

## INFORME DE ADJUNTÍA N° 042-2010-DP/AAE

### PROGRAMA DE FORMALIZACIÓN DE RECICLADORES EN EL ÁMBITO TERRITORIAL DE LA MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE MIRAFLORES

#### I.- ANTECEDENTES

Mediante Memorando N° 685-2010-OD-LIMA, la Oficina Defensorial de Lima remitió en consulta el expediente N° 11012-2010-OD-LIMA, el cual contiene la queja formulada por la Federación Nacional de Recicladores del Perú en contra de la Municipalidad de Miraflores por no haber implementado un Programa de formalización de los recicladores del distrito, y de no dar cumplimiento a la Ley N° 29414, Ley que regula la actividad de los recicladores.

En el Memorando de consulta, la Oficina Defensorial de Lima señala que la Municipalidad de Miraflores les ha contestado que en su ámbito territorial no se cuenta con recicladores ya que las empresas concesionarias, Relima y Petramas, asumen dicha función, y es por ello que la Ley N° 29414 no sería aplicable en el distrito.

Teniendo en cuenta que la autonomía municipal reconocida por la Constitución Política del Perú debe guardar armonía con el ordenamiento jurídico nacional, la Oficina Defensorial de Lima nos consulta: a) si la Ley N° 29419 es obligatoria para todos los niveles de gobierno, nacional, regional y local, y b) si la Ley N° 29419 resulta aplicable en las localidades donde no se presenta la actividad de reciclado.

Considerando que la consulta tenía vinculación con los temas de medio ambiente y manejo de residuos sólidos, le solicitamos a la Adjuntía de Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas, complementen nuestro informe, dándonos respuesta mediante Memorando N° 199-2010-DP/AMASPPI del 21 de diciembre del 2010.

#### II. ANÁLISIS

##### 2.1. Evaluación de la posición de la Municipalidad Distrital de Miraflores y el cobro de los arbitrios municipales por limpieza pública.

La Municipalidad Distrital de Miraflores, atendiendo al Oficio N° 538-2010-DP/OD-LIMA-BA del 12 de mayo cursado por el Área de Buena Administración de la Oficina Defensorial de Lima, ha dado respuesta al pedido de información y ha remitido el Oficio N° 058-2010-GM/MM de la Gerencia Municipal, de fecha 20 de mayo del 2010, en el cual señala lo siguiente:

- En el distrito, desde hace dos décadas, se recolecta el 100% de los residuos sólidos generados en el distrito.
- Las empresas concesionarias Relima y Petramas, prestan servicios de recojo de los residuos sólidos a la municipalidad, así como el traslado al relleno sanitario.

- Categóricamente se afirma que la Ley N° 29414, Ley que regula la actividad de los recicladores, es fácticamente inaplicable en el distrito de Miraflores.
- Por estas razones, en el distrito de Miraflores no será necesario implementar el Programa de Formalización de Recicladores.
- En el distrito de Miraflores no existe un padrón de recicladores.

Las explicaciones dadas por la Municipalidad Distrital de Miraflores se basan en que la situación no puede cambiar en el distrito, ya que las empresas concesionarias Relima y Petramas están asumiendo el servicio. Esta afirmación debe ser complementada con el hecho de que el costo de prestación de recolección del 100% de los residuos sólidos está vinculado con el cobro del arbitrio (tasa municipal) de limpieza pública, el cual comprende tanto el barrido de calles como la recolección de los residuos sólidos.

Teniendo en cuenta que bajo las reglas del artículo 69° de la Ley de Tributación Municipal, el pago de la tasa de arbitrios tiene como condición que se haya prestado un servicio, por lo que el monto a cobrar guarda relación directa con el costo del servicio y su mantenimiento (así como el beneficio individual prestado de manera real y/o potencial). Bajo estas consideraciones tributarias, sería viable que la municipalidad en el futuro ahorre costos si es que se logra reducir el porcentaje de los residuos sólidos que llegan a los rellenos sanitarios, al darse esa reducción el monto de los arbitrios debería disminuir debido a que el costo del servicio y su mantenimiento será menor, ya que se reducirán las toneladas métricas de residuos sólidos a ser recolectados.

Para llevar a cabo una reducción de los volúmenes de residuos sólidos, las municipalidades deben invertir en “Programas de Segregación en Origen”, y una experiencia de ese tipo la ha implementado y viene conduciendo la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco<sup>1</sup> (dicha comuna es parte del Proyecto Desurbal promovido por el Gobierno Italiano). Este programa supone reciclar materiales reusables, como: plásticos, vidrios, cartones, papeles y metales. En el distrito de Santiago de Surco opera la Planta de Tratamiento de EMUSSA<sup>2</sup>, Empresa Municipal Santiago de Surco S.A. que es la que se dedica al reciclaje de residuos sólidos.

La posición de la Municipalidad Distrital de Miraflores puede replantearse considerando por ejemplo la experiencia de la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco.

## **2.2.Ley N° 27314 y su relación con las funciones de las Municipalidades Distritales.**

---

<sup>1</sup>Fuente:

<http://www.munisurco.gob.pe/municipio/losServicios/limpiezaPublica/archivos/limpiezaPublica.pdf>.

<sup>2</sup>

Fuente:

[http://www.munisurco.gob.pe/municipio/lasnoticias/2010/junio/la\\_basura\\_sirve/la\\_basura\\_sirve.htm](http://www.munisurco.gob.pe/municipio/lasnoticias/2010/junio/la_basura_sirve/la_basura_sirve.htm).

De conformidad con lo establecido en el artículo 10º de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, las municipalidades provinciales tiene la responsabilidad de gestionar los residuos sólidos de origen domiciliario, comercial y de aquellas actividades que generen residuos similares a éstos

En ejercicio de las competencias asignadas por el artículo 10º, las municipalidades provinciales son competentes para llevar a cabo diversas funciones, entre ellas:

- Planificar la gestión integral de los residuos sólidos en el ámbito de su jurisdicción, 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.
- Regular y fiscalizar el manejo y la prestación de los servicios de residuos sólidos en su localidad.
- Promover y garantizar servicios de residuos sólidos administrados bajo principios, criterios y contabilidad de costos de carácter empresarial.
- Suscribir contratos de prestación de servicios de residuos sólidos con las empresas registradas en el Ministerio de Salud.
- Implementar progresivamente programas de segregación en la fuente y la recolección selectiva de los residuos sólidos en todo el ámbito de su jurisdicción, facilitando su reaprovechamiento y asegurando su disposición final diferenciada y técnicamente adecuada.

Cabe indicar que el mismo artículo 10º dispone que tanto las municipalidades distritales como las provinciales, dentro de sus ámbitos territoriales, son responsables por 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.

Esta misma norma establece que la totalidad de los residuos sólidos deben ser conducidos directamente a infraestructuras de residuos autorizadas por la municipalidad provincial, y también se dispone que los municipios distritales están obligados al pago de los derechos correspondientes. El mismo artículo 10º inciso 12º establece que progresivamente se implementen programas de segregación en la fuente y la recolección selectiva de los residuos sólidos, señalando también en su último párrafo que se deberá ejecutar programas para la progresiva formalización de las personas que intervienen en el manejo de los residuos sólidos sin las autorizaciones correspondientes.

En dicho marco, el artículo 14º de la Ley establece que los residuos sólidos deben ser manejados a través de un sistema que incluya, entre otras, las siguientes operaciones o procesos: i) Minimización de residuos, ii) Segregación en la fuente, iii) Almacenamiento y, iv) Recolección.

Finalmente, la Cuarta Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley, establece que las municipalidades provinciales definirán en coordinación con sus municipalidades distritales, planes o programas de manejo selectivo y

reaprovechamiento de residuos sólidos, debiendo incluirlos en sus Planes Integrales de Manejo Ambiental de Residuos Sólidos (PIGARS) y sus respectivos instrumentos de planificación.

Por lo señalado, podemos afirmar que desde la aprobación y entrada en vigencia de la Ley N° 27314<sup>3</sup>, las municipalidades provinciales y distritales del país debían adoptar medidas tendentes a incorporar las actividades de segregación en la fuente, para su posterior recolección selectiva, en la gestión de los residuos sólidos domiciliarios. Asimismo, se encontraban en la obligación de facilitar la formalización de las personas que intervienen en el manejo de los residuos sólidos, lo que para efectos del caso motivo de consulta y conforme al marco legal expuesto, implicaría la formalización de los recicladores informales.

### **2.3. Marco regulatorio establecido por la Ley N° 29419, Ley que regula la actividad de los recicladores, y su reglamento.**

La Ley N° 29419 busca regular las actividades de los trabajadores del reciclaje, para lo cual busca promover su formalización, y en base a ello mejorar el manejo ecológicamente eficiente de los residuos sólidos. La referida Ley reconoce en su artículo 1º, los objetivos y principios de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, así como la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente; por lo que podemos afirmar que regulación propuesta para las actividades de los trabajadores del reciclaje en la Ley N° 29419 se encuadran en el marco del ordenamiento jurídico nacional.

Al respecto es importante señalar que el artículo 16º del Reglamento<sup>4</sup> de la Ley N° 27314 establece que la segregación de residuos sólo está permitida en la fuente de generación (es decir en los domicilios de la población del distrito) o en la instalación de tratamiento operada por una Empresas Prestadoras de Servicios de Residuos Sólidos, EPS-RS o una municipalidad, en tanto ésta sea una operación autorizada, o respecto de una Empresas Comercializadoras de Residuos Sólidos, EC-RS, cuando se encuentre prevista la operación básica de acondicionamiento de los residuos previa a su comercialización. Asimismo, el artículo 62º del mismo cuerpo legal señala que la comercialización de residuos es realizada por empresas registradas y autorizadas para dicha finalidad,

La experiencia de segregación domiciliaria de residuos inorgánicos desarrollada por la Municipalidad de Santiago de Surco, desde el año 2003 por medio de la Empresa Municipal Santiago de Surco S.A. (Emuss S.A), es una evidencia de que es posible implementar un Plan de Manejo de Residuos Sólidos a nivel distrital, dentro del marco de las disposiciones de la Ley N° 27314.

---

<sup>3</sup> En julio del año 2,000.

<sup>4</sup> Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

Por tanto, hasta la entrada en vigencia de la Ley N° 29419, las actividades de segregación y recolección selectiva sólo podían ser realizadas por EPS-RS o EC-RS, en coordinación con los gobiernos locales, sin embargo desde la emisión de dicha norma legal, y conforme lo establece su artículo 2.2° de la ley, el Estado reconoce la actividad de los recicladores, promoviendo su formalización e integración a los sistemas de gestión de residuos sólidos existentes, a través de la Dirección General de Salud Ambiental (Digesa), el Ministerio de Salud y las municipalidades provinciales. Así, considera a los “recicladores” como 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.

Adicionalmente, la misma Ley diferencia las labores de reciclaje, recolección selectiva para el reciclaje y la segregación<sup>5</sup>.

En el artículo 5° de la ley, se establece en su punto 5.1 que la actividad de los recicladores es regulada por los gobiernos locales como entes rectores, la norma no señala alguna diferencia entre municipalidades provinciales o distritales, pero teniendo en cuenta las disposiciones de la Ley N° 27314, la gestión de los residuos sólidos de responsabilidad municipal debe ser coordinada y concertada, por lo que las acciones de las municipalidades distritales debe guardar armonía con lo que regule la correspondiente municipalidad provincial.

El punto 5.3 que dispone que los gobiernos locales mantengan un registro de inscripción de las asociaciones de recicladores<sup>6</sup>. En tal sentido, en el punto 5.4 se señala que los recicladores formalizados a través del registro en los gobiernos locales tienen derecho a ejercer su actividad dentro del marco establecido.

En el mismo sentido, el artículo 7°, del Reglamento de la Ley del Reciclador, DS N° 005-2010-MINAM, señala que las Municipalidades Distritales y Provinciales, en el ámbito de su jurisdicción, son las responsables, no sólo, de elaborar e implementar el Programa de Formalización de Recicladores y Recolección Selectiva de Residuos Sólidos en el ámbito de su jurisdicción, sino también de:

- Incorporar en el Plan Integral de Gestión Ambiental de Residuos Sólidos (PIGARS) o en el Plan de Manejo de Residuos Sólidos, según corresponda, el Estudio Situacional de Reciclaje del ámbito de su jurisdicción; el Plan Técnico Operativo para la recolección selectiva del

---

<sup>5</sup> a) Reciclaje: Proceso mediante el cual se incorporan residuos, insumos o productos finales a procesos de transformación y producción diseñados especialmente para eliminar o minimizar sus efectos contaminantes y generar beneficios económicos.

b) Recolección selectiva para el reciclaje: Acción de recoger los residuos segregados en la fuente para transferirlos a través de un medio de locomoción apropiado para su posterior acondicionamiento y comercialización.

c) Segregación: Acción de agrupar determinados componentes o elementos físicos de los residuos sólidos para ser manejados en forma especial.

<sup>6</sup> Por lo expresado entendemos que se trataría de las municipalidades distritales ya que cada una de ellas debería emitir la autorización y certificación correspondiente.

ámbito de su jurisdicción; y el Programa de Educación y Comunicación Pública.

- Incorporar un reporte sobre la implementación del Programa de Formalización de Recicladores y Recolección Selectiva de Residuos Sólidos a su cargo, como parte de los informes anuales sobre el manejo de los residuos sólidos. Este reporte deberá ser remitido al Ministerio del Ambiente dentro del primer trimestre de cada año que se inicia.
- Implementar programas de incentivos para la promoción de la segregación de los residuos sólidos en la fuente.
- Sistematizar los registros que utilizan las organizaciones de recicladores con personería jurídica, referente a las cantidades de residuos sólidos que son reciclados.
- Conducir el Registro de las Organizaciones de Recicladores Autorizados legalmente establecidas e inscritas en los Registros Públicos.

En tal sentido, se depende que la Ley N° 29419 establece que los gobiernos locales tienen la obligación de normar cómo se llevará a cabo la incorporación de los recicladores al sistema local de gestión de residuos sólidos, de forma que dicho sistema cuente con un instrumento adicional para el cumplimiento de las etapas de segregación y recolección selectiva señaladas en la Ley General de Residuos Sólidos y su reglamento.

#### **2.4. Incumplimiento de la Municipalidad Distrital de Miraflores de las disposiciones de la Ley N° 27314 y de la Ley N° 29419.**

La Municipalidad de Miraflores ha señalado que en el distrito, se recolecta el 100% de los residuos sólidos generados en el distrito desde hace dos décadas. Bajo esta argumentación la comuna estaría afirmando que no será necesario implementar el Programa de Formalización de Recicladores, y por ende no se daría cumplimiento a las disposiciones de la Ley N° 29419, validando así que en el distrito de Miraflores no se implemente un padrón de recicladores.

Partiendo de la premisa de que la gestión de los residuos sólidos es responsabilidad municipal, y que ello debe ser realizado en forma coordinada y concertada dentro de cada provincia, es necesario que no sólo se emitan ordenanzas municipales, provinciales y distritales, que desarrollen una gestión integral de residuos sólidos sino que también se cuente con planes provinciales y distritales, en materia de Gestión Ambiental de Residuos Sólidos y de Manejo de Residuos Sólidos.

Por tanto, debemos tener en cuenta que la Ley N° 27314 asigna funciones a las municipales provinciales y distritales en materia de manejo o gestión de residuos sólidos, disponiendo expresamente que éstas últimas deberán incorporar medidas para el desarrollo de actividades de segregación y recolección selectiva.

Es decir, el adecuado cumplimiento del ciclo de gestión de los residuos sólidos necesariamente se debe orientar las que podrán ser realizadas por los recicladores debidamente registrados en el gobierno local que corresponda.

En tal sentido, consideramos que las normas y los planes de gestión y manejo de residuos sólidos, deben implementarse partiendo por etapas de reforma, evaluando la realidad y las metas de reforma a largo y mediano plazo, a fin de cumplir integralmente con el marco legal vigente. Así, la Ley N° 27314 ya señalaba que progresivamente se debían implementar programas de segregación en la fuente y la recolección selectiva de los residuos, por lo que ante la emisión de la Ley N° 29414, la Municipalidad de Miraflores debería progresiva y planificadamente organizar el trabajo de los recicladores, de forma que cumpla con las normas legales señaladas.

A manera de ejemplo podemos señalar que antes de la aprobación de la Ley N° 29419, la Municipalidad de Magdalena del Mar emitió la Ordenanza N° 395-MDMM (del 13 de febrero de 2009) , al amparo de lo establecido en el artículo 43° de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, y normó la actividad de recojo selectivo de residuos sólidos considerando que ella contribuye al proceso de saneamiento ambiental y utilización de materiales con fines de preservación y uso racional de los recursos naturales.

Este marco normativo municipal promueve la formalización de las personas naturales dedicadas a la recolección selectiva de residuos sólidos, de forma que la gestión municipal de los mismos tendría elementos adicionales que facilitan la incorporación de 2 etapas necesarias para el cumplimiento de la gestión integral de los residuos sólidos domiciliarios, como son la segregación y la recolección selectiva de los mismos. Al respecto, cabe anotar que en el marco de la Ordenanza N° 395-MDMM, la Municipalidad de Magdalena del Mar se comprometió (artículo 4°) a la capacitación e incorporación en programas de beneficio, y dicha medida no resulta incompatible, con la prestación del servicio de recolección y disposición final que realizan los municipios distritales en ejercicio de sus funciones..

Por estas razones, la autonomía municipal debe respetar y adecuarse al ordenamiento jurídico nacional, más aún cuando tanto la Ley N° 27314 como la Ley N° 29414, no sólo repercuten positivamente en los recicladores, sino también en los propios vecinos, la administración municipal y el medio ambiente, facilitando así que la municipalidades implementen progresivamente planes y programas vinculados con las aplicación de dichas leyes nacionales.

### **III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

- 3.1. La Municipalidad Distrital de Miraflores, al igual que todas las municipalidades provinciales y distritales del país, está en la obligación de dar cumplimiento a las disposiciones de las Leyes N° 27314 y N° 29419, así como sus reglamentos, ya que son parte del ordenamiento jurídico nacional.
- 3.2. Todas las municipalidades deben dar cumplimiento a las normas de alcance nacional, las cuales deben adecuarse o interpretarse a sus respectivas realidades territoriales y necesidades, sin que ello represente el incumplimiento del ordenamiento nacional.

3.3. La aplicación de las Leyes N° 27314 y N° 29414 por parte de las municipalidades del país, debe representar la implementación progresiva de programas de segregación en la fuente y la recolección selectiva de los residuos sólidos, por ser etapas complementarias en la gestión integral de los mismos, para lo cual de una manera planificada se llevaría a cabo la incorporación de los recicladores.

A la Municipalidad Distrital de Miraflores se le recomienda:

- Implementar progresivamente como parte del manejo de los residuos sólidos bajo su competencia, las etapas de segregación en la fuente y de segregación selectiva, así como dictar las normas municipales que resulten necesarias para tal fin y para regular la labor de los recicladores en su distrito en cumplimiento de las Leyes N° 27314 y N° 29414.

EFZ/atsv

Lima, 23 de diciembre de 2010