría implementar el ejercicio de la vigilancia ciudadana y el desarrollo de mecanismos de denuncia; por lo cual, consideramos que este extremo de la propuesta no requiere la aprobación de una ley.

8

Artículo 1.- Objeto

El presente dispositivo normativo tiene como objeto reglamentar el Decreto Legislativo N° 1278, Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, a fin de asegurar la maximización constante de la eficiencia en el uso de materiales, y regular la gestión y manejo de residuos sólidos, que comprende la minimización de la generación de residuos sólidos en la fuente, la valorización material y energética de los residuos sólidos, la adecuada disposición final de los mismos y la sostenibilidad de los servicios de limpieza pública.

9

Guzmán Napurí, C. Los Reglamentos Administrativos. La cosa Pública. Extraído de: <http://blog.pucp.edu.pe/blog/christianguzmannapurí/2016/08/31/los-reglamentos-administrativos/>



PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Despacho Viceministerial de Justicia

Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

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

V.2 Requisitos de Calidad Normativa y Técnica Legislativa

V.2.1 Exposición de motivos

27. Teniendo en consideración lo previsto en el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República¹⁰ y el artículo 2 del Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa¹¹, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS¹², cada Proyecto de Ley debe presentar una Exposición de Motivos que exprese entre otros, los fundamentos de la propuesta normativa, el efecto de la vigencia de norma que se propone sobre la legislación nacional y el análisis costo beneficio.
28. La Exposición de Motivos justifica la propuesta normativa en que el Decreto Legislativo N° 1278, no ha legislado los aspectos sobre omisión de funciones, contaminación del medio ambiente y corrupción de funcionarios. Agrega que, el desinterés de las autoridades municipales en el tratamiento, recojo, transferencia y disposición final de los residuos sólidos (debido a que dejan abandonados en la vía pública, los residuos sólidos y deshechos), ha generado contaminación del medio ambiente lo que afecta la salud pública. No obstante, de la Exposición de Motivos, no se advierte claramente de qué forma la propuesta normativa va a corregir los vacíos legales señalados, contribuyendo en la solución del problema, y de esa forma se garantizará la protección de la salud y del medio ambiente.
29. Por otro lado, se hace mención a que el Decreto Legislativo N° 1278, no corrige los vacíos legales respecto a los alcaldes que muestran desinterés e irresponsabilidad en el tratamiento oportuno de los residuos sólidos, por la mala gestión de las autoridades que los dejan abandonados en la vía pública por horas, afectándose la salud pública. No obstante, este aspecto tan importante y central de la propuesta, no se advierte claramente de la redacción de los artículos 84 y 85 propuestos.

¹⁰ Reglamento del Congreso de la República
Requisitos y presentación de las proposiciones

Artículo 75. Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis costo-beneficio de la futura norma legal incluido, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental. De ser el caso, la fórmula legal respectiva que estará dividida en títulos, capítulos, secciones y artículos. Estos requisitos sólo pueden ser dispensados por motivos excepcionales.

¹¹ Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa
Artículo 2.- Exposición de motivos.

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, 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.

¹² Publicado en el diario oficial "El Peruano", el 24 de marzo de 2006.





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

- 30. En este orden de ideas, se omite realizar un análisis sobre la constitucionalidad, legalidad y coherencia normativa del Proyecto de Ley, limitándose a realizar una mera descripción de los antecedentes normativos sin un análisis de los mismos con vinculación a la propuesta. No se describe de forma suficiente el problema y sus antecedentes, es decir, no se detalla estadísticamente los lugares en donde se presenta el problema, la frecuencia del problema, los antecedentes del problema, las estadísticas y fuentes utilizadas para determinar los efectos del problema en la salud pública. Cabe indicar que se precisa en la exposición de motivos que el problema se presenta en los distritos de Villa María del Triunfo, San Martín de Porres, Comas, San Juan de Miraflores, etc., pero no se sustenta esta afirmación con data estadística.
- 31. Los hechos detallados como problemas a solucionarse con la propuesta normativa requieren ser investigados y acreditados con estadísticas o estudios especializados a fin de determinar su existencia, a quién afecta y en qué intensidad, esta información nos llevará a determinar si la propuesta modificatoria es el mejor remedio para la problemática presentada. Siendo que, la propuesta normativa no debería emanar de una actuación sin sustento, sino, por el contrario, de una actuación debidamente amparada en criterios técnicos y jurídicos que deberán quedar plasmados en la respectiva Exposición de Motivos.
- 32. Los puntos mencionados deben considerarse al ser relevantes para la propuesta, de conformidad al numeral 4 del Título VII del Manual de Técnica Legislativa, aprobado por el Congreso de la República mediante Acuerdo de Mesa Directiva 242-2012-2013/MESA-CR¹³ (en lo sucesivo, **Manual de Técnica Legislativa**).
- 33. Por ende, el Proyecto de Ley no cumple con adjuntar una Exposición de Motivos que se adecúe a lo estipulado en las normas de producción y sistematización legislativa.

V.2.2 Análisis costo beneficio

- 34. Conforme a las normas vigentes¹⁴, el análisis costo beneficio no se limita al gasto contable que implique la medida para el Tesoro Público, sino también la identificación

¹³ Congreso de la República del Perú
Dirección General Parlamentaria. Manual de Técnica Legislativa. Primera Edición. Lima: Biblioteca del Congreso de la República. 2013.

¹⁴ Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República.
Acápites VIII.
“d. Análisis costo beneficio (costo de oportunidad): es el análisis del impacto social y económico de la propuesta del dictamen. Informa y demuestra que el impacto de la propuesta legislativa en el aumento del bienestar social es mayor que el costo de su vigencia.
(...)”

Reglamento de la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS.

Artículo 3.- Análisis costo beneficio.

3.1. El análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Stamp: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO NORMATIVO Y CALIDAD REGULATORIA, REGULARIA]

M. PEÑA N



PERÚ

Ministerio
de Justicia
y Derechos Humanos

Despacho
Viceministerial
de Justicia

Dirección General de
Desarrollo Normativo y
Calidad Regulatoria

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

de costos y beneficios sociales, en términos económicos respecto de la eficiente asignación de recursos, tomando en consideración los objetivos de la norma.

35. Así, el proyecto normativo ha desarrollado el impacto positivo que generará en nuestro ordenamiento jurídico y en la población en general.
36. De otro lado, el artículo 4 del Reglamento de la Ley N° 26889 establece que, si la iniciativa legislativa se trata de una modificatoria, ésta debe ser idónea y efectiva para superar vacíos o defectos en el ordenamiento¹⁵, lo cual no ha sido sustentado en la exposición de motivos.

VI. CONCLUSIONES

Sobre la base de lo expuesto, se concluye lo siguiente:

- (i) El Proyecto de Ley N° 3629/2018-CR no es viable al resultar innecesario aprobar un dispositivo legal que establezca la responsabilidad frente a la omisión de denuncia ante el Ministerio Público sobre la supuesta comisión de un delito que se advierta dentro del cumplimiento de funciones como servidor o funcionario público; debido a que esta obligación y subsecuente responsabilidad se encuentra prevista en normas con rango legal de naturaleza penal y administrativa.
- (ii) El Proyecto de Ley no cumple con los requisitos de calidad normativa y técnica legislativa al presentar observaciones en la exposición de motivos y en el análisis costo beneficio.

VII. RECOMENDACIÓN

Se recomienda derivar el presente informe a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos y a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, del Congreso de la República para su conocimiento y fines pertinentes.

costos no cuantificables. La necesidad de la norma debe estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos."

¹⁵ Reglamento de la Ley N° 26889 (Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa), Decreto Supremo N° 8-2006-JUS.

Artículo 4: "El análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional debe precisar si se trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento o si se trata de una propuesta que modifica o deroga normas vigentes. En caso de tener un efecto derogatorio, éste se debe precisar expresamente. El análisis debe incluir una referencia a los antecedentes, diagnóstico de la situación actual y objetivos de la propuesta. Si se modifica o deroga una norma vigente debe analizarse su idoneidad o efectividad precisando falencias, vacíos o defectos que sea necesario superar mediante una acción normativa".

01



PERÚ

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Despacho Viceministerial de Justicia

Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

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

Es todo cuanto se tiene que informar.

Atentamente,

Silvana Bejar Sequeiros
Abogada Consultora
Dirección de Desarrollo Jurídico y
Calidad Regulatoria

Roberto R. Burneo Bermejo
Director
Dirección de Desarrollo Jurídico y
Calidad Regulatoria

Visto el presente Informe Legal, y no encontrando observación alguna, esta Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria lo encuentra conforme y hace suyo, por lo que se deriva al Despacho Viceministerial de Justicia para la atención correspondiente.

Miriam Isabel Peña Niño
Directora General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos



