



CONINDUSTRIA

## **OBSERVACIONES AL PROYECTO DE LEY PARA LA GESTIÓN DEL MANEJO INTEGRAL DE RESIDUOS Y DESECHOS SÓLIDOS NO PELIGROSOS EN LA FASE DE CONSULTA PÚBLICA.**

**Aprobado el 7 de Enero de 2010.**

### **Introducción**

01. Las presentes observaciones constituyen el resultado de un amplio análisis de los contenidos del Proyecto de Ley para la Gestión del Manejo integral de residuos y desechos sólidos no peligrosos aprobado en Primera Discusión el 7 de Enero de 2010, realizado por la Confederación Venezolana de Industriales (CONINDUSTRIA) y están destinadas a la fase de Consulta Pública en el Procedimiento de aprobación del Proyecto de Ley.

02. Cabe destacar en primer término que el Sector Industrial Venezolano ha sido un actor fundamental en el desarrollo del marco regulatorio del ámbito ambiental, tanto en los procesos de formación de las leyes correspondientes, como en la participación y soporte a la Administración para la creación de una muy completa estructura orgánica de normas técnicas ambientales en Venezuela.

03. Esa participación ha conllevado a una interacción permanente entre la Industria y las Autoridades Ambientales para cumplir responsablemente con la obligación ciudadana de defender el ambiente, preservarlo y desarrollarlo. Evidencia de esta interacción son los múltiples instrumentos normativos que fueron aprobados bajo la Comisión Nacional de Normas Técnicas Ambientales creada en el año 2002. En este sentido para CONINDUSTRIA el Proyecto en comento es una nueva y valiosa oportunidad para realizar la vocación de servicio y mantener lo que ya es su reconocida conducta tradicional de apoyo a la gestión ambiental pública no sólo en la sugerencia de contenidos normativos sino en estimular a los industriales a cumplir con éstos estándares a cabalidad.

04. Consideramos relevante destacar tres criterios básicos que utilizamos para hacer nuestras observaciones: a) el carácter técnico de nuestros aportes y, consecuentemente sugerir esquemas legales que reflejen este carácter técnico. Múltiples ejemplos apoyan esta afirmación, basta citar los estudios de cuencas hidrográficas desarrollados por el Sector Industrial y entregados a las Autoridades Ambientales, los diagnósticos sobre emisiones y efluentes, la intensa actividad en materia de desechos peligrosos, entre otros muchos; b) En segundo término, y a partir de los resultados de estudios e investigaciones sobre la realidad de nuestra industria en sus diferentes sectores y especialidades, las propuestas sobre novedosas formas de administrar la aplicación de las normas para lograr su eficacia real y su pertinencia respecto del nivel de desarrollo alcanzado en el País en la materia. Claro ejemplo de ello es el Concepto de Adecuación derivado del Principio de Progresividad en la aplicación de la Ley. Este concepto de razonable aplicación en materias complejas, tales como la materia ambiental, ha

adquirido en nuestro Derecho Administrativo una jerarquía ya reconocida en todo el ambiente de la administración venezolana. Precisamente, uno de los pilares sobre los cuales creemos descansará la mejor aplicación de esta nueva Ley Ambiental es el conjunto de disposiciones sobre la adecuación. Opinamos que este concepto debe mantenerse y desarrollarse en toda su plenitud y extensión, tal como lo argumentaremos c) Una tercera dimensión del ejercicio de la responsabilidad ambiental de la Industria y de sus organizaciones está constituida por las diversas organizaciones sostenidas por empresas comprometidas con el Ambiente y destinadas a promover el desarrollo ambiental, la educación, la asesoría integral en la aplicación de normas y, en general al desarrollo de una muy intensa actividad de apoyo a la gestión ambiental mediante congresos, foros, seminarios, acuerdos, creación de sistemas de participación ciudadana y, formas de estímulo a la conciencia social ambiental. Muchas de estas organizaciones y experiencias han antecedido por mucho a la aprobación de leyes y reglamentos ambientales y en este caso de residuos y desechos sólidos se han constituido organizaciones pioneras y ya de experiencia y conocimiento adquirido durante años.

05. La Ley parte de un concepto universal y englobante de los desechos y residuos respecto de los cuales dispone su manejo integral. Este concepto general preside la Ley en su Artículo Primero, donde se establece que *“...tiene por objeto establecer las disposiciones regulatorias para la gestión del manejo integral de los residuos y desechos sólidos de naturaleza no peligrosa, a fin de reducir su generación y garantizar que sea realizado en forma sanitaria y ambientalmente segura, en todas sus fases.”* Y formula como objetivo la *“... minimización o prevención de su generación y a la recuperación para fines de reutilización, regeneración o aprovechamiento a escala industrial o comercial, con el propósito de alargar su vida útil, y destrucción de desechos y propiciar las actividades económicas que empleen estos procesos o se surtan de estos materiales que sean ambientalmente seguros.”*

06. En opinión de CONINDUSTRIA un desarrollo analítico y normativo de estos conceptos debe considerar los siguientes aspectos esenciales, cuyo desarrollo en detalle constituye la segunda parte de este documento. Ellos son:

1. La alta concentración normativa de la Ley en la regulación de los envases, empaques o envoltorios, como constitutivos industriales primarios de los desechos sólidos no peligrosos;
2. Las consideraciones técnicas respecto de los elementos constitutivos de los envases, empaques o envoltorios;
3. La función social del envase;
4. El grado de desarrollo y responsabilidad de los actores involucrados en las fases del proceso.

07. En relación al primer aspecto consideramos adecuada la alta concentración de las disposiciones en la regulación de los envases. Esto corresponde a las tendencias mundiales actuales en la regulación de la generación de los desechos sólidos. Tal precedencia de los envases, empaques y envoltorios a nuestra manera de ver debe llevar al legislador a una interacción detenida con toda la amplia industria de los envases, cuyo desarrollo y significación en el país es muy alta. Todo con la finalidad de lograr una Ley que parta de una interpretación y un conocimiento cabal de la realidad y se avance con firmeza en su evaluación.

08. El segundo aspecto, lo referido a los elementos técnicos de mayor importancia y sugerimos que se redacte una **norma de carácter general que permita una posterior reglamentación diferenciada por tipo de material**. La Ley, en efecto, reconoce diferencias de naturaleza de materiales, pero está ausente una norma como la propuesta que constituiría un mandato que de aliento a segmentaciones técnicas. Esta segmentación, la composición de un cuadro analítico de los materiales es una tarea conjunta entre el sector público y el sector privado.

En efecto, una proporción importante de los insumos industriales que se integran en la producción de envases, empaques y envoltorios, proviene de grandes empresas públicas tanto del área mineral, materias de origen orgánico y de las industrias químicas públicas y privadas. Estos actores productores de lo que podemos llamar el **Ciclo del Envase** deben participar y aportar los conocimientos técnicos previos para coadyuvar en el perfeccionamiento del Texto.

09. Destaca en tercer término lo que consideramos la **función social del envase**. Éste constituye uno de los elementos centrales por los cuales recorre la historia del desarrollo social. Es el envase, luego de sus desarrollos tecnológicos, uno de los principales y más consistentes **factores democratizadores de la producción, distribución y participación democrática en la disposición de los bienes**. Los envases y las técnicas modernas de su aplicación, permiten a la sociedad planetaria compartir los mismos bienes en los más distantes escenarios.

Se agrega la función del envase en la recuperación y conservación de millares de productos cuya perdurabilidad se logra con ellos, lo que incide también en la reducción de los costos y pérdidas y en alcanzarse amplísimo acceso social a los bienes que en él se contienen.

Así, hay que relevar como un dato de muy amplia significación que en el mundo contemporáneo no es concebible la conservación, el intercambio, la producción, distribución y consumo de bienes sin la presencia de los envases.

Debe entonces el legislador llevar la consulta de las disposiciones en la materia a toda la comunidad porque es precisamente toda la comunidad la principal destinataria y usuaria de los envases y por ende sujeto pasible de la Ley. Un amplio sistema de consultas permitirá seguramente mejorar muchos asuntos, conocer otros y evitar eventuales errores.

10. Finalmente, el reconocimiento de todos los actores involucrados en el ciclo del envase. Tal como venimos de indicar, la comunidad es la destinataria última de los envases, empaques y envoltorios. La Ley trata de manera casi exhaustiva al actor público responsable de recolección y disposición y al actor industrial responsable de la producción. Estos actores constituyen en sí variables dependientes en un proceso de programación para la aplicación de la Ley. Variables controlables. No es el mismo caso del usuario final que está conformado en la comunidad por un sujeto individualizado, en nuestro caso millones de sujetos, que finalmente disponen del envase, lo transforman en desecho. En nuestro criterio, la Ley debe enfatizar también en el actor consumidor el cual, si bien es llamado claramente a participar, no lo es de igual manera a **disponer adecuadamente del envase, empaque o envoltorio**. El comportamiento personal es, a nuestro criterio, piedra angular para el desarrollo de la Ley. Si no se alcanza ese comportamiento pertinente, sería ineficaz toda estructura e inversión para el desarrollo de un sistema de la calidad como el que propone la Ley. Llamamos la atención sobre este aspecto primordial y ofrecemos mostrar las experiencias de nuestras organizaciones

dedicadas al tema, para avanzar conjuntamente en la aplicación y desarrollo de la Ley que se presenta a Consulta Pública.

12. A continuación presentamos nuestras **observaciones por artículo** del Proyecto de Ley para la Gestión del Manejo Integral de Residuo y Desechos Sólidos No Peligrosos aprobado en Primera Discusión el 7 de Enero de 2010.

## Artículo 1

### Objeto: Segundo Parágrafo

Consideramos que la redacción actual del parágrafo genera confusión. El principio de minimización de los residuos y desechos sólidos implica una serie de acciones donde ciertamente está incluida la eliminación o prevención de su generación. Sin embargo, no se menciona el reciclaje como un elemento de la recuperación. Adicionalmente, debemos señalar que el carácter recuperable es una cualidad de los residuos más no de los desechos, por lo tanto se debe modificar la redacción de este parágrafo en consecuencia ya que la redacción actual, parece indicar la posibilidad de recuperar los desechos. A continuación nuestra propuesta de redacción de este parágrafo para adecuarlo a los conceptos establecidos en el Artículo 3 del Proyecto de Ley:

*“El manejo integral de residuos y desechos sólidos propenderá a la minimización de su generación, a la recuperación de los residuos para fines de reciclaje, reutilización, regeneración o aprovechamiento a escala industrial o comercial, con el propósito de alargar su vida útil, así como a la disposición y/o tratamiento de los desechos, con la finalidad de propiciar actividades económicas asociadas a estos procesos o que requieran materiales productos de la recuperación de los residuos, en condiciones ambientalmente seguros.”*

## Artículo 2 Objetivos Estratégicos

Coincidimos con varios de los objetivos estratégicos planteados en este artículo. Los entendemos como guía generales que deben dirigir la actuación en los diferentes niveles de la Administración Pública. Es por ello, que creemos relevante incluir en consonancia con los desarrollos en la materia a nivel internacional las siguientes consideraciones:

Debiera considerarse la perspectiva económica (residuos como fuente de empleo y de ingresos) y la perspectiva social (la inclusión social de aquellos que se desempeñan como acopiadores de residuos en vertederos y rellenos). Por ejemplo, se pudiera incluir el siguiente objetivo estratégico:

- *Promover el desarrollo cónsono del sector de reciclado, aprovechamiento y recuperación de residuos sólidos de forma de fomentar la capacidad del país para aprovechar económicamente los residuos. En este desarrollo, se debe propiciar la inclusión de todos los actores incluidos en este sector, entre ellos los acopiadores de*

*residuos en vertederos y rellenos. Para ello, se reconoce la existencia del sector de Residuos Sólidos, diferenciado del sector saneamiento (Salud y Ambiente).*

Adicionalmente, proponemos la inclusión de un objetivo estratégico que reconozca la importancia del usuario final de los productos en el ciclo de los residuos y desechos sólidos, ya que sólo con la participación activa de los ciudadanos se pueden lograr los objetivos perseguidos por el proyecto de Ley; y de esta forma armonizar este artículo con el resto del Proyecto. El objetivo estratégico podría redactarse de la siguiente forma:

- *Promover la incorporación de los ciudadanos en una cultura de la minimización y separación desde la fuente de los residuos y desechos, de su aprovechamiento productivo con base en la comprensión de los impactos positivos de estas prácticas en el ambiente natural y en la salud.*

Por último, se debe uniformar la redacción de los numerales cuarto y sexto, utilizando el verbo inicial “Implementar” en vez de “Implantar”.

### **Artículo 3 Definiciones**

Consideramos que las definiciones de una Ley son vitales para la comprensión del texto normativo y por ello deben ser claras y precisas para evitar confusiones a futuro. Igualmente, consideramos que en este artículo se deben incluir todos los conceptos y actores relevantes en el proyecto de Ley. Por todo lo anterior, proponemos los siguientes cambios e inclusiones en el referido artículo:

Proponemos sustituir la definición de biodegradabilidad por la siguiente definición de biodegradación ya que la consideramos más precisa que la contenida en el proyecto de Ley:

- **Biodegradación:** *Proceso mediante el cual los materiales son capaces de desarrollar una descomposición aeróbica (en presencia de oxígeno) o anaeróbica (en ausencia de oxígeno) por acción de microorganismos tales como bacterias, hongos y algas bajo condiciones que naturalmente ocurren en la biosfera, es decir que son degradados por acción enzimática de los microorganismos bajo condiciones normales del medio ambiente. Los productos de la degradación aeróbica son principalmente dióxido de carbono y agua y para el caso de la degradación anaeróbica los productos principales son el metano y el dióxido de carbono.*

Se propone la **inclusión** de las siguientes definiciones:

- *Agentes económicos responsables de los residuos de envases, empaques y envoltorios:* *fabricantes de envases, envasadores, comerciantes, distribuidores de los productos envasados y los aprovechadores, acopiadores y recuperadores de sus residuos. Atendiendo a las siguientes definiciones:*
  - *Fabricantes de envases: los agentes económicos dedicados tanto a la fabricación de envases como a la importación o adquisición de envases vacíos ya fabricados.*

- *Envasadores: los agentes económicos dedicados tanto al envasado de productos como la importación o adquisición de productos envasados, para su puesta en el mercado.*
- *Comerciantes o distribuidores: los agentes económicos dedicados a la distribución, mayorista o minorista, de envases o productos envasados.*
- *Recuperadores o Aprovechadores de residuos y envases usados: agentes económicos dedicados a la recuperación, reuso, reciclaje y aprovechamiento de los residuos de envases, empaques y envoltorios.*
- *Acopiadores de residuos de envases usados: agentes económicos dedicados al acopio de estos residuos.*
- *Almacenamiento: Acción y efecto de acopiar los residuos y desechos sólidos no peligrosos tratados o no, en un sitio ambiental y sanitariamente apropiado.*
- *Recolección: Acción de recoger los residuos y desechos sólidos, para ser transportados a áreas de tratamiento, aprovechamiento o disposición final.*
- *Segregación: separar y/o clasificar algunos elementos físicos y materias primas presentes en los residuos y desechos sólidos en cualquiera de sus fases.*
- *Recuperación: Acción de utilizar materiales provenientes de los residuos y desechos sólidos, con características y condiciones que permitan su uso posterior con fines diversos.*
- *Oxo-degradación u oxo-biodegradación: son procesos en los cuales los materiales desarrollan la descomposición mediante etapas múltiples en las cuales se hace uso de aditivos químicos para iniciar la degradación. La primera etapa de degradación puede ser iniciada por la luz ultravioleta (UV) de la radiación solar, calor y/o tensión mecánica que inician el proceso de degradación por oxidación. De ésta manera se reduce el peso molecular del polímero debido a la rotura de las cadenas moleculares quedando un remanente con suficientemente bajo peso molecular que sería susceptible de desarrollar un proceso de **biodegradación** con el tiempo*
- *Aprovechamiento: Proceso mediante el cual se obtiene un beneficio de los residuos sólidos, como un todo o parte de él. El mismo puede ser realizado mediante técnicas de reaprovechamiento, reciclaje, recuperación o reutilización. por medio de la reutilización, el reciclaje ,reaprovechamiento, recuperación e incineración con fines de generación de energía, el compostaje, la lombricultura o cualquier otra modalidad que conlleve beneficios sanitarios, ambientales y/o económicos.*
- *Disposición final: Fase mediante la cual se disponen en forma definitiva, mediante el aislamiento y confinamiento de los mismos, en forma definitiva, sanitaria y ambientalmente segura, los residuos y desechos sólidos.*
- *Reutilización, Recarga y/o Retornabilidad: Toda operación en la que el producto, mercancía o bien, así como su envase, esté concebido y diseñado para realizar un número mínimo de circuitos, rotaciones o usos a lo largo de su ciclo de vida, sea relleno o reutilizado con el mismo fin para el que fue diseñado, con o sin ayuda de productos auxiliares presentes en el mercado que permitan el relleno del envase mismo. Estos envases se considerarán residuos o desechos cuando ya no se reutilicen o se deterioren de forma que no cumplan su fin.*
- *Transporte: Es la acción de trasladar los residuos y desechos sólidos, desde el almacenamiento hasta otra fase del manejo.*

- *Relleño sanitario: Dispositivo destinado a la recepción y colocación adecuada, ordenada y como almacenamiento permanente en el suelo, de los desechos sólidos no peligrosos, que es proyectado, construido y operado mediante la aplicación de técnicas de ingeniería sanitaria y ambiental, con el objetivo de evitar riesgos a la salud y al ambiente.*
- *Degradación: Transformación de una sustancia a un estado tal que disminuyen sus características de impacto ambiental.*
- *Material Degradable: se define un material degradable como aquel que está constituido por un material tal que permite mantener completamente la integridad física durante su manufactura, posterior almacenamiento, envasado, vida en estantería y uso por parte del consumidor. Al final de su vida útil es desechado y comienza a cambiar químicamente por influencia de agentes ambientales, que lo transforman en sustancias simples o en componentes menores que eventualmente se asimilan al medio ambiente con mayor o menor rapidez.*

### **Inclusión Nuevo artículo:**

Consideramos propicio que se incluya un artículo después de las definiciones donde se enmarque la normativa dentro de los Convenios, Tratados y Protocolos donde se establecen bases fundamentales para la gestión y el manejo adecuado de los residuos y los desechos sólidos, que hayan sido suscritos y adoptados por la República Bolivariana de Venezuela. Esta inclusión permite la progresividad de la norma a los nuevos estándares que puedan surgir en la materia y permite armonizar el marco jurídico nacional con el sistema normativo internacional.

#### *Artículo X*

*La presente Ley y la normativa que se dicte en la materia atenderán a los parámetros establecidos en los convenios internacionales suscritos y ratificados por la República Bolivariana de Venezuela en la materia.*

### **Artículo 4 Gestión del Manejo**

Proponemos un cambio para mejorar la redacción del mismo, sustituyendo la palabra “comprende” por “abarca”.

### **Artículo 5 Principios**

Proponemos que se definan los principios rectores de la Gestión Integral del Manejo de Residuos y Desechos Sólidos, tomando como base los Convenios Internacionales en la materia y las leyes nacionales vigentes. Adicionalmente, la propuesta de redacción armoniza los principios con el resto del Proyecto de Ley. En este sentido, la propuesta de articulado sería la siguiente:

*Artículo 5: La gestión integral del manejo de los residuos y desechos sólidos se rige por los principios de:*

- *Efectividad Ambiental: el impacto ambiental ocasionado como consecuencia de las operaciones y procesos que se incorporen al sistema debe ser reducido tanto en término de consumo de recursos, incluyendo energía, como en la producción de emisiones de aire, agua y suelo.*
- *Precaución: Frente a dudas o incertidumbres en situaciones concretas, la falta de certeza científica no impedirá la adopción de medidas preventivas y correctivas que fueren necesarias para impedir daños a la salud y al ambiente.*
- *Corresponsabilidad: Deber del Estado, de la sociedad y de las personas de conservar el ambiente libre de residuos y desechos sólidos, así como realizar su manejo en forma sanitaria y ambientalmente segura.*
- *Participación Ciudadana: los sistemas de gestión de manejo de residuos y desechos sólidos deben atender a las necesidades de la comunidad local y reflejar los valores y prioridades de la sociedad.*
- *Sostenibilidad económica: los costos asociados deben ser aceptados por todos los sectores de la comunidad servida (residencial, comercial, incluyendo al sector institucional y gubernamental)*
- *Eficacia Institucional: El logro efectivo de las metas propuestas para el manejo integral de los residuos de realizará mediante una clara asignación de funciones y responsabilidades entre los distintos agentes públicos, privados y comunitarios que participan en la gestión y manejo de los residuos sólidos.*
- *Tutela efectiva: El manejo integral de los residuos y desechos sólidos exige una realización efectiva, eficaz y adecuada por parte de la administración pública en todos sus ámbitos y niveles, además de las acciones que para hacerlos cumplir puedan realizar los órganos del poder judicial que toda persona pueda exigir, en defensa de los derechos ambientales colectivos y difusos.*
- *Educación ambiental: La educación ambiental, formal y no formal, es el medio para propiciar una cultura ecológica y ética ambiental, individual y colectiva, que permita la conservación y mejoramiento del ambiente y la salud en el adecuado manejo de los residuos y desechos sólidos.*
- *Prelación del interés colectivo: Los derechos ambientales, por ser colectivos, difusos y transgeneracionales, deben prevalecer ante cualquier conflicto frente a intereses económicos y sociales.*
- *Responsabilidad en los daños ambientales: La responsabilidad del daño ambiental por manejo inadecuado de residuos y desechos sólidos es objetiva y obliga a exigir su reparación, por cuenta del infractor o responsable de la actividad.*

## **Artículo 7 Competencias del Poder Público Nacional**

Proponemos las siguientes modificaciones de redacción para mejorar el entendimiento del usuario del proyecto y para adecuarlo al resto del texto del Proyecto de Ley:

*6. Supervisar, fiscalizar y asesorar el manejo de residuos y desechos sólidos en todas sus fases. En consecuencia se deberá elaborar un diagnóstico inicial y futuro,*

*seguimiento del ciclo de los residuos y desechos sólidos a nivel nacional; para identificar actores involucrados, materiales presentes en los mismos, volúmenes, fuentes, posibilidades de aprovechamiento, entre otros.*

*7. Regir el manejo de las fases de tratamiento y disposición final de desechos sólidos, incluyendo la clausura y post-clausura de vertederos y rellenos sanitarios, garantizando la sustentabilidad económica de todos los integrantes de la cadena de valor de los residuos y desechos sólidos.*

*8. Promover y garantizar la participación ciudadana y comunitaria para el manejo integral adecuado de los residuos y desechos sólidos.*

*11. Elaborar, difundir y ejecutar los programas de educación ambiental a todos los niveles, incorporando a las organizaciones civiles especializadas en la materia, para el logro de una cultura ecológica en el manejo integral de residuos y desechos sólidos.*

*13. Promover la reducción de la generación de residuos y desechos sólidos y el uso de materiales que sean biodegradables, retornables, reciclables o reutilizables*

Adicionalmente, proponemos eliminar el numeral 14 debido a que ya se encuentra contenido en el numeral 13. En concordancia con los principios y objetivos estratégicos propuestos, consideramos que debe incluirse dentro de las competencias del Poder Público Nacional, planes para asegurar los recursos presupuestarios necesarios para promover las actividades asociadas al manejo de los residuos sólidos y desechos.

## **Artículo 9 Competencias del Poder Público Municipal**

Con relación a las Competencias del Poder Público Municipal en el Artículo 9 se observa que la fase correspondiente a la “disposición final” pasa a ser competencia nacional, al fijarse la competencia municipal hasta el “tratamiento de residuos” (numerales 1 y 3), siguiendo con ello lo dispuesto en el literal d, numeral 2 del artículo 56 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Sin embargo parece contradecir la competencia establecida en el numeral 15, cuando señala “Transferir a los órganos (sic) y entes mancomunados, distritales o estadales la operación de las fases de transferencia y disposición final de desechos sólidos cuando no puedan ser prestados adecuadamente por el municipio.” Por lo tanto, se debe armonizar la redacción de las competencias de los distintos Poderes Públicos para garantizar la coherencia general del texto normativo. Adicionalmente, proponemos la siguiente redacción del numeral 1 de este artículo para adecuarlo al resto del texto del Proyecto de Ley: La gestión del servicio de aseo urbano y domiciliario, comprendido los servicios de limpieza, de recolección y tratamiento de desechos y residuos.

En dicho artículo en el numeral segundo, noveno, décimo, décimo tercero se hace referencia al “Plan Local de Gestión Integral de los Residuos y Desechos Sólidos.” Consideramos que el término correcto para este plan es Plan Municipal de Gestión Integral de Desechos Sólidos, ya que son los Municipios los competentes según el proyecto de Ley y según la Ley del Poder Público Municipal. Esta aclaratoria puede evitar conflictos de competencias entre los

diferentes entes del Estado y confusiones de los administrados. Habría que **sustituir el término “Plan Local” por “Plan Municipal”** en diversos artículos del proyecto de Ley a saber: Artículo 30, Artículo 41(2)(3), 51, 58, 60, 61, 64, 80, 85, 95, 112,

### **Artículo 15 Integración del Directorio**

Debiera ser más democrática su conformación y funcionamiento, teniendo participación expresa los diferentes sectores involucrados en la gestión y manejo de los residuos y desechos sólidos. Los generadores, los acopiadores, los prestadores del servicio, las organizaciones civiles dedicadas a la materia, los recicladores, transportadores y transformadores son fundamentales en el manejo efectivo de los residuos y desechos sólidos, por lo tanto, consideramos que debe estar incluido en el Directorio un representante de éstos sectores. También debe incluirse un representante de las alcaldías y un representante de las gobernaciones. De esta forma se garantiza la integralidad y efectividad de las decisiones y normativas emanadas de la Superintendencia.

## **Título IV Capítulo I**

### **De los Planes de Gestión del Manejo Integral de Residuos y Desechos Sólidos**

En esta sección se observan ciertas inconsistencias en los lapsos de elaboración de los Planes de Gestión del Manejo Integral de Residuos y Desechos Sólidos en los diferentes niveles de la Administración Pública, así como, diferentes grados de responsabilidad asociados a la elaboración de los planes. Los planes son parte integral dentro de la Gestión del Manejo de los residuos y desechos sólidos, sin ellos, no se lograrán los objetivos de la Ley. Adicionalmente, es indispensable la coordinación y coherencia entre los planes a los distintos niveles: Nacional, Estadal y Municipal.

El Plan Nacional para la Gestión del Manejo Integral de Residuos y Desechos Sólidos debe ser el documento rector de todos los demás Planes y de allí se deriva la importancia de su existencia. Por lo tanto, es vital que primero sea elaborado este Plan Nacional y de allí, las gobernaciones y alcaldías guiarse para la elaboración de sus planes. Por lo tanto, si el Poder Público Nacional cuenta con un lapso de dos años para elaborar este Plan, las Gobernaciones y Alcaldías deberían preparar sus Planes en un lapso prudencial después de la publicación del Plan Nacional. En el mismo orden de ideas, el plan Estadal debe preceder al Plan Municipal. Adicionalmente observamos que, dada la importancia de estos planes en el éxito de los objetivos planteados, no entendemos por qué solo se considera la responsabilidad administrativa de las gobernaciones en caso de omisión en la elaboración del Plan. Vista la importancia de los mismos la responsabilidad administrativa por omisión en la elaboración de los planes debe abarcar a los tres poderes: Nacional, Estadal y Municipal. Por otra parte, observamos en lo que concierne al Plan Nacional de Gestión del Manejo Integral de Residuos y Desechos Sólidos, que no se especifica cuál órgano o autoridad emite el Plan, lo cual permite suponer que tal autoridad será el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, según lo establecido en la Ley Orgánica del Ambiente, en su artículo 32.

En este sentido, proponemos la siguiente redacción:

#### *Artículo 25 Plan Nacional*

*El Plan Nacional de Gestión del Manejo Integral de Residuos y Desechos Sólidos será elaborado en el lapso de dos (2) años a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. Tendrá una vigencia de diez (10) años, y será objeto de revisión y actualización cada cinco años, sin perjuicio de incorporar la información de relevancia nacional que aporten los planes estatales y municipales que entren en vigencia posteriormente.*

*El Plan Nacional de Gestión del Manejo Integral de Residuos y Desechos Sólidos será presentado en el Consejo de Ministros por el Ministerio con competencia en materia de Ambiente para ser aprobado por el Presidente de la República y publicado en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela mediante Decreto Presidencial. El incumplimiento de esta normativa genera responsabilidad administrativa.*

#### *Artículo 30 Plan Municipal*

*La aprobación de las ordenanzas del Plan Municipal de Gestión del Manejo Integral de Residuos y Desechos Sólidos y de aseo urbano y domiciliario, incluyendo la fijación de las nuevas tarifas, se hará en el lapso de los veinticuatro (24) meses siguientes a partir la publicación en Gaceta Oficial del Plan Nacional para la Gestión del Manejo Integral de Residuos y Desechos Sólidos. El incumplimiento de esta normativa genera responsabilidad administrativa*

#### *Artículo 31 Plan Estatal*

*La aprobación del Plan Estatal de Gestión del Manejo Integral de Residuos y Desechos Sólidos se debe realizar en un lapso de doce (12) meses a partir publicación en Gaceta Oficial del Plan Nacional para la Gestión del Manejo Integral de Residuos y Desechos Sólidos. El incumplimiento de esta normativa genera responsabilidad administrativa*

### **Artículo 35 Corresponsabilidad**

Este artículo debe armonizarse con el objetivo de la Ley planteado en el artículo 1, donde se establece que el principio de prevención y minimización de la generación de residuos y desechos sólidos. De los estudios realizados hasta el momento, los residuos y desechos sólido están integrados por una diversidad de componentes, entre ellos los envases, empaques y envoltorios, los cuales no son los más representativos dentro del mundo de los desechos . Por lo tanto, en el numeral segundo consideramos que se debe tener en cuenta mucho más que la fabricación, distribución y uso de productos de consumo masivo inmediato, se tiene que considerar los residuos en sí mismos. Lo que debemos fomentar es el aprovechamiento y reciclaje de los residuos sólidos, de forma de reinsertarlos en nuevos procesos industriales o artesanales de producción de bienes y servicios, capaces de generar empleo e ingresos. Por lo tanto, proponemos la siguiente redacción:

**Artículo 35:** *Las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas concurrirán, dentro de los límites de su responsabilidad, en el manejo adecuado de residuos y desechos sólidos, a los fines de:*

- *Realizar el manejo en forma adecuada, efectiva y eficaz, conforme a la normativa técnica y planes de gestión aplicables.*
- *Prevenir y reducir la generación de residuos y desechos sólidos, fomentando el aprovechamiento de los residuos en procesos industriales o artesanales y la adecuada disposición de los desechos, que minimice los efectos nocivos al ambiente y a la salud.*
- *Evitar riesgos a la salud o al ambiente por el manejo inadecuado de residuos y desechos sólidos.*
- *Valorizar los residuos sólidos generados, mediante programas que garanticen su recuperación, reutilización, reciclaje, transformación o cualquier otra acción dirigida a obtener materiales aprovechables o energía.*
- *Desarrollar y aplicar tecnologías ambientalmente sustentadas que eviten o minimicen la generación de residuos y desechos sólidos.*

### **Artículo 36 Manejo Separado**

Proponemos la siguiente redacción para armonizar este artículo con el resto del proyecto de Ley y mantener la coherencia con otras normas en el ordenamiento jurídico venezolano.

*“El manejo de residuos y desechos sólidos no peligrosos deberá realizarse en forma separada de las sustancias, materiales peligrosos recuperables y desechos peligrosos, salvo que éstos se presenten encapsulados o neutralizados previamente, conforme indique la reglamentación; en caso contrario deberá ser manejado conforme a la normativa que rige para dichas sustancias, materiales y desechos.”*

### **Artículo 37 Manejo Inadecuado**

Con relación al **manejo inadecuado**, previsto en el **artículo 37**, se observa que los gastos de la realización del manejo recaerían en el responsable del abandono o manejo inadecuado, lo cual en muchas situaciones obligaría a disponer de recursos humanos numerosos para vigilar las actividades de la ciudadanía. Por tales razones, se sugiere la supresión de dicha norma, teniendo en cuenta que en el artículo 159, se contempla una norma dirigida a minimizar o combatir el abandono.

### **Artículo 39 Cronogramas de Adecuación**

Para la elaboración de los cronogramas de adecuación a los que se refiere este artículo, las personas obligadas requieren de cierta guía de parte de la Autoridad Nacional Ambiental para su elaboración efectiva. Por lo tanto, consideramos que la obligación de presentar dichos cronogramas debe estar sujeta a la normativa técnica referente a la materia. En este orden de ideas proponemos la siguiente redacción:

*“Las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas que tengan establecimientos, equipos, materiales e instalaciones para actividades de manejo de residuos y desechos sólidos deben presentar un cronograma de adecuación para su efectiva realización, acordado por la Autoridad Nacional Ambiental. El cronograma de adecuación deberá contener la información que exija la normativa técnica e indicará el plazo máximo de adecuación. Los planes deben presentarse en un plazo no mayor de cuatro (4) meses a partir de la publicación en Gaceta Oficial de la normativa técnica en la materia.”*

## Artículo 42 Programas de Retorno

Entendemos que el objetivo del legislador en el artículo 42 es propiciar que los residuos de envases y empaques de los productos sean reciclados y reutilizados, evitando de esta forma la disposición final de material que pudieran ser aprovechables como papel, vidrio, cartón y plástico. Compartimos esta filosofía. Para que esta norma se efectiva debe tomar en cuenta la realidad que regula.

De acuerdo al artículo 42, los productores, distribuidores y comercializadores de productos de consumo masivo deben implementar programas de retorno, que garanticen la reutilización o efectivo reciclaje del 100% de sus envases y empaques en un lapso de tres meses. Esta obligación es de imposible cumplimiento debido a que actualmente **no existe la capacidad de reciclaje en el país para procesar todos los residuos de envases y empaques**. Las personas dedicadas a estas actividades tendrían que desviar todos sus recursos a una actividad que no es su actividad principal para desarrollar nuevas plantas de reciclaje y aprovechamiento en tres meses, en medio de una crisis eléctrica nacional. Todo esto atenta contra la seguridad alimentaria y la sostenibilidad en el mercado de los productores, distribuidores y comercializadores de productos de consumo masivo.

Tal como se encuentra en el proyecto, el artículo 42 **no contempla la progresividad ni lapsos de implementación** de los programas de retorno y al mismo tiempo en el artículo 160 se sanciona el incumplimiento de esos planes.

Por lo tanto, las empresas que no puedan en este breve lapso establecer un programa de retorno que garantice el reciclaje efectivo o reutilización de todos los residuos de envases y empaques, tendrán que disminuir su producción a los niveles que exista capacidad de reciclaje en el país, ya que si no sería sancionada por tener estos productos en el mercado. Esta disminución de producción o cierre de las empresas **lesionaría el derecho de los consumidores al acceso de bienes y servicios**, regulado en la Ley de Protección de las Personas en el Acceso a los Bienes y Servicios y en el caso de los alimentos, mucho más grave lesionando la seguridad y la soberanía alimentaria. Estamos en presencia de derechos humanos de igual rango, el derecho al acceso a bienes y servicios de calidad y el derecho a un ambiente sano. Tiene que haber un balance entre los dos derechos.

La experiencia internacional muestra que toma años desarrollar el sector reciclador y aprovechador de los residuos. Por ejemplo, los países de la Organización para la Cooperación y

Desarrollo Económico (OECD), quiénes tienen más de 20 años en este proceso y sin embargo, muchos de ellos no han alcanzado las metas propuestas teniendo que reformularlas

Las experiencias internacionales reconsideran que el proceso de implementación de programas de retorno debe ser **progresivo**. Se deben establecer **metas de reciclaje y reutilización que tomen en cuenta la situación inicial de cada material**. Establecer metas de reciclaje de los residuos de envases diferenciadas por tipo de material permitirá el desarrollo progresivo de los diferentes recicladores, transportadores y aprovechadores, la transferencia de tecnología y la formación del recurso humano. Las metas de reciclaje y reutilización deben ser concertadas con los actores involucradas y reguladas en el Reglamento del Proyecto de Ley.

Por otra parte, consideramos que el artículo 42 del proyecto no contempla la coordinación con otros actores involucrados en el manejo de los residuos de envases, en contra del **principio de corresponsabilidad** establecido en el artículo 5 del Proyecto de Ley. A saber el consumidor final, los municipios encargados de la recolección segregada de los residuos sólidos y la Superintendencia Nacional de Manejo Integral de Residuos y Desechos.

Gran parte de los residuos y desechos sólidos se generan en las zonas residenciales. Por lo tanto, **el consumidor final es una pieza importante dentro de los programas de retorno de residuos de envases y empaques**. De qué sirve la implementación de los programas de retorno si los usuarios de los envases y empaques no llevan los residuos hasta los centros de acopio que coloquen los productores, importadores y distribuidores. El caso de la industria de bebidas es un ejemplo en este sentido. Todas las empresas de bebidas gaseosas, agua mineral, malta y cerveza cuentan con presentaciones de botellas retornables que son más económicas que las versiones no retornables, y sin embargo, muchos consumidores prefieren las versiones no retornables para no incurrir en el costo de tener de devolver las botellas al comerciante. Es por ello, que los esquemas regulatorios deben contemplar la responsabilidad del consumidor final en la disposición de residuos y desechos esta materia. Se deben adoptar esquemas que fomenten cambios en los patrones de consumo y una conciencia ecológica de los consumidores, sin ello, cualquier programa que se implemente está destinado al fracaso. El consumidor final es una pieza **fundamental e insustituible** en el ciclo de los residuos y desechos y por ello, también debe incluirse en los esquemas normativos que se adopten.

Por otra parte, el artículo 42 no toma en cuenta la responsabilidad de los gobiernos municipales en la gestión de los residuos y desechos sólidos. De acuerdo, al artículo 9 numeral tercero del proyecto de Ley, todas las alcaldías deben realizar la recolección segregada de los residuos y desechos sólidos. ¿Cómo será la **coordinación entre los programas de recolección segregada de las alcaldías** y los programas de retorno (donde se contempla también la recolección)? La proliferación de sistemas de recolección sin coordinación, generará una duplicación de esfuerzos, trayendo consigo ineficiencia en la utilización de los recursos y mayor contaminación del aire, ruido y tráfico en las ciudades. Por otra parte, ¿cómo debe ser la coordinación entre las personas dedicadas a la producción, importación y distribución de bienes de consumo masivo? No tendría sentido tener programas de retorno individuales para cada tipo de producto de consumo masivo, los programas deben ser por tipo de material.

Adicionalmente, como se coordinarán los esfuerzos ya realizados por las Alcaldías en materia de reciclaje con estos nuevos programas de retorno que deben implementar los productores, distribuidores e importadores de productos de consumo masivo. De las estadísticas del INE sabemos que en el 2006 existían 278 programas o proyectos de recuperación de residuos sólidos a nivel municipal. ¿No sería más eficiente encontrar algún tipo de coordinación con estos programas que ya están andando? Por todo lo anterior, consideramos que para llevar a cabo esquemas como el establecido en el artículo 42, tiene que existir una etapa previa de coordinación de los recursos disponibles. ¿Cómo se coordinaran los programas de retorno, con los **Planes Municipales de Gestión Integral de los Residuos y Desechos Sólidos**, si estos deben estar listos en un lapso de 1 año (artículo 30) y los programas de retorno en 3 meses? De allí la importancia de la coordinación entre los diferentes entes responsables en el ciclo de vida de los residuos sólidos, no se pudo legislar aisladamente, sin tomar en cuenta los esfuerzos y realidades diversas en los diferentes municipios.

Por último, si es la Superintendencia Nacional de Manejo Integral de Residuos y Desechos, la que establece los criterios rectores en la materia, a través del **Plan Nacional de Gestión del Manejo Integral de Residuos y Desechos Sólidos**, el cual será elaborado en el lapso de 2 años a partir de la aprobación del proyecto de Ley, ¿No deberían los planes de retorno estar adecuados a los criterios establecidos por este Plan?

Tomando en cuenta las observaciones realizadas al **Artículo 42** proponemos la siguiente redacción para este artículo.

*Artículo 42.*

*Los fabricantes de envases, envasadores, comerciantes y distribuidores de productos envasados deberán desarrollar progresivamente sistemas de retorno, sistemas de reutilización y sistemas de gestión de envases, empaques y envoltorios. Estos programas deberán ajustarse a lo establecido en el Reglamento de esta Ley, el cual contemplará un lapso para la puesta en marcha de dichos programas.*

*La Autoridad Nacional Ambiental previa consulta con los actores económicos responsables de los productos envasados, aprovechadores, recicladores, organizaciones comunitarias y autoridades municipales en la materia, fijará en el Reglamento de la ley las metas de reciclaje y reutilización de envases empaques y envoltorios, tomando en cuenta, las condiciones iniciales de cada material a nivel nacional y municipal, la capacidad instalada de reciclaje y aprovechamiento, los recursos técnicos y humanos disponibles, la logística de recolección y transporte, los patrones de consumo, entre otros. El Plan Nacional de Gestión del Manejo Integral de Residuos y Desechos Sólidos, los planes Estadales y Municipales de Gestión del Manejo Integral de Residuos y Desechos Sólidos deberán adecuarse a establecido en el Reglamento de la Ley en esta materia.*

## Artículo 43 Prohibición

Entendemos que la prohibición del artículo 43 no es absoluta, si no que se refiere al supuesto de las áreas protegidas bajo un **régimen de administración especial (ABRAE) como los Parques Nacionales y los Monumentos Naturales**, donde tanto el legislador como la autoridad pública cuentan con las facultades para establecer usos y actividades prohibidas o restringidos en virtud de garantizar la protección del área especial en cuestión. En la búsqueda de resguardar el principio de seguridad jurídica proponemos la eliminación de lo que la norma expresa como “*zonas sin acceso terrestre o de difícil acceso*”, ya que este es un **concepto indeterminado** que traería discrecionalidad en la aplicación de esta norma.

Adicionalmente, cabe advertir que la norma en cuestión provoca serias dudas desde el punto de vista de su aplicación, en especial con respecto a la asignación de las **cuotas de responsabilidad**, porque no permite definir, de antemano, en qué casos corresponde la responsabilidad de retiro y/o la previa caución o depósito equivalente, de estos residuos desechables al distribuidor, al comercializador o al consumidor

En aras de resguardar el **acceso a los bienes y servicios** de las personas que habitan en los Parques Nacionales y los Monumentos Naturales, la prohibición debe implementarse progresivamente contemplando lapsos razonables de adecuación y debe exigir el compromiso de todos los agentes económicos y autoridades nacionales encargadas de la protección de estas áreas.

En aras del principio de **participación ciudadana** contemplado en el artículo 5 y en el Título V del Proyecto de Ley, proponemos que sea a través de la coordinación entre la comunidad que habite el área protegida, la autoridad Nacional encargada de la administración de estas zonas y los actores económicos, que se establezcan las restricciones específicas por tipo de material y productos. Las cuales se regularán mediante resoluciones municipales diseñadas para tal fin.

Adicionalmente, debemos mencionar que las **realidades en los diferentes parque nacionales** es muy diversa, algunos tienen un acceso restringido y por ende controlable, en cambio otros, son de fácil acceso por distintos puntos lo cual dificulta el control de las autoridades de los usuarios de los Parques. Las diversas realidades de cada Parque Nacional llaman a una regulación diferenciada en esta materia. Este tratamiento permitirá que se tomen en cuenta las diversas realidades en cada una de estas zonas, aprovechar los recursos locales disponibles y proteger el derecho de los habitantes de la zona de acceso a bienes y servicios.

En atención a lo expuesto proponemos la siguiente redacción para el artículo 43:

### *Artículo 43:*

*La Autoridad Nacional responsable de la administración de los parques nacionales y monumentos naturales tiene la potestad para restringir mediante resoluciones la entrada de productos de consumo masivo, cuyos envases, empaques y envoltorios sean desechables, salvo que los responsables de su producción, distribución, comercialización y consumo se comprometan a retirarlos, previa caución o depósito equivalente.*

*Para establecer dichas restricciones la autoridad deberá consultar con los habitantes de la zona y con los agentes económicos involucrados, hacer una evaluación de los impactos de la restricción, estableciendo claramente los mecanismos que podrán instaurarse para el retorno de los materiales y asignando responsabilidades a todos los actores involucrados: productores, distribuidores, comercializadores y consumidores.*

## **Artículo 44 Información a los Consumidores**

Tomando en cuenta las observaciones realizadas para el artículo 42, entendemos que la obligación establecida en el artículo 44 sólo aplica cuando se haya implementado el sistema de retorno o el sistema integrado de gestión de residuos de envases y envases usados para dicho producto.

Lo que sería contrario a los derechos de los consumidores es que el Estado prohibiera la importación, fabricación y distribución de productos en el país hasta tanto existan estos programas y pueda entonces en consecuencia ser incorporada la información a la etiqueta del producto. Debido que se vería afectado el derecho de acceso a bienes y servicios y la seguridad alimentaria y soberanía agroalimentaria. Esta normativa debe adecuarse a lo establecido en el Reglamento de la Ley, en concordancia con la propuesta de redacción realizada en el artículo 42.

Por lo tanto proponemos la siguiente redacción:

*Artículo 44:*

*Una vez implementados los sistemas de retorno, reutilización o sistemas integrados de gestión de residuos de envases y envases usados, de acuerdo a los parámetros establecidos en el Reglamento de la Ley; los fabricantes de envases y/o envasadores deben asegurar que los mismos cuenten con adecuada identificación e información a sus consumidores que faciliten su disposición y manejo dentro los programas establecidos. Estos atributos deberán estar definidos en el Reglamento de la Ley y estar coordinados con los estándares internacionales en la materia.*

## **Artículo 46 Uso de Material**

Entendemos y respaldamos la progresiva sustitución de materiales de los envases de los productos por materiales que faciliten su retorno, reutilización, degradabilidad o reciclaje efectivo. Sin embargo, este proceso de sustitución debe llevarse a cabo progresivamente y tomando en cuenta las limitaciones tecnológicas y los recursos disponibles en el país para no lesionar el derecho de los consumidores de acceso a los bienes y servicios.

Restricciones en los materiales y rediseño de los empaques, supone un esfuerzo importante por parte de los fabricantes de envases y envasadores. Ya que se deben adaptar los procesos productivos, capacitar a los trabajadores en el manejo del nuevo material y desarrollar proveedores confiables que suministren el nuevo material en las cantidades y especificaciones

requeridas. Adicionalmente, en el caso de la industria de alimentos, cualquier cambio en el envase o empaque debe ser autorizada por el Ministerio del Poder Popular para la Salud.

Por todo lo anterior, proponemos que las restricciones de materiales a ser utilizados en los envases y empaques sean consultadas con los agentes económicos involucrados y contemplen los lapsos de adecuación para poder cumplir con la obligación.

Por otra parte, estas restricciones deben respetar el principio de sustentabilidad económica de todos los agentes involucrados en balance con el principio de efectividad ambiental. ¿Existe la posibilidad de contar con esos materiales en el país para producirlos? ¿Qué planes de inversión deben llevarse a cabo para lograr este objetivo y en cuanto tiempo? ¿Qué incentivos existen para ello?

Adicionalmente se debe contemplar la posibilidad de establecer excepciones en caso donde existan supuestos en los que la utilización de envases o envoltorios con este tipo de materiales no sea posible.

En aras de todo lo anterior, consideramos que el instrumento para establecer estas restricciones son las normas técnicas y deben contemplar lapsos razonables de adecuación

El término biodegradable es limitante. Existen otras técnicas que aceleran la degradabilidad de los materiales a través de procesos químicos y físicos. Un caso en ejecución en nuestro país es la oxodegradabilidad, y probablemente surjan nuevos procesos y tecnologías que contribuirán con este objetivo. Lo importante es que los materiales se degraden y no hagan daño al ambiente.

Por último, resaltamos que la clave fundamental es la aprovechabilidad y comercialidad del material o la materia o sustancia de los que están hechos los envases, empaques y envoltorios, para ser transados los subproductos y residuos sólidos con las empresas que pudieran crearse para tal fin y propósito.

***Propuesta de artículo 46:***

*Artículo 46: Los fabricantes de envases, empaques y envoltorios progresivamente sustituirán los materiales que faciliten el retorno, reutilización, degradación o reciclaje efectivo de los envases. Las restricciones que se establezcan en virtud de este artículo están sujetas al principio de sustentabilidad económica y al principio de participación; y serán reguladas a través del Reglamento de esta Ley.*

## **Artículo 100 Derechos**

Proponemos la siguiente redacción del numeral sexto de este artículo para adecuarlo al resto del Proyecto de Ley:

*6. Tener una oferta variada de productos amigables con el ambiente e información disponible sobre su ciclo de vida útil y el impacto sobre el ambiente.*

## Artículo 109 Contraloría Social

En respeto a la seguridad jurídica de todos los agentes involucrados en el Ciclo de los Residuos y Desechos Sólidos consideramos que las potestades o funciones reconocidas a las *comunidades organizadas* en este artículo, deben estar limitadas en su ejercicio, como lo están las de la Administración Pública propiamente tal, por el respeto y garantía de los derechos constitucionales de los ciudadanos, por el principio de legalidad, por el debido procedimiento y el derecho a la defensa, la propiedad privada y la libertad económica. Asimismo, resaltamos que el derecho a la participación no está por encima de aquellos derechos, y que por ello las comunidades organizadas, al ejercer estas potestades, no puedan llevar a cabo actuaciones materiales sin respetar estas garantías, pues se configuraría lo que en Derecho se denomina “vía de hecho”, esto es, una actuación arbitraria de la Administración por carecer de título jurídico que legitime su acción, en este caso, imputable a las comunidades organizadas si actúan ejerciendo competencias de contraloría social.

## Título VII De los Incentivos

Consideramos positiva la inclusión de un título donde se regulen los incentivos que el Estado concederá a las personas naturales y jurídicas que se dediquen al sector de residuos y desechos sólidos. Sin embargo, consideramos que se puede mejorar detallando más los incentivos. Por ejemplo, en el **artículo 146** más detalle sobre la nueva cartera de créditos de carácter obligatorio para los bancos que se dedicará para financiar proyectos en esta materia. Al respecto se debe incluir el porcentaje que será esa cartera, la base de cálculo, el lapso en el cual los bancos deben llenar esa cartera, entre otros. Sólo si se establecen reglas claras, los incentivos previstos en esta sección generarán los efectos adecuados.

## Artículo 151 Medidas Preventivas

Las medidas preventivas tienen tres características esenciales que deben ser respetadas para cumplir con los parámetros constitucionales en tutela del derecho a la defensa, a saber: instrumentalidad, reversibilidad y temporalidad.

Las medidas preventivas establecidas en este artículo respetan el criterio de instrumentalidad debido a que contempladas para ser acordadas al inicio del procedimiento o dentro del procedimiento administrativo sancionatorio y no fuera de él. Sin embargo, no cumplen con el requisito de temporalidad. Es decir, las medidas establecidas en los numerales del artículo no establecen un límite de tiempo en el cual podrán operar, por ejemplo, ¿cuánto tiempo puede durar la ocupación temporal prevista en el segundo numeral del artículo 151?. Por lo tanto, la norma debería definir la duración de las medidas cada caso, fijar un tiempo específico para que la Administración, dentro de ese lapso, tome la decisión definitiva que confirme o que levante la medida, para con ello evitar que, en la práctica, éstas medidas se vuelvan definitivas o indefinidas en el tiempo. Sólo de esta forma se respetará la exigencia constitucional del Artículo 49.

## Artículo 152 Medidas de Aseguramiento

En este artículo aplica la misma observación hecha en el artículo anterior, en cuanto a la necesidad de que los supuestos indiquen el tiempo que durará la medida que se tome, ya que las mismas, al no ser medidas definitivas, no pueden ser indefinidas sino temporales.

## Artículo 153 Medidas Accesorias

Las medidas accesorias, como es sabido, son aquellas que pueden ser impuestas junto a la sanción principal que sea aplicable, una vez demostrado y establecido que se cometió una infracción de tipo administrativo o en un delito.

Expresamente señala el artículo 11 del Código Penal Venezolano que: *“las penas se dividen también en principales y accesorias. Son principales: Las que la ley aplica directamente al castigo del delito. Son accesorias: las que la ley trae como adherentes a la principal necesaria o accidentalmente.”*

Lo anterior es trasladable al caso de las medidas accesorias sancionatorias aplicables en adición a la sanción principal. Lo que es indispensable definir en esta materia de las medidas accesorias es a cuáles infracciones o delitos irán aparejadas. La aplicación de medidas de accesorias debe tener cuenta los criterios de proporcionalidad, racionalidad y ponderación de acuerdo con la gravedad de la infracción o delito, o la existencia de circunstancias agravantes que justifiquen que se acompañe una medida accesoria como las señaladas en esta norma. Por lo tanto, las medidas accesorias serán aplicadas dependiendo del caso que se trate por el juez que lo esté evaluando.

Teniendo en cuenta lo anterior, se observa que el enunciado del artículo 153 utiliza el término “deberán” en lugar del término “podrán”, lo cual torna estas medidas accesorias en obligatorias, aplicables en todos los casos en los que se declare la comisión de infracciones o delitos previstos en este Proyecto de Ley, y además de aplicación simultánea y no de una o algunas de ellas como es lo procedente en el derecho sancionatorio. Si se mantiene la redacción actual, se estaría aplicando todas las medidas accesorias con independencia de que se trate de infracciones leves, graves, gravísimas o delitos. Ello, sin duda, resulta ilógico y contrario a los principios de proporcionalidad y racionalidad que deben ser tenidos en cuenta al momento de aplicar sanciones.

La norma, entonces, debería decir, por ejemplo: *“**podrán** aplicarse, de acuerdo con la gravedad del caso algunas de las siguientes”* en vez de decir *“deberán aplicarse obligatoriamente en todo caso las siguientes”*

Por otra parte, tomando en cuenta la severidad de las medidas accesorias y en línea del principio de proporcionalidad es recomendable es que se determine en la Ley que sólo las infracciones gravísima o los delitos, van acompañados de las medidas accesorias que determine el juez aplicar.

## Artículos 159, 160 y 161

La observación principal que debe hacerse a estas normas donde se establecen las infracciones leves, graves y gravísimas es que contemplan la tipificación de las conductas en función de una realidad que es propiciada por este nuevo texto legal, una vez aprobado, pero que no existe para este momento en la práctica y que, evidentemente, no es posible cumplir inmediatamente al momento de la entrada en vigencia de la Ley, por ejemplo:

- La creación de registros que no existen.
- En la mayoría de los casos, la definición, diseño y aplicación de programas de minimización y retorno que aún no existen y que deben estar en correspondencia con la infraestructura que el Estado, como responsable del manejo de los rellenos sanitarios, tiene en la actualidad.
- La definición de cuáles serán los materiales y en qué proporciones podrán ser empleados para la fabricación de envases, empaques y envoltorios para cumplir los objetivos de una ley como esta.
- Elaborar y presentar ante la autoridad ambiental una propuesta de adecuación para cumplir con las nuevas regulaciones planteando un cronograma de adecuación.
- Que el órgano o ente regulador defina cuáles serán los símbolos que deberán usarse en Venezuela de acuerdo con la tecnología de manejo existente.
- Crear la infraestructura que permita que la clasificación de origen no se pierda una vez que las operadoras de los servicios de aseo hagan el retiro de los desechos y residuos.

Las anteriores son solo algunas de las circunstancias que deben resolverse antes de que puedan aplicarse las disposiciones sancionatorias de este Texto Legal en caso de ser aprobado. En vista de ello, recomendamos incluir en las disposiciones transitorias normas que permitan resolver estos aspectos antes de aplicar sanciones a los ciudadanos por no cumplir o “transgredir” deberes obligaciones o prohibiciones cuya observancia pasa por la puesta en marcha de estructuras administrativas, servicios o metodologías responsabilidad del Estado y no de los particulares.

## Artículo 163

Con respecto a esta norma cabe indicar que la misma contraría el principio de tipicidad que rige en materia sancionatoria pues no se desprende claramente de la misma cuál es la conducta típica que resulta contraria a Derecho y que, por lo tanto, resulta sancionable conforme a una ley previa y cierta.

El principio de tipicidad es el contenido en el artículo 49.6 constitucional señala: *“Nulla crimen, nulla pena sine lege”* y que textualmente reza así:

### ***“Artículo 49.***

***6. Ninguna persona podrá ser sancionada por actos u omisiones que no fueren previstos como delitos, faltas o infracciones en leyes preexistentes.”***

De acuerdo con este principio constitucional, para que procedan sanciones en contra de las personas debe existir una ley previa que establezca en forma cierta que una determinada conducta es antijurídica y que la consecuencia jurídica directa de su materialización es la aplicación de una sanción a aquella persona que la haya cometido.

De ello se desprende, por una parte, que no pueden aplicársele a las personas sanciones por conductas que no estén establecidas en una Ley como delito, falta o infracción, y por otra parte, que la ley debe ser clara a la hora de establecer la necesaria relación entre el supuesto de hecho que constituye delito, falta o infracción y la consecuencia jurídica que, en cada caso específico, procede contra el autor.

No puede entonces establecerse ligeramente en una ley un elenco de supuestos de hecho genéricos a los que se les califica como delito, falta o infracción sin que se especifique qué conducta específica será el que conllevará a la sanción.

Ello sería tanto como permitir que en materia sancionatoria, en la cual la interpretación de las normas es *restrictiva* y no hay lugar a la integración del Derecho, que la Administración Pública tenga un elenco de sanciones de las cuales escogerá en cada caso concreto cuál le aplica al autor del hecho y cuántas le aplica. Rebasaría, sin lugar a dudas, el ámbito de discrecionalidad que el ordenamiento jurídico puede otorgarle conforme a la Constitución a la Administración Pública y se constituiría evidentemente en una violación del principio de tipicidad de las sanciones contemplado en el ya referido artículo 49.6 del Texto Constitucional. Por todo lo anterior, proponemos que se elimine este artículo.

## Artículo 164

En lo que respecta a la *responsabilidad civil*, sería importante que la norma indicare que ésta deberá ser establecida, así como los tipos daños y montos de la reparación, por un juez, penal (si se inició un juicio penal) o civil (si no se acumula en la acusación una solicitud en este sentido), con independencia de que quien reclame los daños sea la propia Administración Pública, o de que lo hagan otros particulares que se consideren lesionados por la conducta anti-jurídica.

Lo anterior es una exigencia que deriva directamente de la Constitución de 1999, y en particular, de su artículo 49, numeral 4, en donde se reconoce la garantía del juez natural. No puede la Administración Pública, en un procedimiento administrativo, establecer la “responsabilidad civil de recuperación o reparación de los daños causados a las instalaciones u obras involucradas”, porque ella, en ningún caso, es el juez natural de los presuntos causantes de los daños.

## Disposición transitoria segunda

Solicitamos la eliminación de la disposición transitoria segunda debido a que Venezuela es deficitaria en fibras secundarias y por ello es necesario importarlas. Cuando se permite la exportación de estas fibras secundarias, encarece la materia prima nacional e incrementa sustantivamente la necesidad de importar para la producción de múltiples productos, entre

ellos higiénicos, cartones y cartulinas. El Decreto 3.895 de fecha 12 de septiembre de 2005 surgió por las instrucciones que impartió el Presidente de la República en el programa Aló Presidente en cuanto a que él no quería que salieran materias primas que no tuvieran ningún valor agregado nacional o una transformación sustantiva. La situación que se presentó en el 2005 y originó este Decreto se mantiene y por ello se debe eliminar la disposición transitoria segunda.

## **Inclusión Disposición Transitoria**

### ***Disposición Transitoria Cuarta***

*Las obligaciones establecidas en el artículo 39, 42, 44 y 46 sólo serán aplicables cuando se dicte el Reglamento de esta Ley y normas técnicas en la materia.*