

**CONTRIBUCIÓN A LA RELATORÍA ESPECIAL SOBRE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES,  
CULTURALES Y AMBIENTALES DE LA CIDH SOBRE LA REDUCCIÓN DE METANO Y PERSONAS  
RECICLADORAS<sup>1</sup>**

El Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú tiene como misión principal promover el fortalecimiento de la democracia y la vigencia de los derechos humanos en el Perú, a través de la investigación, la formación y la incidencia pública. Asimismo, establece vínculos entre la universidad, la sociedad civil y el Estado con el objetivo de contribuir al desarrollo de una sociedad más justa y equitativa.

La Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (REDESCA) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) elaborará un informe sobre la relación entre la reducción de las emisiones de metano provenientes del sector de residuos y la protección de los DESCAs de las personas recicladoras en América Latina y el Caribe. Con tal finalidad invitó a los Estados miembros, organizaciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil, instituciones nacionales de derechos humanos, instituciones académicas, personas defensoras de derechos humanos, así como a personas expertas a presentar información al respecto.<sup>2</sup>

En respuesta a la solicitud de la REDESCA, presentamos nuestra contribución. En ese sentido, abordamos las preguntas 7, 10, 13 y 14 del cuestionario.

Información personal e institucional:

- Nombre/Apellido: Liliana Andrea Luque Armestar
- Correo Electrónico: andrea.luque@pucp.edu.pe
- Institución/Organización: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú
- Cargo/Posición: Investigadora del Área Académica y de Investigaciones
- País: Perú

---

<sup>1</sup> La presente contribución ha sido elaborada por Liliana Andrea Luque Armestar, investigadora del Área Académica y de Investigaciones del IDEHPUCP, Luis Alejandro Pebe Muñoz y Gonzalo Alonso Ugarte Gaita, miembros del Área Académica y de Investigaciones del IDEHPUCP. Mayor información en: <https://idehpucp.pucp.edu.pe/>

<sup>2</sup> Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/cidh/r/desca/cuestionarios.asp&Q=67>

## Pregunta 7

**¿Conoce programas o políticas públicas que promuevan la transición hacia modelos más sostenibles de gestión formal de residuos (con énfasis en la reducción de las emisiones de metano generadas en vertederos), en consonancia con los estándares y compromisos internacionales en materia ambiental y de derechos humanos? ¿Cuál es el impacto que han tenido en los derechos de las personas recicladoras? ¿Favorecen su inclusión?**

### ***Información contextual y normativa sobre la gestión de residuos en el Perú***

De acuerdo con información del Ministerio del Ambiente (MINAM) al 2024, en el Perú se generan anualmente un promedio de 8 450 715 toneladas de residuos sólidos. De este último número, aproximadamente 148 500 toneladas son valorizados en el país, como consecuencia de las actividades de reciclaje a nivel nacional.<sup>3</sup>

La gestión de residuos sólidos en el Perú está regulada mediante la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos (Decreto Legislativo N° 1278).<sup>4</sup> Esta norma prioriza la prevención o minimización de la generación de residuos sólidos en origen. En segundo lugar, establece la recuperación, así como la valorización material y energética de los residuos<sup>5</sup>, y, como última alternativa, la disposición final de los residuos sólidos (artículo 2).

En el Perú existen instrumentos para el uso eficiente de los materiales y la gestión de los residuos sólidos (artículo 7). Por mencionar algunos, tenemos: la Hoja de Ruta Nacional de Economía Circular al 2030 recientemente aprobada (Decreto supremo N° 003-2025-MINAM)<sup>6</sup>, que consiste en un marco estratégico común para la transición hacia una economía circular en el Perú mediante cuatro objetivos estratégicos: 1. Gobernanza y políticas circulares, 2. Innovación y negocios circulares, 3. Consumo sostenible, y 4. Territorios y ciudades circulares.<sup>7</sup> Debido a su reciente aprobación, precisamos que el plan para la implementación, así como los indicadores para la medición y monitoreo aún no han sido aprobados.

Por otro lado, existen también Acuerdos de Producción Limpia (APL), que consisten en instrumentos cuyos objetivos buscan presentar a los titulares de las actividades productivas, extractivas y de servicios un conjunto de acciones que mejoren las condiciones en las cuales se realizan las actividades,

---

<sup>3</sup> Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/minam/noticias/955458-mas-de-148-500-toneladas-de-residuos-solidos-municipales-son-valorizados-en-el-pais>

<sup>4</sup> Disponible en: <https://spji.minjus.gob.pe/spji-ext-web/#/detallenorma/H1170361>

<sup>5</sup> Entre las cuales se cuenta la reutilización, reciclaje, compostaje, coprocesamiento, entre otras alternativas siempre que se garantice la protección de la salud y del medio ambiente.

<sup>6</sup> Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2374696-3> y en: <https://www.gob.pe/institucion/minam/normas-legales/6507211-003-2025-minam>.

<sup>7</sup> A la fecha, aún está pendiente la aprobación del Plan Nacional de Acción para el Monitoreo y Evaluación de la implementación de la Hoja de Ruta Nacional de Economía Circular al 2030, así como los Lineamientos para la implementación de los indicadores y de las acciones estratégicas.

a fin de lograr la prevención o minimización de la generación de los residuos sólidos.<sup>8</sup> Adicionalmente, destacamos la aprobación del **Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos 2016-2024 (PLANRES)**<sup>9</sup> que constituye un instrumento de planificación para el período antes señalado y que busca articular adecuadamente los esfuerzos hacia la mejora de la gestión integral de residuos sólidos a nivel nacional, a través de lineamientos de política, ejes estratégicos e indicadores.

### **Fondos, programas y proyectos vinculados con la gestión y el manejo de residuos sólidos**

En este marco, destacamos que, en diciembre de 2024, se creó el **Fondo de Promoción de las Áreas Naturales Protegidas del Perú (Profonanpe)**, a fin de que contribuya con la financiación de proyectos, programas y acciones para la adecuada gestión y manejo de los residuos sólidos, así como también la recuperación o reconversión de áreas degradadas por residuos (Ley N° 32212<sup>10-11</sup>).

Como parte de los mecanismos implementados en el Perú para la valorización de los residuos orgánicos podemos destacar el **Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal (PI)**<sup>12</sup>. De esta manera, se implementa una gestión integral de los residuos, a fin de contribuir a la lucha contra el cambio climático mediante la reducción de emisiones de GEI. De acuerdo con cifras del MINAM al 2024, 745 municipalidades del país han promovido la reducción en 24 990 toneladas las emisiones de gases efecto invernadero (GEI), compuesta por CO<sub>2</sub>eq (Dióxido de carbono equivalente). Entre las regiones a destacar, por ejemplo, tenemos a: (1) Huánuco, con una reducción de 6574 toneladas de CO<sub>2</sub>eq; (2) La Libertad (4745 toneladas CO<sub>2</sub>eq); (3) Ica (2387 toneladas CO<sub>2</sub>eq); y, (4) Lima (1624 toneladas CO<sub>2</sub>eq).<sup>13</sup>

Finalmente, mencionamos el **Proyecto de la Iniciativa de Pobreza – Medio Ambiente: Gestión Integral de Residuos Sólidos para el Desarrollo Sostenible e Inclusivo** del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (ONU Medio Ambiente), liderado por el MINAM) y ejecutado en alianza con la Municipalidad Provincial de Arequipa. Este proyecto, iniciado en el 2013, se ejecutó en la provincia de Arequipa con la finalidad de generar un modelo de gestión municipal sostenible que contribuya a la inclusión y la mejora de la calidad de vida del colectivo de recicladores, con énfasis en el empoderamiento de las mujeres recicladoras y en el desarrollo de un modelo de mercado de reciclaje.<sup>14</sup>

<sup>8</sup> Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/minam/colecciones/14859-acuerdos-de-produccion-limpia-apl?sheet=2>

<sup>9</sup> Disponible en: <https://www.minam.gob.pe/calidadambiental/wp-content/uploads/sites/22/2013/10/IMPRESION-PLANRES-2016-2024-25-07-16.pdf>

<sup>10</sup> Disponible en: <https://spij.minius.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1392573>

<sup>11</sup> Ver, la información sobre sus proyectos en: <https://profonanpe.org.pe/proyectos/>

<sup>12</sup> El MINAM trabaja coordinadamente con las municipalidades del país para reducir los GEI, realizando actividades de reciclaje de residuos sólidos orgánicos y mediante la implementación de infraestructura para su valorización y disposición final segura de los mismos (rellenos sanitarios, celdas, plantas de valorización y compostaje).

<sup>13</sup> Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/minam/noticias/906410-peru-valorizacion-de-residuos-organicos-contribuye-a-la-reduccion-de-aproximadamente-25-000-toneladas-de-gases-de-efecto-invernadero>

<sup>14</sup> Disponible en: <https://www.minam.gob.pe/gestion-de-residuos-solidos/proyecto-reciclaje-sostenible-e-inclusivo/>. Ver, brochure del proyecto en: <https://www.minam.gob.pe/gestion-de-residuos-solidos/wp-content/uploads/sites/136/2017/12/Brochure-PEI -Iniciativa-de-pobreza-y-medio-ambiente-Gesti%C3%B3n-Integral-de-RRSS-D.-Sostenible-e-inclusivo.compressed.pdf>

### Pregunta 10

**Describa las políticas públicas, programas, planes estatales o nacionales, y medidas adoptadas por el Estado para garantizar la responsabilidad de las empresas en la gestión de residuos, especialmente aquellas que incluyen la implementación de la Responsabilidad Extendida del Productor, con el objetivo de mitigar el impacto ambiental de los productos posconsumo y reducir la generación de desechos. Indique si dichas políticas públicas, programas, planes estatales o nacionales y medidas adoptadas por el Estado han incluido, desde su diseño hasta su implementación, a las personas recicladoras y sus organizaciones.**

En el marco normativo peruano, la gestión de residuos sólidos se articula mediante un sistema integral que combina las principales políticas normativas con programas y planes específicos. Estos instrumentos buscan equilibrar la responsabilidad empresarial con la inclusión social de las personas recicladoras.

La Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos (Decreto Legislativo N° 1278) constituye el pilar fundamental de este sistema al establecer un marco innovador que transforma la responsabilidad empresarial en la gestión de residuos mediante el principio de Responsabilidad Extendida del Productor (en adelante, la “REP”). El artículo 5, literal c, obliga a fabricantes, importadores, distribuidores y comercializadores a asumir la responsabilidad integral de sus productos durante todo su ciclo de vida, promoviendo criterios de ecoeficiencia desde el diseño hasta la disposición final.<sup>15</sup>

Esta responsabilidad se materializa a través de un sistema de responsabilidad compartida (artículo 6, literal h) que involucra a todas las empresas productoras de bienes de consumo masivo,<sup>16</sup> mientras que el artículo 12 define el rol específico de los productores en la valorización y recuperación de residuos.<sup>17</sup> Para bienes que generan grandes volúmenes de residuos o presentan características peligrosas, el artículo 13 establece un régimen especial con obligaciones más estrictas,<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Decreto Legislativo N° 1278, **artículo 5.- Principios**, literal c).- Principio de responsabilidad extendida del productor.- Se promueve que los fabricantes, importadores, distribuidores y comercializadores fabriquen o utilicen productos o envases con criterios de ecoeficiencia que minimicen la generación de residuos y/o faciliten su valorización, aprovechando los recursos en forma sostenible y reduciendo al mínimo su impacto sobre el ambiente. Asimismo, son responsables de participar en las etapas del ciclo de vida.

<sup>16</sup> **Artículo 6.- Lineamientos de la Gestión Integral de Residuos Sólidos**, literal 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.

<sup>17</sup> **Artículo 12.- Consideraciones generales.**- Los fabricantes, importadores, distribuidores y comerciantes se involucran activamente, según corresponda, a lo largo de las diferentes etapas del ciclo de vida del producto, para lo cual podrán tomar en consideración medidas que involucren el uso eficiente de los materiales y ecodiseño de los bienes, la prevención de la generación de los residuos en sus actividades y participar de uno o más procesos del manejo de los residuos sólidos, priorizando su recuperación y valorización.

<sup>18</sup> **Artículo 13.- Régimen especial de gestión de residuos de bienes priorizados.**- Es materia de este régimen, los bienes de consumo masivo que directa o indirectamente inciden significativamente en la generación de residuos sólidos en volúmenes considerables o que por sus características de peligrosidad requieran de un manejo especial.

El Ministerio del Ambiente, mediante decreto supremo refrendado por el o los sectores vinculados, cuando corresponda, aprueba la normativa de los bienes priorizados que se encuentran sujetos a este régimen especial de gestión de residuos sólidos, las obligaciones de

complementado por el artículo 14 que facilita la implementación mediante convenios con municipalidades o empresas operadoras para desarrollar sistemas de recolección selectiva y reciclaje.<sup>19</sup>

Un aspecto clave de esta ley es su **enfoque inclusivo, al reconocer el valor social y económico de las personas recicladoras en la gestión de residuos**. El artículo 6, literal I, promueve la formalización de recicladores y operadores informales, garantizando salud y seguridad laboral, e incorpora al sector informal como actor legítimo en la cadena de valor de la REP.<sup>20</sup> Esta disposición se refuerza mediante el artículo 15, literal b, que otorga al MINAM la competencia de incorporar metas específicas de formalización de recicladores en el Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos (en adelante, el “PLANRES”), asegurando que las municipalidades desarrollen estrategias concretas para integrar a estos trabajadores en los esquemas formales de gestión.<sup>21</sup>

La Ley N° 29419 reconoce formalmente la labor de los recicladores, históricamente excluidos del marco oficial pese a su aporte al manejo de residuos. Los artículos 1<sup>22</sup> y 2.2<sup>23</sup> de la ley reconocen a los recicladores como actores clave en la gestión de residuos, promoviendo su formalización e integración al sistema formal como parte de la economía circular. La implementación práctica se materializa a través de mecanismos institucionales establecidos en los artículos 5.1<sup>24</sup> al 5.4,<sup>25</sup> que obliga a los gobiernos locales a regular la actividad de los recicladores, incorporarlos al sistema municipal y

---

los actores de la cadena de valor, los objetivos, las metas, el sistema de manejo, los plazos para la implementación de dicho régimen u otros que correspondan, así como la actualización de las metas de estos regímenes, conforme lo establezca el reglamento.

El transporte de los residuos de bienes priorizados puede ser realizado por los propios medios logísticos del productor, promoviendo la logística inversa, los cuales deben estar establecidos en el dispositivo legal señalado en el párrafo anterior.

<sup>19</sup> **Artículo 14.- Convenios con municipalidades.-** Los fabricantes, importadores, distribuidores y comerciantes pueden celebrar convenios de colaboración con las municipalidades o Empresas Operadoras de Residuos Sólidos, destinados a la segregación en la fuente, a la recolección selectiva, al establecimiento y/u operación de instalaciones de recepción y almacenamiento de residuos priorizados, o a la ejecución de otras acciones que faciliten la implementación de este Decreto Legislativo.

<sup>20</sup> **Artículo 6.- Lineamientos de la Gestión Integral de Residuos Sólidos**

(...) **I)** 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.

<sup>21</sup> **Artículo 15.- Ministerio del Ambiente (MINAM)**

(...) **b)** Formular y aprobar, en coordinación con las autoridades correspondientes, el Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PLANRES), es de obligatorio cumplimiento, en el cual deberá incluirse las metas, estrategias y acciones destinadas a asegurar la universalización y sostenibilidad del servicio de limpieza pública, la formalización de los recicladores por parte de las municipalidades, la promoción de la minimización y valorización de los residuos, entre otros.

<sup>22</sup> **Ley N° 29419, artículo 1.- Objeto de la Ley.-** El objeto de la presente Ley es 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, en el marco de los objetivos y principios de la Ley núm. 27314, Ley General de Residuos Sólidos, y la Ley núm. 28611, Ley General del Ambiente.

<sup>23</sup> **Ley N° 29419, artículo 2.2.-** 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.

<sup>24</sup> **Artículo 5.- Regulación local.-** 5.1 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.

<sup>25</sup> **Artículo 5.- Regulación local.-** 5.4 Los recicladores formalizados a través del registro en los gobiernos locales tienen derecho a ejercer su actividad dentro del marco establecido por la presente Ley y su reglamento, la legislación de residuos sólidos y las normas municipales.

mantener un registro actualizado, marcando un **mandato claro para descentralizar políticas inclusivas**.

El artículo 6<sup>26</sup> de la citada ley **promueve la formación de asociaciones de recicladores y la creación de pequeñas y microempresas especializadas en servicios de residuos sólidos** (en adelante, la “EPS-RS”) y **comercialización** (en adelante, la “EC-RS”), facilitando una articulación directa con el sistema empresarial formal que trasciende la simple tolerancia hacia una verdadera integración económica. Asimismo, los artículos 3<sup>27</sup> y 4<sup>28</sup> de la ley reconocen a las EPS-RS y EC-RS como actores empresariales clave con responsabilidades técnicas, legales y ambientales en la gestión de residuos, articuladas con la labor de los recicladores organizados. La integración entre empresas y recicladores se materializa en mecanismos de colaboración que reemplazan la exclusión por oportunidades compartidas, promoviendo modelos de negocio inclusivos que combinan experiencia y capacidad técnica.

Complementariamente, los artículos 8<sup>29</sup> y 9<sup>30</sup> de la Ley N° 29419 promueven la **valorización técnica de residuos mediante plantas en rellenos sanitarios y garantizan la capacitación formal de los recicladores**, articulando su labor con estándares sanitarios y productivos. Este modelo inclusivo se refuerza a través de estrategias de educación y comunicación establecidas en la Tercera Disposición Complementaria<sup>31</sup> y el artículo 10<sup>32</sup> de la Ley N° 29419, que buscan **transformar la percepción social sobre los recicladores y promover prácticas empresariales más inclusivas**, promoviendo la valorización social del reciclador mediante educación pública y protección a sectores vulnerables.

---

<sup>26</sup> **Artículo 6.- Formación de EPS-RS y EC-RS.-** 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.

<sup>27</sup> **Artículo 3.- Definiciones**

Para efectos de la aplicación de la presente Ley, se señalan las siguientes definiciones:

(...) **f) Empresa Prestadora de Servicios de Residuos Sólidos (EPS-RS):** Persona jurídica que presta servicios de residuos sólidos mediante una o varias de las siguientes actividades: limpieza de vías y espacios públicos, recolección y transporte, transferencia, tratamiento o disposición final de residuos sólidos.

**g) Empresa Comercializadora de Residuos Sólidos (EC-RS):** Persona jurídica que desarrolla actividades de comercialización de residuos sólidos para su reaprovechamiento.

<sup>28</sup> **Artículo 4.-**

(...) **e) Las EPS-RS y EC-RS**, como unidades económicas privadas dedicadas a la prestación de servicios y comercialización de residuos sólidos.

<sup>29</sup> **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.

<sup>30</sup> **Artículo 9.- Programas de capacitación para recicladores.-** 9.1 El Ministerio del Ambiente y los gobiernos locales, en coordinación con los Ministerios de Educación y de Salud, los gobiernos regionales, las universidades, las instituciones educativas especializadas y las organizaciones no gubernamentales, promueven el desarrollo de programas de capacitación a los recicladores.

9.2 El Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (Senati) establece un programa educativo y de capacitación dirigido a los recicladores en todo el país, con el objetivo de hacer ecológicamente eficiente y técnico el manejo de los residuos sólidos. Programas similares podrían ser desarrollados por otras instituciones educativas. En todos los casos, el contenido de estos programas es coordinado con los Ministerios del Ambiente y de Salud.

<sup>31</sup> **TERCERA.-** El Ministerio del Ambiente, en coordinación con el Ministerio de Educación y las demás entidades competentes, promueve programas de educación y comunicación pública orientadas a mostrar los beneficios sociales, ambientales y económicos de las actividades de segregación en la fuente y del reciclaje, incidiendo en el rol de los recicladores en dicho proceso.

<sup>32</sup> **Artículo 10.- Protección a sectores vulnerables.-** 10.1 Las autorizaciones o licencias concedidas por los gobiernos locales a los recicladores deben cumplir las normas legales de protección al menor de edad, las madres gestantes, las personas con discapacidad y las personas de la tercera edad, bajo responsabilidad y a costo social.

10.2 El Ministerio de Salud implementa progresivamente programas de vacunación y salud ocupacional para los recicladores, en coordinación con los gobiernos locales.

En el contexto programático, el **Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PLANRES) 2016-2024** otorga a la responsabilidad empresarial un rol central, alineado con los principios de sostenibilidad y corresponsabilidad ambiental. El PLANRES contempla la dimensión social de la gestión de residuos a través del Resultado 07, donde las Actividades 14 y 15 promueven la creación de acuerdos entre generadores, recicladores y empresas, y la implementación de una plataforma nacional denominada "Bolsa de Residuos" que facilita la articulación entre actores formales e informales del sistema.<sup>33</sup> Esta estrategia aprovecha la experiencia de los recicladores y les brinda acceso a mejores condiciones laborales, tecnología y mercados, promoviendo un desarrollo con inclusión social.

En síntesis, **el marco normativo peruano establece un sistema que vincula la responsabilidad ambiental empresarial con elementos de justicia social**. Si bien persisten desafíos en su implementación, el enfoque adoptado incorpora principios de economía circular y reconoce la participación de distintos actores en la gestión de residuos. Esta orientación busca fomentar sistemas más sostenibles y equitativos, en los que las empresas asuman sus impactos sociales y ambientales, y se promueva la inclusión formal y digna de las personas recicladoras como parte de la cadena de valor.

### **Pregunta 13**

**¿La legislación de su país reconoce el derecho al trabajo y al medio ambiente sano en relación con las personas recicladoras? ¿Existen canales formales de participación para este colectivo? En caso afirmativo, ¿cuáles son esos canales?**

El marco normativo peruano **reconoce expresamente el derecho al trabajo y establece canales de participación para el grupo de personas recicladoras**, principalmente a través de la Ley N° 29419, Ley que regula la actividad de los recicladores. Sin embargo, existe una brecha significativa entre el reconocimiento legal y la realidad práctica de este colectivo. La presente respuesta analiza tanto el plano normativo como la situación material de estos trabajadores en el Perú.

#### **Reconocimiento del derecho al trabajo de las personas recicladoras**

En primer lugar, la Ley N° 29419 reconoce legalmente a los "trabajadores del reciclaje" o "recicladores" como aquellas "personas que [...] se dedican a las actividades de recolección selectiva para el reciclaje, segregación y comercialización en pequeña escala de residuos sólidos no peligrosos". En ese sentido, el objetivo de la norma es el de "proteger, capacitar y promover el desarrollo social y laboral" de dichos trabajadores, a través de la "promoción de su formalización [y] asociación [...]".

---

<sup>33</sup> Ministerio del Ambiente – MINAM. (2017). *Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos 2016–2024*. Ministerio del Ambiente. <https://sinia.minam.gob.pe/documentos/plan-nacional-gestion-integral-residuos-solidos-2016-2024>

La actividad de los recicladores es regulada por los gobiernos locales, los cuales deben orientar a estos trabajadores a su incorporación en el sistema local de gestión de residuos sólidos. De acuerdo con la ley anteriormente mencionada, **los recicladores pueden realizar su trabajo de forma independiente o siendo parte de una Empresa Prestadora de Servicios de Residuos Sólidos (EPS-RS) y/o de una Empresa Comercializadora de Residuos Sólidos (EC-RS)**. En todos los casos, los gobiernos locales deben otorgar la autorización correspondiente para el desempeño de su labor, así como certificar y autorizar el funcionamiento de empresas del sector.

De esta manera expresa, el numeral 4 del artículo 5 de esta norma establece que los “recicladores formalizados” tienen el derecho de ejercer su actividad dentro del marco establecido por dicha norma, su reglamento y las normas afines. Por lo tanto, **todo reciclador que cuente con autorización por parte del gobierno local contará con el derecho de ejercer su actividad, siempre dentro del marco de las normas vigentes.**<sup>34</sup>

De acuerdo con datos proporcionados por el Ministerio del Ambiente (MINAM), esta institución cuenta con un **Registro Nacional de Recicladores**<sup>35</sup>, el cual recopila la información obtenida por los gobiernos locales respecto de las personas recicladoras. En ese sentido, el MINAM registra un total de **5119 personas recicladoras que pertenecen a alguna de las 447 organizaciones de recicladores registradas a nivel nacional**. Del mismo modo, **existen 1845 empresas que se han registrado como EPR-RS o EC-RS**, pero sin el detalle de las personas recicladoras que forman parte de ellas.

### **Participación de las personas recicladoras a través de un colectivo**

Los requisitos para la formalización establecidos en el artículo 34 del Reglamento de la Ley N° 29419 (Decreto Supremo N° 005-2010-MINAM), revelan la importancia de la participación colectiva. Entre los tres requisitos fundamentales exigidos a los recicladores se encuentran: i) registrar los equipos de protección personal a usar en su labor, ii) registrar los “vehículos de recolección” a usar en su labor, y iii) la “asociación” o empresa a la que pertenecen. Mientras que los dos primeros, serán responsabilidad individual del reciclador, el último refleja la relevancia de la participación colectiva: la figura central de participación de las “asociaciones de recicladores”, reconocidas expresamente por la Ley N° 29419 como las “agremiaciones representativas de quienes se dedican a esta actividad”. Los gobiernos locales tienen la obligación de mantener un registro de inscripción de estas asociaciones siempre que los miembros de estas últimas operen dentro de su jurisdicción. Es importante precisar que las asociaciones no constituyen empresas, por lo que representan la vía legal que permite al reciclador ejercer su labor de manera independiente pero organizada.

<sup>34</sup> Entre ellas, tenemos: el Decreto Supremo N° 005-2010-MINAM (Reglamento de la Ley N° 29419), el Decreto Legislativo N° 1278 (Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos), el Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM (Reglamento de Gestión Integral de Residuos Sólidos) y las normas locales específicas.

<sup>35</sup> Enlace al Registro Nacional de Recicladores: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrjoiYThjM2FjZDEtMTAwNi00ODAwLWJkODctYzU0OTYzNi1N2NmlwidCI6IjBIMmFIZjRILWExZjUtNDFlZ1i0WE0LWm5yWE2ZGQ1NTE4MCI9>

### **Facilidades y reconocimientos a la labor del reciclador**

El marco normativo establece múltiples beneficios para facilitar y reconocer la labor realizada por los recicladores:

- i. **Incentivos económicos municipales:** Los gobiernos locales están obligados a implementar programas que reduzcan o eliminen el cobro por los servicios municipales a aquellos contribuyentes (personas naturales o jurídicas) que realicen segregación en la fuente conforme a las normas municipales.
- ii. **Implementación de plantas de tratamiento dentro de rellenos sanitarios:** Los gobiernos locales están obligados a promover la implementación de estas plantas en donde los recicladores puedan segregar los residuos reutilizables para su comercialización.
- iii. **Capacitación para el reciclaje:** El Servicio Nacional de Adiestramiento en Trabajo Industrial (SENATI) tiene el mandato legal de establecer un programa educativo y de capacitación dirigido a los recicladores en todo el país, con el objetivo de hacer ecológicamente eficiente y técnico el manejo de los residuos sólidos. Del mismo modo, los gobiernos locales, en coordinación con el Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Salud, pueden brindar programas del mismo tipo en asociación con distintas organizaciones.
- iv. **Programas de vacunación y de salud ocupacional:** El Ministerio de Salud tiene la obligación de implementar programas de vacunación periódicos para recicladores, así como otros servicios de salud ocupacional, siempre en coordinación con los gobiernos locales.
- v. **Acceso preferencial al crédito:** A través del Fondo Nacional del Ambiente (FONAM), el Ministerio del Ambiente tiene la obligación crear un fondo especial orientado a facilitar el acceso al crédito a recicladores para fines vinculados a su actividad, formalización y asociación.
- vi. **Reconocimientos oficiales:** El Ministerio del Ambiente tiene a su cargo el otorgar el “Premio Nacional del Reciclaje”, el cual premia anualmente a aquellas personas, naturales o jurídicas, que se destaquen por su compromiso con un reciclaje que integre sus ventajas ambientales, sociales y económicas. Del mismo modo, los gobiernos locales deben entregar premios similares en sus respectivos ámbitos, en el marco de programas de promoción de prácticas ecológicamente eficientes y ambientalmente saludables.

En el marco de las **medidas en favor de las personas recicladoras**, el Ministerio del Ambiente aprobó la estrategia denominada “**Capital Semilla – Recicla Seguro**”, la cual ofrece una subvención económica a las personas recicladoras con el fin de que adquieran equipamiento y/o insumos adecuados para la realización de sus labores.<sup>36</sup> El monto máximo asignable por persona recicladora es de 900 soles, y tiene como principal limitación la necesidad de encontrarse inscrito en los registros municipales correspondientes y que ellos formen parte del Padrón Final de Recicladores, el cual es creado por el

---

<sup>36</sup> Enlace de la Resolución Ministerial N° 233-2023-MINAM, la cual aprueba la estrategia denominada “Capital Semilla – Recicla Seguro”: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4896227/RM.%20233-2023-MINAM.pdf?v=1690214142>

propio Ministerio del Ambiente para los fines de esta subvención.<sup>37</sup> El pago fue efectuado entre los meses de septiembre y noviembre de 2023, requiriendo una inscripción previa por parte de las personas recicladoras. El número final de personas recicladoras inscritas para este beneficio fue de 2687<sup>38</sup>, aproximadamente un 52,5% del total de personas recicladoras registradas en el Registro Nacional de Recicladores.

### **Comentario sobre el derecho al medio ambiente sano de los recicladores en el Perú**

En su jurisprudencia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido la estrecha vinculación que existe entre el derecho al medio ambiente sano y los derechos a la vida, la salud y la alimentación de las personas. Con relación a las personas recicladoras, es relevante recordar el derecho a respirar aire limpio derivado del derecho al medio ambiente sano, lo que obliga al Estado Peruano a<sup>39</sup>:

- Establecer leyes, reglamentos y políticas que regulen estándares de calidad del aire que no constituyan riesgos a la salud.
- Monitorear la calidad del aire e informar a la población de posibles riesgos a la salud.
- Aprobar planes de acción para controlar la calidad del aire que incluyan la identificación de las principales fuentes de contaminación del aire, e implementar medidas para hacer cumplir los estándares de calidad del aire.

En el Perú no existe normativa especial para la regulación y monitoreo de la calidad del aire al que están expuestas las personas recicladoras. De forma general, la Ley General del Ambiente (Ley N° 28611) encomienda al Ministerio del Ambiente la tarea de establecer los criterios para la vigilancia y monitoreo de la calidad del aire en todo el país. De esta manera, desde el año 2017 el Perú cuenta con Estándares de Calidad Ambiental (ECA) generales y definidos por el Decreto Supremo N° 003-2017-MINAM, los cuales son monitoreados en base a lo establecido en el Protocolo Nacional de Monitoreo de la Calidad Ambiental del Aire, aprobado como anexo al Decreto Supremo N° 010-2019-MINAM.

El diseño de la normativa descrita presenta incompatibilidades con las normas ya descritas y relacionadas a las personas recicladoras. El monitoreo de la calidad del aire es realizado por autoridades de nivel nacional, congregando a la Dirección General de Calidad Ambiental (del Ministerio del Ambiente), la Dirección General de Salud (del Ministerio de Salud) y al Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (SENAMHI). Si bien los gobiernos regionales tienen labores

---

<sup>37</sup> Enlace al Anexo que desarrolla la estrategia: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4896228/PROPUESTA%20ESTRATEGIA%20CAPITAL%20SEMILLA%20-%20RECICLA%20SEGURO.pdf?v=1690214142>

<sup>38</sup> Enlace al Padrón Final de Recicladores: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5424887/4847989-anexo-rm-345-2023-minam-padron-final-de-recicladores-pfr.pdf?v=1700057369>

<sup>39</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2023). *Caso Habitantes de La Oroya versus Perú, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas*, Serie C No. 511. San José, Costa Rica: Corte IDH, párrafos 119 y 120.

complementarias conforme a las normas citadas, no existe un rol para los gobiernos locales, que son los que precisamente autorizan y supervisan la labor de las personas recicladoras de forma rutinaria.

El sistema descrito **no establece un procedimiento de monitoreo de la calidad del aire diferenciado para espacios que presenten una mayor probabilidad de exceder los límites permitidos por los ECA.**

Uno de los espacios en donde esta diferencia ocurre es el de los vertederos de basura, que a lo largo del mundo generan gases que afectan la calidad del aire respirable en ellos.<sup>40</sup> El marco legal de las personas recicladoras **tampoco contempla medidas específicas para incrementar su protección fuera de implementos básicos de salud y protección en el trabajo** (mascarillas, de uso no obligatorio). Por todo lo anterior, el derecho de las personas recicladoras a un medio ambiente sano en el Perú, en el extremo de la obligación del Estado de adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la salud de las personas mediante el aseguramiento de la calidad del aire, se encuentra en un constante riesgo de ser vulnerado.

### **Comentario general sobre la situación de los recicladores en el Perú**

Desde la perspectiva normativa, las personas recicladoras son reconocidas como trabajadores por la legislación peruana, contando con un procedimiento unificado para su formalización, requisitos razonables para autorizar su labor y beneficios complementarios para capacitarlos y promover la ejecución responsable de su trabajo. Sin embargo, este marco colisiona con la situación material de los trabajadores peruanos, la cual se manifiesta de dos formas principales: la alta tasa de informalidad y la frágil situación de los trabajadores independientes.

La informalidad laboral en el Perú alcanza dimensiones críticas. Según el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo del Perú, el año 2023 finalizó con un 71.9% de la fuerza laboral fuera de la formalidad laboral.<sup>41</sup> Consistentemente, el Banco Central de Reserva del Perú constata que, en los últimos diez años, la fuerza laboral informal en el Perú nunca descendió del 65%.<sup>42</sup> La gravedad del problema de la informalidad laboral radica en total desprotección jurídica y social de estos trabajadores, al carecer de acceso a la seguridad social, estabilidad laboral, y cualquier mecanismo legal de amparo ante contingencias laborales, económicas o de salud.

Por otra parte, la norma permite el ejercicio del trabajo de reciclaje de forma independiente. A pesar de contar con acceso a un seguro de salud público y tener la obligación de contribuir a la seguridad social, los trabajadores independientes asumen íntegramente los riesgos económicos de su actividad, además de no contar con vacaciones pagadas, cobertura de riesgos profesionales y otros beneficios

---

<sup>40</sup> Kunak (2025). *Contaminación del aire en vertederos: cómo afecta a la calidad del aire*. Enlace: <https://kunakair.com/es/contaminacion-del-aire-en-vertederos/#:~:text=La%20contaminaci%C3%B3n%20atmosf%C3%A9rica%20causada%20por,respiratorias%20y%20otros%20problemas%20cr%C3%B3nicos>.

<sup>41</sup> Disponible en: <https://www.elperuano.pe/noticia/232515-informalidad-laboral-bajo-a-719-y-seguira-disminuyendo-en-el-2024>

<sup>42</sup> Disponible en: <https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/mensuales/resultados/PN38071GM/html>

laborales fundamentales. Aunque el artículo 6 de la Ley N° 29419 obliga a los gobiernos locales a promover la inclusión de los recicladores en empresas o asociaciones, la norma no realiza distinciones entre estas dos modalidades, por lo que no existe una preferencia del Estado hacia el trabajo dependiente como la modalidad más protectora.

En conclusión, **la evaluación del marco normativo peruano ofrece resultados contrapuestos**. Por un lado, la legislación nacional reconoce expresamente el derecho al trabajo de las personas recicladoras, estableciendo formas claras de acceso a la formalización, fomentando su participación colectiva y provisión de beneficios y reconocimientos a quienes realizan esta labor. No obstante, **la realidad del trabajo en el Perú sugiere que, en la práctica, la mayoría de los recicladores se encuentran aún en la informalidad o ejerciendo el trabajo independiente, lo que reduce significativamente las posibilidades de que su trabajo les brinde condiciones que aseguren su vida, salud, y un nivel económico decoroso para ellos y sus familias**; tal como establece el inciso b) del artículo 45 de la Carta de la OEA.

#### Pregunta 14

**Puntualice o aclare cualquier otra información que considere relevante para el conocimiento de la REDESCA.**

La modificación del artículo 53<sup>43</sup> de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos mediante la Ley N° 30552 del 7 de abril de 2017<sup>44</sup> representa un retroceso significativo en materia de derechos humanos con perspectiva de género, particularmente en el reconocimiento y protección de las mujeres recicladoras en el Perú. Esta modificación normativa, que eliminó la obligación expresa de incorporar un "enfoque de género e inclusión social"<sup>45</sup> en los planes municipales de gestión de residuos, constituye una vulneración a los estándares internacionales establecidos por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Además, genera impactos diferenciados que afectan desproporcionadamente a las mujeres que se dedican al reciclaje.

El análisis de este retroceso normativo revela cómo decisiones legislativas aparentemente técnicas pueden tener consecuencias regresivas en términos de igualdad. En particular, perpetúan y

---

<sup>43</sup> **Artículo 53.- Manejo integral de los residuos sólidos municipales:** 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.

<sup>44</sup> Congreso de la República del Perú. (2017, 7 de abril). *Ley N.º 30552: Ley que modifica el cuarto párrafo del artículo 53 y el artículo 81 del Decreto Legislativo 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos*. El Peruano. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1178024>

<sup>45</sup>La redacción anterior de la norma disponía lo siguiente: "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 género e inclusión social y promover el empleo local. Asimismo, deben involucrar la acción vecinal responsable". Ver: <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1170361>

profundizan las desigualdades estructurales de género, vulnerando los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano.

#### Análisis del retroceso normativo

Aspecto	Texto Original (Antes de 2017)	Texto Modificado (Ley N° 30552)	Impacto en Derechos de Género
<b>Enfoque de género</b>	"tener un enfoque de género e inclusión social"	Eliminado completamente	Pérdida de protección específica para mujeres recicladoras y otras poblaciones en situación de vulnerabilidad
<b>Inclusión social</b>	Reconocimiento expreso de la necesidad de inclusión	Sustituido por "sostenibilidad"	Invisibilización de poblaciones en situación de vulnerabilidad
<b>Mandato legal</b>	Obligación legal expresa para municipalidades	Sin obligación específica de género	Discrecionalidad municipal sin garantías
<b>Promoción de empleo</b>	"promover el empleo local" con enfoque inclusivo	"promover el empleo local" sin enfoque	Riesgo de perpetuar exclusión laboral femenina y/o de otras poblaciones en situación de vulnerabilidad
<b>Estándares internacionales</b>	Alineado con Convención Belém do Pará y otros instrumentos internacionales sobre derechos humanos	Incompatibilidad con compromisos internacionales e implementación de medidas regresivas	Incumplimiento de obligaciones de DDHH

(Elaboración propia)

El análisis comparativo evidencia que la modificación normativa no solo eliminó garantías específicas, sino que sustituyó el reconocimiento de las desigualdades estructurales por un enfoque técnico de "sostenibilidad", ignorando las particularidades y vulnerabilidades que enfrentan las mujeres, así como otros grupos en situación de vulnerabilidad en el sector del reciclaje. Esta regresión normativa contradice los principios de progresividad y no regresividad establecidos en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.<sup>46</sup>

<sup>46</sup>**Artículo 26 - Desarrollo Progresivo:**

Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada

La eliminación del enfoque de género en la legislación peruana representa una violación directa a los estándares establecidos por la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), particularmente en su artículo 7, que obliga a los Estados a adoptar políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, incluyendo medidas para modificar patrones socioculturales que perpetúen la subordinación femenina.<sup>47</sup> Al eliminar el mandato de incorporar perspectiva de género en los planes de gestión de residuos, el Estado peruano incumple su obligación de debida diligencia para garantizar el derecho de las mujeres a condiciones de trabajo equitativas y su derecho a no ser discriminadas en el ámbito laboral.

**Las mujeres recicladoras en el Perú enfrentan múltiples formas de discriminación interseccional que se ven agravadas por este retroceso normativo.** Estas mujeres enfrentan violencia de género en espacios públicos, acoso sexual durante sus labores de recolección, discriminación por parte de autoridades municipales y barreras adicionales para acceder a los procesos de formalización debido a responsabilidades de cuidado no remunerado. Por ende, **es necesario que el Estado peruano adopte medidas específicas para proteger a las mujeres que se encuentran en situaciones de particular vulnerabilidad, incluyendo aquellas que realizan trabajos en condiciones precarias y espacios de riesgo.**

**El retroceso normativo analizado genera impactos específicos que perpetúan la desigualdad de género en el sector del reciclaje peruano.** Sin la obligación legal de incorporar perspectiva de género, las municipalidades diseñan e implementan políticas de gestión de residuos que ignoran las necesidades específicas de las mujeres recicladoras, tales como horarios compatibles con responsabilidades de cuidado, espacios seguros para el desarrollo de la actividad, acceso a servicios

---

por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados. Perú ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José en julio de 1978.

<sup>47</sup> **Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.- Artículo 7**

Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia y en llevar a cabo lo siguiente:

- a. abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra la mujer y velar por que las autoridades, sus funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten de conformidad con esta obligación;
- b. actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer;
- c. incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso;
- d. adoptar medidas jurídicas para conminar al agresor a abstenerse de hostigar, intimidar, amenazar, dañar o poner en peligro la vida de la mujer de cualquier forma que atente contra su integridad o perjudique su propiedad;
- e. tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer;
- f. establecer procedimientos legales justos y eficaces para la mujer que haya sido sometida a violencia, que incluyan, entre otros, medidas de protección, un juicio oportuno y el acceso efectivo a tales procedimientos;
- g. establecer los mecanismos judiciales y administrativos necesarios para asegurar que la mujer objeto de violencia tenga acceso efectivo a resarcimiento, reparación del daño u otros medios de compensación justos y eficaces, y
- h. adoptar las disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para hacer efectiva esta Convención.

de salud reproductiva, y programas de capacitación que consideren las barreras educativas que enfrentan las mujeres en situación de pobreza.

En conclusión, la modificación del artículo 53 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos representa un retroceso en materia de derechos humanos de las mujeres, contraviniendo los estándares interamericanos de protección y los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano. Este cambio normativo no solo elimina garantías específicas para las mujeres recicladoras, sino que perpetúa su invisibilización y vulnerabilidad en un sector económico donde su participación es mayoritaria pero sistemáticamente desprotegida.