



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

"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

43719

Lima, **15 FEB. 2018**

OFICIO N° 725 -2018-MTPE/4

R-745



Señor

MARCO ANTONIO ARANA ZEGARRA

Presidente de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología

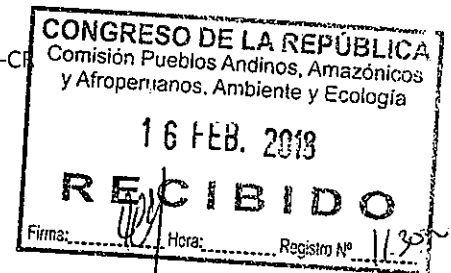
Congreso de la República

Pasaje Simón Bolívar, Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre, 3° piso, Oficina 304

Lima.-

Asunto : Opinión respecto al Proyecto de Ley N° 1976/2017-CR

Referencia : Oficio P. O. N° 61-2017-2018/CPAAAAE-CR



De mi mayor consideración:

Por especial encargo del señor Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo, es grato dirigirme a usted en atención al documento de la referencia, mediante el cual solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1976/2017-CR, que propone ley que promueve la industrialización de residuos sólidos.

Al respecto, remito a usted para su conocimiento y fines pertinentes, el Informe N° 286-2018-MTPE/4/8 y sus antecedentes, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Hago propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi mayor consideración y estima personal.

Atentamente,


YURLALEJANDRO CHESSMAN OLACHEA
 SECRETARIO GENERAL
 Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

0151

248-9

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
LIBRARY
540 EAST 57TH STREET
CHICAGO, ILL. 60637



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

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

INFORME N° 286 -2018-MTPE/4/8

PARA : VICTORIA ROSAS CHÁVEZ
Jefa de la Oficina General de Asesoría Jurídica

ASUNTO : Proyecto de Ley N° 1976/2017-CR, Proyecto de Ley que promueve la industrialización de residuos sólidos.

REFERENCIA : H.R. I. 022988-2018

FECHA : 08 FEB. 2018


Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarle muy cordialmente y al mismo tiempo informarle lo siguiente:

Mediante el Oficio P.O. N° 61-2017-2018/CPAAAAE-CR, el Congresista Marco Antonio Arana Zegarra, Presidente de la Comisión de Pueblos Andino, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República remite al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo el Proyecto de Ley N° 1976/2017-CR, Proyecto de Ley que promueve la industrialización de residuos sólidos (en adelante, el Proyecto de Ley).

Al respecto, esta Oficina General ya ha emitido opinión sobre el Proyecto de Ley presentado, a través del Informe N° 1465-2017-MTPE/4/8, el que se adjunta al presente.

Es todo cuanto informamos a usted para los fines que considere pertinentes.

Atentamente,



Diana Carolina Paul Fernández
Oficina General de Asesoría Jurídica

Lima,

08 FEB. 2018

Con la conformidad del funcionario que suscribe, remítase el presente informe y sus antecedentes a la Secretaría General del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

Atentamente,


VICTORIA ROSAS CHÁVEZ
Jefa
Oficina General de Asesoría Jurídica





"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

INFORME N° 465-2017-MTPE/4/8

PARA : CÉSAR EFRAÍN ABANTO REVILLA
Jefe de la Oficina General de Asesoría Jurídica

ASUNTO : Proyecto de Ley 1976/2017-CR, que propone una Ley que promueve la industrialización de residuos sólidos

REFERENCIA : a) Oficio N° 0199-2017-2018/BRO/CR-PERÚ
b) Oficio N° 934-2017-MTPE/2/15
c) Oficio N° 1591-2017-MTPE/3/17
d) Oficio N° 867-2017-SUNAFIL/SG
e) Hoja de Ruta N° E-191065-2017
f) Hoja de Ruta N° E-216221-2017
g) Correo electrónico de fecha 22 de noviembre de 2017.

FECHA : 29 NOV. 2017

Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarle muy cordialmente y al mismo tiempo informarle lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

Con el oficio a) de la referencia, el Congresista de la República Benicio Ríos Ocsa solicita la emisión de una opinión por parte del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), respecto del Proyecto de Ley 1976/2016-CR, que propone una Ley que promueve la industrialización de residuos sólidos, sin embargo, se adjunta el Proyecto de Ley N° 1976/2017-CR, el mismo que será materia de análisis en el presente informe.

Mediante el oficio b) de la referencia, la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo, pone en conocimiento el Informe N° 42-2017-MTPE/2/15.2, mediante el cual la Dirección de Seguridad y Salud en el Trabajo emite su opinión respecto del Proyecto de Ley N° 1976/2017-CR, observando el mismo y planteando diversas sugerencias.

Asimismo, mediante el oficio c) de la referencia, la Dirección General de Promoción del Empleo, pone en conocimiento el Informe N° 055-2017-MTPE/3/17.1, mediante el cual la Dirección de Promoción del Empleo y Autoempleo emite su opinión respecto del citado Proyecto de Ley, observando el mismo y planteando, también, ciertas recomendaciones.

Con oficio d) de la referencia, la Secretaría General de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, pone en conocimiento el Informe N° 490-2017-SUNAFIL/SG-OGAJ, mediante el cual la Oficina General de Asesoría Jurídica y la Intendencia Nacional de Inteligencia Inspectiva emiten su opinión desfavorable respecto del citado Proyecto de Ley.

Por otra parte, mediante el documento g) de la referencia, el Secretario de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros solicita a esta Oficina, la emisión del informe sobre el citado Proyecto de Ley, el mismo que tendrá que ser subido al Aplicativo y remitido a la Presidencia del Consejo de Ministerios.

Con los documentos e) y f) de la referencia, se pone en conocimiento de esta Oficina, los documentos antes señalados, para los fines pertinentes.

II. BASE LEGAL

- Constitución Política del Perú de 1993.
- Ley 29381, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- Decreto Supremo N° 004-2014-TR, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (ROF del MTPE).
- Ley N° 29419, Ley que regula la actividad de los Recicladores.
- Ley N° 29981, Ley de creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL), modifica la Ley N° 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, y la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.
- Decreto Legislativo N° 1278, que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos.
- Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- Ley N° 30222, Ley que modifica la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- Decreto Supremo N° 005-2012-TR, Reglamento de la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- Decreto Supremo N° 016-2016-TR, Aprueban modificación del Reglamento de la Ley N° 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- Decreto Supremo N° 052-2011-PCM, que aprueba las Políticas Nacionales de Empleo.

III. ANALISIS

De acuerdo con el artículo 5 de la LOF del MTPE, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo es el organismo rector en materia de trabajo y promoción del empleo. Siendo que, de conformidad con el artículo 23 del ROF del MTPE, esta Oficina es el órgano de administración interna responsable de asesorar en materia legal a la Alta Dirección y órganos del Ministerio, emitiendo opinión jurídica, analizando y sistematizando la legislación sectorial y pronunciándose sobre la legalidad de los actos que sean remitidos para su revisión. Además, depende jerárquicamente de la Secretaría General.

Así, conforme a lo establecido en el literal d) del artículo 24 del ROF del MTPE, una de las funciones de esta Oficina es emitir las opiniones legales que le sean solicitadas por la Alta Dirección y órganos del Ministerio, en los casos que corresponda, razón por la cual, esta oficina emitirá opinión, únicamente, sobre las disposiciones en que el MTPE resulta competente.



"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

De la propuesta del Proyecto de Ley N° 1976/2017-CR, se advierte que este tiene por objeto mejorar la gestión de residuos sólidos promoviendo las acciones de valorización, mediante la implementación de incentivos que generen mayor participación de agentes privados y públicos, en los procesos de reutilización, reciclaje o industrialización, compostaje y uso energéticos. Asimismo, dicha propuesta legislativa tiene por objeto promover la integración en el proceso de gestión de residuos sólidos de personas independientes organizadas, asociaciones de recicladores, micro y pequeñas empresas o Empresas Comercializadoras de Residuos Sólidos (EC-RS), dedicadas a las labores de recolección selectiva y la segregación, propiciando su formalización y su incorporación en el mercado.

Ahora bien, de la lectura del Proyecto de Ley N° 1976/2017-CR y su Exposición de Motivos, se advierte que las disposiciones contenidas en dicha propuesta legislativa involucran materias que no son de competencia del MTPE, razón por la cual, conforme a lo señalado inicialmente, esta oficina emitirá opinión, únicamente, sobre las disposiciones en las que el MTPE resulta competente, ~~teniendo en cuenta, además, las demás opiniones técnicas emitidas por las unidades orgánicas competentes, tales como de la Dirección de Seguridad y Salud en el Trabajo, la Dirección de Promoción del Empleo y Autoempleo, la Intendencia Nacional de Inteligencia Inspectiva y la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral.~~

Respecto de la propuesta *modificatoria del artículo 4 de la Ley N° 29419, Ley que regula la actividad de los Recicladores*, planteada por el artículo 5 del Proyecto de Ley N° 1976/2017-CR, por el cual se pretende que, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) sea el encargado de establecer las medidas de fiscalización y supervisión en seguridad y salud en el trabajo, se advierte ciertas observaciones.

✱ En primer lugar, en cuanto a la competencia en materia de fiscalización, de acuerdo a las normas sobre la materia, es importante tener en cuenta que, en concordancia con lo establecido en el artículo 3 de la Ley N° 28806, el artículo 19 de dicha Ley establece que la estructura del Sistema de Inspección del Trabajo está compuesta por: a) La *Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL)* como ente rector y autoridad central del Sistema de Inspección del Trabajo de acuerdo al Convenio 81 de la Organización Internacional del Trabajo; y, b) *Las unidades orgánicas de los gobiernos regionales* que dependen funcional y técnicamente de dicha autoridad central en materia de inspección del trabajo.

Del mismo modo, dicho artículo establece que corresponde al MTPE la elaboración, aprobación, supervisión y evaluación de las políticas públicas destinadas a dar cumplimiento a la normativa sociolaboral.

Por otra parte, la Ley N° 29981, Ley de creación de la SUNAFIL, otorga las facultades y competencias a la SUNAFIL y a los gobiernos regionales del siguiente modo:

"Artículo 3. Ámbito de competencia

La Sunafil desarrolla y ejecuta todas las funciones y competencias establecidas en el artículo 3 de la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, en el ámbito nacional y cumple el rol de autoridad central y ente rector del Sistema de Inspección del Trabajo, de conformidad con las políticas y planes nacionales y sectoriales, así como con las políticas institucionales y los lineamientos técnicos del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.



"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Los gobiernos regionales, en el marco de las funciones establecidas en el artículo 48, literal f), de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, desarrollan y ejecutan, dentro de su respectivo ámbito territorial, todas las funciones y competencias señaladas en el artículo 3 de la Ley 28806, Ley General de Inspección del Trabajo, con relación a las microempresas, sean formales o no y de acuerdo a como lo defina el reglamento, en concordancia con las políticas y planes nacionales y sectoriales, así como con las normas que emita el ente rector del sistema funcional", (énfasis agregado).

Asimismo, se debe tener en consideración que el organismo técnico especializado, adscrito a este Sector (MTPE), responsable de promover, supervisar y fiscalizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo, así como brindar asesoría técnica, ~~realizar investigaciones y proponer la emisión de normas sobre dichas materias es la~~ Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) ~~y no el MTPE~~, de conformidad con lo previsto en el artículo 1 de la Ley N° 29981.

De acuerdo a lo expuesto precedentemente, se tiene que el Sistema de Inspección del Trabajo involucra a los órganos ejecutores de los gobiernos regionales, al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y a la SUNAFIL, por lo que resulta imprescindible que el Proyecto de Ley, dentro del marco de lo propuesto en el artículo 5 de la propuesta legislativa, que propone modificar el literal c) del artículo 4 de la Ley N° 29417, precise el órgano u órganos que deben ser los actores institucionales de en concordancia con la finalidad del Proyecto y de la propia Ley N° 29419 que pretende ser modificada.

Por ello, resulta imprescindible precisar la finalidad del artículo 5 del Proyecto de Ley que pretende modificar el inciso c) del artículo 4 de la Ley 29419, Ley que regula la actividad de los Recicladores, puesto que si bien busca precisar la entidad encargada de "establecer las medidas de fiscalización y supervisión en seguridad y salud en el trabajo", sin embargo, ello no solo no se encuentra acorde a la normativa de la inspección del trabajo, sino que además no alcanzaría la finalidad del Proyecto de Ley en cuestión.

En segundo lugar, en cuanto a la competencia objetiva en materia de seguridad y salud en el trabajo, es menester tener en cuenta lo señalado en el artículo 3 de la Ley N° 28806, los artículos 26 y 95 de la Ley N° 29783 y demás normas sobre la materia (conforme a lo señalado en el Informe N° 490-2017-SUNAFIL/SG-OGAJ). Asimismo, cabe acotar que, la Ley N° 29419, Ley que regula la actividad de los recicladores, cuyo artículo 4 pretende ser modificado por el artículo 5 del Proyecto de Ley objeto de análisis, tiene por objeto establecer el marco normativo para la regulación de las actividades de los trabajadores del reciclaje, 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.

Es importante precisar que esta Ley N° 29419, tiene como *ámbito de aplicación* las personas que, ~~de forma dependiente o independiente, se dedican a las actividades de recolección selectiva para el~~ reciclaje, segregación y comercialización en pequeña escala de residuos sólidos no peligrosos. Es decir, no solo se encuentran dentro de su ámbito las personas que trabajan para un determinado empleador ~~que constituye el sujeto de fiscalización por la inspección del trabajo~~, sino que también se extiende a aquellas personas que se dedican a actividades de recolección de forma independiente.



"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Nótese que, como se ha expuesto en el Informe N° 490-2017-SUNAFIL/SG-OGAJ, el Proyecto de Ley, se encontraría dirigido, principalmente, a la búsqueda de protección de las personas que se dedican a la actividad de recolección selectiva de forma independiente, no se alcanzaría tal objetivo con la modificación normativa propuesta. En consecuencia, el Proyecto de Ley objeto de análisis es opuesto al ámbito de aplicación de la inspección del trabajo, siendo este distinto a la de la Ley N° 29419, por lo cual no se considera viable. Sin perjuicio de lo expuesto, cabe anotar que los incisos c) de los artículos 78 y 79 del Decreto Legislativo N° 1278, Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, atribuyen a las Municipalidades Provinciales y Distritales, respectivamente, las facultades para supervisar, fiscalizar y sancionar a los recicladores y/o asociaciones de recicladores en el cumplimiento de sus obligaciones en el marco del sistema municipal de gestión y manejo de residuos sólidos en el ámbito de su competencia.

Respecto de la *modificatoria del artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1278, que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos (contenida en el artículo 6 del Proyecto de Ley N° 1976/2017-CR)*, ~~conforme a la opinión emitida por la Dirección de Seguridad y Salud en el Trabajo (contenida en el Informe N° 42-2017-MTPE/2/15.2)~~, la misma que comparte esta Oficina, la inclusión del párrafo "(...) implementando programas de reciclaje, capacitación técnica y seguridad en el trabajo" no incluye temas relacionados –ni directa ni indirectamente– a los riesgos a la salud del trabajador. Por ello, es importante que en la redacción de la disposición materia de análisis se incorpore literal y expresamente los programas relacionados a la "seguridad y salud en el trabajo", propiamente dichos.

Con las modificaciones propuestas en el Proyecto de Ley N° 1976/2017-CR (específicamente la propuesta en el artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1278), se pretende ampliar el ámbito de actividad del trabajador reciclador significativamente, lo que fomentaría el ingreso de más personas en esta actividad. No obstante, para promover la ampliación del ámbito de actividad del trabajador reciclador, previamente, se debe determinar si, efectivamente, esta norma ha contribuido a su formalización y asegurar que sus condiciones de trabajo correspondan a las de un empleo decente; lo que no se evidencia en la exposición de motivos del Proyecto de Ley bajo análisis.

Asimismo, se debe tener en cuenta que, las disposiciones contenidas en la Ley N° 29783 y su reglamento, sobre materia de seguridad y salud en el trabajo, son de cumplimiento obligatorio por parte de todas las entidades públicas y privadas que realizan gestión de los residuos sólidos. Por ello, es importante que el Proyecto de Ley materia de análisis tenga en consideración dicha normativa, a fin de cumplir con las normas de prevención de riesgos laborales.

Finalmente, y sin perjuicio de lo señalado anteriormente, es menester que el Proyecto de Ley N° 1976/2017-CR deberá adecuarse, conjuntamente con su Exposición de Motivos, a fin de adaptar en su texto las consideraciones planteadas respecto de la fórmula normativa, en el marco de lo previsto en el artículo 2 del Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, referido al análisis de la constitucionalidad o legalidad de la iniciativa planteada, así como sobre su coherencia con el resto de normas vigentes en el ordenamiento jurídico nacional (como el establecido en la Ley N° 27056) e internacional. Así, entre otros aspectos, se debe precisar si se trata o no de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento o si se trata de una propuesta que modifica o deroga normas vigentes. Ello es importante, sobre todo en el plano constitucional, puesto que el citado Proyecto de Ley no debe contravenir lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, que señala lo siguiente: "Los representantes ante el congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en los que se refiere a su presupuesto".



"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Asimismo, es importante tener en cuenta que el Proyecto de Ley N° 1976/2017-CR establece una serie de beneficios que repercutirían en el Estado, por lo que resulta necesario que incluya una evaluación del Impacto económico que sus disposiciones podrían generar en el mismo (MTPE, Ministerio del Ambiente, Ministerio de Salud, entre otras instituciones involucradas), en el Análisis Costo Beneficio (ACB) de la Exposición de Motivos del proyecto que se analiza. Es decir, se debe conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permita cuantificar los costos y beneficios o, en su defecto, posibilite apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables, de conformidad a lo establecido en el numeral 1.1.3 del artículo 1 y numeral 3.1 del artículo 3 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS. En la Exposición de Motivos del citado Proyecto de Ley no se ha desarrollado dicho análisis de manera estricta (análisis costo-beneficio en términos cuantitativos y cualitativos), lo cual es obligatorio.

IV. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto y teniendo en consideración anteriores opiniones sobre el particular, esta Oficina General no está de acuerdo con la propuesta normativa contenida en el Proyecto de Ley N° 1976/2017-CR, en relación a las diferentes observaciones advertidas sobre el mismo y que están debidamente señaladas en el presente informe.

V. RECOMENDACIÓN

Se recomienda que el presente Informe sea trasladado al Despacho del Congresista de la República, señor Benicio Ríos Ocsa, así como –una copia del informe– a la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros, para los fines respectivos.

Es todo lo que informo a usted para los fines que considere pertinentes.


Atentamente,


Javier Paitán Martínez
Oficina General de Asesoría Jurídica

Lima, 29 NOV. 2017

Con la conformidad del funcionario que suscribe, remítase el presente informe y sus antecedentes a la Secretaría General del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

Atentamente,


CÉSAR E. ABANTO REVILLA
Jefe
Oficina General de Asesoría Jurídica





Lima, 13 de octubre de 2017

Oficio P.O. N° 61-2017-2018/CPAAAAE-CR

Señor
ALFONSO FERNANDO GRADOS CARRARO
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo
Av. Salaverry 655
Jesús María.-

Me dirijo a usted para expresarle mi cordial saludo, y a la vez, solicitarle nos remita su opinión técnico-legal sobre el proyecto de ley 1976/2017-CR que propone Ley que promueve la Industrialización de Residuos Sólidos.


Atendiendo a la especialidad y competencias de la entidad que usted preside sobre la propuesta planteada en el referido proyecto de ley, es que nos sería de mucho interés y utilidad conocer su opinión del Sector, 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
PRESIDENTE
Comisión de Pueblos Andinos,
Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología

http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0197620170609_PDF

CPAAAAE/mmr

