



Dictamen de insistencia conjunto recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa de ley “Ley que modifica el Decreto Legislativo 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de gestión integral de residuos, y la Ley 26793, Ley de creación del Fondo Nacional del Ambiente, para fortalecer la gestión y el manejo de residuos sólidos” (Proyectos de ley 6947/2023-CR, 6823/2023-CR, 6278/2023-CR, 5453/2022-CR, 6001/2023-CR, 5901/2023-CR, 5827/2023-CR, 3970/2022-CR y 2915/2022-CR).

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

Periodo Anual de Sesiones 2024 – 2025

Señor Presidente:

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, de conformidad con el artículo 108 de la Constitución Política del Perú y el artículo 79 del Reglamento del Congreso de la República, la observación formulada por el Presidente de la República a la autógrafa de la Ley que modifica el Decreto Legislativo 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de gestión integral de residuos, y la Ley 26793, Ley de creación del Fondo Nacional del Ambiente, para fortalecer la gestión y el manejo de residuos sólidos” (Proyectos de ley 6947/2023-CR, 6823/2023-CR, 6278/2023-CR, 5453/2022-CR, 6001/2023-CR, 5901/2023-CR, 5827/2023-CR, 3970/2022-CR y 2915/2022-CR).

El presente dictamen fue aprobado por **UNANIMIDAD** en la cuarta sesión extraordinaria de la Comisión, de fecha 10 de diciembre de 2024, con 21 votos a favor de los congresistas: ZEGARRA SABOYA, Ana Zadith; AGÜERO GUTIÉRREZ, María Antonieta; ALCARRAZ AGÜERO, Yorel Kira; ARRIOLA TUEROS, José Alberto; CÓRDOVA LOBATÓN, María Jessica; CUTIPA CCAMA, Víctor Raúl; HUAMÁN CORONADO, Raúl; JUÁREZ GALLEGOS, Carmen Patricia; MARTICORENA MENDOZA, Jorge Alfonso; PADILLA ROMERO, Javier Rommel; PAZO NUNURA, José Bernardo; PORTERO LÓPEZ, Hilda Marleny; QUIROZ BARBOZA, Segundo Teodomiro; QUISPE MAMANI, Wilson Rusbel; REVILLA VILLANUEVA, César Manuel; ROBLES ARAUJO, Silvana Emperatriz; SANTISTEBAN SUCLUPE, Magally; TORRES SALINAS, Rosio; VARAS MELÉNDEZ, Elías Marcial y ZEBALLOS MADARIAGA, Carlos

Dictamen de insistencia conjunto recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa de ley "Ley que modifica el Decreto Legislativo 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de gestión integral de residuos, y la Ley 26793, Ley de creación del Fondo Nacional del Ambiente, para fortalecer la gestión y el manejo de residuos sólidos" (Proyectos de ley 6947/2023-CR, 6823/2023-CR, 6278/2023-CR, 5453/2022-CR, 6001/2023-CR, 5901/2023-CR, 5827/2023-CR, 3970/2022-CR y 2915/2022-CR).

Javier. Y el voto a favor del congresista accesitario; FLORES RUÍZ, Víctor Seferino en reemplazo del congresista; CASTILLO RIVAS, Eduardo Enrique.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El 31 de octubre de 2024, el Pleno del Congreso de la República aprobó el texto sustitutorio consensuado presentado por la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y la Presidencia de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología, recaído en los proyectos de ley 6947/2023-CR, 6823/2023-CR, 6278/2023-CR, 5453/2022-CR, 6001/2023-CR, , 5901/2023-CR, 5827/2023-CR, 3970/2022-CR y 2915/2022-CR, por el que se propone la modificación del Decreto Legislativo 1278 —Decreto Legislativo que aprueba la Ley de gestión integral de residuos— y la Ley 26793 —Ley de creación del fondo nacional del ambiente— para fortalecer la gestión y el manejo de residuos sólidos.

El día 06 de noviembre de 2024, la referida autógrafa de la Ley fue remitida al Poder Ejecutivo, de conformidad con lo que establece el artículo 108 de la Constitución Política.

El 28 de noviembre de 2024, mediante Oficio 333-2024-PR, la presidenta de la República envió al Congreso de la República, la observación a la autógrafa de la ley antes citada, la que fue, para proceder conforme a lo que establece el artículo 108 de la Constitución Política y el artículo 79 del Reglamento del Congreso.

II. MARCO NORMATIVO

2.1 Constitución Política del Perú

Artículo 108

Dictamen de insistencia conjunto recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa de ley "Ley que modifica el Decreto Legislativo 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de gestión integral de residuos, y la Ley 26793, Ley de creación del Fondo Nacional del Ambiente, para fortalecer la gestión y el manejo de residuos sólidos" (Proyectos de ley 6947/2023-CR, 6823/2023-CR, 6278/2023-CR, 5453/2022-CR, 6001/2023-CR, 5901/2023-CR, 5827/2023-CR, 3970/2022-CR y 2915/2022-CR).

2.2. Reglamento del Congreso

Artículos 79 y 79A

III. ANÁLISIS TÉCNICO

A. Descripción del contenido de la autógrafa de ley

La autógrafa de ley aprobada por el Congreso de la República propone la modificación del Decreto Legislativo 1278, Ley general de residuos sólidos y la modificación de la Ley 26793, Ley de creación del Fondo Nacional del Ambiente para fortalecer la gestión y manejo de residuos sólidos.

En lo que respecta a la modificación del Decreto Legislativo 1278, se aprobó modificar los artículos 3; 4 —literal b)—; 7 —literales a) y n) e incorporando un párrafo segundo; 8; 9—párrafos primero y segundo—; 10; 13—párrafo segundo—; 15—párrafo introductorio e incorporando el literal w)—; 16 —literal g) e incorporando los literales i) y j)—; 17; 21 —literales b) y c) e incorporando los literales h) e i)—; 23 —literales c), f) g), m) e incorporando los literales o) y p)—; 24 —literales b), e) e i) del párrafo 24.1 e incorporando el literal h) en el párrafo 24.2—; 30—párrafo segundo—; 33; 36 —incorporando un párrafo sexto—; 36-A—párrafos primero y tercero—; 37—párrafo segundo e incorporando un cuarto párrafo—; 38; 40—incorporando un párrafo segundo—; 42—párrafos primero y tercero—; 45—párrafo primero—; 48 —párrafos primero y segundo—, 51; 60 —párrafos tercero, cuarto y quinto—; 68 —párrafos segundo, tercero, cuarto e incorporando uno quinto— 70 —párrafo segundo— y 71, y el Anexo de dicha norma, para precisar algunas definiciones sobre la gestión y manejo de residuos sólidos.

Sobre los artículos modificados, es importante mencionar que estos están referidos a delimitar el servicio de limpieza pública, establecer los instrumentos para el uso eficiente de los materiales, como el de descarte, mejorar las etapas de la gestión

Dictamen de insistencia conjunto recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa de ley "Ley que modifica el Decreto Legislativo 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de gestión integral de residuos, y la Ley 26793, Ley de creación del Fondo Nacional del Ambiente, para fortalecer la gestión y el manejo de residuos sólidos" (Proyectos de ley 6947/2023-CR, 6823/2023-CR, 6278/2023-CR, 5453/2022-CR, 6001/2023-CR, 5901/2023-CR, 5827/2023-CR, 3970/2022-CR y 2915/2022-CR).

de residuos sólidos y fomentar mejor coordinación y eficiencia en las funciones de las entidades involucradas en la gestión de los residuos sólidos y la ubicación de infraestructuras para su disposición final.

En estricta coordinación con técnicos del Ministerio del Ambiente, se logró establecer precisiones sobre las funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), y del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE). Asimismo, se analizó la necesidad de optimizar las funciones de los gobiernos regionales y locales en lo que respecta a la gestión de residuos sólidos.

Entre las modificaciones aprobadas, también se consideraron realizar precisiones respecto de las etapas de la gestión de residuos sólidos como es la segregación, almacenamiento, acondicionamiento, valoración, transporte, tratamiento de residuos, incluyendo su importación, tránsito y exportación.

Igualmente se establecieron precisiones aplicables a las empresas operadoras de residuos sólidos, y se actualizó el rol del Fondo de Promoción de las Áreas Naturales Protegidas del Perú – Profonampe, que absorbió al FONAM, por mandato del Decreto de Urgencia 022-2020, Decreto de Urgencia para el Fortalecimiento de la Identificación y Gestión de Pasivos Ambientales.

También se incorporaron 5 nuevos artículos para incrementar la infraestructura para la disposición final de los residuos, la actualización del catastro de canteras en estado de cierre y abandono; y para mejorar la gestión del cobro de los arbitrios por servicio de limpieza pública por parte de las municipalidades.

Respecto a la modificación de la Ley 26793, Ley de creación del Fondo Nacional del Ambiente, Se señaló que forma parte de este fondo, los montos pagados por concepto de reparaciones civiles y acuerdos reparatorios en favor del Estado por

Dictamen de insistencia conjunto recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa de ley "Ley que modifica el Decreto Legislativo 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de gestión integral de residuos, y la Ley 26793, Ley de creación del Fondo Nacional del Ambiente, para fortalecer la gestión y el manejo de residuos sólidos" (Proyectos de ley 6947/2023-CR, 6823/2023-CR, 6278/2023-CR, 5453/2022-CR, 6001/2023-CR, 5901/2023-CR, 5827/2023-CR, 3970/2022-CR y 2915/2022-CR).

delitos ambientales en la modalidad de incumplimiento de normas relativas al manejo de residuos sólidos, precisándose que esos montos son destinados a realizar acciones de recuperación, clausura o reconversión de las áreas degradadas por residuos sólidos municipales, financiamiento de rellenos sanitarios u otras medidas que contribuyan al cierre de brechas en infraestructura de residuos sólidos.

Finalmente, el texto planteó 8 disposiciones complementarias finales para establecer reglas de implementación de la ley, fomentar la capacitación y sensibilización en la gestión de residuos sólidos peligrosos por parte del Ministerio del Ambiente; establecer la posibilidad de que la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales transfiera predios estatales para infraestructura de residuos sólidos, la constitución de fideicomisos por parte de los gobiernos locales para garantizar la prestación del servicio de limpieza municipal y la ampliación de plazos para la adecuación de áreas degradadas destinada a reconversión y recuperación; y una disposición complementaria modificatoria sobre el control de los recursos del Profonampe.

B. Análisis de las observaciones a la autógrafa de ley en estudio

En este punto se realizará una descripción de los fundamentos de las observaciones realizadas a la autógrafa de ley, para luego determinar si corresponde ser atendidas por el Congreso de la República o si, en su defecto, resulta pertinente insistir en la ley ya aprobada por este Parlamento.

1. Sobre la modificación de la Ley 26793, Ley de Creación del FONAM

1.1. Síntesis de la observación

El Poder Ejecutivo señala que según el Decreto Legislativo 1441, inciso 1 del párrafo 15.3 el artículo 15, forman parte de los recursos del tesoro público los "ingresos no tributarios", entre los que se encuentran los ingresos por

Dictamen de insistencia conjunto recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa de ley “Ley que modifica el Decreto Legislativo 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de gestión integral de residuos, y la Ley 26793, Ley de creación del Fondo Nacional del Ambiente, para fortalecer la gestión y el manejo de residuos sólidos” (Proyectos de ley 6947/2023-CR, 6823/2023-CR, 6278/2023-CR, 5453/2022-CR, 6001/2023-CR, 5901/2023-CR, 5827/2023-CR, 3970/2022-CR y 2915/2022-CR).

reparaciones civiles y acuerdos reparatorios en favor del Estado por delitos ambientales; y, por tanto, no pueden tener un destino específico en la medida que constituyen recursos ordinarios para el financiamiento del presupuesto del sector público.

En ese sentido, indica que en caso se aprueba esta modificación a la Ley 26793, se provocaría un desequilibrio en las finanzas públicas ya que estos recursos forman parte de los ingresos en que se sustenta el presupuesto del sector público del año 2024 y 2025.

Finalmente advierte que darle un destino distinto a ciertos recursos que recaudan las entidades que se encuentran dentro de los alcances del párrafo 15.3 del artículo 15 del Decreto Legislativo 1441 reintroduciría rigideces y posibles desbalances en la gestión de la tesorería, lo que afectaría los esfuerzos por mejorar la sostenibilidad y la predictibilidad fiscal del país; por tanto consideran que debe mantenerse la centralización de los fondos públicos en la Cuenta Única del Tesoro Público (CUT) y consolidar los avances logrados en la gestión de las finanzas públicas que van alineados a las recomendaciones de la OCDE.

1.2 Análisis

Efectivamente, la autógrafa de ley plantea que los pagos por concepto de reparaciones civiles y acuerdos reparatorios en favor del Estado por delitos ambientales en la modalidad de incumplimiento de normas relativas al manejo de residuos sólidos formen parte de los recursos del FONAM, que es un fondo fiduciario intangible que tiene por objeto financiar planes, programas, proyectos y actividades orientadas a la protección del ambiente,

Dictamen de insistencia conjunto recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa de ley "Ley que modifica el Decreto Legislativo 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de gestión integral de residuos, y la Ley 26793, Ley de creación del Fondo Nacional del Ambiente, para fortalecer la gestión y el manejo de residuos sólidos" (Proyectos de ley 6947/2023-CR, 6823/2023-CR, 6278/2023-CR, 5453/2022-CR, 6001/2023-CR, 5901/2023-CR, 5827/2023-CR, 3970/2022-CR y 2915/2022-CR).

el fortalecimiento de la gestión ambiental, el uso sostenible de los recursos naturales y el patrimonio ambiental¹.

Esta propuesta tiene coherencia lógica ya que el monto al que hacemos referencia se origina en un delito ambiental por incumplimiento de normas sobre manejo de residuos sólidos, por ende, debe destinarse a realizar acciones de recuperación, clausura o reconversión de las áreas degradadas por residuos sólidos municipales, financiamiento de rellenos sanitarios u otras medidas que contribuyan al cierre de brechas en infraestructura de residuos sólidos; como bien lo señala la autógrafa de ley.

Cabe resaltar que existen precedentes legislativos que refuerzan la viabilidad de esta propuesta como la Ley 27506 sobre Canon Minero que permite la asignación específica de recursos para fines de desarrollo regional, demostrando que, bajo una justificación de un interés público, es posible diseñar mecanismos que orienten recursos públicos hacia objetivos concretos. Las reparaciones civiles por delitos ambientales tienen un propósito claro y específico: resarcir los daños ocasionados al medio ambiente. Negar esta posibilidad de contribuir en la mitigación o reparación de estos daños implicaría desvirtuar su finalidad original, vulnerando el derecho constitucional a un ambiente saludable recogido en el artículo 2, inciso 22 de la Constitución Política.

Ahora bien, respecto a que esos montos son considerados como "ingresos no tributarios"; es importante aclarar al Poder Ejecutivo que el Decreto Supremo 043-2022-EF, por el cual se dictan disposiciones para la aplicación de lo dispuesto por el numeral 15.3 del artículo 15 y el numeral 1 de la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo 1441,

¹ Artículo 1 de su ley de creación.

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra independencia, y de la conmemoración de las Heroicas Batallas de Junín y Ayacucho"

Dictamen de insistencia conjunto recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa de ley "Ley que modifica el Decreto Legislativo 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de gestión integral de residuos, y la Ley 26793, Ley de creación del Fondo Nacional del Ambiente, para fortalecer la gestión y el manejo de residuos sólidos" (Proyectos de ley 6947/2023-CR, 6823/2023-CR, 6278/2023-CR, 5453/2022-CR, 6001/2023-CR, 5901/2023-CR, 5827/2023-CR, 3970/2022-CR y 2915/2022-CR).

Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Tesorería, al que hace referencia, señala taxativamente el listado de los denominados "ingresos no tributarios", que son: la venta de bienes, la venta de servicios, la venta de Activos no Financieros tales como edificios y estructuras, vehículos, maquinarias, objetos de valor, terrenos, la venta de Activos Financieros tales como reembolso de préstamos, venta de títulos y valores, de acciones y de participaciones de capital y liquidación de otros activos financieros y la venta de otros bienes y servicios.

En decir, en dicho listado de "Ingresos no tributarios" no se encuentran las reparaciones civiles a las que la autógrafa de ley hace referencia, siendo que tampoco puede ser consideradas como multas o tasas, por tener una connotación distinta pues su origen deviene de una sentencia judicial de comisión de delitos en materia ambientales (en este caso por residuos sólidos).

Con la asignación de estos recursos al FONAM no solo se estaría respetando el principio de descentralización establecido en el artículo 188 de la Constitución, sino que también que se fortalecería las capacidades de los gobiernos locales para atender de manera eficiente las problemáticas de residuos sólidos que es un problema público generalizado. Asimismo, esta asignación contribuye directamente a los Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados con el manejo adecuado de los residuos (ODS 11 y 12), asegurando que los recursos tengan la finalidad reparatoria y que se destinen a reparar realmente el ambiente y a la población afectada.

Dictamen de insistencia conjunto recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa de ley "Ley que modifica el Decreto Legislativo 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de gestión integral de residuos, y la Ley 26793, Ley de creación del Fondo Nacional del Ambiente, para fortalecer la gestión y el manejo de residuos sólidos" (Proyectos de ley 6947/2023-CR, 6823/2023-CR, 6278/2023-CR, 5453/2022-CR, 6001/2023-CR, 5901/2023-CR, 5827/2023-CR, 3970/2022-CR y 2915/2022-CR).

1.3 Conclusión

La comisión recomienda insistir en esta parte del texto observado.

2. Sobre la constitución de fideicomisos por parte de los gobiernos locales

2.1 Síntesis de la observación

El Poder Ejecutivo indica que, en aplicación al principio de unidad de caja, establecido en el Decreto Legislativo 1441, el Ministerio de Economía y Finanzas es el que centraliza la disponibilidad de fondos públicos en la CUT, lo que permite una gestión más eficiente de las finanzas públicas.

Asimismo, señala que la consolidación de los fondos en la CUT asegura la ejecución del proceso de pagaduría por parte de las entidades; por lo que el uso de otros mecanismos de administración como el fideicomiso que propone la ley observada no es viable por colisionar con el principio antes señalado.

Igualmente, refiere que la constitución de fideicomisos genera fragmentación de los recursos del Estado, perdiéndose transparencia y rendición de cuentas, además de ineficiencia ya que se ello implica reservar recursos que permanecen inmovilizados y costos de oportunidad derivados del manejo fragmentado de la liquidez públicas.

2.2. Análisis

Los gobiernos locales, por mandato constitucional, gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia² y sobre la base de dicha autonomía organizan y gestionan sus recursos de la forma que les parezca más eficiente.

² Artículo 194 de la Constitución Política.

Dictamen de insistencia conjunto recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa de ley “Ley que modifica el Decreto Legislativo 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de gestión integral de residuos, y la Ley 26793, Ley de creación del Fondo Nacional del Ambiente, para fortalecer la gestión y el manejo de residuos sólidos” (Proyectos de ley 6947/2023-CR, 6823/2023-CR, 6278/2023-CR, 5453/2022-CR, 6001/2023-CR, 5901/2023-CR, 5827/2023-CR, 3970/2022-CR y 2915/2022-CR).

En ese sentido, algunas municipalidades, con la finalidad de preservar el servicio de limpieza pública, cuentan con fideicomisos, que les permiten realizar justamente acciones de operación, mantenimiento, reinversión del servicio de limpieza pública, pagos de mantenimiento preventivo de maquinarias, etc. Entre ellas mencionaremos las siguientes³:

- Municipalidad Provincial de Piura, destina para operación y mantenimiento mensualmente S/ 1,073,926.00 y se encuentra en trámite la reposición de vehículos -IOARR por **12 millones**.
- Municipalidad Provincial de Moyobamba destina para operación y mantenimiento mensualmente S/ 353,056.00 y ha efectuado la reposición de vehículos compactadores por **S/ 2,078,676.00** compra 02 camiones compactadores
- Municipalidad Provincial de Andahuaylas destina para operación y mantenimiento mensualmente S/ 180,704.00 y ha efectuado la reposición de vehículos compactadores por S/ 1, compra 02 camiones compactadores y minibús **S/1,247,508.44**.

Además, la ley no impone la creación de fideicomisos, sino que le otorga a los gobiernos locales la posibilidad de constituirlos para garantizar que la prestación del servicio de limpieza pública se realice de manera continua, regular, permanente y obligatoria, asegurando la operación, mantenimiento y reinversión de la infraestructura de residuos sólidos y áreas degradadas por residuos sólidos.

³ Información obtenida el día 05 de diciembre de 2024, por pedido de información al Ministerio del Ambiente.

Dictamen de insistencia conjunto recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa de ley "Ley que modifica el Decreto Legislativo 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de gestión integral de residuos, y la Ley 26793, Ley de creación del Fondo Nacional del Ambiente, para fortalecer la gestión y el manejo de residuos sólidos" (Proyectos de ley 6947/2023-CR, 6823/2023-CR, 6278/2023-CR, 5453/2022-CR, 6001/2023-CR, 5901/2023-CR, 5827/2023-CR, 3970/2022-CR y 2915/2022-CR).

2.3 Conclusión

La comisión recomienda insistir en esta parte del texto observado.

3. Sobre la afectación del principio de separación de poderes y de competencia

3.1 Síntesis de la observación

El Poder Ejecutivo señala que la autógrafa de ley, que nace de iniciativas legislativas de congresistas, propone la asignación de funciones al Ministerio del Ambiente, OEFA y SENACE, que son entidades ubicadas dentro del ámbito del Poder Ejecutivo, y que ello es competencia exclusiva de dicho poder del Estado, por lo que está contraviniendo el principio de separación de poderes y de competencia.

3.2 Análisis

Una de sus principales funciones del Minam es diseñar, *aprobar y supervisar la aplicación de los instrumentos de prevención, de control y de rehabilitación ambiental relacionados con los residuos sólidos y peligrosos*⁴

Además, el Decreto Legislativo 1278, Ley de Gestión integral de los residuos sólidos, que es el centro de la modificación de la ley observada, determina que el MINAM tiene como función específica el promover y coordinar la gestión de los residuos sólidos.

Sobre la base de esta normativa, y en coordinación con el Ministerio del Ambiente, quien es el ente rector en materia de residuos sólidos (y que, por cierto, no ha observado la autógrafa de ley, sino por el contrario, respalda su contenido) es que se realizaron estas reasignaciones de funciones a

⁴ Literal g del artículo 12 del Decreto Legislativo 1013, por el que se aprueba la Ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente.

Dictamen de insistencia conjunto recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafo de ley "Ley que modifica el Decreto Legislativo 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de gestión integral de residuos, y la Ley 26793, Ley de creación del Fondo Nacional del Ambiente, para fortalecer la gestión y el manejo de residuos sólidos" (Proyectos de ley 6947/2023-CR, 6823/2023-CR, 6278/2023-CR, 5453/2022-CR, 6001/2023-CR, 5901/2023-CR, 5827/2023-CR, 3970/2022-CR y 2915/2022-CR).

efectos de optimizar las capacidades tanto de dicho ministerio como de la OEFA y del SENACE, que son órganos que se encuentran adscritos a dicho ministerio.

Aquí es preciso señalar que la modificación de diversos artículos del Decreto Legislativo 12178, no asigna funciones adicionales al Ministerio del Ambiente, OEFA o SENACE. Lo dispuesto en el Autógrafo se encuentra enmarcado dentro de la normativa ambiental⁵. Lo que se ha realizado es una precisión sobre el alcance de las competencias en materia de evaluación ambiental de los principales actores públicos vinculados en la gestión integral de los residuos sólidos, teniendo en consideración los impactos ambientales según la ubicación del proyecto de inversión (enfoque territorial), y no, en relación al alcance del servicio brindado, tal como se regula en la actual normativa.

Estas mejoras permitirán dinamizar la evaluación del impacto ambiental por parte de las entidades de los tres niveles de gobierno (Senace, Gobiernos Regionales y Gobiernos locales) para implementar infraestructuras de residuos sólidos, lo cual permitirá que muchas provincias y regiones cuenten de manera más próxima y efectiva con infraestructuras para la adecuada gestión y manejo de sus residuos sólidos generados.

El principio de progresividad ambiental (Artículo 7 de la Ley No 28611) fomenta un mejor aprovechamiento de los recursos asignados a las entidades del Ejecutivo y garantiza el uso sostenible de los recursos

⁵ Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y funciones del Ministerio del Ambiente; mediante el cual también se crea como organismo adscrito al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Ley N° 29968, Ley de creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE)

Dictamen de insistencia conjunto recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa de ley “Ley que modifica el Decreto Legislativo 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de gestión integral de residuos, y la Ley 26793, Ley de creación del Fondo Nacional del Ambiente, para fortalecer la gestión y el manejo de residuos sólidos” (Proyectos de ley 6947/2023-CR, 6823/2023-CR, 6278/2023-CR, 5453/2022-CR, 6001/2023-CR, 5901/2023-CR, 5827/2023-CR, 3970/2022-CR y 2915/2022-CR).

naturales, tal como lo exige el **Artículo 66 de la Constitución** no existiendo la vulneración del principio de separación de poderes y de competencia. Muy por el contrario, se alinea con el contenido del **Artículo 102, inciso 1, de la Constitución**, el cual otorga al Congreso la facultad de dictar leyes necesarias para la organización y funcionamiento del Estado, incluyendo la precisión del alcance de competencias administrativas como es el caso.

Finalmente, es necesario resaltar que la intención del legislador no es interferir en las funciones o competencias de otras entidades, sino apoyarlas a efectos de mejorar su organización y funcionamiento, dinamizando el proceso de aprobación de disposiciones para lograr dicha finalidad.

3.3 Conclusión

La comisión recomienda insistir en esta parte del texto observado.

4. Sobre la afectación al principio de coherencia normativa

4.1. Síntesis de la observación

a) Indica el Poder Ejecutivo que es su competencia reglamentar las leyes y que de acuerdo al Decreto Legislativo 1565, Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria, la aplicación de las disposiciones sobre mejora regulatoria es de obligatorio cumplimiento para las entidades de dicho poder del Estado con potestad para aprobar o proponer disposiciones normativas de carácter general.

Por ello, no procede establecer una excepción de aplicación del AIR Ex Ante dado que contraviene las normas que regulan la potestad reglamentaria que tiene el Poder Ejecutivo y de su normativa sobre mejora de la calidad regulatoria; lo que genera una contravención al principio de coherencia

Dictamen de insistencia conjunto recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa de ley “Ley que modifica el Decreto Legislativo 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de gestión integral de residuos, y la Ley 26793, Ley de creación del Fondo Nacional del Ambiente, para fortalecer la gestión y el manejo de residuos sólidos” (Proyectos de ley 6947/2023-CR, 6823/2023-CR, 6278/2023-CR, 5453/2022-CR, 6001/2023-CR, 5901/2023-CR, 5827/2023-CR, 3970/2022-CR y 2915/2022-CR).

normativa que implica la existencia de una unidad sistémica del orden jurídico en la que existe una relación de armonía entre las normas que la conforman.

b) Asimismo, advierte que en el artículo 38 se señala que el transporte de residuos se realiza empleando “vehículos”, es decir se restringe al transporte terrestre, pero el artículo 60 que se propone señala que las empresas operadoras de residuos sólidos pueden realizar transporte de residuos sólidos en un ámbito distinto del terrestre; por tanto, corresponde una modificación al artículo 38 para que sea concordante con lo que se señala en el artículo 60.

4.2 Análisis

Las comisiones dictaminadoras respaldan este proceso en la emisión de normas de carácter general por parte de las entidades que conforman el Poder Ejecutivo; no obstante, creemos que ello es aplicable en el ámbito de normas que consideren emitir dichas entidades bajo distintos contextos, excluyéndose de este espacio, la reglamentación de las leyes.

De acuerdo al Decreto Legislativo 1535, que aprueba la Ley General e Mejora de la Calidad Regulatoria, el Análisis de impacto regulatorio Ex Ante - AIR Ex Ante tiene por objeto el *análisis previo, sistemático e integral para identificar, evaluar y medir los probables resultados, beneficios y costos de distintas alternativas de solución regulatorias y no regulatorias de un problema público, considerando la identificación y el análisis de riesgos, con el fin de adoptar la mejor alternativa de intervención en base a evidencia.*

Como se puede observar, este tipo de análisis resulta inviable de aplicar cuando se debe reglamentar una ley, ya que no existe espacios para “evaluar distintas alternativas de solución regulatoria y no regulatoria” pues, esta etapa, cuando se trata de una ley, se realiza en el seno de una comisión y

Dictamen de insistencia conjunto recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa de ley "Ley que modifica el Decreto Legislativo 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de gestión integral de residuos, y la Ley 26793, Ley de creación del Fondo Nacional del Ambiente, para fortalecer la gestión y el manejo de residuos sólidos" (Proyectos de ley 6947/2023-CR, 6823/2023-CR, 6278/2023-CR, 5453/2022-CR, 6001/2023-CR, 5901/2023-CR, 5827/2023-CR, 3970/2022-CR y 2915/2022-CR).

durante los debates en el Pleno del Congreso, y si la representación nacional acuerda que la alternativa de solución es una regulatoria conforme a la alternativa contenida en la ley aprobada, lo que corresponde al Poder Ejecutivo es reglamentarla, no volver a evaluar otras posibles alternativas de solución que puedan implicar inclusive no regular, sino que debe desarrollar el reglamento conforme a los parámetros establecidos en la ley.

No hacerlo o dilatarlo bajo consideraciones como que la reglamentación de una ley debe pasar por el AIR Ex Ante pudiera generar cuestionamientos políticos por incumplimiento de un mandato constitucional y legal; toda vez que la ley, una vez publicada, debe ser cumplida por todos.

Finalmente, debemos señalar que se ha previsto la exoneración del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR-ex ante), con la finalidad de acelerar los procesos para su aprobación; teniendo en cuenta que existen plazos perentorios como el establecido en la disposición complementaria final octava, referida a la **ampliación de los plazos para adecuación de áreas degradadas destinadas a la reconversión y recuperación**, además de que el reglamento no contemplará nuevas obligaciones y cargas administrativas a los administrados, por el contrario, se realizarán precisiones para facilitar las intervenciones para una adecuada gestión de residuos sólidos en el país.

Ahora bien, sobre el punto b, debemos señalar que la palabra "vehículo", el diccionario de la Real Academia Española lo define como *Medio de transporte de personas o cosas*⁶ y como sinónimo de transporte o movilidad; por tanto, puede ser utilizado de forma clara y comprensible como un medio de transporte, sin restringirse al transporte terrestre, como pretende

⁶ <https://dle.rae.es/veh%C3%ADculo?m=form>

Dictamen de insistencia conjunto recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa de ley “Ley que modifica el Decreto Legislativo 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de gestión integral de residuos, y la Ley 26793, Ley de creación del Fondo Nacional del Ambiente, para fortalecer la gestión y el manejo de residuos sólidos” (Proyectos de ley 6947/2023-CR, 6823/2023-CR, 6278/2023-CR, 5453/2022-CR, 6001/2023-CR, 5901/2023-CR, 5827/2023-CR, 3970/2022-CR y 2915/2022-CR).

entenderlo el Poder Ejecutivo; por tanto, no existe la necesidad de realizar el cambio en el artículo 38 a efectos de hacerlo concordándose con el artículo 60.

4.3 Conclusión

La comisión recomienda insistir en los puntos a y b de la observación analizada.

5. Sobre el impacto presupuestal de la autógrafa de ley

5.1. Síntesis de la observación

Finalmente, el Poder Ejecutivo señala que se están incorporando funciones a la OEFA, lo que podría generar gasto público al aumentar el ámbito de su acción en los procesos de supervisión, fiscalización y sanción. Además, al establecer un supuesto adicional como parte de los recursos del FONAM (observación a), no se ha evaluado si ese recurso ha sido o no considerado como parte del financiamiento del presupuesto del sector público.

Refiere también que la autógrafa de ley impacta en el presupuesto del sector al establecer que el Minam realice programas de capacitación en gestión y manejo de los residuos peligrosos y otorgue asistencia técnica a los responsables de las áreas degradadas por residuos municipales categorizados para reconversión o recuperación que no cuenten con el programa de reconversión y manejo de áreas degradadas por residuos sólidos o el plan de recuperación, que puede demandar gastos adicionales al tesoro público.

5.2 Análisis

Como se ha señalado en los anteriores puntos sobre el supuesto incremento de funciones al Minam, OEFA y SENACE, hemos aclarado que lo que se está aprobando es más bien la optimización de funciones a efectos de no duplicar

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra independencia, y de la conmemoración de las Heroicas Batallas de Junín y Ayacucho"

Dictamen de insistencia conjunto recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa de ley "Ley que modifica el Decreto Legislativo 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de gestión integral de residuos, y la Ley 26793, Ley de creación del Fondo Nacional del Ambiente, para fortalecer la gestión y el manejo de residuos sólidos" (Proyectos de ley 6947/2023-CR, 6823/2023-CR, 6278/2023-CR, 5453/2022-CR, 6001/2023-CR, 5901/2023-CR, 5827/2023-CR, 3970/2022-CR y 2915/2022-CR).

esfuerzos y recursos de estas entidades y formalizar otras que el SENACE viene realizando de facto justamente por un vacío en la ley que la autógrafa busca superar.

Además, todas las funciones que se señalan se realizan, evidentemente, de forma progresiva, dentro de las capacidades operativas y de recursos de estas instituciones, conforme al presupuesto que se les ha asignado.

Aunque se amplíen funciones a las entidades, no necesariamente implica un incremento significativo en el gasto público si se optimizan recursos. De una evaluación costo-beneficio, no prevenir daños ambientales es de mayor costo económico para el Estado en el futuro. La OEFA actualmente contribuye a evitar costos elevados a mediano y largo plazo. Con este enfoque de optimizar funciones resultará más económico que enfrentar procesos de remediación posteriores.

Finalmente, respecto de la preocupación sobre la asignación de recursos al FONAM que forman parte de los ingresos del tesoro público por ser consideradas las reparaciones civiles como ingresos no tributarios, en el análisis de la primera observación ha quedado claro que las normas del Sistema Nacional de Tesorería no consideran las reparaciones civiles por delitos ambientales como ingresos no tributarios, por tanto, no pueden afectar los ingresos fiscales a los que hace referencia el Poder Ejecutivo.

5.3 Conclusión

La comisión recomienda insistir en esta parte del texto observado.

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra
independencia, y de la conmemoración de las
Heroicas Batallas de Junín y Ayacucho"

Dictamen de insistencia conjunto recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa de ley "Ley que modifica el Decreto Legislativo 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de gestión integral de residuos, y la Ley 26793, Ley de creación del Fondo Nacional del Ambiente, para fortalecer la gestión y el manejo de residuos sólidos" (Proyectos de ley 6947/2023-CR, 6823/2023-CR, 6278/2023-CR, 5453/2022-CR, 6001/2023-CR, 5901/2023-CR, 5827/2023-CR, 3970/2022-CR y 2915/2022-CR).

IV. CONCLUSIÓN

En atención a las consideraciones expuestas y de conformidad con lo establecido en el artículo 79 del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado recomienda la aprobación del presente dictamen de **INSISTENCIA**, recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa de ley "Ley que modifica el Decreto Legislativo 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de gestión integral de residuos, y la Ley 26793, Ley de creación del Fondo Nacional del Ambiente, para fortalecer la gestión y el manejo de residuos sólidos", en los mismos términos aprobados por el Pleno del Congreso de la República.

Sala de sesiones

Lima, 10 de diciembre de 2024



Firmado digitalmente por:
ZEGARRA SABOYA Ana Zadiñ
FAU 20161740126 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 10/12/2024 20:22:38-0500

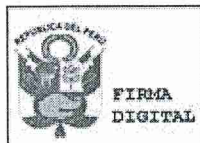
ANA ZADITH ZEGARRA SABOYA

Presidenta

Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y
Modernización de la Gestión del Estado



Firmado digitalmente por:
PADILLA ROMERO Javier
Rommel FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/12/2024 16:10:12-0500



Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS MADARIAGA Carlos
Javier FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/12/2024 16:58:18-0500



Firmado digitalmente por:
REVILLA VILLANUEVA Cesar
Walter FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/12/2024 09:08:13-0500

2° Piso del Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre Lima, Perú
Directo: 311-7777 anexos 7786 – 7787 - 7780



Firmado digitalmente por:
JUAREZ GALLEGOS Camen
Patricia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/12/2024 17:47:32-0500

REPÚBLICA

COMISIÓN DE
REGIONALIZACIÓN, GOBIERNO
MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN



Firmado digitalmente por:
ALCARRAZ AGUIERO Yorel
Kira FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/12/2024 17:47:32-0500

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra
independencia, y de la conmemoración de las
Heroicas Batallas de Junín y Ayacucho"

Dictamen de insistencia conjunto recaído en las observaciones del Poder
Ejecutivo a la autógrafa de ley "Ley que modifica el Decreto Legislativo 1278,
Decreto Legislativo que aprueba la Ley de gestión integral de residuos, y la Ley
26793, Ley de creación del Fondo Nacional del Ambiente, para fortalecer la
gestión y el manejo de residuos sólidos" (Proyectos de ley 6947/2023-CR,
6823/2023-CR, 6278/2023-CR, 5453/2022-CR, 6001/2023-CR, 5901/2023-CR,



Firmado digitalmente por:
CUTIPA CCAMA Victor Raul
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/12/2024 17:34:14-0500



Firmado digitalmente por:
CARRILLO TIVEROS Jose
Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/12/2024 11:02:35-0500



Firmado digitalmente por:
SANTISTEBAN SUCLUPE
Magally FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/12/2024 13:38:01-0500



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ Maria
Antonieta FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/12/2024 15:42:13-0500



Firmado digitalmente por:
QUISPE MAMANI Wilson
Rusbel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/12/2024 17:55:38-0500



Firmado digitalmente por:
QUIROZ BARBOZA Segundo
Teodomiro FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 11/12/2024 12:08:05-0500



Firmado digitalmente por:
ROBLES ARAUJO Silvana
Emperatriz FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/12/2024 10:17:55-0500



Firmado digitalmente por:
HUAMAN CORONADO Raul FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/12/2024 11:22:31-0500



Firmado digitalmente por:
PORTERO LOPEZ Hilda
Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/12/2024 16:28:55-0500



Firmado digitalmente por:
MARTICORENA MENDOZA Jorge
Alfonso FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/12/2024 16:52:05-0500



Firmado digitalmente por:
CORDOVA LOBATON Maria
Jessica FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/12/2024 12:30:55-0500



Firmado digitalmente por:
PAZO NUNURA Jose Bernardo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/12/2024 11:49:02-0500



Firmado digitalmente por:
ARAGON CARREÑO Luis Angel
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/12/2024 12:57:35-0500



Firmado digitalmente por:
FLORES RUIZ Victor
Seferino FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/12/2024 14:46:13-0500
www.congreso.gob.pe



Firmado digitalmente por:
TORRES SALINAS Rosio FAU
20161749126 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 11/12/2024 15:37:23-0500



Firmado digitalmente por:
VARAS MELENDEZ Blas
Marcial FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 11/12/2024 15:46:33-0500

MP Dictámenes

De: Notificacion Sistemas
Enviado el: miércoles, 11 de diciembre de 2024 18:03
Para: Micaela Cruz Godoy; mp.interno
Asunto: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes
Datos adjuntos: 6af7ae38855d487973ee1db081603f3d.pdf

[Solicitante]: MCRUZ@congreso.gob.pe

[Asunto]: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes

[Mensaje]: En la sesión se aprobó la dispensa de la lectura y aprobación del acta para ejecutar los acuerdos, respecto al dictamen aprobado por unanimidad en la cuarta sesión extraordinaria de la comisión. Dictamen de insistencia conjunto recaído en las observaciones del Poder Ejecutivo a la autógrafa de ley “Ley que modifica el Decreto Legislativo 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de gestión integral de residuos, y la Ley 26793, Ley de creación del Fondo Nacional del Ambiente, para fortalecer la gestión y el manejo de residuos sólidos” (Proyectos de ley 6947/2023-CR, 6823/2023-CR, 6278/2023-CR, 5453/2022-CR, 6001/2023-CR, 5901/2023-CR, 5827/2023-CR, 3970/2022-CR y 2915/2022-CR).

[Fecha]: 2024-12-11 18:02:53

[IP]: 192.168.10.219

Su mensaje ha sido recibido.

Por favor, **NO responda a este mensaje**, es un envío automático de una cuenta no supervisada.