PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 592/2016-CR QUE, MEDIANTE TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1278, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE GESTIÓN INTEGRAL GENERAL DE RESIDUOS SÓLIDOS

COMISIÓN DE PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS Y AFROPERUANOS, AMBIENTE Y ECOLOGÍA

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2017 – 2018

Señor Presidente:

Ha ingresado para dictamen el Proyecto de Ley 592//2016-CR, presentado en el Área de Trámite Documentario con fecha 9 de noviembre de 2016 (en adelante **PROYECTO LEGISLATIVO**), por la congresista **Karla Schaefer Cuculiza**, por intermedio de Grupo Parlamentario Fuerza Popular, mediante el cual se propone la ley que implementa el sistema de retorno de envases usados.

1. SITUACIÓN PROCESAL

1.1 Antecedentes

1.1.1 Antecedentes procedimentales

El referido proyecto fue decretado a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (CPAAAAE) e ingresó a la misma el 15 de noviembre de 2016.

1.2 Opiniones solicitadas:

1.2.1 **Ciudad Saludable**. Oficio 527-2016-2017-CPAAAAE-CR remitido el 30 de noviembre del 2016.

1.2.2 **Ministerio de Educación** (MINEDU). Oficio 528-2016-2017-CPAAAAE-CR remitido el 30 de noviembre del 2016.

1.2.3 **Asociación de Municipalidades del Perú**. Oficio 529-2016-2017-CPAAAAE-CR remitido el 30 de noviembre del 2016.

1.2.4 **Ministerio del Ambiente (MINAM).** Oficio 530-2016-2017-CPAAAAE-CR remitido el 30 de noviembre del 2016.

1.2.5 **Ministerio de la Producción**. Oficio 531-2016-2017-CPAAAAE-CR, remitido el 30 de noviembre del 2016.

1.2.6 **Asamblea nacional de Gobiernos Regionales.** Oficio 532- 2016-2017-CPAAAAE-CR, remitido el 30 de noviembre del 2016.

12.7 **Asociación Civil Nacional de Recicladores del Perú.** Oficio 533- 2016-2017/CPAAAAE-CR, remitido el 30 de noviembre de 2016 y reiterado con Oficio 956 -2016-2017- CPAAAAE-CR, remitido el 18 de enero del 2017

12.8 **Ministerio de Salud (MINSA).** Oficio 534-2016-2017/CPAAAAE-CR, del 30 de noviembre de 2016.

1.3 Opiniones recibidas

1.3.1. **Ciudad saludable** Carta con fecha 15 de diciembre del 2016, **Opina que no es necesaria una nueva Ley con el objeto de instaurar un sistema de retorno de envases usado.**

1.3.2. **Ministerio del Ambiente**. Oficio N° 31-2017-MINAM/DM con fecha de ingreso el 25 de enero del 2017 que con Informe N° 073-2017-MINSA/SG/OAJ. Opina que no es viable por estar dicha materia regulada en los alcances del Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral General de Residuos Sólidos.

1.3.3. **Ministerio de Educación (MINEDU).** Oficio N° 022-2017-MINEDU/DM con fecha de ingreso 13 de febrero del 2017 que con Informe N° 1121-2016-MINEDU-SG-OGAJ**.** . **Concluye que el MINEDU no tiene competencia en esta materia.**

1.3.4**.** **Ministerio de Salud (MINSA).** Oficio 444-2017- DM-MINSA con fecha de ingreso 24 de febrero del 2017 que con Informe N° 080-2017-OGAJ/ MINSA. Alcanza un conjunto de propuestas a fin de darle viabilidad a la iniciativa legislativa.

2. CONTENIDO DEL PROYECTO LEGISLATIVO

El Proyecto legislativo cuenta con artículo único y una disposición complementaria final.

- En el artículo único, declara de interés público la promoción del sistema gradual de retorno de envases.
  "Declarase de interés público la promoción e implementación de un sistema gradual de retorno de envases plásticos por parte de las industrias a nivel nacional que los producen o utilizan para otros productos finales en coordinación con las autoridades competentes, a fin de evitar que se desechen a fuentes hídricas, respetando los criterios técnicos que deben regir para su implementación".

- La disposición complementaria final establece::

Encargar al Poder Ejecutivo la promoción de las acciones necesarias para la implementación de sistema de retorno en coordinación con los gobiernos regionales y locales.

Faculta a las autoridades pertinentes a convocar a sociedad civil, al sector privado y a las entidades de cooperación internacional para el diseño e implementación de dicho sistema.

Prescribe tomar en cuenta el rol de las personas y asociaciones dedicadas al reciclaje en el proceso del diseño del sistema y en su ejecución.

3. MARCO NORMATIVO

3.1. Constitución Política del Perú

3.2 Ley 28245, Ley Sistema Nacional de Gestión Ambiental

3.3 Ley 29419, Ley que regula la actividad de los recicladores

3.4 Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral General de Residuos Sólidos

3.5 Decreto Supremo 014-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral General de Residuos Sólidos

3.6 Decreto Supremo 014-2001-MINAM, Plan Nacional de Acción Ambiental PLANAA 2011-20121

3.7 Decreto Supremo 012-2009-MINAM, Política Nacional del Ambiente

3.8 Decreto Supremo 001-Reglamento para la gestión y manejo de los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE).

3.9 Resolución Ministerial 200-2015-MINAM, Normativa complementaria al reglamento RAEE.

3.10 Resolución Ministerial 405-2014-MINAM, Agenda Nacional de Acción Ambiental Agenda Ambiente 2015-2016.

4. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

4.1 ANÁLISIS TÉCNICO

4.1.1 Necesidad y viabilidad de la Ley propuesta

El Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos 2016-2024 describe la actual situación del manejo de los residuos sólidos en el Perú y señala que durante el año 2014 se generó un total de 7 497 482 t/año de residuos urbanos municipales, de los cuales un 64% son residuos domiciliarios y un 26% son residuos no domiciliarios, siendo la región costa la que producen la

mayor cantidad de residuos, en particular Lima Metropolitana y Callao, donde se genera un promedio de 9 794 t/día.

Asimismo, se detalla en el referido documento las siguientes cifras:

-Generación promedio nacional de residuos sólidos al 2014, fue de 13 244 t/día;

-El 53,16% de los residuos sólidos son materia orgánica, de los cuales el 18,64% son residuos no reaprovechables, el 18,64% pertenece a residuos reaprovechables y finalmente el 6,83% es compuesto por residuos reciclables.

-Respecto de residuos de origen no municipal (manufactura, pesquería, acuicultura, agricultura y salud), el año 2013, se generó un total de 1,03 millones de toneladas, siendo el sector manufactura el que más contribuyó con el 80%.

Asimismo, el Informe 2013-2014 de Fiscalización Ambiental en residuos sólidos de gestión municipal provincial del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental define a los residuos sólidos como "*sustancias, productos o subproductos en estado sólido o semisólido, desechados por su generador. Se entiende por generador a aquella persona que en razón de sus actividades produce residuos sólidos. Suele considerarse que carecen de valor económico, y se les conoce coloquialmente como "basura". Es importante señalar que la ley también considera dentro de esta categoría a los materiales semisólidos (como el lodo, el barro, la sanguaza, entre otros) y los generados por eventos naturales tales como precipitaciones, derrumbes, entre otros*".

<u>Aspectos de responsabilidad extendida del producto y valorización abordados en el Proyecto legislativo</u>

El Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral General de Residuos Sólidos, establece los siguientes principios que son atinentes al Proyecto legislativo:

> b) Valorización de residuos.- Los residuos sólidos generados en las actividades productivas y de consumo constituyen un potencial recurso económico, por lo tanto, se priorizará su valorización, considerando su utilidad en actividades de: reciclaje de sustancias inorgánicas y metales, generación de energía, producción de compost, fertilizantes u otras transformaciones biológicas, recuperación de componentes, tratamiento o recuperación de suelos, entre otras opciones que eviten su disposición final.
>
> c) Principio de responsabilidad extendida del productor.- Se promueve que los fabricantes, importadores, distribuidores y comercializadores fabriquen o utilicen productos o envases con criterios de ecoeficiencia que minimicen la generación de residuos y/o faciliten su valorización, aprovechando los recursos en forma sostenible y

reduciendo al mínimo su impacto sobre el ambiente. Asimismo, son responsables de participar en las etapas del ciclo de vida.

d) Principio de responsabilidad compartida.- La gestión integral de los residuos es una corresponsabilidad social, requiere la participación conjunta, coordinada y diferenciada de los generadores, operadores de residuos y municipalidades.

Asimismo, dicha norma establece entre sus lineamientos de política la obligación de fomentar la **valorización de los residuos sólidos** y la adopción complementaria de prácticas de tratamiento y adecuada disposición final. En adición, también establece que los titulares de Los titulares de proyectos nuevos de actividades incluidas dentro del marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), que decidan aprovechar material de descarte proveniente de actividades productivas o realizar coprocesamiento conforme a los artículos 9 y 52 del presente Decreto Legislativo, deben incluir en los instrumentos de gestión ambiental a que se refiere la Ley del SEIA.

Por otro lado, el artículo 12 del Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral General de Residuos Sólidos, sobre **responsabilidad extendida del productor,** señala que los fabricantes, importadores, distribuidores y comerciantes se involucran activamente, según corresponda, a lo largo de las diferentes etapas del ciclo de vida del producto, para lo cual podrán tomar en consideración medidas que involucren el uso eficiente de los materiales y ecodiseño de los bienes, la prevención de la generación de los residuos en sus actividades y participar de uno o más procesos del manejo de los residuos sólidos, priorizando su recuperación y valorización.

Asimismo, el artículo 37 del Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral General de Residuos Sólidos, define como componente del manejo de los residuos sólidos a la valorización y señala que ésta 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 48 define las formas de valorización y el artículo 49 señala al MINAM como autoridad competente para el establecimiento de metas anuales de valorización de residuos municipales.

Como puede apreciarse el Proyecto Legislativo, circunscribe su planteamiento a los aspectos relativos a responsabilidad extendida del productor y a la valorización de los residuos sólidos y que está ampliamente desarrollada en la Ley de Residuos Sólidos.

4.1.2 Oportunidad de la ley propuesta

Como se ha señalado existe un conjunto de referencias atinentes al proyecto legislativo y que se encuentran desarrolladas en el Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral General de Residuos Sólidos y su Reglamento

El proyecto legislativo señala en su análisis costo-beneficio que la mayoría de la basura no se recicla, y por lo tanto, con esta iniciativa se busca contribuir a desarrollar políticas de residuo cero con el objetivo de avanzar a una cultura de aprovechamiento máximo de los recursos mediante la reutilización y el reciclaje de calidad.

Por otro lado, el proyecto legislativo cuando declara de interés público la promoción e implementación de un **sistema** gradual de retorno de envases plásticos por parte de las industrias a nivel nacional no define las características que tendrá dicho sistema en el artículo único ni en su disposición complementaria.

Cabe señalar que el concepto "sistema" está bastante bien definido en la Ley Marco del Poder Ejecutivo como un "conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública que requieren ser realizadas por todas o varias entidades de los Poderes del Estado"; y asimismo establece dos tipos de sistemas: El sistema administrativo y el sistema funcional.

El Proyecto Legislativo debe señalar si esta creando un sistema de tipo administrativo o funcional. Siendo que el primero tiene por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública y el segundo tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de todas o varias entidades del Estado; puede observarse que la propuesta consignada en el artículo único del proyecto legislativo sobre "promoción e implementación de un sistema gradual de retorno de envases plásticos por parte de las industrias" no se corresponde con ninguno de los sistemas definidos en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

4.2 ANÁLISIS DEL IMPACTO NORMATIVO DE LA LEY PROPUESTA

El Proyecto legislativo cuenta con un artículo único y una disposición complementaria final.

- En el artículo único, se promueve la promoción e implementación del sistema gradual de retorno de envases plásticos por parte de las industrias a nivel nacional que los producen o utilizan para otros productos finales en coordinación con las autoridades competentes, a fin de evitar que se desechen a fuentes hídricas.

El artículo único del proyecto legislativo modifica el Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral General de Residuos Sólidos.

- La disposición complementaria encarga al Poder Ejecutivo la promoción de las acciones necesarias para la implementación del referido sistema de retorno en coordinación con los gobiernos regionales y locales. Asimismo, faculta a las autoridades pertinentes a convocar a sociedad civil, al sector privado y a las entidades de cooperación internacional para el diseño e implementación de dicho sistema. Finalmente, invoca tomar en cuenta el rol de las personas y asociaciones dedicadas al reciclaje en el proceso del diseño del sistema y en su ejecución. ..

La Disposicion Complementaria modifica la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley orgánica de Municiaplidades asi como la Ley que regula la actividad de los recicladores.

La aprobación del proyecto legislativo requiere ser reformulada mediante texto sustitutorio. A fin de adecuarlo a la normativa vigente se propone el título: **LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1278, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE GESTIÓN INTEGRAL GENERAL DE RESIDUOS SÓLIDOS,** y acogiendo la finalidad de dicho Proyecto Legislativo, se reajusta la fórmula legal a la luz de los aportes contenidos en las opiniones remitidas a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología. En esta perspectiva, el texto normativo sustitutorio del dictamen considera las siguientes observaciones presentadas por las instituciones consultadas en el apartado 4.4

4.3. NUEVO ESTADO DE LA SITUACIÓN FÁCTICA O JURÍDICA LUEGO DE APROBADA LA LEY PROPUESTA

La aprobación del proyecto legislativo ha sido reformulada con el título: LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 1278, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE GESTIÓN INTEGRAL GENERAL DE RESIDUOS SÓLIDOS, y acogiendo la finalidad de dicho Proyecto Legislativo, y tomando en cuenta las observaciones presentadas por las instituciones consultadas en el apartado 4.4. En ese orden de ideas, el proyecto legislativo se reformula modificando el Decreto legislativo 1278, ley general de residuos sólidos en los siguientes términos:

"Artículo 6. Lineamientos de la Gestión Integral de Residuos Sólidos
Modificase el artículo 6. Lineamientos de la gestión Integral de Residuos Sólidos

(…)

i) Establecer la obligatoriedad de la segregación en fuente de residuos municipales, el recojo selectivo de los residuos sólidos y su valorización, admitiendo su manejo conjunto por excepción, cuando no se generen riesgos ambientales significativos.

Esta propuesta recoge el sentido de la propuesta del proyecto legislativo al modificar el inciso i) del Decreto Legislativo 1278 haciendo que la segregación en fuente de los residuos municipales y su valorización, es decir, modificar la gradualidad sin plazos por la obligatoriedad de los aspectos relativos al reúso, reciclaje, reaprovechamiento o retorno.

En adición, propone una Disposición Complementaria Final que establece que el Ministerio del Ambiente adecuará la norma reglamentaria a lo dispuesto en la presente ley, dentro de los noventa (90) días contados desde su vigencia. Ello, a fin que se definan los plazos para concretar plazos y creación de infraestructura adecuada y autorizada para tal fin.

Finalmente, propone una Disposición Complementaria Transitoria que establece que Las personas naturales y jurídicas comprendidas en la presente ley tienen un plazo de tres (3) años para adecuar sus actividades e infraestructura, a fin de segregar en fuente y valorizar los residuos con carácter obligatorio.

4.4 ANÁLISIS DE LAS OPINIONES RECIBIDAS

4.4.1. **La ONG Ciudad saludable** en carta con fecha 15 de diciembre del 2016, opina que no es necesaria una nueva Ley con el objeto de instaurar un sistema de retorno de envases usado.

Fundamenta esta opinión en la existencia de este principio en la normatividad vigente; y de otro lado, proponen considerar la obligatoriedad de la separación de residuos sólidos en origen/fuente; así como la obligatoriedad de que los programas de segregación origen/fuente y recolección selectiva de residuos sólidos incluya la participación de los recicladores.

Cabe señalar que la Ley que regula la actividad de los recicladores, Ley Nº 29419, es una norma orientada a la protección, capacitación y promoción del desarrollo social y laboral, promoviendo su formalización, asociación y contribuyendo a la mejora en el manejo ecológicamente eficiente de los residuos sólidos en el país, y no establece la obligatoriedad de incluir la participación de los recicladores en estas actividades de reaprovechamiento y reciclaje.

4.4.2. Ministerio del Ambiente con oficio con fecha de ingreso el 25 de enero del 2017 opina que no es viable por estar dicha materia regulada en los alcances del Decreto Legislativo N° 1278, Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos.

Cabe señalar que la ley que modifica el Decreto legislativo N° 1278, decreto legislativo que aprueba la ley de gestión integral general de residuos sólidos, establece los Principios de Responsabilidad Extendida del Productor y de Responsabilidad Compartida, que precisamente promueven que los fabricantes, importadores, distribuidores y comercializadores, fabriquen o utilicen productos o envases con criterios de ecoeficiencia.

Por otro lado, el artículo 6 de dicho Decreto Legislativo prevé como lineamientos de la gestión integral de residuos sólidos el desarrollo y uso de tecnologías métodos, prácticas, y proceso de producción y comercialización que favorezcan la minimización o **valorización** de los residuos sólidos y su manejo adecuado.

La CPAAAAE coincide con el MINAM en el sentido que los lineamientos de la gestión integral de residuos sólidos al incluir el concepto valorización atiende lo atinen a proyecto legislativo que propone la promoción e implementación de un sistema gradual de retorno de envases plásticos por parte de las industrias a nivel nacional

4.4.3. Ministerio de Salud (MINSA) con oficio 444-2017- DM-MINSA con fecha de ingreso 24 de febrero del 2017 alcanza un conjunto de propuestas a fin de darle viabilidad a la iniciativa legislativa.

EL MINSA, respecto de la propuesta sobre "sistema de retorno de envases" señala que el proyecto legislativo debe tomar en cuenta las etapas y operaciones por los que deben pasar los productos tales como: recuperación, reúso, reciclaje, almacenamiento, tratamiento, disposición final.

Cabe aclarar, que en realidad, que el Decreto legislativo N° 1278, decreto legislativo que aprueba la ley de gestión integral general de residuos sólidos, establece como operaciones y procesos el barrido y limpieza de espacios públicos, segregación, almacenamiento, recolección valorización, transporte, transferencia, tratamiento y disposición final. Siendo que la valorización 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 MINSA señala como excepción a los envases de alimentos que por medidas de inocuidad alimentaria requieren un tratamiento especial regulados por Decreto Supremo 008-98SA.

En adición, el MINSA observa la utilización del concepto "sistema" en el proyecto legislativo porque contravendría la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. En efecto, como ha sido señalado en el ítem 4.1.2 el proyecto legislativo no define si se refiere a sistema administrativo o funcional que son los únicos que establecidos en los artículos 43 a 48 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

4.5 ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La Ley no tiene impacto en el erario nacional en la medida que su implementación no demanda de mayores recursos.

Al disponer la obligatoriedad de la segregación en fuente de los residuos municipales y su valorización, ahorra importantes costos para la salud ambiental y salud pública que podrán ser cuantificados una vez que se el reglamento del Decreto legislativo N° 1278, decreto legislativo que aprueba la ley de gestión integral general de residuos sólidos, se adecúe a la presente modificación estableciendo un plazo para implementar dicha obligatoriedad.

5. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** del Proyecto de Ley 592/2016-CR, con el siguiente **TEXTO SUSTITUTORIO**:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la ley siguiente**:**

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1278, DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE GESTIÓN INTEGRAL GENERAL DE RESIDUOS SÓLIDOS

Artículo único. Modificación del literal i) del artículo 6 del Decreto Legislativo 1278, Ley General de Residuos Sólidos

Modificase el literal i) del artículo 6 del Decreto Legislativo 1278, Ley General de Residuos Sólidos, con el texto siguiente:

"Artículo 6. Lineamientos de la Gestión Integral de Residuos Sólidos

(…)

i) Establecer la **obligatoriedad** de la segregación en fuente de residuos municipales, el recojo selectivo de los residuos sólidos **y su valorización**, admitiendo su manejo conjunto por excepción, cuando no se generen riesgos ambientales significativos.

.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. **Adecuación de la norma reglamentaria**

El Ministerio del Ambiente adecuará la norma reglamentaria a lo dispuesto en la presente ley, dentro de los noventa (90) días contados desde su vigencia.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNCA. Plazos para la obligatoriedad de la segregación en fuente y valorización de residuos

Las personas naturales y jurídicas comprendidas en la presente ley tienen un plazo de tres (3) años para adecuar sus actividades e infraestructura, a fin de segregar en fuente y valorizar los residuos con carácter obligatorio.

Dese cuenta, Sala de Comisión.
Lima, 22 de mayo del 2017.