



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, 15 JUN. 2018

OFICIO N° 1860 -2018-PCM/SG

Señor Congresista
GILMER TRUJILLO ZEGARRA
Presidente
Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización
de la Gestión del Estado
Presente.-



Asunto : Pedido de opinión sobre P.L. N° 1976/2017-CR

Referencia : Oficio P.O. N° 541-2017-2018/CDRGLMGE-CR

De mi mayor 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° 1976/2017-CR que propone la "Ley que promueve la industrialización de residuos sólidos".

Al respecto, alcanzo para su conocimiento y fines, el Informe N° 375-2018-PCM/OGAJ, remitido por la Directora de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros, el Informe N° 00170-2017-PCM/SD-SFD remitido por la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, el Informe N° 499-2017-MINAM/SG/OGAJ remitido por el Ministerio del Ambiente, el Informe N° 1465-2017-MTPE/4/8 emitido por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y el Informe N° 103-2018-EF/62.01 remitido por el Ministerio de Economía y Finanzas, sobre ese particular.

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

Atentamente,

Ramón Huapaya Raygada
Secretario General
Presidencia del Consejo de Ministros





Cl
26

"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° 541 -2017-2018/ CDRGLMGE-CR

Señora
MERCEDES ARAOZ FERNÁNDEZ
Presidenta del Consejo de Ministros
Jr. Carabaya cdra. 1 s/n Palacio de Gobierno
Lima

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted, para saludarla 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.





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

INFORME N° 375 -2018-PCM/OGAJ

A : Sr. RAMON ALBERTO HUAPAYA RAYGADA
Secretario General

ASUNTO : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1976/2017-CR "Ley que promueve la industrialización de Residuos Sólidos."

REF. : a) Oficio P.O N° 541-2017-2018/CDRGLMGE-CR
Registro N° 2017-31646

b) Memorándum N° 1025-2017-PCM/SD
Registro N° 01025-2017-PCM/SD

c) Oficio N° 5197-2017-MTPE/4
Registro N° 2017-37914

d) Oficio N° 1162-2017-MINAM/SG
Registro N° 2017-35103

FECHA : Lima, 31 MAYO 2018



Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención a los documentos de la referencia, relacionados con el pedido de opinión formulado por el Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, sobre el Proyecto de Ley N° 1976/2017-CR "Ley que promueve la industrialización de Residuos Sólidos."

Al respecto, informo lo siguiente:

I. Base Legal:

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

II. Antecedentes:

- 2.1 El Proyecto de Ley N° 1976/2017-CR, Ley que promueve la industrialización de Residuos Sólidos, corresponde a la iniciativa legislativa presentada por el Congresista de la República señor Benicio Ríos Ocsa, integrante del Grupo Parlamentario Fuerza Popular.
- 2.2 La iniciativa legislativa se sustenta en el artículo 107¹ de la Constitución Política del Perú, el cual faculta a los congresistas de la República a ejercer su derecho a la iniciativa en la formación de leyes.

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”

- 2.3 Mediante Oficio N° 541-2017-2018/CDRGLMGE-CR, el Presidente de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, solicita a la Presidencia del Consejo de Ministros, opinión sobre el precitado Proyecto de Ley N° 1976/2017-CR.

III. Análisis:

- 3.1 De conformidad con lo dispuesto en el inciso g) del artículo 23 del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, corresponde a la Oficina General de Asesoría Jurídica, entre otros: “Emitir opinión jurídico – legal respecto de los proyectos de Ley y autógrafas que someta a su consideración la Alta Dirección.”

- 3.2 Al amparo de dicho marco legal, se precisa lo siguiente:

- 3.2.1 El Proyecto de Ley N° 1976/2017-CR, contiene seis (6) artículos, según se detalla a continuación:

Artículo 1.- 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 energético, promoviendo la integración del proceso de gestión de residuos sólidos.

Artículo 2.- De la promoción de la valorización de residuos sólidos. Declara de necesidad pública e interés nacional la promoción del proceso de valorización de residuos sólidos.

Artículo 3.- De los beneficios económicos y tributarios. Dispone que el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Economía y Finanzas y las Municipalidades, en los asuntos de su competencia, implementa beneficios de carácter económico y tributario a efectos de estimular dicha actividad.

Artículo 4.- De las labores de recolección y segregación de residuos sólidos. Establece que el Estado a través de las municipalidades promueve las acciones de recolección selectiva y la segregación de residuos sólidos a través de programas de recolección y acopio que integre a personas naturales y jurídicas.

Artículo 5.- De la modificación de la Ley N° 29419, Ley que regula la actividad de los Recicladores. Dispone la modificatoria de los artículos 4 y 8 de la precitada Ley, en los siguientes términos:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 4.- Actores institucionales Son actores institucionales vinculados a las actividades de recolección selectiva, segregación y comercialización de residuos sólidos no peligrosos los siguientes:</p> <p>a) El Ministerio del Ambiente, como ente rector de la política nacional ambiental y del sistema nacional de gestión ambiental.</p> <p>b) El Ministerio de Salud, como ente rector de la</p>	<p>Artículo 4.- Actores institucionales Son actores institucionales vinculados a las actividades de recolección selectiva, segregación y comercialización de residuos sólidos no peligrosos los siguientes:</p> <p>a) El Ministerio del Ambiente, como ente rector de la política nacional ambiental y del sistema nacional de gestión ambiental.</p> <p>b) El Ministerio de Salud, como ente rector de la</p>





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

<p>política sanitaria para la gestión y manejo de residuos sólidos.</p> <p>c) Los gobiernos locales, provinciales y distritales, como encargados de establecer las políticas y medidas destinadas a la gestión ecológicamente eficiente de los residuos sólidos en su respectiva jurisdicción.</p> <p>d) Las asociaciones de recicladores, como agremiaciones representativas de quienes se dedican a esta actividad.</p> <p>e) Las EPS-RS y EC-RS, como unidades económicas privadas dedicadas a la prestación de servicios y comercialización de residuos sólidos.</p>	<p>política sanitaria para la gestión y manejo de residuos sólidos.</p> <p>c) El Ministerio de Trabajo, encargado de establecer las medidas de fiscalización y supervisión en seguridad y salud en el trabajo.</p> <p>d) Los gobiernos locales, provinciales y distritales, como encargados de establecer las políticas y medidas destinadas a la gestión ecológicamente eficiente de los residuos sólidos en su respectiva jurisdicción.</p> <p>d) Las asociaciones de recicladores, como agremiaciones representativas de quienes se dedican a esta actividad.</p> <p>e) Las EPS-RS y EC-RS, como unidades económicas privadas dedicadas a la prestación de servicios y comercialización de residuos sólidos.</p>
TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 8.- Reciclaje en rellenos sanitarios Los gobiernos locales promueven la implementación de plantas de tratamiento dentro de los rellenos sanitarios en donde los recicladores organizados puedan segregar los residuos reutilizables para su comercialización.</p>	<p>Artículo 8.- De la participación de recicladores en el proceso de valorización de residuos sólidos. <i>Las Municipalidades y las empresas encargadas de gestión de los residuos sólidos en los establecimientos o espacios de acopio, plantas de valorización, zonas de transferencia o plantas de tratamiento, debidamente autorizadas por la Autoridad, promueven la participación organizada de los recicladores y/o asociaciones de recicladores debidamente formalizadas o con las Empresas Comercializadoras de Residuos Sólidos (EC-RS), para que efectúen la segregación de desechos comerciables a fin de posibilitar su valorización para su disposición en la reutilización, reciclaje, industrialización o manufactura."</i></p>

Artículo 6.- De la modificación del Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos. Dispone la modificación de los artículos 6, 24, 39, 44 y 64 de la precitada norma:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 6.- Lineamientos de la Gestión Integral de Residuos Sólidos La gestión integral de los residuos sólidos deberá estar orientada a:</p> <p>a) Estimular la reducción del uso intensivo de materiales durante la producción de los bienes y servicios.</p> <p>b) Desarrollar acciones de educación y sensibilización dirigida hacia la población en general y capacitación técnica para una gestión y manejo de los residuos sólidos eficiente, eficaz y sostenible, enfocada en la minimización y la valorización.</p> <p>c) Promover la investigación e innovación tecnológica puesta al servicio de una producción cada vez más ecoeficiente, la minimización en la producción de residuos y la valorización de los mismos.</p> <p>d) Adoptar medidas de minimización de residuos sólidos en todo el ciclo de vida de los bienes y servicios, a través de la máxima reducción de sus volúmenes de generación y características de peligrosidad.</p> <p>e) Fomentar la valorización de los residuos sólidos y la adopción complementaria de prácticas de tratamiento y adecuada disposición final.</p>	<p>Artículo 6.- Lineamientos de la Gestión Integral de Residuos Sólidos La gestión integral de los residuos sólidos deberá estar orientada a:</p> <p>a) Estimular la reducción del uso intensivo de materiales durante la producción de los bienes y servicios.</p> <p>b) Desarrollar acciones de educación y sensibilización dirigida hacia la población en general y capacitación técnica para una gestión y manejo de los residuos sólidos eficiente, eficaz y sostenible, enfocada en la minimización y la valorización.</p> <p>c) Promover la investigación e innovación tecnológica puesta al servicio de una producción cada vez más ecoeficiente, la minimización en la producción de residuos y la valorización de los mismos.</p> <p>d) Adoptar medidas de minimización de residuos sólidos en todo el ciclo de vida de los bienes y servicios, a través de la máxima reducción de sus volúmenes de generación y características de peligrosidad.</p> <p>e) Fomentar la valorización de los residuos sólidos y la adopción complementaria de prácticas de tratamiento y adecuada disposición final.</p>





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

f) Procurar que la gestión de residuos sólidos contribuya a la lucha contra el cambio climático mediante la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

g) Desarrollar y usar tecnologías, métodos, prácticas y procesos de producción y comercialización que favorezcan la minimización o valorización de los residuos sólidos y su manejo adecuado.

h) Establecer un sistema de responsabilidad compartida de manejo integral de los residuos sólidos, desde la generación hasta su disposición final, a fin de evitar situaciones de riesgo e impactos negativos a la salud humana y el ambiente, sin perjuicio de las medidas técnicamente necesarias para el manejo adecuado de los residuos sólidos peligrosos. Este sistema puede comprender, entre otros, la responsabilidad extendida de las empresas que producen, importan y comercializan, bienes de consumo masivo y que consecuentemente, contribuyen a la generación de residuos en una cantidad importante o con características peligrosas.

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

j) Establecer acciones orientadas a recuperar las áreas degradadas por la descarga inapropiada e incontrolada de los residuos sólidos o transformarlas gradualmente en sitios en los cuales funcionen rellenos sanitarios de acuerdo a Ley.

k) Promover la iniciativa y participación activa de la población, la sociedad civil organizada y el sector privado en la gestión y el manejo de los residuos sólidos.

l) Fomentar la formalización de las personas, operadores y demás entidades que intervienen en el manejo de los residuos sólidos sin las autorizaciones correspondientes, teniendo en cuenta las medidas para prevenir los daños derivados de su labor, la generación de condiciones de salud y seguridad laboral, así como la valoración social y económica de su trabajo.

m) Armonizar las políticas de ordenamiento territorial y las de gestión de residuos sólidos, con el objeto de favorecer su manejo adecuado, así como la identificación de áreas apropiadas para la localización de infraestructuras de residuos sólidos, tomando en cuenta las necesidades actuales y las futuras, a fin de evitar la insuficiencia de los servicios.

n) Fomentar la generación, sistematización y difusión de información para la toma de decisiones y el mejoramiento de la gestión y el manejo de los residuos sólidos.

o) Definir planes, programas, estrategias y acciones transectoriales para la gestión de residuos sólidos, conjugando las variables económicas, sociales, culturales, técnicas, sanitarias y ambientales.

p) Asegurar que las tasas que se cobren por la prestación de servicios de residuos sólidos se fijen, en función de su costo real, calidad y eficacia, asegurando la mayor eficiencia en la recaudación de estos derechos, a través de cualquier mecanismo legalmente permitido, que sea utilizado de manera directa o a través de terceros.

q) Establecer acciones destinadas a evitar la contaminación ambiental, eliminando malas prácticas de manejo de residuos sólidos que pudieran afectar la calidad del aire, agua, suelos y ecosistemas.

r) Promover la inversión pública y participación privada en infraestructuras, instalaciones y servicios de manejo integral de residuos.

s) Promover la experimentación e investigación

f) Procurar que la gestión de residuos sólidos contribuya a la lucha contra el cambio climático mediante la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

g) Desarrollar y usar tecnologías, métodos, prácticas y procesos de producción y comercialización que favorezcan la minimización o valorización de los residuos sólidos y su manejo adecuado.

h) Establecer un sistema de responsabilidad compartida de manejo integral de los residuos sólidos, desde la generación hasta su disposición final, a fin de evitar situaciones de riesgo e impactos negativos a la salud humana y el ambiente, sin perjuicio de las medidas técnicamente necesarias para el manejo adecuado de los residuos sólidos peligrosos. Este sistema puede comprender, entre otros, la responsabilidad extendida de las empresas que producen, importan y comercializan, bienes de consumo masivo y que consecuentemente, contribuyen a la generación de residuos en una cantidad importante o con características peligrosas.

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

j) Establecer acciones orientadas a recuperar las áreas degradadas por la descarga inapropiada e incontrolada de los residuos sólidos o transformarlas gradualmente en sitios en los cuales funcionen rellenos sanitarios de acuerdo a Ley.

k) Promover la iniciativa y participación activa de la población, la sociedad civil organizada y el sector privado en la gestión y el manejo de los residuos sólidos.

l) Fomentar la formalización de las personas, operadores y demás entidades que intervienen en el manejo de los residuos sólidos sin las autorizaciones correspondientes, teniendo en cuenta las medidas para prevenir los daños derivados de su labor, la generación de condiciones de salud y seguridad laboral, así como la valoración social y económica de su trabajo.

m) Armonizar las políticas de ordenamiento territorial y las de gestión de residuos sólidos, con el objeto de favorecer su manejo adecuado, así como la identificación de áreas apropiadas para la localización de infraestructuras de residuos sólidos, tomando en cuenta las necesidades actuales y las futuras, a fin de evitar la insuficiencia de los servicios.

n) Fomentar la generación, sistematización y difusión de información para la toma de decisiones y el mejoramiento de la gestión y el manejo de los residuos sólidos.

o) Definir planes, programas, estrategias y acciones transectoriales para la gestión de residuos sólidos, conjugando las variables económicas, sociales, culturales, técnicas, sanitarias y ambientales.

p) Asegurar que las tasas que se cobren por la prestación de servicios de residuos sólidos se fijen, en función de su costo real, calidad y eficacia, asegurando la mayor eficiencia en la recaudación de estos derechos, a través de cualquier mecanismo legalmente permitido, que sea utilizado de manera directa o a través de terceros.

q) Establecer acciones destinadas a evitar la contaminación ambiental, eliminando malas prácticas de manejo de residuos sólidos que pudieran afectar la calidad del aire, agua, suelos y ecosistemas.

r) Promover la inversión pública y participación privada en infraestructuras, instalaciones y servicios de manejo integral de residuos.

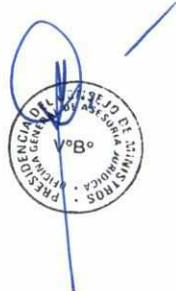
s) Promover la experimentación e investigación

[Handwritten signature and official stamp of the Office of General Legal Advice]



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

<p>científica con residuos, con la finalidad de facilitar y maximizar su valorización y/o reducir su peligrosidad.</p> <p>t) Impulsar permanente y prioritariamente la normalización en materia de residuos sólidos, con la finalidad de mejorar el manejo, la valorización y en general, todos los procesos de la gestión y del manejo de residuos.</p>	<p>científica con residuos, con la finalidad de facilitar y maximizar su valorización y/o reducir su peligrosidad.</p> <p>t) Impulsar permanente y prioritariamente la normalización en materia de residuos sólidos, con la finalidad de mejorar el manejo, la valorización y en general, todos los procesos de la gestión y del manejo de residuos.</p> <p><i>u) Promover la participación organizada de los recicladores y/o asociaciones de recicladores debidamente formalizadas o de Empresas Comercializadoras de Residuos Sólidos (EC-RS), en las labores de reciclaje y el recojo selectivo de los residuos, implementando programas de reciclaje, capacitación técnica y seguridad en el trabajo.</i></p> <p><i>v) Fomentar la participación de agentes a través de la promoción de mercados de subproductos elaborados en base a materiales reciclados, reciclables y biodegradables, etc. A fin de generar fuentes de ocupación y a la vez incrementar valor agregado a la producción nacional.</i></p>
TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 24.- Municipalidades Distritales</p> <p>24.1 Las Municipalidades Distritales en materia de manejo de residuos sólidos son competentes para:</p> <p>(...)</p> <p>24.2 Las municipalidades distritales y las provinciales en lo que concierne a los distritos del cercado, son responsables por:</p> <p>a) Asegurar que se presten los servicios de limpieza pública, recolección, transporte, transferencia, tratamiento o disposición final de residuos, de acuerdo con las disposiciones reglamentarias aprobadas por el MINAM y los criterios que la municipalidad provincial establezca, bajo responsabilidad.</p> <p>b) La prestación de los servicios de recolección y transporte de los residuos sólidos municipales y de la limpieza de vías, espacios y monumentos públicos en su jurisdicción. Los residuos sólidos en su totalidad deberán ser conducidos directamente a infraestructuras de residuos autorizadas por la municipalidad provincial, estando obligados los municipios distritales al pago de los derechos correspondientes.</p> <p>c) Suscribir contratos de prestación de servicios con empresas registradas en el Ministerio del Ambiente.</p> <p>d) Promover e implementar progresivamente programas de segregación en la fuente y la recolección selectiva de los residuos sólidos en todo el ámbito de su jurisdicción, facilitando la valorización de los residuos y asegurando una disposición final técnicamente adecuada.</p> <p>e) Ejecutar programas para la progresiva formalización de las personas, operadores y demás entidades que intervienen en el manejo de los residuos sólidos sin las autorizaciones correspondientes.</p> <p>f) 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 distrito del cercado.</p> <p>g) Supervisar y fiscalizar a los generadores del ámbito de su competencia por incumplimiento del presente Decreto Legislativo y su Reglamento.</p>	<p>Artículo 24.- Municipalidades Distritales</p> <p>24.1 Las Municipalidades Distritales en materia de manejo de residuos sólidos son competentes para:</p> <p>(...)</p> <p>24.2 Las municipalidades distritales y las provinciales en lo que concierne a los distritos del cercado, son responsables por:</p> <p>a) Asegurar que se presten los servicios de limpieza pública, recolección, transporte, transferencia, tratamiento o disposición final de residuos, de acuerdo con las disposiciones reglamentarias aprobadas por el MINAM y los criterios que la municipalidad provincial establezca, bajo responsabilidad.</p> <p>b) La prestación de los servicios de recolección y transporte de los residuos sólidos municipales y de la limpieza de vías, espacios y monumentos públicos en su jurisdicción. Los residuos sólidos en su totalidad deberán ser conducidos directamente a infraestructuras de residuos autorizadas por la municipalidad provincial, estando obligados los municipios distritales al pago de los derechos correspondientes.</p> <p>c) Suscribir contratos de prestación de servicios con empresas registradas en el Ministerio del Ambiente.</p> <p>d) Promover e implementar progresivamente programas de segregación en la fuente y la recolección selectiva de los residuos sólidos en todo el ámbito de su jurisdicción, facilitando la valorización de los residuos y asegurando una disposición final técnicamente adecuada.</p> <p>e) Ejecutar programas para la progresiva formalización de las personas, operadores y demás entidades que intervienen en el manejo de los residuos sólidos sin las autorizaciones correspondientes.</p> <p>f) 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 distrito del cercado.</p> <p>g) Supervisar y fiscalizar a los generadores del ámbito de su competencia por incumplimiento del presente Decreto Legislativo y su Reglamento.</p> <p><i>h) Promover la incorporación de asociaciones de asociaciones de recicladores formales en las acciones de segregación y recolección selectiva de residuos sólidos, mediante la implementación de incentivos y acceso a</i></p>





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

	<i>programas sociales, entrenamiento y capacitación técnico.</i>
TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 39.- Transferencia Es el proceso que consiste en transferir los residuos sólidos de un vehículo de menor capacidad a otro de mayor capacidad, para luego continuar con el proceso de transporte. La transferencia se realiza en infraestructura autorizada para tal fin. (...)"</p>	<p>Artículo 39.- Transferencia Es el proceso que consiste en transferir los residuos sólidos de un vehículo de menor capacidad a otro de mayor capacidad, para luego continuar con el proceso de transporte. La transferencia se realiza en infraestructura autorizada para tal fin. Queda prohibido realizar las labores de transferencia en vías públicas, playas y ribera de los ríos. (...)"</p>
TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 44.- Prohibición de disposición final de residuos en lugares no autorizados Está prohibido el abandono, vertido o disposición de residuos en lugares no autorizados por la autoridad competente o aquellos establecidos por Ley. Los lugares de disposición final inapropiada de residuos sólidos identificados como botaderos, deben ser clausurados por la municipalidad provincial en coordinación con la municipalidad distrital respectiva.</p>	<p>Artículo 44.- Prohibición de disposición final de residuos en lugares no autorizados Está prohibido el abandono, vertido o disposición de residuos en lugares no autorizados por la autoridad competente o aquellos establecidos por Ley. Los lugares de disposición final inapropiada de residuos sólidos identificados como botaderos, deben ser clausurados por la municipalidad provincial en coordinación con la municipalidad distrital respectiva. <i>Es competencia exclusiva de la autoridad municipal, realizar los trabajos de diagnóstico e identificación de botaderos clandestinos de residuos sólidos y la correspondiente erradicación. La omisión de estas acciones es responsabilidad de funcionario público municipal, quien será pasible de sanción administrativa, sin perjuicio de las acciones penales.</i></p>
TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 64.- Recicladores Los recicladores o asociaciones de recicladores debidamente formalizados se integran a los sistemas de gestión y manejo de los residuos sólidos no peligrosos municipales, que conducen las autoridades municipales. El cumplimiento de sus obligaciones es supervisado y fiscalizado por la autoridad municipal que corresponda.</p>	<p>Artículo 64.- Recicladores <i>El Estado protege al trabajador dedicado al reciclaje de residuos sólidos y promueve su actividad.</i> Los recicladores o asociaciones de recicladores debidamente formalizados se integran a los sistemas de gestión y manejo de los residuos sólidos no peligrosos municipales, a través de la recolección selectiva, la segregación y la comercialización en peque escala en el proceso de manejo de la gestión de residuos. La conducción de estas acciones es competencia de la Municipalidad. (...)"</p>



3.2.2 Según se desprende de la Exposición de Motivos, a través del Proyecto de Ley N° 1976/2017-CR, se propone mejorar la gestión de residuos sólidos, lograr la formalización de aquellas personas que se dedican a las labores de reciclaje y producción de artículos en base a los residuos sólidos con la finalidad de incorporarlos a la cadena productiva, para cuyo efecto, se propone que el Ministerio de Economía y Finanzas y las municipalidades implementen beneficios tributarios y/o económicos, se promuevan programas de asistencia con los servicios de salud, dado que dicha población se encuentra expuesta a sufrir daños a su salud debido a las tareas que realiza, y se les permita acceder a programas de capacitación técnica y de seguridad en el trabajo, entre otros.

De otro lado, se indica en la Exposición de Motivos que la medida promoverá la recolección selectiva y la segregación dentro del proceso de gestión de residuos sólidos que desarrollan las municipalidades, implementando programas de



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

recolección y acopio con la participación de asociaciones de recicladores, microempresas y pequeñas empresas, y en ese sentido, se plantean modificaciones a la Ley N° 29419, Ley que regula la actividad de recicladores y al Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos.

3.2.3 De lo expuesto, se evidencia que la propuesta legislativa tiene implicancia en las funciones que desarrollan los gobiernos locales en materia de gestión de residuos sólidos y en ese contexto, corresponde a la Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, emitir opinión sobre los alcances del Proyecto de Ley, ello en el marco de lo dispuesto por el artículo 52² del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por el Decreto Supremo N° 022-2017-PCM.

3.2.4 Al amparo de la norma acotada, la Secretaría de Descentralización³ a través del Informe N° 00170-2017-PCM/SD-SFD adjunto al Memorándum N° 1025-2017-PCM/SD, señala que los aspectos contenidos en los literales u) y v) del artículo 6 del Proyecto de Ley, ya se encuentran contenidos en el literal u) del artículo 6 de la Ley N° 29419, cuando señala que los gobiernos regionales y locales promueven la formación de asociaciones y recicladores y de pequeñas y microempresas, especializadas en la recolección para el reciclaje y la comercialización de residuos sólidos; asimismo, refiere que la propuesta del literal v) es similar al texto vigente del artículo 53 del Decreto Legislativo N° 1278, cuando se indica que los planes de residuos que diseñen e implementen las municipalidades, deben considerar el proceso de caracterización de sus residuos, contener objetivos concretos de segregación y valorización y tener un enfoque de sostenibilidad; entre otros fundamentos que se detallan en el mencionado informe, concluyendo en observar la iniciativa legislativa.

3.2.5 Adicionalmente a lo expuesto, cabe indicar que la iniciativa legal propone la implementación de incentivos para fomentar la participación de agentes privados y públicos en el proceso de la gestión de residuos sólidos, medida que colisionaría con el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, que dice:

"Artículo 79.- Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.

El Congreso no puede aprobar tributos con fines predeterminados, salvo por solicitud del Poder Ejecutivo.

En cualquier otro caso, las leyes de índole tributaria referidas a beneficios o exoneraciones requieren previo informe del Ministerio de Economía y Finanzas.

² Artículo 52.- Secretaría de Descentralización

La Secretaría de Descentralización es el órgano de línea, con autoridad técnico normativa a nivel nacional, responsable del desarrollo territorial y la descentralización del estado y de velar por el despliegue coordinado de la política nacional, sectorial y multisectorial en el territorio, a través de los diferentes niveles de gobierno, procurando el desarrollo armónico y sostenible del Estado.

La Secretaría de Descentralización orienta la coordinación intergubernamental de los tres niveles de gobierno en cada territorio. Su enfoque es multisectorial y en coordinación con los sectores competentes busca promover el desarrollo a partir de las actividades diversas y de mayor potencial, priorizadas y consensuadas con los actores públicos y privados en los departamentos, provincias o cuencas, aprovechando las sinergias entre distintas actividades y actores, maximizando el valor de los territorios y acelerando la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

³ Pedido de opinión requerido a través de correo electrónico sobre la base de información del Sistema para atención de Proyecto de Ley de la Presidencia del Consejo de Ministros.



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

Sólo por ley expresa, aprobada por dos tercios de los congresistas, puede establecerse selectiva y temporalmente un tratamiento tributario especial para una determinada zona del país." (Énfasis agregado).

- 3.2.6 En concordancia con la norma invocada, la restricción de los Congresistas de la República para la creación de gasto público también se encuentra regulada en el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, que les prohíbe la presentación de proposiciones de ley que involucren creación o aumento de gasto público; y asimismo, ha sido desarrollado por el Tribunal Constitucional en sus diversos pronunciamientos, como el contenido en la sentencia recaída en el Expediente N° 0004-29916-AI/TC, que sobre ese particular, dice:

"(...)

La Ley de Presupuesto, en cuanto acto legislativo mediante el cual se prevé la planificación de la actividad económica y financiera del Estado, detallándose los gastos del Poder Ejecutivo podrá realizar en el año presupuestal, y los ingresos necesarios para cubrirlos, de conformidad con los artículos 77 y 78 de la Constitución, la aprueba el Congreso tras la remisión del proyecto a este por el Presidente de la República, encontrándose vedada la facultad de iniciativa de los representantes ante el Congreso para crear o aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto, según dispone el artículo 79 de la Carta Magna..."
(Énfasis agregado).

- 3.2.7 En base a lo indicado, el Proyecto de Ley N° 1976/2017-CR "Ley que promueve la industrialización de Residuos Sólidos", es observado.
- 3.2.8 De otro lado, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el Ministerio del Ambiente, y el Ministerio de Economía y Finanzas, en el marco de sus competencias, también han emitido opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1976/2017-CR, conforme se detalla a continuación:

Opinión del Ministerio del Ambiente⁴: Con el Oficio N° 1162-2017-MINAM/SG la Secretaría General remite copia del Informe N° 499-2017-MINAM/SG/OGAJ de la Oficina General de Asesoría Jurídica, que contiene la opinión sectorial sobre el Proyecto de Ley N° 1976/2017-CR, en el cual se concluye que la iniciativa legislativa no es viable en la medida que contiene aspectos ya regulados por la Ley N° 29419 y el Decreto Legislativo N° 1278, sin evidenciarse en la Exposición de Motivos el análisis del marco normativo que regula la materia ni la justificación de la necesidad de introducir nuevas disposiciones o modificar las existentes.

Opinión del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo⁵: Mediante el Oficio N° 5197-2017-MTPE/4⁶ la Secretaría General del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo remite el Informe N° 1465-2017-MTPE/4/8 en el cual se concluye observando el Proyecto de Ley N° 1976/2017-CR, entre otras razones, debido a la necesidad de la evaluación del impacto económico que las disposiciones contenidas en el proyecto podría generar en las entidades involucradas.

⁴ Pedido de opinión requerido a través de correo electrónico de fecha 22 de noviembre de 2017, sobre la base de información del Sistema para atención de Proyecto de Ley de la Presidencia del Consejo de Ministros.

⁵ Pedido de opinión requerido a través de correo electrónico de fecha 22 de noviembre de 2017, sobre la base de información del Sistema para atención de Proyecto de Ley de la Presidencia del Consejo de Ministros.

⁶ A través del citado Oficio el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo da respuesta al pedido de opinión solicitado por el Congreso de la República con el Oficio N° 0199-2017-2018/BRO/CR-PERU.



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

Opinión del Ministerio de Economía y Finanzas: Con el Oficio N° 692-2018-EF/10.01⁷ se remite el Informe N° 103-2018-EF/62.01 elaborado por la Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad, que consolida las opiniones de la Dirección General de Política de Ingresos Públicos (DGPIP), de la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) y de la Oficina General de Asesoría Jurídica (OGAJ), sobre el Proyecto de Ley N° 1976/2017-CR, concluyendo que el Proyecto de Ley es observado por contravenir el principio constitucional de reserva de la Ley al plantear el otorgamiento de facultades al Ministerio de Economía y Finanzas a fin que implemente beneficios tributarios; y además, porque el otorgamiento de beneficios genera un forado en la recaudación de ingresos fiscales necesario para el financiamiento del gasto público; entre otros fundamentos que se detallan en el mencionado informe.

IV. Conclusión y sugerencias:

- 4.1 Por las consideraciones expuestas, se observa el Proyecto de Ley N° 1976/2017-CR "Ley que promueve la industrialización de Residuos Sólidos."
- 4.2 Se recomienda remitir a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado del Congreso de la República, el presente informe, el Memorándum N° 1025-2017-PCM/SD e Informe N° 00170-2017-PCM/SD-SFD de la Secretaría de Descentralización, el Oficio N° 5197-2017-MTPE/4 e Informe N° 1465-2017-MTPE/4/8 del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el Oficio N° 1162-2017-MINAM/SG e Informe N° 499-2017-MINAM/SG/OGAJ, del Ministerio del Ambiente; y, el Oficio N° 692-2018-EF/10.01 e Informe N° 103-2018-EF/62.01, del Ministerio de Economía y Finanzas.

Atentamente,


MONICA HUERTAS FERNANDEZ
Abogada

El presente informe cuenta con la conformidad de la suscrita.


M. MILAGRO DELGADO ARROYO
Directora
Oficina General de Asesoría Jurídica



⁷ Con el citado Oficio el Ministerio de Economía y Finanzas remite al Congreso de la República, el Informe N° 103-2018-EF/62.01, dando respuesta al pedido de opinión requerido con el Oficio P.O N° 59-2017-2018/CPAAAAE-CR.



PERU

Ministerio de Economía y Finanzas

Despacho Ministerial

CARGO

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

DAVID ALFREDO TUESTA CÁRDENAS
MINISTRO

Lima, 25 MAYO 2018

OFICIO N° 692 -2018-EF/10.01

63971

Señor
MARCO ANTONIO ARANA ZEGARRA
Presidente de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre, Oficina N° 304 - Lima
Presente.-



Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1976/2017-CR

Referencia : Oficio P.O N° 59-2017-2018/CPAAAAE-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención al documento de la referencia, a través del cual su Despacho solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1976/2017-CR, Ley que promueve la industrialización de residuos sólidos.

Al respecto, se remite copia del Informe N° 103-2018-EF/62.01 elaborado por la Dirección General de Asuntos Economía Internacional, Competencia y Productividad de este Ministerio, para su conocimiento y fines pertinentes.

Hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,





MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

MEF
DGAEICP 79

139885-1A

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

INFORME N° 103-2018-EF/62.01

Para : Señor
CÉSAR LIENDO VIDAL
Viceministro de Economía

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

Referencia : a) Oficio P.O. N° 59-2017-2018/CPAAAAE-CR
*b) Informe N° 271-2017-EF/50.04
*c) Informe N° 349-2017-EF/61.01
*d) Memorando N° 034-2018-EF/62.01
*e) Memorando N° 028-2018-EF/50.04
*f) Informe N° 0440-2018-EF/42.01

Fecha : 06 ABR. 2018

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al documento de la referencia a) mediante el cual la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República solicita a este Ministerio opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1976/2017-CR, Ley que promueve la industrialización de residuos sólidos (en adelante, Proyecto de Ley).

Al respecto, esta Dirección General, en el marco de sus competencias, no tiene comentarios al Proyecto de Ley. Sin perjuicio de ello, en el presente informe se consolidan las observaciones remitidas por la Dirección General de Política de Ingresos Públicos (en adelante, DGPIP), de la Dirección General de Presupuesto Público (en adelante, DGPP) y de la Oficina General de Asesoría Jurídica (en adelante, OGAJ).

I. ANTECEDENTES

De acuerdo con la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley:

"La presente iniciativa tiene por objeto mejorar la gestión de residuos sólidos mediante las acciones de recuperación y la valorización a través de mayor participación de agentes privadas (sic) y públicos, en los procesos de reutilización, producción, compostaje y uso energético. En esta orientación, se busca especial atención a los agentes que se dedican a las labores de reciclaje y producción de artículos en base a residuos sólidos, con la finalidad de posibilitar su incorporación en el mercado y en los procesos de gestión de residuos sólidos.

Bajo dicha directriz, planteamos la declaratoria de necesidad pública e interés nacional, la promoción del proceso de valorización de residuos sólidos, para el efecto se pretende que se otorgue facultades al Ministerio de Economía y Finanzas y a las municipalidades, fin de que puedan implementar ciertos beneficios tributarios y/o económicos.





MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

Por otro lado, se pretende promover la recolección selectiva y la segregación dentro del proceso de gestión de residuos sólidos que desarrollan las municipalidades, implementando programas de recolección y acopio con la participación de las asociaciones de recicladores, microempresas y pequeñas empresas, en esa línea, planteamos las siguientes modificatorias a las normas de la materia (Ley 29419 y Decreto Legislativo 1278)."

En dicha línea, se proponen los siguientes cambios:

Cuadro N° 1
Modificaciones propuestas a la Ley N° 29419

Ley N° 29419	Proyecto de Ley
<p>Artículo 4.- Actores institucionales</p> <p>Son actores institucionales vinculados a las actividades de recolección selectiva, segregación y comercialización de residuos sólidos no peligrosos los siguientes:</p> <p>a) El Ministerio del Ambiente, como ente rector de la política nacional ambiental y del sistema nacional de gestión ambiental.</p> <p>b) El Ministerio de Salud, como ente rector de la política sanitaria para la gestión y manejo de residuos sólidos.</p> <p>c) Los gobiernos locales, provinciales y distritales, como encargados de establecer las políticas y medidas destinadas a la gestión ecológicamente eficiente de los residuos sólidos en su respectiva jurisdicción.</p> <p>d) Las asociaciones de recicladores, como agremiaciones representativas de quienes se dedican a esta actividad.</p> <p>e) Las EPS-RS y EC-RS, como unidades económicas privadas dedicadas a la prestación de servicios y comercialización de residuos sólidos.</p>	<p>Artículo 4.- Actores institucionales</p> <p>Son actores institucionales vinculados a las actividades de recolección selectiva, segregación y comercialización de residuos sólidos no peligrosos los siguientes:</p> <p>(...)</p> <p>c) El Ministerio de Trabajo, encargado de establecer medidas de fiscalización y supervisión en seguridad y salud en el trabajo. Así como implementar programas de capacitación.</p> <p>d) Los gobiernos locales, provinciales y distritales, como encargados de establecer las políticas y medidas destinadas a la gestión ecológicamente eficiente de los residuos sólidos en su respectiva jurisdicción.</p> <p>e) Las asociaciones de recicladores, como agremiaciones representativas de quienes se dedican a esta actividad.</p> <p>f) Las EPS-RS y EC-RS, como unidades económicas privadas dedicadas a la prestación de servicios y comercialización de residuos sólidos.</p>
<p>Artículo 8.- Reciclaje en rellenos sanitarios</p> <p>Los gobiernos locales promueven la implementación de plantas de tratamiento dentro</p>	<p>Artículo 8.- De la participación de recicladores en el proceso de valorización de residuos sólidos</p>





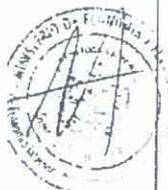
MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
 "AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

Ley N° 29419	Proyecto de Ley
<p>de los rellenos sanitarios en donde los recicladores organizados puedan segregar los residuos reutilizables para su comercialización.</p>	<p>Las Municipalidades y las empresas encargadas de gestión de los residuos sólidos en los establecimientos o espacios de acopio, plantas de valorización, zonas de transferencia o plantas de tratamiento, debidamente autorizadas por la Autoridad, promueven la participación organizada de los recicladores y/o asociaciones de recicladores debidamente formalizadas o con las Empresas Comercializadoras de Residuos Sólidos (EC-RS), para que puedan efectuar la segregación de derechos comercializables a fin de posibilitar su valorización y reciclaje para su disposición en la reutilización, industrialización o manufactura.</p>

Cuadro N° 2
Modificaciones propuestas al Decreto Legislativo N° 1278

Decreto Legislativo N° 1278	Proyecto de Ley
<p>Artículo 6.- Lineamientos de la Gestión Integral de Residuos Sólidos</p> <p>La gestión integral de los residuos sólidos deberá estar orientada a:</p> <p>(...)</p>	<p>Artículo 6.- Lineamientos de la Gestión Integral de Residuos Sólidos</p> <p>(...)</p> <p>u) Promover la participación organizada de los recicladores y/o asociaciones de recicladores debidamente formalizadas o de Empresas Comercializadoras de Residuos Sólidos (EC-RS), en las labores de reciclaje y el recojo selectivo de los residuos sólidos, implementando programas de reciclaje, capacitación técnica y seguridad en el trabajo.</p> <p>v) Fomentar la participación de agentes a través de la promoción de mercados de subproductos elaborados en base a materiales reciclados, reciclables y biodegradables, etc. a fin de generar fuentes de ocupación y a la vez incrementar el valor agregado a la producción nacional</p>
<p>Artículo 24.- Municipalidades Distritales</p>	<p>Artículo 24.- Municipalidades Distritales</p> <p>(...)</p>

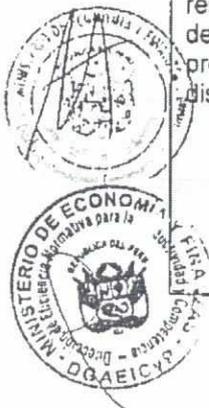




MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

Decreto Legislativo N° 1278	Proyecto de Ley
<p>24.2 Las municipalidades distritales y las provinciales en lo que concierne a los distritos del cercado, son responsables por:</p> <p>(...)</p>	<p>24.2 Las municipalidades distritales y las provinciales en lo que concierne a los distritos del cercado, son responsables por:</p> <p>(...)</p> <p>h) Promover la incorporación de asociaciones de recicladores formales en las acciones de segregación y recolección selectiva de los residuos sólidos, mediante la implementación de incentivos y acceso a programas sociales, entrenamiento y capacitación técnica.</p>
<p>Artículo 39.- Transferencia</p> <p>Es el proceso que consiste en transferir los residuos sólidos de un vehículo de menor capacidad a otro de mayor capacidad, para luego continuar con el proceso de transporte. La transferencia se realiza en infraestructura autorizada para tal fin.</p> <p>No se permitirá el almacenamiento temporal de los residuos en estas instalaciones, por más de doce horas.</p>	<p>Artículo 39.- Transferencia</p> <p>Es el proceso que consiste en transferir los residuos sólidos de un vehículo de menor capacidad a otro de mayor capacidad, para luego continuar con el proceso de transporte. La transferencia se realiza en infraestructura autorizada para tal fin. Queda prohibido realizar las labores de transferencia en vías públicas, playas y ribera de los ríos.</p> <p>No se permitirá el almacenamiento temporal de los residuos en estas instalaciones, por más de doce horas.</p>
<p>Artículo 44.- Prohibición de disposición final de residuos en lugares no autorizados</p> <p>Está prohibido el abandono, vertido o disposición de residuos en lugares no autorizados por la autoridad competente o aquellos establecidos por Ley.</p> <p>Los lugares de disposición final inapropiada de residuos sólidos identificados como botaderos, deben ser clausurados por la municipalidad provincial en coordinación con la municipalidad distrital respectiva.</p>	<p>Artículo 44.- Prohibición de disposición final de residuos en lugares no autorizados</p> <p>Está prohibido el abandono, vertido o disposición de residuos en lugares no autorizados por la autoridad competente o aquellos establecidos por Ley.</p> <p>Los lugares de disposición final inapropiada de residuos sólidos identificados como botaderos, deben ser clausurados por la municipalidad provincial en coordinación con la municipalidad distrital respectiva.</p> <p>Es competencia exclusiva de la autoridad municipal realizar los trabajos de diagnóstico e identificación de botaderos clandestinos de residuos sólidos y la correspondiente erradicación. La omisión de estas acciones es</p>





MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

Decreto Legislativo N° 1278	Proyecto de Ley
	responsabilidad del funcionario público municipal, quien será pasible de sanción administrativa, sin perjuicio de las acciones penales.
Artículo 64.- Recicladores Los recicladores o asociaciones de recicladores debidamente formalizados se integran a los sistemas de gestión y manejo de los residuos sólidos no peligrosos municipales, que conducen las autoridades municipales. El cumplimiento de sus obligaciones es supervisado y fiscalizado por la autoridad municipal que corresponda.	Artículo 64.- Recicladores El Estado protege al trabajador dedicado al reciclaje de residuos sólidos y promueve su actividad. Los recicladores o asociaciones de recicladores debidamente formalizados se integran a los sistemas de gestión y manejo de los residuos sólidos no peligrosos municipales, a través de la recolección selectiva, la segregación y la comercialización en pequeña escala en el proceso del manejo de la gestión de residuos. La conducción de estas acciones es competencia de la Municipalidad. El cumplimiento de sus obligaciones es supervisado y fiscalizado por la autoridad municipal que corresponda.

II. ANÁLISIS

1. Opinión de la DGPIP

Mediante Informe N° 349-2017-EF/61.01 de fecha 24 de noviembre de 2017 la DGPIP remite a esta Dirección General su opinión respecto al Proyecto de Ley. En este se señala lo siguiente:

Del Proyecto de Ley

De acuerdo con el artículo 1 del Proyecto de Ley, el objeto de la propuesta legislativa es el siguiente:

"Artículo 1.- Del objeto de la Ley

La presente Ley, 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 energético. Asimismo, se promueve 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.





MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

[El subrayado es nuestro]

Para tal efecto, el artículo 3 del Proyecto de Ley plantea establecer beneficios económicos y tributarios en los siguientes términos:

"Artículo 3.- De los beneficios económicos y tributarios"

El Gobierno nacional a través del Ministerio de Economía y Finanzas y las Municipalidades en asuntos de su competencia, podrán implementar beneficios de carácter económico y tributario, con la finalidad de estimular el proceso de valorización a partir del empleo de residuos sólidos que beneficie a todas las personas naturales y jurídicas privadas que realicen [sic] las labores de recolección selectiva y la segregación de residuos sólidos".

[El subrayado es nuestro]

Respecto a la propuesta de implementación de beneficios tributarios y su relación con el objeto de la iniciativa legislativa, la Exposición de Motivos señala lo siguiente:

"Bajo dicha directriz planteamos la declaratoria de necesidad pública e interés nacional, la promoción del proceso de valorización de residuos sólidos, para el efecto se pretende que se otorgue facultades al Ministerio de Economía y Finanzas y a las municipalidades, a fin de que puedan implementar ciertos beneficios tributarios y económicos".

[El subrayado es nuestro]

Así pues, el Proyecto de Ley apunta, en general, a mejorar la gestión de los residuos sólidos mediante incentivos tributarios y económicos que generen una mayor participación de los agentes privados y públicos; y, en particular, busca propiciar la formalización de las microempresas y pequeñas empresas (MYPE) del sector.

De los beneficios tributarios y el principio de reserva de ley

El artículo 74 de la Constitución Política establece que: "Los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo"; asimismo, contempla que: "Los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción, y con los límites que señala la ley". Agrega la norma que el Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar, entre otros principios constitucionales tributarios, el principio de reserva de ley.

Por su parte, el inciso b) de la Norma IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado del Código Tributario¹ prescribe que sólo por Ley o por Decreto Legislativo, en caso de delegación, se pueden conceder exoneraciones y otros beneficios tributarios; en el caso de Gobiernos Locales, se dispone que mediante Ordenanza, pueden crear, modificar y suprimir sus contribuciones, arbitrios, derechos y licencias o exonerar de ellos, dentro de su jurisdicción y con los límites que señala la Ley



Probado por Decreto Supremo N° 133-2013-EF y normas modificatorias



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

Comentando la precitada disposición constitucional, Gamba (2006: 127)² señala:

"(...) el mandato constitucional para que de manera "exclusiva" y "excluyente" sea una norma con "rango de Ley" la que establezca las principales figuras impositivas, comúnmente se reconoce como "reserva de ley". Por su parte, para los aranceles y tasas el dispositivo que de manera "exclusiva" y "excluyente" ha sido designado para su regulación es el "Decreto Supremo", produciéndose en este último caso lo que ha venido en llamarse una "reserva de Administración". (...)"

A propósito del principio de reserva de ley, el Tribunal Constitucional sostiene: *"la reserva de ley significa que el ámbito de la creación, modificación, derogación o exoneración – entre otros– de tributos queda reservada para ser actuada mediante una ley"* (STC 2302-2003-AA/TC, FJ 33).

Este principio se configura como una *cláusula de salvaguarda* frente a la posible arbitrariedad del Poder Ejecutivo en la imposición de tributos. Su fundamento se encuentra en el principio de auto imposición, recogido en la fórmula histórica *"no taxation without representation"*; que busca garantizar que los tributos sean establecidos por el Congreso, es decir, por los representantes de quienes van a tributar.

El principio de reserva de ley debe observarse también cuando se trata de establecer beneficios tributarios³, como se deriva del artículo 74 de la Constitución (STC N° 0042-2004-AI/TC, FJ 13).

Así pues, la Constitución reconoce al Poder Ejecutivo potestad tributaria originaria en materia de aranceles y tasas, que se ejerce mediante Decreto Supremo; mientras que la potestad tributaria delegada en materia de impuestos, se ejerce mediante Decreto Legislativo.

Se debe precisar que la delegación de facultades para regular materia impositiva se otorga al Poder Ejecutivo y no al Ministerio de Economía y Finanzas, en ese sentido, cuando el Proyecto de Ley determina que el citado Ministerio establecerá beneficios tributarios, debe señalarse que tal entidad no tiene la competencia para implementar tales beneficios, de establecerlos vulneraría el principio constitucional de reserva de ley.

De las medidas tributarias para promover la formalización y atraer la inversión

Como se ha señalado, el Proyecto de Ley 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 (...), dedicadas a las labores de recolección selectiva y la segregación, propiciando su formalización y su incorporación en el mercado"*. [El subrayado es nuestro]

GAMBA VALEGA, César 2006. "Reserva de ley y obligados tributarios Especial referencia a la regulación de los regímenes de retenciones, percepciones y detracciones". En "IX Jornadas Nacionales de Derecho Tributario dedicadas a los sujetos pasivos responsables en materia tributaria" Lima Instituto Peruano de Derecho Tributario (IPDT), págs 123-141.

Para el Tribunal Constitucional peruano, *"los beneficios tributarios constituyen aquellos tratamientos normativos mediante los cuales el Estado otorga una disminución, ya sea total o parcialmente del monto de la obligación tributaria, o la postergación de la exigibilidad de dicha obligación"* (STC 0042-2004-AI/TC FJ 13)



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

Sobre el particular, cabe indicar que la legislación vigente ya contempla una serie de medidas de índole tributaria que tienen por finalidad contribuir a la formalización de las empresas de menor tamaño y atraer la inversión, siendo que en el curso de este año se han perfeccionado algunas de ellas y, a la vez, se han incorporado otras nuevas. Entre estas medidas destacan el Régimen Especial de Recuperación Anticipada del IGV y la prórroga del pago del IGV para la MYPE. Además, existe la posibilidad de emitir liquidaciones de compra.

A dichas medidas pueden acceder las empresas dedicadas a las labores de recolección selectiva y segregación, comercialización y prestación de servicios y demás actividades vinculadas a la gestión de residuos sólidos, en la medida que cumplan con los requisitos establecidos en la legislación respectiva.

Entre estas medidas, encontramos:

Regímenes Tributarios

En el caso de las MYPE, la legislación tributaria vigente regula regímenes tributarios destinados a dicha finalidad (formalización) y que se ajustan más a las características, capacidad contributiva y simplicidad de las operaciones de dichos contribuyentes, como los siguientes:

	Nuevo Régimen Único Simplificado – Nuevo RUS	Régimen Especial de Renta - RER	Régimen MYPE Tributario - RMT
Tributos	Monotributo, que comprende: Impuesto General a las Ventas (IGV), Impuesto a la Renta (IR) e Impuesto de Promoción Municipal (IPM).	Impuesto a la Renta + IGV	Impuesto a la Renta + IGV
Tasas	Categoría 1: S/ 20 ⁴ Categoría 2: S/ 50	IR: 1,5% sobre ingresos netos anuales. IGV: 18%	IR: Renta Neta Anual hasta 15 UIT: 10% Más de 15 UIT: 29,50% IGV: 18%



De acuerdo al tope de ingresos brutos mensuales y adquisiciones mensuales. Primera categoría (S/ 5 000) y Segunda Categoría (S/ 8 000)



MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

	Nuevo Régimen Único Simplificado – Nuevo RUS	Régimen Especial de Renta - RER	Régimen MYPE Tributario - RMT
Libros y registros	No	Registro de Compras y Registro de Ventas	<u>Ingresos Netos Anuales hasta 300 UIT</u> : Registro de Compras, Registro de Ventas y Libro Diario Simplificado. <u>Ingresos Netos Anuales más de 300 hasta 1700 UIT</u> : Lo que disponga la SUNAT
Límites de Ingresos para permanecer en el régimen	S/. 8 000 de ingresos brutos mensuales, o, S/. 96 000 de ingresos brutos anuales	S/. 525 000.00 de ingresos netos anuales	1 700 UIT de ingresos netos anuales
Declaraciones Mensuales	Sí: Guía de Pago Fácil ⁵	Sí. Pago con carácter definitivo.	Sí
Declaración Jurada Anual	No	No	Sí

Por lo tanto, en nuestra legislación tributaria vigente existen regímenes que buscan propiciar la formalización de las empresas, tales como el RMT, RER y el Nuevo RUS; en ese sentido, la norma propuesta no resulta idónea para alcanzar el objetivo propuesto.

Del Régimen Especial de Recuperación Anticipada del IGV

Mediante la Ley N° 30296, Ley que promueve la reactivación de la economía, se estableció un Régimen Especial de Recuperación Anticipada del IGV a favor de las microempresas, con el fin de contribuir con el desarrollo de su competitividad y productividad y atenuar el costo financiero que involucra la adquisición de bienes del activo fijo para la modernización y el fortalecimiento de estas empresas.

El Régimen consiste en la devolución del crédito fiscal generado en las importaciones y/o adquisiciones locales de bienes de capital nuevos, efectuadas por contribuyentes que realicen actividades productivas de bienes y servicios gravados con el IGV o exportaciones. El crédito fiscal objeto del Régimen será aquel que no hubiera sido agotado como mínimo en un periodo de tres meses consecutivos siguientes a la fecha de anotación de los comprobantes de pago en el registro de compras.



Entre los datos que solicita esta Guía de Pago Fácil se encuentran (i) total de ingresos brutos del mes categoría monto a compensar por percepciones de IGV importe a pagar



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

Posteriormente, el Decreto Legislativo N° 1259, norma que perfecciona diversos regímenes especiales de devolución del IGV, amplió el ámbito de aplicación del Régimen, incorporando a las pequeñas empresas con niveles de ventas anuales de hasta 300 UIT, manteniéndose el requisito de encontrarse inscrito en el Registro Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (REMYPE) y ampliando la vigencia del Régimen hasta el 31 de diciembre de 2020.

Por otro lado, para empresas que deseen realizar proyectos de mayor envergadura existe el Régimen Especial de Recuperación Anticipada del IGV establecido por el Decreto Legislativo N° 973⁶, el cual se aplica para proyectos con compromisos de inversión mayores a cinco millones de dólares de los Estados Unidos de América y que requieran de una etapa pre productiva igual o mayor a dos años.

Este régimen consiste en la devolución del IGV que gravó las importaciones y/o adquisiciones locales de bienes de capital nuevos, bienes intermedios nuevos, servicios y contratos de construcción, realizadas en la etapa pre productiva, a ser empleados por los beneficiarios del Régimen directamente en la ejecución del compromiso de inversión para el proyecto previsto en el Contrato de Inversión respectivo y que se destinen a la realización de operaciones gravadas con el IGV o a exportaciones.

De la prórroga del pago del IGV para la MYPE

La Ley N° 30524⁷ aprobó la prórroga del pago del IGV, por tres meses posteriores a la obligación de declararlo, para las MYPE con ventas anuales de hasta 1700 UIT⁸, con la finalidad de efectivizar el principio de igualdad tributaria y coadyuvar a la construcción de la formalidad.

De este modo, las MYPE se benefician con el incremento de su liquidez y la mejor utilización de sus recursos financieros para el aprovechamiento de oportunidades de negocio, pues no incurrirán en el pago de tasas de interés de otras fuentes de financiamiento, procurándose un ahorro al no tener ya la obligación inmediata de realizar el pago sin haber tenido la entrada real del flujo de dinero. Cabe agregar que la postergación no generará intereses moratorios ni multas, a diferencia del fraccionamiento que implica el pago de intereses.

De las liquidaciones de compra

Conforme al numeral 1.3 del artículo 6 del Reglamento de Comprobantes de Pago, aprobado por Resolución de Superintendencia N° 007-99-SUNAT, las personas naturales o jurídicas, sociedades conyugales, sucesiones indivisas, sociedades de hecho u otros entes colectivos se encuentran obligados a emitir liquidación de compra por las adquisiciones que efectúen, entre otros, a personas naturales acopiadoras de desperdicios y desechos metálicos y no metálicos, desechos de papel y desperdicios de

Publicado en el diario oficial "El Peruano" el 10 de marzo de 2007.

Publicada en el diario oficial "El Peruano" el 13 de diciembre de 2016

El Decreto Supremo N° 353-2016-EF estableció que durante el año 2017 el valor de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT) será de S/ 4 050 00 (cuatro mil cincuenta y 00/100 Soles)



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

caucho, siempre que estas personas no otorguen comprobantes de pago por carecer de número de RUC.

Las liquidaciones de compra podrán ser empleadas para sustentar gasto o costo para efecto tributario. Asimismo, permitirán ejercer el derecho al crédito fiscal, siempre que el IGV sea retenido y pagado por el comprador, quien queda designado como agente de retención.

En este sentido, el uso de estos comprobantes de pago permite a los recicladores y acopiadores de desperdicios y desechos insertarse en la cadena formal de comercialización sin implicar costos de cumplimiento tributario para ellos.

De la participación de los Gobiernos Locales

El Proyecto de Ley contempla la posibilidad de que las municipalidades implementen beneficios de carácter económico y tributario, con la finalidad de estimular el proceso de valorización a partir del empleo de residuos sólidos que beneficie a todas las personas naturales y jurídicas privadas que realicen las labores de recolección selectiva y la segregación de residuos sólidos.

En este extremo, cabe mencionar que el desarrollo de la actividad económica antes citada, no se encuentra gravada con alguno de los tributos contenidos en el Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal⁹, motivo por el cual los Gobiernos Locales no podrían disponer el otorgamiento de beneficios tributarios orientados a alcanzar el objeto del Proyecto de Ley.

No obstante, y sin perjuicio de lo anterior, debe tenerse en consideración que los Gobiernos Locales gozan de autonomía y cuentan con la facultad de crear, modificar y suprimir sus contribuciones, arbitrios, derechos y licencias o exonerar de ellos, dentro de su jurisdicción y con los límites que señala la ley¹⁰; razón por la cual, una disposición que promueva el otorgamiento de beneficios tributarios por parte de este nivel de gobierno, atenta contra la potestad tributaria reconocida constitucionalmente.

De las distorsiones que generan los beneficios tributarios

Finalmente, cabe advertir que todo beneficio tributario genera distorsiones al sistema tributario, pues incrementa el costo fiscal, alejando la política tributaria de los principios de suficiencia, eficiencia, equidad, neutralidad y simplicidad.

A razón de ello, el Marco Macroeconómico Multianual (MMM) 2018-2021¹¹, señala que la política tributaria a corto y mediano plazo debe orientarse a garantizar los ingresos fiscales que se necesitan para financiar el gasto público, por lo que se trazará una estrategia que permita la racionalización de las exoneraciones y beneficios tributarios, entre otras medidas, para reducir el gasto tributario que estos generan y así aumentar los ingresos fiscales permanentes.

Aprobado por el Decreto Supremo N° 156-2004-EF

Tal como se señaló en el punto 5 del presente informe
Aprobado en Sesión de Consejo de Ministros del 23 de agosto de 2017





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

El otorgamiento de beneficios tributarios trae consigo diversos efectos en la recaudación y contradice los principios considerados deseables para los sistemas tributarios, como los siguientes:

- a) Respecto a la eficiencia en la asignación de recursos fiscales, se incrementa el costo de recaudación, en la medida que la Administración Tributaria tiene que orientar recursos para el control de beneficios que no generan recaudación.
- b) La equidad se ve comprometida al eximir del pago a algunos contribuyentes de un determinado sector, en perjuicio de aquellos que realizan actividades similares en sectores distintos los cuales sí estarán sujetos a imposición, incluso si presentan una menor capacidad contributiva.
- c) La generación de beneficios resta predictibilidad a las decisiones de política tributaria y añade complejidad al sistema tributario. Dicha complejidad tributaria influye negativamente en la conducta de los contribuyentes, pues genera oportunidades para la elusión e incrementa los costos de cumplimiento y control.
- d) La creación de beneficios genera precedentes y expectativas en otros sectores para solicitar un tratamiento similar, incidiendo negativamente en el cumplimiento tributario de los contribuyentes.

En tal sentido, la propuesta presentada no se enmarca dentro de los propósitos de política fiscal del Gobierno Nacional contenidos en el vigente MMM.

2. Opinión de la DGPP

Mediante Informe N° 271-2017-EF/50.04 de fecha 13 de noviembre de 2017 la DGPP remite su opinión respecto al Proyecto de Ley. A solicitud de esta Dirección General, esta opinión es actualizada mediante Memorando N° 028-2018-EF/50.04 de fecha 8 de febrero de 2018. En estos documentos se señala lo siguiente:

Las competencias de la DGPP se encuentran establecidas en la Ley N° 28112, Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, y en la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, y están enmarcadas en los aspectos de orden presupuestario. En este sentido, la DGPP carece de competencia para pronunciarse sobre declaraciones de necesidad pública e interés nacional, tal como se indica en el artículo 2 del Proyecto de Ley.

Sin perjuicio de lo anterior, de la revisión del Proyecto de Ley, se aprecia que el artículo 3 faculta al Ministerio de Economía y Finanzas y a las Municipalidades a implementar beneficios de carácter económico y tributario, con la finalidad de promocionar el proceso de valorización de residuos sólidos, sin embargo, no se precisa ni sustenta en la Exposición de Motivos, en qué consisten dichos beneficios, o si los mismos involucran o generan gasto público.





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

Al respecto, con relación al Programa de incentivos, la DGPP indica que el numeral 2 del artículo 79 de la Ley N° 28411, establece que el Presupuesto por Resultados se implementa progresivamente a través de los programas presupuestales, las acciones de seguimiento del desempeño sobre la base de indicadores, las evaluaciones y los incentivos a la gestión, entre otros instrumentos que determine el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la DGPP, en colaboración con las demás entidades del Estado. Asimismo, mediante la Ley N° 29332 y modificatorias se crea el Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal; por tanto, de referirse al Programa de incentivos como uno de los mecanismos a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas, se debe indicar que ya existen las normas que regulan su procedimiento, por lo que se considera innecesario normar sobre los mismos.

En dicho contexto, si bien en el Análisis Costo Beneficio se indica que *"La aprobación de la presente iniciativa no implica gasto adicional alguno para el erario nacional (...) "*, la DGPP considera que el Proyecto de Ley tiene por objeto la realización de acciones adicionales a las que se vienen implementando a la fecha, las cuales no se encuentran previstas en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018, lo cual se infiere de la misma Exposición de Motivos cuando se señala, por ejemplo, que los resultados conseguidos a través del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, en cuanto a volúmenes de segregación que puedan ser reaprovechados y destinados al reciclaje, *"(...) nos ubica aún lejos, en lograr niveles óptimos que pudieran contribuir significativamente para la mejora de la gestión de residuos sólidos"* (sic), y de similar manera, al referirse a otros tipos de programas a cargo de MINAM, al señalar que *"(...) dichas acciones son insuficientes para reducir la brecha de déficit de gestión de residuos sólidos"*.

En este sentido, teniendo en consideración lo indicado en el párrafo anterior, la DGPP considera que la implementación de beneficios de carácter económico y tributario (artículo 3), así como la realización de programas de recolección y acopio por parte de las Municipalidades (artículo 4), y la implementación de incentivos y acceso a programas sociales, entrenamiento y capacitación técnica para promover la incorporación de asociaciones de recicladores formales en las acciones de segregación y recolección selectiva de los residuos sólidos (artículo 6, que propone modificar el artículo 24 del Decreto Legislativo N° 1278), entre otras disposiciones, generan gasto público, por lo cual resulta necesario especificar sobre su financiamiento, y contar, como requisito para el inicio del trámite del Proyecto de Ley, con una evaluación presupuestal que demuestre la disponibilidad de los créditos presupuestarios que pueden ser destinados a su aplicación, así como el impacto de dicha aplicación en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018, y un análisis costo beneficio en términos cuantitativos y cualitativos, conforme a lo dispuesto en los literales c) y d) del artículo 3 de la Ley N° 30694, Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público para el Año Fiscal 2018.

Cabe indicar que, al generarse gasto público se vulnera el Principio de Equilibrio Presupuestario, y la prohibición de iniciativa de gasto congresal, contemplados en los artículos 78¹² y 79¹³ de la Constitución Política del Perú, respectivamente, y lo dispuesto

Artículo 78.- Proyectos de Ley de Presupuesto, Endeudamiento y Equilibrio Financiero
() El proyecto presupuestal debe estar efectivamente equilibrado ()





MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

en el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 28411¹⁴, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.

De otro lado, en relación a los artículos 6, 24 y 64, que disponen la participación de los recicladores formalizados dentro de la gestión de los residuos sólidos, debe tenerse en cuenta que no en todos los distritos se cuentan con recicladores, lo cual podría generar dificultad a las municipalidades para la aplicación de lo dispuesto en la norma, pudiendo además generar costos adicionales que impliquen que las municipalidades adopten medidas para contar con dichos actores, los mismos que no han sido calculados en el análisis costo beneficio.

3. Opinión de la OGAJ

Mediante Informe N° 0440-2018-EF/42.01 de fecha 2 de abril de 2018 la OGAJ remite su opinión respecto al Proyecto de Ley. En este se señala lo siguiente:

La OGAJ es el órgano de administración interna del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), encargado de asesorar y emitir opinión sobre los asuntos de carácter jurídico de competencia de la Alta Dirección del Ministerio¹⁵.

En tal sentido, corresponde a la OGAJ analizar, respecto del Proyecto de Ley que promueve la industrialización de residuos sólidos, lo siguiente:

- Si vulnera el principio constitucional de reserva de ley al plantear el otorgamiento de facultades al MEF y a las municipalidades para que implementen beneficios tributarios.
- Si el Proyecto de Ley es compatible con las normas de rango de Ley.
- Por último, corresponde determinar, en el ámbito formal, si:
 - Ha seguido el procedimiento establecido en la Constitución Política del Perú y las normas que la reglamentan, y que sus alcances, se adecúen a las mismas.

Compatibilidad con las normas de rango constitucional

Artículo 79.- Restricciones en el Gasto Público

Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto (...)

¹⁴ Artículo I.- Equilibrio presupuestario

El Presupuesto del Sector Público está constituido por los créditos presupuestarios que representan el equilibrio entre la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar de conformidad con las políticas públicas de gasto, estando prohibido incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente.

¹⁵ Artículos 50 y 51 del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MEF, aprobado mediante Decreto Supremo 117-2014 -EF.



MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

El objeto del Proyecto de Ley es mejorar la gestión de residuos sólidos promoviendo la implementación de incentivos que generen mayor participación de agentes privados y públicos, en el proceso de utilización, reciclaje o industrialización, compostaje y uso energético.

Asimismo, promueve la integración, en el proceso de gestión de residuos sólidos, de personas independientes que se organicen en asociaciones de recicladores, en micro y pequeñas empresas, o en 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.

Bajo ese contexto, el artículo 3 del Proyecto de Ley propone otorgar al MEF y a las municipalidades, competencias y facultades para que implementen beneficios de carácter económico y tributario, con la finalidad de estimular la gestión de los residuos sólidos con fines de industrialización, de manera que se puedan beneficiar directamente todas las personas naturales y jurídicas que realicen las labores de recolección selectiva y segregación de residuos sólidos.

Al respecto, debemos señalar que la Constitución Política del Perú establece que los tributos se crean, modifican o derogan, o se establecen exoneraciones, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo aranceles y tasas, que se regulan mediante decreto supremo. Sobre este particular, cabe señalar que los beneficios tributarios que el proyecto indica, al tener naturaleza de exoneraciones tributarias, contravienen la Constitución pues dichos beneficios, como se ha indicado, solamente pueden concederse por Ley o Decreto Legislativo.

Asimismo, la norma constitucional establece que los Gobiernos Regionales y los Locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción, y con los límites que señala la ley. En ese sentido, como se puede apreciar, la Constitución exclusivamente concede potestad tributaria a los Gobiernos Locales, en lo que respecta a las contribuciones y tasas, tanto para su creación como para cualquier exoneración sobre éstas. En ese sentido, el Proyecto de Ley, contraviene la Constitución en el extremo de facultar a los Municipios a exonerar tributos en general.

En ese sentido, cabe indicar que la potestad tributaria del Estado se constituye como un ámbito reservado para el legislador, y así, tal como se ha señalado, la creación de cualquier tributo, así como cualquier exoneración, se debe realizar por ley o decretos legislativos, de ser el caso.

En atención a lo expuesto, queda claro que el otorgamiento de beneficios tributarios se puede realizar exclusivamente por ley o por decreto legislativo, en caso de delegación de facultades otorgadas de manera expresa por el Congreso de la República, cuyo procedimiento está regulado en la norma constitucional¹⁵.

Delegación de facultades al Poder Ejecutivo

Artículo 104 - El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa

No pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente

Los decretos legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos a las mismas normas que rigen para la ley



MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

En ese sentido, la propuesta normativa que pretender otorgar facultades al MEF y a las municipalidades, a fin de que otorguen beneficios tributarios a las personas naturales y jurídicas que realizan labores de gestión y recolección de residuos sólidos, contraviene expresamente la Constitución Política del Perú¹⁷.

Compatibilidad con las normas con rango legal

El Proyecto de Ley, de un lado modifica los artículos 4 y 8 de la Ley N° 29419, Ley que regula la actividad de los recicladores, estableciendo que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo será el encargado de establecer las medidas de fiscalización y supervisión en seguridad y salud en el trabajo; y de otro lado, modifica los artículo 6, 24, 39, 44 y 64 del Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, relacionado a la promoción y participación de los recicladores y/o asociaciones de recicladores, o Empresas Comercializadoras de Residuos Sólidos (EC-RS), en la gestión integral de residuos sólidos.

Sobre la primera modificación planteada debemos señalar que la normativa legal vigente ya establece que el Ministerio de Salud, el Ministerio de Trabajo y Promoción Social y el Ministerio de Ambiente tienen competencias y funciones para supervisar y fiscalizar las condiciones de salud y seguridad laboral en las actividades laborales relacionadas a la gestión y tratamiento de residuos sólidos¹⁸.

En cuanto a la segunda modificación, la legislación vigente sobre la materia ya establece que es aplicable la legislación laboral de salud y seguridad en el trabajo, a todo el personal vinculado con el manejo de los residuos sólidos, señalando la mencionada normativa que dichos trabajadores deben contar con las medidas de protección necesarias (capacitación, equipos, vestimenta, entre otros), instalaciones sanitarias, seguros complementarios de trabajo de riesgo (SCTR) y las vacunas, que fueran necesarias¹⁹.

De otro lado, la promoción y la participación de los recicladores y/o asociaciones de recicladores, o Empresas Comercializadoras de Residuos Sólidos (EC-RS) en la gestión de residuos sólidos, ya está regulada por el Decreto Legislativo N° 1278, norma que los integra al sistema de recolección selectiva implementado por las municipalidades correspondientes²⁰, de la misma manera, los integra al sistema de gestión y manejo de los residuos sólidos no peligrosos municipales²¹.



El Presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo

Artículo 74 de la Constitución Política del Perú.

¹⁸ Literal l) del artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos
¹⁹ Artículo 57 del Decreto Legislativo N° 1278
²⁰ Artículo 35 del Decreto Legislativo N° 1278
²¹ Artículo 64 del Decreto Legislativo N° 1278



MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

En ese sentido, la propuesta normativa al asignar competencias y funciones al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, al Ministerio de Salud y al Ministerio de Ambiente, no sólo se estaría sobrerregulando un supuesto de hecho, sino que se generaría duplicidad y superposición de funciones, aspectos que no son compatibles con la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo²².

En atención a lo expuesto, la propuesta normativa que promueve la industrialización de residuos sólidos, no es compatible ni coherente con la legislación vigente que regula la materia relacionada con residuos sólidos.

Verificación de requisitos formales

En este punto, se verifica que el Proyecto de Ley corresponde a una propuesta legislativa presentada por el Grupo Parlamentario "Alianza para el Progreso", por iniciativa del Congresista Benicio Ríos Osca, la que cuenta con la debida exposición de motivos, el análisis costo beneficio, así como el impacto en la legislación vigente.

Sin embargo, de la revisión de la exposición de motivos del Proyecto de Ley, si bien se señala que la propuesta normativa no generará gasto adicional al tesoro público, también es cierto que, dicha propuesta carece de una evaluación presupuestal suficiente, pues no resulta claro, si la implementación de la propuesta normativa no generará efectivamente gasto al tesoro público.

En efecto, la propuesta normativa no desarrolla un análisis costo beneficio en términos cuantitativos que muestre el impacto real que generaría en el presupuesto del sector correspondiente. Ello contraviene la Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018²³.

En ese sentido, el Proyecto de Ley no cumple con el requisito.

III. CONCLUSIONES

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, la DGPIP y la DGPP emiten observaciones al Proyecto de Ley, por cuanto:

- (i) Resulta contrario al principio constitucional de reserva de ley plantear el otorgamiento de facultades al Ministerio de Economía y Finanzas a fin de que implemente beneficios tributarios.

Artículo V.- Principio de organización e integración

Las entidades del Poder Ejecutivo

1. Se organizan en un régimen jerarquizado y desconcentrado cuando corresponda, sobre la base de funciones y competencias afines, evitando la duplicidad y superposición de funciones

(...)

²³ Literal d) del artículo 3 de la Ley N° 30694, Ley de Equilibrio Financiero de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2018



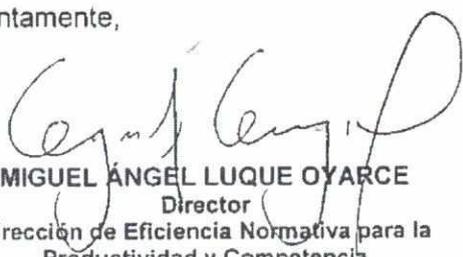
MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE ECONOMÍA
INTERNACIONAL, COMPETENCIA Y PRODUCTIVIDAD

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

- (ii) El otorgamiento de beneficios tributarios genera un forado en la recaudación de ingresos fiscales necesario para el financiamiento del gasto público.
- (iii) La legislación tributaria vigente ya contempla una serie de medidas tributarias que buscan promover la formalización de las empresas de menor tamaño, así como atraer la inversión.
- (iv) Otorgar beneficios tributarios a las empresas que se formalicen podría generar un incentivo perverso para cerrar legalmente empresas ya formalizadas y crear otras nuevas que se acojan a los beneficios propuestos.
- (v) No se especifica sobre su financiamiento, carece de una evaluación presupuestal y del análisis costo beneficio, en los términos indicados en los literales c) y d) del artículo 3 de la Ley N° 30694, Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público para el Año Fiscal 2018.
- (vi) Al generarse gasto público, se contraviene el Principio de Equilibrio Presupuestario, y la prohibición de iniciativa de gasto congresal, contemplados en los artículos 78 y 79 de la Constitución Política del Perú, respectivamente, y lo dispuesto en el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto.
- (vii) Finalmente, la propuesta normativa que promueve la industrialización de residuos sólidos, no es compatible ni coherente con la legislación vigente, toda vez que con la propuesta normativa no sólo se estaría sobrerregulando, sino que se estaría generando una duplicidad y superposición de funciones, contraviniendo la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Es todo cuanto tengo que informar.

Atentamente,



MIGUEL ÁNGEL LUQUE OYARCE
Director

Dirección de Eficiencia Normativa para la
Productividad y Competencia

El presente documento cuenta con la conformidad del suscrito.



PEDRO HERRERA CATALÁN
Director General

Dirección General de Asuntos de Economía
Internacional, Competencia y Productividad



INFORME N° 1465-2017-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.



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

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.



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

"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.



PERÚ

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.



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

"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 sí, 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".



PERÚ

Ministerio
de Trabajo
y Promoción del Empleo

"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 Oca, 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.

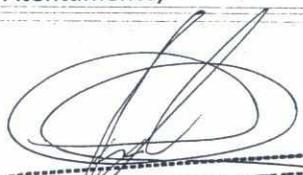
Atentamente,


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



2017 OCT 24 A 11: 23

NR 191065-17
Lima 18 de octubre del 2017

OFICIO N°0199-2017-2018/BRO/CR-PERU.

OFICINA DE TRAMITE
DOCUMENTARIO

Señor:
ALFONSO GRADOS CARRACO
Ministro de Trabajo y Promoción del Empleo
Av. Salaverry 655, Jesús María 15072
Presente.-

Asunto : Solicitud de opinión del Proyecto de Ley N° 1976-2016-CR

De mí consideración:

~~Tengo el agrado de dirigirme a usted para saludarlo cordialmente y así mismo solicitarle se sirva emitir opinión respecto del Proyecto de "LEY QUE PROMUEVE LA INDUSTRIALIZACIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS", y sea remitida al Jirón Azángaro N° 468 Oficina N° 108 - Lima a la brevedad posible.~~

Sin otro particular por el momento, aprovecho la oportunidad para expresarle las muestras de mi especial consideración y deferente estima.

Muy atentamente.



[Handwritten signature]
BENICIO RIOS OCSA
Congresista de la República

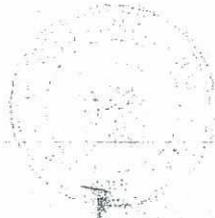
MINISTERIO DE TRABAJO Y
PROMOCIÓN DEL EMPLEO
Despacho Viceministerial de Trabajo

24 OCT. 2017

RECIBIDO

Registro... 636-C... Hora... 11:50L

DVMT 4120





PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Secretaría
General

Oficina General de
Asesoría Jurídica

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

INFORME N° 499-2017 - MINAM/SG/OGAJ

PARA : Kitty Trinidad Guerrero
Secretaria General

DE : Richard Eduardo García Sabroso
Director de la Dirección General de Asesoría Jurídica

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

REFERENCIA : Oficio P.O. N° 56-2017-2018/CPAAAAE-CR

FECHA : San Isidro, **09 NOV. 2017**

Me dirijo a usted, con relación al documento de la referencia, a través del cual el Presidente de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1976/2017-CR "Ley que promueve la industrialización de residuos sólidos".

Al respecto, informo a su Despacho lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

- 1.1 Mediante el documento de la referencia, el Presidente de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 1976/2017-CR "Ley que promueve la industrialización de residuos sólidos".
- 1.2 Mediante el Informe N° 138-2017-MINAM/VMGA/DGRS la Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos (DGRS) emite opinión sobre el referido Proyecto de Ley.
- 1.3 Mediante el Informe N° 486-2017-OEFA/OAJ el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), emite opinión sobre el referido Proyecto de Ley.

PROPUESTA NORMATIVA

- 2.1 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.
- 2.2 El proyecto de Ley bajo comentario consta de seis (6) artículos, los cuales señalan lo siguiente:
 - a) El artículo 1 señala como objeto de la norma propuesta el 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 energético; además de promover la integración, en el proceso de gestión de residuos sólidos, de personas independientes organizadas, asociaciones de recicladores, micro y pequeñas empresas o





PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Secretaría
General

Oficina General de
Asesoría Jurídica

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Empresas Comercializadoras de Residuos Sólidos, dedicadas a las labores de recolección selectiva y la segregación, propiciando su formalización y su incorporación en el mercado.

- b) El artículo 2 del referido proyecto de Ley declara de necesidad pública e interés nacional la promoción del proceso de valorización de residuos sólidos, con la finalidad de afianzar su reutilización y reciclaje o industrialización, compostaje y valorización energética, mediante la participación privada, pública o mixta, que permitan incrementar el valor agregado nacional y a la vez coadyuvar en la generación de fuentes de ocupación y trabajo.
- c) El artículo 3 del proyecto de Ley en mención señala que el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y las Municipalidades en asuntos de su competencia, podrán implementar beneficios de carácter económico y tributario.
- d) El artículo 4 establece que el Estado, a través de las municipalidades, promueve las acciones de recolección selectiva y la segregación de residuos sólidos.
- e) El artículo 5 del proyecto de Ley dispone la modificación de los artículos 4 y 8 de la Ley N° 29419, Ley que regula la actividad de los recicladores; en tanto, el artículo 6 del mismo, dispone la modificación de los artículos 6, 24, 39, 44 y 64 del Decreto Legislativo N° 1278, que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos (LGIRS).

III. ANALISIS

3.1 Sobre la declaración de necesidad pública e interés nacional

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 de puestos de trabajo, por ser estratégico para el posicionamiento del país u otras razones fundamentadas que beneficien al país o la colectividad.

Al respecto, de acuerdo a la exposición de motivos del proyecto de ley, este tiene por objeto mejorar la gestión de residuos sólidos mediante las acciones de recuperación y valorización, a





PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Secretaría
General

Oficina General de
Asesoría Jurídica

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

02
05

través de mayor participación de agentes privados y públicos en los procesos de reutilización, producción, compostaje y uso energético; buscando dar especial atención a los agentes que se dedican a las labores de reciclaje y producción de artículos en base a residuos sólidos, con la finalidad de posibilitar su incorporación en el mercado y en los procesos de gestión de residuos sólidos.

En esa línea, el artículo 2 del proyecto de Ley plantea la declaración de necesidad pública e interés nacional la promoción del proceso de valorización de residuos sólidos, lo cual no supondría la afectación de derechos; sin embargo, en la exposición de motivos del proyecto de Ley no se precisa la relevancia y necesidad de dicha declaratoria. Asimismo, no se ha considerado en el análisis que justifica el proyecto normativo, que el Decreto Legislativo N° 1278 establece en su art. 37 que la valorización constituye la alternativa de gestión y manejo que debe priorizarse frente a la disposición final de los residuos; además de contener distintas disposiciones para su promoción.

3.2 Sobre la modificación de la Ley N° 29419 y el Decreto Legislativo N° 1278

Respecto a la modificatoria del artículo 8 de la Ley N° 29419, que dispone el artículo 5 del proyecto de Ley, cabe señalar que esta permitiría la segregación de desechos comercializables en establecimientos o espacios de acopio, plantas de valorización, zonas de transferencia o plantas de tratamiento.

Sobre el particular, la DGRS advierte en su informe que, conforme a lo establecido en el artículo 33 de la LGIRS, sobre segregación, esta debe realizarse en la fuente o en infraestructuras de valorización de residuos sólidos y no se prevé la segregación de residuos sólidos en plantas de transferencia de residuos sólidos debido a que ello imposibilita su manejo sanitario y ambientalmente adecuado, pudiendo afectar la salud de los operadores de residuos sólidos. En el caso de infraestructura de tratamiento, estas principalmente están 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.

De otro lado, respecto al artículo 6 del proyecto de Ley, que plantea la modificación de los artículos 6, 24, 39, 44 y 64 de la LGIRS, en la línea de lo señalado por la DGRS y el OEFA en sus respectivos informes, resulta necesario precisar lo siguiente:

- Sobre la incorporación de los literales u) y v) al artículo 6 de la LGIRS, en la exposición de motivos del proyecto de no se considera lo dispuesto en los literales e), k) y l) del mismo artículo, los cuales se encuentran referidos a los mismos aspectos, a fin de sustentar la necesidad de introducir los literales propuestos.
- Sobre la incorporación del literal h) al numeral 24.2 del artículo 24 de la LGIRS, referido a las competencias de las Municipalidades Distritales para promover la incorporación de asociaciones de recicladores formales en las acciones de segregación y recolección selectiva; cabe precisar que la exposición de motivos del proyecto no sustenta la necesidad de introducir dicha disposición; debiendo considerar, para tal efecto, lo establecido en el artículo 35 de la LGIRS y el artículo 36 de Reglamento de la Ley N° 29419, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2011-MINAM.





PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Secretaría
General

Oficina General de
Asesoría Jurídica

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

- Sobre la modificación del artículo 39 de la LGIRS, orientada a establecer la prohibición de realizar labores de transferencia de residuos sólidos en vías públicas, playas y ribera de los ríos; es importante mencionar que en el proyecto de reglamento de la LGIRS se ha previsto establecer, literalmente, que se encuentra prohibido el trasbordo de residuos sólidos en sitios distintos a las plantas de transferencia.
- Sobre la modificación del artículo 44 de la LGIRS, cabe señalar que en la exposición de motivos del proyecto no se ha considerado, a efectos de sustentar la necesidad de la misma, que los aspectos que se propone regular se encuentran contemplados en los artículos 16 y 59 de la LGIR, sobre el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, respectivamente.
- Sobre la propuesta de modificación al artículo 64 de la LGIRS, se advierte que en la exposición de motivos no se ha tenido en cuenta lo dispuesto en la Ley N° 29419, a efectos de sustentar la misma, lo cual resulta necesario considerando que esta establece un marco normativo para la regulación de las actividades de los trabajadores del reciclaje, orientadas a la protección, capacitación promoción de desarrollo social y laboral, promoviendo su formalización, asociación y contribuyendo a la mejora en manejo ecológicamente eficiente de los residuos sólidos.

3.3 Otros aspectos a considerar

Con relación a lo establecido en el artículo 3 del proyecto de Ley, referido a los beneficios económicos y tributarios, correspondería que el Ministerio de Economía y Finanzas emita opinión al respecto, al estar referido a temas de su competencia. Asimismo, respecto a lo dispuesto en el artículo 5 del referido proyecto, sobre la modificación del artículo 4 de la Ley N° 29419, correspondería que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo emita opinión respecto a su incorporación como actor institucional vinculado a actividades de recolección selectiva, segregación y comercialización de residuos sólidos no peligrosos, encargado de establecer medidas de fiscalización y supervisión en seguridad y salud en el trabajo.

De otro lado, resulta pertinente señalar, que lo dispuesto en el artículo 4 del proyecto de Ley, referido a las labores de recolección y segregación de residuos sólidos, ya se encuentra recogido en el artículo 35 de la LGIRS sobre recolección de residuos municipales, en concordancia con el artículo 29 de la misma; aspecto que no es considerado en la exposición de motivos del proyecto a efectos de sustentar la disposición propuesta.



Al respecto, 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. En ese sentido, 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 el determinar si la materia que se pretende regular requiere la aprobación de una ley o estudiar el marco normativo que regula la materia, análisis que no se aprecia en el presente caso.



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Secretaría
General

Oficina General de
Asesoría Jurídica

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

IV. CONCLUSIÓN

- 4.1 La propuesta legislativa no resulta viable en la medida que establece disposiciones referidas a aspectos ya regulados en el Decreto Legislativo N° 1278 y la Ley N° 29419; sin que en su Exposición de Motivos se analice el marco normativo que regula la materia y se justifique la necesidad de introducir nuevas disposiciones o modificar las existentes, conforme a lo expuesto en el presente informe.
- 4.2 Se recomienda solicitar la opinión del Ministerio de Economía y Finanzas y del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en la medida que el proyecto hace referencia a temas de su competencia.

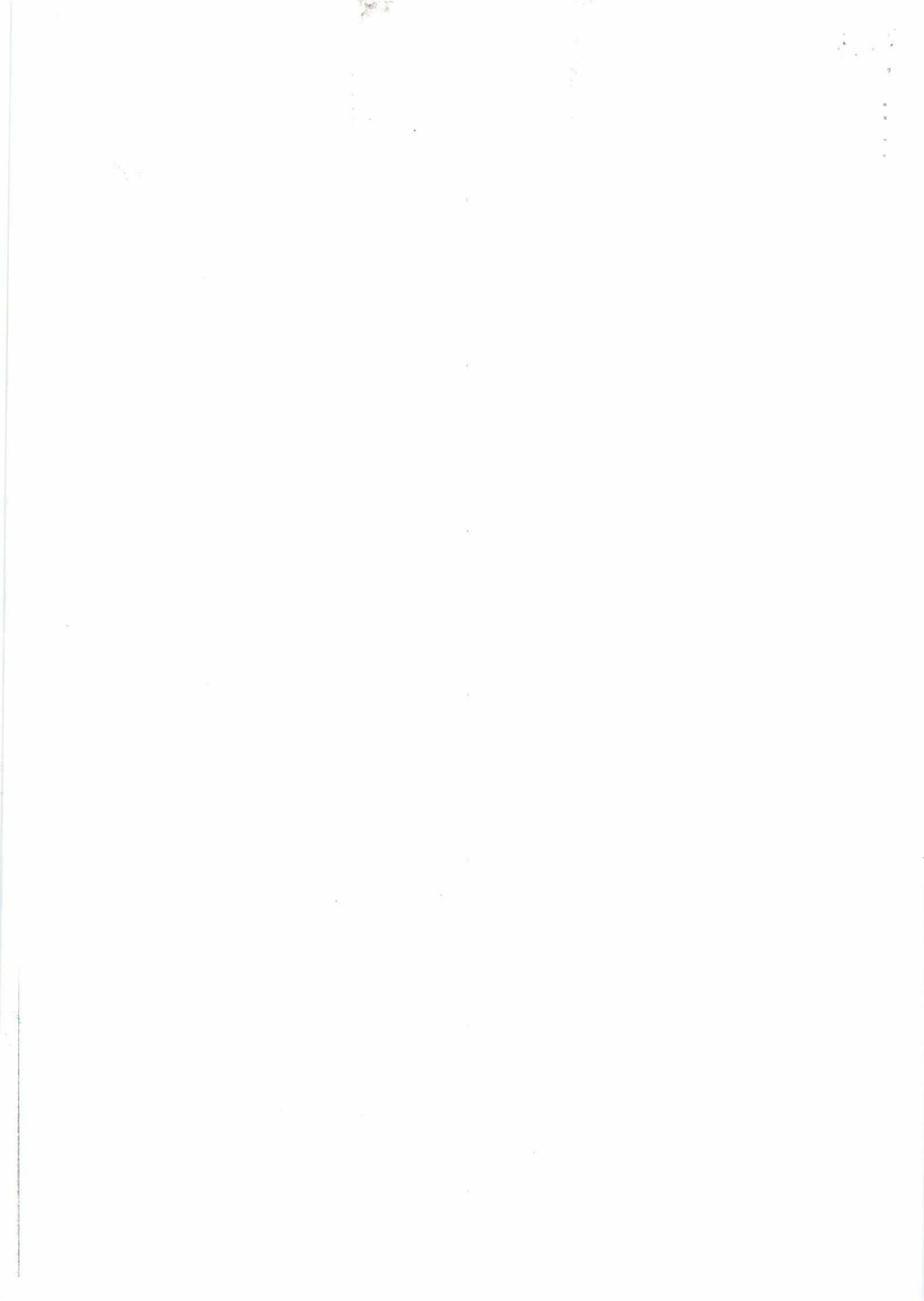
Atentamente,

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







PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

Viceministerio de Gobernanza Territorial

Secretaría de Descentralización

INFORME N° 00170-2017-PCM/SD-SFD

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS
SECRETARÍA DE DECENTRALIZACIÓN
15 NOV 2017
REG.:
HORA:

PARA : **EDGARDO CRUZADO SILVERII**
Secretario de Descentralización

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

REFERENCIA : Sistema para atención del Proyectos de Ley de la Presidencia del Consejo de Ministros

FECHA : 10 de noviembre de 2017.

I. ANTECEDENTE

En base a la información del Sistema para atención de Proyectos de Ley de la Presidencia del Consejo de Ministros, se ha derivado por correo electrónico la solicitud de opinión al Proyecto de Ley N° 1976/2017-CR, "Ley que promueve la industrialización de residuos sólidos"

II. MARCO NORMATIVO

2.1) Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos

- **Artículo 1, sobre objeto**, se señala que el Decreto Legislativo establece derechos, obligaciones, atribuciones y responsabilidades de la sociedad en su conjunto, con la finalidad de propender hacia la maximización constante de la eficiencia en el uso de los materiales y asegurar una gestión y manejo de los residuos sólidos económica, sanitaria y ambientalmente adecuada, con sujeción a las obligaciones, principios y lineamientos de este Decreto Legislativo.
- **Artículo 22, sobre municipalidades**, se establece que las municipalidades provinciales, en lo que concierne a los distritos del cercado, y las municipalidades distritales son responsables por la gestión de los residuos sólidos de origen domiciliario, especiales y similares, en el ámbito de su jurisdicción.
- **Literal a) del Artículo 23**, sobre competencia de municipalidades provinciales, se establece que las municipalidades provinciales son competentes para planificar y aprobar la gestión integral de los residuos sólidos en el ámbito de su jurisdicción, a través de los Planes Provinciales de Gestión Integral de Residuos Sólidos, (PIGARS) los cuales deben identificar los espacios geográficos para la ubicación de las infraestructuras de residuos, compatibilizando los planes de manejo de residuos sólidos de sus distritos y centros poblados menores, con las políticas de desarrollo local y regional y con sus respectivos Planes de Acondicionamiento Territorial y de Desarrollo Urbano, Planes de Desarrollo Regional Concertados y demás instrumentos de planificación nacionales, regionales y locales





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Viceministerio
de Gobernanza Territorial

Secretaría
de Descentralización

- **Cuarto párrafo del Artículo 53, sobre manejo integral de los residuos sólidos municipales**, se señala que los planes de residuos que diseñen e implementen las municipalidades, deben considerar el proceso de caracterización de sus residuos, contener objetivos concretos de segregación y valorización y tener un enfoque de sostenibilidad con la finalidad de asegurar su calidad y continuidad y promover el empleo local. Asimismo, deben involucrar la acción vecinal responsable

2.2) Ley N° 29419, Ley que regula la actividad de los recicladores

- **Numeral 2.1 del Artículo 2**, establece que el Estado reconoce la actividad de los recicladores, promueve su formalización e integración a los sistemas de gestión de residuos sólidos de todas las ciudades del país a través de la Dirección General de Salud Ambiental (Digesa), del Ministerio de Salud y de las municipalidades provinciales.
- **Numeral 5.1 del Artículo 5**, señala que la actividad de los recicladores es regulada por los gobiernos locales como entes rectores, en el marco de sus atribuciones. El régimen de regulación local se orienta a incorporar a los recicladores como parte del sistema local de gestión de residuos sólidos. Los gobiernos locales establecen normas de promoción de la actividad que realizan los recicladores de residuos sólidos no peligrosos en coordinación con las asociaciones de recicladores registrados en su jurisdicción.
- **Artículo 6, sobre formación de EPS-RS y EC-RS**, se establece que los gobiernos regionales y locales, en el marco de sus atribuciones legales, promueven la formación de asociaciones de recicladores y de pequeñas y microempresas EPS-RS y EC-RS, especializadas en la recolección para el reciclaje y la comercialización de residuos sólidos; asimismo, emiten las disposiciones que faciliten la incorporación de recicladores independientes dentro de las existentes. El reglamento de la presente Ley establece los requisitos que deben cumplir quienes busquen acogerse a este régimen promocional



III. ANÁLISIS

- 3.1) El Proyecto de Ley N° 1976/2017-CR, en su artículo 1, sobre objeto, se señala que 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, de la forma siguiente:

"Artículo 1.- Del objeto de la Ley

La presente Ley, 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 energético. Asimismo, se promueve 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-RC), dedicadas a las labores de recolección selectiva y la segregación, propiciando su formalización y su incorporación en el mercado."

El Proyecto de Ley en comentario propone aspectos parciales en forma adicional, mediante modificaciones, a lo regulado tanto en la Ley N° 29419, Ley que regula la





PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

Viceministerio de Gobernanza Territorial

Secretaría de Descentralización

actividad de los recicladores, como en el Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos.

- 3.2) En el Artículo 6 del Proyecto de Ley se propone modificar el artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1278; se propone adicionar los literales u) y v), de la forma siguiente:

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

La gestión integral de los residuos sólidos deberá estar orientada a:

(...)

u) Promover la participación organizada de los recicladores y/o asociaciones de recicladores debidamente formalizadas o de Empresas Comercializadoras de Residuos Sólidos (EC-RS), en las labores de reciclaje y el recojo selectivo de los residuos sólidos, implementando programas de reciclaje, capacitación técnica y seguridad en el trabajo.

v) Fomentar la participación de agentes a través de la promoción de mercados de subproductos elaborados en base a materiales reciclados, reciclables y biodegradables, etc. A fin de generar fuentes de ocupación y a la vez incrementar el valor agregado a la producción nacional."

Sobre la propuesta de literal u), dicho contenido se encuentra regulado en el Artículo 6 de la Ley N° 29419, Ley que regula la actividad de los recicladores, cuando se señala los gobiernos regionales y locales, promueven la formación de asociaciones de recicladores y de pequeñas y microempresas EPS-RS y EC-RS, especializadas en la recolección para el reciclaje y la comercialización de residuos sólidos.

Sobre la propuesta del literal v), dicho contenido tiene una redacción similar al cuarto párrafo del artículo 53 del Decreto Legislativo N° 1278, cuando se señala que los planes de residuos que diseñen e implementen las municipalidades, deben considerar el proceso de caracterización de sus residuos, contener objetivos concretos de segregación y valorización y tener un enfoque de sostenibilidad con la finalidad de asegurar su calidad y continuidad y promover el empleo local.

En el Proyecto de Ley, en este apartado propone una modificación respecto a contenidos que ya se encuentran regulados tanto en la Ley N° 29419, Ley que regula la actividad de los recicladores (Artículo 6) como en el mismo Decreto Legislativo N° 1278 (Artículo 53)

- 3.3) En el Artículo 6 del Proyecto de Ley se propone modificar el artículo 24 del Decreto Legislativo N° 1278; se propone adicionar el literal h) de la forma siguiente:

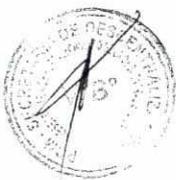
"Artículo 24.- Municipalidades Distritales

(...)

24.2 Las municipalidades distritales y las provinciales en lo que concierne a los distritos del mercado, son responsables por:

(...)

h) Promover la incorporación de asociaciones de recicladores formales en las acciones de segregación y recolección selectiva de los residuos sólidos, mediante la implementación de incentivos y acceso a programas sociales, entrenamiento y capacitación técnica.



4



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Viceministerio
de Gobernanza Territorial

Secretaría
de Descentralización

Al respecto, la fórmula normativa propuesta ya se encuentra regulada de manera similar en el numeral 5.1 del Artículo 5 de la Ley N° 29419, Ley que regula la actividad de los recicladores, cuando se establece que la actividad de los recicladores es regulada por los gobiernos locales como entes rectores, en el marco de sus atribuciones; asimismo, al señalarse que el régimen de regulación local se orienta a incorporar a los recicladores como parte del sistema local de gestión de residuos sólidos, y que los gobiernos locales establecen normas de promoción de la actividad que realizan los recicladores de residuos sólidos no peligrosos en coordinación con las asociaciones de recicladores registrados en su jurisdicción.

En el Proyecto de Ley, en este apartado propone una modificación respecto a contenidos que ya se encuentran regulados en la Ley N° 29419, Ley que regula la actividad de los recicladores (Artículo 5)

- 3.4) En el Artículo 6 del Proyecto de Ley se propone modificar el artículo 44 del Decreto Legislativo N° 1278; se propone adicionar un tercer párrafo, de la forma siguiente:

"Artículo 44.- Prohibición de disposición final de residuos en lugares no autorizados (...)

Es competencia exclusiva de la autoridad municipal, realizar los trabajos de diagnóstico e identificación de botaderos clandestinos de residuos sólidos y la correspondiente erradicación. La omisión de estas acciones es responsabilidad de funcionario público municipal, quien será pasible de sanción administrativa, sin perjuicio de las acciones penales.

Al respecto, la fórmula normativa propuesta ya se encuentra regulada de manera similar en el literal a) del artículo 23 del mismo Decreto Legislativo N° 1278, cuando se señala que las municipalidades provinciales son competentes para planificar y aprobar la gestión integral de los residuos sólidos en el ámbito de su jurisdicción, a través de los Planes Provinciales de Gestión Integral de Residuos Sólidos, (PIGARS) los cuales deben identificar los espacios geográficos para la ubicación de las infraestructuras de residuos, compatibilizando los planes de manejo de residuos sólidos de sus distritos y centros poblados menores, con las políticas de desarrollo local y regional y con sus respectivos Planes de Acondicionamiento Territorial y de Desarrollo Urbano, Planes de Desarrollo Regional Concertados y demás instrumentos de planificación nacionales, regionales y locales.

La fórmula normativa propuesta no diferencia si corresponde dicha competencia a una municipalidad distrital o provincial; en los artículos 23 y 24 del Decreto Legislativo N° 1278 si se diferencian las competencias en materia de gestión de residuos sólidos tanto para municipalidades provinciales como de municipalidades distritales, respectivamente.

En el Proyecto de Ley, en este apartado propone una modificación respecto a contenidos que ya se encuentran regulados en el mismo Decreto Legislativo N° 1278 (Artículo 23)

- 3.5) En el Artículo 6 del Proyecto de Ley se propone modificar el artículo 64 del Decreto Legislativo N° 1278, de la forma siguiente:





PERÚ

Presidencia del Consejo de Ministros

Viceministerio de Gobernanza Territorial

Secretaría de Descentralización

"Artículo 64.- Recicladores

El Estado protege al trabajador dedicado al reciclaje de residuos sólidos y promueve su actividad. Los recicladores o asociaciones de recicladores debidamente formalizados se integran a los sistemas de gestión y manejo de los residuos sólidos no peligrosos municipales, a través de la recolección selectiva, la segregación y la comercialización en pequeña escala en el proceso del manejo de la gestión de residuos. La conducción de estas acciones es competencia de la municipalidad.

El cumplimiento de sus obligaciones es supervisado y fiscalizado por la autoridad municipal que corresponda"

Al respecto, la fórmula normativa propuesta ya se encuentra regulada de manera similar en el numeral 2.2 del artículo 2, sobre ámbito de aplicación, de la Ley N° 29419, Ley que regula la actividad de los recicladores, cuando se señala que el Estado reconoce la actividad de los recicladores, promueve su formalización e integración a los sistemas de gestión de residuos sólidos de todas las ciudades del país a través de la Dirección General de Salud Ambiental (Digesa), del Ministerio de Salud y de las municipalidades provinciales

La fórmula normativa propuesta regularía contenidos que forman parte de una norma especial, la Ley N° 29419, Ley que regula la actividad de los recicladores.

- 3.1) Por las razones expuestas, opino que no es viable el Proyecto de Ley en mención.

IV. CONCLUSIONES

4.1) Las observaciones sobre la viabilidad del Proyecto de Ley son:

- En el Artículo 6 del Proyecto de Ley se propone modificar el artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1278; se propone adicionar los literales u) y v), referidos a la promoción de la participación organizada de los recicladores y/o asociaciones de recicladores y fomentar la participación de agentes a fin de generar fuentes de ocupación.

Representa una modificación respecto a contenidos que ya se encuentran regulados tanto en la Ley N° 29419, Ley que regula la actividad de los recicladores (Artículo 6) como en el mismo Decreto Legislativo N° 1278 (Artículo 53).

- En el Artículo 6 del Proyecto de Ley se propone modificar el artículo 24 del Decreto Legislativo N° 1278; se propone adicionar el literal h), referido a la promoción de la incorporación de asociaciones de recicladores formales en las acciones de segregación y recolección selectiva de los residuos sólidos.

Constituye una modificación respecto a contenidos que ya se encuentran regulados en la Ley N° 29419, Ley que regula la actividad de los recicladores (Artículo 5).

- En el Artículo 6 del Proyecto de Ley se propone modificar el artículo 44 del Decreto Legislativo N° 1278, se propone adicionar un párrafo referido a una competencia exclusiva de la autoridad municipal, realizar los trabajos de diagnóstico e identificación de botaderos clandestinos de residuos sólidos y la correspondiente erradicación.

Propuesta de modificación respecto a contenidos que ya se encuentran regulados en el mismo Decreto Legislativo N° 1278 (Artículo 23)





PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Viceministerio
de Gobernanza Territorial

Secretaría
de Descentralización

- En el Artículo 6 del Proyecto de Ley se propone modificar el artículo 64 del Decreto Legislativo N° 1278 para establecer que el Estado protege al trabajador dedicado al reciclaje de residuos sólidos y promueve su actividad y que los recicladores o asociaciones de recicladores debidamente formalizados se integran a los sistemas de gestión y manejo de los residuos sólidos no peligrosos municipales.

Formula normativa que ya se encuentra regulada de manera similar en el numeral 2.1 del artículo 2, sobre ámbito de aplicación, de la Ley N° 29419, Ley que regula la actividad de los recicladores.

4.2) Por las razones expuestas, opino que no es viable el Proyecto de Ley en mención

V. RECOMENDACIONES

- 5.1) Solicitar la opinión del Ministerio del Ambiente y del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- 5.2) Remitir una respuesta con el presente informe a la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Es todo cuanto tenemos que informar a Usted.

Atentamente,

MARCO IVAN RODRIGUEZ AGUIRRE

Especialista de la Subsecretaría de Fortalecimiento de la Descentralización

Adjunto:

- Proyecto de memorándum

PCM/SD/SFD

Visto el informe que antecede, elévese a la Secretaría de Descentralización para su conocimiento y fines.

Lima, 10 de noviembre de 2017.



ELSA GABRIELA NIÑO DE GUZMÁN CHIMPECAM

Subsecretaria de Fortalecimiento de la Descentralización

