



PERÚ

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Despacho Ministerial

Unidad Ejecutiva de Gestión y Asesoría

*Pág. 805* 29045



San Isidro, 04 DIC. 2017

OFICIO N° 353 -2017-VIVIENDA/DM

Señor Congresista  
**GILMER TRUJILLO ZEGARRA**

Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado  
Congreso de la República  
Presente.-

Asunto : Opinión Legal sobre el Proyecto de Ley N° 1976/2017-CR "Proyecto de Ley que promueve la industrialización de residuos sólidos"

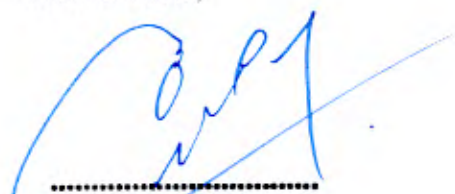
Referencia : Oficio P.O. N° 542-2017-2018/CDRGLMGE-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al documento de la referencia, mediante el cual la Comisión que preside solicita a este Ministerio opinión respecto al Proyecto de Ley N° 1976/2017-CR "Proyecto de Ley que promueve la industrialización de residuos sólidos".

Al respecto, adjunto al presente para su conocimiento y fines el Informe N° 1705-2017-VIVIENDA/OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica, mediante el cual se emite opinión en relación a lo solicitado.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi consideración y estima.

Atentamente,

  
.....  
**CARLOS BRUCE**  
Ministro de Vivienda,  
Construcción y Saneamiento

**INFORME N° 1705-2017-VIVIENDA/OGAJ**

**A** : **MANUEL PABLO FERNANDINI CAPURRO**  
Jefe de Gabinete de Asesores

**C.c.** : **FERNANDO JULIO LACA BARRERA**  
Viceministro de Construcción y Saneamiento

**Asunto** : Remite opinión legal sobre el Proyecto de Ley N° 1976/2017-CR "Proyecto de Ley que promueve la industrialización de residuos sólidos".

**Ref.** : a) Memorando N° 889-2017-VIVIENDA-VMCS-DGAA  
b) Oficio P.O. N° 542-2017-2018/CDRGLMGE-CR  
(H.T. N° 00181523-2017 Externo)

**Fecha** : San Isidro, **24 NOV. 2017**

Por el presente me dirijo a usted con relación al asunto, a fin de emitir la opinión legal correspondiente:

**I. ANTECEDENTES**

- 1.1. Mediante Oficio P.O. N° 542-2017-2018/CDRGLMGE-CR de fecha 26.10.2017, el Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, solicita a este Ministerio, opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1976/2017-CR "Proyecto de Ley que promueve la industrialización de residuos sólidos" (en adelante, **Proyecto de Ley**).
- 1.2. Con Memorando N° 889-2017-VIVIENDA-VMCS-DGAA de fecha 30.10.2017, la Dirección General de Asuntos Ambientales (en adelante, **DGAA**), mediante Ficha Técnica de Opinión sobre Proyecto de Ley, emite opinión sobre el Proyecto de Ley en atención a lo solicitado.

**II. ANÁLISIS**

**SITUACIÓN/ESTADO DEL PROYECTO DE LEY**

- 2.1. Con fecha 05.10.2017 el Congresista de la República Benicio Ríos Ocsa por intermedio del Grupo Parlamentario Alianza para el Progreso presenta el Proyecto de Ley, ejerciendo las facultades de iniciativa legislativa que le confieren el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el Proyecto de Ley.
- 2.2. Con fecha 12.10.2017 la Oficialía Mayor decretó el Proyecto de Ley a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República para estudio y dictamen.



## SOBRE EL OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

2.3. El Proyecto de Ley tiene por objeto:

- Mejorar la gestión de residuos sólidos promoviendo acciones de valorización, mediante la implementación de incentivos que generen mayor participación de agentes privados y públicos.
- Promover la integración en el proceso de gestión de residuos sólidos de personas independientes organizadas, asociaciones de recicladores, micro y pequeñas empresas o EC-RS dedicadas a las labores de recolección selectiva y la segregación, propiciando su formalización e incorporación en el mercado.

## DE LAS COMPETENCIAS DEL MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO

2.4. Los artículos 5 y 6 de la Ley N° 30156, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (en adelante, **MVCS**), disponen que el MVCS tiene competencia en las materias de: vivienda, construcción, saneamiento, urbanismo y desarrollo urbano, bienes estatales y propiedad urbana, y *"es el órgano rector de las políticas nacionales y sectoriales dentro de su ámbito de competencia, que son de obligatorio cumplimiento por los tres niveles de gobierno en el marco del proceso de descentralización, y en todo el territorio nacional"*.

2.5. Asimismo, de lo dispuesto en el numeral 3 del párrafo 49.1 del artículo 49 de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos se desprende que el MVCS tiene competencia en materia de gestión y manejo: i) de los residuos sólidos generados en las actividades de construcción y demolición y ii) de los residuos sólidos generados en la prestación de los servicios de saneamiento.

2.6. Conforme a las competencias señaladas en los párrafos precedentes; al tratarse de un Proyecto de Ley que tiene por objeto mejorar la gestión de residuos sólidos; el objeto del proyecto de Ley **coloca el proyecto normativo dentro del ámbito de competencia del MVCS**.

## SOBRE LO SEÑALADO EN EL INFORME TÉCNICO

2.7. La DGAA, mediante Ficha Técnica de Opinión sobre Proyecto de Ley señala lo siguiente:

( )

### **I. Objeto del proyecto de Ley**

*(...) según lo establecido en la LGIRS, el término valorización comprende también la reutilización, recuperación, bio-conversión como forma de valorización material. Por tanto, debe aclararse si lo que se pretende promover es la valorización o el reciclaje.*

*En esa línea, en la propuesta de modificación al artículo 8 de la Ley N° 29419 el término industrialización tiene una connotación distinta a lo establecido en el artículo 2, en el que —como ya se ha mencionado— equipara la industrialización de los residuos sólidos como sinónimo de reciclaje*

(...)



### **III. Labores de recolección y segregación de residuos sólidos**

(...) tanto la normativa vigente como las normas que entrarán en vigencia (LGIRS y su Reglamento), regulan los espacios donde se realizará la segregación de los residuos sólidos. Por tanto, propiciar espacios para la segregación distintos a lo regulado, contraviene el marco normativo.

### **IV. Modificación del Decreto Legislativo N° 1278, Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos**

(...)

Las modificaciones propuestas relativas a la LGIRS y el concepto de valorización tienen impacto en las normas que regulan la gestión y el manejo de residuos sólidos bajo competencia del MVCS.

De acuerdo con el artículo 8 de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente las normas ambientales de distintos niveles de gobierno deben guardar concordancia.

(...)"

## **DE LA OPINIÓN LEGAL**

- 2.8. Corresponde analizar el Proyecto de Ley, precisando: (i) La coherencia del objeto con el marco normativo vigente; (ii) La necesidad de establecer la promoción de acciones de recolección selectiva y segregación de residuos sólidos; y, (iii) La concordancia de la modificación de los artículos 6, 24, 39, 44 y 64 del Decreto Legislativo N° 1278 con el marco normativo vigente.

### **2.9. Respecto al artículo 1 del Proyecto de Ley**

En atención al extremo referido a: "mejorar la gestión de residuos sólidos promoviendo acciones de valorización, mediante la implementación de incentivos que generen mayor participación de agentes privados y públicos", cabe indicar que, según lo establecido en el artículo 37 del Decreto Legislativo N° 1278, Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, que será de aplicación con la aprobación de su Reglamento, "La valorización constituye la alternativa de gestión y manejo que debe priorizarse frente a la disposición final de los residuos. **Esta incluye las actividades de reutilización, reciclaje, compostaje, valorización energética entre otras alternativas, y se realiza en infraestructura adecuada y autorizada para tal fin**".

Asimismo, el artículo 47 y 48 del Decreto Legislativo N° 1278 establecen que la valorización puede ser material o energética:

*"Constituyen operaciones de **valorización material**: la reutilización, reciclado, compostaje, recuperación de aceites, bio-conversión, entre otras alternativas que a través de procesos de transformación física, química, u otros, demuestren su viabilidad técnica, económica y ambiental.*

*Constituyen operaciones de **valorización energética**, aquellas destinadas a emplear residuos con la finalidad de aprovechar su potencial energético, tales como: coprocesamiento, coincineración, generación de energía en base a procesos de biodegradación, biochar, entre otros."*

En este sentido, no corresponde equiparar el término "reciclaje" con el término "valorización", ya que como operaciones de valorización tenemos no solo el reciclaje sino también otras actividades incluidas, como son: reutilización, compostaje, recuperación de aceites, bio-conversión y valorización energética entre otras alternativas.



Por consiguiente, debe aclararse si lo que se propone como objeto es la promoción de la valorización o el reciclaje.

Por otro lado en esa misma línea debe evaluarse la modificación al artículo 8 de la Ley N° 29419, propuesta en el artículo 5 del Proyecto de Ley, ya que no corresponde equiparar el término "industrialización" con la reutilización, reciclaje o manufactura.

#### 2.10. Respetto al artículo 4 del Proyecto de Ley

En el artículo 4 se propone que el Estado a través de las municipalidades promueva acciones de recolección selectiva y segregación de residuos sólidos, propiciando establecimientos o espacios accesibles para los agentes recicladores, antes de la disposición final de residuos sólidos.

Al respecto, de la revisión del marco normativo vigente, debe precisarse que el artículo 16 del Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM<sup>1</sup>, dispone que: "**La segregación de residuos sólo está permitida en la fuente de generación o en la instalación de tratamiento operada por una EPS-RS o una municipalidad, en tanto ésta sea una operación autorizada, o respecto de una EC-RS cuando se encuentre prevista la operación básica de acondicionamiento de los residuos previa a su comercialización.**"

De igual modo, el artículo 33 del Decreto Legislativo N° 1278, dispone que: "**La segregación de residuos debe realizarse en la fuente o en infraestructura de valorización de residuos debidamente autorizada**" y prohíbe la segregación en las áreas donde se realiza la disposición final de los residuos.

En tal sentido, cabe señalar que la segregación se realiza en la fuente o en **instalaciones de tratamiento operadas por una EPS-RS o una municipalidad**, sin prever la segregación de residuos sólidos en plantas de transferencia de residuos sólidos, debido a que ello imposibilitaría su manejo sanitario y ambientalmente adecuado, pudiendo afectar la salud de los operadores de residuos sólidos, ya que dichas infraestructuras, están principalmente orientadas a modificar las características físicas, químicas o biológicas de los residuos sólidos a fin de reducir o eliminar su potencial peligro de causar daños a la salud y el ambiente; por tal motivo, el disponer que las municipalidades propicien establecimientos o espacios accesibles para los "agentes recicladores" sin considerar una zonificación compatible con la actividad y el control de la autoridad sanitaria, supondría un riesgo para la salud de los operadores de residuos sólidos y del ambiente.

#### 2.11. Respetto al artículo 6 del Proyecto de Ley

El artículo 6 del Proyecto de Ley propone la modificación de los artículos 6, 24, 39, 44 y 64 del Decreto Legislativo N° 1278, en tal sentido conforme a las competencias de este Ministerio, corresponde precisar lo siguiente:



<sup>1</sup> Vigente hasta el día siguiente de la publicación del decreto supremo que apruebe el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos en el Diario Oficial El Peruano.

- Modificación del artículo 6; en cuanto a la incorporación del literal u) en el artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1278, a fin de incluir como un lineamiento de la gestión integral de los residuos, la promoción de la participación, entre otros, de Empresas Comercializadoras de Residuos Sólidos (EC-RS) en labores de reciclaje y recojo selectivo de residuos sólidos, debe precisarse que el artículo 60 del referido Decreto Legislativo dispone que la prestación de servicios de residuos *–incluyendo la actividad de comercialización–* se realiza a través de las Empresas Operadoras de Residuos Sólidos (EO-RS), es decir que las EC-RS no tendrían esta denominación en el marco de la Ley que se pretende modificar; por lo tanto, no debería hacerse mención a las Empresas Comercializadoras de Residuos Sólidos (EC-RS), sino a las **Empresas Operadoras de Residuos Sólidos (EO-RS)**.
- Modificación del artículo 39; la incorporación de la prohibición de realizar labores de transferencia en vías públicas, playas y riberas de los ríos, **no sería necesaria en la medida que el referido artículo establece que la transferencia se realiza en infraestructura autorizada para tal fin**, infraestructura que conforme al marco normativo vigente, a nivel de proyecto, requiere la opinión técnica previa de la Dirección General de Salud Ambiental y la aprobación de la municipalidad provincial correspondiente, con lo cual quedan excluidas las vías públicas, playas y riberas de los ríos.

### RESPECTO DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA Y CALIDAD NORMATIVA DEL PROYECTO DE LEY

- 2.12. El Proyecto de Ley y su Exposición de Motivos, cumplen con lo dispuesto en el Reglamento del Congreso de la República y su Manual de Técnica Legislativa.

### III. CONCLUSIÓN

Por lo anteriormente expuesto, desde el punto de vista legal, esta Oficina General considera que el Proyecto de Ley N° 1976/2017-CR "Proyecto de Ley que promueve la industrialización de residuos sólidos" presenta las siguientes observaciones:

1. Respecto al artículo 1 del Proyecto de Ley, se precisa lo siguiente:

- No corresponde equiparar la promoción de la industrialización con el reciclaje, ya que el término valorización comprende también la reutilización, recuperación, bio-conversión como forma de valorización material. Por tanto, debe aclararse si lo que se pretende promover es la valorización o el reciclaje.
- En esa misma línea debe evaluarse la modificación al artículo 8 de la Ley N° 29419, propuesta en el artículo 5 del Proyecto de Ley.

2. Respecto al artículo 4 del Proyecto de Ley, se precisa lo siguiente:

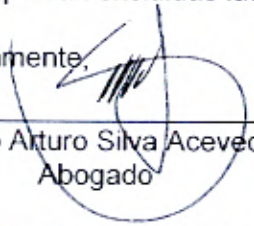
- El Decreto Legislativo N° 1278, establece que la segregación se realiza en la fuente o en la infraestructura de valorización de residuos sólidos debidamente autorizada. Por tanto, propiciar espacios para la segregación distintos a los regulados, supondría un riesgo para la salud de los operadores de residuos sólidos y del ambiente.



3. Respecto al artículo 6 del Proyecto de Ley, que propone la modificación de los artículos 6, 24, 39, 44 y 64 del Decreto Legislativo N° 1278, se precisa lo siguiente:

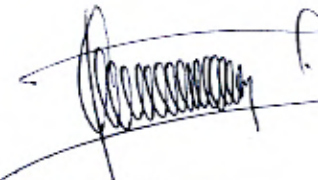
- Modificación del artículo 6; se debe concordar la modificación propuesta con la denominación establecida en el artículo 60 del Decreto Legislativo N° 1278.
- Modificación del artículo 39; la incorporación de la prohibición de realizar labores de transferencia en vías públicas, playas y riberas de los ríos, no sería necesaria en la medida que el referido artículo establece que la transferencia se realiza en infraestructura autorizada para tal fin, con lo cual quedan excluidas las vías públicas, playas y riberas de los ríos.

Atentamente,



Sergio Arturo Silva Acevedo  
Abogado

El presente informe cuenta con la conformidad del suscrito.



Fernando Alarcón Díaz  
Director General  
Oficina General de Asesoría Jurídica  
Ministerio de Vivienda, Construcción  
y Saneamiento



CONGRESO  
REPUBLICA

# Pedido del Congreso

COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO

21  
FOU

"Decenio de las personas con discapacidad en el Perú"  
"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Lima, 16 de octubre de 2017

**OFICIO P.O. N° 542 -2017-2018/ CDRGLMGE-CR**

Señor  
**CARLOS BRUCE MONTES DE OCA**  
Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento  
Paseo de la República 3361 - Edificio de Petroperú  
San Isidro

MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO  
SECRETARÍA GENERAL  
Oficina de Gestión Documentaria y Archivo

26 OCT. 2017 **2**

N° 181523

Hora: 9:31 Por: [Signature]

**RECIBIDO**  
SEDE SAN ISIDRO

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarlo muy cordialmente. Asimismo, solicitarle la opinión técnico legal de su representada sobre el Proyecto de Ley 1976/2017-CR, ley que promueve la industrialización de residuos sólidos.

Este pedido se formula de acuerdo al artículo 34 del Reglamento del Congreso de la República y el artículo 96 de la Constitución Política del Perú.

Agradeciendo la atención prestada al presente, hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi estima personal.

Atentamente,

  
  
**GILMER TRUJILLO ZEGARRA**  
Presidente  
Comisión de Descentralización, Regionalización,  
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

GTZ/rmch.

MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO  
OFICINA GENERAL DE ASESORIA JURÍDICA

26 OCT. 2017

Firma: [Signature] Hora: 10:00

Recibido