



PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

Secretaría General

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional

Lima, 27 de Septiembre del 2018

RU. 2.06004

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por HUAPAYA RAYGADA Ramon Alberto FAU 2016899826.scif
Secretario General
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27.09.2018 20:58:00 -05:00

OFICIO N° D000389-2018-PCM-SG

13955

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
MESA DE PARTES
03 OCT 2018
RECIBIDO

Señor Congresista
WILBERT GABRIEL ROZAS BELTRAN
Presidente de la Comisión de Pueblos Andinos,
Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología
Congreso de la República
Presente.

Asunto : Pedido de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2248/2017-CR
Referencia : Oficio P.O. N° 243-2017-2018/CPAAAAE-CR

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted por especial encargo del Presidente del Consejo de Ministros, con relación al documento de la referencia mediante el cual la Comisión bajo su Presidencia solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2248/2017-CR "Ley de Reducción Progresiva de Bolsas Plásticas para la protección del ambiente".

Sobre el particular, alcanzo para su conocimiento y fines, el Informe N° D000682-2018-PCM/OGAJ emitido por la Directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros, sobre la materia.

Asimismo, tratándose de materia de sus competencias, le remito el Informe N° 070-2018-MINAM/SG/OGAJ, el Informe N° 305-2018-PRODUCE/OGAJ y el Informe N° 288-2018-MINEDU-SG/OGAJ, elaborados por el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de la Producción y el Ministerio de Educación, respectivamente; a través de los cuales emiten opinión sobre la iniciativa legislativa.

Hago propicia la oportunidad para expresarle mis sentimientos de consideración y estima personal.

Atentamente,

RAMÓN ALBERTO HUAPAYA RAYGADA
SECRETARIO GENERAL - PCM
(Firmado Digitalmente)

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Comisión Pueblos Andinos, Amazónicos
y Afroperuanos, Ambiente y Ecología
- 4 OCT. 2018
RECIBIDO
Firma:..... Hora:..... Registro N°.....



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría
Jurídica

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional

Lima, 06 de Julio del 2018

INFORME N° D000682-2018-PCM-OGAJ



Firmado digitalmente por DELGADO
ARROYO Margarita Milagro FAU
20168999926 hard
Directora De La Oficina General De
Asesoría Jurídica
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06.07.2018 15:45:18 -05:00

A : **RAMON ALBERTO HUAPAYA RAYGADA**
SECRETARIO GENERAL
SECRETARÍA GENERAL

De : **MARGARITA MILAGRO DELGADO ARROYO**
DIRECTORA DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA
JURÍDICA
OFICINA 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) PROVEIDO N° D001396-2018-PCM-OGAJ (20JUN2018)
b) Carta N° 465-2018/PRE-INDECOP (N° 2018-0015803)
c) Oficio P.O. N° 243-2017-2018/CPAAAAE-CR

Fecha : Lima, 06 de julio de 2018

Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación a los documentos de la referencia relacionados con el pedido de opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2248/2017-CR "*Ley de Reducción Progresiva de Bolsas Plásticas para la protección del ambiente*".

Sobre el particular informo lo siguiente:

I. Base Legal.-

- 1.1. Constitución Política del Perú.
- 1.2. Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 1.3. Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, y modificatoria, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros.

II. Análisis.-

- 2.1. De conformidad con lo dispuesto en el literal g) del artículo 23 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por el Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, y modificatoria, corresponde a la Oficina General de Asesoría Jurídica, "*emitir opinión jurídico-legal respecto de los proyectos de Ley y autógrafas que someta a su consideración la Alta Dirección*".

- 2.2. Mediante el Oficio P.O. N° 243-2017-2018/CPAAAAE-CR, la Presidencia de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afro – Peruanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República solicita al Instituto Nacional de Defensa



Firmado digitalmente por TEJADA
FERNANDEZ Aissa Vanessa
(FAU20168999926)
Motivo: Doy V° B°
Fecha: 06.07.2018 10:05:47 -05:00

EL PERÚ PRIMERO



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

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 la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOP), opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2248/2017-CR "*Ley de Reducción Progresiva de Bolsas Plásticas para la protección del ambiente*".

2.3. El Proyecto de Ley N° 2248/2017-CR es una iniciativa legislativa presentada por el Congresista de la República, señor Marco Arana Zegarra, del Grupo Parlamentario Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad; que se sustenta en el derecho reconocido a los Congresistas de la República, en el artículo 107¹ de la Constitución Política del Perú.

2.4. El Proyecto de Ley N° 2248/2017-CR está compuesto por cuatro (04) artículos y una disposición complementaria final, a través de las cuales se propone lo siguiente:

- *"Artículo 1. La ley tiene como propósito la reducción progresiva del 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".*

- *"Artículo 2. El Ministerio del Ambiente en coordinación con el Ministerio de Educación y el Ministerio de Producción, promoverán la reducción del consumo de bolsas plásticas a través de campañas y eventos de sensibilización.*

Las municipalidades de capitales de provincia y los gobiernos regionales adoptarán las medidas necesarias, en el ámbito de su competencia, para la implementación de la prohibición de uso y entrega de bolsas plásticas".

- *"Artículo 3. 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 transporte de productos o mercaderías".*

- *"Artículo 4. Declárese 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 papa o de almidón yuca)".*

- **"DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL**
PRIMERA. Mediante decreto supremo, refrendado por el Poder Ejecutivo, en un plazo de noventa días se dictará las medidas reglamentarias para la ejecución de la presente ley".

2.5. Revisada la propuesta legislativa se advierte que tiene por objeto la reducción progresiva del uso de bolsas plásticas en los próximos cinco años, con la finalidad de disminuir y proteger la calidad del ambiente, así como mejorar las condiciones de salud de la población actual y de las futuras generaciones. La iniciativa legislativa propone que dicha finalidad se alcance de manera progresiva; por ello, se indica que al tercer año de promulgada la Ley quedará prohibido en todo el territorio nacional el uso y entrega de bolsas plásticas no

¹ *Iniciativa Legislativa.*

Artículo 107.- El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes. También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley".



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional

biodegradables en supermercados, autoservicios, almacenes y comercios en general.

- 2.6. Asimismo, entre otros aspectos, el Proyecto de Ley dispone que es responsabilidad del Ministerio del Ambiente, en coordinación con el Ministerio de Educación y el Ministerio de la Producción, sensibilizar a la población para que reduzca el consumo de bolsas plásticas.
- 2.7. Igualmente, el Proyecto de Ley señala que el Ministerio del Ambiente es el organismo del Poder Ejecutivo encargado del diseño, implementación, promoción y seguimiento del cronograma de sustitución y remplazo de los materiales cuya prohibición se establece en esta propuesta legislativa.
- 2.8. Ahora bien, en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 2248/2017-CR se fundamenta la propuesta legislativa señalando que *"[e]l plástico no solo afecta al ambiente, sino también a la salud humana. En los últimos años diversos estudios han revelado que el BPA (bisfenol A), presente en las bolsas, ha sido reconocido como un producto químico de alteración endocrina que interfiere con la función hormonal normal, con enfermedades del hígado, del corazón y diabetes"*.
- 2.9. Se agrega además que *"[e]l plástico está en nuestra vida cotidiana, ha generado una dependencia innecesaria que en muchos países tratan de corregir gradualmente. Este consumo masivo de plástico ha hecho que muchos ecosistemas se vean impactados, generando contaminación plástica"*.
- 2.10. Por todo ello, se señala que a través del Proyecto de Ley se busca *"que en el Perú podamos ir hacia la reducción progresiva del uso de las bolsas plásticas en los próximos años, con la finalidad de proteger la calidad y salubridad del ambiente, la salud de la población actual y de las futuras generaciones"*.

Opinión del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI):

- 2.11. Sobre el particular, de conformidad con el artículo 1 y 2^o del Decreto Legislativo N° 1033 - Ley de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de

² "Artículo 2.- Funciones del INDECOPI.-

2.1 El INDECOPI es el organismo autónomo encargado de:

- a) Vigilar la libre iniciativa privada y la libertad de empresa mediante el control posterior y eliminación de las barreras burocráticas ilegales e irracionales que afectan a los ciudadanos y empresas, así como velar por el cumplimiento de las normas y principios de simplificación administrativa;
- b) Defender la libre y leal competencia, sancionando las conductas anticompetitivas y desleales y procurando que en los mercados exista una competencia efectiva;
- c) Corregir las distorsiones en el mercado provocadas por el daño derivado de prácticas de dumping y subsidios;
- d) Proteger los derechos de los consumidores, vigilando que la información en los mercados sea correcta, asegurando la idoneidad de los bienes y servicios en función de la información brindada y evitando la discriminación en las relaciones de consumo;
- e) Vigilar el proceso de facilitación del comercio exterior mediante la eliminación de barreras comerciales no arancelarias conforme a la legislación de la materia;
- f) Proteger el crédito mediante la conducción de un sistema concursal que reduzca costos de transacción y promueva la asignación eficiente de los recursos;
- g) Establecer las políticas de normalización, acreditación y metrología; (derogado por el inciso 4 de la Única Disposición Complementaria Derogatoria de la Ley N° 30224)
- h) Administrar el sistema de otorgamiento y protección de los derechos de propiedad intelectual en todas sus manifestaciones, en sede administrativa, conforme a lo previsto en la presente Ley; y,



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría
Jurídica

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional*

la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPÍ); el INDECOPÍ es un organismo público especializado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros que tiene como funciones la promoción del mercado y la protección de los derechos de los consumidores, además de fomentar en la economía peruana una cultura de leal y honesta competencia, resguardando todas las formas de propiedad intelectual, desde los signos distintivos y los derechos de autor hasta las patentes y la biotecnología.

- 2.12. Asimismo, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 2 del Reglamento de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPÍ), aprobado mediante el Decreto Supremo N° 009-2009-PCM, y modificatorias; el INDECOPÍ tiene entre sus funciones proteger los derechos de los consumidores.
- 2.13. En dicho sentido, mediante el Informe N° 074-2018/DPC-INDECOPÍ, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPÍ) ha emitido opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2248/2017-CR señalando que:

"II. Análisis

(...)

12. *La Constitución establece que el régimen económico de nuestro país es el de Economía Social de Mercado, precisando que, en base a este régimen, la iniciativa privada es libre, correspondiendo al Estado facilitar y vigilar la libre competencia.*
13. *En ese marco, y atendiendo a que los procesos competitivos entre privados pueden repercutir negativamente en los destinatarios finales de los bienes o servicios que aquellos brindan en el mercado, la Constitución prevé la defensa del interés de los consumidores y usuarios por parte del Estado, garantizando el derecho a la información sobre dichos bienes y servicios y velando de manera particular por su salud y seguridad.*
14. *Sobre la base de lo indicado, la protección del consumidor se estructura como un elemento de nuestro sistema económico que permite proteger al sujeto vulnerable en una relación de consumo frente a aquellas situaciones en las que, a causa de las condiciones normales de competencia, pueda resultar afectado.*
15. *En ese sentido, el Código establece que los alcances de las normas de protección al consumidor resultan aplicables a aquellos consumidores que se encuentren directa o indirectamente expuesto a una relación de consumo. Una relación de consumo es aquella en la que una persona natural o jurídica adquiere, utiliza o disfruta como destinatario final un bien o producto (consumidor) de otra persona natural o jurídica que de manera habitual lo fabrique, elabore, manipule, acondicione, mezcle, envase, almacene, prepare, expendo o suministre (proveedor), a cambio de una contraprestación económica.*
16. *Al respecto, según lo establecido en el Código, el Indecopi -en su calidad de Autoridad Nacional de Protección al Consumidor- resulta competente para*

i) Garantizar otros derechos y principios rectores cuya vigilancia se le asigne, de conformidad con la legislación vigente.

2.2 Para el cumplimiento de sus funciones, el INDECOPÍ se encuentra facultado para emitir directivas con efectos generales, supervisar y fiscalizar actividades económicas, imponer sanciones, ordenar medidas preventivas y cautelares, dictar mandatos y medidas correctivas, resolver controversias, así como las demás potestades previstas en la presente Ley".

EL PERÚ PRIMERO



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional

emitir opinión técnica sobre los programas y proyectos en materia de protección del consumidor que se sometan a su consideración.

17. *Así, en aplicación del Principio de Legalidad que rige el derecho administrativo, la administración pública debe ejercer sus competencias siempre dentro del marco del ordenamiento jurídico vigente. En ese sentido, el Indecopi únicamente está facultado para emitir opinión técnica respecto de aquellos asuntos vinculados a sus competencias; esto es, siempre que la materia consultada regule relaciones de consumo que involucren de manera conjunta a proveedores y consumidores en la transferencia de bienes o la prestación de servicios a título oneroso.*
18. *En consecuencia, en la medida que el Proyecto de Ley propone reducir el uso de bolsas plásticas en los próximos cinco años, con la finalidad de proteger la calidad del ambiente y contribuir con mejores condiciones de salud para la población actual y las futuras generaciones, **sin que dicha propuesta involucre el marco jurídico aplicable a la protección de los derechos de los consumidores, consideramos que son otras instituciones y no el Indecopi las que deberán analizar la pertinencia de acoger o no la propuesta normativa objeto de análisis**". (Énfasis agregado)*

2.14. En atención a lo señalado, en el Informe N° 074-2018-DPC-INDECOPI, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) concluye que **no es competente** para emitir la opinión técnica solicitada:

"VI. CONCLUSIONES

- i. *Si bien el Código establece como política pública la obligación del Estado Peruano de promover el consumo libre y sostenible de productos y servicios, dicha obligación deberá cumplirse con sujeción a la normativa ambiental vigente. En ese sentido, es el Ministerio del Ambiente, en su condición de ente rector del sector, la entidad competente para delimitar las acciones que comprendan dicha promoción y establecer el marco normativo que resulte aplicable para tal fin.*
- ii. *Con relación a la propuesta normativa, en la medida que no esté vinculada a una relación de consumo que involucre a proveedores y consumidores, **el Indecopi no es competente para emitir opinión técnica especializada sobre su viabilidad**, correspondiéndole al Ministerio del Ambiente, Ministerio de la Producción y el Instituto Nacional de la Calidad – Inacal quienes sí ostentan competencias vinculadas al uso de bolsas plásticas, analizar la propuesta normativa.*

Opinión del Ministerio del Ambiente:

- 2.15. Luego de lo señalado, debido a que el Proyecto de Ley N° 2248/2017-CR propone reducir el uso de bolsas plásticas en los próximos cinco años con la finalidad de proteger la calidad del ambiente y contribuir con mejores condiciones de salud para la población actual y las futuras generaciones; resulta necesaria la opinión del Ministerio del Ambiente que es rector del Sector ambiental y tiene entre sus funciones promover la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales.
- 2.16. En efecto, de conformidad con el artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1013 - Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, es competencia del Ministerio del Ambiente:



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría
Jurídica

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional

"Artículo 4.- Ámbito de competencia del Ministerio del Ambiente

*4.1 El Ministerio del Ambiente es el organismo del Poder Ejecutivo **rector del sector ambiental**, que desarrolla, dirige, supervisa y ejecuta la política nacional del ambiente. Asimismo, cumple la función de **promover la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales**, la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas.*

4.2 La actividad del Ministerio del Ambiente comprende las acciones técnico-normativas de alcance nacional en materia de regulación ambiental, entendiéndose como tal el establecimiento de la política, la normatividad específica, la fiscalización, el control y la potestad sancionadora por el incumplimiento de las normas ambientales en el ámbito de su competencia, la misma que puede ser ejercida a través de sus organismos públicos correspondientes".

2.17. En ese marco, mediante el Informe N° 070-2018-MINAM/SG/OGAJ si bien la Oficina de Asesoría Jurídica del Ministerio del Ambiente señala que el Proyecto de Ley N° 2248/2017-CR resulta viable; seguidamente formula 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.*
- *El sustento del Proyecto de ley no toma en cuenta que, actualmente, no se cuenta con la 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.*

Opinión del Ministerio de la Producción:

2.18. De otro lado, debido a que la medida propuesta por el Proyecto de Ley tendrá efectos en los procesos productivos de algunos sectores de la industria del país; resulta necesaria la opinión del Ministerio de la Producción que es el Sector competente en los ámbitos de industria y ordenamiento de productos fiscalizados, de conformidad con el artículo 3 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE:



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría
Jurídica

12

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional

"Artículo 3.- Competencias

3.1 El Ministerio de la Producción es competente en las materias de pesquería, acuicultura, **industria**, micro pequeña, mediana y gran empresa, comercio interno, promoción, desarrollo de cooperativas y parques industriales; en el caso de estos últimos coordina con las demás entidades competentes de todos los niveles de gobierno, a fin de que el desarrollo de los mismos se realice de manera armónica y sistémica con los ecosistemas productivos industriales.

3.2 Ejerce competencia de manera exclusiva en ordenamiento pesquero y acuícola, pesquería industrial, acuicultura de mediana y gran empresa, normalización industrial, y **ordenamiento de productos fiscalizados**. Asimismo, respecto de la innovación productiva y transferencia tecnológica en el ámbito de sus competencias.

3.3 Es competente de manera compartida con los gobiernos regionales y gobiernos locales, en materia de pesquería artesanal, acuicultura de micro y pequeña empresa, acuicultura de recursos limitados; promoción de la industria y comercio interno en el ámbito de su jurisdicción, micro y pequeña empresa y cooperativas". (Énfasis agregado)

- 2.19. En atención a ello, mediante el Informe N° 305-2018-PRODUCE/OGAJ, el Ministerio de la Producción emite opinión **desfavorable** sobre el Proyecto de Ley N° 2248/2017-CR concluyendo lo siguiente:

"III. CONCLUSIONES

3.1. De lo expuesto podemos advertir que la iniciativa legislativa no cuenta con el sustento técnico necesario, tampoco ha valorado aspectos económicos y sociales. Asimismo, no ha tomado en consideración el impacto que sufrirían las Micro y Pequeñas empresas ya que debido a esta medida tendrían que modificar sus líneas de producción y/o adecuar su tecnología, recursos financieros, entre otros.

3.2. Considerando que la medida constituye una intervención en el derecho a la libertad de empresa previsto en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú, resulta imprescindible justificar adecuadamente la propuesta para que no se concrete una afectación al citado derecho.

3.3. Del análisis del presente Informe, **no es posible emitir opinión favorable** respecto al Proyecto de Ley N° 2248/2017-CR, Ley de Reducción Progresiva de Bolsas Plásticas para la protección del ambiente; por lo que recomendamos que sea reevaluado". (Énfasis agregado)

Opinión del Ministerio de Educación:

- 2.20. Finalmente, debido a que el Proyecto de Ley N° 2248/2017-CR propone a través del primer párrafo de su artículo 2, que el Ministerio de Educación, en coordinación con el Ministerio del Ambiente y de la Producción, promuevan la reducción del consumo de bolsas plásticas a través de campañas y eventos de sensibilización; resulta necesaria la opinión del Ministerio de Educación.
- 2.21. Es así que mediante el Informe N° 288-2018-MINEDU-SG/OGAJ, el Ministerio de Educación emite opinión sobre la iniciativa legislativa señalando que **no es viable** por lo siguiente:

EL PERÚ PRIMERO



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Secretaría General

Oficina General de Asesoría
Jurídica

*"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional*

"III. CONCLUSIÓN

*Por lo antes expuesto, y de acuerdo a lo indicado en el Informe N° 004-2018-MINEDUNMGP/DIGEBR-UEA, se concluye que el Proyecto de Ley N° 2248/2017-CR, "Ley de reducción progresiva de bolsas plásticas para la protección del ambiente", en lo que respecta al primer párrafo de su artículo 2, **no resulta viable**, debido a que:*

- 3.1. Dicho párrafo, tal y como está redactado, no guarda coherencia con las competencias del Ministerio de Educación, ni se vincula a la educación ambiental, la cual se desarrolla en los niveles, modalidades, ciclos y formas del sistema educativo nacional.*
- 3.2. No se ha precisado a quienes van dirigidas las campañas y los eventos de sensibilización para promover la reducción del consumo de bolsas plásticas, que propone dicho párrafo; lo cual resulta necesario para evaluar la intervención del Ministerio de Educación, en el marco de sus competencias".*

III. Conclusiones y sugerencias.-

- 3.1. Por lo expuesto, la materia que aborda el Proyecto de Ley N° 2248/2017-CR "Ley de Reducción Progresiva de Bolsas Plásticas para la protección del ambiente" involucra competencias del Ministerio del Ambiente, del Ministerio de la Producción y del Ministerio de Educación.
- 3.2. Con el Informe N° 070-2018-MINAM/SG/OGAJ, el Informe N° 305-2018-PRODUCE/OGAJ y el Informe N° 288-2018-MINEDU-SG/OGAJ, el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de la Producción y el Ministerio de Educación, **observan** el Proyecto de Ley N° 2248/2017-CR.
- 3.3. Se sugiere trasladar el presente informe, junto con el Informe N° 070-2018-MINAM/SG/OGAJ, el Informe N° 305-2018-PRODUCE/OGAJ y el Informe N° 288-2018-MINEDU-SG/OGAJ, elaborados por el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de la Producción y el Ministerio de Educación, respectivamente; a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República.

Atentamente,

M. MILAGRO DELGADO ARROYO
DIRECTORA DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA
OFICINA GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

cc.: Secretaría de Coordinación

Lima, 24 de abril de 2012

Oficio P.O. N° 243-2017-2018/CPAAAAE-CR

Señor

IVO SERGIO GAGLIUFFI PIERCECHI

Presidente del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la
Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI.

San Borja.-

Me dirijo a usted para expresarle mi cordial saludo, y a la vez, solicitarle nos remita su opinión
técnico-legal sobre los siguientes Proyectos de Ley:

- N° 2248/2017-CR, que propone "La reducción progresiva del 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" (Autor: Marco Antonio Arana Zegarra).
- N° 2368/2017-CR, que propone una "Ley prohíbe y reemplaza progresivamente el uso de bolsas de polietileno y otros materiales de plásticos convencional entregadas por distintos tipos de comercios para transporte de productos y mercancías (Autor: Guido Lombardi Elías).
- N° 2417/2017-CR, que propone "Declarar de interés nacional y necesidad pública la promoción de la producción y el uso de bolsas plásticas biodegradables para la sustitución de las bolsas de plástico no biodegradables con la finalidad de proteger nuestra ecología y medio ambiente" (Autor: Gladys Andrade Salguero de Álvarez).
- N° 2696/2017-CR, que propone Ley que incentiva el uso de bolsas y recipientes no contaminantes y de material biodegradable, que permita mitigar el impacto ambiental y proteger la salud pública de la población (Autor: María Elena Foronda Farro).
- N° 2702/2017-CR, que propone Ley que promueve y regula la minimización de residuos de bolsas plásticas para la portabilidad de mercancías (Autor: Patricia Donayre Pasquel)

Atendiendo a la especialidad y competencias de la entidad que usted preside sobre las propuestas planteadas en el referido proyecto de ley, es que nos sería de mucho interés y utilidad conocer su opinión, comentarios u observaciones que tuviera al respecto.

Cabe señalar que el presente pedido de opinión se realiza de conformidad con lo señalado por el artículo 96 de la Constitución Política del Perú y 69 del Reglamento del Congreso de la República.

Sin otro particular, y agradeciendo su atención, quedo de usted expresándole las muestras de mi especial estima personal.

Atentamente:



Marco Antonio Arana Zegarra
Marco Antonio Arana Zegarra
Presidente
Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y
Atopeperuanos, Ambiente y Ecología

CPAAAAE/rmr



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"

INFORME N° 070 -2018 - MINAM/SG/OGAJ

PARA : **Kitty Trinidad Guerrero**
Secretaría 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 las 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:



PERU

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. 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,





PERÚ

Ministerio del Ambiente

Secretaría General

Oficina General de Asesoría Jurídica

09

"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 planearon 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 (LGRS), 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:

- a) Sean razonables y proporcionales con la misma, es decir, no afecten derechos superiores como los constitucionales; y,
- b) 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 benefician 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.





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"

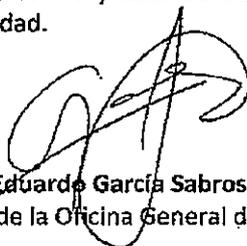
- El sustento del Proyecto de Ley no toma en cuenta que, actualmente, no se cuenta con una norma legal que establezca parámetros sobre la identificación, categorización y composición de bolsas plásticas como biodegradables o no biodegradables en el país.
- Lo señalado en la sección Análisis de Costo – 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
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
Director de la Oficina General de Asesoría Jurídica

.....



10 diez



07

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

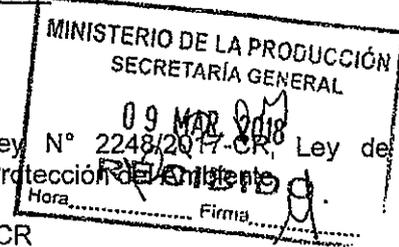
INFORME N° 305-2018-PRODUCE/OGAJ

A : SORAYA ALTABÁS KAJATT
Secretaria General

Asunto : Opinión Legal sobre Proyecto de Ley N° 2248/2017-CR, Ley de Reducción de Bolsas Plásticas para la Protección del Ambiente

Referencia : a) Oficio N° 264-2017-2018/CPMPEYC-CR
b) Memorando N° 197-2018-PRODUCE-DVMYPE-I/DGAAMI
c) Memorando N° 123-2018-PRODUCE-DVMYPE-I/DGPAR/DN (Hoja de Trámite N° 00015659-2018)

Fecha : 08 MAR. 2018



Por el presente me dirijo a usted, con el objeto de informar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

- 1.1 Mediante documento de la referencia a), el Presidente de la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas, señor Freddy Sarmiento Betancourt, solicitó al Ministerio de la Producción emitir opinión técnica sobre el Proyecto de Ley N° 2248/2017-CR, Ley de Reducción de Bolsas Plásticas para la Protección del Ambiente.
- 1.2 Con Memorando N° 197-2018-PRODUCE-DVMYPE-I/DGAAMI, la Dirección General de Asuntos Ambientales de Industria remite el Informe N° 176-2018-PRODUCE/DVMYPE-I/DGAAMI-DIGAMI, mediante el cual emite opinión sobre el Proyecto de Ley remitido.
- 1.3 Con Memorando N° 123-2018-PRODUCE-DVMYPE-I/DGPAR/DN, la Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio remite el Informe N° 08-2018-PRODUCE/DVMYPE-I/DGPAR/DN-spereira, de la Dirección de Normatividad mediante el cual emite opinión sobre la propuesta legislativa.

II. ANÁLISIS

Sobre el Proyecto de Ley

- 2.1 El proyecto de Ley tiene como objeto la reducción progresiva del uso de bolsas plásticas en los próximos cinco años, con la finalidad de proteger el ambiente y contribuir con mejores condiciones de salud de la población actual y de las nuevas generaciones.
- 2.2 La propuesta normativa señala que según el "Estudio sobre Percepciones, Actitudes y Comportamientos Ambientales frente al uso superfluo de Bolsas de Plásticas" elaborado por el Ministerio del Ambiente (MINAM), menciona que "el 94 % de comercios analizados utiliza exclusivamente bolsas de plástico como empaque para el despacho de sus productos. Mientras que el 60% de comerciantes entrega de 1 a 3 bolsas a sus clientes y un 36% despacha de 3 a 6 bolsas. Asimismo, se señala que se estima que por cada 5 bolsas de plástico que se producen, se genera 1 kg de dióxido de carbono, gas de efecto invernadero causante del cambio climático."





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

- 2.3 Señala, que a nivel nacional se ha promovido propuestas para la reducción de uso de bolsas plásticas, como es el caso de la Municipalidad Distrital de la Molina a través de la Ordenanza 324 - "Ordenanza que promueve la reducción del uso de elementos elaborados a base de plástico y de un solo uso en el Distrito de la Molina"; de la Municipalidad Provincial de Yunguyo a través de la Ordenanza Municipal N° 042-2012-CM/MPY en el que se propone disminuir la contaminación ambiental mediante la restricción del uso de bolsa plástica como empaque y traslado de bienes y productos; y, de la Municipalidad Provincial de Tarma mediante la Ordenanza Municipal N° 0018-2012 CMT, la cual busca promover el uso de bolsas duraderas y otras de material no contaminante, así como la reducción del uso de bolsas plásticas.
- 2.4 Agregan, que el Ministerio del Ambiente en coordinación con el Ministerio de la Producción, promoverán la reducción del consumo de bolsas plásticas a través de campañas y eventos de sensibilización.
- 2.5 La propuesta normativa establece que a partir del tercer año de promulgada la ley, quedara prohibido en todo el territorio nacional la entrega y uso de bolsas plásticas no biodegradables en supermercados, autoservicios, almacenes y comercios en general para transporte de productos o mercaderías, así como; que se declare de interés nacional el uso de bolsas a base de tejido vegetal o animal, así como la promoción y producción de bolsas de biopolímeros (a base de almidón papa o de almidón yuca)

Sobre la Opinión Técnica de la Dirección General de Asuntos Ambientales de Industria

- 2.6 El Informe N° 00176-2018-PRODUCE/DVMYPE-I/DGAAMI-DIGAMI de la Dirección Gestión Ambiental de Industria, señala :

" (...)

V. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY

5.1 El Gobierno del Perú y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) suscribieron el 8 de diciembre de 2014, en la ciudad de Veracruz - Estados Unidos Mexicanos, un Acuerdo de Cooperación y un Memorándum de Entendimiento con los que se formaliza el marco para el desarrollo de las relaciones entre ambas partes y se establece un Programa País para el Perú. De ese modo, el Perú se convirtió en el primer país en suscribir el acuerdo relativo al "Programa País" con la OCDE¹. (...)

5.6 Dentro de las recomendaciones de Desempeño Ambiental elaborado por la OCDE - CEPAL se tiene la recomendación N° 30, la misma que señala textualmente lo siguiente: "Mantener la baja tasa de generación per cápita de residuos del Perú mediante la promoción de actividades que tiendan a sensibilizar a la población respecto de la reducción en la generación de residuos, segregación en el origen, reutilización de materiales, reciclado, entre otros. Dar formación y capacitación a los gestores de las entidades locales para que mejoren el conocimiento sobre la gestión de los residuos sólidos." (...)

5.8 Respecto al Proyecto de Ley N° 2248/2017-CR es importante señalar que la propuesta, además de contribuir con el cuidado del medio ambiente, contribuye al cumplimiento de las recomendaciones de "Desempeño Ambiental" realizadas por la OCDE. (...)



¹ Plan de Acción para la Implementación de las Recomendaciones de la Evaluación de Desempeño Ambiental elaborada por la OCDE - CEPAL.



06

07

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

5.11 Sobre el Proyecto de Ley N° 2248/2017-CR, hay que destacar que esta busca proteger la calidad del ambiente y mejorar las condiciones de salud de la población actual y de las futuras generaciones, ello se encontraría acorde con el Principio de Gobernanza Ambiental establecido en la Ley General del Ambiente.

5.12 Respecto a las campañas de sensibilización que se proponen en la citada propuesta de Ley, éstas van a permitir que todos los agentes económicos y sociales que se vean implicados (fabricantes, comercios, centros de distribución, etc.), se involucren de manera activa y colaboren en el cambio que se pretende conseguir, en aras de protección del medio ambiente. Adicionalmente, se sugiere incluir la cultura del uso de bolsas de tela u otro material diferente al Polietileno (incluyendo sus derivados y variaciones).

5.13 En el citado Proyecto de Ley se considera "la promoción y producción de bolsas de Biopolímeros", sin embargo no se advierte el sustento de los criterios adoptados para dicha elección, cuáles serían las alternativas al referido material, y el respectivo análisis de la oferta nacional que ofrece Biopolímeros.

5.14. No obstante lo indicado, el Proyecto de Ley establece el plazo de cinco (05) años para la reducción de bolsas de plástico no biodegradables, sin advertirse cuál ha sido el sustento o criterio técnico para establecer dicho plazo.

5.15. Sobre la reducción progresiva del uso de las bolsas plásticas (5 años) y la prohibición de la entrega de estas (3 años), en la exposición de motivos, no se hace referencia al número de empresas que se verán comprendidas en este proceso de adecuación (empresas que tengan como línea de producción principal y/o secundaria y/o adicional la fabricación de bolsas plásticas, que requieran un cambio en la línea de producción, reemplazo de maquinaria, utilización de insumos a base de tejido vegetal o animal, entre otros), como parte de las disposiciones del Proyecto de Ley.

5.16. En relación a la característica de "biodegradable" será necesaria una certificación y/o fiscalización efectiva que garantice que las bolsas puestas en el mercado con el sello de "biodegradable" cumplan con los estándares establecidos previamente por la autoridad competente u otro estándar internacional que determine la autoridad; asimismo, tampoco se ha considerado quien será la autoridad que certifique ni cómo será la fiscalización de los mismos.

5.17. Por su parte, la NTP ISO 17088-2015 señala que la "biodegradabilidad", se encuentra relacionada directamente con la estructura química que se puede degradar por medios orgánicos. Para lo cual es importante nivel de biodegradabilidad, periodo de tiempo, y condiciones para que esta biodegradabilidad ocurra.

5.18. Respecto a la proposición "disminuir y proteger la calidad del ambiente" citada en el artículo 1 del mencionado proyecto, se recomienda reformular ya que se advierte contradicción.

5.19. En ese sentido, si bien el propósito del proyecto de ley es loable, no se encuentra adecuadamente sustentado, adoleciendo de un análisis exhaustivo que permita medir los impactos no solo en la calidad del ambiente sino en las instituciones gubernamentales que deberán certificar y fiscalizar, ni el impacto en el mercado nacional de las bolsas plásticas y de los ofertantes de biopolímeros.





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

VI CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, en tanto el Proyecto de Ley N° 2248/2017-CR, "Ley de reducción progresiva de bolsas plásticas para la protección del ambiente" no ha considerado dentro de su análisis los ítems señalados en los puntos 5.12, 5.13, 5.14, 5.15, 5.16, 5.18 y 5.19 del presente informe, no es posible que la Dirección General de Asuntos Ambientales de Industria pueda emitir opinión técnica favorable al citado proyecto

Sobre la Opinión de la Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio

2.7 El Informe N° 08-2018-PRODUCE/DVMYPE-I/DGPAR/DN-spereira de la Dirección de Normatividad de la Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio señala que:

"III ANÁLISIS

(...)

III.2 Opinión:

• Consideraciones previas:

(...)

9. Sobre el particular, la Dirección de Políticas ha señalado que la expansión extraordinaria del plástico desde mediados del siglo pasado se puede corroborar en el drástico aumento de la producción mundial de este material, de menos de 2 millones de toneladas anuales producidas en 1950 a las más de 300 millones de toneladas anuales producidas en promedio en la actualidad. Adicionalmente, mencionan que en 2005 se estimó que cada año se utilizaba alrededor de 500 mil millones de bolsas de plástico en el mundo.

(...)

11. Mencionan que no existen cifras oficiales sobre el consumo anual de bolsas en el Perú. Sin embargo el "Estudio sobre percepciones, aptitudes y comportamientos ambientales frente al uso superfluo de bolsas plásticas" del 2012 señaló que el 94% de los comercios analizados en dos distritos de Lima utiliza exclusivamente bolsas de plástico como empaque para el despacho de productos.

12. Añade además la Dirección de Políticas, que según el "Sexto Informe Nacional de Residuos Sólidos de la Gestión del Ámbito Municipal y No Municipal 2013", en el Perú la composición física de los residuos sólidos mostró una predominancia de los residuos orgánicos (más del 50% del total), seguido por los materiales con alto potencial de reciclaje (24% del total), entre ellos los productos de plástico. En específico, las bolsas de plástico ocuparon el cuarto lugar en lo respectivo a la composición física de residuos sólidos a nivel nacional, representando más del 4% del total.

• De la falta de aplicación del test de proporcionalidad:

13. De la revisión de la propuesta legislativa, se aprecia que la misma implica una restricción a la libertad de industria, dado que al impedirse "el uso de bolsas de polietileno y todo otro material plástico convencional", se afecta directamente su producción, prohibiéndola. Al respecto, cabe recordar que el Tribunal Constitucional (en adelante, TC) ha definido el contenido esencial de este derecho de la siguiente manera:

"(...) Por su parte, la libertad de industria se manifiesta en la facultad de elegir y obrar, según propia determinación, en el ámbito de la actividad económica cuyo objeto es la realización de un conjunto de operaciones para la obtención y/o transformación de uno o varios productos"(...)





PERU

Ministerio
de la Producción

Oficina General de Asesoría Jurídica

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

16. *No obstante ello, la norma no cumple con efectuar un análisis en base al test de proporcionalidad a fin de poder determinar que la medida proyectada se encuentra opegada a nuestra Constitución. Y es que la exposición de motivos de la propuesta no cumple con determinar por qué ésta— y no otra — es una medida adecuada disminuir los efectos negativos que generan las bolsas plásticas y proteger la calidad del ambiente. (...)*

17. *Asimismo, la propuesta no precisa si se trata de la medida menos lesiva del derecho a la libertad de industria. Tampoco establece cuál es la relación razonable entre la medida y el objetivo que se busca alcanzar, así como si la medida que afecta al derecho fundamental permite la obtención de un beneficio de igual magnitud.*

18. *En ese sentido, se puede afirmar que no se está cumpliendo con los presupuestos señalados para determinar que nos encontramos ante una medida constitucionalmente viable y, por ende, posible de ser aprobada.*

• **De la necesidad de la norma:**

19. *Sin perjuicio de lo antes mencionado, cabe mencionar que una norma como la propuesta no superaría el sub principio de idoneidad al existir medidas menos gravosas para la consecución de la finalidad que se pretende alcanzar.*

20. *Y es que de un análisis de la legislación comparada, se aprecia que otras medidas menos restrictivas que permitirían alcanzar el mismo objetivo son la implementación de iniciativas para el uso responsable de las bolsas plásticas, así como su manejo y disposición final. En esa misma línea se encuentran también la institucionalización del reciclaje y el desarrollo de estrategias de educación ambiental en la sociedad.*

21. *Cabe precisar que estas iniciativas mucho menos restrictivas de derechos vienen siendo implementadas en otros países; como es el caso de la Unión Europea que cuenta con la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y sus residuos; la cual busca "armonizar las medidas nacionales sobre gestión de envases y residuos de envases para prevenir o reducir su impacto sobre el medio ambiente de todos los Estados miembros así como de países terceros, y asegurar de esta forma un alto nivel de protección del medio ambiente, por una parte, y por otra, garantizar el funcionamiento del mercado interior y evitar los obstáculos comerciales, así como falseamientos y restricciones de la competencia dentro de la Comunidad".*

(...)

23. *Como se mencionó, otra medida menos gravosa es la implementación de un sistema de manejo de residuos; el cual, como indica la Dirección de Políticas, debería involucrar la recolección, el transporte, el tratamiento y la eliminación de los desechos, entre otras; y que, además, incluya la prevención de la producción de residuos mediante alteraciones en los procesos, reutilización y el reciclado.*

(...)

26. *Adicionalmente, debemos hacer mención a que en muchos países del continente se han establecido medidas similares a la señalada en la propuesta legislativa pero sin generar una afectación tan severa como la que se pretende con el Proyecto de Ley. Tales son los casos de Argentina y Chile, países sudamericanos que ya establecieron normas para la reducción o eliminación del uso de este producto de manera focalizada. En Chile, se ha regulado su uso a nivel municipal y en Argentina, en la provincia de Buenos Aires, se prohibió a los supermercados y autoservicios que distribuyan las bolsas de plástico a sus clientes de manera gratuita, como una de las últimas medidas dictaminadas.*



A. DEL CASTILLO



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

27. Sobre esta última medida, la Dirección de Políticas menciona que el informe de buenas prácticas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre la Promoción del Consumo Sostenible indica que, al aumentar los precios de productos menos sostenibles, los impuestos y cargas pueden ser efectivos en influenciar el comportamiento de los consumidores con respecto a productos que afectan negativamente al medio ambiente. Ello debido a que estas herramientas ayudan a internalizar los efectos negativos en la sostenibilidad y dejan que el mercado juegue un papel crítico en el cambio de patrones de compra. (...)

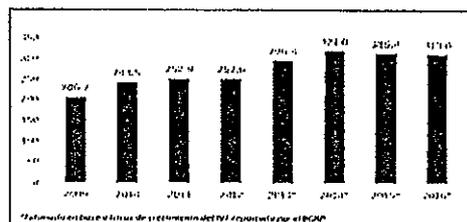
29. Por lo tanto, se aprecia que la propuesta planteada en el Proyecto de Ley no resulta ser la más idónea, al haberse verificado la existencia de medidas mucho menos gravosas que permitirían la consecución del objetivo trazado en la misma: la protección del medio ambiente a través de la reducción de los residuos contaminantes.

• De la proporcionalidad de la norma:

30. No obstante, no superar el sub principio de idoneidad, consideramos importante mencionar las razones por las cuales una medida como la propuesta tampoco resultaría proporcional.

31. Para ello, es importante tener en consideración que la industria plástica nacional es una de gran relevancia. Al respecto, la Dirección de Políticas estima que la producción nacional de artículos de plástico, entre ellos las bolsas, alcanzó las 313 miles de toneladas en 2016. Conforme muestra el Gráfico 1, esta industria presentaría una tendencia positiva en cuanto a su volumen de producción, acumulando 52% de crecimiento durante el periodo 2009-2016, con ligeros retrocesos en los dos últimos años.

Gráfico 1: Evolución de la producción nacional de plásticos²
(En miles de toneladas)



Fuente: INEI – BCRP
Elaboración: DP

32. La Dirección de Políticas menciona, además, que en 2015 un total de 1697 empresas conformaban la industria nacional de productos de plástico; resaltando que esta industria se encuentra conformada principalmente por microempresas (72% del total), por lo que la necesidad de adaptar los procesos productivos afectaría principalmente a este grupo.

Cuadro 1: Empresas que conforman la industria nacional de plástico³

Clasificación según tamaño	Total
----------------------------	-------



² Comprende la fabricación de artículos de plástico para el envasado de productos (bolsas, sacos, cajones, cajas, garrafrones, botellas, etc., de plástico), y otros productos de plástico (tubos, mangueras, etc).
³ Empresas correspondientes al CIU Rev. 3 = 2520 (Fabricación de productos de plástico).



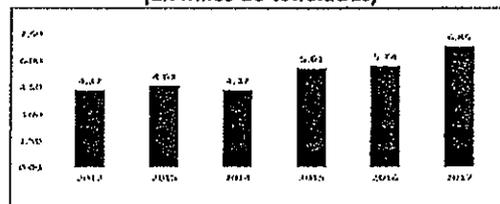
"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

Grandes	119
Mediana	21
Pequeña	333
Microempresas	1224
Total empresas	1697

Fuente: Datos Abiertos PRODUCE
Elaboración: DP

33. Por otro lado, precisa la Dirección de Políticas que el volumen de las exportaciones peruanas de bolsas no biodegradables y otros artículos de plástico también presenta una tendencia positiva, con un crecimiento de 78% interanual tan solo para el año 2017.

Gráfico 2: Exportación de bolsas no biodegradables y otros artículos plásticos⁴
(En miles de toneladas)



Fuente: SUNAT – SICEX
Elaboración: DP

34. Adicionalmente a lo antes mencionado, es importante tener en consideración que las micro empresas que se desenvuelven en la industria de bolsa de plástico en el país constituyen, de acuerdo a la información alcanzada por la Dirección de Políticas, el 72% del total de la industria nacional.

35. Estas empresas se caracterizan por contar con un portafolio reducido de productos, entre ellos las bolsas de polietileno tipo camiseta o T- Shirt y las bolsas de polipropileno y polietileno transparentes. En cambio, las empresas grandes se caracterizan por contar con un portafolio amplio de productos, atendiendo a diversos sectores del país. (...)

38. Como se puede apreciar, entonces, la propuesta de prohibir el uso de bolsas de polietileno y otros materiales de plástico convencional afectaría significativamente a los distribuidores y comerciantes al por menor; así como a la pequeña industria de bolsa de plástico. Ante ello, corresponde preguntarnos ¿una restricción tan gravosa como la que se pretende genera una igual protección al medio ambiente?

39. La respuesta a esta interrogante es negativa. Debemos señalar que no existen estudios que comprueben científicamente que las bolsas biodegradables usadas en el país se degraden en los rellenos sanitarios, dado que en el Perú para la producción de este tipo de bolsas solo se utiliza un aditivo que acelera el proceso de descomposición del plástico, pero no la desaparece; lo cual implica que aun cuando el plástico se haga más pequeño, sigue liberando CO2.

40. Además, es importante precisar en el país aún no existe criterios técnicos fijados que debe cumplir una bolsa para ser considera biodegradable. En ese sentido, como bien lo indica la Dirección General de Asuntos Ambientales de Industria, es necesario que primero exista una



A. DEL CASTILLO

⁴ Comprende exportaciones de las subpartidas 3923210000 (sacos, bolsitas y cucuruchos de polímeros de etileno) y 3923299000 (demás sacos (bolsas), bolsitas y cucuruchos, de plástico). Se excluyó las exportaciones de bolsas biodegradables y de productos cuyas características descritas en la DUA no corresponden a bolsas o sacos de plásticos.



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

certificación y/o fiscalización efectiva que garantice que las bolsas puestas en el mercado con sello de "biodegradable" cumplan con los estándares establecidos previamente por una autoridad competente u otro estándar internacional que determine la autoridad; lo cual genera la necesidad de determinación de la autoridad que deberá efectuar la certificación y cómo será la fiscalización del cumplimiento de estas disposiciones, algo que el Proyecto de Ley no desarrolla. (...)

42. De esta manera, se aprecia que la medida a implementar no guarda una relación razonable con el fin que se pretende alcanzar; dado que no existe un equilibrio entre la protección al medio ambiente que se pretendería obtener con los costos que debe afrontar la industria para la implementación de los mismos.

IV CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN:

45. Teniendo en consideración el análisis del presente informe, no es posible emitir una opinión favorable respecto del Proyecto de Ley N° 2248/2017-CR, Proyecto de Ley de reducción progresiva de bolsas plásticas para la protección del medio ambiente, por los siguientes motivos:

- El proyecto de Ley no cumple con realizar un análisis de la medida siguiendo el principio de proporcionalidad; lo cual impide verificar si dicha propuesta ha superado el test de ponderación que permita determinar que la intensidad de la afectación del derecho a la libertad de industria es menor en comparación con el grado de realización del fin constitucional de protección del medio ambiente y, por ende, que la intervención se encuentra justificada y es constitucional.*
- Sin perjuicio de ello, se trata de una propuesta normativa restrictiva del derecho a la libertad de industria que carece de idoneidad. Y es que existen medidas menos grovas para la consecución del mismo objetivo, como lo son las iniciativas de uso responsable de las bolsas plásticas, las medidas que impulsen el manejo de residuos sólidos, la institucionalización del reciclaje y la educación ambiental; así como las medidas que plantean la prohibición de distribución gratuita del producto.*
- Asimismo, se aprecia que el dispositivo planteado no resulta ser una medida proporcional para la protección del medio ambiente; dado que afectaría severamente a un importante sector de la industria nacional al obligarles a implementar tecnologías y procesos de producción mucho más costosos que finalmente no terminarían eliminando la emisión de CO2 en la atmósfera.*
- Existe una inconsistencia dentro de las disposiciones de la propuesta, dado que mientras en un inicio se plantea un horizonte de reducción progresiva de cinco años, no se establece medida adicional a la prohibición de uso de bolsas plásticas en un plazo de tres años.*

Opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica

- 2.8 La propuesta normativa tiene como objeto la reducción progresiva del uso de bolsas plásticas en los próximos cinco años, con la finalidad de proteger el ambiente y contribuir con mejores condiciones de salud de la población actual y de las nuevas generaciones, mitigar y reducir el evidente impacto en el medioambiente por el uso descontrolado de estos materiales.
- 2.9 De la lectura de la exposición de motivos se puede advertir que el proyecto de ley no se encuentra debidamente sustentado, no se indica qué características deben cumplir las bolsas a base de tejido vegetal, tampoco señalan si se cuenta con infraestructura y logística disponible en el mercado y como será impactado cuando cese la producción de bolsas de plástico.



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

- 2.10 Asimismo, se puede advertir que no señalan otras medidas que coadyuven a la reducción de contaminación ambiental, tampoco indican otras medidas menos gravosas, cómo resultaría la implementación de un sistema de manejo de residuos, el cual debería involucrar la recolección, el transporte, el tratamiento y la eliminación de los desechos, así como una cultura de reciclaje.
- 2.11 La propuesta legislativa tampoco sustenta en su exposición de motivos criterios técnicos, económicos y sociales, se hace necesario de un análisis exhaustivo que permita medir los impactos no solo sociales, económicos, y la calidad del ambiente, sino además en las instituciones gubernamentales que deberán implementar la prohibición del uso de bolsas plásticas.
- 2.12 Sin perjuicio de lo señalado, se trataría de una propuesta normativa restrictiva del derecho a la libertad de industria consagrado en el artículo 59⁵ de la Constitución Política del Perú. Y es que existen medidas menos gravosas para la consecución del mismo objetivo.
- 2.13 Tomando en consideración este aspecto, cabe recordar que la doctrina y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional han sido claros en establecer que toda intervención normativa en materia de derechos fundamentales debe respetar el principio de proporcionalidad. En esa línea, sólo si es que se verifica que la norma resulta una medida idónea, necesaria y proporcional se puede concluir que nos encontramos ante una disposición que no adolece de un vicio de inconstitucionalidad.
- 2.14 Al respecto, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente N° 0011-2013-PI/TC, ha señalado lo siguiente:

(...)

"Consideraciones del Tribunal Constitucional"

30. El artículo 59 de la Constitución reconoce el derecho a la libertad de empresa en los términos siguientes:

"El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria [...]"

34. Se trata pues de una intervención en el ámbito de la libertad de empresa que, no por ello, autoriza a que se declare, sin más, su inconstitucionalidad. Como en diversas ocasiones el Tribunal ha advertido, las intervenciones, injerencias, restricciones o limitaciones a los derechos fundamentales solo devienen inconstitucionales cuando no se encuentran justificadas. Una injerencia carece de justificación cuando no satisface los criterios formales o materiales que se derivan del contenido constitucionalmente protegido del derecho intervenido. Cabe,



A. DEL CASTILLO

⁵ Artículo 59.- El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad pública. El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades.



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

entonces, indagar si la limitación que ahora se denuncia es compatible con el contenido constitucionalmente protegido de la libertad de empresa"

III. CONCLUSIÓN

- 3.1 De lo expuesto podemos señalar que la iniciativa legislativa no cuenta con el sustento técnico necesario, tampoco ha valorado aspectos económicos y sociales. Asimismo, no ha tomado en consideración el impacto que sufrirían las Micro y Pequeñas empresas ya que debido a esta medida tendrían que modificar sus líneas de producción y/o adecuar su tecnología, recursos financieros, entre otros.
- 3.2 Considerando que la medida constituye una intervención en el derecho a la libertad de empresa previsto en el artículo 59 de la Constitución Política del Perú, resulta imprescindible justificar adecuadamente la propuesta para que no se concrete una afectación al citado derecho.
- 3.3 Del análisis del presente Informe, no es posible emitir opinión favorable respecto al Proyecto de Ley N° 2248/2017-CR, Ley de Reducción de Bolsas Plásticas para la Protección del Ambiente, por lo que recomendamos sea reevaluado.

Atentamente,

ANTONIO DEL CASTILLO LOLI
Director General
Oficina General de Asesoría Jurídica
MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN



Oficina General de
de Asesoría Jurídica

todos JUNTOS
2017-2021
AÑO ESCOLAR 2018

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

MINISTERIO DE EDUCACIÓN
Oficina General de Asesoría Jurídica

288

INFORME N° -2018-MINEDU/SG-OGAJ

FOLIO N° 26

CARGO

A : MILAGRITOS PILAR PASTOR PAREDES
Jefa de la Oficina General de Asesoría Jurídica

De : DIANA MILENA CHUMPITAZ MARTINEZ
Abogada de la Oficina 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 : 1) Oficio P.O N° 135-2017-2018/CPAAAAE-CR
2) Informe N° 004-2018-MINEDU/VMGP/DIGEBR-UEA
Expediente N° 0004009-2017

Fecha : Lima, 11 ABR 2018

Me dirijo a usted, en atención al expediente de la referencia a fin de informar lo siguiente:

1. ANTECEDENTES

- 1.1. Mediante el Oficio de la referencia 1), el Congresista de la República Marco Antonio Arana Zegarra, Presidente de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, solicita opinión respecto del Proyecto de Ley N° 2248/2017-CR, "Ley de reducción progresiva de bolsas plásticas para la protección del ambiente", en adelante el Proyecto de Ley.
- 1.2. A través del Informe de la referencia 2), la Dirección General de Educación Básica Regular emite opinión técnica respecto al Proyecto de Ley, la misma que ha sido elaborada por la Unidad de Educación Ambiental.

2. ANÁLISIS

- 2.1. En virtud de la función establecida en el literal g) del artículo 65 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación, aprobado por Decreto Supremo N° 001-2015-MINEDU, corresponde a esta oficina emitir opinión jurídica respecto de los proyectos y autógrafas de Ley.
- 2.2. El artículo 79 de la Ley N° 28044, Ley General de Educación, establece que el Ministerio de Educación es el órgano del Gobierno Nacional que tiene por finalidad definir, dirigir y articular la política de educación, cultura, recreación y deporte, en concordancia con la política general del Estado.
- 2.3. Asimismo, el artículo 2 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación, establece que el Ministerio de Educación tiene competencia en materia de educación, deporte y recreación, y en las demás que se le asignen por Ley, y que es responsable de formular las políticas nacionales y sectoriales, en armonía con los planes de desarrollo y política general del Estado, así como de supervisar y evaluar su cumplimiento.
- 2.4. En ese sentido, corresponde a esta Oficina General de Asesoría Jurídica emitir opinión, en relación a los aspectos del Proyecto de Ley que se circunscriben a las competencias del Ministerio de Educación.



Oficina General de
de Asesoría Jurídica

Todos JUNTOS
por el futuro
AÑO ESCOLAR 2018

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

Del contenido del Proyecto de Ley

- 2.5. En ese sentido, se debe indicar que el Proyecto de Ley tiene como propósito reducir de forma progresiva el uso de las bolsas plásticas, 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; para lo cual, entre otros aspectos, establece a través del primer párrafo de su artículo 2 lo siguiente:

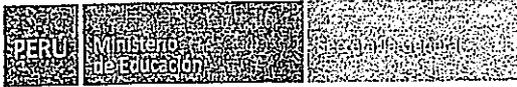
"Artículo 2.-

*El Ministerio del Ambiente en coordinación con el Ministerio de Educación y el Ministerio de Producción, promoverán la reducción del consumo de bolsas plásticas a través de campañas y eventos de sensibilización.
(...)"*

- 2.6. Según la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, este no generará gastos al erario nacional, ya que contribuirá en reducir los costos de segregación en los rellenos sanitarios y ayudará a la preservación de los diferentes ecosistemas y la salud humana. Sin embargo, dicha Exposición de Motivos no sustenta lo propuesto por el primer párrafo del artículo 2 del Proyecto de Ley.

Competencia del Ministerio de Educación respecto a lo señalado por el primer párrafo del artículo 2 del Proyecto de Ley

- 2.7. Conforme a lo dispuesto por el artículo 4 del Decreto Ley N° 25762, Ley Orgánica del Ministerio de Educación, el Ministerio de Educación formula las políticas nacionales en materia de educación, cultura, deporte y recreación, en armonía con los planes del desarrollo y la política general del Estado; supervisa y evalúa su cumplimiento y formula los planes y programas en materia de su competencia. Asimismo, el citado artículo establece que el Ministerio de Educación centraliza las actividades que corresponden a las políticas a su cargo y ejecuta las acciones que son de su competencia.
- 2.8. Al respecto, los literales b) y d) del artículo 5 de la citada Ley, establecen como atribuciones del Ministerio de Educación la de formular las normas de alcance nacional que regulen las actividades de educación, cultura, deporte y recreación; y la de orientar el desarrollo del sistema educativo nacional, en concordancia con lo establecido por la ley, y establecer las coordinaciones que al efecto pudieran ser convenientes y necesarias.
- 2.9. Adicionalmente, como ya se mencionó, el artículo 79 de la Ley N° 28044, establece que el Ministerio de Educación es el órgano del Gobierno Nacional que tiene por finalidad definir, dirigir y articular la política de educación, cultura, recreación y deporte, en concordancia con la política general del Estado.
- 2.10. Por otro lado, el literal g) del artículo 8 de la Ley N° 28044, Ley General de Educación, señala que la educación peruana tiene a la persona como centro y agente fundamental del proceso educativo, y se sustenta, entre otros principios, en el principio de conciencia ambiental, el cual motiva el respeto, cuidado y conservación del entorno natural como garantía para el desenvolvimiento de la vida.
- 2.11. En relación a ello, el numeral 127.1 del artículo 127 de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, refiere sobre la educación ambiental, que esta se convierte en un proceso educativo integral, que se da en toda la vida del individuo, y que busca generar en éste los conocimientos, las actitudes, los valores y las prácticas, necesarias para desarrollar sus actividades en forma ambientalmente adecuada, con miras a contribuir al desarrollo sostenible del país.



Oficina General de Asesoría Jurídica

ROJOS JUNTOS
POR UN BUEN
AÑO ESCOLAR 2018

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

2.18. Finalmente, si bien la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley señala que este no generará gastos al erario nacional, la misma no precisa de qué forma se llevarán a cabo las campañas y eventos sensibilización que propone, ni tampoco la forma de financiamiento de dichas acciones; por lo que, resulta necesario considerar lo dispuesto por el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, el cual señala que "los representantes ante el Congreso de la República no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo lo referido a su presupuesto".

3. CONCLUSIÓN

Por lo antes expuesto, y de acuerdo a lo indicado en el Informe N° 004-2018-MINEDU/VMGP/DIGEBR-UEA, se concluye que el Proyecto de Ley N° 2248/2017-CR, "Ley de reducción progresiva de bolsas plásticas para la protección del ambiente", en lo que respecta al primer párrafo de su artículo 2, no resulta viable, debido a que:

- 3.1. Dicho párrafo, tal y como está redactado, no guarda coherencia con las competencias del Ministerio de Educación, ni se vincula a la educación ambiental, la cual se desarrolla en los niveles, modalidades, ciclos y formas del sistema educativo nacional.
- 3.2. No se ha precisado a quienes van dirigidas las campañas y los eventos de sensibilización para promover la reducción del consumo de bolsas plásticas, que propone dicho párrafo; lo cual resulta necesario para evaluar la intervención del Ministerio de Educación, en el marco de sus competencias.

Es todo cuanto informo a su Despacho.

Atentamente,



DIANA MILENA CHUMPITAZ MARTINEZ
Abogada de la OGAJ

Lima, 11 ABR 2018

Con la conformidad de la funcionaria que suscribe, remítase el presente Informe y sus antecedentes a la Secretaría General, para su atención correspondiente.



Milagritos Pastor Paredes
Jefa de la Oficina General de Asesoría Jurídica