

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



**Asignación de competencias en materia de residuos sólidos de
ámbito municipal y sus impactos en el ambiente**

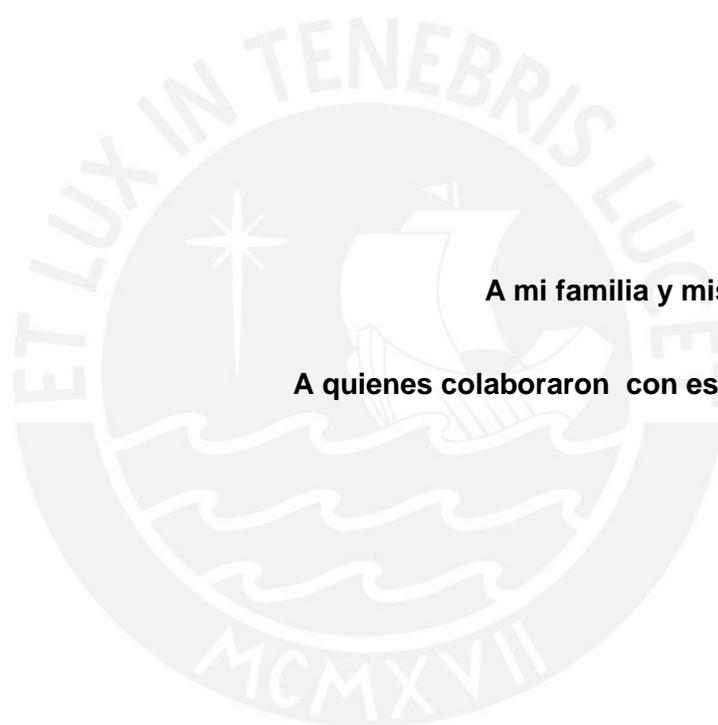
Tesis para optar por el título profesional de abogado que presenta el bachiller:

ANDRÉS DULANTO TELLO

ASESOR:

IVAN LANEGRA QUISPE

Lima, Abril de 2013



A mi familia y mis seres queridos.

A quienes colaboraron con esta investigación.

ÍNDICE

Asignación de competencias en materia de residuos sólidos de ámbito municipal y sus impactos en el ambiente

	Pág.
INTRODUCCIÓN	9
PRIMERA PARTE	
PROBLEMÁTICA DE LA GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS EN EL PERÚ Y MARCO LEGAL AMBIENTAL DE LA MATERIA	
Capítulo I	
Problemática de la gestión de residuos sólidos municipales	
1.1 Impactos de la gestión de residuos sólidos	13
1.2 La inadecuada gestión de residuos sólidos y su relación con la vigencia de los derechos fundamentales	16
1.3 Conceptualización de los residuos sólidos	20
1.3.1 Definición y comparación con figuras afines	20
1.3.2 Categorización	23
1.3.2.1 Por su origen	24
1.3.2.3 Por su tipo de manejo	30
1.3.2.3 Por su composición	33
1.3.3 El ciclo de vida y la gestión de residuos sólidos	34
1.4 Problemática de la gestión de residuos sólidos municipales en el Perú	38
Capítulo II	
Marco Legal Ambiental General de la Gestión de Residuos Sólidos	
2.1 El Derecho Ambiental	44
2.1.1 Orígenes del Derecho Ambiental	44
2.1.2 Definición	46
2.1.3 El ambiente como objeto de estudio del Derecho Ambiental	49
2.2 Principios del Derecho Ambiental	49
2.3 Desarrollo Sostenible	58
2.3.1 Concepto de Desarrollo Sostenible y discusión sobre sus alcances	58
2.3.2 Características y dimensiones de la sostenibilidad	63
2.4 Derecho Ambiental y gestión de residuos sólidos	66

Capítulo III**Gobiernos locales y el ejercicio de competencias municipales**

3.1	Diseño constitucional del Estado Peruano: Estado Unitario y Descentralizado	72
3.2	Municipios como órgano de gobierno en la estructura del Estado Peruano, Descentralización y Asignación de competencias	77
3.3	Gobiernos locales, autonomía y ejercicio de competencias	84
3.4	El concepto de competencia, naturaleza jurídica y sus caracteres	91
3.5	Gobiernos locales y ejercicio de competencias en materia ambiental	98

SEGUNDA PARTE**ANÁLISIS JURÍDICO AMBIENTAL DE LA ASIGNACIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE RESIDUOS SÓLIDOS MUNICIPALES EN EL PERÚ****Capítulo IV****Normativa aplicable a la gestión de residuos sólidos municipales y marco distribución de competencias**

4.1	La descentralización ambiental y asignación de competencias en materia de residuos sólidos	113
4.1.1	Principios de la descentralización	115
4.1.2	La asignación de competencias a gobiernos locales en materia ambiental relacionada a los residuos sólidos.	117
4.2	La política pública peruana en materia de residuos sólidos	119
4.2.1	Lineamientos de política	120
4.2.2	Objetivos de política	122
4.3	Marco legal de la asignación de competencias en materia de residuos sólidos en el Perú	124
4.4	La asignación de competencias en materia de residuos sólidos municipales	131

Capítulo V**Análisis de la gestión de residuos sólidos municipales en el Perú y propuestas para un nuevo cuadro de asignación de competencias**

5.1	Análisis de la gestión de residuos sólidos de ámbito municipal en el Perú	137
5.1.1	Planificación	138
5.1.2	Financiamiento de servicios	141
5.1.3	Prestación de servicios de residuos sólidos	142
5.1.4	Caso de estudio: Provincias de Chíncha e Ica	145

5.2	Análisis de la gestión de residuos sólidos municipales en Lima Metropolitana	155
5.2.1	Caracterización de los residuos sólidos municipales en la provincia de Lima	155
5.2.2	Regulación y normatividad	161
5.2.3	Análisis de la gestión de municipales en Lima	167
5.3	De la correcta distribución de competencias en materia de residuos sólidos municipales en el Perú	184
5.3.1	Análisis a nivel normativo y jurisprudencial	185
5.3.2	Análisis a nivel doctrinario	188
5.4	Planteamientos y propuestas para una redistribución de competencias en materia de residuos sólidos en el Perú y sus posibles efectos	194
5.4.1	Competencias de ámbito distrital	194
5.4.2	Competencias de ámbito provincial	205
5.4.3	Mancomunidades municipales	208
5.4.4	Posibilidades y propuestas para una correcta distribución de competencias en materia de residuos sólidos municipales en Lima Metropolitana	211
5.5	El futuro de la gestión de residuos sólidos municipales en el Perú	217
	CONCLUSIONES	221
	BIBLIOGRAFÍA	227

ÍNDICE DE FIGURAS

- Figura N° 1: Diferenciación entre residuos, productos y subproductos
- Figura N° 2: Etapas del manejo de residuos sólidos
- Figura N° 3: Tres pilares de desarrollo sostenible
- Figura N° 4: Institucionalidad Ambiental Municipal en el Perú
- Figura N° 5: Numero de Municipalidades distritales que cuentan con PIGARS
- Figura N° 6: Numero de Municipalidades distritales y provinciales que cuentan con PIGARS en cada departamento
- Figura N° 7: División Política de la Provincia de Chincha
- Figura N°8: Plano de la ciudad de Chincha (Chincha Alta, Sunampe, Pueblo Nuevo)
- Figura N° 9: Distritos de la provincia de Ica
- Figura N° 10: Mapa de la ciudad de Ica
- Figura N° 11: Generación Global de residuos sólidos histórica en Lima 1998-2007
- Figura N° 12: Composición de los residuos sólidos en Lima
- Figura N° 13: Generación de residuos sólidos en Lima Metropolitana
- Figura N° 14: Gestión de gobiernos locales en torno a recicladores informales
- Figura N° 15: División política de Turquía (Regiones)
- Figura N° 16: División política de Turquía (provincias)
- Figura N° 17: División en materia de servicios de residuos sólidos en Turquía
- Figura N° 18: Plano de Bogotá y áreas de servicio exclusivo
- Figura N° 19: Las 7 mancomunidades de Lima

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla N° 1: Problemas de salud relacionados a las etapas de gestión de residuos sólidos.

Tabla N° 2: Clasificación de los residuos sólidos.

Tabla N° 3: Promedio de generación de residuos sólidos por Habitante- Perú.

Tabla N° 4: Calificación de Riesgo Sanitario Ambiental.

Tabla N° 5: Calificación de riesgo ambiental relacionado al manejo de residuos sólidos.

Tabla N° 6: Esquema de las principales tendencias sobre las relaciones entre desarrollo y ambiente.

Tabla N° 7: Asignación de competencias por tipo de residuos.

Tabla N° 8: Frecuencia de la prestación del servicio de recolección en las municipalidades del Perú registradas en SIGERSOL.

Tabla N° 9: Depósitos finales de basura sin control.

Tabla N° 10: Producción de residuos sólidos en los distritos de la Provincia de Ica.

Tabla N° 11: Crecimiento Poblacional de la provincia de Lima.

Tabla N° 12: Gerencias distritales encargadas de la gestión de residuos sólidos en Lima.

Tabla N° 13: Relación de botaderos informales en la ciudad de Lima.

Tabla N° 14: Concesionarios encargados en cada área para la recolección de residuos sólidos en Bogotá.

Tabla N° 15: Relación de proyectos de infraestructura de disposición final y/o reaprovechamiento de residuos sólidos a nivel nacional que cuentan con la opinión técnica a favor.

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

- CONAM: Consejo Nacional del Ambiente
- DIGESA: Dirección General de Salud
- MEF: Ministerio de Economía y Finanzas
- MINAM: Ministerio del Ambiente
- LBD: Ley de Bases de la Descentralización
- LGRS: Ley General de Residuos Sólidos
- LOGR: Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
- LOM: Ley Orgánica de Municipalidades
- RLGRS: Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos
- PIGARS: Plan Integral de Gestión de Residuos Sólidos
- PLANRES: Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos
- RAEE: Residuos Sólidos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos
- SIGERSOL: Sistema de Gestión de Residuos Sólidos

INTRODUCCIÓN

En marzo del año 2010, cuando comenzamos esta investigación, el diario “El Comercio” informó que pobladores de la provincia de Ica, específicamente del caserío de Comatrana habían bloqueado el acceso al desierto iqueño impidiendo el pase de seis camiones recolectores de basura, los que pretendían descargar su contenido en un botadero improvisado debido a que el botadero de La Hueva había colapsado luego de casi 25 años de funcionamiento¹

La noticia fue confirmada por el diario local “La voz de Ica” que indicaba que la ciudad de Ica se encontraba en emergencia ambiental puesto que había amanecido con montes de basura por la falta de recojo de la misma por parte de la empresa concesionaria. De acuerdo con el diario, el Alcalde Provincial de Ica Mariano Nacimiento, sería el culpable de dicha situación debido a que las críticas a su gestión lo habrían llevado a ordenar que se detuviera la recolección de residuos sólidos.² Para empeorar la situación, las instalaciones de un campo ferial cercano al caserío de Comatrana, ubicado en el distrito de Santiago, provincia de Ica, habría sido utilizado como botadero informal para descargar estos residuos.

La emergencia ambiental que tuvo lugar en la provincia de Ica no es un caso aislado en el Perú: la deficiente, y a veces nula labor de las municipalidades distritales y provinciales respecto a la gestión de residuos sólidos, ha producido a lo largo de nuestra historia una serie de impactos en la salud de los pobladores y el ambiente en el que viven, tanto en

¹ Diario El Comercio. Consulta: 30 de Marzo de 2010 <<http://elcomercio.pe/impres/notes/ica-se-quedo-sin-botadero-basura-pobladores-temen-enfermedades/20110317/728798>>

² Diario La Voz de Ica. Consulta: 20 de Enero de 2011
<<http://tiemporealica.blogspot.com/2011/03/santiago-seria-el-nuevo-botadero-de.html>>

grandes como en pequeñas urbes en el Perú. No solo la afectación a la estética o el molesto olor de los residuos, la proliferación de vectores y de enfermedades como la sarna, el cólera, el dengue, en general el detrimento en las condiciones de vida de las poblaciones cuyas autoridades practican una mala gestión sanitaria, son entre otras, las graves consecuencias.

La historia nos ha enseñado que una mala gestión de los residuos sólidos puede tener consecuencias nefastas para la humanidad. El más claro ejemplo es una de las peores crisis sanitarias producidas en la historia: la peste bubónica. La también llamada peste negra, ha sido una de las mayores plagas en la historia de la humanidad, que causó la muerte de aproximadamente 50 millones de personas en Europa, África y Asia. La peste bubónica era transmitida por vectores, entre ellos roedores y pulgas, que pululaban en las calles de las ciudades europeas que tenían condiciones sanitarias deficientes e insalubres, donde las condiciones de disposición final de la basura eran totalmente deficientes y solo ayudaban a proliferar la enfermedad³.

Este ejemplo de la historia nos demuestra que si bien existen otros problemas ambientales a nivel mundial, la gestión de residuos sólidos siempre ha sido uno de ellos. Podemos señalar, sin miedo a equivocarnos, que tan válido es el clamor de una población por el respeto a las normas ambientales en el sector minería (por ejemplo, respecto a vertimientos en los ríos y lo que esto supone para su calidad de vida), como el de una población que se encuentra en emergencia sanitaria por la falta de recojo de residuos sólidos, ya que en ambos casos se pone en riesgo la salud, el derecho a un medio ambiente adecuado, y en última instancia el derecho a la dignidad de dichas familias.

³ NATIONAL GEOGRAPHIC. Consulta: 19 de Noviembre de 2012.
<http://www.nationalgeographic.com.es/articulo/historia/grandes_reportajes/7280/peste_negra_epidemia_mas_mortifera.html?page=2>

La importancia de la gestión de residuos sólidos no es una preocupación aislada o anacrónica. Acuerdos internacionales como el Programa 21, programa de las Naciones Unidas para el desarrollo sostenible, contienen un capítulo específico sobre las acciones relativas a la “gestión ecológicamente racional de los desechos sólidos y cuestiones relacionadas con las aguas cloacales”. Asimismo, existen asociaciones internacionales de carácter privado como la International Solid Waste Association, que reúne a profesionales y entidades privadas relacionadas con la investigación de los temas relacionados a los residuos sólidos.

El presente trabajo de investigación pretenderá, desde una perspectiva metodológica de análisis dogmático, legal y jurisprudencial, combinado con el trabajo de campo en algunos distritos de la capital y el interior del país, analizar la problemática de los residuos sólidos de carácter municipal, así como el desempeño de los gobiernos locales y demás sectores relacionados a esta labor. Para ello, tendremos como foco de atención el esquema de repartición de competencias en el Perú en materia de gestión de residuos sólidos, analizaremos la eficiencia y eficacia de los organismos involucrados para el cumplimiento de dichas facultades, llevaremos a cabo el análisis legal del reparto de competencias en esta materia y, finalmente, propondremos algunas medidas para mejorar la gestión de los residuos sólidos de ámbito municipal.

PRIMERA PARTE

Problemática de la Gestión de Residuos Sólidos en el Perú y Marco Legal

Ambiental de la Materia



CAPITULO I

Problemática de la gestión de residuos sólidos municipales

1.1 Impactos de la gestión de residuos sólidos

La generación de residuos sólidos siempre ha tenido un impacto en el ambiente y en la salud de las personas. El problema no radica solo en la generación de residuos, ya que toda transformación o utilización de bienes genera desechos, la problemática de la gestión de residuos sólidos implica también manejar tareas con un alto nivel de complejidad como el transporte o la disposición final de los mismos.

Para comenzar, debemos señalar que la cantidad y diversidad de residuos sólidos con los que tienen que lidiar hoy en día la humanidad son muy distintos que hace 10, 50 o 100 años. Así, tenemos que hoy en día con el avance de la tecnología los niveles de producción y la utilización de diversos materiales hacen cada vez más complicada la gestión de residuos.

En la Prehistoria, los residuos eran básicamente orgánicos, siendo por lo tanto perfectamente asumidos por el medio ambiente. Al principio, las poblaciones eran nómadas y abandonaban sus campamentos dejando basuras producidas; cuando la basura y la agricultura se desarrollaron comenzaron entonces a establecerse en asentamientos, y los residuos se depositaban, en vertederos, ríos, mares o cualquier otro lugar que se encontrara cerca. En la Antigüedad, con las primeras civilizaciones, se generaron nuevos tipos de residuos que en algunas ciudades recogían en contenedores de arcilla o en fosas que se vaciaban periódicamente y cuyo contenido era llevado a las afueras de la ciudad.

En la Edad Media muchos de los conocimientos tecnológicos y normas de higiene se perdieron, teniendo como consecuencia plagas y epidemias como la peste bubónica que tuvieron un impacto terrible en la población. Con la Revolución Industrial, se produce una auténtica explosión demográfica y económica, con lo cual los hábitos de consumo cambiaron y también la composición de residuos, los cuales eran aprovechados por traperos, chatarreros, entre otros. No obstante, no será hasta el siglo XXX que se generara la variedad de residuos que tenemos hoy en día y los casos graves de contaminación.

En ese sentido, se ha dicho que hoy en día “uno de los problemas que enfrenta el creciente desarrollo tecnológico e industrial de las sociedades modernas es la progresiva generación de residuos, la cual trae consecuencias negativas para el medio ambiente y la salud” (Montes 2005: 130). Podemos señalar entonces que el proceso de industrialización tuvo como consecuencia un aumento en la cantidad como en la peligrosidad de los residuos sólidos. Se puede mencionar como ejemplo a países altamente desarrollados como Alemania, país en el que se ha pasado de tener un ratio de 150 kilogramos de residuos sólidos al año por persona en 1950 a 450 kilogramos en 1995 (Giraldo 2005: 10).

A este increíble aumento en la cantidad de la basura generada por la humanidad, los países desarrollados respondieron con diferentes prácticas que tuvieron un impacto en el medio ambiente. Podemos mencionar, a modo de ejemplo, que países desarrollados como Suiza, Japón, Suecia o Francia recurrían a la incineración de la basura como remedio hasta la década del 80 (Giraldo 2005: 222). No obstante, se ha demostrado que esta práctica, aun con la adecuada utilización de filtros, termina contaminando el medio ambiente. Otras prácticas aún más contaminantes han sido utilizadas como el vertimiento de residuos sólidos hacia lagos, ríos y océanos, así como la movilización de desechos

desde países industrializados hacia países sin la capacidad para su adecuada disposición.

Por otro lado, debemos mencionar también que la gestión de residuos sólidos debe tener en cuenta que actualmente, no es solamente el volumen sino la peligrosidad de los residuos lo que constituye un reto. En el comienzo de la humanidad podíamos señalar que los residuos generados eran inocuos ya que en su mayoría eran residuos de carácter biodegradable. Sin embargo con el paso del tiempo y el avance de la tecnología, se han descubierto nuevos productos que son más contaminantes y peligrosos para el medio ambiente. Así, la gestión de este tipo de residuos es más difícil y en términos económicos más cara.

En el Perú, el Informe Defensorial N° 125, ha descrito adecuadamente cómo es que los residuos sólidos afectan el medio ambiente y la salud. Se ha señalado que los residuos sólidos contaminan el aire, generan dioxinas, contaminan el suelo debido que los químicos que los componen son lixiviados, contaminan aguas superficiales y subterráneas cuando los residuos son vertidos, entre otros efectos.

Estas situaciones producen enfermedades que afectan a los pobladores más vulnerables, que son aquellos que están en situación de pobreza. Comenzando por los trabajadores de las empresas prestadoras o comercializadores de residuos sólidos, hasta los pobladores ubicados en los alrededores de botaderos informales, una gestión inadecuada de residuos puede tener un impacto considerable en la salud humana. Otro problema importante es el de los vectores; es decir, el de aquellas entidades biológicas o medios que sirven como vía de entrada y propagación de microorganismos patógenos obtenidos a través de residuos sólidos (Defensoría del Pueblo 2003). Ratas, moscas, cerdos, aves, entre otros organismos vivos, son ejemplos de vectores.

Cabe recalcar que una inadecuada gestión de los residuos públicos también genera impactos en diversos sectores de la realidad además del medio ambiente y la salud. El

informe titulado “Análisis Ambiental del Perú: Retos para un desarrollo sostenible”, estimó que la contaminación ambiental tiene un costo de aproximadamente 3.9 % para nuestro país. Asimismo, los residuos sólidos también generan oportunidades de negocios ya que hay posibilidad de inversión privada en las diferentes etapas del ciclo de vida de residuos sólidos: en la recolección, el transporte, la comercialización, la disposición final, el reciclaje, entre otros.

En conclusión podemos señalar que la gestión de los residuos sólidos, entendida como el manejo de todas aquellas actividades que tengan como objetivo minimizar los impactos de los residuos sólidos en la salud, el ambiente y en lo estético, tiene un impacto directo en la calidad de vida de las poblaciones, lo que comprobamos si tomamos el caso de ciudades que por no tener un esquema adecuado de gestión han terminado teniendo focos infecciosos que generan enfermedades para su población o contaminando los ecosistemas y generando la muerte de miles de especies (Zhu 2007).

1.2 La inadecuada gestión de residuos sólidos y su relación con la vigencia de los derechos fundamentales

En la actualidad no podemos decir que existe en el Perú una adecuada gestión de los servicios de residuos sólidos a nivel municipal. Ello tiene consecuencias importantes en la vigencia de los derechos fundamentales de la población principalmente en el derecho a un medio ambiente adecuado y a la salud. No obstante, también analizaremos que una gestión ineficiente en materia de residuos sólidos también puede afectar otros ámbitos de la vida de las poblaciones.

En cuanto al medio ambiente podemos señalar que la asociación entre gestión ineficiente en materia de residuos y deterioro del medio ambiente es clara: los residuos sólidos que

no son tratados adecuadamente pueden terminar contaminando al medio ambiente, principalmente producto de su descomposición o por su disposición en lugares indebidos.

De acuerdo con el análisis sectorial de residuos sólidos del Perú (DIGESA: 3) Los principales efectos que tiene una mala gestión de residuos es el siguiente:

- Contaminación del aire por quema de basura y potenciales incendios.
- Polución de aguas superficiales y modificación de sistemas naturales de drenaje por el vertido de residuos en cuerpos de agua.
- Deterioro de la calidad de aguas subterráneas, por inadecuada disposición final y por inadecuado tratamiento de lixiviados en rellenos sanitarios.
- Degradación de suelos, sobre todo por residuos peligrosos
- Contaminación de alimentos, especialmente en crianza de ganado porcino.
- Deterioro del paisaje.
- Malos olores y ruidos.

En ese sentido podemos decir que una gestión de residuos sólidos ineficaz termina por causar graves riesgos en el medio ambiente. Si bien en el Perú no se cuentan con indicadores directamente relacionados al manejo de los residuos sólidos, si podemos considerar que existe un impacto en el medio ambiente, ya que indicadores como que el 70 % de los residuos se dispone en las calles, áreas de esparcimiento, ribera de ríos y botaderos informales, nos da cuenta que hay una alta probabilidad de que esto ocurra (DIGESA 1998).

Un aspecto directamente relacionado con lo anterior, es el daño a la salud de los pobladores que produce una inadecuada gestión de residuos sólidos. Así, tenemos que

en todas las fases de la gestión de residuos sólidos puede existir peligro: desde la etapa de generación de los residuos por los mismos por los pobladores, ya que por desconocimiento pueden manipular residuos peligrosos, hasta la disposición final en botaderos, lo cual puede terminar causando plagas y enfermedades (Organización Panamericana De La Salud 2003: 21).

De acuerdo con el Informe Defensorial N° 125, entre las poblaciones con más vulnerabilidad a problemas de salud relacionados con la gestión de residuos sólidos se encuentran:

- Los trabajadores formales e informales que manipulan residuos.
- La población no atendida por los servicios de recolección.
- La población que vive cerca de los sitios de tratamiento y disposición final de los residuos.
- La población de segregadores y sus familias.
- La población en general, a través de la contaminación de cuerpos superficiales de agua, consumo de carne de animales insalubre o por la exposición directa a residuos sólidos.

Así, las poblaciones afectadas pueden ser diversas y también las enfermedades que se pueden producir de acuerdo a los componentes químicos de los residuos y a la peligrosidad de los mismos. El catálogo de enfermedades relacionadas con la inadecuada gestión de residuos sólidos puede ir desde una simple bronquitis, pasando por la anemia, irritaciones oculares, hasta la generación de cáncer a diferentes órganos del cuerpo humano. A continuación presentamos un cuadro que incluye las enfermedades de acuerdo a la etapa específica de la gestión de residuos sólidos en que se encuentre.

Tabla N° 1: Problemas de salud relacionados a las etapas de gestión de residuos sólidos

Etapa del "ciclo de vida"	Problema ambiental	Principales riesgos a la salud
Generación y almacenamiento <i>in situ</i>	Proliferación de vectores (insectos, ratas, roedores menores y organismos patógenos) Malos olores	Enfermedades gastroentéricas Molestias
Disposición inadecuada en la vía pública	Proliferación de vectores (insectos, ratas, roedores menores y organismos patógenos) Malos olores Deterioro del ornato y el paisaje Reducción del valor del suelo	Enfermedades gastroentéricas Molestias
Recolección, transporte, almacenamiento en plantas de transferencias	Deterioro del ornato Ruidos Malos olores	Molestias Enfermedades infecto-contagiosas (gastroentéricas) Problemas y accidentes durante la recolección y el transporte (problemas ergonómicos, de tránsito, heridas punzo-cortantes y por atracción)
Segregación y reciclaje	Reuso de envases y contenedores de productos químicos Alimentación de ganado porcino con residuos orgánicos Aplicación de compost contaminado al suelo	Intoxicaciones Cisticercosis
Tratamiento y Disposición final	Contaminación del suelo Contaminación de las aguas superficiales Contaminación de las aguas subterráneas Modificación de los sistemas de drenaje (alcantarillas públicas, canales y cauces de los ríos) Contaminación del aire Degradación del paisaje Incendios	Enfermedades gastroentéricas Enfermedades metaxénicas Enfermedades respiratorias y alergias Enfermedades transmitidas por animales Intoxicaciones Molestias

(DIGESA)

Un caso emblemático en el Perú es el botadero de Reque, el cual se ha constituido en un foco de contaminación ambiental en las cercanías de la ciudad de Chiclayo, donde se acumula la mayor parte de los residuos sólidos generados por esa ciudad. Dicha práctica, se combina con la quema de basura, lo cual ha generado no solo la contaminación del aire, sino enfermedades de tipo respiratorio en las poblaciones circundantes (Semenario Expresión 2006: 22).

Finalmente, cabe señalar que una inadecuada gestión de residuos sólidos puede tener un impacto en las condiciones de vida, en términos económicos, de los pobladores afectados. Así, se ha señalado que “el sistema económico se encuentra inescindiblemente ligado con los sistemas naturales” (Defensoría del Pueblo 2003). En ese sentido, un ambiente contaminado no presta los servicios ambientales que podría

prestar un ambiente en una situación adecuada, lo cual implica que gran parte del costo de estos servicios, son asumidos por los propios ciudadanos.

Al respecto, doctrina autorizada ha señalado que los problemas medioambientales en realidad constituyen problemas socio ecológicos, en el sentido que no se lograran solucionar las grandes amenazas ambientales como el cambio climático o la degradación del territorio, si es que las políticas para solucionar dichos problemas no tienen en cuenta a la vez a las implicaciones sociales, económicas y ecológicas (Riechmann 2004: 23). Así, podemos señalar que el tema de la gestión los residuos sólidos tiene una ligazón profunda con las condiciones económicas de los pobladores.

1.3 Conceptualización de los residuos sólidos

1.3.1 Definición de residuos sólidos

Los residuos sólidos son una de las principales fuentes contaminadoras del Medio Ambiente. A lo largo de la historia mundial, los residuos sólidos siempre se han presentado como un problema y una amenaza para el Medio Ambiente, ya que la constante utilización y la transformación de bienes por parte de los seres humanos termina generando desechos. No obstante, no siempre se ha tenido muy en claro qué son los residuos sólidos.

Para comenzar, la palabra residuos sólidos implica que existen distintas clases de residuos, y en la clasificación por su composición física, existen los residuos sólidos. Así se debe iniciar por el significado de residuo. Al respecto, el Diccionario Real Academia de la Lengua española tiene hasta tres acepciones de residuo:

1. *m. Parte o porción que queda de un todo.*
2. *m. Aquello que resulta de la descomposición o destrucción de algo.*
3. *m. Material que queda como inservible después de haber realizado un trabajo u operación. U. m. en pl. (Real Academia de la Lengua Española 2010)*

Como vemos, los residuos vienen a ser una parte de la materia que resulta inservible luego de haber realizado un proceso o haber utilizado un bien. Así, residuo ha sido definido todo material inútil o no deseado, originado por actividad humana, en cualquier estado físico que puede ser liberado en cualquier medio receptor como la atmósfera, agua, suelo (Cabildo 2008: 21). En este sentido, existen distintas clases de residuos atendiendo a su clasificación por el estado físico en que se encuentren, pueden existir los residuos sólidos, líquidos o gaseosos (Defensoría del Pueblo 2003). Son los residuos de carácter sólido los que serán materia del presente trabajo.

El concepto de residuos sólidos ha sido descrito por diferentes fuentes del derecho, por lo cual partiremos por la definición aportada por la legislación actual peruana en dicha la materia. De acuerdo al artículo 14 de la Ley General de Residuos Sólidos, estos son definidos como “sustancias, productos o subproductos en estado sólido o semisólido de los que su generador dispone, o está obligado a disponer, en virtud de lo establecido en la normatividad nacional o de los riesgos que causan a la salud y el ambiente...”.

En la doctrina nacional, una referencia importante es el Informe Defensorial N ° 125, titulado “Pongamos la basura en su lugar: propuestas para la gestión de los residuos sólidos municipales”. En este Informe, los residuos sólidos son definidos como “aquellos materiales que no representan una utilidad o un valor económico para el generador. Es

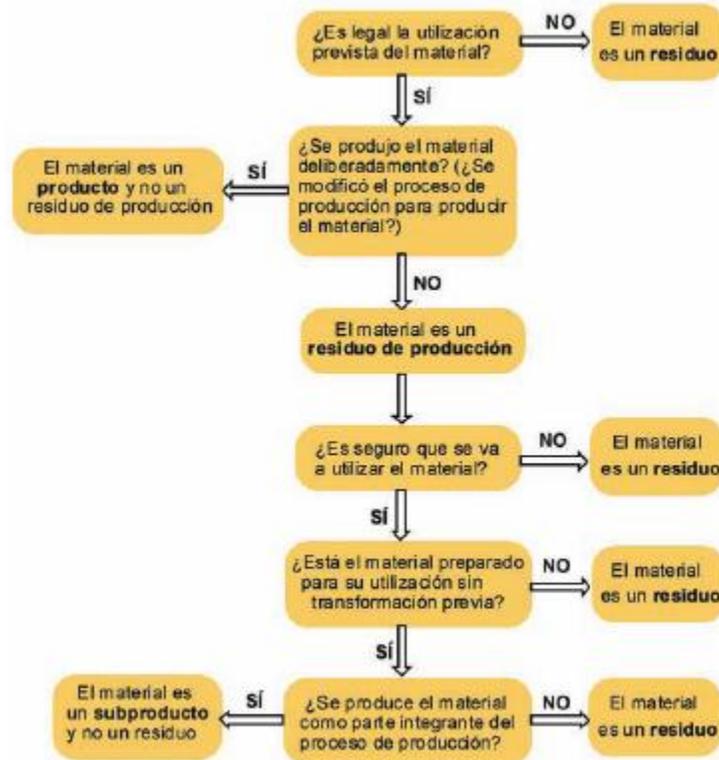
decir, son los materiales inservibles o inertes generados por las unidades económicas y familias, quienes sienten la necesidad de deshacerse de estos”.

En el ámbito internacional, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos – OCDE, ha definido a los residuos como “aquellas materias generadas en las actividades de producción y consumo que no han alcanzado un valor económico en el contexto en que son producidos” (Seoanez 2000: 23). En la legislación de la Unión europea se ha establecido que residuo es cualquier sustancia u objeto perteneciente a una de las categorías que se recogen en el anexo I de la Directiva 2006/12/CE del 5 de abril de 2006 y del cual su poseedor se desprenda o del que tenga la intención o la obligación de desprenderse.

En este punto, es preciso indagar sobre la diferenciación entre el concepto de residuo y conceptos conexos como sub productos, co productos, productos intermedios, materia prima y en general todo concepto que implique que el poseedor no se desprenda de él ya sea porque aun tenga un valor económico o por otras razones.

En resumen, debemos señalar que los residuos sólidos entonces, son desde el punto de vista de quien los genera, materias inservibles que resultan del proceso de producción de una empresa o entidad, o de las familias, a quienes ya no le son de utilidad. Recalcamos que son inservibles desde el punto de vista del generador, porque los residuos sólidos pueden tener una utilidad económica a través de diversas actividades como el reciclaje o la producción de energía a través de su procesamiento.

Figura N° 1: Diferenciación entre residuos, productos y subproductos



Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas.

(Comisión de las Comunidades Europeas en Cabildo 2008)

1.3.1 Categorización

Los residuos sólidos pueden ser categorizados de distintas maneras, atendiendo a criterios como el origen de los mismos, por el tipo de manejo que se les da y por el tipo de descomposición que estos tienen. El Informe Defensorial N° 125, ha recogido esta clasificación en el siguiente cuadro:

Tabla N° 2: Clasificación de los residuos sólidos

CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN	TIPOS DE RESIDUOS
POR SU ORIGEN	Municipales (de origen doméstico y comercial)
	Industriales
	Hospitalarios
	Agropecuarios
POR EL TIPO DE MANEJO	Mineros
	Inertes
	Peligrosos
	Agropecuario
	Altamente Peligrosos (Tóxicos o Contaminantes)
POR EL TIPO DE DESCOMPOSICIÓN	Biodegradables
	Desechos (no biodegradables). Pueden ser: - Combustibles. - No combustibles

Fuente: Adaptado en base a KIELY, G. Ingeniería Ambiental. Fundamentos, entornos, tecnologías y sistemas de gestión. MacGraw Hill. 1ra. Edición en Español. Colombia: 1993. Adaptado por la Defensoría del Pueblo, 2007.

(Defensoría del Pueblo 2007)

Consideramos importante esta labor de categorización debido a que la Ley General de Residuos Sólidos y sus modificatorias se basarán en estas categorizaciones para asignar competencias a los distintos niveles de gobierno, lo cual es materia del presente trabajo de investigación.

1.3.2.1 Por su origen

De acuerdo al origen de donde provienen los residuos sólidos se pueden clasificar principalmente en residuos sólidos municipales, de la construcción, industriales, hospitalarios y agropecuarios.

Residuos sólidos municipales

Las actividades domésticas, es decir las actividades realizadas en los hogares de los ciudadanos, y comerciales, las generadas por las actividades empresariales de diversa índole, de las ciudades generan residuos sólidos, a estos se les denomina residuos sólidos municipales. De acuerdo a la lista de definiciones de la LGRS, los residuos de ámbito municipal son los de origen domiciliario, comercial y de aquellas actividades que generen residuos similares a estos. A ello habría que agregarle los residuos provenientes de la limpieza pública.

Los residuos sólidos domésticos comprenden a los residuos biodegradables (orgánicos sólidos) e inertes, materiales como papel, cartones, vidrios, plásticos, metales, textiles, pilas, entre otros. Los residuos sólidos comerciales tienen su origen en bienes y servicios, como mercados, restaurantes, supermercados, tiendas, bares, bancos, hoteles, oficinas, entre otras actividades comerciales y laborales análogas, estos por lo general comprenden papel, plásticos, restos de embalajes, restos de aseo personal, latas, entre otros.

Los factores culturales relacionados con hábitos de consumo, estándares de calidad de vida, desarrollo tecnológico, niveles de ingresos, países, espacios rurales o urbanos, estaciones del año y condiciones ambientales son los que determinaran los residuos sólidos que se tendrán, es así que a mayor desarrollo económico de una sociedad o a mayor capacidad adquisitiva o de ingresos se tendrá mayor cantidad de residuos sólidos. En este sentido, se observa que por lo general en zonas urbanas se ve una mayor cantidad de residuos sólidos inorgánicos que en las zonas rurales y viceversa, en las zonas rurales hay una mayor composición de residuos orgánicos que en las zonas urbanas.

En la Ley General de los Residuos Sólidos se define a los residuos sólidos domiciliarios como “aquellos residuos generados en las actividades doméstica realizadas en los domicilios, constituidos por restos de alimentos, periódicos, revistas, botellas, embalajes en general, latas, cartón, pañales descartables, restos de aseo personal y otros similares”. Entre los residuos municipales también se considera a los residuos de limpieza de espacios públicos, que son los residuos generados por los servicios de barrido y limpieza de pistas, veredas, plazas, parques y otras áreas públicas” (Defensoría del Pueblo 2003).

Residuos sólidos de la construcción

Son residuos fundamentalmente inertes que son generados en las actividades de construcción y demolición de obras, tales como edificios, puentes, carreteras, represas, canales y otras afines a éstas. Cabe señalar que el Ministerio de Vivienda y Construcción ya cuenta con un proyecto bastante completo que reglamente a la gestión de residuos sólidos de la construcción y que se encuentra pendiente de aprobación por parte del Ministerio de Medio Ambiente. Dicho proyecto establece que el generador debe ser responsable de los residuos generados y plantea un plan de manejo para construcciones de grandes dimensiones.

Residuos industriales

Las diversas actividades o ramas industriales, como, por ejemplo, manufacturas, química, pesquería y otras similares generan residuos sólidos, a estos se les llama residuos industriales. Los residuos industriales comúnmente se encontrarán como: lodos, cenizas, desechos metálicos, vidrios, plásticos, papel, cartón, madera, fibras, etc., los que, a su vez, están mezclados con sustancias alcalinas o ácidas, aceites pesados, etc., comprendiendo, normalmente, los residuos considerados peligrosos.

El volumen de la producción de este tipo de residuos está relacionado con la tecnología usada en el proceso de producción, tipo y calidad de las materias primas o productos intermedios, propiedades físicas y químicas de los materiales usados, el tipo de combustible que se requiere usar, los envases y embalajes de todo el desarrollo de producción.

Residuos hospitalarios

Son los que se originan en centros de salud en general como clínicas, hospitales, postas, policlínicos o incluso casas particulares que brindan algún servicio de salud. A estos residuos se les considera peligrosos por ser fuentes infecciosas o citostáticas, por su composición orgánica con cargas patógenas elevadas y de alto riesgo para la salud de la población.

Los también llamados por la doctrina como residuos patogénicos, han sido definidos como “residuos sanitarios que presentan un riesgo por estar potencialmente contaminados con sustancias biológicas tras haber entrado en contacto con pacientes o con productos líquidos o biológicos” (Nilda 2003). En ese sentido, la peligrosidad de esta clase de residuos viene por el posible contacto, exposición o manipulación, lo cual puede traer como consecuencia el contagio de toda clase de enfermedades.

Los residuos hospitalarios pueden comprender desde residuos tipo residencial o doméstico hasta residuos de tipo médico que contienen elementos o una composición peligrosa. Se pueden mencionar como residuos hospitalarios o clínicos a:

- Medicinas vencidas.
- Citostáticos (diluidos y no diluidos).
- Material infeccioso (ropa de cama, vendajes, equipos de transfusión, etc.).

- Residuos patógenos (residuos de quirófanos, sondas, agujas, bisturís, materiales punzo cortantes, otros).
- Residuos de clínicas dentales.
- Residuos biológicos humanos o de animales.
- Residuos infecciosos humanos o de animales.
- Residuos microbiológicos o de laboratorio.
- Residuos químicos líquidos.
- Metales pesados con alta concentración de sólidos.

La importancia de una gestión adecuada de los residuos hospitalarios radica principalmente en su impacto en la salud de la población, lo cual representa una tarea altamente compleja comparativamente con la gestión de otra clase de residuos. Esto se debe a que su tratamiento por separado de otra clase de residuos, no puede concretarse en todos los casos: un claro ejemplo de ello es la problemática de los residuos de tipo patogénico generados en el hogar y que a diferencia de los residuos producidos en centros de salud, no pueden diferenciarse de otra clase de residuos.

Asimismo, la complejidad de la gestión de residuos hospitalarios viene por el hecho de que el aseguramiento de un recinto de disposición final para esta clase de desechos representa una misión difícil de cumplir por parte de las autoridades a cargo, debido a que las poblaciones circundantes suelen oponerse y porque las características necesarias para encontrar el lugar indicado son difíciles de encontrar (se debe encontrar, por ejemplo, un lugar con bajo nivel pluvial debido a la generación de lixiviados).

La alta conflictividad que produce la gestión de residuos sólidos hospitalarios se puede ejemplificar con el caso de la licitación del Gobierno de la ciudad de Buenos Aires para establecer un sistema de recolección, tratamiento y disposición final para establecimientos

sanitarios oficiales. El problema surgió porque la Cámara Argentina de Industria para el Tratamiento y la Protección Ambiental presentó una serie de objeciones al gobierno de la ciudad por considerar que no existían las condiciones ambientales suficientes en las bases de la licitación. El caso concluyó con una sentencia de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil de la Ciudad de Buenos Aires que confirmó la suspensión de la licitación. En la legislación comparada, tenemos normas como la ley 24.051 de Argentina, en cuyo Anexo I se considera como residuo peligroso a los “desechos clínicos resultantes de la atención médica prestada en hospitales, centros médicos y clínicas para salud humana y animal” (Nilda 2003).

En la legislación nacional, no existía una clara regulación respecto a los residuos hospitalarios, solo se contaba con el antecedente de la norma Técnica N° 008/MINSA/DGSP/V.01 del 2004. La LGRS se limita a señalar que una clase de residuos sólidos son los hospitalarios y le atribuye la competencia para su gestión al sector Salud. No obstante, en el presente año se ha promulgado la norma para la “Gestión y Manejo de Residuos Sólidos de Establecimientos de Salud y Servicios Médicos de Apoyo”, aprobada mediante resolución ministerial N° 554-2012/MINSA.

Residuos agropecuarios o agrarios

Son los residuos originados por la realización de actividades agrícolas y pecuarias. El Decreto Supremo N° 016-2012-AG - Reglamento de Manejo de los Residuos Sólidos del Sector Agrario, recientemente promulgado el 14 de Noviembre de 2012, señala que los residuos agropecuarios son aquellos que provienen de las actividades agrícolas, forestales, ganaderas, avícolas y de centros de faenamiento de animales. El D.S. N° 016-2012 también recoge definiciones de residuos sólidos que por su naturaleza similar a los agropecuarios y por encontrarse dentro del ámbito del Ministerio de Agricultura se regulan

conjuntamente: los residuos sólidos agroindustriales, provenientes de los establecimientos de procesamiento de productos agrícolas; y los de otras actividades, como las de producción y transformación primaria forestal e irrigaciones.

La importancia del tratamiento de esta clase de residuos radica en que pueden contener fertilizantes, plaguicidas, insecticidas, agroquímicos variados, que tratados de una forma inadecuada o arrojados al ambiente, pueden terminar causando daños a la salud de las personas y, valga la redundancia, al propio ambiente. Tomando en consideración lo señalado, el Decreto Supremo N° 016-2012-AG ha establecido obligaciones y responsabilidades específicas para el generador como la clasificación de residuos, conducir un registro centralizado sobre el tipo de residuos que manejan, y contar con áreas para el acopio, tratamiento y disposición final de los mismos, entre otros.

1.3.2.2 Por tipo de manejo

Esta clasificación hace referencia a alguna técnica de manejo especial que requieren los residuos sólidos para su manipulación o tratamiento. De esta forma, se tienen:

Residuos mineros

Estos se componen por todos los residuos del proceso minero, como, por ejemplo, todos los materiales que se tienen que remover para poder acceder a los minerales buscados. Se pueden mencionar dentro de tales a los relaves mineros, los residuos industriales, cilindros y piezas metálicas, aceites, grasas, sustancias químicas, lodos, etc. Se tienen como particularmente peligrosos a los relaves mineros y sustancia tóxicas, que pueden producir un gran daño no solo a la salud del ser humano sino también al medio ambiente.

Cabe señalar que los residuos generados por la industria minera se presentan en diversos estados, siendo que los residuos más peligrosos son los residuos en estado líquido como los lixiviados y los que son lanzados a la atmósfera como los humos provenientes de las refinерías. No obstante, existen residuos en estado sólido igualmente tóxicos como los que se encuentran en las escombreras, que son los depósitos donde terminan las rocas estériles y procedentes de la cobertura de las operaciones mineras. El problema con esta clase de residuos es que su disposición final inadecuada y su exposición al clima puede terminar generando daños ambientales, puesto que muchas veces quedan restos de minerales acompañantes (Higueras S/F).

Residuos peligrosos

Estos residuos son comprobadamente peligrosos para la salud o el medio ambiente, ya que por su naturaleza pueden ocasionar muerte o enfermedad si son manejados inapropiadamente. Según la Agencia de los Estados Unidos para la Protección Ambiental los residuos peligrosos se establecen como: “Un residuo sólido que puede causar o contribuir significativamente a un aumento de la mortalidad o a un aumento en las enfermedades graves irreversibles” (Environmental Protection Agency 2010: 4).

Entonces, de acuerdo a lo sostenido por esta institución, un residuo peligroso se caracteriza por ser alguna sustancia que es: inflamable (causa o aviva fuegos), reactiva (reacciona con otros compuestos y puede explotar), corrosiva (destruye tejidos orgánicos o metales), tóxica (es un peligro para la salud, el agua, los alimentos y el aire).

En la actualidad, en Perú, solo tenemos una planta para el almacenamiento, tratamiento y disposición final de residuos sólidos peligrosos ubicada en la quebrada de Chutana, en el distrito de Chincha. La empresa BEFESA, de capitales españoles cuenta con un depósito de disposición final que cuenta con estándares de calidad verificados por DIGESA, en

donde se ubica un laboratorio dotado con equipos para la inertización o estabilización para residuos sólidos, y si el residuo es líquido se trabaja en la poza de tratamiento de líquidos.

Cabe mencionar, que el Perú no cuenta con planta de tratamiento de alguna clase de residuos peligrosos como los bifenilos policlorados. En ese sentido, empresas como BEFESA prestan el servicio de manipulación, carga, embalaje, transporte interno, despacho y exportación de esta clase de residuos en países que tienen plantas de tratamiento especializadas. La exportación de estos residuos debe darse dentro del marco del Convenio de Basilea.

Residuos de aparatos eléctricos y electrónicos

Mención especial merecen los residuos de aparatos eléctricos, cuya gestión y manejo ha sido reglamentada por el recientemente promulgado Decreto Supremo N° 001-2012-MINAM. Se consideran dentro de este tipo de residuos a los grandes y pequeños electrodomésticos, equipos de informática y telecomunicaciones, aparatos electrónicos de consumo, aparatos de alumbrado, herramientas electrónicas entre otros. La justificación para un tratamiento especial de este tipo de residuos es que estos representan residuos peligrosos que contienen materiales de difícil degradación y fácil contaminación del ambiente y de los seres vivos.

El mencionado reglamento establece disposiciones especiales para los generadores y productores de RAEE, como segregarlos de los residuos sólidos municipales, establecer un plan de manejo de residuos sólidos y realizar una declaración anual de productores. En ese sentido, empresas como Telefónica han establecido planes para el reciclaje de equipos celulares, como la campaña “Recíclame” que ha establecido en los puntos de venta, depósitos para que los usuarios entreguen sus equipos en desuso, los cuales son

entregados posteriormente a la empresa Belmont para que sean exportados a países donde serán tratados finalmente. El número de celulares recolectados no alcanza aún al número de celulares que se desactivan anualmente, por lo cual se debe realizar una campaña de concientización a los usuarios para que devuelvan sus equipos en desuso (Dulanto 2012).

Residuos inertes

Son residuos que al interactuar con el medio ambiente no generaran efectos ambientales de consideración, los cuales son estables a través del tiempo.

Residuos no peligrosos

Son residuos que por no ser intrínsecamente peligrosos o que no se encuentran dentro ninguna de las clasificaciones anteriores.

1.3.2.3 Por su composición.

Los residuos sólidos por su composición pueden ser de dos tipos: los biodegradables y los no biodegradables. La importancia de esta división radica en que dependiendo de su biodegradabilidad los residuos deberán ser tratados de manera distinta, siendo los residuos biodegradables aquellos con una mayor facilidad de descomposición y asimilación en el ambiente.

Biodegradables

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua lo biodegradable significa: “dicho de un compuesto químico: que puede ser degradado por acción

biológica”. En esa misma línea, podemos considerar que lo biodegradable es una sustancia que puede ser descompuesta con cierta rapidez por organismos vivientes, los más importantes de los cuales son bacterias aerobias.

Así, tenemos como conclusión que la diferencia entre residuos sólidos biodegradables y los no biodegradables, es la rapidez con que estos pueden ser descompuestos. Esta característica será muy importante a la hora de definir el tratamiento que se les dará a los residuos sólidos.

No biodegradables

En cuanto a los residuos no biodegradables, podemos señalar que, contrario sensu de la definición brindada para los residuos biodegradables, son aquellos residuos que contienen sustancias que no pueden ser descompuestas con rapidez por organismos vivientes.

Los residuos sólidos no biodegradables, atendiendo a su composición se pueden clasificar en combustibles y no combustibles. La diferencia radica en que los primeros son residuos sólidos que pueden arder fácilmente al estar en contacto con otros materiales, por lo tanto, su tratamiento y disposición deben ser especiales, mientras que los segundos son residuos que no pueden arder fácilmente.

1.3.3 El ciclo de vida y la gestión de los residuos sólidos

La definición de residuos sólidos que hemos recogido en el presente trabajo señala que la producción de residuos sólidos se da como parte de un proceso. Es decir, los residuos sólidos surgen como sub productos que son considerados como desechos inservibles

luego de haber realizado un proceso que se produce, ya sea en los domicilios de los ciudadanos, en las empresas o en otros lugares. Así, podemos señalar que los residuos sólidos surgen como producto de un proceso (el proceso de generación de este residuo sólido), luego del cual se inicia otro proceso o ciclo encaminado a la disposición final de los mismos o su reutilización.

De esta manera, podemos considerar que los residuos sólidos tienen un ciclo de vida. Sin embargo, en el pasado algunos autores no coincidían en el inicio del ciclo de vida de los residuos sólidos: se creía que el ciclo de los residuos sólidos iniciaba desde el recojo de los mismos de los lugares de almacenamiento. Podemos llamar a este un enfoque “sanitario”, en el cual las etapas más importantes son la colecta, el transporte y la disposición final de los residuos (Montes 2005: 6).

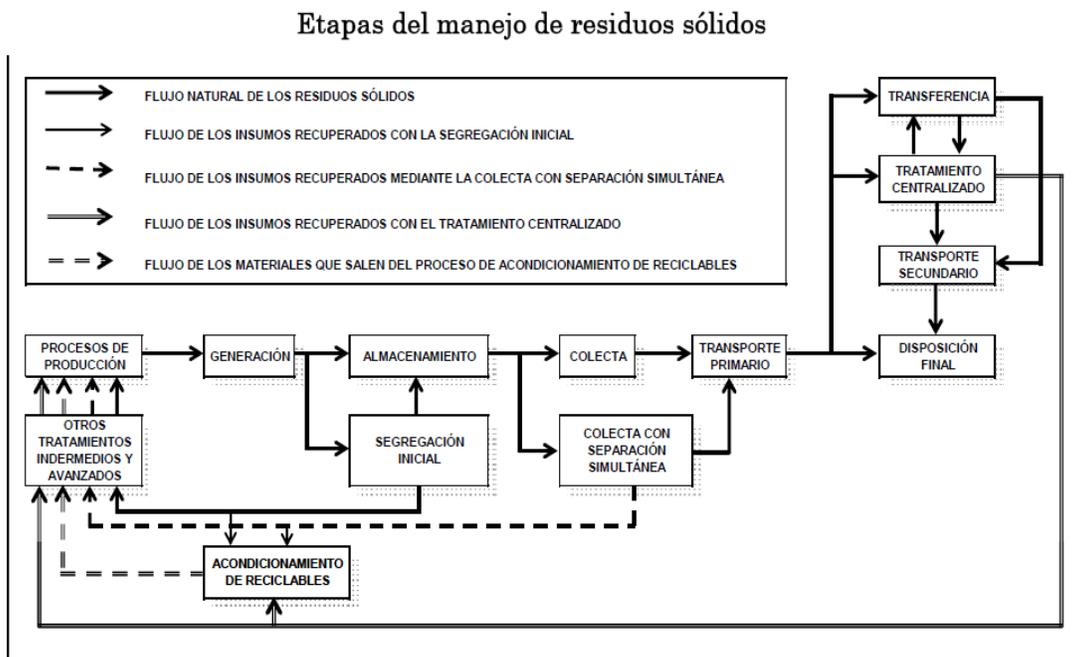
Doctrina autorizada ha criticado esta visión por considerar que es limitada y que no trata integralmente el tema de los residuos sólidos. En esta línea se ha mencionado que “la basura no se recoge, no se recicla, no se dispone adecuadamente, la basura se evita”. Así, acudimos a una concepción de gestión de residuos sólidos que no se inicia una vez que los residuos sólidos han sido generados, sino a lo largo de los procesos de producción. Esta visión sería llamada como la gestión integral de residuos sólidos.

Se ha definido la gestión integral de residuos sólidos como “el conjunto de operaciones encaminadas a dar a los residuos producidos el destino global más adecuado, desde el punto de vista ambiental y sanitario, de acuerdo con sus características, volumen, procedencia, costos de tratamiento, posibilidad de recuperación, comercialización y disposición final” (Otero 1998: 7).

En esta línea podemos considerar que el manejo integral tiene una visión más amplia acerca del tratamiento de residuos que la versión clásica, ya que no comienza desde “el

almacenamiento adecuado de los residuos generados, sino desde el control en la fuente de generación de los residuos para minimizar sus volúmenes, así como sus características de peligrosidad” (Alegre 2008: 8). A continuación, mostramos un gráfico que contiene las etapas de lo que sería una gestión integral de residuos sólidos.

Figura N° 2: Etapas del manejo de residuos sólidos



(Defensoría del Pueblo 2007)

En el Programa 21 de las Naciones Unidas, documento firmado en el contexto de la Cumbre para la Tierra de 1992, se planteó el tema de la gestión integral de los residuos sólidos en los siguientes términos en el punto 21.4:

La gestión ecológicamente racional de los desechos debe ir más allá de la simple eliminación o el aprovechamiento por métodos seguros de los

desechos producidos y procurar resolver la causa fundamental del problema intentando cambiar las pautas no sostenibles de producción y consumo. Ello entraña la aplicación del concepto de gestión integrada del ciclo vital que representa una oportunidad única de conciliar el desarrollo con la protección del medio ambiente. (Cumbre Mundial para el Desarrollo sostenible de Johannesburgo).

En lo que toca a al ámbito nacional, la Ley 27314 - Ley General de Residuos Sólidos- no contemplaba una visión integral de la gestión de residuos sólidos ya que asignaba competencias desde el almacenamiento mas no desde el proceso de generación. Sin embargo, la ley 27314 ha sido modificada por el Decreto Legislativo 1065, el cual introduce nuevos lineamientos de la política de residuos sólidos, entre ellos el previsto en el artículo 4.3:

Establecer un sistema de responsabilidad compartida y 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 comprenderá, 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 de peligrosidad.

Como vemos con la modificación del artículo 4 de la Ley General de Residuos sólidos comprobamos que hay un cambio en el modelo de gestión de residuos sólidos. Al respecto se ha señalado que “el giro de la Ley 27314 propicia un enfoque más

comprehensivo en la gestión, pues la atención no está puesta exclusivamente en la prevención de impactos y la minimización de los residuos, sino que implica la evaluación previa del propio ciclo de bienes y servicios que son generadores de los residuos sólidos” (Alegre 2008: 144).

1.4 Problemática de la gestión de los residuos sólidos municipales en el Perú

La problemática de la gestión y sus impactos en el ambiente es en el mundo moderno un problema principalmente de las ciudades. Ya hemos mencionado que una de las causas principales en el aumento del volumen y la peligrosidad de los residuos sólidos es el avance tecnológico, el cual se debe en gran parte a la actividad empresarial que se encuentra concentrada en las ciudades.

Esta situación no es ajena al Perú. A pesar de seguir siendo un país en vías de desarrollo, no podemos negar que las nuevas tecnologías siempre han llegado a nuestro país, ya sea para su consumo doméstico o para su implementación en las empresas e industrias. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Evaluación Regional de los Servicios de Manejo de Residuos (EVAL 2002), el resultado fue que el medio urbano generaba el 69% del total de residuos del país. Un estudio más actual como Informe Anual de Residuos Sólidos Municipales en el Perú (2008), del Ministerio del Medio Ambiente, señala que el promedio de residuos sólidos municipales por habitantes se calculaba en 0.59 kg /hab al día en el 2008, mientras que en el 2009 dicha cantidad subía a 0.60 kg /hab al día (MINAM 2009: 11), tal como se muestra en la tabla a continuación:

Tabla N° 3: Promedio de generación de residuos sólidos por Habitante- Perú

AÑO	POBLACIÓN (Hab.)	PROMEDIO GPC KG/HAB/DÍA	GENERACIÓN TOTAL DE RESIDUOS POR DIA	GENERACIÓN TOTAL DE RESIDUOS POR MES	GENERACIÓN TOTAL DE RESIDUOS ANUAL
			(TN/DIA)	(TN/MES)	(TN/ANUAL)
2008	27,871,826	0.59	16,541	496,230	5,954,755
2009	28,352,270	0.60	17,004	510,132	6,121,578

(Ministerio de Medio Ambiente)

Este resultado es una clara muestra de que hoy en día las ciudades en nuestro país son las grandes generadoras de residuos sólidos, y que hay una tendencia hacia el crecimiento de los residuos. Por ende, las autoridades a cargo de esta clase de residuos, es decir, las municipalidades, tienen una gran responsabilidad en su gestión y regulación. Al respecto, la casuística comparada nos muestra la complejidad de la regulación y gestión de residuos sólidos.

En la justicia de Mar de Plata, en la Provincia de Buenos Aires, Argentina, hubo un caso que se suscitó a partir del llamado a licitación para la concesión del relleno sanitario, para el cual se estableció que debía estar ubicado a no menos de dos kilómetros y medio del sector urbano consolidado (aquel que tenía una población no menor de cuarenta habitantes por hectárea). Los habitantes de Villa Parque Hermoso, lugar donde se construiría el relleno sanitario, promovieron una acción de amparo colectivo ambiental, porque ponía en riesgo la calidad del medio ambiente, la salud pública, etcétera. La defensa del municipio respondió señalando que el barrio tenía solo 23 habitantes por hectárea.

La solución del caso fue muy complicada, pero a la vez ingeniosa porque involucró un cálculo del crecimiento vegetativo a lo largo de los treinta años que iba a durar la concesión y se llegó a la conclusión de que pasados diez años, el barrio iba a superar los cuarenta habitantes por hectárea. Por lo que el Juez concluyó que, “siendo un tema de Derecho Ambiental, debo velar no solamente por el interés de las generaciones presentes, sino también por el de las generaciones futuras”, e hizo lugar a la demanda (Cafferata).

La complejidad de la regulación y la gestión de residuos sólidos no es ajena a nuestra realidad. Como analizaremos más adelante, la mayor parte de los residuos producidos en las ciudades son residuos de carácter doméstico, cuyo tratamiento y gestión está bajo la competencia de las municipalidades distritales y provinciales, en las cuales hay claras muestras de que no se está manejando adecuadamente las competencias asignadas, pero que tampoco cuentan con los recursos suficientes o no los administran correctamente.

El Programa de Vigilancia del Manejo de Residuos Sólidos del ámbito municipal, se encontró que el presupuesto en el año 2005 de las municipalidades para el tema de residuos sólidos ascendía a S/. 120,771.00 mientras que en el 2006 la cifra disminuyó a S/. 37,819.00. El Informe Anual de Residuos Sólidos Municipales en el Perú (2008), señala que aún existen 982 distritos en el Perú que no contaron en el año 2007 con presupuesto para la gestión de residuos sólidos.

La situación del inadecuado financiamiento vs. el aumento poblacional ha sido adecuadamente descrita en el Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos: “el crecimiento poblacional sigue siendo significativo, sumándose a ello hábitos de consumo inadecuados, procesos migratorios desordenados y flujos comerciales insostenibles, que en su conjunto inciden en una mayor generación de residuos sólidos, cuyo incremento

sigue siendo mayor al del financiamiento de los servicios, provocando una situación de riesgo que afecta la salud de las personas y reduce las oportunidades, agudizando la pobreza” (PLANRES 2011).

Al problema del adecuado financiamiento de los servicios de residuos sólidos podemos sumarle el de la falta de capacidades mínimas de gestión. De acuerdo con la lista oficial de municipalidades que cuentan con planes integrales de gestión ambiental de residuos sólidos (PIGARS) aprobados para el año 2009, tan solo 58 de las 194 provinciales cumplían con este requisito, es decir, un poco más del 30 % de las municipalidades había cumplido con este requisito (PLANRES 2011). Sabemos que los PIGARS son un requisito mínimo que debe tener toda municipalidad para saber cómo gestionar los residuos sólidos que están en su ámbito. Si no se cuenta con este mínimo, podemos darnos cuenta del nivel de cumplimiento de la ley en esta materia y de las capacidades de gestión de las municipalidades.

Así, las municipalidades distritales y provinciales tienen una responsabilidad probada en materia de residuos sólidos. El punto de partida de nuestra hipótesis es que la gestión de los residuos sólidos tiene un impacto directo en el medio ambiente. Una prueba fehaciente de ello es el resultado de Programa de Vigilancia y Manejo de Residuos Sólidos de ámbito municipal realizado por la DIGESA.

El programa de manejo de residuos sólidos de la DIGESA investigó, en el año 2007, una serie de 128 municipalidades distritales de diferentes regiones del país, con el objetivo de analizar el nivel de servicio en materia de residuos sólidos y asignar una calificación de riesgo sanitario y ambiental basándose en cuatro componentes: etapa de recolección, recepción y transporte, evaluación sanitaria al personal de servicios e infraestructura de disposición final (Defensoría del Pueblo 2003). Para tal estudio se asignó la siguiente calificación de riesgo:

Tabla N° 4: Calificación de Riesgo Sanitario Ambiental

CALIFICACIÓN DE RIESGO SANITARIO Y AMBIENTAL	
0 a 10 %	MÍNIMO
11 a 25 %	REGULAR
26 a 50 %	ALTO
51 a 100 %	MUY ALTO

Fuente: Oficio N° 3186-2007/DG/DIRECCIÓN GENERAL DE SALUD AMBIENTAL (DIGESA) del 8 de mayo del año 2007.

(DIGESA 2007)

Tabla N° 5: Calificación de riesgo ambiental relacionado al manejo de residuos sólidos

Resultados del programa de vigilancia del manejo de residuos sólidos

N°	Región	Riesgo Sanitario Promedio (%) – Componentes Evaluados				Promedio (%)
		1	2	3	4	Ene / Dic 2006
1	Áncash	24.2	37.3	41.0	54.9	39.3
2	Cajamarca	52.9	44.2	55.0	85.4	59.3
3	Junín	54.5	35.9	36.8	63.8	47.7
4	Lima	59.1	39.6	35.9	(*)	44.9
5	Huánuco	62.6	72.0	60.3	79.7	68.6
6	Moquegua	50.9	19.6	44.6	53.5	42.2
7	Pasco	26.9	28.1	37.5	67.9	40.1
8	Piura	63.9	29.1	7.2	69.2	42.4
9	Puno	35.6	47.4	56.6	48.9	47.1
10	Tacna	33.0	11.2	18.5	56.4	29.8
11	Tumbes	49.5	52.8	58.6	66.6	56.9
12	Ucayali	42.7	28.2	32.6	96.7	50.0
Promedio (%)		46.4	37.3	40.6	62.3	47.4

(*) No se nos ha proporcionado datos.
Fuente: Oficio N° 3186-2007/DG/DIGESA del 8 de mayo del año 2007.

(DIGESA 2007)

En base a los criterios de calificación para cuantificar el riesgo sanitario ambiental, los resultados relacionados a la gestión de residuos sólidos no fueron los más alentadores: por lo menos 4 departamentos tienen un índice de riesgo ambiental muy alto (Cajamarca, Huánuco, Tumbes y Ucayali) y otros 8, incluido el departamento de Lima, tienen un índice alto.

Los casos de contaminación ambiental en nuestro país debido a una mala gestión municipal de residuos sólidos han sido numerosos. Un caso emblemático puede ser el de botadero de Reque, el cual es un foco infeccioso ubicado en la provincia de Chiclayo, en el cual se depositan aproximadamente 127 750 toneladas de basura al año, que en su mayoría es quemada. Consecuentemente se ha generado un grave problema sanitario, lo cual ha causado enfermedades en las poblaciones que habitan en las áreas circundantes (Página Periodismo Impacto Ambiental 2009).

Concluimos, en base a los estudios realizados y por lo señalado líneas arriba, que las municipalidades peruanas no cuentan actualmente con capacidades adecuadas de gestión de residuos sólidos. Está por demás decirlo que esta situación termina por poner en riesgo al medio ambiente y la salud de las personas. Por esta razón, consideramos que no existe una adecuada asignación de competencias en la gestión de residuos sólidos de ámbito municipal y no existe tampoco un enfoque jurídico adecuado que le dé solución a este problema.

CAPITULO II

Marco Legal Ambiental General de la Gestión de Residuos Sólidos

2.1 El Derecho Ambiental

2.1.1 Orígenes del Derecho Ambiental

El Derecho Ambiental en nuestro país y a nivel mundial es una disciplina con pocos años de estudio en comparación con otras ramas del Derecho, lo cual no implica que la preocupación por el medio ambiente no tenga ramificaciones más antiguas. No obstante, el uso del Derecho para enfrentar problemas ambientales se encuentra conectado al momento histórico en el cual el tema medioambiental se incorpora a la agenda pública de los estados con economías desarrolladas bajo la imagen de una crisis (Lanegra 2008: 8).

Entre los años 50 y 70 la llamada crisis ambiental se hizo evidente y generó en los países desarrollados una llamada de alerta. El crecimiento industrial en el siglo pasado se multiplicó por 50 veces, siendo cuatro quintas partes de este crecimiento correspondientes a la última mitad del siglo 20, por lo cual se suele indicar que la década del 50 constituye el umbral de la crisis ambiental (Andaluz 2009: 50).

Al tiempo que se hizo evidente la crisis ambiental, los Estados empezaron a generar acuerdos internacionales en esta materia. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano la cual fue celebrada en Estocolmo el año 1972, es uno de los primeros acuerdos internacionales en el cual se incorporó una referencia al ambiente: “Principio 8.- El desarrollo económico y social es indispensable para asegurar al hombre un ambiente

de vida y trabajo favorable y crear en la tierra las condiciones necesarias para mejorar la calidad de vida”.

La conferencia de Estocolmo, marcó así el primer gran hito para el reconocimiento del Derecho al ambiente sano y equilibrado dentro de instrumentos de carácter legal, en una primera etapa dentro del ámbito del Derecho Internacional Público, para luego pasar a ser incorporado en las constituciones y legislaciones de cada país, como en el caso del Perú, que 7 años más tarde hizo una referencia a este derecho en la constitución de 1979.

El que se puede considerar como el siguiente gran hito del Derecho Ambiental es la Convención de Río de 1992, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y el Desarrollo, en la cual se incluyó en su texto final tres disposiciones que hacen referencia al derecho al ambiente, incluyendo el concepto de desarrollo sostenible que luego analizaremos con detenimiento.

En los últimos años es importante mencionar a la Convención de Johannesburgo de 2002, en la cual se incluye en la declaración final un párrafo sobre el concepto de desarrollo sostenible y sobre la importancia de luchar contra los principales problemas que lo ponen en peligro, como por ejemplo el hambre crónico, la malnutrición, los conflictos armados, los problemas de tráfico ilícito de drogas, la corrupción, los desastres naturales, el terrorismo, el VIH/SIDA, entre otros.

En el Perú el interés por el cuidado del ambiente surge en la década del 60 con la creación de la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales, que posteriormente pasó a ser el INRENA. Otros hitos importantes han sido la promulgación del Código del Medio Ambiente en 1990, la creación el Consejo Nacional del Ambiente en 1994, la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental en 2004, la promulgación de la Ley

General del Ambiente en 2005 y la más reciente creación del Ministerio del Ambiente, lo cual estudiaremos con mayor detenimiento en los siguientes capítulos.

2.1.2 Definición

Respecto del Derecho Ambiental contemporáneo se ha señalado que principalmente tiene dos características que debemos tener en cuenta antes de pasar a definirlo: la concepción holística del ambiente, es decir la concepción del ambiente como un sistema en el cual la interacción de sus componentes es lo que importa más que la simple suma de las partes; y, la relación causal que existe entre la acción del hombre y los problemas ambientales (Lanegra 2008: 9).

El objeto, entonces, del Derecho ambiental, es regular las conductas humanas para prevenir que sus consecuencias modifiquen de manera definitiva las condiciones de existencia de los organismos vivos, con lo cual se trata de aceptar legalmente que la vida del planeta debe respetarse o no destruirse de manera significativa para que pueda seguir durante más generaciones (Caillaux 2008: 33).

Tomando en cuenta estos elementos, tenemos una de las definiciones más conocidas a nivel latinoamericano, la cual ha sido aportada por Raúl Brañes, quien ha definido a esta disciplina como aquella que “regula las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos de los que se espera una modificación significativa” (Brañes citado en Pulgar Vidal: 2010).

En la doctrina nacional se ha señalado que el Derecho Ambiental es un conjunto de normas y principios, los cuales debes ser acatados de forma imperativa y que han sido elaborados con la finalidad de regular conductas humanas para lograr el equilibrio entre

las relaciones del hombre y el ambiente al que pertenece, con el objetivo de procurar un ambiente sano y el desarrollo sostenible (Andaluz 2009: 549). En la misma línea se ha señalado que al Derecho Ambiental le interesa regular conductas humanas que puedan “influir o alterar de manera relevante las condiciones o <<el equilibrio>> que hacen posible la vida en todas sus formas” (Calle 2010: 32).

Acorde con estas definiciones tenemos que el Derecho Ambiental entonces estudiara tres clases de normas:

1. Aquellas establecidas para restringir, prohibir o permitir determinadas conductas con relación al ambiente y sus componentes.
2. Aquellas que regulen o establezcan derechos con relación a los componentes del ambiente.
3. Aquellas que establezcan y asignen competencias de las autoridades encargadas de velar o manejar el ambiente y los recursos naturales (Brañes citado en Calle: 2010: 32).

Esta última clase de norma que forma parte del estudio de Derecho Ambiental, concita nuestro interés y nos lleva a una conclusión sobre el tema principal de esta investigación: teniendo como premisa que la gestión de residuos sólidos impacta en el medio ambiente, lo cual hemos explicado en el primer capítulo, debemos concluir que las normas que establezcan o asignen competencias en materia de gestión de residuos sólidos, serán materia de estudio de Derecho Ambiental. Esta es la principal razón que nos llevó a detenernos a estudiar brevemente qué se entiende por Derecho Ambiental, cuál es su objeto de estudio y cuáles son los principios y consideraciones de esta rama jurídica que podrían ser aplicables a la gestión de residuos sólidos.

Es preciso señalar en este punto, que el Derecho ambiental no solo deberá tomar en cuenta la normativa para reglamentar la cuestión ambiental: la determinación de las condiciones ambientales esperadas, los riesgos identificados y la definición de cómo enfrentarlos deben ser traducidos a instituciones jurídicas de distinto tipo (organizaciones, instrumentos, políticas), que deriven en un sistema de asignación legal de bienes ambientales, así como obligaciones y responsabilidades específicas.

Tomando en cuenta las definiciones y apreciaciones en torno al Derecho Ambiental podemos decir finalmente que tendría tres tareas principales a su cargo:

- Consagrar y definir el contenido jurídico del derecho a un ambiente adecuado para vivir.
- Definir las acciones o relaciones humanas que son consideradas como generadoras de impactos significativos sobre el derecho a un ambiente adecuado y que requieren regulación legal del Estado.
- Desarrollar y aplicar con eficacia los instrumentos legales que permitirán garantizar el goce efectivo del derecho al ambiente adecuado (Lanegra 2008: 10).

2.1.3 El ambiente como objeto de estudio del Derecho Ambiental

Hemos ya señalado que el objeto de estudio del Derecho Ambiental es el ambiente o, si se quiere, es el bien jurídico protegido, entendido este concepto como “intereses vitales, intereses del individuo o de la comunidad (...) el derecho está para favorecer al hombre todo derecho protege intereses vitales para el hombre” (Von List citado en Mancini 2003: 35). En ese sentido, el ambiente como bien jurídico protegido en el Derecho Ambiental implica el reconocimiento por parte de las poblaciones de la importancia que tiene para su vida en común.

El Ambiente, o Medio Ambiente, siendo este último término redundante el que es difundido en muchos países de habla hispana, hace referencia a un sistema en donde interactúan elementos y de esta interacción aparecen propiedades que no se dan aisladamente por cada elemento (Calle 2010: 31). En ese sentido, cabe resaltar el énfasis de la definición con respecto a la concepción de sistema: el ambiente no puede ser considerado como una simple suma de elementos bióticos y abióticos que el ser humano necesita para vivir, sino como un sistema donde se producen interrelaciones entre sus componentes.

Cabe señalar que existen consideraciones a favor de un concepto de ambiente amplio en tanto es un factor determinante de la vida humana (Libster 1999). En ese sentido, “el ambiente no se circunscribe al entorno físico y a sus elementos: agua, atmósfera, biosfera, tierra, subsuelo; hay que añadir todos los elementos que el hombre crea” (Bidart 2002: 85). En ese sentido, las consideraciones más modernas de ambiente, señalan que el ambiente puede ser idealmente dividido en tres sectores:

- El ambiente natural.
- El ambiente construido por el hombre.
- El ambiente social compuesto por los sistemas culturales, sociales, económicos y políticos (Mancini 2003: 40).

En esta línea encontramos definiciones de ambiente o patrimonio ambiental de acuerdo con el autor, que señalan que “...incumbe al conjunto de la colectividad preservar o tutelar el patrimonio ambiental que comprende: el patrimonio biológico, el patrimonio cultural, el patrimonio arquitectónico o urbano, y el patrimonio que conforma los ecosistemas regionales...” (Bustamante Alsina 1995).

Al referirnos al ambiente como concepto, no podemos dejar de realizar un deslinde con otros conceptos similares, pero cuyo significado es distinto. En primer lugar, se suele confundir al ambiente con la ecología, la cual en verdad es la disciplina que estudia las relaciones entre el hombre y su ambiente. En relación a ello, el ecologismo es “una ideología que no es lo mismo que “medioambientalismo”, y que implica el pensamiento político en el que se consideran necesarios cambios en el ámbito de organización social y de las actitudes respecto al mundo natural no humano” (Dobson 1997: 13).

En segundo lugar, otro concepto relacionado al ambiente, pero que no tiene una definición igual, es el de la biosfera, la cual es concebida como el espacio que contiene los ambientes biológicamente habitables. El ecosistema, por otra parte, es el soporte natural en el cual los organismos vivos interactúan (Calle 2010: 30).

2.2 Principios del Derecho Ambiental

El Derecho Ambiental tiene su principal origen en los tratados internacionales en los cuales los Estados plasmaron la preocupación por el medio Ambiente. El desarrollo de los principios del Derecho Ambiental no es esquivo a esta historia. Al respecto, Jorge Caillaux indica que si bien “estos principios han sido incorporados a los sistemas jurídicos nacionales, especialmente a nivel constitucional (...) la legislación internacional (desde las declaraciones no vinculantes o softlaw hasta los Tratados que obligan a los Estados participantes) ha estado a la vanguardia de las decisiones políticas de poner en aplicación y cumplimiento las obligaciones y derechos ambientales” (Caillaux 2008:28).

Acerca del concepto y la naturaleza jurídica de los principios de Derecho Ambiental se ha señalado lo siguiente: “los principios deben ser usados como elementos hermenéuticos de las normas, imponiendo una interpretación de éstas acorde con los mismos principios.

(...) deben emplearse como elementos integradores de las lagunas normativas, (...) Los principios jurídico-ambientales no resultan, pues, de naturaleza diferente a los restantes principios generales del Derecho” (Lopez 1997: 60). En la misma línea, se ha señalado que los principios cumplen una función de interpretación, de “aplicación de la norma, de integración, porque cubren vacíos legislativos, actúan como diques de contención para mantener la pureza del sistema, sirven para renovar la normativa obsoleta y como mecanismo de innovación” (Cafferata).

Los principios generales del Derecho, son entonces, conceptos o proposiciones, que tienen naturaleza axiológica o técnica, los cuales informan la estructura, la forma de operación o el contenido mismo de las normas (Rubio 1984: 316). En concreto, los principios de derecho ambiental serían convicciones generales que inspiran el ordenamiento jurídico en torno a temas ambientales, orientando la interpretación y aplicación de normas legales en esta materia.

Así, la principal función de los principios de Derecho Ambientales es servir de orientadores en la creación de las normas de Derecho Ambiental y actuar como criterios de interpretación una vez que se produzca una laguna normativa. A continuación, pasaremos a describir brevemente algunos de los principios de Derecho Ambiental que a criterio de la doctrina autorizada, son considerados como imprescindibles para el desarrollo de esta rama del Derecho y que tienen relación con la adecuada gestión de residuos sólidos.

2.2.1 Principio Precautorio

El principio precautorio puede ser probablemente uno de los principios más innovadores en materia de Derecho Ambiental, no solo porque recoge la problemática del avance tecnológico y la ciencia, sino porque tiene una repercusión directa sobre la interpretación

de normas o políticas que pueden afectar directamente a los seres humanos y al ambiente. Así, el principio precautorio establece que la falta de certeza científica sobre la posible existencia de un daño al medio ambiente no debería ser considerada impedimento para tomar medidas que eliminen o reduzcan ese daño (Vera 2006: 88).

El principio precautorio, que tiene su origen en la doctrina alemana, tuvo sus primeras concreciones a nivel de tratados internacionales en la segunda conferencia del Mar del Norte de 1987, puesto que en esta convención se acordó proteger el ecosistema del Mar del Norte, incluso cuando no hubiera evidencia científica que pruebe la relación causal entre emisores y efectos. Luego de esta convención, una serie de tratados internacionales recogieron este principio con sus propias peculiaridades: Tratado sobre principios aplicables a las actividades de los Estados en la exploración del espacio exterior, Convención para la prevención de la Contaminación Marina por desechos arrojados de embarcaciones y aeronaves, Declaración de Naciones Unidas sobre el medio humano - Declaración de Estocolmo, entre otras.

El artículo 15 de la Declaración de Río de 1992 lo define así: “con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”. En otras palabras, el principio precautorio actúa contra aquella visión que privilegia el “desarrollo”, acompañado de la falta de certeza científica sobre los efectos nocivos que pueda tener cierta tecnología sobre la naturaleza.

En nuestra legislación, se ha recogido el principio precautorio en importantes leyes como la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental o en la Ley General del Ambiente, en este último caso como una norma de carácter amplio, general y como una guía de acción ambiental, más que como un precepto concreto (Vera 2006: 99).

Existen diversos ejemplos sobre la actuación del principio precautorio, como el caso de los efectos producidos por la cercanía de antenas telefónicas cerca de 21 conjuntos poblacionales.

Al respecto, un caso conocido en nuestro país es el que enfrentó a la empresa de telefonía Nextel contra un grupo de vecinos que vivían en la provincia del Santa, puesto que la empresa procedió a efectuar la colocación de antenas a una altura que los pobladores consideraban que era nociva para su salud. El caso llegó vía proceso de amparo hasta el Tribunal Constitucional, el cual si bien no amparó la pretensión de la comunidad, sí efectuó un interesante análisis sobre el principio de precaución.

2.2.2 Principio Contaminador-Pagador .o de internalización de costos

Conocido también como el “pay polluter principle” por sus siglas en inglés o como “quien contamina paga”, el principio contaminador pagador es uno de los principios de Derecho Ambiental de más larga data, teniendo sus primeras manifestaciones en organizaciones internacionales como la OCDE, la cual lo adoptó como base analítica para sus estudios sobre contaminación, y su inclusión en legislación comunitaria europea.

Su inclusión en tratados internacionales, comienza con la convención de Estocolmo en cuyo principio señala lo siguiente: “Los Estados deben cooperar para continuar desarrollando el Derecho Internacional en lo que se refiere a la responsabilidad y a la indemnización a las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales que las actividades realizadas dentro de la jurisdicción o bajo el control de tales Estados causen en zonas situadas fuera de su jurisdicción”.

De esta manera, la convención de Estocolmo asigna a los Estados el deber de realizar políticas orientadas a resarcir los daños producidos por la contaminación. En ese sentido, se ha señalado que el principio contaminador-pagador, si bien tiene una naturaleza jurídica, sus efectos son económicos puesto que pretende resarcir a la población contaminada, obligando a internalizar los costos que se encuentran asociados a los daños ambientales (Muñoz).

En la doctrina nacional, Andaluz considera que este principio no tiene como finalidad perseguir la reparación de los daños ambientales por el agente contaminador o depredador, sino que se incorpore a la estructura de los costos del bien o servicio, lo necesario para la prevención de los posibles daños que se puedan dar en el proceso de producción (Andaluz 2010: 568). Por lo tanto, de acuerdo con el citado autor, la restauración del ambiente, si compete a este principio, pero con carácter secundario.

2.2.3 Principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas

El principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas o principio de desigualdad compensadora es otro de los principios generales del Derecho Ambiental que tiene su principal ámbito de aplicación en el Derecho Internacional. Esta afirmación pasa por constatar que en la participación de la degradación del medio ambiente, si bien todos los Estados son responsables, puesto que el Ambiente es uno solo, existen algunos que han contribuido en mayor medida a generar estos daños.

Este principio también pone énfasis en los niveles de desarrollo en los que se encuentra cada país, en el entendido que no se puede requerir a los países en vías de desarrollo los mismos niveles de inversión en materia ambiental, que aquellos países ya han pasado la

barrera del desarrollo. Al respecto, el principio 7 de la Convención de Río establece el principio de responsabilidades comunes, recalcando claramente la diferenciación de responsabilidades de países desarrollados y países en vías de desarrollo:

“Los Estados deberán cooperar, con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen”.

En relación a lo previsto por la Convención de Río, se ha señalado que el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas implica el reconocimiento jurídico de la distinta contribución de los Estados a la degradación del medio ambiente mundial, especialmente la de los Estados desarrollados por las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial (Borras 2004).

2.2.4 Principio de acceso a la información, participación ciudadana y acceso a la justicia

El principio 10 de la Convención de Río de 1992 empieza señalando: “el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda”. Inmediatamente después se señala que para tener una adecuada participación en temas ambientales, la población debe estar

adecuadamente informada. Finalmente, esto es complementado con el compromiso de los Estados para proporcionar acceso efectivo a procedimientos judiciales y administrativos. Más actual es la Conferencia de Johannesburgo, de agosto de 2002, la cual incorpora el tema del “buen gobierno”, lo cual implica la aplicación y creación de mecanismos eficientes y oportunos de consulta e información a los habitantes.

Cabe preguntarse ante estos preceptos del Derecho Internacional Ambiental, ¿Cuál es el fundamento para establecer mecanismos de información y participación ciudadana en el tema ambiental? Ante esta pregunta, diversos autores se han respondido que, el indudable triunfo de la democracia representativa como conjunto de mecanismos institucionales para la toma de decisiones colectivas se ha producido más por falta de alternativas que por convicción, lo cual implica mantener mecanismos de consulta y participación, con el fin de mantener la legitimidad democrática (Arrieta 2003: 56).

Así, luego de haber analizado el fundamento de este principio, podemos observar que tenemos 3 elementos fundamentales que confluyen en este principio ambiental. Hablamos del acceso a la información ambiental y de la participación ambiental, definiéndose el primer concepto como “la necesidad de que la información ambiental se encuentre disponible y que existan mecanismos por los cuales la autoridad provea dicha información ambiental”, y el segundo como “la disponibilidad de oportunidades para que los individuos, grupos, organizaciones, etcétera, participen en la toma de decisiones que tienen o que pueden tener impacto” (Recio).

Con respecto al acceso a la justicia relacionado al medio ambiente, el principio 10 de la convención de Río enlaza este elemento a los otros dos anteriores, puesto que la información y la participación no bastarían si es que la población no tiene los mecanismos necesarios para hacer respetar la normativa ambiental, en caso que el Estado o un privado haya efectuado algún daño ambiental. En el caso de la gestión de residuos

sólidos, éste será un principio de vital importancia, que ha tenido un incipiente pero interesante desarrollo en nuestro país y que tiene uno de sus referentes en la sentencia por el proceso de amparo seguido contra la Municipalidad Provincial de Maynas por la reubicación de un botadero, que implicaba un riesgo para áreas naturales protegidas y para la población.

2.2.5 Principio de consentimiento informado previo

En materia ambiental, siempre ha existido una tensión entre los intereses de los pueblos y el de las organizaciones empresariales que cuentan entre sus fines la realización de actividades extractivas. En relación con este aspecto, podemos señalar sin lugar a dudas que son los pueblos indígenas quienes han reivindicado sus derechos, los cuales han sido recogidos en instrumentos internacionales, siendo el más relevante el Convenio 169 de la OIT, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (Convenio 169), el cual les reconoce el carácter de sujetos de derechos colectivos, como a las tierras y territorios, los recursos naturales y el derecho a la consulta y participación para todos los asuntos que les afecten (De La Cruz). Dentro de los asuntos que se consideran que afectan a los pueblos indígenas, está definitivamente el de la conservación del medio ambiente y su relación con las industrias extractivas. El convenio 169 de la OIT señala en su artículo 6.1 una disposición en relación con esta problemática: “Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”.

Así, el Convenio 169 de la OIT prevé la obligación por parte de los Estados de consultar a los pueblos indígenas cuando exista una medida legislativa o administrativa susceptible de afectarles, como la promulgación de una ley forestal o el otorgamiento de una concesión minera. En el caso peruano, se ha promulgado la ley 29785 Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas y Originarios, reconocidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, así como su reglamento aprobado mediante Decreto Supremo 001-2012-MC.

Ambos dispositivos legales supusieron un trabajo previo del Estado con los pueblos indígenas donde surgieron diversos inconvenientes, entre ellos el de la naturaleza del resultado de la consulta previa. Nos estamos refiriendo a la discusión en torno a si la decisión del pueblo indígena sobre la medida legislativa o administrativa puede suponer un veto. Esta interrogante, en el caso peruano, ha quedado zanjada por el propio reglamento, el cual señala que el resultado del proceso de consulta no es vinculante, salvo en los acuerdos que se hayan tomado entre las partes. Somos de la opinión que el derecho a la consulta previa, inspirado en el convenio 169 de la OIT, no puede suponer un veto, ya que el objeto de la consulta es que se llegue a un dialogo intercultural, que permita a las partes ponerse de acuerdo sobre la medida a aplicar. No obstante, es el Estado, quien a la postre es el titular de los derechos sobre los recursos naturales y por ende es quien debe decidir si aplicar o no la medida en cuestión.

2.3 Desarrollo Sostenible

2.3.1 Concepto de Desarrollo Sostenible y discusión sobre sus alcances

El Desarrollo Sostenible es un concepto íntimamente ligado al Derecho Ambiental, puesto que pone en relieve el problema del desarrollo económico y el consecuente consumo de los recursos bióticos y abióticos por parte de la humanidad, en contraste con uno de los deberes que impone el derecho al ambiente: la conservación. Para entender adecuadamente la gestión de residuos sólidos y su relación con el Derecho Ambiental, primero debemos conocer el concepto de sostenibilidad.

Los inicios de este concepto se remontan al Informe “Nuestro Futuro Común” o más conocido como Informe Brundtland en honor a Gro Harlem Brundtland quien encabezara esta investigación. En el mencionado informe se describe por primera vez el concepto en cuestión: “el desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (Organización de las Naciones Unidas 2012).

En esta primera conceptualización del desarrollo sostenible se recogen claramente dos elementos del desarrollo sostenible: por una parte, la noción de permanencia o sostenibilidad del ambiente y por otra, la equidad entre generaciones. El segundo elemento tiene como consecuencia el primero: si las generaciones actuales se comprometen a una utilización adecuada de los recursos, las próximas generaciones podrán recibir un Ambiente en óptimas condiciones.

En la línea del Informe Brundtland, encontramos otros informes como el titulado “Cuidar la Tierra, Estrategia para el futuro de la vida” que definen al desarrollo sostenible como la capacidad para “mejorar la calidad de vida humana sin rebasar la capacidad de carga de los ecosistemas que la sustentan” (UICN-Unión Mundial para la Naturaleza 1991). Respecto a lo establecido en este informe, se ha señalado que el desarrollo sostenible requiere profundos cambios culturales, por lo cual el propio informe propone hasta nueve principios para construir una “sociedad sostenible”: respetar y cuidar la comunidad de los seres vivos, mejorar la calidad de la vida humana, conservar la biodiversidad, reducir al

mínimo el agotamiento de los recursos no renovables, mantenerse dentro de la capacidad de carga de la Tierra, modificar las actitudes y prácticas personales, facultar a las comunidades para que cuiden su propio ambiente, proporcionar un marco nacional para la integración del desarrollo y la conservación y forjar una alianza mundial (Gudynas 2004: 57).

El desarrollo sostenible, como concepto, siguió siendo desarrollado a lo largo del tiempo por los tratados internacionales en materia ambiental y se ha convertido en uno de los focos de interés del Derecho Ambiental. Un ejemplo de ello es la Declaración de Río de 1992 sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la cual en su primer principio declara: “Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.”

La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo también es importante para la construcción del concepto de sostenibilidad puesto que pone en relieve que la protección del medio ambiente debe constituir parte integrante del proceso de desarrollo (sostenible) y no podrá considerarse de forma aislada. Así, la Declaración recoge en sus diversos principios disposiciones relativas a pobreza o desarrollo económico, que a primera vista no están directamente relacionadas con el concepto de desarrollo económico, pero que luego explicaremos como influyen directa o indirectamente en lograr el desarrollo sostenible.

En la misma línea el Programa 21 o Agenda 21, como se le conoce comúnmente, contiene una justificación bastante completa sobre el concepto de sostenibilidad, la cual incluye las diferentes dimensiones que se encuentran en juego al hablar de este concepto:

1.1. La humanidad se encuentra en un momento decisivo de la historia. Nos enfrentamos con la perpetuación de las disparidades entre las naciones y dentro de las naciones, con el agravamiento de la pobreza, el hambre, las enfermedades y el analfabetismo y con el continuo empeoramiento de los ecosistemas de los que depende nuestro bienestar. No obstante, si se integran las preocupaciones relativas al medio ambiente y al desarrollo y si se les presta más atención, se podrán satisfacer las necesidades básicas, elevar el nivel de vida de todos, conseguir una mejor protección y gestión de los ecosistemas, y lograr un futuro más seguro y más próspero. Ninguna nación puede alcanzar estos objetivos por sí sola, pero todos juntos podemos hacerlo en una asociación mundial para un desarrollo sostenible (Organización De las Naciones Unidas 1992).

En el Perú a nivel constitucional se ha previsto, en el artículo 67, que el Estado promueve el uso sostenible de los recursos naturales. Inmediatamente después, en el artículo 69 se estipula que el Estado debe promover el desarrollo sostenible de la Amazonía con una legislación adecuada. Al respecto, consideramos adecuada la disposición del artículo 67 respecto del uso sostenible de los recursos naturales, pero debemos acotar que el concepto de desarrollo sostenible abarca otros aspectos y dimensiones, que de una simple lectura del texto constitucional no se pueden inferir.

A nivel legislativo, el concepto de sostenibilidad tiene uno de sus principales desarrollos en la Ley General del Ambiente, en cuyo artículo V se recoge lo siguiente: “La gestión del ambiente y de sus componentes, así como el ejercicio y la protección de los derechos que establece la presente Ley, se sustentan en la integración equilibrada de los aspectos sociales, ambientales y económicos del desarrollo nacional, así como en la satisfacción de las necesidades de las actuales y futuras generaciones”.

En la Política Nacional del Ambiente, aprobada por Decreto Supremo N°012-2009-MINAM de 23 de Mayo de 2009, se señala, en la presentación, que es uno de los principales instrumentos de gestión (ambiental) para el logro del desarrollo sostenible en el país. El objetivo general de esta política es, en buena cuenta, lograr la sostenibilidad “garantizando la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales en el largo plazo; y el desarrollo sostenible del país”. Si bien no existe una definición exacta sobre el concepto de sostenibilidad, si encontramos en la política las líneas matrices para lograr este tipo de desarrollo.

El máximo intérprete de nuestra Constitución, el Tribunal Constitucional, también se ha expresado sobre el particular en el considerando 36 del expediente 048-2004-PI-TC, considerando algunos elementos sin los cuales no se podría dar el desarrollo sostenible. Así, la sostenibilidad sería:

La relación que existe entre los sistemas dinámicos de la economía humana y los sistemas ecológicos, asimismo dinámicos pero que normalmente cambian a un ritmo más lento, y donde: a) la vida humana puede continuar indefinidamente; b) los individuos humanos pueden prosperar; c) las culturas humanas pueden desarrollarse; pero en la que d) los efectos de la actividad humana se mantienen en unos límites, de forma que no destruya la diversidad, la complejidad y el funcionamiento del sistema ecológico que sirve de sostenimiento a la vida (Tribunal Constitucional 2004).

Luego de haber revisado brevemente el concepto de desarrollo sustentable, y tomando en cuenta los vaivenes a nivel internacional sobre su definición a nivel de las más importantes convenciones sobre medio ambiente, podemos decir, con Gudynas, que el desarrollo sostenible se ha convertido en un concepto plural, no solo porque hay diferentes concepciones de desarrollo en juego, sino también sobre lo que se entiende por

sustentabilidad, más aun si se toma en cuenta que están en constante tensión lo económico vs. lo ambiental (2004: 63). A continuación un resumen de las principales posiciones sobre el tema de sustentabilidad.

Tabla N° 6: Esquema de las principales tendencias sobre las relaciones entre desarrollo y ambiente

Cuadro 3.3. Esquema de las principales tendencias sobre las relaciones entre desarrollo y ambiente.

No se incorpora la sustentabilidad		Ideología del progreso, metas de crecimiento económico, artificialización del ambiente, rechazo de límites ecológicos.
Se incorpora la sustentabilidad	<i>Sustentabilidad débil</i>	Se aceptan los temas ambientales; visión reformista de articular el progreso con una gestión ambiental; límites ecológicos modificables; economización de la Naturaleza; enfoque técnico.
	<i>Sustentabilidad fuerte</i>	Mayores críticas al progresionismo; economización de la Naturaleza pero con preservación de un stock crítico; enfoque técnico-político.
	<i>Sustentabilidad super-fuerte</i>	Crítica sustantiva a la ideología del progreso; búsqueda de nuevos estilos de desarrollo; concepto de Patrimonio Natural; ética de los valores propios en la Naturaleza; enfoque político.

(Gudynas 2004)

Entonces, podemos concluir que en la actualidad no existe una única visión sobre el concepto de sostenibilidad debido a que la tensión entre lo económico y lo ambiental es distinta en cada Estado de acuerdo a su nivel de desarrollo. Sin embargo, podemos concluir que desarrollo sostenible, como concepto, en todos los casos, deberá implicar un equilibrio entre: i) las necesidades humanas y las capacidades del medio para satisfacerlas; ii) las necesidades de las generaciones presentes y las que vendrán después; iii) las necesidades de pobre y ricos (Suarez de Fretas 2011: 18).

2.3.2 Características y dimensiones de la sostenibilidad

En relación a lo comentado con anterioridad, el desarrollo sostenible no solo se refiere al desarrollo de las poblaciones tomando en cuenta el cuidado por el medio ambiente. La sostenibilidad implica distintas dimensiones que se deben tomar en cuenta para lograr un verdadero desarrollo que se considere sustentable: social, económica y ambiental (también llamada ecológica). De acuerdo a la teoría del desarrollo sustentable los tres componentes clásicos (o dimensiones) son el componente social, el componente económico y el ambiental, los cuales se representan como tres círculos concéntricos para expresar las relaciones de interdependencia entre ellos (Caillaux 2008: 26).

Esta división de las dimensiones tiene su base en la teoría de sistemas, en la cual existen tres características fundamentales: la interrelación entre los elementos que componen el sistema, la unidad global que se constituye a partir de estos elementos, y la idea intrínseca de organización. (SERNANP S/F) En base a esta teoría es que se cimienta la concepción de las dimensiones de la sostenibilidad, sobre las cuales hay abundante discusión. Autores como Sachs consideran que existen hasta seis dimensiones de sostenibilidad:

- a. **sostenibilidad social**, donde la meta es construir una civilización con la mayor equidad en la distribución de ingresos y de bienes, de modo que se reduzca el abismo entre los patrones de vida de los ricos y de los pobres;
- b. **sostenibilidad económica**, que debe ser hecha posible por medio de una asignación y gestión más eficiente de los recursos y de un flujo constante de inversiones públicas y privadas, de tal forma que la eficiencia económica sea evaluada en términos macro sociales y no sólo por medio de criterio de rentabilidad empresarial de carácter microeconómico;

- c. **sostenibilidad ecológica**, que debe ser lograda por medio del uso racional de los recursos naturales, teniéndose en cuenta el equilibrio de los ecosistemas, la preservación de recursos no renovables y la biodiversidad;
- d. **sostenibilidad espacial**, por la obtención de una configuración rural-urbana más equilibrada y una mejor distribución territorial de los asentamientos humanos y de las actividades económicas;
- e. **sostenibilidad cultural**, por la búsqueda de raíces endógenas de los procesos de modernización; (Sachs en Bursztyn 1994).
- f. **sostenibilidad política**, que debe ser buscada por el proceso de participación de los grupos y de las comunidades (Sachs citado en Bursztyn 1994).

En la actualidad, sin dejar de atribuir la importancia que ameritan las teorías como la de Sachs, solo existe consenso respecto en tres de las dimensiones: la social, la económica y la ambiental. Una muestra de ello es lo señalado por la presidenta del Consejo Europeo de Gotemburgo en el 2011, en el cual su presidenta Nicole Fontaine recalcó “la voluntad de la Unión Europea a favor de un desarrollo sostenible, cuyas tres dimensiones, la económica, la social y la medioambiental son indisociables”.

Lo cierto es que sean tres o más las dimensiones implicadas, la interacción entre las dimensiones es compleja y el resultado positivo o negativo del desarrollo sostenible, va a depender de la preponderancia de una dimensión sobre la otra. Sobre el particular, se ha señalado que el flujo de estas interacciones converge hacia la síntesis en la variable “calidad de vida”, que expresa el contenido del desarrollo sostenible, el cual contendría cuatro variables de resultado: grado de equidad, nivel de empleo, ofertas de servicios sociales y calidad ambiental (SERNANP S/F). Lo que sí sabemos es que en la actualidad estamos tratando de avanzar hacia un desarrollo sostenible, pero la variable económica y social aún pesa mucho más que la ambiental, por lo cual deberíamos tender a promover el siguiente cambio:

Figura N° 3: Tres pilares de desarrollo sostenible



Ilustración 1 Los tres pilares del desarrollo sostenible. De izquierda a derecha, la teoría, la realidad y el cambio necesario para equilibrar mejor el modelo

(Programa de Trabajo de la UICN 2004)

2.4 Derecho Ambiental y Gestión de Residuos Sólidos

El Derecho Ambiental, puede ser entendido como “el conjunto de normas y principios de acatamiento imperativo, elaborados con la finalidad de regular conductas humanas para lograr el equilibrio entre las relaciones del hombre y el ambiente al que pertenece, a fin de lograr un ambiente sano y el desarrollo sostenible” (Andaluz 2009: 505). Tomando en consideración esta definición, es clara la justificación de la inclusión de la gestión de residuos sólidos como uno de los tópicos del Derecho Ambiental.

Como ya hemos adelantado, la transición hacia las sociedades de consumo que existen en la actualidad, ha llevado aparejado un proceso de incremento en la cantidad y variedad de residuos sólidos, convirtiendo de esta forma la gestión de residuos sólidos en un problema de primera magnitud que exige una participación de poderes públicos y de agentes económicos y sociales, para su resolución (Garrido de las Hera 1998: 11).

En la misma línea, podemos considerar que el tema de la basura ya no es un tema de mera recolección y ubicación de la misma. Actualmente, hablamos de la “gestión

ambiental en el ámbito de las basuras” o “gestión de residuos sólidos”, lo cual implica considerar no solo el problema de su disposición final, sino la carga, los impactos ambientales, el peligro a la salud humana que su formación dejó y la estela ambiental dejada tras de sí (Giraldo 2003: 221).

La preocupación por la gestión de residuos sólidos y su impacto en el ambiente y salud de las personas, es un tópico que ha trascendido el nivel local, regional o nacional. La cantidad de basura producida a nivel mundial ha subido exponencialmente no solo por la industrialización, sino por las costumbres de los habitantes respecto de sus desechos. Otro punto importante es que ahora la basura es más diversa y más tóxica. Por dichas razones existen importantes tratados internacionales que han tratado en mayor o menor medida la regulación de la gestión de residuos sólidos.

A nivel general, tenemos diversos tratados internacionales en materia de medio ambiente que le dedican a los residuos sólidos un tratamiento específico. Dentro de los más recientes tenemos al Programa 21, tratado de las Naciones Unidas (ONU) para promover el desarrollo sostenible, el cual fue aprobado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), junto con la convención de Río de 1992. Dicho tratado, en buena medida, tiene como objetivo “reflejar el consenso mundial y un compromiso político al nivel más alto sobre el desarrollo y la cooperación en la esfera del medio ambiente” (Organización de las Naciones Unidas 1992). El mencionado tratado recoge en varios capítulos el tema de la gestión de residuos sólidos de carácter peligroso y no peligroso.

El programa 21 en su Sección I Capítulo 7 recoge la problemática del fomento del desarrollo sostenible de los asentamientos humanos, considera dentro de sus áreas de tratamiento temas que impactan en la gestión de residuos sólidos como el mejoramiento de la administración de los asentamientos humanos, la promoción de la integración de la infraestructura ambiental (entre ellas señala literalmente a los residuos sólidos), la

promoción de actividades sostenibles en la industria de la construcción, entre otros. Otros capítulos que se encuentran relacionados a la gestión de residuos son los relacionados a la protección y fomento de la salubridad, a la evolución de las modalidades de consumo y el relativo a la protección de la calidad y suministro de los recursos de agua dulce.

En lo que toca directamente a los residuos, el programa 21 toca directamente en cuatro capítulos la gestión de los residuos sólidos: la gestión ecológicamente racional de los productos químicos tóxicos y desechos peligrosos, incluida la prevención del tráfico internacional ilícito, la gestión ecológicamente racional de los desechos sólidos y la gestión inocua de los desechos radioactivos. La razón por la cual el tratamiento de residuos haya implicado tantos capítulos quizás se encuentre en el párrafo 21.1 del mencionado tratado:

El presente capítulo se ha incorporado en el Programa 21 en cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 3 de la sección I de la resolución 44/228 de la Asamblea General, en que la Asamblea afirmó que la Conferencia debía elaborar estrategias y medidas para detener e invertir los efectos de la degradación del medio ambiente en el contexto de la intensificación de los esfuerzos nacionales e internacionales hechos para promover un desarrollo sostenible y ambientalmente racional en todos los países; y en el párrafo 12 g) de la sección de la misma resolución, en que la Asamblea afirmó que la gestión ecológicamente racional de los desechos se encontraba entre las cuestiones que más importancia tenían para mantener la calidad del medio ambiente de la Tierra y, sobre todo, para lograr un desarrollo sostenible y ecológicamente racional en todos los países (Organización De Naciones Unidas 1992).

De esta manera, se expone la importancia que tienen los residuos sólidos en el marco del Programa 21 y el tratamiento a igual nivel de temas medioambientales tan importantes como la conservación de la diversidad biológica, la protección de ecosistemas, la

planificación y ordenación de los recursos de tierras, entre otros. En este contexto, respecto de los residuos sólidos no peligrosos, dentro de los cuales encajan los residuos municipales que son materia de este trabajo, el programa 21 plantea las siguientes áreas de trabajo (también podemos llamarlos objetivos) en su artículo 21.5:

- (a) Reducción al mínimo de los desechos;
- (b) Aumento al máximo de la reutilización y el reciclado ecológicamente racionales de los desechos;
- (c) Promoción de la eliminación y el tratamiento ecológicamente racionales de los desechos;
- (d) Ampliación del alcance de los servicios que se ocupan de los desechos.

Dentro de los convenios internacionales en materia de Ambiente, existen aquellos que tratan específicamente el tema de residuos sólidos como el Convenio de Basilea sobre Movimientos transfronterizos, el cual fue adoptado el 22 de marzo de 1989, entro en vigor el 5 de mayo de 1992 y fue aprobado por el Perú mediante Resolución Legislativa 26234 del 19 de Octubre de 1993. Dicho convenio tiene por objeto controlar a nivel internacional los movimientos transfronterizos y la eliminación de los residuos peligrosos para la salud del hombre y el ambiente, para lo cual establece un sistema de control de las exportaciones e importaciones de estos residuos (Andaluz 2009: 421).

La gestión de los residuos peligrosos ha sido importante desde la década de los 80 en la cual se realizaron descubrimientos en África y en otros países en desarrollo, el depósito de desechos tóxicos importados desde el extranjero. El PNUMA incluyo a la gestión de desechos sólidos en 1981 como una de sus tres esferas prioritarias y en 1989 se concretó en la Conferencia de Plenipotenciarios en Basilea (Suiza), el convenio que lleva el nombre de dicha ciudad (PNUMA 2011).

Este importante tratado reglamente los movimientos de desechos tóxicos, venenosos, explosivos, corrosivos, inflamables, ecotóxicos e infecciosos, teniendo los países miembros la obligación de reducir al mínimo las cantidades que se transportan, así como tratar y eliminar los desechos lo más cerca posible del lugar en que estos se generaron, previniendo o reduciendo al mínimo la generación en la fuente.

El tema es de vital importancia si se consideran que existen casos como el de la empresa Coca Cola que recogió casi todos los envases PET en California, arguyendo la protección del medio ambiente. Lamentablemente, el desenlace de esto fue todo lo contrario a lo que se pensaba: la empresa terminó embarcando los envases a la India, país en el cual se saturó el mercado de reciclaje o reutilización de plásticos y se creó una contingencia ambiental que no se supo afrontar de manera adecuada (Giraldo 2003: 229).

Existen países como Colombia que en su propia Constitución han prohibido la importación de desechos tóxicos y en la Ley 1252 de 27 de noviembre de 2008. Lamentablemente países como el Perú no han cumplido con la obligación establecida en el convenio de enviar las definiciones internas sobre residuos sólidos peligrosos y tampoco ha comunicado la prohibición a nivel legal que tenemos en el artículo 17.1 de la Ley General de Residuos Sólidos.

Otro tratado internacional sobre la prevención de contaminación por residuos sólidos es el Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por Buques, también conocido como Convenio Marpol, del 2 de Noviembre de 1973. Este convenio tiene como ámbito de aplicación todas aquellas embarcaciones que operan en el medio marino y su objetivo es impedir la eliminación de desechos de todo tipo en el océano. Específicamente en el Anexo V se reglamenta el arrojado de “basuras” al océano, prohibiendo expresamente descargar material plástico y estableciendo disposiciones sobre distancia para el arrojado de otro tipo de residuos sólidos.

Uno de los tratados internacionales sobre desechos más recientes es el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes, el cual busca establecer medidas para que los Estados parte reduzcan o eliminen la producción de liberaciones no intencionales, estableciendo planes de acción para los productos químicos incluidos en el anexo C de dicho convenio.

En cuanto a nuestro país, podemos decir que no solo está adscrito a la legislación internacional de importancia en materia de residuos sólidos, sino que ha previsto dentro de sus más importantes instrumentos legales, disposiciones específicas referentes a la gestión. La Constitución, la Ley de Bases de la Descentralización y la Ley Orgánica de Municipalidades, se refieren a la gestión de residuos sólidos en lo que toca a la asignación de competencias municipales. La Política Nacional del Ambiente y la Ley General del Ambiente dan directrices para la gestión de residuos sólidos. Finalmente, la Ley General de Residuos Sólidos y su reglamento, señalan las disposiciones específicas para la gestión integral de esta materia. En los siguientes capítulos estudiaremos con más detenimiento estas disposiciones.

CAPITULO III

Gobiernos locales y el ejercicio de competencias municipales

3.1 **Diseño constitucional del Estado Peruano: Estado Unitario y Descentralizado**

La Constitución Política del Perú en su artículo 43, establece la caracterización de la República del Perú como democrática, social, independiente y soberana, señalando que el Estado es uno e indivisible. Asimismo, el mencionado artículo define al gobierno como unitario, representativo, descentralizado y organizado según el principio de separación de poderes.

Sobre la descentralización, el artículo 188 de nuestra carta fundamental señala que es una forma de organización democrática y constituye, a la misma vez, una política permanente del Estado Peruano, de carácter obligatorio, cuyo objetivo fundamental es el desarrollo integral del país. Inmediatamente después, en el artículo 189, se indica que el territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, y estos se organizan en los niveles de gobierno nacional, regional (regiones y departamentos) y municipal (provincias, distritos y centros poblados).

De una lectura conjunta de estos preceptos constitucionales, se puede desprender que el Estado peruano ha adoptado una estructura constitucional en la que establece que el

Gobierno es unitario, representativo y Descentralizado, y debe ser ejercido de manera descentralizada a través del Gobierno Nacional, los Gobiernos Regionales y las municipalidades en sus distintos niveles: provinciales, distritales y de centros poblados (Defensoría del Pueblo 2008:22).

En primer lugar, el carácter representativo del Estado peruano, tiene su base en la idea de representación de Sieyès, en la cual los individuos mediante la voluntad común representativa otorgan a representantes la facultad de gobernarlos, considerando dos caracteres: “esta voluntad no es plena e ilimitada en el cuerpo de representantes, no es sino una porción de la gran voluntad común nacional. 2. Los delegado no la ejercen como un derecho propio, es un derecho del otro; la voluntad común no está ahí sino en comisión” (Sieyès 1973: 73).

Con respecto al concepto de unitario, el Tribunal Constitucional ha señalado que “la unidad estatal constituye el fundamento de la organización y marcha de la estructura del Estado peruano” (Tribunal Constitucional 2005). Al respecto, se ha señalado acertadamente que unitario no implica un Estado centralizado, sino uno en el que “un gobierno rige a todo el territorio dándole unidad, tanto en el aspecto ciudadano como geográfico” (Rubio 2006: 57). Un Estado centralizado por el contrario, es un gobierno que concentra todo el poder en un centro (que podría ser la capital).

En cuanto a la concepción del Estado como descentralizado, la propia Constitución la concibe como una forma de organización democrática y como una política de Estado permanente y obligatoria. Sobre la descentralización se ha señalado que es un proceso que se configura no sólo como un instrumento que democratiza el poder y es a la vez una garantía para la libertad, sino que, supone una técnica de organización del Estado para resolver los asuntos públicos (Vega 1979: 354). En esta línea la descentralización encierra tres características importantes:

- Existencia de una pluralidad de órganos de decisión y de centros particulares de intereses que aseguren una efectiva descentralización de poder, materializándose a través de la toma de decisiones propias en cada nivel de gobierno.
- Autogobierno: característica referida a la posibilidad de que cada instancia descentralizada tenga un gobierno propio, elegido al amparo del principio democrático.
- Sujeción de las autoridades de las instancias descentralizadas a los controles propios de un Estado de derecho, en referencia a que el ejercicio de poder por parte de los niveles de gobierno debe estar controlado a partir de los objetivos y deberes que involucran al Estado (Tribunal Constitucional 2008: 27).

En el caso peruano, hemos tenido durante nuestra época republicana varios intentos descentralizadores, teniendo el último de ellos su inicio en el año 2002 con la promulgación de la Ley de Bases de la Descentralización, con el cual se aprobó la reforma constitucional para incluir en nuestra constitución el nivel de gobierno regional y establecer sus límites con otros niveles de gobierno como el municipal o el nacional.

En el artículo 3 de la mencionada ley, se establece que la finalidad de la descentralización es el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones. Para ello, la Ley de Bases de la Descentralización establece los principios de la descentralización, como la permanencia, el dinamismo y su irreversibilidad. Asimismo, esta ley establece las etapas del proceso de descentralización, en el entendido que este debe ser un proceso gradual y que no debe realizarse “de la noche a la mañana”.

Cabe aclarar en este punto, que este proceso de descentralización tiene una naturaleza distinta de procesos de desconcentración que también se han dado a lo largo de la historia del Perú. En el primer caso, estamos hablando de una transferencia de competencias, existiendo cuotas de autonomía para los gobiernos adquirentes de esta competencia. En el segundo caso, hablamos de la delegación de responsabilidades con la posibilidad de recuperación de estas competencias, careciendo los organismos a los que se les delegó de la competencia, cualquier margen de autonomía. Así, en el caso de la descentralización, si ocurre un conflicto se resuelve por el principio de competencia, mientras que en la desconcentración se resuelve a través del principio de jerarquía (Espinoza - Saldaña 2005: 57).

Resumiendo, el Estado peruano se concibe a la vez como “unitario y descentralizado”, lo cual implica que se trata de un Estado en el que la descentralización, sin llegar a ser un Estado Feral, alcanza una “manifestación político normativa que acepta la convivencia de subsistemas normativos en los distintos niveles de gobierno” (Defensoría del Pueblo 2008: 23). Cabe recalcar la diferencia que establece el Tribunal Constitucional entre el Estado unitario y descentralizado, con el Estado unitario descentralizado, en tanto este último es un Estado unitario complejo, en el que la descentralización se presenta solo en el ámbito administrativo, y no político, por lo cual estas entidades no gozan de una verdadera autonomía, limitándose a ejecutar las leyes estatales (Tribunal Constitucional 2005: 38).

Frente a las concepciones de Estado Unitario y Estado Descentralizado, han surgido dudas respecto a cuál debe primar y por qué, debido a la producción de conflictos entre los niveles de gobiernos como el regional o municipal con el nacional. Hablamos de casos tan conocidos como el proceso de inconstitucionalidad seguido por el Presidente de la

República contra las ordenanzas regionales emitidas por gobiernos regionales de Cusco y Huánuco “legalizando” la libre producción de la hoja de coca.

El Tribunal Constitucional ha precisado en cuanto a los límites que deben regir el proceso de descentralización, que la unicidad e indivisibilidad del Estado es un principio informante de toda política descentralizadora. Así, se ha establecido que el principio unitario debe tener primacía frente al principio descentralizador:

“Cuando es un tema de importancia nacional, surge con toda su fuerza la unidad del Estado, permitiendo la autonomía regional.

Sobre todo el ámbito en el que se desarrolla la descentralización es administrativo, y en cierta forma territorial, judicial y legislativa. Pero es el Estado unidad el que mantiene la función legislativa básica con el fin de mantener la unidad del país. Hablando en estricto del tema legislativo, este compete al Congreso de la República, salvo en las materias que el bloque de constitucionalidad demande para los gobiernos regionales y municipales.

Por más que la cláusula de residualidad no está expresamente reconocida en la Constitución, a diferencia de lo que sucede en ordenamientos comparados. No obstante esta aseveración, a partir del principio de unidad analizado, cabe señalar que las competencias regionales solo serán aquellas que específicamente estén consagradas en la Constitución y en las leyes de desarrollo de la descentralización, de modo que lo que no esté señalado en ellas, corresponde a la competencia exclusiva del Gobierno Central”(Tribunal Constitucional 2005: 48).

Solo en este fundamento el intérprete supremo de la Constitución esboza tres ideas principales con respecto a la descentralización y el principio unitario. La primera de ellas

es la primacía del principio de unidad frente al principio de descentralización. No obstante ello, en los casos en los que la Constitución y el bloque de constitucionalidad hayan establecido expresamente competencias a los gobiernos regionales y locales, serán ellos los facultados para ejercerlas y no el gobierno nacional. En esta afirmación, se encierra el principio de competencia que comentaremos más adelante.

Asimismo, el Tribunal Constitucional hace referencia a la cláusula de residualidad en el caso del Estado Peruano. La cláusula de residualidad hace referencia a los órganos estatales competentes cuando una facultad o competencia del Estado no se encuentra establecida ni en la Constitución, ni en el bloque de constitucionalidad. En el caso peruano, considerando el principio de unidad, el Tribunal Constitucional ha considerado que la cláusula de residualidad favorece al Gobierno Nacional.

3.2 Municipios como órgano de gobierno en la estructura del Estado peruano, Descentralización y Asignación de competencias

Antes de comenzar a discernir sobre el papel que tienen los municipios dentro de la estructura del Estado Peruano, debemos indagar sobre los conceptos de descentralización y asignación de competencias, que aunque pueden ser similares, en la práctica son conceptos con significados distintos. Comenzando este análisis, recurrimos a nuestra vigente Constitución de 1993, la cual prescribe el concepto de descentralización:

La descentralización es una forma de organización democrática y constituye una política permanente del Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país. El proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una

adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales.

Al respecto, el artículo hace referencia tanto al concepto de descentralización como al de asignación de competencias, pero no se especifica cuál es la diferencia entre ambos. Si bien la descentralización es descrita como una forma de organización democrática y como una política permanente del Estado, con respecto a la asignación de competencias la Constitución solo hace una descripción de cómo debe darse. Entonces, ¿qué debemos entender por descentralización y qué por asignación de competencias?

Autores como Alejandro Perez Hualde han descrito con gran pertinencia esta diferenciación: “Se ha denominado “descentralización” tanto al fenómeno constitucional de atribución o reparto de competencias entre órganos y entes de rango y reconocimiento expreso de la Constitución, como a la atribución de competencias administrativas que una administración pública determinada efectúa, por distintos mecanismos, a favor de entes de su dependencia, no jerárquica, pero sí de su control de tutela” (Perez Hualde 2004: 699).

Con esta definición, el autor en mención pone en relieve el problema semántico de dos fenómenos jurídicos, que si bien tienen en común la existencia de órganos y competencias, tiene como principales diferencias los actores y los objetivos de cada fenómeno. Compartimos con Perez Hualde la opinión de que el fenómeno de asignación de competencias es un acto realizado por el constituyente para asignar competencias a los diferentes órganos estatales, con lo cual se distribuyen la competencias de un Estado, las cuales efectivamente pueden nunca haber pertenecido a un ente “central” (como el gobierno nacional) y siempre fueron competencias que pertenecieron a un ente “descentralizado” (como el municipal). Así, con descentralización solo deberíamos

referirnos a un proceso en el cual se distribuyen competencias que originalmente pertenecieron a un ente centralizado (por ejemplo, el proceso de regionalización que vive el Perú).

En lo que toca al tema de esta investigación, somos de la opinión que el estudio de las competencias relacionadas a los residuos sólidos (como la planificación o la prestación de servicios) hace referencia a competencias asignadas originariamente a los gobiernos locales, y no le han sido asignadas como parte de un proceso de descentralización puesto que estas han estado históricamente relacionadas a los gobiernos locales y no al gobierno central, lo cual se desprende de los textos constitucionales, como de otras fuentes normativas, cuestión que analizaremos más adelante.

Luego de esta breve, pero necesaria diferenciación entre los conceptos de descentralización y asignación de competencias, debemos continuar la investigación preguntándonos ¿cuál es el fundamento para la asignación de competencias a las municipalidades? Pero antes de ello, debemos preguntarnos algo relacionado: ¿Por qué los municipios pueden ejercer funciones estatales y cuál es la razón por la que los concebimos como órganos de gobierno?

La primera respuesta (la más obvia), es que el asambleísta constituyente así lo decidió y en el artículo 194 de la Constitución Peruana de 1993 se plasmó así: “Las municipalidades provinciales y distritales son órganos de gobierno local (...)”. Inmediatamente después se hace una referencia en el artículo 195 al papel de los gobiernos locales como promotores del desarrollo, “promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo”

Queda claro así, que nuestra Constitución vigente le otorga a los municipios el carácter de órganos de gobierno local, los cuales pueden ejercer competencias. No obstante, ello no ocurrió siempre de esta forma. Tanto en la historia de nuestro país como en la mundial, los municipios han debido ganarse el sitio que ahora tienen como órganos de gobierno al interior de la estructura estatal. Al respecto, existe en la historia del Derecho Municipal distintas corrientes que han justificado la existencia de gobiernos municipales y su aptitud para ejercer competencias estatales. A continuación, presentamos un breve resumen de las principales concepciones en torno al surgimiento del municipio como órgano de gobierno:

- Doctrina del Pouvoir Municipal: Doctrina jurídica francesa que surge que concibe a la existencia de un verdadero poder originario en cada municipio y no delegado por el poder estatal. Será Henrion de Pansey, el jurista francés, que en su libro “Du pouvoir municipal et de la police intérieure des communes”, consolida la teoría del poder municipal. (Salvador 2007: 45)
- La asociación comunal: doctrina germánica concebida a principios del siglo XX como técnica para la articulación de abajo hacia arriba de la representación del pueblo y, por ende, como forma de participación de la sociedad en el poder político. Se concibe al municipio como un autogobierno que sirve de remedio al ejercicio burocrático del poder (Parejo 2003: 35).
- Doctrina de la descentralización: elaborada para la corrección de los excesos de centralización en la construcción política napoleónica. Su creación se debe a M. Hariou, quien a finales de siglo XIX la plantea en el plano de la organización administrativa y tiene repercusiones en el pensamiento socialista y utópico.

- Selfgovernment inglés: se debe al jurista alemán R. Von Gneist, mediante el cual el gobierno local pierde la connotación de órgano de gobierno contrapuesto al Estado, consistiendo una instancia intermedia entre este y la sociedad para el autogobierno responsable (Parejo 2003: 35).

En el Perú, la concepción del municipio como órgano de gobierno estatal fue concebida desde la llegada de los españoles a América, sin dejar de reconocer las experiencias pre hispánicas que tuvieron una similitud con el municipio como el caso del ayllu inca. Autores como Ochoa Campos señalan que la colonización de América se hizo a través de la institución municipal, ya que a través del municipio se emitían normas tan importantes para la vida de los vecinos como ordenanzas que obligaban a una vecindad mínima para poder recibir tierras y solares (Ochoa 1981: 134).

Es en la época de la Colonia, donde el municipio empieza a tomar relevancia, puesto que se constituyó como el órgano que se encargaba de la defensa de los vecinos y tomaba nota de sus peticiones, trasladándolas dependiendo del caso a la metrópoli para la aprobación de las autoridades superiores de la Monarquía. Asimismo, el municipio asumió roles tan importantes como el cuidado de las obras públicas, el repartimiento de vecindades, caballerías y peonías, la atención de servicios públicos, entre otros (Ochoa 1981: 135).

En los últimos años de la Colonia y en los albores de la independencia los municipios dan una muestra de una mayor actividad social y política, y jugaron un papel decisivo en la Independencia, como en el caso del municipio de Buenos Aires (Ots 1943: 170). La explicación de esto radica en que las reformas borbónicas que impusieron un intento centralizador a través de la creación de intendencias, terminaron creando palestras que

proyectaron las insurrecciones criollas y pudieron articular intereses ajenos al aparato dominante (Delgado 1997: 280).

La importancia de los municipios en el Perú en los inicios de la República tuvo como correlato su incorporación en las primeras normas fundamentales de la naciente República: el Estatuto de San Martín de 1821 y la Constitución de 1823. En la exposición de motivos de la Constitución Política de 1823, se señala que los municipios son los concejos patriarcales de cada pueblo, donde los vecinos “reconocen una autoridad que les protege contra otro que les ofende”. Es en el capítulo X donde se dedica a desarrollar el tema del gobierno local y se le denomina “Poder Municipal”.

No obstante, la historia de la consolidación de los municipios como órgano de gobierno durante la República no fue nada fácil. A los pocos años, la Constitución de 1826 de Bolívar retira la institución municipal del esquema de órganos de gobiernos estatales, al igual que la Constitución de Huancayo de 1839, centralista y autoritaria, la cual retira y suprime a las municipalidades (Godos2005: 130). Así, el municipio si bien fue reconocido en la mayoría de Constituciones de la vida Republicana, no siempre se le ha reconocido la importancia y el sitio que les corresponde en la estructura del Estado.

No es hasta la Constitución de 1979 que la municipalidad vuelve a cobrar una importancia especial dentro de nuestra carta fundamental y empieza el desarrollo sin precedentes que continúa hasta nuestros días. Entre los artículos 252 y 258 se norma ampliamente sobre la estructura de las municipalidades, sobre su autonomía económica y administrativa, sobre la elección de alcaldes y regidores. Es a partir de la Constitución que verdaderamente el municipio toma la relevancia que se merece en la estructura estatal.

La Constitución de 1979 sirve como fundamento para las Leyes Orgánicas de Municipalidades de 1981 (Decreto Legislativo 051) y de 1984 (Ley 23853). La

Constitución de 1979 también sirve de fundamento a nuestra actual Constitución de 1993, que en sus artículos 194 al 198 trata el régimen de las municipalidades.

Es cierto que la Constitución vigente incorpora algunas novedades como el régimen de las municipalidades de frontera y se detalla que las municipalidades tienen también autonomía política. Tal vez, el cambio más notorio se haya dado en el artículo 196, ya que en él se trata con mayor precisión las competencias municipales (Espinosa-Saldaña 2005: 66). Sin embargo, es en la Constitución de 1979 que se crea el núcleo de características que hoy tiene la municipalidad peruana y en la que se determina los rasgos distintivos del municipio como órgano de gobierno estatal.

Luego de haber establecido cómo en nuestro país se ha consolidado el municipio como órgano de gobierno en la estructura del Estado y su relación con el proceso de descentralización, consideramos pertinente tocar el principio de subsidiariedad como principio estatal que sirve de fundamento de la asignación de competencias específicas. En consideración sobre este principio el Tribunal Constitucional ha señalado:

“Este principio puede concebirse en dos sentidos: vertical y horizontal.

La subsidiariedad vertical se refiere a la relación existente entre un ordenamiento mayor – que puede ser una organización nacional o central – y un ordenamiento menor – que pueden ser las organizaciones locales o regionales-, según la cual el primero de ellos solo puede intervenir en aquellos ámbitos que no son competencia de un ordenamiento menor. Dicha orientación guarda estrecha relación con los servicios públicos y el desarrollo económico-local” (TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 2003:19).

En relación con lo comentado, el mismo Tribunal acota que el principio de subsidiariedad es de suma importancia para un Estado democrático de derecho, ubicándose en la esfera de la descentralización institucional y la autonomía de lo social. Tomando en cuenta lo señalado, entendemos que organizaciones como los gobiernos locales, que son instancias de gobierno más cercanas a la población y con mayores mecanismos de control directo por parte de esta, puedan ejercer competencias relacionadas a servicios públicos y desarrollo económico-local.

No obstante, a pesar de que el principio de subsidiariedad prescriba que hay que entregar competencias a los gobiernos más cercanos a la población, puede ocurrir que estos no cuenten con la capacidad de gestión necesaria para ejecutar determinadas competencias, por lo cual este principio debe ser re combinado con el de selectividad y proporcionalidad, teniendo como consecuencia que la competencia sea ejercida por el gobierno que pueda extender los beneficios efectivos a la mayor cantidad de personas (Rubio 2006: 159).

3.3 Gobiernos locales, autonomía y ejercicio de competencias

El ejercicio de las competencias estatales, y en específico, de las competencias municipales que son las que interesan a nuestro trabajo de investigación, tiene una relación directa con el concepto de autonomía. Luciano Parejo, sobre la relación entre ambos conceptos ha comentado que la autonomía “no es más que el arquetipo mismo histórico de la técnica de autogobierno o la autoadministración, consistente en el interesamiento del colectivo más directamente afectado por determinados asuntos comunes a sus componentes mediante la entrega de la gestión de aquellos a la responsabilidad de estos” (Parejo 2003: 37).

El concepto de autonomía no es pacífico en la doctrina. Tal como lo sostiene la Defensoría del Pueblo en su Informe Defensorial 133, los esfuerzos que ha realizado la doctrina por tratar de recuperar un significado preciso de este concepto, han provocado la proliferación de términos afines tales como “autonomía”, “autogobierno”, “autoadministración”, “autarquía”, entre otros (Defensoría del Pueblo 2008: 31).

Santi Romano, con respecto al concepto de autonomía ha señalado que se construye en contraposición al de soberanía, que se identifica como un poder autonormativo, el cual comprende la facultad de dictar normas con carácter fragmentario, cuando de lo que se trata es de crear un ordenamiento que este incardinado en el ordenamiento general del Estado. En adición a esta concepción, autores como Giannini han precisado que la autonomía también comprende la capacidad de acción en el plano ejecutivo o administrativo (Defensoría del Pueblo 2008: 31).

En el Perú, si bien las leyes que hablan sobre la autonomía, es decir las leyes del bloque de constitucionalidad, como la Ley de Bases de la Descentralización, ha definido a la autonomía en su artículo 8 como “el derecho y la capacidad efectiva del gobierno en sus tres niveles, de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia”. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha definido este concepto en su sentencia del expediente 0013-2003-AI/TC:

“La autonomía es la libertad de determinación consentida a un sujeto, la que se manifiesta en el poder de darse normas reguladoras de su propia acción, o más comprensivamente, como la potestad de proveer a la protección de intereses propios y, por tanto, de gozar y disponer de los medios necesarios para obtener una armoniosa y coordinada satisfacción de los propios intereses” (TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 2003).

Para resumir, y regresando a la concepción de Parejo sobre la autonomía, se hace referencia a una técnica de autogobierno, que en el caso de las leyes peruanas, como la Ley Orgánica de Municipalidades, implica para el municipio una facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y con sujeción al ordenamiento jurídico. Ahora, estos actos deben tener un ámbito de aplicación, es decir, el ámbito de competencia en el cual pueden ejercer este tipo de actos de gobierno y administrativos.

Es en esta línea que el autor mencionado propone que la autonomía tiene básicamente dos componentes: la organización y el ámbito competencial. El primero de ellos está relacionado a la forma en que el autogobierno aludido por la autonomía debe darse, tomando en cuenta aspectos como el de la necesaria personería jurídica plena para las municipalidades y su delimitación con otras entidades. En el caso de ámbito competencial hablamos ya de la esfera de actividades que puede realizar el órgano estatal en cuestión (Parejo 2003: 95).

En nuestro país, este concepto recién aparece en nuestras constituciones del siglo XX, en la normal fundamental del 20, de 1933, de 1979 y en la vigente de 1993. No obstante, autores como Delgado mencionan acertadamente que la autonomía municipal fue en muchos periodos del siglo XX solo una declaración, ya que en casos como el de la constitución de la “Patria Nueva” leguista se eliminó el derecho a la elección popular de los cargos municipales, lo cual tuvo vigencia hasta la década del 80, con excepción del periodo comprendido entre 1963 y 1969 (Delgado 1996: 1).

Respecto a la autonomía municipal, partiendo de nuestra norma fundamental, se establece en el artículo 194 que las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de Gobierno Local y que por dicha razón tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. En adición a ello, el Tribunal Constitucional ha agregado que “dicha garantía permite a los gobiernos locales

desenvolverse con plena libertad en dichos ámbitos; es decir, se garantiza que los gobiernos locales en los asuntos que constitucionalmente les atañen, puedan desarrollar las potestades necesarias que garanticen su autogobierno” (Tribunal Constitucional 2003: 4).

Esto también es ratificado por la ley 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades, que en su artículo II del Título Preliminar indica que los gobiernos locales gozan de la autonomía política, económica y administrativa, comprendiendo al facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración. Estas dimensiones o aspectos de la autonomía son desarrollados por el artículo 9 de la Ley de Bases de la Descentralización:

“9.1. Autonomía política: es la facultad de adoptar y concordar las políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia, aprobar y expedir sus normas, decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollar las funciones que le son inherentes.

9.2. Autonomía administrativa: es la facultad de organizarse internamente, determinar y reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad.

9.3. Autonomía económica: es la facultad de crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios y aprobar sus presupuestos institucionales conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto. Su ejercicio supone reconocer el derecho a percibir los recursos que les asigne el Estado para el cumplimiento de sus funciones y competencias”.

Luego de analizar las distintas dimensiones que tiene la autonomía local, es importante resaltar el carácter que tiene de garantía institucional el cual ha sido elaborado por Carl Schmitt. Este concepto supone que la Constitución garantiza frente al legislador determinados rasgos institucionales que no pueden ser desconocidos por este (Ortega

2003: 250). El concepto de garantía institucional tiene su raíz en la intención de Carl Schmitt de “hacer resistentes una serie de regulaciones, que por deficiencia de la Constitución de Weimar y la ausencia de técnicas de protección de su orden básico, corrían riesgo de verse desvirtuadas en cuanto entregadas a la disponibilidad del legislador ordinario” (Parejo 1981: 26). De acuerdo con Parejo, son hasta tres las dimensiones de la garantía institucional:

- Dimensión de sentido: hace referencia a la finalidad de la garantía institucional, relacionada con el resguardo de una institución recogida en la Constitución e implica que la garantía institucional se activa frente a cualquier intento de cambio sustantivo o de desaparición.
- Dimensión de densidad: se refiere a la intensidad de la protección o “Schutzdichte”, que implica que la garantía institucional protege y asegura su objeto frente al núcleo esencial de la institución protegida, sin los cuales la institución dejaría de ser lo que es.
- Dimensión temporal: implica que actúa frente a las medidas legislativas posteriores de contenido material que puedan tener lugar en el tiempo en distintos momentos de la historia, sin dejar de actualizarse si así lo requiere el paso del tiempo.

Así, el carácter de garantía institucional le confiere a la institución jurídica de la autonomía, el resguardo suficiente para asegurar el adecuado cumplimiento de las competencias asignadas a cada uno de los niveles de gobierno, dentro del marco de distribución territorial del poder que ha diseñado la Constitución. Por dicha razón, deben establecerse límites a la autonomía y asegurar la adecuada coordinación para el adecuado uso de las competencias otorgadas.

Al respecto, el Tribunal Constitucional se ha expresado reiteradamente sobre los límites que debe tener la autonomía de los gobiernos regionales y locales. Respecto a la autonomía municipal en estricto ha señalado que: “La autonomía municipal no puede ser ejercida de manera irrestricta, pues tiene ciertos límites que los Gobiernos Locales deben tomar en cuenta en su ejercicio” (Tribunal Constitucional 2005: 9).

Lo dicho por el Tribunal Constitucional tiene sustento en los numerosos casos de intento de violación de los límites que ha establecido la Constitución a la autonomía municipal. Sobre el particular el intérprete máximo de la Constitución considera que la garantía constitucional de la autonomía municipal “no puede contraponerse, en ningún caso, al principio de unidad del Estado (...)” y señala expresamente que los gobiernos locales “no pueden encontrarse en contraposición con el ordenamiento general”.

Con respecto a los límites, el Tribunal Constitucional no solo ha establecido que es el principio de unidad del Estado, sino también el principio de lealtad constitucional, en referencia a que los gobiernos locales forman parte de un ordenamiento presidido por la Constitución, por lo cual deben tener en cuenta los efectos que sus decisiones puedan ocasionar en otros niveles constitucionales (Tribunal Constitucional 2003: 8).

En relación a estos principios, el Tribunal Constitucional ha establecido otros que consideramos importantes mencionar, puesto que constituyen un límite a la autonomía municipal:

- Principio de taxatividad y cláusula de residualidad: son competencias regionales o locales solo aquella que explícitamente la Constitución y las normas del bloque de constitucionalidad han establecido. En caso que no se hayan establecido expresamente estas competencias a los niveles de gobierno regional o local, las debe ejercer el gobierno nacional.

- Principio de control y tutela: a pesar de gozar de autonomía, los organismos constitucionales no están exentos del control y la tutela de sus propios órganos de control y de los organismos nacionales competentes como la Contraloría General de la República.
- Principio de competencia: en un proceso de descentralización donde las competencias estatales están distribuidas en los niveles de gobierno nacional, regional y local, estos organismos no se deben regir por el principio de jerarquía, sino por la competencia que les haya asignado a cada cual la Constitución.
- Principio de efecto útil y poderes implícitos: en los casos que la Constitución confiera a uno de los niveles de gobierno, se entiende que esta competencia asignada comprende normas implícitas de subcompetencia para reglamentar la norma legal, sin las cuales el ejercicio de competencia carecería de eficacia o utilidad.
- Principio de progresividad en la asignación de competencias y transferencia de recursos: el proceso de descentralización implica que se le transfiera gradualmente competencias a los niveles de gobierno regional y local, por lo cual este proceso debe ir de la mano con la transferencia de recursos (Defensoría Del Pueblo 2008: 64).

En resumen, compartimos con Marcial Rubio que queda claro en la jurisprudencia constitucional de nuestro país que la Constitución es la base de las reglas de competencias de los distintos niveles de gobierno, y que no puede ser alterada por estos, por lo cual, si interfieren en el ámbito competencial de otros niveles de gobierno habrá inconstitucionalidad y las diferencias deberán ser zanjadas a través de la contienda de

competencias establecida en el inciso 3 del artículo 202 de nuestra norma fundamental (Rubio 2006: 119).

3.4 El concepto de competencia, naturaleza jurídica y sus caracteres

El ejercicio de una competencia por parte de un órgano estatal implica que la misma previamente le haya sido asignada, lo que a su vez implica la existencia de una estructura de órganos al interior del Estado y una distribución de las competencias entre ellos. Para el entendimiento del concepto de la competencia y de la forma en que dentro de un Estado se asignan competencias a los distintos niveles de gobierno acudiremos principalmente a las ramas del Derecho Constitucional y Derecho Administrativo.

En el caso del Derecho Constitucional, se ha señalado acertadamente, que uno de sus principales fines es procurar la organización del Estado a través de la ordenación de sus competencias supremas. Esta afirmación se comprueba si revisamos nuestra Constitución y su llamada “parte orgánica”, en la que se especifica la organización del Estado y donde se detalla las funciones de cada poder del Estado y de los órganos que los componen. Es esta la primera gran instancia donde se realiza la asignación y distribución de competencias estatales.

Respecto del Derecho Administrativo, la relación con la asignación de competencias surge si tomamos en cuenta que esta rama del Derecho “regula sustancialmente toda actividad pública de la Administración, sumada a la actividad materialmente administrativa de los órganos Legislativo y Judicial”. (Cassagne 2010: 158) Por tanto, toda asignación de competencias que nazca de la Constitución es desarrollada por el Derecho administrativo mediante leyes y reglamentos. Asimismo, las relaciones y forma de asignación de

competencias al interior de la Administración, también serán desarrolladas por esta rama del Derecho.

Desde los inicios del Estado Moderno y el consecuente desarrollo jurídico del Derecho Constitucional y Administrativo, se ha llevado a cabo una discusión doctrinaria sobre el concepto de competencia, su diferencia o no con respecto a conceptos como el de atribución o facultad. En resumen, existe alrededor del concepto de competencia diversos puntos que aclarar.

En primer lugar, debemos indagar sobre los fundamentos o fines del concepto de competencia. De acuerdo con Juan Carlos Cassagne, el fundamento de la competencia puede hallarse en la idea de eficacia (en el sentido de distribuir las funciones del Estado para asegurar su cumplimiento), como en una garantía para los derechos individuales o como una forma de proteger el cumplimiento de las finalidades públicas o de bien común que distingue a la Administración (2010: 158).

Tomando en cuenta los fines de la competencia, la doctrina se ha envuelto durante muchos años en una discusión sobre cuál es la definición más acertada para este concepto. Encontramos distintas definiciones, que van desde concebirla como el “principio jurídico fundamental” de la Administración, hasta, también, como uno de los “elementos esenciales del acto administrativo” (2010: 159).

Doctrina internacional también ha definido a la competencia como un conjunto o círculo de atribuciones que corresponden a los órganos y sujetos públicos estatales, o como la aptitud de obrar o legal de un órgano o ente del Estado. Por otra parte, se ha indicado que la competencia es la medida de la potestad de un oficio, criterio muy parecido al que maneja la doctrina del Derecho Procesal (D'Alessio 1939:230).

En lo que toca a la doctrina nacional, Marcial Rubio ha señalado que las competencias son “poderes”, en el sentido que conducen a los órganos y organismos del Estado a actuar y producir actos estatales (Cassagne 1968: 230). Esta es una definición que parece enmarcarse dentro de la definición otorgada por Cassagne, en la cual la competencia es una aptitud de obrar del Estado.

La definición esbozada por Rubio sigue la línea de la sentencia expedida el 29 de Diciembre de 2003 emitida por el Tribunal Constitucional en el expediente 0013-2003-CC-TC, en la cual se señala en su fundamento 10.5 que la competencia “hace referencia a un poder conferido por la Constitución y demás normas del bloque de Constitucionalidad para generar un acto estatal”. Más adelante, en la misma sentencia del Tribunal Constitucional, se señala que el concepto de competencia hace referencia a la “aptitud de obrar jurídico-política o área de facultades (...) lo cual conlleva a calificar la actuación estatal como legítima o ilegítima en función de que el titular responsable hubiese obrado dentro de dicho marco o fuera de él”.

Así, dentro de la sentencia 0013-2003-CC-TC se esbozan principalmente dos conceptos del término competencia: la competencia como atribución o conjunto de atribuciones, como principio de organización del Estado y, en segundo lugar, como requisito indispensable para la expedición de un acto estatal. Y en este último concepto, nos parece pertinente hacer una acotación: nos referimos a un acto estatal y no administrativo, puesto que las competencias se refieren no solo a los órganos que ejercen función administrativa, sino también a los órganos y organismos políticos (Rubio 2006: 215).

Continuando con el análisis de las fuentes normativas en el Perú, encontramos que dentro de las principales normas aplicables sobre materia de competencias, es decir, la Constitución y las normas del bloque de constitucionalidad como la Ley Orgánica de

Municipalidades, no mencionan una definición sobre lo que es la competencia, sino que pasan directamente a describir cuales son las competencias de cada nivel de gobierno.

Si analizamos las tres últimas Constituciones que ha tenido nuestro país, la Constitución de 1933, la de 1979 y la vigente de 1993, podemos encontrar que el común denominador con referencia al concepto de competencia es que ninguna de nuestras cartas magnas recoge un concepto de competencia. En el caso de la Constitución de 1933, tanto en sus artículos 123, 154 y 194 hacen referencia al término atribución, en referencia a las competencias del Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y de los Concejos Departamentales, respectivamente. En la Constitución de 1979, constatamos en los artículos 186, 211, 217 que se vuelve a repetir el concepto de atribución para referirse a las competencias del poder legislativo, del presidente y del consejo de ministros respectivamente. No obstante, acudimos a un importante cambio de denominación cuando observamos que el artículo 254 referente a las competencias de las municipalidades, aparece por primera vez la frase “son competentes para”. Al respecto, cabe señalar que al parecer el constituyente de 1979 no tuvo un especial interés en hacer énfasis en el significado de los conceptos de atribución, competencia y función (concepto que se menciona en el artículo 268 de la Constitución en mención), puesto que se utilizan los tres conceptos como sinónimos para describir las funciones conferidas a cada uno de los órganos estatales.

En la Constitución de 1993, tenemos una situación similar a la Constitución de 1979, en tanto que se utilizan indistintamente los conceptos de atribución y competencia para describir las funciones de los poderes del Estado. No obstante, podemos constatar que en lo que toca a los gobiernos regionales y municipales, se estandariza el concepto de competencia para describir las funciones de ambos tipos de órganos. No creemos que la diferenciación tenga una finalidad específica puesto que de la exposición de motivos de la

Constitución los constituyentes utilizan el concepto de competencia para referirse a las atribuciones de los diversos órganos del Estado (Congreso de la República).

En lo que toca a las normas del bloque de constitucionalidad, tanto la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales como la Ley Orgánica de Municipalidades no utilizan una terminología común. En el primer caso, la terminología no solo es variada, sino que es confusa puesto que es contraria a la de la Constitución: se sustituye el término competencia que brinda la Constitución, por el de funciones. En el segundo caso, si se utiliza al igual que en la Constitución el concepto de competencia, y solo para describir las funciones de los órganos internos de la Municipalidad (como la alcaldía o el concejo) se utiliza el término atribución.

En cuanto a la discusión sobre competencia y su origen, tenemos posiciones como la de las tendencias jusnaturalistas que han propuesto que la existencia de una esfera de acción propia del organismo autónomo es consustancial al mismo, y le pertenece de modo originario como elemento de su personalidad natural (Albi 1955: 75). No obstante, una posición más acorde con nuestro texto constitucional nos lleva a concluir que todas las competencias de cualquier órgano son siempre asignadas por un ordenamiento jurídico y no son consustanciales al organismo autónomo.

En los referente a la naturaleza jurídica de la competencia, autores como Cassagne, han recalcado que configura jurídicamente un deber-facultad, que implica la no existencia de un derecho subjetivo, excepto para los casos en los cuales las personas jurídicas estatales (por ejemplo, las empresas estatales) la invoquen con las limitaciones de las normas que resuelven los llamados conflictos inter-administrativos (CASSAGNE 2010: 272). En la misma línea, German Bidart señala que la competencia “no constituye un derecho subjetivo del órgano (...) el Estado no es titular de derechos, la competencia de sus órganos tampoco ha de ser considerada como un derecho” (Bidart 2001: 12).

Las consecuencias, que se desprenden de la definición y la naturaleza jurídica ayudan a caracterizar el concepto de competencia. En primer lugar, el Estado, a diferencia de las personas de derecho privado, no ejerce sus competencias con libertad, sino con discrecionalidad en el grado y amplitud que señalen las normas que le otorguen competencia (Rubio 2006: 126). En el mismo sentido se expresa el Tribunal Constitucional, que en la Sentencia emitida el 15 de junio de 2004 en el expediente 3283-2003-AA-TC señala: “(...) los órganos del Estado no tienen derechos o facultades, por su propia naturaleza, sino competencias previas y taxativamente señaladas por la Constitución y demás normas del bloque de constitucionalidad”.

En relación con esta sentencia, podemos señalar que otra característica de la competencia es su objetividad, en el sentido que surge de una norma que determina la aptitud legal sobre la base del principio de especialidad, es decir atendiendo al fin de la competencia de cada órgano o ente (Cassagne 2010: 272). En este punto es importante recalcar, que si bien el Tribunal Constitucional ha señalado expresamente que la taxatividad es una de las notas condicionantes de la competencia, no podemos obviar el concepto de competencias inmanentes o poderes implícitos, que surge cuando la Constitución no ha previsto expresamente una competencia y habilita al legislador ordinario a asignar una competencia de relevancia constitucional.

Otra de las características de la competencia es su indelegabilidad o improrrogabilidad, negando la posibilidad de transferirla, cederla o encargarla, pues “obliga inexcusablemente a que la atribución conferida sea ejercitada directa y exclusivamente por la autoridad titular del órgano u organismo a al que se le ha otorgado” (Sentencia emitida el 15 de junio de 2004 en el expediente 3283-2003-AA-TC). Con ello no queremos decir que no se puedan dar fenómenos como el de la delegación, que implica una técnica en la que se habilita a otro órgano que pueda ejercer la competencia de un órgano al que

originariamente se le atribuyó la competencia (Vallina y Velarde 1964: 14). No obstante, la transferencia del ejercicio de la competencia se da por un contexto específico y por un tiempo determinado e implica siempre que la responsabilidad del ejercicio de la competencia sigue residiendo en el ente al cual originariamente le fue otorgada, tal como lo establece nuestra Ley de Procedimiento Administrativo General en su artículo 67.

Por otra parte, también se ha considerado que las competencias son permanentes en el tiempo. No obstante, algunas competencias de orden constitucional son sujetas a límites temporales como las declaratorias de estado de emergencia o de sitio, o la delegación de la atribución legislativa del Congreso al Poder ejecutivo, la cual debe hacerse “sobre la materia específica y por el plazo determinado en la ley autoritativa” (Rubio 2006: 130).

Luego, de haber revisado el instituto de la competencia a nivel general, podemos preguntarnos qué entendemos por competencia municipal. Autores nacionales la han concebido no solo como un conjunto de facultades, atribuciones, servicios, funciones y gestiones establecidas por la ley para el cumplimiento de sus fines de servicio local, sino también como el ejercicio de toda gestión que contribuya al bienestar de la colectividad (Godos 2008:13).

Este conjunto de competencias que han sido asignadas a los gobiernos municipales, implica la acción estatal en más de un sector, por lo cual los distintos niveles de gobierno deben verificar si es que las competencias son exclusivas, compartidas o delegables de acuerdo a la Ley de Bases de la Descentralización:

- Exclusivas: son aquellas que corresponden de manera exclusiva y excluyente a un nivel de gobierno, de manera positiva cuando la norma prescribe que son únicamente del gobierno local o de manera negativa, cuando cualquiera de estos

organismos constitucionales están impedidos de delegar dichas materias (Landa 1997: 102).

- Compartidas: se trata de competencias sobre materias en las cuales intervienen dos o más niveles de gobierno que comparten fases sucesivas de procesos implicados, por lo cual, debe especificarse a qué nivel de gobierno le corresponde cada una de esas fases.
- Delegables: competencias que un nivel de gobierno puede delegar a otro nivel, conservando la titularidad el primero, pero absteniéndose de tomar decisiones sobre esta materia.

3.5 Gobiernos locales y ejercicio de competencias en materia ambiental

Conforme hemos estado revisando, de acuerdo a las implicancias de concebir a los municipios como gobiernos locales y la asignación de competencias municipales, podemos darnos cuenta como el reciente proceso de descentralización ha ido ampliando, en unos casos, consolidando, en otros, las competencias que este nivel de gobierno subnacional posee. La materia ambiental no ha sido la excepción.

Para empezar, respecto a la descentralización y ejercicio de competencias ambientales, debemos señalar que este es un tema que va de la mano con la consolidación de la institucionalidad ambiental en el Perú y la construcción del modelo de autoridades que pueden ejercer competencias en materias ambientales. Ahora, no debemos dejar de recalcar que pese a que en nuestro país la construcción de la institucionalidad ambiental es de reciente data, ello no implica que gobiernos locales ya hayan ejercido previamente funciones relacionadas al cuidado del medio ambiente, teniendo como ejemplo al caso de la gestión de los residuos sólidos.

De acuerdo a autores como Brañes, un sistema de gestión ambiental debe examinarse desde tres puntos de vista: la centralización o descentralización del mismo; la sectorización o transectorialización de aquel; y la cabida de la participación social en este sistema (2000: 118). Al respecto, sobre institucionalidad ambiental en nuestro país, Andaluz ha señalado que el Perú tienen un sistema de gestión ambiental que implica al gobierno nacional, regional y local, de carácter transectorial y con algunos caracteres de gobernanza ambiental (2009: 873).

Como ya hemos advertido, el Perú no tiene una única autoridad ambiental: en los recientes años se ha dado un proceso de creación y supresión de organismos estatales relacionados al medio ambiente, lo cual ha implicado la transferencia o reasignación de competencias ambientales en los distintos niveles de gobierno del Estado Peruano. El primer gran hito en este proceso, fue la creación en 1963 de la ONERN- Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales, organismo que casi 30 años estuvo a cargo de funciones relacionadas al aprovechamiento y estudio de recursos naturales como el agua, suelos, forestales y de fauna silvestre.

El segundo gran hito se dio en 1990 con la promulgación del Código del Medio Ambiente, que en su artículo 128 crea el Sistema Nacional Ambiental, integrado por todas las instituciones estatales “dedicadas a la investigación, evaluación, vigilancia y control de los recursos naturales y el medio ambiente y por los órganos y oficinas de los distintos ministerios y reparticiones públicas a nivel nacional, regional y local que desempeñen funciones similares”.

Con respecto a este punto, el Código del Medio Ambiente pone en relieve por primera vez la existencia de competencias que implican la materia ambiental y que se encuentran relacionadas a los gobiernos municipales. Si bien, como habíamos señalado, los gobiernos locales ya ejercían este tipo de competencias, se toma en cuenta que estas

contribuyen a la preservación del medio ambiente y por lo tanto, los niveles de gobierno que son competentes, deben formar parte del Sistema Nacional Ambiental para la aplicación uniforme de políticas en esta materia a nivel nacional.

Un ejemplo claro de ello, son las normas relacionadas a la limpieza pública, que de acuerdo con el artículo 102 del Código del Medio ambiente, eran reconocidas en el ámbito de competencia de los gobiernos locales de la siguiente manera:

Artículo 102.- CONTROL DEL ESTADO.

Es obligación del Estado, a través de los gobiernos locales, controlar la limpieza pública en las ciudades y en todo tipo de asentamiento humano, considerando necesariamente las etapas de recolección, transporte y disposición final de los desechos domésticos, así como la educación de sus habitantes.

En los gobiernos locales, el Código del Medio Ambiente y Recursos Naturales, impactó en áreas como la utilización de suelos y la preservación del medio ambiente o la disposición de residuos sólidos y líquidos. En esta época incluso existieron esfuerzos para capacitar a los gobiernos locales sobre la entrada en vigencia del Código y del impacto que este tenía en sus competencias (Bedoya 1991: 12).

Lamentablemente, el esfuerzo por coordinar a nivel nacional la materia ambiental mediante la creación del Sistema Nacional del Ambiente, fue desbaratado rápidamente en 1991 con el Decreto Legislativo 757 que derogó dicho sistema y consolidó la sectorialización previa de las normas ambientales. A nivel local, las competencias se mantuvieron intactas, puesto que algunas les venían conferidas por la Constitución o las normas del bloque de constitucionalidad. Sin embargo, se perdió la oportunidad para que

temas ambientales con impacto local pudieran ser coordinados mediante el Sistema Nacional del Ambiente.

En los años siguientes, la institucionalidad ambiental peruana continuó con cambios: en 1992 se desactivó el ONERN y se creó el INRENA, organismo público descentralizado adscrito al Ministerio de Agricultura y que en la práctica pasó a asumir las funciones del fenecido Organismo Nacional de Evaluación de Recursos Naturales. Asimismo, en 1994 se creó la Comisión Nacional de Medio Ambiente- CONAM, organismo del cual se tuvo grandes expectativas pero que terminó por tener facultades planteadas de manera genérica, imprecisión sobre su nivel jerárquico y la inexistencia de un Sistema de Gestión Ambiental para coordinar políticas transectoriales y a nivel de los tres niveles de gobierno (Pulgar 2010: 2).

En 1997 se crea el Marco Estructurado de la Gestión Ambiental, también conocido como MEGA, el cual fue una estrategia o política pública que se inició para superar el modelo de gestión ambiental altamente centralizado, teniendo hasta cuatro niveles de decisión:

“Nivel I. En este nivel se encuentra el presidente de la República, el Consejo de Ministros y la Presidencia del Consejo de Ministros.

Nivel II. Es el encargado de proponer, coordinar, dirigir y supervisar la política nacional ambiental y el plan nacional de acción ambiental, así como conducir el proceso de coordinación y de concertación intersectorial. En este nivel se encuentra el CONAM y sus órganos desconcentrados, la Comisión Técnica Multisectorial (ámbito nacional) y las comisiones ambientales regionales (ámbito regional).

Nivel III. Encargado de promover acuerdos entre las entidades y dependencias públicas que poseen competencias ambientales en los diferentes niveles de gobierno, así como consensos con el sector privado y la sociedad civil, elevando las propuestas

a las instancias correspondientes, a través de la coordinación que cree el Consejo Directivo del CONAM. En este nivel se encuentran los grupos técnicos.

Nivel IV. Encargado de la ejecución operativa y control de instrumentos, políticas y acciones para la protección ambiental que se derivan del proceso de toma de decisiones en los distintos niveles y dentro del MEGA. Dentro de este proceso se promueve la participación y contribución activa del sector privado y la sociedad civil; asimismo, se facilita información y evita la duplicidad de acciones administrativas. Se incluye en este nivel a las municipalidades, las cuales cuentan con la función de identificar y crear instancias de coordinación y concertación ambiental” (RODRIGUEZ 2012).

Así, en el marco del MEGA, se crearon las Comisiones Ambientales Regionales, las cuales se formalizaron solo en algunas regiones y se constituyeron según un plan de acción y una agenda ambiental. Las comisiones ambientales fueron un esfuerzo para aglutinar a los órganos más importantes de cada región para evaluar la gestión ambiental y marcar políticas ambientales regionales. No obstante, en muchas regiones presentaron una débil capacidad de gestión.

Pasaron bastantes años, hasta que en el año 2002 con la Ley de Bases de la Descentralización y la reforma constitucional para incluir el nivel regional, comenzó un nuevo proceso de descentralización, que incluyó a las regiones y un plan de transferencia de competencias del gobierno nacional a los gobiernos regionales. Ello implicó que parte de estas transferencias incluyera a las competencias de carácter ambiental, para lo cual se tuvo que pasar un proceso de acreditación de competencias, que en la actualidad maneja la secretaría de descentralización adscrita a la Presidencia de Consejo de Ministros.

De acuerdo con la Ley de Bases de la descentralización, este proceso de transferencia de competencias, debe realizarse por etapas, en forma progresiva y ordenada. En ese sentido, se ha señalado que se deberían analizar como mínimo los siguientes elementos: las capacidades existentes en el nivel de gobierno descentralizado, la facilidad de realizar la transferencia directa de capacidades, la complejidad y el costo del ejercicio de las funciones y la importancia de la función para el nivel descentralizado, entre otros (Lanegra 2010).

Este proceso de transferencias que en un comienzo fuera asumido por el CONAM, y actualmente lo asume el Ministerio del Medio Ambiente, implica que cada año el sector ambiente realice un plan anual de transferencia que sea aprobado por la PCM y luego entablar el proceso de transferencia hasta la fijación de la fecha formal en la que es transferida la competencia específica.

En la actualidad, existen numerosas competencias en materia ambiental que han sido transferidas a los gobiernos regionales, que incluyen distintos ámbitos como el forestal, el de la minería y el del ordenamiento territorial. En este último caso, mediante Decreto Supremo N° 300-2009-EF se declaró por concluida la transferencia de funciones en materia ambiental y de gobierno territorial, y se autorizó la transferencia de una partida de recursos económicos.

En el año 2004, se dio otro gran paso en la institucionalidad ambiental que sigue vigente hasta nuestros días: la promulgación de la Ley 28245 – Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, instauró, hasta nuestros días, el sistema funcional que tiene a su cargo la integración funcional y territorial de la política, normas e instrumentos de gestión, así como las funciones públicas y relaciones de coordinación de las instituciones del Estado y la sociedad civil, en materia ambiental.

Esta ley es considerada especialmente importante en el proceso de descentralización ambiental, no solo porque creo un sistema de gestión ambiental que considerara los niveles descentralizados de gestión como los gobiernos regionales y locales, sino porque comenzó a consolidar las funciones ambientales de cada uno de estos niveles de gobierno y supuso la obligación de cada gobierno regional y local de crear un sistema sobre la base de órganos que desempeñan funciones ambientales y con la participación de la sociedad civil.

La ley 28245, terminó por consolidar la institucionalidad ambiental en nuestro país, conjuntamente con la creación del Ministerio de Medio Ambiente en 2008, el cual dio al sector ambiental, por primera vez en la historia de nuestro país, el rango ministerial. Ello implicó, para el proceso de descentralización de competencias ambientales, un impulso y a la vez un reordenamiento de las competencias ambientales. Con respecto a este último punto, si bien se reforzó al Ministerio del Medio Ambiente como órgano rector en el sector ambiente y del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, ello no significó mellar las competencias que ya habían ganado los niveles de gobierno regional y local.

En la actualidad, a nivel nacional, tenemos cuatro niveles funcionales de gestión ambiental: el primero incluye al Consejo de Ministros y al Ministerio del Medio Ambiente; el segundo al Ministerio del Ambiente, ya como ente rector del sistema, y a los Organismos Públicos del sector ambiente; el tercero incluye a las comisiones sectoriales y multisectoriales; y el cuarto, a los Ministerios, organismos públicos, gobiernos regionales, gobiernos locales, sector privado y sociedad civil. En cuanto a los niveles territoriales, se consideran los sistemas de Gestión Ambiental a nivel nacional, regional y local.

En este nuevo marco institucional, los gobiernos locales tienen un importante rol en la gestión ambiental por las competencias que ejerce en esta materia. A nivel ambiental la

propia Constitución ha previsto competencias para los gobiernos locales en su artículo 195:

Artículo 195°.- Los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo.

Son competentes para:

6. Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial.

8. Desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, conforme a ley.

El artículo 195 de la Constitución, entonces, recoge hasta tres distintas competencias. La primera de ellas se refiere al rol de planificador de políticas referentes al desarrollo y economía local, lo cual implica lo ambiental, siempre estando en armonía con las políticas y planes nacionales. Complementando lo señalado, el inciso 6 de este artículo señala que las municipalidades tienen competencia en materia de desarrollo urbano y rural, incluyendo la zonificación, urbanismo y acondicionamiento territorial, lo cual tiene una relación directa con el ordenamiento territorial ambientalmente adecuado que busca la normativa ambiental peruana.

Por otra parte, el inciso 8 del artículo en mención, indica una serie de materias en las cuales las municipalidades tienen competencia para desarrollar y regular actividades y/o

servicios. Podríamos señalar que todas ellas tienen una relación más o menos directa con la gestión ambiental, no obstante, lo que consideramos importante en este punto es que la Constitución haya señalado expresamente que los gobiernos locales cuentan con competencia para desarrollar y regular actividades que tengan impacto en el medio ambiente.

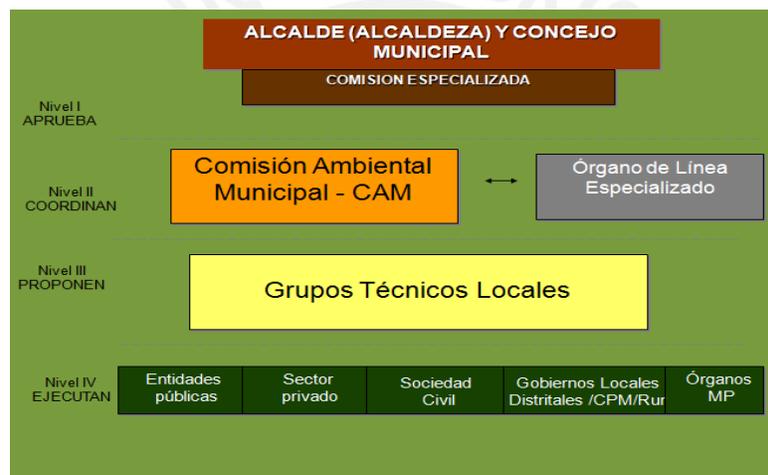
En lo que toca a la Ley 27783- Ley de Bases de la Descentralización, los artículos relacionados a las funciones municipales referidas al cuidado del Ambiente son muy pocos y bastante genéricos. Entre las competencias exclusivas tenemos al artículo 42.a. que indica que el municipio es competente para “planificar y promover el desarrollo urbano y rural de su circunscripción”. Si miramos en cambio a las competencias compartidas de los gobiernos locales podremos encontrar dos incisos sobre competencias netamente ambientales: el inciso d) que prescribe la facultad de preservar y administrar las reservas y áreas naturales protegidas locales, así como la defensa y protección del ambiente, y el inciso l) referido a la gestión de residuos sólidos.

De acuerdo a lo señalado, podemos concluir que la Ley de Bases de la Descentralización, solo menciona de forma genérica alguna de las competencias ambientales que la Constitución otorga a los gobiernos locales y recalca la función ambiental por antonomasia que es la gestión de residuos sólidos. Frente a esto, la Ley Orgánica de Municipalidades configura de manera bastante específica las competencias ambientales de las municipalidades. Cabe resaltar, que la actual Ley orgánica de Municipalidades supera a la anterior legislación (Ley N° 23853), la cual trataba las competencias ambientales con un carácter “asistemático, epitelial y disperso” (Delgado 2006: 273).

La Ley Orgánica de Municipalidades complementa las atribuciones en materia ambiental, en el título preliminar encontramos el artículo X, el cual prescribe que los gobiernos locales “promueven el desarrollo integral, para viabilizar el crecimiento económico, la

justicia social y la sostenibilidad ambiental”. Asimismo, La LOM prescribe en su artículo 73 que los gobiernos locales coordinan con los diversos niveles de gobierno la correcta aplicación de los instrumentos de planeamiento y gestión ambiental. Este artículo se complementa con el artículo 24.2 de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, el cual señala que los gobiernos locales deben implementar el sistema local de gestión ambiental. Un resumen de las instituciones ambientales a nivel local se encuentra en el siguiente gráfico:

Figura N° 4: Institucionalidad Ambiental Municipal en el Perú



(Lanegra 2010: 8)

Comparando lo que ocurre a nivel Nacional, existen hasta cuatro niveles en el Sistema Municipal de Gestión Ambiental que aprueban, coordinan, proponen y ejecutan acciones y políticas de acuerdo a las competencias que le han sido asignadas por ley. Así, tenemos que el municipio es el ente rector de este Sistema, y el que en última instancia aprueba (a través de su concejo) y reglamenta (a través de la alcaldía), las políticas y normas en materia ambiental.

Ahora, sabemos que al interior del gobierno local existen dos niveles marcados: el provincial y el distrital (no consideramos en este punto las municipalidades de centro poblado, puesto que las funciones ambientales que cumplan dependerán de la delegación de la municipalidad provincial). La Ley Orgánica de Municipalidades establece que el nivel de gobierno local, dependiendo del ámbito provincial o distrital, según corresponda, tiene las siguientes competencias exclusivas:

“3. Protección y conservación del ambiente

3.1 Formular, aprobar, ejecutar y monitorear los planes y políticas locales en materia ambiental, en concordancia con las políticas, normas y planes regionales, sectoriales y nacionales.

3.2 Proponer la creación de áreas de conservación ambiental.

3.3. Promover la educación e investigación ambiental en su localidad e incentivar la participación ciudadana en todos sus niveles.

3.4 Participar y apoyar las comisiones ambientales regionales en el cumplimiento de sus funciones.

3.5 Coordinar con los diversos niveles de gobierno, nacional, sectorial y regional, la correcta aplicación local de los instrumentos de planeamiento y de gestión ambiental, en el marco del sistema nacional y regional de gestión ambiental”.

Las competencias mencionadas en el inciso 3 del artículo 73 de la LOM, deberán ser ejercidas por las municipalidades provinciales y locales, de acuerdo al ámbito de cada cual. Sin embargo, existen competencias diferenciadas entre estos dos niveles de

gobierno local, que se encuentran dispersas a lo largo de la ley. En cuanto al nivel provincial, las municipalidades ostentan las siguientes competencias:

- Ordenar la clausura transitoria o definitiva de edificios, establecimientos o servicios, cuando su funcionamiento esté prohibido legalmente y constituya peligro, o cuando estén en contra de las normas reglamentarias o produzcan olores, humos, ruidos u otros efectos perjudiciales para la salud o tranquilidad del vecindario (art.78).
- Aprobar la regulación provincial respecto del otorgamiento de licencias de acuerdo con las normas técnicas de la materia, sobre Estudios de Impacto Ambiental (art. 79.1.4.7).
- Regular y controlar el proceso de disposición final de desechos sólidos en el ámbito provincial (art. 80.1.1).
- Regular y controlar la emisión de humos, gases, ruidos y demás elementos contaminantes de la atmósfera y el ambiente (art. 80.1.2).
- Administrar y reglamentar directamente o por concesión el servicio de limpieza pública y tratamiento de residuos sólidos, cuando por economías de escala resulte eficiente centralizar provincialmente el servicio (art. 80.2.1).
- Difundir programas de saneamiento ambiental en coordinación con las municipalidades distritales y los organismos regionales y nacionales pertinentes (art. 80.2.1).
- Promover el desarrollo humano sostenible en el nivel local, propiciando el desarrollo de comunidades educadoras (art. 82.1).
- Promover la diversificación curricular, incorporando contenidos de su realidad ecológica (art. 82.3).
- Diseñar un plan estratégico de desarrollo económico local sostenible (art. 86.1.1).

Asimismo, las municipalidades distritales ostentan de acuerdo a la Ley Orgánica de Municipalidades distintas competencias exclusivas y compartidas en materia ambiental:

- Proveer del servicio de limpieza pública, determinando las áreas de acumulación de desechos, rellenos sanitarios y el aprovechamiento industrial de desperdicios (art. 80.3.1).
- Fiscalizar y realizar labores de control respecto de la emisión de humos, gases, ruidos y demás elementos contaminantes de la atmósfera y el ambiente (art. 80.3.4).
- Administrar y reglamentar, directamente o por concesión el servicio de residuos sólidos, cuando esté en capacidad de hacerlo (art. 80.4.1).
- Difundir programas de saneamiento ambiental en coordinación con las municipalidades provinciales y los organismos regionales y nacionales pertinentes. (art. 80.4.3).
- Además de las competencias básicas, tienen a su cargo aquellas relacionadas con la promoción de la gestión sostenible de los recursos naturales: suelo, agua, flora, fauna, biodiversidad; con la finalidad de integrar la lucha contra la degradación ambiental con la lucha contra la pobreza y la generación de empleo; en el marco de los planes de desarrollo concertado (art. 84).

Actualmente, tanto municipalidades provinciales como locales tienen importantes competencias en materia ambiental, pero aún quedan temas pendientes en la gestión local en materia ambiental lo cual incluye: consolidación de sistemas locales de gestión ambiental, establecimiento de políticas locales del ambiente, creación de comisiones ambientales municipales, promoción de áreas de conservación municipal, y la mejora de la gestión de residuos sólidos, que es lo que concierne al presente trabajo.



SEGUNDA PARTE

Análisis Jurídico Ambiental de la asignación de competencias en materia de residuos sólidos en el Perú



CAPITULO IV

Normativa ambiental aplicable a la gestión de residuos sólidos municipales y marco de distribución de competencias

4.1 Los gobiernos locales y la descentralización en materia de residuos sólidos

La Constitución de 1993 ha definido, en su artículo 43, al Estado Peruano como unitario y descentralizado. A primera vista, esta parecería una paradoja puesto que da la impresión de encontrarnos con definiciones contradictorias que suponen un “par en tensión, porque lo unitario llama a concentrar el poder en el gobierno nacional y lo descentralizado a conducirlo hacia las regiones y municipios” (Rubio 2006: 14). No obstante, el Tribunal Constitucional ha señalado en su jurisprudencia que ambos términos pueden ser compatibles si es que la autonomía de los entes subnacionales de gobierno es concebida como tal y no como autarquía (Rubio 2006: 32).

Se ha señalado que la configuración del Estado Peruano como Unitario y Descentralizado, se ha construido sobre una estructura de distribución de competencias que corresponden a niveles de gobierno (Delgado 2006: 15). Para esto, cada nivel de gobierno debe estar dotado de autonomía, entendida esta como “la libertad de determinación consentida a un sujeto, la que se manifiesta en el poder de darse normas reguladoras de su propia acción (...), de gozar y disponer de los medios necesarios para obtener una armoniosa y coordinada satisfacción de los propios intereses” (Tribunal Constitucional del Perú 2004: 16).

En esta línea, se ha definido a las municipalidades en la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización en su artículo 40, como órganos de gobierno local que se ejercen en las

circunscripciones provinciales y distritales de cada una de las regiones del país. Ello implica, como lo explica la propia ley, que tienen tanto autonomía en la toma de sus decisiones, entendida ella como la capacidad efectiva de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia⁴. Por lo tanto, tienen autonomía política, administrativa y económica, las cuales están definidas en el artículo 9 de la LBD⁵.

Así, los gobiernos locales han tenido una importancia gravitante en el proceso de descentralización que actualmente vive nuestro país, impulsado con la ley de reforma constitucional que crea las regiones como ente intermedio entre el nivel nacional y los gobiernos locales, luego la ley de bases de la descentralización, la ley orgánica de gobiernos regionales y la adecuación de la ley orgánica de municipalidades. Es a raíz de este conjunto de leyes que la descentralización cobra un impulso distinto, se reafirma su irreversibilidad, lo cual tiene consecuencias en distintos ámbitos, entre ellos, el ambiental.

En este contexto de descentralización los gobiernos locales han tenido un gran protagonismo, el cual se ha visto replicado en el proceso de asignación de competencias en el que necesariamente se han visto involucrados. En el Perú, la gestión de los asuntos relacionados a las ciudades, entre ellos los residuos sólidos, tiene larga data. Desde los

⁴ Ley de Bases de la Descentralización. Artículo 8.- Las autonomías de gobierno

La autonomía es el derecho y la capacidad efectiva del gobierno en sus tres niveles, de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia. Se sustenta en afianzar en las poblaciones e instituciones la responsabilidad y el derecho de promover y gestionar el desarrollo de sus circunscripciones, en el marco de la unidad de la nación. La autonomía se sujeta a la Constitución y a las leyes de desarrollo constitucional respectivas.

⁵ Ley de Bases de la Descentralización. Artículo 9.- Dimensiones de las autonomías

9.1. Autonomía política: es la facultad de adoptar y concordar las políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia, aprobar y expedir sus normas, decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollar las funciones que le son inherentes.

9.2. Autonomía administrativa: es la facultad de organizarse internamente, determinar y reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad.

9.3. Autonomía económica: es la facultad de crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios y aprobar sus presupuestos institucionales conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto. Su ejercicio supone reconocer el derecho a percibir los recursos que les asigne el Estado para el cumplimiento de sus funciones y competencias.

cabildos en el Perú, como su transformación a municipalidades, así como la democratización de las gestiones mediante la elección de los alcaldes (sobre todo a partir de la década del ochenta), ha habido un proceso de empoderamiento de los entes subnacionales en la toma de decisiones relacionadas con la gestión y el manejo de sus comunas.

La ley N° 27314 – Ley General de Residuos Sólidos, promulgada el 20 de julio del año 2000, asigna competencias bastante relevantes en materia de residuos sólidos domiciliarios a los gobiernos locales tanto a nivel provincial como distrital. Para analizar las competencias que han sido asignadas, primero haremos un repaso de los principios en materia de descentralización, así como de la descentralización en materia ambiental y específicamente en el tema de residuos sólidos.

4.1.1 Principios de la descentralización

Es a partir de la LBD, que se plantean unos principios en materia de descentralización, los cuales serán materia de rápido estudio, debido a que ellos inspiran la descentralización en materia ambiental y nos ayudarán a entender cómo es qué debe producirse un adecuado proceso de asignación de competencias.

En primer lugar, se caracteriza a la descentralización como una política permanente, de carácter obligatorio y con efectos vinculantes para todos los poderes del Estado. Esto implica que es un proceso que no termina, y que debe estar en constante mira de los poderes públicos, ya que es una forma de acercar la gestión de los asuntos públicos al ciudadano.

Muy ligado se encuentra el principio de dinamismo, el cual indica que el proceso de descentralización debe ser “constante y continuo”, realizándose de forma gradual y por

etapas, lo cual implica que no existe un traspaso de funciones hacia los gobiernos locales de una forma abrupta, sino que se debe tomar en cuenta las distintas realidades y capacidades de cada nivel de gobierno para asumir funciones. Un ejemplo de ello es el proceso que planteó la propia Ley de Bases de la Descentralización con respecto al proceso de regionalización, configurando etapas específicas de transferencia de funciones y asignando al Consejo Nacional de Descentralización, hoy Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros, una labor importante en la acreditación de las capacidades de las regiones para asumir determinadas competencias.

Por otra parte, se ha señalado también que el proceso de descentralización debe ser irreversible, ya que una vez iniciado no puede darse vuelta atrás y más bien lo que debe asegurarse es que en el largo plazo se garantice que el país esté mejor organizado en términos espaciales, ya que ello tendrá un correlato en una mejor distribución económica, política y social.

La descentralización debe tener como principio la democracia, ya que debe tener como fin último la promoción de la igualdad de oportunidades para el acceso a mayores niveles de desarrollo humano en cada ámbito. Esto se lograra acercando los niveles de gobierno a los pobladores tanto en el plano político, social, económico, administrativo y financiero.

La ley también ha caracterizado a la descentralización como un proceso integral en el sentido de abarcar y relacionar a todo el Estado en el espacio nacional, relacionando a las actividades privadas, mediante el establecimiento de reglas jurídicas claras para garantizar el desarrollo del país.

Un principio que es clave y que será tomado muy en cuenta en este trabajo, es el principio de subsidiariedad, el cual implica que las actividades de gobierno en sus distintos niveles se efectúan de manera más eficiente, efectiva y controlada por la población, si es que se

realiza de manera descentralizada. Esto exige que la asignación de competencias sea equilibrada y adecuada a la mejor prestación de servicios del Estado a la comunidad. Eso implica, en la hipótesis de nuestro trabajo, que si un nivel de gobierno no puede efectuar adecuadamente una competencia asignada, deberá repensarse su labor y deberá rediseñarse el proceso.

Por último, la Ley de Bases de la Descentralización ha señalado que se debe tener como principio la gradualidad, de forma que se permita que en forma progresiva y ordenada, conforme a criterios que permitan tener una clara asignación de competencias y transferencia de recursos, se evite la duplicidad de funciones. Esto será clave en servicios relacionados a los servicios públicos, ya que como veremos más adelante, no se ha dado una clara asignación de competencias y se puede terminar duplicando esfuerzos.

4.1.2 La asignación de competencias a gobiernos locales en materia ambiental relacionada a los residuos sólidos

El actual proceso de descentralización ha implicado, como ya hemos señalado, un proceso de transferencias y reasignación de competencias, en todos los ámbitos, y el medio ambiente no ha sido la excepción. Las competencias, entendidas como funciones asumidas por un nivel de gobierno respecto de una materia, han sido asignadas en primer lugar por la Constitución.

En la Constitución de 1979, su artículo 254 recogía las competencias asignadas a las municipalidades. Una observación rápida, nos da cuenta que no hay ninguna referencia directa al tema ambiental, ya que las funciones en materia ambiental solo podrían considerarse en el inciso 9 que hace referencia a las demás atribuciones regidas por ley. No obstante, sí hay una referencia a los servicios públicos locales, dentro de los que se

podría encajar la prestación de los servicios de residuos sólidos. Por otra parte, la Constitución de 1993, sí presenta de manera clara a los gobiernos locales como autoridades competentes para desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de medio ambiente y sustentabilidad de los recursos naturales. Asimismo, se vuelve a hacer referencia a la facultad para organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales.

Luego de haber analizado, lo señalado por la Constitución, es la LBD una norma clave para entender el proceso de asignación de competencias en materia ambiental. En su capítulo 3, la LBD recoge cómo y bajo qué criterios se debe dar el proceso de asignación de competencias. En ese mismo capítulo se hace referencia a los tipos de competencia que existen: exclusivas, compartidas y delegables. Ello nos da a entender que cada nivel de gobierno tendrá distintos rangos de responsabilidad y refuerza la idea del principio de competencia, frente al principio de jerarquía, ya que cada nivel se debe regir por las competencias específicamente otorgadas por ley, y no tanto en base a una relación de jerarquía.

En lo que respecta al tema ambiental, la LBD incluye en su artículo 43 las competencias de los gobiernos locales y señala en su inciso d) que tiene como competencia la preservación y administración de las reservas y áreas naturales protegidas locales, la defensa y protección del ambiente. Asimismo, por primera vez se menciona de forma clara que las municipalidades son competentes en materia de gestión de residuos sólidos.

Por otra parte, la LGA (Ley General del Ambiente) también constituye una ley de referencia si queremos analizar el marco de las competencias de los gobiernos locales en materia ambiental. La primera referencia que se hace es en el artículo 52, en el que se señala que las competencias ambientales son ejercidas por gobiernos locales de conformidad con la Constitución. Más adelante, incluye un artículo específico referido al

ejercicio descentralizado de las funciones ambientales, señalando que deben tener en cuenta los principios, derechos, deberes mandatos y responsabilidades establecidos en la LGA y en el Sistema Nacional de Gestión Ambiental. Lo interesante de la LGA es que desarrolla más a fondo el proceso de transferencias en materia ambiental y señala incluso mecanismos de corrección en caso existan deficiencias en la asignación de atribuciones, así como mecanismos de concertación en caso existan competencias compartidas.

4.2 La política pública peruana en materia de residuos sólidos

Para hablar de la gestión pública en materia de residuos sólidos, tenemos que hacer referencia primero al concepto de gestión pública ambiental y a sus componentes. La gestión ambiental está definida como “el conjunto de acciones que la sociedad, o parte de ella, emprende con el fin de proteger el ambiente, buscando modificar una situación actual a fin de ir hacia otra deseada” (Lanegra 2008: 25). En esa línea, se ha señalado que la gestión pública tiene tres componentes básicos: la política pública (entendida como objetivos de política), la asignación de las labores de la política pública (la estructura organizativa) y los instrumentos de gestión. Asimismo, dentro de la política pública se pueden distinguir los lineamientos de política, objetivos de política y la política pública ambiental o policy.

Analizaremos en este capítulo tanto los lineamientos como los objetivos de la política, en tanto que la política pública ambiental será analizada con mayor profundidad en el siguiente capítulo.

4.2.1 Lineamientos de Política

En este punto nos referiremos básicamente a los lineamientos de política entendidos como “las directrices o reglas de carácter general que orientan la toma de decisiones o el desarrollo de las acciones de gestión ambiental” (Lanegra 2008). Un primer acercamiento hacia los lineamientos de política en el Perú, se puede dar analizando el contenido de la Ley General del Ambiente (LGA).

Uno de los lineamientos que nos parece básicos en materia de residuos sólidos es el del respeto a la dignidad humana y la mejora continua de la vida de la población que asegure una protección adecuada de la salud de las personas. Como hemos señalado en el primer capítulo, la gestión de residuos sólidos es fundamental para el cuidado del medio ambiente y la salud de las personas, ya que se puede terminar generando efectos perjudiciales irreversibles.

Otro lineamiento que recoge la LGA es el referido al fortalecimiento de la gestión ambiental, que implica dotar de recursos, atributos y condiciones adecuados para el ejercicio de sus funciones. Se señala asimismo que la gestión ambiental debe tener un carácter transversal, tomando en cuenta que las cuestiones y problemas ambientales deben ser considerados y asumidos integral e intersectorialmente.

Continuando con nuestro análisis, otro hito para analizar los contenidos de la política pública en materia de residuos sólidos es la Política Nacional del Ambiente. Al respecto, la primera referencia al tema de los residuos sólidos se da en el área de fundamentos de la política, se hace ligada a la calidad ambiental y a su degradación a causa del desarrollo de actividades extractivas, productivas y de servicios. Así, se liga el desmedido desarrollo de estas actividades con que el 81 % de residuos sólidos no son conducidos a rellenos sanitarios (Ministerio del Ambiente 2009: 18).

El tema de residuos sólidos es tratado específicamente en el eje de política 2 referido a la gestión integral de la calidad ambiental. En lo que toca a nuestro tema de investigación, es interesante señalar que el primer lineamiento de la política nacional del ambiente tiene que ver directamente con la gestión municipal de los residuos: “fortalecer la gestión de los gobiernos regionales y locales en materia de residuos sólidos de ámbito municipal, priorizando su aprovechamiento” (Ministerio del Ambiente 2009).

Así, podemos inferir que la importancia que se le da a la gestión de los residuos sólidos de ámbito municipal y de las instituciones que la llevan a cabo es del primer rango. Ello se confirma si se analizan los siguientes lineamientos, los cuales van dirigidos a reforzar el tema de la gestión de residuos sólidos en el ámbito municipal, como por ejemplo, el impulso de medidas para mejorar la recaudación de los arbitrios ligados con la materia o la promoción de inversión en infraestructura pública y privada para mejorar sistemas de recolección, operaciones de reciclaje y disposición final.

Otro instrumento básico de análisis de la asignación de competencias en materia de residuos sólidos municipales es el Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PLANRES), el cual fue elaborado por la ahora extinta Comisión Nacional del Ambiente (CNA). El PLANRES surge como una iniciativa de la CNA para integrar las políticas referidas a la gestión ambiental y concertar planes en materia de residuos urbanos e industriales. El PLANRES es importante para nuestro objeto de estudio puesto que uno de sus ámbitos de aplicación es justamente los residuos sólidos de ámbito municipal.

En lo que toca a los lineamientos de política general, se señala como punto importante a la descentralización, señalando que esta es la Política más consistente para atender los problemas de desarrollo desde una manera más participativa y democrática. Asimismo, se considera que la gestión de residuos sólidos se fortalece cuando hay capacidad para toma de decisiones de alcance nacional, pero que también tome en cuenta las distintas

realidades del país (CONAM). En cuanto a los lineamientos de política específicos, se menciona a la definición de programas transectoriales para la gestión de residuos sólidos. Así, se resalta que la toma de decisiones en materia de residuos sólidos, al ser transectorial, tiene que tener un alto grado de concertación.

Finalmente, la ley N° 27314 – Ley General de Residuos Sólidos (en adelante, LGRS), modificada por el Decreto Legislativo 1065, recoge de manera más específica los lineamientos en materia de gestión de residuos sólidos, los cuales están contenidos en el artículo 4 que tiene 17 numerales, cada uno conteniendo un lineamiento de política. El primero de ellos, y el cual consideramos uno de los más importantes es el que señala que la gestión de residuos sólidos debe estar guiada a desarrollar acciones de educación y capacitación para una gestión y manejo de los residuos sólidos eficiente, eficaz y sostenible.

Otros de los lineamientos que nos parecen pertinentes para el tema de estudio están relacionados con la armonización de políticas de ordenamiento territorial y la gestión de residuos sólidos. Asimismo, la definición de planes, programas estrategias y acciones transectoriales, conjugando las variables económicas, sociales, culturales, técnicas sanitarias y ambientales.

4.2.2 Objetivos de política

Hemos señalado que los objetivos de política son uno de los componentes de la política ambiental y entendemos por ello a “las metas que se plantea el Estado en materia ambiental, tanto en forma de acciones (medios) como de resultados” (Lanegra 2008).

Referente a los objetivos de política relacionados a la gestión municipal en torno a la

gestión de residuos sólidos debemos analizar lo señalado por la Ley de Bases de la Descentralización, la cual recoge tres objetivos en la política a nivel ambiental:

- a) Ordenamiento territorial y del entorno ambiental, desde los enfoques de la sostenibilidad del desarrollo.
- b) Gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental.
- c) Coordinación y concertación interinstitucional y participación ciudadana en todos los Niveles del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

Así, uno de los objetivos mencionados tiene que ver directamente con el mejoramiento de la calidad ambiental, lo cual consideramos clave en el problema que planteamos en el presente trabajo. Asimismo, la coordinación y concertación interinstitucional será de suma importancia porque como veremos las competencias han sido asignadas en diferentes niveles de gobierno y ello implica que tiene que haber una coordinación dinámica para poder afrontar de manera conjunta los retos de la gestión ambiental.

Por otro lado la LGRS, señala en el artículo 3 que la gestión ambiental de los residuos sólidos tiene como finalidad su manejo integral y sostenible, mediante la articulación y compatibilización de las políticas planes, programas, estrategias y acciones de quienes intervienen en la gestión y el manejo de residuos sólidos.

El PLANRES cuenta con un capítulo exclusivo que señala cuales son los objetivos en materia de gestión de residuos sólidos. En primer lugar se señala que un objetivo radica en promover y alcanzar calidad y cobertura universal de los servicios de manejo de residuos sólidos en base a sistemas de gestión integral y sostenible a fin de prevenir la contaminación ambiental y proteger la salud de la población.

En segundo lugar, se tiene como objetivo promover la adopción de modalidades de consumo sostenibles y reducir al mínimo la generación de residuos sólidos y aumentar al máximo la reutilización y el reciclaje ambientalmente aceptables de los mismos.

Finalmente, se señala como objetivo el fortalecer la gestión integral articulando el accionar de las institucionales competentes, la responsabilidad empresarial, la participación ciudadana y el libre acceso a la información. Consideramos que este objetivo es bastante pertinente en nuestra materia de estudio ya que solo a través de la articulación del accionar de las instituciones a cargo, se podrá llevar a cabo una buena gestión.

4.3. El marco legal de la asignación de competencias en materia de residuos sólidos en el Perú

La LGRS ha establecido el marco de competencias específico para las autoridades en materia de residuos sólidos. Se han establecido competencias para los tres niveles de gobierno, es decir para el gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales. A nivel del gobierno nacional la competencia en materia de residuos sólidos está distribuida entre los diferentes sectores, siendo el Ministerio del Ambiente el ente rector en esta materia, pese a que el sector salud, a través de DIGESA, sigue teniendo importantes competencias en esta materia.

Ministerio del medio Ambiente

De acuerdo con la LGRS, modificada por el D.L. 1065, es el Ministerio del Medio Ambiente la principal autoridad a nivel del gobierno nacional que se considera como el

ente rector en materia de Residuos Sólidos. Es un ente de coordinación entre las autoridades sectoriales y municipales que tienen roles más específicos en esta materia.

Entre sus funciones podemos señalar:

- La aprobación de la Política Nacional de Residuos Sólidos.
- Promover la elaboración de los Planes Integrales de Gestión Ambiental de Residuos Sólidos (PIGARS).
- Incluir en el Informe Nacional sobre el Estado del Ambiente en el Perú, el análisis respecto a la gestión de residuos sólidos.
- Incorporar en el Sistema Nacional de Información Ambiental, la información referida a la gestión de Residuos Sólidos.
- Armonizar los criterios de EIA con los lineamientos de política en materia de residuos sólidos.
- Resolver en última instancia a través del Tribunal de Solución de Controversias Ambientales, los recursos impugnativos en materia de residuos sólidos.
- Promover la adecuada gestión de residuos sólidos mediante el Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

Como podemos apreciar, el Ministerio del Medio Ambiente tiene un rol de coordinación y de director de las políticas nacionales en materia de residuos sólidos. Por eso se entiende que no cumple un rol directo en el control de la gestión de residuos sólidos, sino que más bien se encarga de fiscalizar el adecuado cumplimiento de la política nacional y de generar espacios de interrelación entre las autoridades sectoriales, gobiernos regionales y gobiernos locales, quienes tienen otro rol en esta materia.

Autoridades Sectoriales

La LGRS en su artículo 6 señala que existen diversas autoridades sectoriales que se encargan de la gestión de distintos tipos de residuos sólidos: los de origen industrial, agropecuario, agroindustrial, de construcción, de saneamiento o de instalaciones especiales. En ese sentido, cuando se traten de residuos de origen agropecuario, es evidente que el Ministerio a cargo de la gestión, entendida como normar, fiscalizar y sancionar, los residuos sólidos de este tipo, será el Ministerio de Agricultura. Cabe recalcar en este punto, que las autoridades sectoriales están definidas por la ley como los ministerios u organismos reguladores o de fiscalización correspondientes al sector involucrado.

En el caso específico de los residuos sólidos generados por la construcción y los servicios de saneamiento, el artículo 7 del reglamento de la LGRS, ha señalado que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento es el encargado de la gestión y el manejo de los residuos sólidos generados por este tipo de actividades

La LGRS recalca que el hecho de que se hayan asignado competencias a las autoridades sectoriales, no opaca las funciones técnico normativas y de vigilancia que ejerce la Dirección General de Salud (en adelante, DIGESA) y la Oficina de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, OEFA).

Ministerio de Salud - DIGESA

Entendemos que las competencias otorgadas al Ministerio de Salud, se dan bajo el supuesto que la gestión de los residuos sólidos tiene un impacto principalmente en el medio ambiente y en la salud de las personas. Así, el Ministerio de Salud a través de sus gerencias y principalmente de la DIGESA, regulará la gestión de residuos sólidos.

La DIGESA tiene una función importante en cuanto a la gestión de residuos sólidos, ya que es la encargada de normar los aspectos técnico-sanitarios del manejo de residuos sólidos (incluyendo actividades de reciclaje, reutilización y recuperación), así como del manejo de residuos en establecimientos de salud y los generados en campañas sanitarias (es decir, los residuos hospitalarios).

Además de las competencias normativas otorgadas directamente a DIGESA, el Ministerio de Salud tiene las siguientes funciones:

- Aprobar Estudios Ambientales y emitir opinión técnica favorable de los proyectos de infraestructura de residuos sólidos del ámbito municipal, previamente a su aprobación por la municipalidad provincial correspondiente.
- Aprobar Estudios Ambientales y los proyectos de infraestructura de residuos sólidos no comprendidos en el ámbito de la gestión municipal que están a cargo de una empresa prestadora de servicios de residuos sólidos o al interior de establecimientos de atención de salud, sin perjuicio de las licencias municipales correspondientes.
- Emitir opinión técnica favorable de los Estudios Ambientales y aprobar los proyectos de infraestructura de residuos sólidos, en los casos señalados en el segundo párrafo del artículo anterior.
- Declarar zonas en estado de emergencia sanitaria por el manejo inadecuado de los residuos sólidos.
- Administrar y mantener actualizado el registro de las empresas prestadoras de servicios de residuos sólidos y de las empresas comercializadoras señaladas en el Título IV de la presente Ley.
- Vigilar el manejo de los residuos sólidos debiendo adoptar, según corresponda, las siguientes medidas:

- a) Inspeccionar y comunicar a la autoridad sectorial competente las posibles infracciones detectadas al interior de las áreas e instalaciones indicadas en el artículo anterior, en caso que se generen impactos sanitarios negativos al exterior de ellas.
- b) Disponer la eliminación o control de los riesgos sanitarios generados por el manejo inadecuado de residuos sólidos.
- c) Requerir con la debida fundamentación el cumplimiento de la presente Ley a las autoridades competentes, bajo responsabilidad.”

Ministerio de Transportes y Comunicaciones

La gestión de residuos sólidos siempre implicará en la mayoría de veces que los residuos sean trasladados desde el punto de generación, hacia otros puntos. Así, la LGRS ha querido asignar competencias en torno a la regulación del transporte de un tipo específico de residuos sólidos: los residuos de carácter peligroso. La ley ha especificado que su competencia es para normar, autorizar y fiscalizar el traslado de los residuos sólidos peligrosos en las vías de carácter nacional, mientras que en el caso de las vías de carácter regional autorizará el transporte en coordinación con los gobiernos regionales.

Gobiernos Regionales

Los gobiernos regionales, de acuerdo con la Constitución, con la LBD y la LGA, son competentes en materia de medio ambiente y por ende, en materia de residuos sólidos. En el caso de la LGRS, se les otorga a los gobiernos regionales un rol de promoción de la adecuada gestión de los residuos sólidos. Para ello la LGRS ha señalado que deben priorizar programas de inversión pública o mixta para la construcción, puesta en valor o adecuación ambiental y sanitaria de las infraestructuras de residuos sólidos en el ámbito

de su jurisdicción. Todo ello debe coordinarse con las municipalidades provinciales correspondientes.

La LGRS también dan la posibilidad a los gobiernos regionales de asumir o complementar la prestación de residuos sólidos, en coordinación con la autoridad de salud regional y el MINAM, a pedido de las municipalidades provinciales o distritales que no puedan hacerse cargo de forma adecuada de los mismos, o que estén comprendidas en una declaratoria de emergencia adecuada o ambiental. No obstante, la LGRS pone un tope a este tipo de posibilidades ya que señala que el costo de los servicios prestados debe ser sufragado por la municipalidad correspondiente.

Respecto de este último punto, entendemos que se ha estipulado así, para no fomentar que las municipalidades terminen delegando la prestación de residuos sólidos y no pagar por los mismos, ya que esto podría fomentar una situación de “estampida”. Sin embargo, consideramos criticable dicha disposición ya que justamente muchas municipalidades podrían recurrir a este supuesto por no contar con los recursos suficientes para la prestación de dichos servicios.

Gobiernos Locales

De acuerdo con el Informe Defensorial N°125, las municipalidades son consideradas como “la base ejecutiva” del sistema de gestión de residuo sólidos. Se ha señalado esto porque tanto municipalidades provinciales como distritales tienen competencias de suma importancia en la gestión de residuos sólidos domiciliarios, los cuales representan en volumen la gran mayoría de los recursos.

En líneas generales, se hace una distinción entre las competencias asignadas a las municipalidades provinciales y municipalidades distritales. En el caso de las

municipalidades provinciales, estas se encargan de regular y fiscalizar la gestión de residuos sólidos en su jurisdicción, y son responsables de la gestión de residuos sólidos de origen domiciliario, comercial y aquellas actividades que generen residuos similares. Por otra parte, las municipalidades distritales, se encargan básicamente de proveer el servicio de recolección, reciclaje y disposición en rellenos sanitarios de los residuos sólidos. A continuación, profundizaremos en estas competencias.

Finalmente, luego de haber señalado las autoridades competentes en materia de residuos sólidos presentamos un cuadro que resume en buena cuenta las autoridades competentes dependiendo del tipo de residuos sólidos a ser tratados.

Tabla N° 7: Asignación de competencias por tipo de residuos

Asignación de competencias por tipo de residuos	
Tipo	Autoridad competente
Domiciliarios	Gobiernos Locales
Comerciales	Gobiernos Locales
Limpieza de espacios públicos	Gobiernos Locales
Hospitalarios	MINSA
Industriales	Ministerio de la Producción
Construcción	Ministerio de Vivienda
Saneamiento	Ministerio de Vivienda
Agropecuarios	Ministerio de Agricultura
Mineros	Ministerio de Energía y Minas
Transporte de residuos sólidos peligrosos	Ministerio de Transportes y Comunicaciones

Elaboración propia

4.4 La asignación de competencias en materia de residuos sólidos municipales

El Artículo 10 de la LGRS establece cual el rol de las municipalidades en la gestión de los residuos sólidos. Se ha señalado en la doctrina que la gestión de residuos sólidos es “la competencia ambiental por antonomasia” (15), ya que este es un tema que siempre ha sido relacionado directamente con las comunas. En esta línea, los gobiernos locales representan la base ejecutiva de gran parte de la gestión de residuos sólidos y tienen un importante (algunos dirían el principal) rol en esta materia, como analizaremos a continuación.

A nivel provincial

De acuerdo con la LGRS Las municipalidades provinciales son responsables por la gestión de los residuos sólidos de origen domiciliario, comercial y de aquellas actividades que generen residuos similares a éstos en todo el ámbito de su jurisdicción. Este enunciado de carácter general será complementado con las competencias específicas que prevé la LGRS.

Una primera competencia asignada a las municipalidades provinciales es relacionada a la planificación de la gestión integral de residuos sólidos. Esta planificación debe ser coordinada con los planes de manejo de los residuos sólidos distritales y de los centros poblados menores, tomando en cuenta también las políticas de desarrollo local y regional y los planes de acondicionamiento territorial y de desarrollo urbano.

Por otra parte, la LGRS recoge dos competencias que pueden colindar de alguna forma con las asignadas a las municipalidades distritales. En primer lugar se señala que tienen facultades para regular y fiscalizar el manejo y la prestación de residuos sólidos y en

segundo lugar, puede emitir opinión sobre los proyectos de ordenanzas distritales, referidos a la gestión de residuos sólidos, incluyendo la cobranza de arbitrios. Dichas competencias consideramos que si bien son necesarias para armonizar la prestación de residuos sólidos en una jurisdicción, si requieren un trabajo concertado con las municipalidades distritales, ya que ellas se encargan tanto de la prestación del servicio de residuos sólidos en etapas claves como la recolección, el transporte y la disposición final, así como de la cobranza de arbitrios para asegurar su prestación.

Las municipalidades provinciales, también tienen un rol de participación más directa como en el caso de las municipalidades distritales, si es que tomamos en cuenta que se le ha asignado la limpieza de vías, espacios y monumentos públicos, la recolección y transporte de residuos sólidos del Distrito del Cercado de las ciudades capitales.

Asimismo, la LGRS establece que, efectuando las coordinaciones con el gobierno regional al que corresponden, pueden promover la ejecución, revalorización o adecuación, de infraestructura para el manejo de los residuos sólidos, así como para la erradicación de botaderos que pongan en riesgo la salud de las personas y del ambiente.

Aparte de las señaladas, otras competencias asignadas a las municipalidades provinciales en materia de residuos sólidos son las siguientes:

- Aprobar los proyectos de infraestructura de residuos sólidos del ámbito de gestión municipal.
- Autorizar el funcionamiento de la infraestructura de residuos sólidos del ámbito de gestión municipal y no municipal, con excepción de los indicados en el Artículo 6 de la presente Ley.
- Asumir, en coordinación con la autoridad de salud de su jurisdicción y el Ministerio del Ambiente, o a pedido de cualquiera de dichas autoridades, según corresponda,

la prestación de los servicios de residuos sólidos para complementar o suplir la acción de aquellos distritos que no puedan hacerse cargo de los mismos en forma adecuada o que hayan sido declarados en emergencia sanitaria o ambiental. El costo de los servicios prestados deberá ser sufragado por la municipalidad distrital correspondiente.

- Adoptar medidas conducentes a promover la constitución de empresas prestadoras de servicios de residuos sólidos indicadas en el Artículo 27 de la presente Ley, así como incentivar y priorizar la prestación privada de dichos servicios.
- Promover y garantizar servicios de residuos sólidos administrados bajo principios, criterios y contabilidad de costos de carácter empresarial.
- Suscribir contratos de prestación de servicios de residuos sólidos con las empresas registradas en el Ministerio de Salud.
- Autorizar y fiscalizar el transporte de residuos peligrosos en su jurisdicción, en concordancia con lo establecido en la Ley N° 28256, Ley que regula el Transporte Terrestre de Materiales y Residuos Peligrosos, con excepción del que se realiza en las vías nacionales y regionales.
- Implementar progresivamente programas de segregación en la fuente y la recolección selectiva de los residuos sólidos en todo el ámbito de su jurisdicción, facilitando su reaprovechamiento y asegurando su disposición final diferenciada y técnicamente adecuada.

A nivel distrital

A lo largo de la LGRS se establecen competencias específicas para las municipalidades distritales. No obstante, es en el reglamento que recién se estipula de forma específica las competencias de las municipalidades distritales.

La primera y más importante competencia que se le asigna a las municipalidades distritales, es el aseguramiento de una adecuada prestación del servicio de limpieza, recolección y transporte de residuos sólidos, debiendo garantizar una adecuada disposición final de los mismos. Con respecto a esta función, consideramos que es la más importante que cumplen las municipalidades distritales puesto que la recolección, el transporte y la disposición constituyen etapas fundamentales para el aseguramiento de una adecuada gestión de residuos sólidos y la preservación de las condiciones sanitarias mínimas para los pobladores. Sin un adecuado sistema de recolección, transporte y disposición final, probablemente se tendrán casos de emergencias sanitarias.

Por otra parte, el reglamento de la LGRS otorga la competencia a las municipalidades distritales para determinar las áreas a ser utilizadas por la infraestructura de residuos sólidos en coordinación con las municipalidades provinciales. Esta también será una competencia fundamental si consideramos que en las infraestructuras de residuos sólidos se debe dar tratamiento final a los residuos sólidos.

El reglamento de la LGRS también otorga una competencia que es fundamental para asegurar la prestación de los servicios relacionados a la gestión de residuos sólidos, es la facultad relacionada para asegurar el cobro de tarifas o tasas relacionadas con la prestación de los servicios. Dichas tarifas deberían estar acordes con los criterios establecidos por la municipalidad provincial de la jurisdicción.

Otras facultades importantes relacionadas con lo anterior son:

- La supervisión de los aspectos técnicos de la prestación de servicio de limpieza, recolección y transporte, así como del cobro de tarifas o tasas de la prestación de los mismos.

- Determinar las áreas de disposición final de residuos sólidos en el marco de las normas que regulan la zonificación y el uso del espacio físico y del suelo en el ámbito provincial que le corresponda. Bajo los mismos criterios, determinar las zonas destinadas al aprovechamiento industrial de residuos sólidos.
- Suscribir contratos de prestación de servicios con empresas registradas en la DIGESA.
- Otras responsabilidades establecidas en la Ley y el Reglamento.

A nivel de pequeñas ciudades y de centros poblados menores

Las municipalidades de centros poblados menores, son una realidad en el conjunto organizacional de autoridades que ostentan competencias ambientales, en especial, en materia de residuos sólidos. Las municipalidades de centros poblados menores son un tipo de municipalidad que es creada a propuesta de un distrito, que identifica que un sector importante de su población requiere de una atención especial (un ejemplo es el caso de la municipalidad de Mi Perú ubicada en la Provincia Constitucional del Callao), y es aprobada por el concejo provincial de la jurisdicción.

La LGRS no ha sido ajena a esta realidad, y ha previsto tanto para el caso de las municipalidades de centros poblados menores y de ciudades menores de 5,000 habitantes, que pueden exceptuarse del cumplimiento de disposiciones de la LGRS que resulten incompatibles con sus condiciones económicas e infraestructura y equipamiento urbano, o por su condición socioeconómica rural. Ello implica, que en coordinación con el distrito o con la provincia, puede delegar competencias en esta materia, o ejercerlas de forma compartida con estos niveles de gobierno.

CAPITULO V

Análisis de la gestión de residuos sólidos municipales en el Perú y propuestas para un nuevo cuadro de asignación de competencias

5.1 Análisis de la gestión de residuos sólidos de ámbito municipal

Los gobiernos locales, es decir, tanto las municipalidades provinciales y distritales, tienen un papel determinante en la gestión de residuos sólidos. El medio urbano genera aproximadamente el 69 % de total de residuos sólidos en el país, de acuerdo a la Encuesta Nacional de Evaluación Regional de los Servicios de Manejo de Residuos, conocida como EVAL 2002 (Defensoría del Pueblo 2003). Esto implica que las municipalidades se constituyen como las instituciones con más relevancia en la gestión de residuos, por lo menos hablando de la magnitud de residuos que tienen que gestionar.

Se ha estudiado en el capítulo 2 que las competencias otorgadas a las municipalidades provinciales, las configuran como un ente central en el manejo de los residuos sólidos de las ciudades, ya que son competentes para planificar, promover, regular, aprobar, autorizar, fiscalizar, supervisar y sancionar en su jurisdicción, los aspectos técnicos y formales de gestión y manejo de residuos de competencia municipal.

Asimismo, las municipalidades distritales cuentan con competencias para asegurar la prestación de servicios en tres fases fundamentales de la gestión de residuos sólidos: limpieza, recolección y transporte. Por otra parte, las municipalidades distritales tienen un papel fundamental en la determinación de las áreas a ser utilizadas para la construcción de infraestructuras de disposición final de residuos, en coordinación con la municipalidad

provincial, quien es finalmente la encargada de aprobar y gestionar la concesión de este tipo de infraestructuras.

Frente a la importancia que revisten estas competencias en torno a la adecuada gestión de residuos sólidos cabe preguntarnos: ¿están los gobiernos locales cumpliendo adecuadamente sus competencias en materia de residuos sólidos? A continuación, realizaremos un análisis del cumplimiento de las competencias de las municipalidades, que incluyen obligaciones de carácter formal como la relacionada al cumplimiento de obligaciones destinadas a la planificación, o a nivel de la gestión en sí, como el cumplimiento de las obligaciones relacionadas a la recaudación o la prestación adecuada de los servicios en las diversas fases de la gestión.

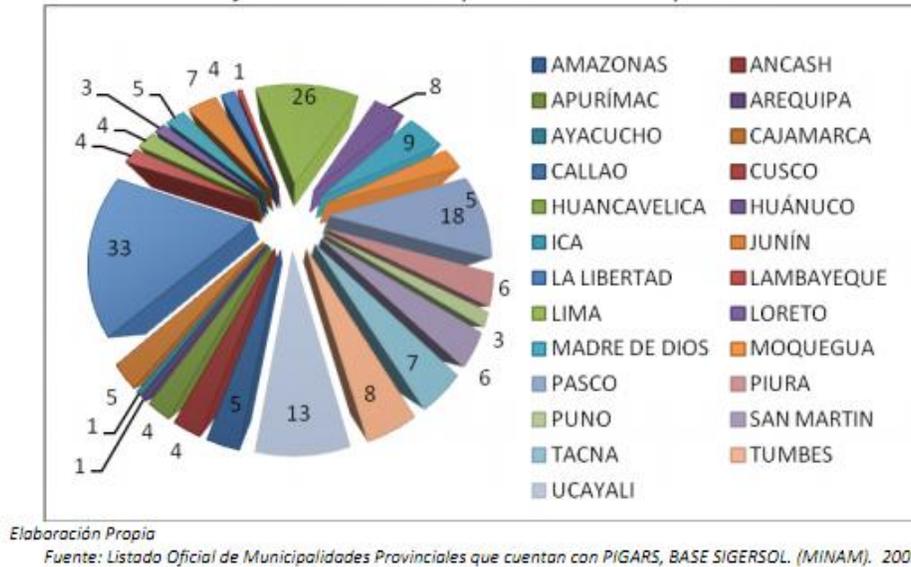
5.1.1 Planificación

La obligación más elemental que tiene toda municipalidad respecto a la gestión de desechos en su localidad es la de contar con un Plan Integral de Gestión Ambiental de Residuos Sólidos (PIGARS), instrumento que incluye las políticas, objetivos y programas municipales en esta materia. Así, podemos definir a los PIGARS como un elemento fundamental de la gestión de residuos sólidos en cada localidad, el cual es una exigencia formal exigida por ley.

De acuerdo con el Tercer informe de la Situación Actual de Residuos Sólidos Municipales en el Perú que analizó la gestión en el año 2009, solo 82 provincias a nivel nacional que representan el 42% de municipalidades a nivel nacional, cuenta con un Plan Integral de Gestión Ambiental de Residuos Sólidos (Ministerio del Ambiente 2008). El mismo informe señala que la Municipalidad Provincial más importante del Perú en términos de cantidad de habitantes y en producción de residuos, no cuenta actualmente con PIGARS. En el

caso de las municipalidades distritales, el mencionado informe demuestra que solo 88 municipalidades distritales cuentan con un PIGARS. Esto representa el 4.80 % de las municipalidades distritales del Perú.

Figura N° 5: Número de Municipalidades distritales que cuentan con PIGARS



(Ministerio del Ambiente)

Cabe acotar, que si bien el cumplimiento de la norma ha mejorado comparativamente si analizamos la situación en el año 2005 en el cual solo 37 municipalidades provinciales y 59 municipalidades distritales habían cumplido con esta obligación. Estamos muy lejos del objetivo deseado: que la totalidad de municipalidades cuenten por lo menos con un PIGARS. (Defensoría del Pueblo 2003).

Un objetivo más complejo sería que los PIGARS reflejen adecuadamente la realidad de la zona geográfica y la problemática de los residuos sólidos que se manejan en ella. En la experiencia comparada, en España se permite a las entidades locales tomando como

parámetro lo que establezcan las comunidades autónomas, lo cual permite uniformizar en alguna medida dichos planes y establecer parámetros (ORTEGA, 2009: 19). En el caso peruano, el ente rector en materia de residuos sólidos, el MINAM, no ha aprovechado sus competencias a nivel nacional para realizar una labor uniformizadora, ni de asesoramiento en una adecuada realización del PIGARS.

Figura N° 6: Número de Municipalidades distritales y provinciales que cuentan con PIGARS en cada departamento



Elaboración Propia
Fuente: Listado Oficial de Municipalidades Provinciales que cuentan con PIGARS, BASE SIGERSOL (MINAM) 2009

(Ministerio del Ambiente)

Ligado al tema de los PIGARS, es también importante resaltar que existen otros instrumentos para analizar la gestión de residuos sólidos a nivel formal. Un criterio puede ser el de los Proyectos de Inversión Pública relacionados a la gestión de residuos sólidos. El Tercer informe de la Situación Actual de Residuos Sólidos Municipales en el Perú señala que solo 89 distritos a nivel nacional cuenta con este tipo de proyectos. Por otro

lado, el hecho que solo 246 de los 1833 distritos a nivel nacional, estén inscritos en la base de datos del Sistema de Información para la Gestión de Residuos Sólidos, que administra el MINAM, da cuenta de una situación muy precaria a nivel municipal del cumplimiento de obligaciones formales mínimas como tener un PIGARS o estar inscritos en el sistema de Información para la Gestión de Residuos Sólidos. (DIGESA 1998: 20)

5.1.2 Financiamiento de servicios

Uno de los pasos fundamentales para el aseguramiento de la prestación de los servicios de residuos sólidos es el financiamiento. Esto se da principalmente a través de cinco modalidades: la recaudación de impuestos municipales, las contribuciones y tasas, los tributos nacionales creados a favor de las municipalidades como el Foncomun, la participación de la recaudación de otros tributos a favor de las municipalidades y otras formas de financiamiento, como el canon.

Ahora, no todas las municipalidades tienen los mismos recursos, debido a que no cuentan con las mismas fuentes de financiamiento. Así, puede darse el caso de una municipalidad que cuente con recursos del canon y que pueda destinar los mismos al aseguramiento de la prestación del servicio de residuos sólidos. No obstante, el problema se da para la mayoría de municipalidades distritales que no cuenta con estos recursos extra y que tiene que acudir a formas de recaudación tradicionales como el cobro de tasas, para lo cual tiene que tener una adecuada organización que le permita recaudar dichos fondos. Si analizamos la información recabada en el tercer informe se aprecia que existe un alto nivel de morosidad a nivel nacional en cuanto al pago de arbitrios, dentro del cual se encuentra incluido el pago por prestación de servicios relacionados a los residuos sólidos. Las cifras son alarmantes puesto que en algunos casos la morosidad es del 100 %.

Esta situación implica dos conclusiones preliminares: la existencia de una incapacidad generalizada por parte de las municipalidades para poder recaudar adecuadamente los fondos que permitan pagar a las empresas prestadoras de servicios públicos y así asegurar una adecuada prestación del servicio, y por otra parte, el alto endeudamiento o desmedro a otras partidas presupuestarias, lo cual significa que el servicio no se está autofinanciado con el pago de la tasa específica y se está mermando la capacidad municipal para poder dar una calidad de vida adecuada a sus habitantes.

Al respecto, se ha señalado que los municipios, si bien asumen en alguna medida la ejecución de la cobranza, en la práctica no ejercen ningún tipo de coerción para ejecutarla. Ello obliga a las municipalidades a terminar subvencionando el servicio, arrojar altos déficits financieros y se termina desaprovechando recursos que podrían invertirse en la compra de mejor tecnología o en infraestructura de residuos sólidos.

Por otra parte, cabe resaltar que a pesar de tener los recursos, existe una gestión lenta y poco eficaz en cuanto a hacer viable un proyecto de inversión pública en materia de residuos sólidos. Si bien en la actualidad se ha incrementado el número de proyectos en materia de residuos sólidos declarados viables por el SNIP entre el 2005 y la actualidad, estos no son suficientes.

5.1.3 Prestación de los servicios de residuos sólidos

La municipalidad distrital es la encargada principal del cumplimiento de fases trascendentales en la gestión de residuos sólidos como la limpieza, la recolección y el transporte de residuos sólidos. Un análisis rápido sobre los resultados del tercer informe sobre gestión de residuos sólidos, nos permite señalar que en muchos casos nos

encontramos ante una situación tan precaria respecto de la prestación de los principales servicios relacionados a la gestión.

En lo que toca a la limpieza y barrido de las calles, se observa en primer lugar que la cobertura de las municipalidades que reportan en SIGERSOL (solo 246), existe un cumplimiento bastante mediocre respecto a la cobertura de dicho servicio. Por otra parte, también se demuestra que existe un bajo nivel en el cumplimiento de los equipos necesarios para el recojo. Esto es un claro ejemplo de que se estaría prestando inadecuadamente el servicio y se estaría poniendo en riesgo la salud de los trabajadores de limpieza.

En el caso de la recolección de residuos sólidos se señala que existe una cobertura del 93.25% de los municipios. No obstante, los propios indicadores dan cuenta que esto se refiere al número de municipalidades que están inscritas en el SIGERSOL, es decir 338 municipalidades, que a nivel nacional representan al 44.75 % de la población del país. Esto implica que en aquellas municipalidades con las cuales no se tiene un contacto a través del SIGERSOL es muy probable que, o no cumplan con tener una forma de recojo de los residuos sólidos, o lo hagan en forma deficiente.

El análisis debe ir más allá de la existencia de cobertura de servicio, ya que lo que interesa es que este sea prestado adecuadamente a los ciudadanos. En ese sentido, existe un 83.14 % de distritos que cumplen con el recojo de basura de acuerdo al tercer informe. No obstante, de este 83.14%, solo la mitad cumple con un recojo diario de basura, mientras que el resto de municipalidades lo hace o de dos a tres veces por semana, o solo una de acuerdo al cuadro que se consigna a continuación:

Tabla N° 8: Frecuencia de la prestación del servicio de recolección en las municipalidades del Perú registradas en SIGERSOL

FRECUENCIA	Nº DE MUNICIPIOS	PORCENTAJE (%)
Diaria	101	49.51
Semanal	32	15.69
Dos o tres veces por semana	71	34.80

(Ministerio del Ambiente)

En el informe DIGESA – OMS, se señala que dentro de una misma ciudad puede existir altas inequidades y diferencias en cuanto a la recolección y transporte de los residuos sólidos. El mejor ejemplo de ello es la ciudad de Lima: por un lado tenemos que los distritos de alta o mediana capacidad económica reciben el servicio de manera diaria en turnos de noche, en cambio distritos de menores recursos, se ven obligados a prestar los servicios más de una vez por día, debido a las costumbres de la población o cada vez que la calle se ensucia rápidamente. La conclusión es que en este segundo caso al haber una mayor frecuencia de recojo de basura, se tiene que invertir mucho más que en un distrito de alta capacidad económica en el que se ha ordenado el sistema de recolección.

Finalmente, en lo que toca a la disposición final, se muestran resultados alarmantes. De acuerdo con el Informe Nacional sobre actividades de reaprovechamiento de Residuos Sólidos en el Perú, la cobertura de disposición final solo llega al 26 % de los residuos generados. Esto implica que las municipalidades provinciales, principales encargadas de ellos, la DIGESA, gobiernos regionales y municipalidades distritales, en lo que les toca, no

están trabajando conjuntamente para el desarrollo de proyectos adecuados de infraestructura de residuos sólidos.

La situación antes descrita ha empujado a la población a la utilización de formas inadecuadas de tratamiento de residuos como el uso de botaderos o la quema de basura. Muestra de ello son los botaderos sin control que se encuentran en la ciudad de Lima desde inicio del siglo veinte.

Tabla N° 9: Depósitos finales de basura sin control

N°	LUGAR	DISTRITO	AÑO FUNDACIÓN
1	Tajamar	Cercado	1900
2	Acantilados	Magdalena	1940
3	Lobatón	Ate - Vitarte	1965
4	Zapallal	Puente Piedra	1977
5	Pampa de los Perros	Puente Piedra	1968
6	Portillo Grande	Lurin	1977
7	Chuquitanta	San Martín de Porres	1978
8	Chacra Cerro	Comas	1978
9	Oquendo	Ventanilla	1980
10	Nuevo Jerusalén	Carabaylo	1978
11	Conejera	Chaclacayo	1980
12	Cruz de Hueso	San Bartolo	1982
13	Las Vizcacheras	Chosica	1982
14	Jicamarca	S. J. de Lurigancho	1980
15	Ansieta Baja	S.J. Lurigancho	1976
16	Las Conchitas	V.M. Del Triunfo	1980
17	Quebrada Río Seco	Punta Hermosa	1980

(Pacheco 2004)

5.1.4 Caso de Estudio: Provincias de Chincha e Ica

Dentro del ámbito de nuestra investigación llevamos a cabo un viaje que nos permitió estudiar la gestión de residuos sólidos al interior del país en las ciudades de Chincha e Ica, urbes que son consideradas dentro las ciudades principales del país, tomando la clasificación que realizara el Ministerio de Economía en el Decreto Supremo 002-2012-

EF, mediante el cual aprueban los procedimientos para el cumplimiento de metas y la asignación de los recursos del plan de incentivos a la mejora de la gestión municipal⁶.

La provincia de Chincha tiene 11 distritos, siendo el distrito de Chincha Alta donde se encuentra la capital provincial y el gobierno municipal Provincial. La provincia de Chincha se encuentra ubicada en pleno desierto costero al sur de Lima y cuenta con 56, 085 habitantes y 12,257 viviendas de acuerdo con datos del INEI del año 2005.

Figura N° 11: División Política de la Provincia de Chincha



(Municipalidad Provincial de Chincha)

⁶En esta norma se realiza una clasificación de las ciudades del país, y se considera como ciudades principales a 175 municipalidades que se encuentran en el ámbito de las 30 ciudades principales del país considerando el número de viviendas urbanas que poseen, así como a 74 municipalidades más ubicadas en 54 capitales de provincia, que incluyen a los distritos con población mayor a 20 000 habitantes y cuya población en un porcentaje mayor al 75% se concentra en zona urbana.

Tabla N° 10: Caracterización de los distritos de Chíncha de acuerdo a la cantidad de viviendas

979	110201	ICA	CHINCHA	CHINCHA ALTA	CP B
980	110202	ICA	CHINCHA	ALTO LARAN	CP B
981	110203	ICA	CHINCHA	CHAVIN	Con menos de 500 VU
982	110204	ICA	CHINCHA	CHINCHA BAJA	Con más de 500 VU
983	110205	ICA	CHINCHA	EL CARMEN	Con más de 500 VU
984	110206	ICA	CHINCHA	GROCIO PRADO	CP B
985	110207	ICA	CHINCHA	PUEBLO NUEVO	CP B
986	110208	ICA	CHINCHA	SAN JUAN DE YANAC	Con menos de 500 VU
987	110209	ICA	CHINCHA	SAN PEDRO DE HUACARPANA	Con menos de 500 VU
988	110210	ICA	CHINCHA	SUNAMPE	CP B
989	110211	ICA	CHINCHA	TAMBO DE MORA	CP B

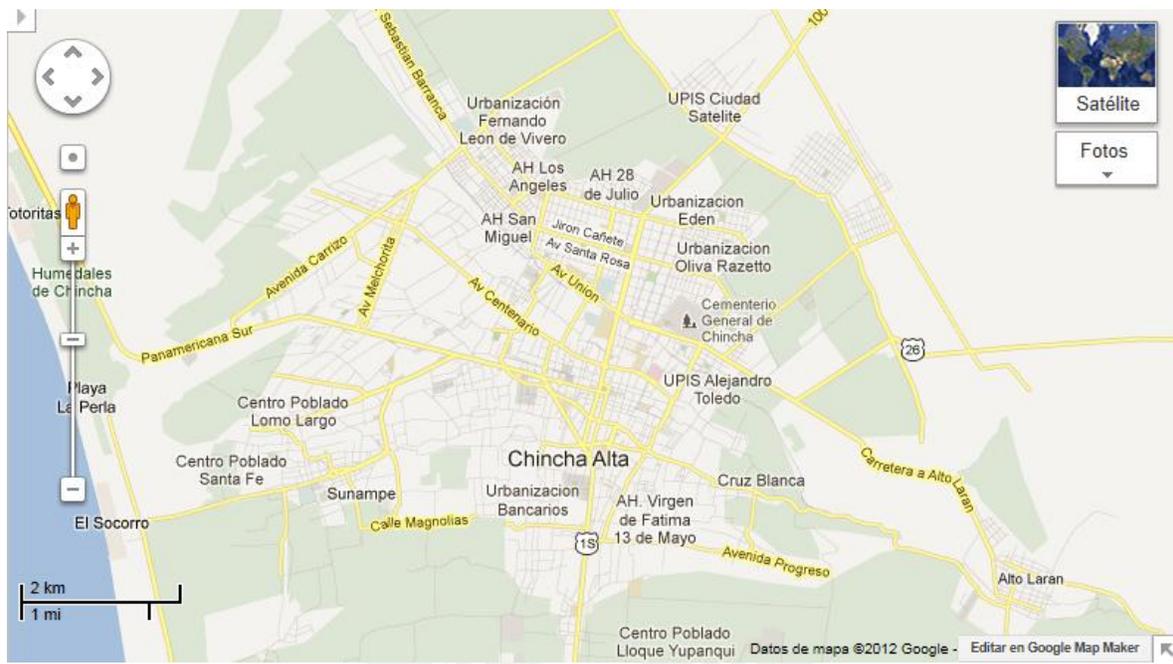
(MEF 2012)

En la actualidad, de acuerdo con el marco de la Ley General de Residuos Sólidos, cada uno de los gobiernos municipales distritales es el responsable de la gestión de residuos sólidos. De esta manera, cada uno de los distritos maneja la gestión de residuos sólidos a nivel recolección, transporte y disposición final. Sin embargo, notamos que la ciudad de Chíncha abarca los distritos de Chíncha Alta, Sunampe, Tambo de Mora y Pueblo Nuevo. Tomando en consideración esta realidad, podemos señalar que se están desaprovechando las eficiencias que generan las economías de escala.

El Gerente de Servicios Comunes de la Municipalidad Provincial de Chíncha Alta reconoció las limitaciones que tienen los distritos para la prestación de los servicios. En primer lugar, nos confirmó que las deficiencias en la prestación del servicio de recolección termina afectando a los otros distritos, puesto que si bien existen distritos como Pueblo Nuevo que tienen buenas prácticas en cuanto a la segregación en la fuente y prestan adecuadamente el servicio de recolección, existen otros que tienen limitaciones presupuestarias lo cual implica que la frecuencia de recojo de basura no sea la misma, generando perjuicios como malos olores y abundancia de vectores que terminan pasando de un distrito a otro. Además, debemos mencionar que en todos los distritos la prestación

de los servicios de recolección de residuos sólidos se presta a través de trabajadores y equipos municipales, que no se encuentran en las condiciones

Figura N° 8: Plano de la ciudad de Chinch (Chincha Alta, Sunampe, Pueblo Nuevo)



(Google Maps)

Otro punto a tomar en cuenta es que la provincia de Chincha no tiene rellenos sanitarios aprobados de acuerdo a la LGRS, con lo cual existen dos botaderos informales, uno en las pampas del distrito de Chavín y otro en el distrito de Sunampe. En ambos distritos viven familias en los alrededores de los botaderos, las cuales se dedican al reciclaje y reaprovechamiento de residuos, pero viven en condiciones de pobreza y e insalubres. En adición, los residuos que no son reutilizados terminan siendo quemados, con lo cual se generan daños ambientales. De acuerdo con la Municipalidad de Chincha, la única iniciativa para generar un cambio en este aspecto ha venido por parte de una ONG japonesa que contactó a la municipalidad para realizar un proyecto con miras a tener un relleno sanitario de acuerdo a la LGRS.

En la actualidad, los proyectos para el mejoramiento de la gestión de residuos sólidos de la Municipalidad de Chincha Alta se han activado a raíz del Plan de Incentivos para la mejora de la gestión y modernización municipal del año 2012 del Ministerio del Ambiente. La meta principal de esta iniciativa es implementar un programa de segregación en la fuente y recolección selectiva de residuos sólidos domiciliarios en un 7% de las viviendas urbanas del distrito, para lo cual la municipalidad debe realizar pasos previos con la suministración de información al SIGERSOL, realizar un estudio de caracterización de los residuos sólidos y elaborar su PIGARS. A la fecha de la entrevista, la Municipalidad solo venía cumpliendo el primer paso y el presupuesto del año 2012 para la gestión de residuos sólidos ascendente a 418,259 soles, tenía 0% de avance presupuestal.

La realidad de la ciudad de Ica presenta diferencias y contrastes respecto a Chincha. La provincia de Ica está conformada por 14 distritos, de los cuales Ica es el distrito capital y donde se encuentra gobierno provincial y regional. De acuerdo con los datos estadísticos de INEI la ciudad de Ica tiene en el 2012 un total de 133,074 habitantes y una densidad poblacional de 148,14 hab/km². La ciudad de Ica también se encuentra considerada como una ciudad principal tipo b, es decir dentro de las 249 ciudades principales de acuerdo a

la categorización realizada por el Ministerio de Economía y Finanzas. Con un aumento sostenido del empleo como producto del boom agroexportador, la ciudad de Ica es el centro financiero, económico e industrial de la provincia de Chincha, lo cual se constata en el crecimiento de la ciudad tanto en la apertura de nuevos locales como empresas, lo cual tiene un impacto directo en la generación de residuos sólidos.

Figura N° 9: Distritos de la provincia de Ica



(Municipalidad Provincial de Ica)

Con una producción diaria equivalente a 0.543 kg por habitante, podemos constatar que la gestión de residuos sólidos en Ica no ha sido la más óptima en los últimos años. Esta

ciudad ha tenido problemas socioambientales serios en torno a la gestión de residuos sólidos, los cuales incluyen un episodio de emergencia ambiental en el año 2010, en el cual se dejó al distrito de Ica sin el servicio de recolección de residuos sólidos y se terminó afectando al distrito aledaño de Santiago. Esta clase de eventos se han repetido en más de una ocasión: trabajadores encargados de la recolección de residuos sólidos han entrado en huelga en más de una oportunidad, la empresa concesionaria se ha negado a la recolección en algunas oportunidades, entre otros episodios que solo han tenido como resultado dejar a la población de Ica sin un servicio óptimo respecto a la recolección y traslado de los residuos (La Voz de Ica: 2012).

La situación calamitosa de la gestión de residuos sólidos en Ica no es reciente. Los primeros esfuerzos por realizar un cambio en la gestión de desechos en esta ciudad datan del año 2005 en el que por primera vez se realizó un proceso de contratación estatal para seleccionar una empresa concesionaria que prestara los servicios de recolección y transporte de residuos sólidos. Producto de este esfuerzo, la buena pro la obtuvo la empresa DIESTRA S.A.C. por el plazo de 17 años (2005 al 2022), para encargarse de la recolección y transporte de los residuos municipales (incluidos los domiciliarios, de limpieza de espacios públicos y los comerciales). La encargada de fiscalizar el correcto cumplimiento de este servicio es la subgerencia de Salud y Medio Ambiente de la Municipalidad Provincial de Ica.

Tabla N° 10: Producción de residuos sólidos en los distritos de la Provincia de Ica

DISTRITO	POBLACIÓN (habitantes)		GPC		Cantidad de residuos (TM/día) 2012	
	CPV 2007	Proyectada 2012	(kg/hab-día)	Proyectada 2012 (kg/hab-día)	Domiciliario	Gobierno Local (5)
Ica	125 189	132 074	0.543 ⁽¹⁾	0.543	71.72	92
La Tinguiña	30 902	34 457	0.390 ⁽²⁾	0.502	17.30	22
Los Aquijes	16 298	18 498	0.386 ⁽²⁾	0.498	9.21	5.43
Ocucaje	3 639	3 769	0.240 ⁽⁴⁾	0.307	1.16	-
Pachacutec	6 000	6 600	0.240 ⁽⁴⁾	0.307	2.03	1 - 1.5
Parcona	50 349	54 379	0.390 ⁽²⁾	0.502	27.30	30
Pueblo Nuevo	4 588	4 633	0.240 ⁽⁴⁾	0.307	1.42	-
Salas	17 973	21 658	0.250 ⁽³⁾	0.322	6.97	9
S. J. Los Molinos	6 070	6 315	0.240 ⁽⁴⁾	0.307	1.94	1 - 1.5
S. J. Bautista	12 430	14 110	0.240 ⁽⁴⁾	0.307	4.33	8 - 9
Santiago	23 657	27 442	0.250 ⁽³⁾	0.322	8.84	7 - 7.5
Subtanjalla	19 019	24 344	0.240 ⁽²⁾	0.307	7.47	10 - 12
Tate	4 101	4 491	0.240 ⁽⁴⁾	0.307	1.38	3 - 4
Yauca	1 117	1 052	0.240 ⁽⁴⁾	0.307	0.32	-
TOTAL (t/día)						

(1) caracterización de RSUD (Equipo Técnico - MPI, 2012)

(2) Caracterización de RSUD (DAR, 2004)

(3) Diagnostico Ambiental (DECAL, 2005)

(4) Se asume el mínimo 0.240 kg/hab-día

(5) Dato estimado por el Gobierno Local, incluye residuos domiciliarios y comerciales.

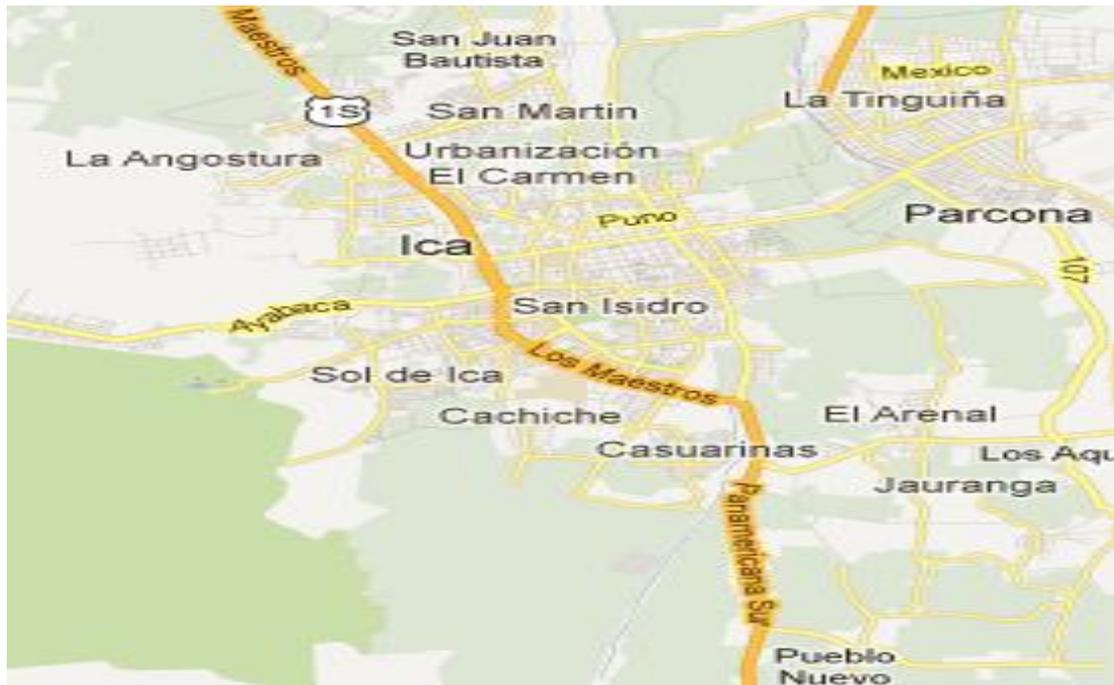
Fuente: Censo de Población y Vivienda (INEI, 2007) / Información de Municipalidades Distritales

Elaboración: Equipo Técnico PIGARS, 2012.

(Municipalidad Provincial de Ica)

Juan Fernando Barrios Cabrera, Gerente de operaciones en DIESTRA S.A.C., nos concedió una entrevista en la cual señaló que, a diferencia de la ciudad de Chincha, los distritos aledaños al distrito de Ica no conforman un solo conglomerado urbano que permita concluir que existirían en la actualidad mayores beneficios de realizarse una prestación conjunta de los servicios de recolección y transporte residuos sólidos municipales. No obstante, el representante de DIESTRA S.A.C. reconoció que era necesario un estudio respecto al crecimiento de la ciudad tanto a nivel demográfico y económico, puesto que en algunos años la ciudad podría extenderse a tal punto que sí resulte beneficioso el que la Municipalidad Provincial ostente las competencias para la prestación de los servicios relacionados a la fase de recolección y transporte de residuos sólidos a nivel provincial.

Figura N° 10: Mapa de la ciudad de Ica



(Google Maps)

La nueva gestión del municipio provincial de Ica, a cargo del alcalde Gustavo Martínez, se encargó de elaborar por primera vez un PIGARS para la provincia, en el cual se señaló la necesidad de establecer mecanismos eficientes de concertación y participación de los distritos que conforman la provincia de Ica. Para dicho propósito se propuso como tarea la conformación de los comités distritales de gestión de residuos sólidos, a cargo del comité provincial.

De acuerdo a lo establecido en el PIGARS, el nuevo alcalde de Ica encabezó el día 05 de enero de 2013 una campaña de recolección de residuos sólidos que no solo abarcó el distrito de Ica, sino que se realizó en coordinación con los distritos de Tate, Pueblo Nuevo y Los Molinos, los cuales son aledaños a la ciudad. De acuerdo a las últimas notas de prensa de la Municipalidad Provincial, actualmente se sigue depositando los residuos sólidos en el botadero controlado ubicado a 45 kms del sur de Ica, mientras se ejecuta la

obra del primer Relleno Sanitario de la Provincia de Ica ubicado a 14 kms al sur este del distrito de Comatrana.

Los casos de las ciudades de Ica y Chincha sirven para poner en relieve las ventajas y complicaciones de una redistribución de competencias respecto a la gestión de residuos sólidos municipales: por una parte, tenemos que sería adecuado que se maneje centralizadamente por parte de la Municipalidad Provincial la recolección y transporte de residuos sólidos, para aprovechar las economías de escala y generar eficiencias en aquellos casos donde exista una aglomeración urbana que abarque más de un distrito. No obstante, debemos señalar las limitaciones que este modelo supondría para la Municipalidad Provincial: con respecto a los distritos que no forman parte de un solo conglomerado urbano y que se encuentran alejados, hay que reconocer que en estos casos no se generan los beneficios de una prestación centralizada. Eso se entiende por la baja producción de residuos (puesto que tienen poblaciones menores) y por lo alejados que se encuentran del conglomerado urbano. En estos casos, probablemente existan complicaciones para concesionar los servicios y se tengan que seguir prestando directamente, por lo cual, la ventaja de que el servicio sea controlado por la municipalidad provincial, vendría más por la estandarización de las condiciones en que se prestan los servicios relacionados a la gestión de residuos sólidos, por contar con personal más capacitado y con mayores recursos para afrontar la gestión.

5.2 Análisis de la gestión de residuos sólidos municipales en Lima Metropolitana

5.2.1 Caracterización de los residuos sólidos municipales en Lima

Lima Metropolitana no solo es la capital del Perú, es también la principal urbe del país. Fundada el 18 de enero de 1535, Lima fue la capital del Virreinato del Perú y siempre ha

sido una de las ciudades más importantes de América. Lima se encuentra situada en la costa central del Perú, en la desembocadura de importantes valles que la comunican con la zona de la sierra central y la Amazonia. Se debe considerar que Lima está situada en medio de un desierto, por lo cual sus fuentes de agua provienen de la sierra central.

En la actualidad, Lima cuenta con aproximadamente 8,5 millones de habitantes (INEI 2007), lo cual representa casi el 30% de la población peruana y la sitúa como una de las ciudades más pobladas del mundo. Respecto del crecimiento de la población se ha proyectado que Lima incrementará 25,28% su población en el periodo 2015.

Lima no solo es la ciudad más poblada del Perú, es también el centro político, cultural, financiero y comercial del país. En los recientes años de apogeo económico, se ha dado un crecimiento en el número de negocios como la construcción, el comercio, la apertura de locales. Solo como ejemplo podemos señalar que Lima tiene aproximadamente 220 mil restaurantes (Gestión) y se han construido 14 516 nuevas viviendas solo en el año 2010 (CAPECO).

Tabla N° 11: Crecimiento Poblacional de la provincia de Lima

Población Proyectada de Lima			
Año	Población Proyectada	Superficie Km2	Densidad Poblacional h/Km2
2000	7.475.495	34.802	214,80
2005	8.137.406	34.802	233,82
2010	8.771.928	34.802	252,06
2015	9.365.609	34.802	269,11

Fuente: BADATUR

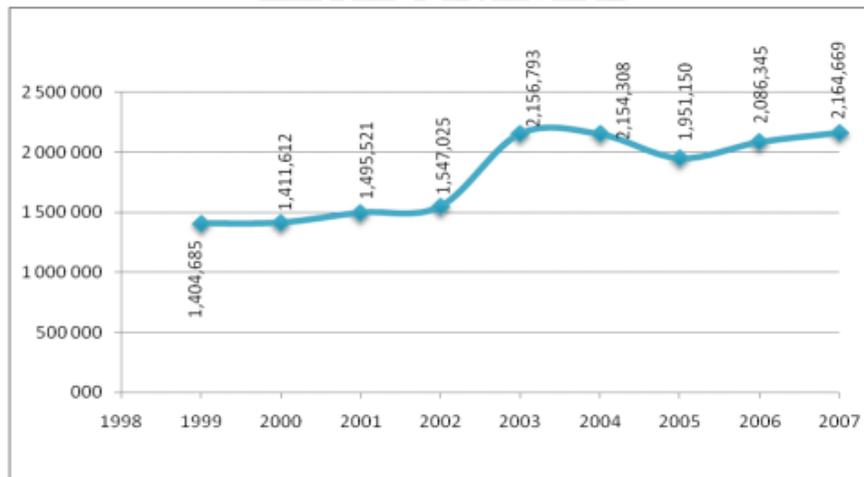
El crecimiento poblacional de Lima, se estima que se incrementará para el período 2000-2015 en 25,28%. La densidad poblacional para el mismo período pasaría de 214,80 personas por Km2 a 269,11 personas por km2.

(Universidad San Martín de Porres)

Este crecimiento tanto a nivel poblacional como a nivel económico tiene como correlato que la gestión de residuos sólidos en Lima no sea una tarea fácil. Lima produce aproximadamente 7,300 toneladas de basura diarias, con lo cual tenemos una producción per cápita de 0.916 kilos por día. (Lima cómo vamos) Esta proporción ha ido aumentando sobre todo en los últimos años, como producto del crecimiento económico y poblacional.

De acuerdo con DESCO, son los distritos de mayores ingresos los que producen una mayor cantidad de residuos sólidos. San Isidro es el distrito que produce más basura per cápita con 2.25 kg per cápita diarios, más que por la cantidad de población que alberga, por ser el mayor centro financiero del país, zona donde se ubican abundantes oficinas y comercios, que contribuyen en buena proporción a la generación de residuos. Sin embargo, a nivel global el distrito que más basura genera es San Juan de Lurigancho, con 953,602 toneladas diarias, lo cual se entiende por ser el distrito más poblado del Perú ya que cuenta con alrededor de 1 millón de habitantes (Sociedad Peruana de Derecho Ambiental).

Figura N° 11: Generación Global de residuos sólidos histórica en Lima 1998-2007



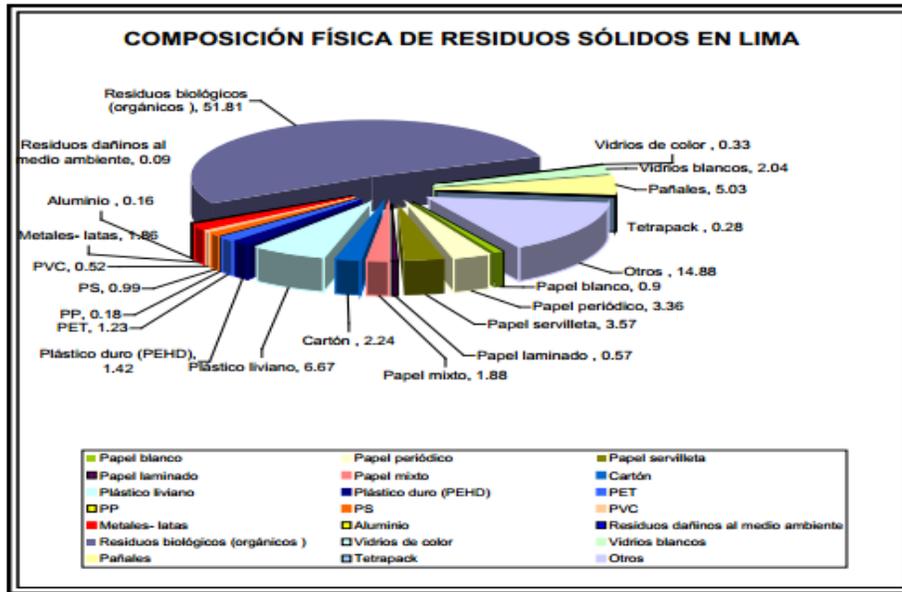
(DESCO)

Existen otros distritos que se encuentran en la lista con mayor producción de residuos y las razones son distintas. En el caso de Miraflores y el Centro de Lima, la generación de residuos sólidos se debe a que son dos de los distritos más turísticos en la ciudad y cuentan con gran cantidad de comercio. La Victoria, por otro lado, debe su alta producción de residuos a que es uno de los distritos con más alta densidad poblacional en Lima y porque hasta hace poco albergaba el mercado mayorista de productos alimenticios más grande del Perú: La Parada. El mencionado mercado mayorista era uno de los mayores focos de insalubridad de la ciudad en el cual se producían 30 toneladas de basura diaria de acuerdo a las declaraciones del alcalde del distrito, Alberto Sanchez Aizcorbe.

En el otro extremo tenemos a los distritos de los balnearios del sur que son los que menos producen residuos sólidos, lo cual se entiende por la menor población que tienen. No obstante, la generación de residuos sólidos en estos distritos aumenta considerablemente en la temporada de verano en la cual los turistas limeños acuden y dejan residuos en la playa, lo cual genera un problema ambiental que ha estado en la mira de las municipalidades durante largo tiempo.

La composición de los residuos sólidos en Lima es diversa y ha variado a lo largo de los años de acuerdo a los patrones de consumo y de los hábitos de los habitantes. Influyen en la composición de residuos sólidos las costumbres orientadas al consumismo, así como el fenómeno de la migración de zonas del interior del país hacia la capital, pues de pasar de la producción netamente orgánica, tenemos que en la actualidad hay una variedad de residuos que produce diariamente un habitante promedio en la ciudad y que no son de fácil descomposición.

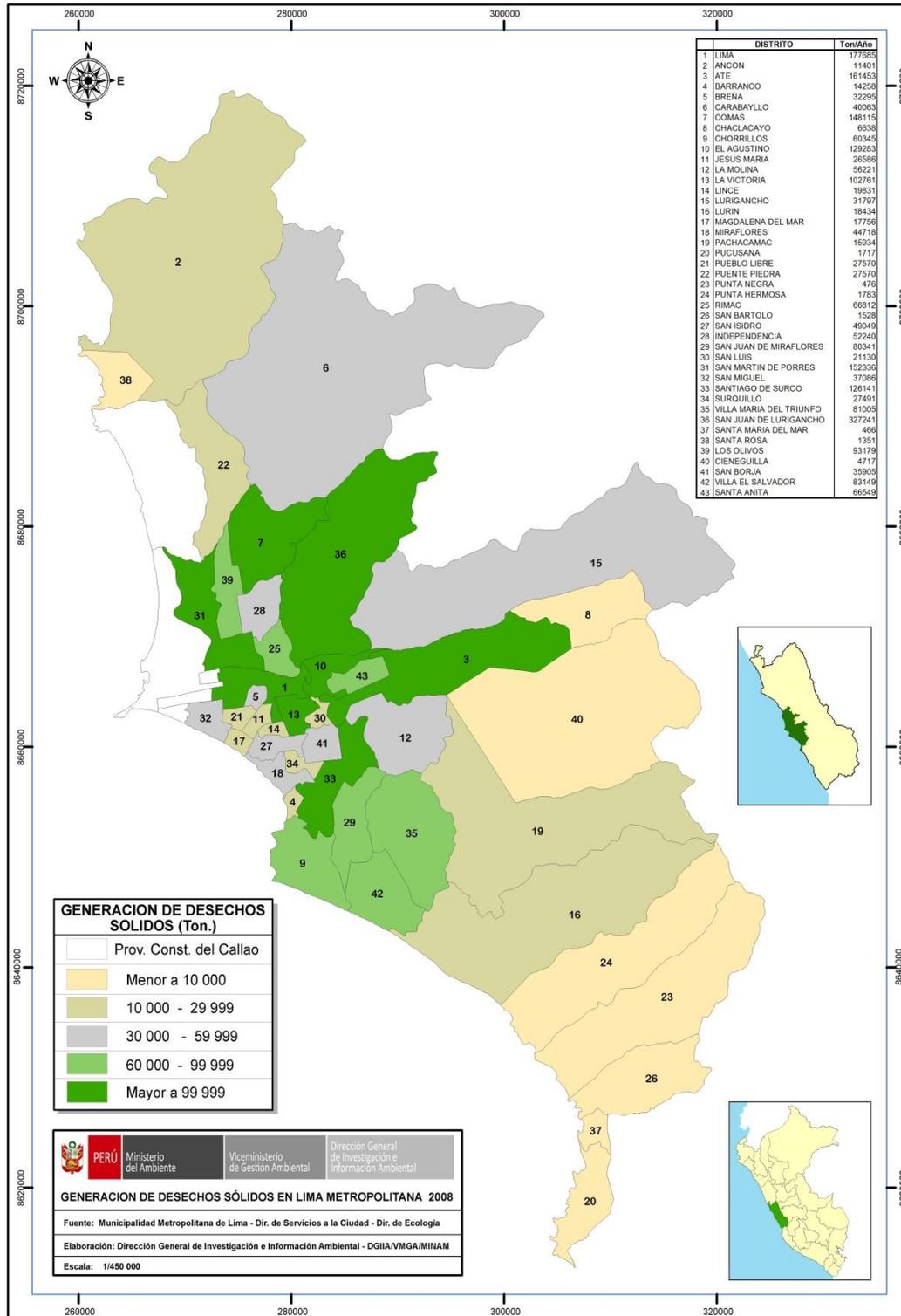
Figura N° 12: Composición de los residuos sólidos en Lima



(Ministerio de Medio Ambiente)

Como podemos apreciar, los hábitos de consumo de los limeños hacen que los residuos orgánicos representen la mayoría de los residuos producidos en la ciudad. Este porcentaje se incrementa en los distritos de bajos ingresos, en los cuales se presenta una mayor composición de residuos orgánicos puesto que los ingresos de estos pobladores van dirigidos principalmente a cubrir la canasta básica alimenticia (IPES citado en DESCO)

Figura N° 13: Generación de residuos sólidos en Lima Metropolitana



(Ministerio del Ambiente)

5.2.2 Regulación y normatividad

La regulación es uno de los instrumentos más importantes para la gestión del medio ambiente y para lograr un desarrollo sustentable. A nivel metropolitano, se aplica convenios internacionales a los que el Perú está adscrito y las normas nacionales en materia de residuos sólidos. Respecto de los convenios internacionales podemos señalar que el capítulo 28 de la agenda XXI recoge las iniciativas de las autoridades locales en apoyo a la agenda 21 y se destaca su papel en la educación y movilización social en pro del desarrollo sustentable. Específicamente son aplicables los lineamientos relacionados a la gestión de residuos sólidos previstos en los capítulos previos.

La propia Municipalidad Metropolitana de Lima ha participado en convenios relacionados a su papel en el cumplimiento de la normativa ambiental. En la Conferencia de Ñuñoa, Chile, en el año 2002, se elaboró la Carta de las Municipalidades Latinoamericanas para el Desarrollo Sustentable, conocida como la Carta de Nuñoa. En ella se precisó el rol de los gobiernos locales en el siglo XXI, que deben acelerar la implementación del desarrollo sostenible, impulsando una nueva cultura de sustentabilidad, basada en la igualdad y democracia, combatiendo la pobreza y garantizando de este modo la paz, la justicia y seguridad.” (Organización Panamericana de la Salud)

En lo que respecta a la normativa que puedan producir las municipalidades, de acuerdo con el artículo 10.2 de la Ley General de Residuos Sólidos la municipalidad provincial se encuentra encargada de regular y fiscalizar el manejo y la prestación de servicios de residuos sólidos en su jurisdicción. No obstante, no se cuenta con abundante regulación en esta materia. Uno de los antecedentes más antiguos en torno a la regulación de este tema es la Ordenanza OMN° 062-94-MLM de 18 de Agosto de 1994, que aprobó el Reglamento de la Administración del Centro Histórico de Lima, que prohíbe las instalaciones para el tratamiento y la eliminación de residuos sólidos urbanos en el Centro

Histórico de Lima. El mencionado dispositivo legal también dispuso que la limpieza de los espacios públicos y la recolección de los residuos procedentes de la misma, debe ser prestado por la Municipalidad de Lima Metropolitana y las Municipalidades Distritales respectivas.

Ordenanza 295-2000-MML

La creación del Sistema Metropolitano de Gestión de residuos sólidos, significó un hito en la gestión de residuos sólidos para Lima Metropolitana puesto que creó un subsistema ambiental específico para la gestión de residuos sólidos el cual está conformado por los órganos de ejecución de los servicios de gestión de residuos sólidos de las municipalidades distritales, los órganos de supervisión, fiscalización y control de la MML y de las municipalidades distritales, y los operadores de vehículos recolectores, vehículos de transporte, centros de acopio, plantas de transferencia, plantas de tratamiento, plantas de disposición final y otros lugares de disposición final de residuos sólidos especiales.

La ordenanza 295-2000 no solo establece la constitución del sistema de gestión metropolitano de residuos sólidos, también constituye una reglamentación bastante completa sobre el manejo y la gestión adecuado de los residuos sólidos que deben observar municipalidades, generadores, empresas y ciudadanos. En esta norma se ratifica las competencias de municipalidades distritales respecto de la recolección de residuos provenientes del barrido de espacios y vías públicas, maleza, objetos en desuso, abandonados en vías y espacios públicos y generados por eventos naturales, estableciendo que los provenientes de otras actividades (incisos del 6 al 12 del artículo 18) corresponde al propio generador su recolección de acuerdo con la ordenanza y lo previsto por el Ministerio del sector correspondiente.

Se establecen también otras disposiciones importantes con respecto al transporte de los residuos sólidos: en los artículos 29 y 30 se precisa que los vehículos que transportan

residuos sólidos municipales deben hacerlo a una planta de transferencia, exceptuándose los distritos que se encuentren a una distancia que se encuentren a una distancia desde sus límites que no exceda de los 10 kilómetros. El transporte de las estaciones de transferencia hacia las estaciones finales de residuos sólidos debe realizarse a través de vehículos madrina de acuerdo a las rutas que señale la Municipalidad de Lima.

Especial interés concita las normas respecto de la contratación de las modalidades de prestación de los servicios de residuos sólidos. Una primera consideración es que los contratos de servicio deben tener una duración no menor a dos años y los contratos por concesión de acuerdo a la normativa. Otra novedad de la ordenanza es el artículo 54 que dispone que las municipalidades distritales colindantes o que conforman una zona de la ciudad pueden celebrar convenios para la contratación de servicios con un solo operador, para aprovechar las economías de escala reduciendo costos, aumentando la eficiencia del servicio y mejorando la calidad del mismo. La municipalidad metropolitana de Lima promueve la celebración de dichos convenios.

Ordenanza 1628 - Política Metropolitana del Ambiente

A nivel Metropolitano otra norma de importancia para la reglamentación de los residuos sólidos y de reciente promulgación es la Ordenanza N°1628 que aprueba la Política Metropolitana del Ambiente, de fecha 18 de setiembre de 2012. Esta ha sido sin lugar a dudas una de las normas más esperadas a nivel municipal puesto que hasta la actualidad no se habían establecido los lineamientos generales de la política ambiental en Lima.

En los fundamentos de esta política se realiza un resumen del estado de la gestión de residuos sólidos a nivel metropolitano, considerando que los servicios prestados por las municipalidades no cubren la demanda, las condiciones precarias de los recicladores, la contaminación de las fuentes acuíferas. Se establece como fundamento que el control de las empresas por parte de las municipalidades no es suficiente y que la disposición final de

residuos ha mejorado en los últimos años pero debe continuarse con la formalización de botaderos.

Los lineamientos de la Política en materia de gestión de residuos sólidos se encuentran previstos en el artículo 8.3.3 dentro del eje de política 3 relativo a la gestión integral de la calidad ambiental. Se recoge en 16 puntos los lineamientos relativos a la gestión de residuos sólidos. El inciso a es particularmente importante en tanto se señala que se debe asegurar el acceso universal al servicio de limpieza pública, proteger la salud de la población, mantener el ornato y calidad ambiental, los cuales parecieran ser los objetivos a este nivel de la política.

En los siguientes puntos, se establecen lineamientos respecto al reaprovechamiento, la reducción, el re-uso, el reciclaje y en general actividades que tiendan a la minimización de residuos. También se realiza una mención a la educación ambiental y al establecimiento de mecanismos de generación y sistematización de la información para la toma de decisiones y el mejoramiento de la gestión. En lo que respecta a los tipos de residuos sólidos especiales, se establecen disposiciones respecto a residuos peligrosos y biocontaminados, de aparatos electrónicos y eléctricos y residuos provenientes de la construcción.

Dentro de los aspectos más innovadores se encuentra el lineamiento que hace referencia a la armonización de planes de ordenamiento ambiental y territorial, los cuales deben incluir el planeamiento respecto a la ubicación de las infraestructuras de disposición final, Asimismo, se hace referencia al aseguramiento de la disposición final en rellenos sanitarios autorizados y la recuperación de las áreas degradadas por la mala gestión de los residuos sólidos.

También se establece que se debe consolidar los mecanismos de coordinación y fortalecimiento de municipalidades distritales en todo el ciclo de vida de los residuos sólidos, y que se debe establecer los mecanismos financieros o de apoyo entre los

distritos y mancomunidades que permita atender a los distritos más deficitarios económicamente para contribuir al saneamiento de lugares clandestinos.

Por otra parte, la política también ha incluido lineamientos específicos respecto a la inclusión de recicladores de gestión integral de los residuos sólidos, en concordancia con la ley que regula la actividad de los recicladores. Entre los principales lineamientos se incluye el fomento de la formalización de personas, operadores y demás entidades que actúan sin autorización, la promoción de la segregación y el reciclaje, y la protección de los niños y madres en la participación de estas actividades. Se hace hincapié en el resguardo de la salud de los recicladores y en las condiciones de trabajo.

Finalmente, en cuanto a los lineamientos en materia de fortalecimiento de control ambiental y de la gestión ambiental municipal, se señala como prioridad el establecimiento del marco normativo para la gestión y manejo de residuos sólidos, lo cual incluye la integración, coordinación, supervisión de políticas, planeas, programas y acciones destinados a una gestión sanitaria y ambientalmente responsable.

Otras regulaciones

El 22 de junio de 2006, más de 5 años después de la aprobación del Sistema metropolitano de gestión de residuos sólidos, se aprueba la ordenanza 953 que crea el Sistema Metropolitano de Gestión Ambiental de la Municipalidad Metropolitana de Lima, cuyo principal objetivo será integrar, coordinar, supervisar y garantizar las políticas, planes, programas y acciones destinadas a la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente. Esta ordenanza se enmarca dentro de la obligación establecida por la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental respecto de la creación de sistemas ambientales en cada nivel de gobierno. Establece cuatro niveles de participación que incluye a las instancias de gobierno como la MML y las municipalidades distritales, la gerencia de servicios a la ciudad de la MML y sus correlativas en los

diferentes distritos, grupos técnicos e instancias de participación como la comisión ambiental metropolitana.

La Municipalidad Metropolitana de Lima ha establecido otras disposiciones en materia de residuos sólidos a las que nos referiremos brevemente. La ordenanza 984 de 14 de diciembre de 2006 establece el régimen municipal de sanciones administrativas derivadas de la función fiscalizadora. En esta norma se establece el procedimiento para sancionar distintas actividades relacionadas a la gestión de residuos sólidos como es la reutilización de forma inadecuada de envases, la alimentación de animales con restos procedentes de basura, arrojar residuos en la vía pública, entre otros. Se establecen disposiciones como la retención de vehículos cuando se transportan residuos sólidos no autorizados o se vierten en lugares indebidos y la clausura de locales. No obstante, a pesar de que se establecen medidas efectivas, las multas no sobrepasan las 2 UIT.

La ordenanza 1592-2012-MML aprueba incentivos para el cumplimiento del pago voluntario de los arbitrios municipales del ejercicio 2012 en la Municipalidad Metropolitana de Lima, estableciendo un mecanismo de subvención que permita incentivar el cumplimiento del pago voluntario de los arbitrios municipales por los servicios de recolección de residuos sólidos, barrido de calles, mantenimiento de parques y jardines públicos, entre otros.

Regulaciones a nivel distrital

A nivel distrital la regulación de los residuos sólidos es dispar, siendo el único tipo de ordenanza que emiten todos los gobiernos locales de Lima aquella que aprueba los arbitrios en materia de residuos sólidos o que establecen prorrogas en su pago. Aparte de ello, existen municipios que no tienen una reglamentación especial sobre el tema de residuos sólidos y que solo se acogen a la normativa nacional y metropolitana.

La primera clase de ordenanzas que encontramos son aquellas que aprueban los planes de manejo de residuos sólidos en su jurisdicción conjuntamente con algún programa específico. Así, tenemos que en la Municipalidad de Comas aprobó su plan de manejo de residuos sólidos juntamente con un plan de segregación en la fuente. La municipalidad de Miraflores mediante Ordenanza N° 231 también aprobó su plan de manejo y un estudio de caracterización de residuos sólidos que ha sido actualizado recientemente. Por su parte, la Municipalidad de San Borja, mediante ordenanza N° 455 aprueba la actualización del plan integral participativo de residuos sólidos y lo re denomina como plan distrital de gestión de residuos sólidos. Otras municipalidades que han aprobado sus planes mediante ordenanzas o decretos de alcaldía son Pachacamac, San Juan de Lurigancho, Los Olivos, Magdalena del Mar y Santiago de Surco (Andina 2011).

En segundo lugar, existen ordenanzas que prohíben el arrojo de residuos sólidos en vías públicas en determinados horarios y establecen sanciones. Encontramos la ordenanza N° 010-1993 de Miraflores como una de las primeras en esta materia. Al respecto, podemos comentar que han surgido iniciativas para normar el arrojo de basura a espacios ambientalmente importantes para Lima como la Costa Verde (El Comercio 2012).

En tercer lugar, encontramos ordenanzas que aprueban planes específicos respecto de la gestión de residuos sólidos. Por decreto de Alcaldía N° 004-2011-MSB se aprueba en la Municipalidad de San Borja un programa de segregación en la fuente y recolección selectiva.

5.2.3 Análisis de la gestión de residuos sólidos municipales en Lima

De acuerdo a lo desarrollado en los capítulos anteriores son las municipalidades distritales las competentes para la prestación de los servicios de recolección y transporte de residuos sólidos y de la limpieza de espacios públicos. En el caso de las

Municipalidades Provinciales, y en específico de la municipalidad Metropolitana de Lima, están encargadas básicamente de la gestión de las infraestructuras de disposición final y de la regulación e implantación de estrategias y políticas en materia de residuos sólidos, así como de la gestión de residuos sólidos del Cercado de Lima.

Respecto a la institucionalidad ambiental en materia de residuos sólidos tenemos que actualmente, la Municipalidad Metropolitana de Lima cuenta con la Gerencia de Servicios a la ciudad que se ocupa de cumplir las obligaciones de la MML en materia de residuos sólidos.

- Subgerencia de operaciones ambientales: Desarrolla actividades y servicios para mantener y conservar el ornato de la ciudad. Se encarga de asegurar la prestación del servicio de residuos sólidos en el ámbito del cercado de Lima, así como de controlar y gestionar la disposición final de los residuos sólidos a nivel metropolitano.
- Sub gerencia de Medio ambiente: Garantiza la protección y conservación del ambiente en Lima Metropolitana regulando el manejo de los residuos sólidos municipales, supervisando y monitoreando los niveles de contaminación ambiental, gestionando la implementación de medidas de corrección pertinentes ante los organismos competentes. En lo referente a residuos sólidos es la principal encargada de otorgar las autorizaciones a empresas de prestación de servicios de recolección de residuos sólidos, así como a autorizar procesos de disposición final. También se encarga controlar la información ambiental en esta materia.

En lo que respecta a las municipalidades distritales estas cuentan con gerencias de línea similares a la municipalidad provincial pero que cuentan con diferente nomenclatura. Estas gerencias se encargan principalmente de llevar a cabo mediante empresas

municipales, empresas privadas o con personal propio, de llevar a cabo la prestación de los servicios de limpieza pública, recolección y transporte de residuos sólidos.

Tabla N° 12: Gerencias distritales encargadas de la gestión de residuos sólidos en Lima

**MUNICIPALIDADES DISTRITALES SEGÚN TIPO DE OFICINA
ENCARGADA DE LA GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS**

NOMBRE GENÉRICO	DISTRITO
GERENCIAS DE SERVICIOS A LA CIUDAD/ SERVICIO PÚBLICO/ SERVICIOS A LA COMUNIDAD	Lima Cercado
	San Miguel
	La Molina
	San Martín de Porres
	Bellavista
	La Punta
	Ate
	Ancon
	Carabaylo
	Breña
	Lince
	Lurin
	Pachacamac
	Punta Hermosa
	San Bartolo
	San Juan de Lurigancho
	San Juan de Miraflores
	San Luis
	Santa Anita
	Santa María del Mar
	Santa Rosa
Magdalena del Mar	
Lurigancho Chosica	
Santiago de Surco	
Villa María del Triunfo	
GERENCIA DE DESARROLLO AMBIENTAL/ PROTECCIÓN AL AMBIENTE	Callao
	Comas
	Chaclacayo
	Independencia
	Jesús María
	Olivos
	Pueblo Libre
	Puente Piedra
	Villa el Salvador
	Ventanilla
GERENCIA DE LIMPIEZA PÚBLICA/ OBRAS MUNICIPALES	Agustino
	Chorrillos
	La Victoria
	Rimac
	San Isidro

(DESCO)

De acuerdo a lo establecido en la Política Metropolitana del Ambiente en los fundamentos relacionados a la gestión de residuos sólidos aproximadamente el 72% de los residuos sólidos en nuestra ciudad de recolecta y se dispone en los 04 rellenos sanitarios autorizados, mientras que un 15% es recuperado informalmente por cerca de 10 mil recicladores y el 13% se arroja a botaderos, ríos y la costa limeña.

Si consideramos que diariamente en Lima se generan 7849 toneladas diarias, entonces se están disponiendo alrededor de 1020 toneladas de residuos en botaderos, ríos y nuestra costa. Asimismo, 1177 toneladas estarían siendo recolectadas por 10 mil recicladores que trabajan en condiciones bastante precarias que afectan a su salud y la de su familia. Así, tenemos la certeza de que 5651 de las 7849 toneladas diarias de residuos que se generan en Lima serían llevados a rellenos sanitarios autorizados, pero dentro de esa cifra no se consideran las diferencias existentes entre cada distrito, las condiciones de la prestación de servicio y los problemas conexos.

Botaderos

Así, podemos decir con certeza, que uno de los problemas ambiental más relevante con respecto a los residuos sólidos en Lima (si no es el más importante) es justamente ese 14.2% de toneladas que de acuerdo con la Municipalidad Metropolitana de Lima termina en botaderos informales, donde operan chancheros y segregadores que, luego de aprovechar aquella parte de los residuos que les resulta aprovechable, termina quemando los residuos o los arrojan a lugares no autorizados como las franjas ribereñas. (Concejo Metropolitano de Lima). Los otros problemas relacionados a botaderos informales son harto conocidos:

- Alteración de la calidad del suelo debido a su contaminación con agentes patógenos procedentes de laboratorios clínicos, hospitales, centros de salud y clínicas particulares, que pueden sobrevivir o reproducirse en suelos ricos en materia orgánica.
- Transmisión de diferentes tipos de zoonosis por artrópodos y roedores que viven en los botaderos.
- Contaminación del suelo por excretas de roedores, perros, cerdos y aves.

- Transmisión de organismos patógenos de animales infectados al hombre por contacto con el suelo, alimentos, agua y por la crianza de animales alimentados con residuos orgánicos contaminados.
- Contaminación del suelo con sustancias químicas o subproductos tóxicos de la materia orgánica que no puede ser absorbida por el medio debido a la cantidad exagerada y concentrada de sustancia orgánica.
- Contaminación del suelo por el vertido inadecuado de residuos especiales (químicos y biocontaminados) y peligrosos (metales pesados y otro tipo de residuos de la industria formal e informal).
- Aumento de vectores de enfermedades, tales como moscas, cucarachas, zancudos y mosquitos, tanto en las zonas aledañas al botadero como en el mismo.
- Producción de olores desagradables y ruidos.
- Contaminación del agua subterránea por percolación de lixiviados.
- Obstrucción de los drenajes abiertos de aguas superficiales.
- Contaminación directa de los cuerpos de agua y modificación de los sistemas naturales de drenaje por el vertido incontrolado de residuos en ellos.
- Contaminación atmosférica por acción de los gases que se producen en la quema de los residuos de los botaderos.
- Riesgos a la salud de los segregadores y trabajadores.
- Proliferación de aves y riesgos de accidentes de aviación en zonas aledañas a aeropuertos (DIGESA 2004: 11-12).

Sobre los botaderos en Lima se han realizado estudios que identifican a más de medio centenar de botaderos, de los cuales solo 17 estarían identificados. La procedencia de la basura es de diversos distritos de Lima, lo cual representa más de 1000 toneladas diarias

sigue teniendo como destino botaderos informales. La antigüedad de los botaderos en Lima también es alarmante, puesto que existen algunos que datan incluso de inicios de siglo pasado (Pacheco 2004:214).

Tabla N° 13: Relación de botaderos informales en la ciudad de Lima

N°	LUGAR	DISTRITO	AÑO FUNDACIÓN
1	Tajamar Lima	Cercado	1900
2	Acantilados	Magdalena	1940
3	Lobatón	Ate – Vitarte	1965
4	Zapallal	Puente Piedra	1977
5	Pampa de los Perros	Puente Piedra	1968
6	Portillo Grande	Lurín	1977
7	Chuquitanta	San Martín de Porres	1978
8	Chacra Cerro	Comas	1978
9	Oquendo	Ventanilla	1980
10	Nuevo Jerusalén	Carabaylo	1978
11	Conejera	Chaclacayo	1980
12	Cruz de Hueso	San Bartolo	1982
13	Las Vizcacheras	Chosica	1982
14	Jicamarca	S. J. de Lurigancho	1980
15	Ansieta Baja	S.J. Lurigancho	1976
16	Las Conchitas	V.M. Del Triunfo	1980
17	Quebrada Río Seco	Punta Hermosa	1980

(Pacheco 2004)

En esta lista de 17 botaderos no se cuenta los lugares de descarga informal de residuos sólidos como la Costa Verde, que conforma gran parte de nuestro litoral limeño. Se ha determinado que tanto en la Playa Magdalena y Playa los Delfines en Miraflores. Inspecciones del presente año, como la realizada por el decano de Colegio de Ingenieros de Lima, Luis Mejía Regalado, dan cuenta de se han detectado restos de plásticos,

desmante, latas y otros materiales de lenta degradación (RPP 2012). Existen en la actualidad más de 3 toneladas de plástico desperdigados en la Costa Verde.

Recicladores e informalidad

De acuerdo con la ley N° 29419, Ley que regula la actividad de los recicladores, promulgada el 18 de setiembre de 2009, los gobiernos locales son competentes para establecer normas de promoción de la actividad que realizan los recicladores de residuos sólidos no peligrosos, en coordinación con las asociaciones de recicladores y deben incorporarlos como parte del sistema local de gestión de residuos sólidos.

Han pasado más de tres años desde la promulgación de la ley, y podemos señalar que los gobiernos locales aún no han cumplido con las obligaciones establecidas por ley respecto de los recicladores: de acuerdo con un Estudio realizado por DESCO, solo un tercio de las 94 asociaciones de recicladores había logrado establecer una alianza con un gobierno local para colaborar en la gestión de residuos sólidos. (DESCO en Lima Como Vamos) Asimismo, se ha constatado que 23 distritos habían incorporado a los recicladores en programas de segregación en la fuente, lo cual implica solo al 5 % de la población de cada distrito.

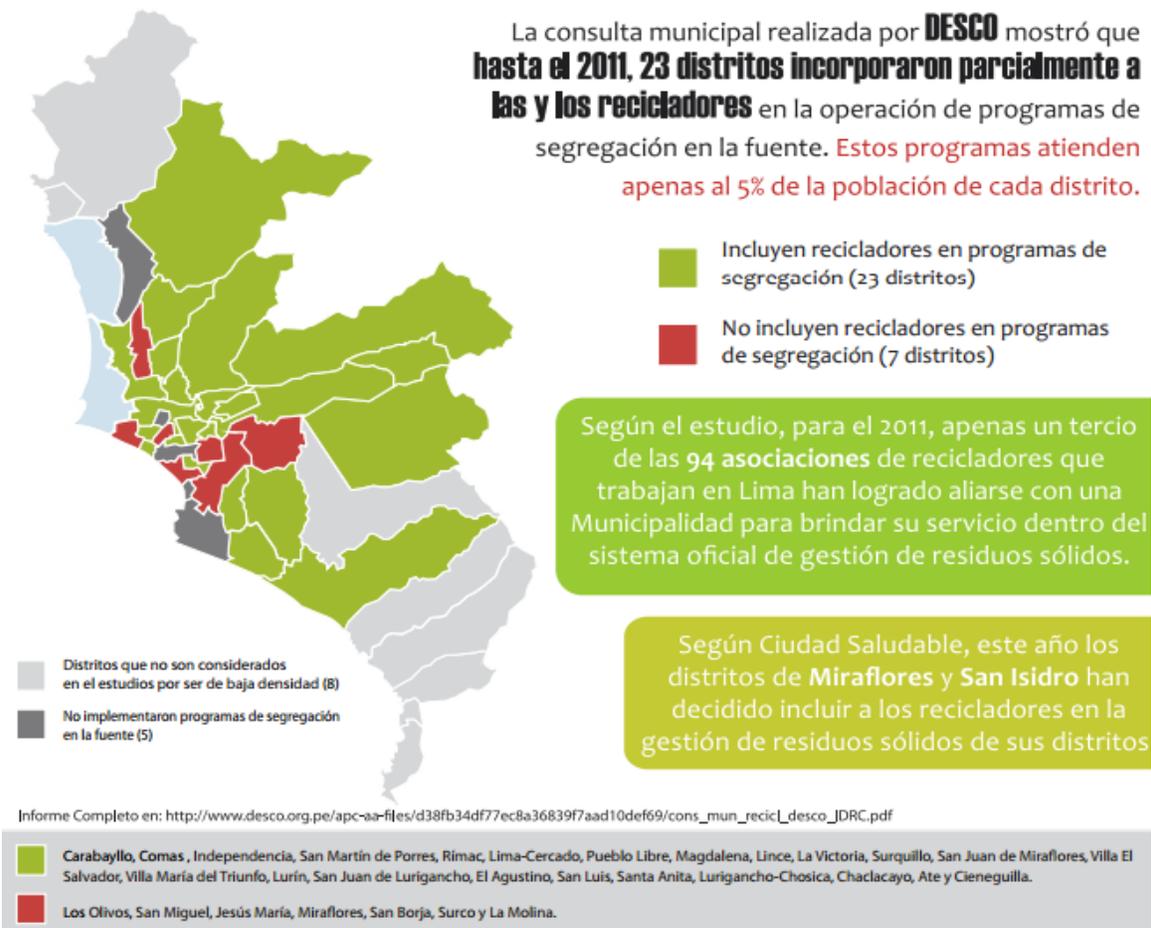
Las dificultades de los distritos para incluir a los recicladores vienen por la falta de capacitación de los recicladores para trabajar de acuerdo a los estándares de cada distrito y la falta de adecuación de las gerencias encargadas de asimilar a estos trabajadores en el esquema de prestación de servicios. En entrevista con el gerente de Medio Ambiente y Obras Públicas de la municipalidad de San Borja, uno de los distritos con mejor calidad en la gestión de residuos sólidos en Lima, pudimos constatar que el trabajo con los recicladores es bastante complejo, puesto que los intentos de formalización y de agrupación de recicladores independientes requieren de un esfuerzo de recursos económicos y humanos para poder convencer a los recicladores de las virtudes de la

formalización. Por su parte, las municipalidades ven como una carga trabajar con recicladores porque los mismos servicios que pueden prestar los recicladores los pueden brindar empresas especializadas y con más años de servicios en el mercado.

Respecto de la gestión de residuos sólidos en torno a los recicladores en Lima, entonces, podemos decir que hay un largo camino que recorrer y dificultades que superar, debiendo los gobiernos locales invertir y comprender la labor de reciclador y sobre todo las condiciones de su trabajo y los niveles de vida de los recicladores.

Figura N° 14: Gestión de gobiernos locales en torno a recicladores informales

Municipalidades que han incluido al reciclador:



(Lima Como Vamos)

Gestión formal de residuos sólidos

Alrededor del 72% de los residuos sólidos generados en Lima Metropolitana son recolectados y dispuestos finalmente en los 4 rellenos sanitarios formales de Huaycoloro, Portillo Grande, Zapallal y Modelo del Callao. Sin embargo, contamos con una provincia fraccionada en 42 distritos que constituyen en muchos casos mercados pequeños y fragmentados, donde la prestación del servicio público es insuficiente y costosa. Las economías de escala no son aprovechadas para brindar mejores servicios a pesar que más de un dispositivo legal (leyes, ordenanzas, decretos) ha tratado de fomentar la prestación conjunta.

Respecto del financiamiento de estas municipalidades, encontramos un escaso porcentaje destinado a la prestación de los servicios relacionados a la gestión de residuos sólidos. La morosidad en el pago de los arbitrios relacionados a la recolección de residuos sólidos es bastante alta en diversas municipalidades de Lima Metropolitana: existe una morosidad cercana al 82 % respecto del pago de arbitrios relacionados a la prestación de servicios para la gestión de residuos sólidos (MINAM 2010: 18). Lo paradójico es que la morosidad en distritos como el Cercado, que tienen uno de los sistemas tributarios más eficientes a nivel de las provincias peruanas, el SAT, el pago de arbitrios municipales alcanza solo el 31%, lo cual implica que de 84 mil 800 contribuyentes que deben cumplir con dicha obligación, solo 27 mil se encuentran al día (Servicio de Administración Tributaria de Lima).

En ese sentido, las municipalidades deben muchas veces dejar de depender de las fuentes tradicionales de ingreso como son los arbitrios o los ingresos provenientes de impuestos municipales y tener que recurrir a mecanismos nuevos como el FONCOMUN para poder recibir recursos extras para la limpieza pública. En los últimos años se puede constatar que el FONCOMUN es una fuente importante de recursos para la gestión de

residuos sólidos, pero que implica armar programas que justifiquen la transferencia de fondos (por ejemplo, se condiciona la entrega a la implantación de programas de segregación de residuos en la fuente).

Los problemas de la gestión municipal respecto de los residuos sólidos comienzan cuando los ingresos no son suficientes para cubrir los costos: se ha encontrado que aproximadamente 66% del costo de la gestión de residuos sólidos se cubre con los ingresos por limpieza pública. Así, las municipalidades deben superar las barreras de la morosidad recurriendo a otras fuentes de financiamiento como el FONCOMUN (13%) y con impuestos municipales y saldo de otras fuentes (18%).

Estudios aplicables a la realidad limeña concluyen que los municipios con un IDH más elevado no asignan el mayor porcentaje de su presupuesto a la partida de gestión de residuo sólidos, situación que puede ser explicada por el pago directo de los servicios relacionados a través de las contribuciones y bajo nivel de morosidad. En cambio, municipios con menor IDH, utilizan mayor proporción de su presupuesto en la gestión de residuos, en desmedro de otras partidas como educación y salud (Vasquez 2010: 352)

En el caso de Lima, existen distritos con cifras alarmantes: por ejemplo, el distrito con el menor Índice de Desarrollo Humano (IDH) que es Pachacamac contaba en el año 2002 con una morosidad del 97% en el pago de sus arbitrios, lo cual representa S/ 13,538.08 cifra que no llega a los S/. 416, 400.00 que se necesita para asegurar el gasto en personal, equipos y el mantenimiento de los mismos. En este distrito, evidentemente no se pueden asumir los costos de una disposición final adecuada, con lo cual la basura termina siendo desperdigada en el botadero ubicado en la quebrada de Tinajas (Municipalidad de Pachacamac).

Otras municipalidades bajos niveles de desarrollo humano en la capital tienen que ingeniar diversas formas de lograr que los contribuyentes realicen los pagos de arbitrios relacionados a la gestión de residuos sólidos. La situación se agrava si consideramos que la brecha financiera deficitaria de los municipios se ha agravado desde el año 1992 cuando, mediante Ley 25988 se restringió la posibilidad de cobrar arbitrios de limpieza pública a través de los recibos de otros servicios públicos, como el de electricidad, por ejemplo (Alegre 2008: 145).

Si hemos podido constatar que los distritos limeños no cuentan con los recursos suficientes, podemos inferir que la calidad de la gestión de residuos sólidos no será óptima. Comenzando por una tarea básica que deben cumplir los distritos relacionada a la planificación que requiere necesariamente un gran presupuesto: Lima Metropolitana no se ha elaborado su Plan Integral de Gestión de Residuos Sólidos y solo 26 de los 42 distritos de Lima cuentan con un plan de manejo de residuos sólidos como lo estipula la LGRS (se cuentan con honrosas excepciones como el plan de manejo de residuos sólidos de Los Olivos, Miraflores, San Borja, entre otros).

Ahora, si entramos a analizar la prestación de los servicios, el panorama no es más alentador: En 38 distritos de Lima la frecuencia de recojo de basura es diario, en tres es interdiario (Carabaylo, Comas y Ancón) y en dos, Pachacamac y Villa el Salvador se recoge tres veces por semana (Sociedad Peruana de Derecho Ambiental). Tomando en cuenta que los efectos que produce dejar a la intemperie determinada clase de desechos podemos considerar que no es óptima una recolección tres veces por semana e incluso interdiaria.

Retomando el caso de Pachacamac, a pesar de que la cobertura alcanza al 90% de viviendas, a través de 5 rutas establecidas, el déficit de recolección alcanza un promedio de una tonelada diaria, que afecta a un promedio de 300 viviendas ubicadas en

asentamientos humanos. Los puntos de acumulación son principalmente las zonas de Manchay, el área agrícola del distrito y José Gálvez. (Municipalidad de Pachacamac) Otro caso igualmente relevante es el de San Juan de Lurigancho, distrito más populoso y con uno de los menores IDH de Lima: la cobertura de recolección de residuos en este distrito solo llega al 47%, la disposición final adecuada alcanza el 42%, se recicla el 12% y 46% tienen un destino final inadecuado (Castro 2006: 20)

Así, el problema de la limpieza pública a nivel distrital conjuga una serie de factores como los escasos recursos de cada comuna y la falta de conciencia y educación ambiental de los propios vecinos. Al respecto, Marcos Alegre Director del grupo GEA, ha señalado: “El alto nivel de morosidad en el pago de tributos por limpieza pública, aunado al desinterés de cada municipio para recaudar los arbitrios, limita la disponibilidad de recursos para solventar un eficiente servicio” (El Comercio 2011).

En ese sentido, los municipios al no contar con recursos disponibles para cubrir con las fases más elementales de la gestión de residuos sólidos como la recolección, el transporte y la disposición final, menos aún tienen presupuesto para fomentar programas que tiendan a la minimización, el reaprovechamiento y el reciclaje.

Aunado al gran costo que le supone a Lima la gestión de residuos sólidos, que entre 2008 y 2010 supuso la firma de contratos por más de 287 millones de soles, se cierne una nube de corrupción y “arreglos bajo la mesa” en los procesos de contratación estatal en esta materia. Un reporte de investigación elaborado por el diario Perú 21, se encontró que 83 de los 102 procesos de selección a cargo de los distritos de Lima se realizaron con un solo postor, lo cual implica que el 81% de las municipalidades tuvo procesos de contratación estatal sin competencia, con lo cual no se generan incentivos para presentar buenas propuestas económicas y las arcas municipales terminan siendo derrochadas (2004).

Una gestión adecuada de los residuos sólidos implica contar con infraestructuras de disposición final, que de acuerdo con la LGRS, hayan sido aprobadas por la Municipalidad Provincial, previo Estudio de Impacto Ambiental y la opinión técnica favorable del proyecto de infraestructura emitido por la DIGESA. En Lima Metropolitana, solo se cuentan con 5 rellenos sanitarios autorizados, que varían en su costo y ubicación. Tenemos el relleno sanitario de Casren en Ancón, el de Huaycoloro en Huarochirí, Portillo Grande en Lurín, Zapallal en Carabaylo y, el Modelo de Callao en Ventanilla (a pesar de no estar ubicado en la provincia de Lima, sino en el Callao lo consideramos en la lista puesto que algunos distritos aledaños de Lima realizan la disposición final en este relleno).

Tabla N° 14: Rellenos Sanitarios donde se depositan los residuos sólidos de Lima

RELLENO SANITARIO	UBICACIÓN	TON. MES	TON. AÑO	TARIFA us
CASREN	Ancón	41,055	492,655	3.4
HUAYCOLORO	Prov. Huarochirí	85,319	1,023,832	4.5
PORTILLO GRANDE	Lurín	40,026	480,317	3.7
ZAPALLAL	Carabaylo	5,107	61,280	3.7
MODELO CALLAO	Ventanilla	28,825	345,902	5.3
	Totales/Promedio	200,332	2,403,985	4.12

(MINAM 2007 en DESCO)

El primer problema que encontramos es la tarifa que deben pagar las municipalidades por tonelada depositada, las cuales varían entre 3.4 y 5.3 dólares de acuerdo a los costos previstos para el año 2007. Entonces, distritos que cuentan con un déficit para cubrir las primeras etapas del ciclo de la gestión de residuos, la recolección y el transporte, no tendrán los fondos suficientes para solventar la disposición en un relleno sanitario formal y con los estándares de calidad mínimos. En este caso, reiteramos el caso de Pachacamac, distrito que deposita sus residuos sólidos en el botadero informal de quebrada de Tinajas.

En la línea de lo mencionado, podemos señalar que uno de los grandes problemas de Lima en torno a la disposición final es la falta de rellenos sanitarios adecuados y del costo que estos suponen para la gestión municipal. En adición a esta situación, tenemos que a pesar de que la gestión de los rellenos sanitarios este a cargo de concesionarios que se ocupen de la calidad y buen funcionamiento, las infraestructuras de disposición final no son ilimitadas en el tiempo. Un relleno sanitario tiene un tiempo de vida útil determinado y las estimaciones calculan que los rellenos de Portillo Grande y Zapallal les restarían solo 14 años de vida, con lo cual se hace urgente la búsqueda de nuevos espacios para la disposición final de los desechos de nuestra ciudad, tomando en cuenta la factores como la distancia con los centros poblacionales y el clima.

Tomando en cuenta el punto relacionado a la distancia entre los rellenos sanitarios y los núcleos poblacionales, hay que resaltar que esto implica un factor que incide en la gestión de los residuos sólidos puesto que implica un costo considerable para las municipalidades trasladar sus residuos directamente. La normativa exige que si se supera determinada distancia del punto de recolección de residuos, estos deben ser llevados a los centros de transferencia, para que luego a través de “camiones madrina” sean trasladados a los rellenos sanitarios. No obstante, la normativa no puede ser cumplida porque existe un déficit de estaciones de transferencia. Un claro ejemplo de ello es el distrito de Comas, que se encuentra a 38 km de distancia del relleno sanitario de Casren (Ancón), y no cuenta con una estación de transferencia, lo cual origina serios problemas de contaminación, a la vez que mayor desgaste de los vehículos, pérdida de horas-hombre en el servicio, y mayores gastos de operación y mantenimiento. (Municipalidad de Comas 2010).

Buenas Prácticas

A pesar de que la calidad de la gestión de residuos sólidos en Lima no sea la óptima, y sumando a ello la poca capacidad institucional y financiera de las municipalidades para llevar a cabo una adecuada gestión de los desechos, existen algunas iniciativas por parte de distintas municipalidades, que han tomado en cuenta los nuevos postulados de la LGRS en cuanto a minimización, reaprovechamiento, reciclaje y la óptima prestación de los servicios, que han resultado exitosos y han involucrado a la población en un cambio de conciencia ecológica.

En Surco, uno de los distritos con mejor calidad en la gestión de residuos sólidos, se ha creado el programa “En Surco la basura sirve”. Bajo esta iniciativa, el 30% de los contribuyentes se ha convertido en actor de la cadena de reciclaje. “Semanalmente se recogen cerca de 25 mil bolsas con productos reciclables que son llevados a la planta municipal para su clasificación y comercialización”, explicó Ana Mendoza, gerente de Parques y Jardines del municipio. (Perú 21: 2010) Los ingresos generados a través de este programa se emplean en la fabricación de bolsas reciclables y en programas de concientización. Adicionalmente, la actual gestión ha instalado 6 contenedores subterráneos de 1.400 kg cada uno diferenciado para el acopio separado de materia orgánica y reciclable.

Este modelo de segregación en la fuente también ha sido imitado de La Molina: cerca de 8 mil familias de La Molina participan en el programa. Esta comuna aspira a la construcción de un biodigestor que permita producir gas para iluminar, en principio, un parque ubicado en la parte alta de la zona sur del distrito. La caracterización de residuos también ha sido emprendida en el distrito de San Isidro para asegurar la segregación de basura casa por casa y fortalecer los 20 puntos de recojo selectivo que existen en las

principales arterias de este distrito residencial y cónclave financiero-comercial, que acumula anualmente 32.200 toneladas de residuos domiciliarios.

“Basura que no es Basura” es el nombre del programa que empezará a mediados de junio en Miraflores. Se entregarán cintas de colores a los vecinos para que puedan identificar las bolsas de desechos, adelantó el arquitecto Eduardo Tagle, subgerente de Planificación Ambiental. El primer punto de acopio se ubicará en la calle Independencia. Este plan piloto se extenderá a los locales municipales y públicos y costará alrededor de S/.80 mil.

San Borja ha supuesto para nosotros un caso de especial de investigación, puesto que consideramos que cuenta con uno de los sistemas más modernos de gestión de residuos sólidos. En la entrevista que sostuvimos para esta investigación con el Gerente de Medio Ambiente de la comuna, pudimos comprobar que la gestión de residuos sólidos en este distrito ha requerido esfuerzos adicionales a los que realizan otros distritos.

El municipio de San Borja en el 2008 identificó la posibilidad de generar un cambio en el sistema de recolección de residuos sólidos: el vencimiento del contrato con la concesionaria encargada de la recolección y transporte de residuos sólidos, DIESTRA S.A.C. implicó una oportunidad para la gestión de residuos. La propia empresa concesionaria DIESTRA S.A.C. presento una iniciativa privada a la municipalidad para la implementación del sistema de recolección EASY, que implica contar con contenedores de basura metálicos subterráneos y con camiones grúa que retiren los contenedores de forma automática, solo con un conductor a cargo.

Para la implementación de este sistema de recolección, se hizo el estudio de que el sistema tradicional de recolección de residuos sólidos generaba entre otros problemas el inadecuado almacenamiento de residuos en viviendas multifamiliares, horarios disimiles para sacar la basura, la alta densidad poblacional ocasionaba la gran producción de

basura, sobre todo en las áreas de viviendas multifamiliares como las Torres de Limatambo. Fue este estudio y la propuesta de implementación del sistema EASY lo que hizo posible la renovación del contrato de concesión con la empresa concesionaria y la implementación del sistema justamente en uno de los mayores focos de producción de basura del distrito: las Torres de Limatambo.

Figura N° 15: Sistema de recolección EASY en San Borja



(Municipalidad de San Borja 2012)

La implementación de este sistema no fue fácil, ya que requirió la compra de contenedores y camiones en el extranjero y su posterior traslado vía marítima. Asimismo, se tuvo que realizar las obras para instalar los contenedores, los estudios previos para su ubicación y lo más importante, un programa de sensibilización con los vecinos ya que el sistema EASY implica que deben movilizarse de sus viviendas a una o dos cuadras, para depositar la basura en los contenedores y no dejarlas desperdigadas frente a sus propiedades.

En la actualidad este sistema de recolección de residuos sólidos se encuentra ubicado en los complejos habitacionales de Torres de Limatambo, Torres de San Borja y urbanización Juan 23, con 30 contenedores subterráneos que representa el 30% del total de residuos sólidos en San Borja, y el resto del distrito cuenta con 50 contenedores “aéreos”, cuyo contenido es recolectado por el sistema tradicional de camiones. Debido al éxito de la concesión, en el año 2009 se renovó la concesión hasta el año 2016, estipulando la compra de un carro lavador para mantener la limpieza de los contenedores y la compra de 35 nuevos contenedores subterráneos.

El sistema EASY ha supuesto que aproximadamente se recolecten diariamente 21.5 toneladas de basura bajo este sistema, teniendo como ventaja que los vecinos pueden disponer la basura en cualquier momento del día y evitando así la contaminación por los lixiviados. Asimismo, se ha evitado la proliferación de perros y vectores, y los recicladores informales han podido acudir a otras áreas del distrito (Dulanto 2012).

5.3 De la correcta distribución de competencias en materia de residuos sólidos de ámbito municipal

Hemos sostenido hasta el momento que tanto las municipalidades provinciales y distritales, quienes son las principales instituciones encargadas de la gestión de residuos sólidos, no han sido lo suficientemente eficientes para manejar esta problemática, garantizando la vigencia de derechos fundamentales como la salud y a un medio ambiente adecuado. Muestra de ello es la alarmante cifra de 71.52% de residuos sólidos a nivel nacional que son dispuestos en botaderos o quemados (Ministerio del Ambiente 2008). En las siguientes líneas, analizaremos bajo la perspectiva de los principios recogidos en el ámbito normativo, ya sea en la Constitución y en la legislación pertinente,

como en la doctrina, la forma en que se debería realizar el proceso de descentralización en materia ambiental y las consecuencias de dicho modelo.

5.3.1 Análisis a nivel normativo y jurisprudencial

En el capítulo 2 señalamos cuales eran los principios de la descentralización en materia ambiental, de acuerdo al marco teórico y legislativo que nos ofrecía esta materia. Ahora, nos toca en base al análisis a realizarse, poder señalar si el proceso de descentralización en materia de residuos sólidos ha sido el adecuado y acorde con los principios y criterios para la descentralización.

Es a partir de la LBD, que se plantean principios claros en materia de descentralización, los cuales tienen un impacto en los sectores como el ambiental donde se han descentralizado competencias, como ocurre claramente con los residuos sólidos, ya que la propia Constitución de 1993 ha señalado que tienen competencias en medio ambiente. Al respecto, la propia Constitución al referirse al proceso de descentralización en su artículo 188, señala que esta debe realizarse de forma progresiva y ordenada, conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia gobiernos regionales y locales. Ahora, si bien sabemos que la prestación de los servicios de residuos sólidos es de larga data una competencia de los gobiernos locales, no podemos soslayar el mandato constitucional que la descentralización debe regirse bajo determinados criterios como los recogidos por la LBD y que analizaremos a continuación.

Un criterio clave en materia de descentralización es el de subsidiariedad, el cual, como señalamos en el capítulo anterior, implica que las actividades de gobierno en sus distintos niveles se efectúan de manera más eficiente, efectiva y controlada por la población, si es

que se realiza de manera descentralizada. Esto exige que la asignación de competencias sea equilibrada y adecuada a la mejor prestación de servicios del Estado a la comunidad.

Respecto al principio de subsidiariedad el Tribunal Constitucional ha señalado que debe entenderse como subsidiariedad vertical “la relación existente entre un ordenamiento mayor – que puede ser una organización nacional o central- y un ordenamiento menor – que pueden ser las organizaciones locales o regionales, según el cual el primero de ellos solo puede intervenir en aquellos ámbitos que no son de competencia del ordenamiento menor.”

En el sentido que señala el Tribunal Constitucional, un análisis de la prestación de los residuos sólidos bajo el análisis del principio de subsidiariedad implica necesariamente que las atribuciones en materia de residuos sólidos que ya se encuentran descentralizadas, como por ejemplo el de la prestación del servicio de limpieza, recolección y transporte a las municipalidades distritales, no deben o no deberían ser realizadas por otro niveles de gobierno.

No obstante, el Tribunal Constitucional también ha realizado una precisión importante respecto al principio de subsidiariedad: tiene como contrapartida el principio de selectividad y eficacia, estipulado por el parágrafo b. inciso 14.2 de la LBD, según el cual para determinar al órgano encargado de asumir una competencia es necesario realizar una proyección de capacidad de gestión efectiva, determinada en base a criterios técnicos y objetivos. Doctrina autorizada también ha expresado en referencia a la relación entre ambos principios que: “el criterio de subsidiariedad deberá ser necesariamente re combinado con el de selectividad y proporcionalidad. Este último principio exigirá que la competencia la ejerza el gobierno que pueda extender los beneficios efectivos a mayor cantidad de personas” (Rubio 2006: 32).

En ese sentido, debemos señalar que si bien las competencias en materia de residuos sólidos han sido descentralizadas hace ya mucho tiempo, probablemente no se ha actualizado el marco de asignación de competencias tomado en cuenta el principio de selectividad y eficacia. Realizamos esta afirmación puesto que el análisis de la gestión de residuos sólidos en el Perú, salta a la vista la poca capacidad de gestión por parte de las municipalidades para llevar a cabo la prestación de los servicios de relacionados a los residuos sólidos.

La LBD establece también que debe ser tomado el criterio de concurrencia, en virtud del cual el ejercicio de las competencias compartidas cada nivel de gobierno debe actuar de manera oportuna y eficiente, cumpliendo a cabalidad las acciones que le corresponden y respetando el campo de atribuciones propio de los demás. Para ello también la LBD señala que se debe tomar en cuenta a la hora de descentralizar criterios como las externalidades a nivel nacional, regional y local, y la necesidad de propiciar y aprovechar las economías de escala.

Consideramos de suma importancia el criterio de concurrencia, en tanto se señalan aspectos relevantes y aplicables en materia de residuos sólidos. Por una parte tenemos que la gestión de residuos sólidos de ámbito municipal es principalmente realizada por las municipalidades distritales y provinciales, sin embargo, también se comparten competencias con los niveles de gobierno regional y nacional, pudiéndose generar conflictos de competencia, frente a lo cual hay que tomar en cuenta el criterio de concurrencia.

Asimismo, este criterio nos invoca a tomar en cuenta las externalidades ya sean positivas o negativas. Consideramos que este criterio tiene una relevancia singular en materia ambiental, y por ende en materia de residuos sólidos, ya que la naturaleza o las condiciones geográficas sobrepasan las circunscripciones geopolíticas y los impactos

negativos de una circunscripción pueden terminar afectando a otra. En el caso de los residuos sólidos se hace más evidente cuando los mismos son arrojados a ríos o cuando se generan focos infecciosos que pueden tener consecuencias para más de una circunscripción

La LBD también señala una serie de principios en cuanto a la descentralización, a la que se caracteriza como una política permanente, de carácter obligatorio y con efectos vinculantes para todos los poderes del Estado. Asimismo, se ha señalado que el proceso de descentralización debe ser irreversible, ya que una vez iniciado no puede darse vuelta atrás y más bien lo que debe asegurarse es que en el largo plazo se garantice que el país esté mejor organizado en términos espaciales. En este sentido, no deberíamos entender que en caso de existir deficiencias en la descentralización con respecto a los residuos sólidos, se puede entender que otros niveles de gobiernos pueden retomar la competencia en este ámbito (sin dejar de considerar las figuras como las establecidas en la LPAG).

5.3.2 Análisis a nivel doctrinario

En la doctrina ha habido distintos autores que han tratado el tema de la descentralización, y específicamente de la descentralización en materia ambiental, señalando que existen diversos argumentos a favor y en contra de una política de descentralización en este tema, ya que lo que se busca es el bienestar de la población y la vigencia de derechos como la salud y a vivir en un medio ambiente adecuado.

Al respecto, debemos señalar que en doctrina autorizada existe un consenso en que en temas medio ambientales debe existir una participación estatal para corregir las fallas de mercado. Sin embargo, no existe unanimidad respecto a los niveles de gobierno que deberían o podrían afrontar de forma más eficiente las políticas y programas en materia

medioambiental (Rodríguez Solorzano: 26). Es entonces que surgen dos posibilidades distintas: la centralización de las funciones medioambientales vs. la descentralización de las mismas.

Respecto de la centralización, es una opción que implica la atribución de competencias medioambientales a los niveles más altos de gobierno basados principalmente en los siguientes argumentos:

- Externalidades
- Economías de escala
- Disparidades entre entes subnacionales
- Desempeño de los entes subnacionales

Respecto de la descentralización, es una opción que implica la atribución de competencias medioambientales a los niveles más bajos de gobierno, basados principalmente en los siguientes argumentos:

- Beneficios de la diversidad y de las des-economías de escala
- Competencia regulatoria
- Representatividad de la toma de decisiones descentralizada
- Externalidades insignificantes

Autoras como Solórzano señalan en cuanto a las recomendaciones para una adecuada distribución de competencias en materia ambiental, que la instrumentalización de la

política, es decir, la puesta en práctica de la política debe darse a nivel descentralizado, ya que un manejo por parte de autoridades con autonomía en niveles sub nacionales de gobierno, permite una mejor aplicación de la información local.

A pesar de ello podemos tomar en cuenta para efectos de comprobar nuestra hipótesis de trabajo los argumentos que señala la autora para a favor de la centralización de las competencias en materia ambiental, los cuales pueden ser tomados como criterios para atribuir funciones ambientales a un nivel de gobierno distinto al central. Considerando que la gestión de residuos sólidos tiene un impacto en el medio ambiente, dichos criterios son plenamente aplicables. (Rodríguez).

En primer lugar, tenemos que la presencia de externalidades relacionadas al medio ambiente implica que las divisiones políticas no se condicen con las particularidades de la geografía y del ambiente, trayendo como consecuencia que los problemas ambientales de un gobierno local puede terminar afectando a otro ente. Un ejemplo claro de ello es el caso ocurrido en marzo del 2011 en la provincia de Ica, en la cual el alcalde provincial de Ica, quien a su vez se encarga del distrito del cercado de Ica, decidió que por encontrarse en emergencia el botadero de “la Huega”, empezaría a arrojar dichos desperdicios en el distrito aledaño de Santiago. (Diario La Voz de Ica 2010). Cuando se trata de distritos limítrofes, la mala gestión en el tema de recolección de residuos por parte de un distrito, termina afectando al otro, puesto que los malos olores, los vectores, la generación de infecciones, entre otros, no conocen de límites distritales.

En segundo lugar, tenemos que un criterio importante para optar por la centralización de competencias en materia ambiental y de residuos sólidos, son las economías de escala, concepto económico para describir el fenómeno en el cual a medida que la producción de una empresa crece, sus costes por unidad producida se reducen. Este concepto es aplicable a mercados relacionados con el medio ambiente como el de residuos sólidos,

respecto de los cuales se han realizado estudios que han concluido que se generan economías de escala en zonas donde la generación total diaria es igual o superior a 90 toneladas al día (Madrid-Aris 2000: 5). Así, resulta más eficiente que un ente centralizado realice una división de los mercados de residuos sólidos en función a las economías de escalas, que perder eficiencia prestando servicios a través de municipalidades distritales con mercados que muchas ocasiones no alcanzan los presupuestos de las economías de escala para una prestación eficiente.

En el caso de las grandes urbes se dan economías de escala en los mercados de residuos sólidos en tanto se reduce el costo por tonelada de servicios como el de recolección y transporte de residuos sólidos, derivado de un adecuado estudio del tamaño o la escala de territorios en los que se presta estos servicios. Esta situación no se da en la actualidad ya que estos servicios son contratados individualmente por las municipalidades distritales, sin aprovechar la existencia de zonas limítrofes entre los distritos donde se podría aprovechar la prestación conjunta de los servicios.

Con respecto a las economías de escala se ha señalado adecuadamente que, la teoría económica de la regulación establece que un proceso eficiente de regulación en un sector debe considerar una óptima segmentación de los mercados, con él crear competencia y a la vez hacer buen uso de las economías de escala, de lo contrario no se alcanza la eficiencia deseada, y se transfiere un sobrecosto innecesario a los usuarios (Madrid-Aris 2000: 5).

En ese sentido, una de las barreras que limitan las ganancias de las economías de escala y la competencia en el Perú respecto de la gestión de residuos sólidos, es que las competencias respecto a la prestación de los servicios de residuos sólidos está asignada a las municipalidades distritales, cuando la municipalidad provincial al tener un mayor

ámbito territorial, puede efectuar una mejor fragmentación del mercado de residuos sólidos y un mejor aprovechamiento de las economías de escala a nivel provincial.

En tercer lugar, otro motivo para centralizar o atribuir competencias a niveles de gobierno mayores (geográficamente hablando), es la disparidad que se puede dar entre los distintos municipios, provincias y regiones a nivel nacional, teniendo como paradoja que exactamente cruzando una calle o las riveras de un río podemos tener que un lado este completamente limpio y el otro con desperdicios. Tal puede ser el caso de municipalidades a nivel de Lima Metropolitana que como San Borja tienen un sistema exitoso de recolección de basura, pero distritos aledaños como Surquillo pueden no mostrar los mismos avances. Esta situación, tomando en cuenta especialmente el tema de la vigencia de los derechos relacionados a la salud y al medio ambiente, será muy importante a la hora de la toma de decisiones en la distribución de competencias en materia de residuos sólidos.

Relacionado a este argumento encontramos en legislación y doctrina comparada como la española que en el caso de las competencias atribuidas a las provincias tienen asignadas por la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local, la “coordinación, asistencia y cooperación o igualación de las prestaciones en todo el territorio provincial”, lo cual se inspira la doctrina alemana llamada “función de compensación” o “Ausgleichsaufgaben” asignada a los Kraise (Sosa 2003: 170).

En casos de jurisprudencia comparada, la Corte Constitucional de Colombia ha entendido que existen asuntos puramente locales, que deben ser atendidos por los municipios en materia de residuos sólidos, pero también, y considerando que el medioambiente trasciende los límites geopolíticos, existen asuntos de interés y proyección nacional, caso en el cual la función de los municipios no es autónoma y tendrán que desempeñar sus

facultades atendiendo a lo dispuesto en la ley y lo establecido para la región (Montes 2005: 130).

Por último, habrá que analizar como argumento para la atribución de competencias de forma más centralizada, el tema de las capacidades de entes subnacionales como pueden ser las municipalidades, para llevar a cabo la instrumentalización de los planes y programas en materia ambiental. En este sentido, lo que se tiene que analizar es la capacidad y los medios de dichas entidades para llevar a cabo la gestión de las políticas y programas, o en todo caso, si a pesar de las deficiencias en materia de tecnología, conocimientos o recursos humanos, es posible que se pueda esperar un desempeño adecuado en la materia.

En el caso de residuos sólidos, este debería ser definitivamente un criterio a tomar en cuenta. Como hemos señalado en el presente capítulo, las municipalidades distritales y provinciales, no han demostrado tener ni personal lo suficientemente capacitado, ni las capacidades para prestar los servicios de recolección y transporte, o asegurar una correcta infraestructura en la disposición final de residuos sólidos. Si bien podemos señalar que dichas deficiencias se deben a la falta de recursos y transferencias por parte del gobierno central, podemos señalar que los propios municipios tienen parte de responsabilidad en la tarea del financiamiento ya que se encargan de la recaudación y son quienes directamente administran los recursos respecto de los residuos sólidos.

Finalmente, luego de analizar todos estos criterios para la descentralización en materia ambiental, y específicamente en materia de residuos sólidos, podemos concluir que existen argumentos a favor de una reorganización de competencias en materia de residuos sólidos. Si bien no hemos analizado de forma exhaustiva, por cuestiones de extensión, si podemos señalar que existen argumentos bastante sólidos como para señalar que la gestión de residuos sólidos de ámbito municipal, sobre todo en las etapas

de limpieza, recolección y transporte, en el caso de municipalidades distritales, y la disposición final, en el caso de las municipalidades provinciales, debería realizarse por una autoridad que controle un ámbito geográficamente mayor, como podrían serlo las municipalidades provinciales. Es importante recalcar que habrá que analizar caso por caso las singularidades de cada distrito, provincia y región y los incentivos presentes para poder hablar de esta posibilidad o de algún esquema distinto al que tenemos actualmente con la L.G.R.S.

5.4 Planteamientos y propuestas para una redistribución de competencias en materia de residuos sólidos en el Perú y sus posibles efectos.

En el acápite anterior hemos señalado que existen argumentos bastantes sólidos como para poder sustentar por lo menos que la distribución de competencias en materia de residuos sólidos de ámbito municipal no ha garantizado una adecuada gestión en esta materia. Se ha señalado entre otros argumentos que, debido a la relación directa que existe entre la gestión de residuos sólidos con la vigencia de derechos fundamentales como la salud y el medio ambiente, sumado al hecho de que no se estarían cumpliendo los principios y criterios en materia de descentralización, y que existen características de la prestación de los servicios de residuos sólidos que la hacen ineficiente o que por lo menos nos llevan a pensar que niveles de gobierno geopolíticamente más grandes podrían realizar mejor esta labor, nos conduce a hablar de la posibilidad de una redistribución de las competencias en materia de residuos sólidos de ámbito municipal.

5.4.1 Competencias de ámbito distrital

De acuerdo con el artículo 10 de la L.G.R.S. y el artículo 8.2.a del reglamento la prestación del servicio de limpieza, recolección y transporte de residuos en su jurisdicción,

como el aseguramiento de la adecuada disposición final de los mismos, se encuentra a cargo de las municipalidades distritales y de las municipalidades provinciales en lo que concierne a los distritos del cercado. Se señala, asimismo, que es de responsabilidad de las municipalidades distritales llevar los mismos hacia infraestructuras de disposición final de residuos autorizadas por la municipalidad provincial y al pago de los derechos correspondientes.

Podemos considerar que de todas las etapas del ciclo de vida de los residuos sólidos, probablemente las más importantes son las que implican la limpieza, la recolección y el transporte (sin dejar de lado la importancia actual en el enfoque de la minimización en la etapa de producción). En el primer caso, se trata de mantener limpias las calles de una ciudad o un distrito en general, debido a que se generan residuos en las vías públicas, ya sea porque los pobladores arrojan desperdicios o por otras actividades generadas por el propio ser humano. Así, la limpieza en las ciudades y distritos es vital para que no se acumule la basura y así no se generen focos infecciosos que terminen generando no solo pestilencia, sino focos infecciosos que puedan poner en riesgo la salud de las personas a través de la difusión de bacterias y la atracción de vectores.

Por otra parte, la recolección entendida como la acción de recoger los residuos para transferirlos mediante un medio de locomoción apropiado y luego continuar su posterior manejo, es otro paso vital en el ciclo de vida de los residuos. En ese sentido, se ha señalado que el problema de la inadecuada gestión de residuos sólidos “no es causado por la cantidad de basura producida, sino por la ineficacia de los mecanismos de recolección y disposición final de los mismos.” (Klees 2004: 28). Por dicha razón, el aseguramiento de un servicio de recolección de calidad y eficiente, se constituye en un paso esencial hacia la adecuada gestión de residuos sólidos.

En ese sentido el transporte de residuos, entendido como el acto de desplazamiento de los residuos sólidos de un lado a otro ya sea con almacenamientos intermedios o centrales (transferencia de residuos), o directamente hacia el lugar de su disposición final. La importancia de un transporte adecuado de residuos es que en el trayecto no se produzcan incidentes que puedan terminar por contaminar las áreas que se encuentran en el trayecto.

Estas tres etapas del ciclo de vida de los residuos sólidos, son centrales para el aseguramiento de la vigencia de los derechos fundamentales a la salud y a un medio ambiente adecuado. En ese sentido, las municipalidades distritales son las principales responsables en que estos servicios se puedan prestar de forma adecuada. Al respecto, la LGRS ha señalado que la prestación de servicios de residuos sólidos como la limpieza, recolección y tratamiento se debe realizar a través de las llamadas Empresas Prestadoras de Servicios de Residuos Sólidos (EPS-RS).

Las EPS-RS son empresas constituidas prioritariamente como empresas privadas o empresas mixtas con mayoría de capital privado. De esta forma, nuestra normatividad ha previsto que se priorice la constitución privada de dichas empresas para facilitar la labor de los municipio al tener que simplemente contratar los servicios de dicha empresa y no involucrarse directamente en la contratación de personal o los aspectos administrativos de la misma.

De acuerdo con el artículo 109 del reglamento de la L.G.R.S., las EPS-RS pueden registrarse en uno o más de los siguientes servicios indicados a continuación, siempre y cuando cumplan con los requisitos que para cada tipo de servicio se establezca en el Reglamento y sus respectivas normas específicas:

1. Limpieza de vías y espacios públicos;

2. Recolección y transporte;
3. Transferencia;
4. Tratamiento; o,
5. Disposición final.

Para asegurarse que las EPS-RS tengan las condiciones adecuadas de funcionamiento, la L.G.R.S. ha exigido que deben estar inscritas ante el Ministerio de Salud, sin perjuicio de las licencias municipales correspondientes, las cuales pueden exigir requisitos de calidad en la prestación de los servicios. Asimismo, se exige que cuenten con un ingeniero sanitario u otro profesional, que pueda hacerse cargo de la dirección técnica de las prestaciones. Asimismo, la ley estipula que las EPS-RS deben contar con infraestructura y equipos de calidad.

Sin embargo, y pese a contar con una ley que establece requisitos mínimos respecto al nivel de calidad de la prestación de residuos sólidos por parte de las EPS-RS, tenemos que los indicadores respecto a la prestación de los mismos son por demás desalentadores. Como ya hemos comentado en el presente capítulo, tanto en las de limpieza y recolección de residuos sólidos los indicadores no solo no son buenos en cobertura, sino en las condiciones en las que se prestan, incluyendo los equipos y las tecnologías con las que se cuentan.

Al respecto, podemos considerar que esta situación puede deberse a muchos factores, los cuales no son atribuibles a las EPS-RS, sino a las municipalidades distritales quienes son las encargadas de asegurar la prestación. En referencia a ello cabe preguntarse: ¿Cuentan las municipalidades con las capacidades de gestión para la fiscalización de las EPS-RS? ¿Está asegurado el financiamiento de la prestación de los servicios de residuos sólidos? ¿Con qué facilidad pueden las municipalidades cambiar de EPS-RS en caso de

asegurarse que no están cumpliendo efectivamente con el servicio? ¿La municipalidad distrital cuenta con medios para tomar estadísticas independientes sobre la prestación de los servicios?

Estas interrogantes pueden tener respuestas distintas tomando en cuenta las particularidades de cada distrito y cada región del país. No obstante, a la luz de los criterios señalados en el acápite anterior, consideramos que existen argumentos sólidos que nos indican que la prestación de residuos sólidos como el de recolección, podrían llevarse a cabo con mayores ventajas por entidades de mayor envergadura en términos geográficos, como la municipalidad provincial.

Existen diversos argumentos que nos llevan a pensar que una entidad territorial con mayor extensión como las municipalidades provinciales pueda llevar a cabo (a través de una EPS-RS) la prestación del servicio de recolección de residuos sólidos. Podrían mencionarse diversos argumentos a favor de una mayor centralización en la prestación de los servicios de residuos sólidos, tomando en cuenta lo señalado en el acápite anterior, entre los que se encuentran: la existencia de externalidades de un distrito que pueden terminar afectando a otros, el adecuado aprovechamiento de economías de escala, las disparidades que se podrían dar en una misma ciudad cuando se tiene un distrito que si asegura la prestación del servicio de forma adecuada al lado de otro que no y por último, las pocas capacidades por parte de los distritos para prestar el servicio.

Así, tenemos provincias como Lima, donde existen una serie de distritos que forman parte de una sola ciudad y en los cuales se dan grandes disparidades en la prestación del servicio de recolección de residuos sólidos. Las economías de escala que se pueden generar para la prestación del servicio de recolección no son aprovechadas, ya que puede darse la situación en que un distrito tan pequeño como Barranco, tenga a su lado un

distrito que lo cuadruplica en tamaño como Surco y no se aprovechen las eficiencias de la prestación conjunta a ambos distritos del servicio en cuestión

Además, otra situación que es visible a la luz de los hechos es que no todos los distritos cuentan con las mismas capacidades para implementar una política de gestión pública en esta materia y se terminan generando consecuencias (como focos infecciosos) que pueden afectar a más de un distrito a la vez.

Debemos tomar en cuenta también que la situación de no aprovechar las eficiencias resultantes de la prestación conjunta del servicio de recolección de residuos sólidos termina yendo en contra de un mandato legal. Nos referimos al artículo 73 de la Ley Orgánica de Municipalidades el cual señala en su párrafo cuarto: “Cuando se trate del caso de municipalidades conurbadas, los servicios públicos locales que, por sus características, sirven al conjunto de la aglomeración urbana, deberán contar con mecanismos de coordinación en el ámbito de la planificación y prestación de dichos servicios entre las municipalidades vinculadas, de modo que se asegure la máxima eficiencia en el uso de los recursos públicos”

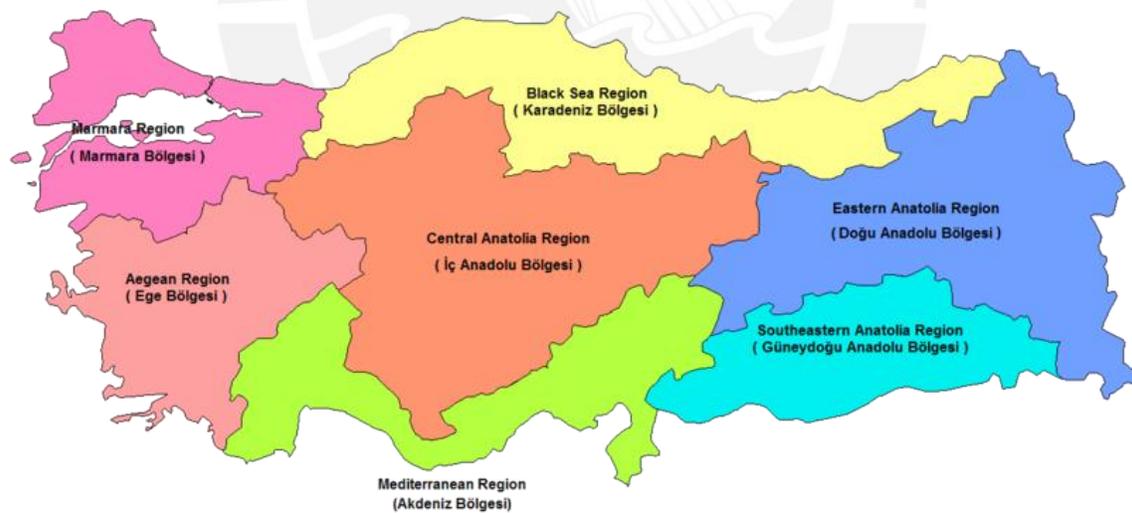
En ese sentido, podemos señalar que se estaría violando un mandato legal al desaprovechar las eficiencias por la falta de coordinación entre municipalidades conurbadas para la prestación conjunta del servicio de residuos sólidos. Ahora, no es menos cierto que la legislación actual no facilita esta posibilidad, por lo cual analizaremos más adelante cuales serían los cambios necesarios en la legislación para que se pueda cumplir con el mandato legal del artículo 73 de la LOM.

En la experiencia comparada contamos con más de un caso que sirve de ejemplo sobre la forma en la que se debe llevar a cabo la prestación del servicio de residuos sólidos. Así, tenemos el caso de Turquía, país que políticamente está dividido en siete grandes

regiones y 81 provincias. Esta división política es distinta a la división que se ha optado en la asignación de competencias en materia de residuos sólidos: se tienen solo tres grandes regiones y once subregiones para planificar y llevar a cabo la gestión de los residuos sólidos, y de esta forma aprovechar las sinergias y eficiencias resultante de la colaboración entre las diversas municipalidades, provincias y regiones (Dogu).

El modelo turco ha permitido que el futuro de la gestión de residuos sólidos en este país sea promisorio: las estadísticas a futuro prevén que se reducirá la cantidad per cápita de desechos biodegradables, así como el aumento de facilidades (instalaciones) relacionadas a la disposición de residuos sólidos. Esto se ha realizado a través del modelo de la asociación de municipalidades lo cual analizaremos en el siguiente acápite.

Figura N ° 15: División política de Turquía (Regiones)



(Dogu)

Figura N° 16: División política de Turquía (provincias)



Figura N° 7: División en materia de servicios de residuos sólidos en Turquía



No	Main Region	Sub-Region
1a	Marmara Aegean	Istanbul, İzmir (Metropolitan Municipalities)
1b		Other Metropolitan Municipalities
1c		Other Municipalities (medium/small)
2a	Black Sea Central Anatolia Mediterranean	Ankara (Metropolitan Municipality)
2b		Antalya / İçel (Touristical Cities)
2c		Other Metropolitan Municipalities
2d		Other Municipalities in Black Sea (medium/small)
2e		Other Municipalities in Mediterranean and Central Anatolia (medium/small)
3a	Eastern Anatolia Southeastern Anatolia	Gaziantep (Metropolitan Municipality)
3b		Other Metropolitan Municipalities
3c		Other Municipalities (medium/small)

En la realidad latinoamericana tenemos casos como el de Bogotá, la capital de Colombia. Con una población de más de 7 millones de habitantes, Bogotá es una ciudad que se encuentra en los Andes colombianos y es un verdadero ejemplo del manejo de residuos sólidos. Esta ciudad tiene una generación aproximada de 2571 toneladas de desechos por día en las 19 localidades (distritos) que forman parte de la ciudad. (DANE)

El caso de Bogotá es ejemplificador con respecto a la gestión de residuos sólidos puesto que cuenta con la Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos que se encarga de garantizar la planeación, prestación, coordinación supervisión y control de los servicios de recolección, transporte, disposición final, reciclaje y aprovechamiento de residuos sólidos, la limpieza de vías y áreas públicas a nivel de todas las áreas que comprenden Bogotá.

Al existir una gestión centralizada que recae en la UAESP, se ha podido gestionar un plan maestro que abarque toda la ciudad y, en el marco de este instrumento de gestión, se ha dividido a la ciudad en sectores, llamados Áreas de Servicio Exclusivo y se ha realizado la licitación pública correspondiente para que una empresa privada se encargue de la prestación del servicio. De esta manera, se han aprovechado las economías de escala y se han formado 6 zonas que han sido entregadas en concesión a cinco empresas privadas para que se encarguen de la recolección de residuos sólidos y su traslado hacia los centros de disposición final. La frecuencia de recolección de residuos es diurna y nocturna, con 2 frecuencias de tres veces por semana: una lunes, miércoles y viernes, y la otra, martes, jueves y sábado (UAESP 2011: 18).

Figura N° 18: Plano de Bogotá y áreas de servicio exclusivo



(UAESP 2012)

Tabla N° 14: Concesionarios encargados en cada área para la recolección de residuos sólidos en Bogotá

RBL*	POR LOCALIDADES		
	CARGO	CONCESIONARIO	LOCALIDAD ATENDIDA
ASE1	LIME	1	USAQUÉN
		11	SUBA
ASE2	ATESA	9	FONTIBÓN
		10	ENGATIVÁ
ASE3	ASEO CAPITAL	2	CHAPINERO
		12	B. UNIDOS
		13	TEUSAQUILLO
		14	MARTIRES
		3	SANTAFÉ
		17	CANDELARIA
ASE4	ASEO CAPITAL	16	PUENTE ARANDA
		6	TUNJUELITO
		19	CIUDAD BOLÍVAR
ASE5	LIME	15	ANTONIO NARIÑO
		18	RAFAEL URIBE
		5	USME
ASE6	CIUDAD LIMPIA	4	SAN CRISTÓBAL
		8	KENNEDY
		7	BOSA

(UAESP 2012)

En Bogotá se realizan otras prácticas relacionadas a la recolección que implican la participación de vecinos en unidades habitacionales, las cuales presentan de forma conjunta sus residuos a la empresa prestadora, teniendo como propósito ajustar la tarifa a los residuos sólidos realmente producidos, por lo tanto si se disminuye la cantidad de residuos, se disminuirá la tarifa a pagar. Así, en la actualidad aplicando este sistema, se tiene que la UAESP incluso tiene excedentes por 95 mil millones de pesos (El Espectador 2012).

En la experiencia comparada también es importante analizar el caso brasileño donde se permite una prestación “regionalizada” de los servicios públicos. Básicamente lo que esto implica es la posibilidad de que exista un único prestador de un servicio público para más de un distrito (como el de recolección de basura). Esta posibilidad, que se estipula en la ley 11.445, implica una uniformidad en la fiscalización, regulación y planeamiento de los servicios que se prestan. La ley 11.445 ha establecido dos mecanismos legales para esta prestación conjunta del servicio: que los municipios titulares deleguen sus competencias a un ente de la Federación o que se realice el servicio por consorcio público de derecho público integrado por las municipalidades titulares de la prestación del servicio.

No obstante, pese a contar con experiencias exitosas en materia de gestión de residuos sólidos en un ámbitos geográficos más extensos como pueden ser el que abarcan las municipalidades provinciales, creemos que también existen argumentos en contra de esta posibilidad, los cuales deben ser tomados en cuenta, si se quisiera implementar una política de reasignación de competencias en esta materia.

Por un lado, tenemos que en nuestro país existen 192 provincias, las cuales tienen características distintas. Dentro de esas características, las que suponen una mayor dificultad para la implementación de la propuesta señalada son la extensión y la geografía de cada provincia. Tenemos provincias como Maynas que tienen 128.333,04 kilómetros

cuadrados de extensión y se divide en 13 distritos que presentan características y extensiones distintas, y donde encontramos grandes urbes como Iquitos y distritos menos poblados como Alto Nanay. En estos casos, se pierde el sentido de la prestación conjunta de servicios por economías de escala, por la falta de continuidad de las urbes y lo escarpado o complicado de la geografía.

Por otra parte, tendríamos que tomar en cuenta también las características de la producción de residuos sólidos en cada distrito. Es decir, no se pueden comparar los residuos de los distritos donde existen ciudades medianas o grandes, ya que en ellas se producen residuos electrónicos, de alta peligrosidad, para los cuales se necesita una infraestructura adecuada, en comparación con los distritos de carácter rural, donde los residuos pueden ser de tipo agropecuario o domiciliario, por ejemplo. También, se deberá tomar en cuenta las capacidades reales tanto tecnológicas, financieras y de recursos humanos que puedan tener las municipalidades provinciales para llevar a cabo la gestión del servicio de recolección o aquellos que se quisieran reasignar.

5.4.2 Competencias de ámbito provincial

Como acabamos de señalar, los municipios provinciales actualmente tienen serios problemas en la implementación de proyectos de inversión de residuos sólidos a nivel nacional. La cobertura de la infraestructura para la disposición final de residuos sólidos, apenas si sobrepasa un cuarto del estimado esperado. Esta situación botaderos municipales, donde los generadores de residuos sólidos disponen de ellos a pesar de no cumplir con la normatividad, tan solo por el hecho de deshacerse de los mismos.

Dicha situación parece no ser más promisorio en el futuro, debido a que de los veinticuatro departamentos, sumados la Municipalidad Metropolitana de Lima y la

Provincia Constitucional del Callao, tan solo 5 han presentado a DIGESA entre el año 2001 y el 2010, proyectos de infraestructura de disposición final y/o reaprovechamiento de residuos sólidos municipales, que han sido aprobados.

Tabla N° 15: Relación de proyectos de infraestructura de disposición final y/o reaprovechamiento de residuos sólidos a nivel nacional que cuentan con la opinión técnica a favor

DEPARTAMENTO	INSTITUCIÓN O EMPRESA	PROYECTO	AÑO
LIMA	Municipalidad de Santiago de Surco	Planta de acopio y Transferencia de Residuos Sólidos Municipales del distrito de Santiago de Surco	2004
	-	Relleno Sanitario Mecanizado de Ancón, ubicación departamento de Lima	2001
JUNIN	Municipalidad Provincial de Tarma	Infraestructura de Disposición Final de Residuos Sólidos para la Ciudad de Tarma	2006
	Diestra Concesión Huancayo S.A.C	Planta de tratamiento e Infraestructura de Disposición final de Residuos Sólidos de Huancayo	2007
		Planta de Tratamiento y disposición final de Residuos Sólidos Añaspampa - Huancayo	2010
ICA	Municipalidad Provincial de Pisco	Proyecto de Relleno Sanitario de Residuos Sólidos para la Ciudad de Pisco	2006
	Municipalidad Provincial de Ica	Relleno Sanitario para la Provincia de Ica	2009
LORETO	M.P Construcciones y Servicios S.R.L	Infraestructura de tratamiento, transferencia y disposición final de residuos sólidos del ámbito de la gestión municipal	2009
APURIMAC	Municipalidad Distrital de Challhuahuacho	Infraestructura de tratamiento, transferencia y disposición final de residuos sólidos del ámbito de la gestión municipal	2009

(DIGESA / MINAM)

Entonces, podemos confirmar que las estadísticas y la información pertinente confirman que los municipios provinciales no están llevando a cabo de manera adecuada sus funciones ligadas a las infraestructuras de disposición final de residuos sólidos, creemos que en parte se debe a los costos del financiamiento de las mismas, así como por la poca preocupación o preparación de las personas encargadas en las municipalidades sobre el destino de los residuos sólidos.

Al respecto, podemos considerar que en este caso, también existen argumentos suficientes para señalar que podría plantearse una redistribución de competencias, por ejemplo, a nivel regional. Entre los argumentos que tenemos se encuentra el tema de las externalidades negativas generadas por los focos infecciosos, y en los casos donde se tiene como práctica arrojar desechos a los ríos o lagos, lo cual puede terminar afectando a toda una región o incluso a más de una. Argumentos, como el de las disparidades que se generan entre provincias al no contar con una gestión adecuada en esta materia, además de las capacidades y recursos humanos capacitados para el desempeño que difieren entre las distintas provincias, podrían reforzar esta tesis.

Actualmente existe de acuerdo al art. 9 de la L.G.R.S. los gobiernos regionales priorizan programas de inversión pública o mixta, para la construcción, puesta en valor o adecuación ambiental y sanitaria de la infraestructura de residuos sólidos en el ámbito de su jurisdicción, en coordinación con las municipalidades provinciales. No obstante, hasta el momento solo tenemos registro de un caso inversión por parte de un gobierno regional en infraestructura de residuos sólidos: el caso del relleno sanitario de la provincia de Ica, lo cual solo se dio por la crisis generada en esta provincia a raíz del colapso del botadero de “La Huega” (Gobierno Regional de Ica).

Pese a las razones esgrimidas, considerando la importancia que tiene la construcción e infraestructuras de residuos sólidos para garantizar sobre todo el derecho a la salud y al

medio ambiente, consideramos que la municipalidad provincial debe seguir ostentando las competencias en torno al manejo de la etapa de disposición final, pero incrementando el trabajo coordinado con los gobiernos regionales. Creemos que los recursos ingentes con los que cuentan las regiones, y la falta de proyectos a ser implementados por estas, pueden ser un aliciente para la inversión en residuos sólidos si es que se asigna dicha competencia a los gobiernos regionales, más allá de una “recomendación” de priorización, ya que en términos prácticos, la ley no estipula una obligación formal a los gobiernos regionales en esta materia.

5.4.3 Mancomunidades municipales

La experiencia comparada nos ha demostrado que las asociaciones de municipalidades o figuras similares puede resultar un modelo exitoso en materia de prestación de residuos sólidos, ya que se aprovechan las características positivas de la centralización de competencias en materia de residuos sólidos. Señalamos anteriormente que en Turquía se había implementado un modelo de asociaciones municipales, o asociaciones para el manejo de desperdicios municipales. Dichas asociaciones parten de una concepción distinta a la división política que puede haber en dicho país, ya que el criterio que ha primado es el de las afinidades entre una y otra región para hacer más efectiva la gestión de residuos sólidos. Dichas asociaciones se han constituido alrededor de 11 sub-regiones y 3 regiones principales y sus principales objetivos son:

- La construcción de forma conjunta de infraestructura de disposición final
- La reducción de la cantidad de residuos sólidos
- El aumento del reciclaje

- El descenso del costo en el transporte o recolección de los residuos sólidos
- Preparar planes para el establecimiento de estaciones de transferencia de residuos sólidos con una mejor tecnología. (Dogu)

En el ámbito nacional tenemos una figura análoga que puede servir como método para replicar de forma exitosa la experiencia turca. Nos estamos refiriendo a las mancomunidades municipales, figura que ha sido recogida en la ley 29029 y que han sido definidas como los acuerdos voluntarios entre dos o más municipalidades, colindantes o no, que se unen para prestación conjunta de servicios y la ejecución de obras, promoviendo el desarrollo local, la participación ciudadana y el mejoramiento de la calidad de los servicios ciudadanos.

Respecto de las mancomunidades municipales, podemos señalar que son una figura que ha tenido en cuenta en su formulación criterios ambientales para la formación de las mismas, además de estar pensada para la ejecución de servicios y proyectos conjuntos entre municipalidades, razón por la cual una mancomunidad municipal puede servir como un ente que ayude a mejorar de manera conjunta la prestación de la gestión de los residuos sólidos.

La afirmación que acabamos de realizar se ve respaldada si es que analizamos los objetivos que la ley 29029 estipula en su artículo 4 que podrían estar relacionados a la gestión de residuos sólidos. Así, tenemos que la norma busca la promoción y ejecución de proyectos que por su monto de inversión y magnitud de operación superen el ámbito jurisdiccional: podemos tomar como ejemplo la construcción de estructuras de disposición final de residuos sólidos que sirvan para los distritos y provincias involucrados.

Por otra parte, la ley 29029 propicia que las mancomunidades se formen para la ejecución de acciones, convenios y proyectos conjuntos, principalmente entre las municipalidades que compartan cuencas hidrográficas, corredores viales, turísticos, económicos, zonas ecológicas comunes. Tomando en cuenta este objetivo se puede analizar bajo el método de interpretación de la ratio legis, que lo que se busca la norma es tomar en cuenta las características ambientales similares entre distritos y buscar las potencialidades de un trabajo de proyectos conjuntos en base a estas características.

En el caso de los residuos sólidos este objetivo es plenamente aplicable si tomamos en cuenta que, se puede buscar realizar proyectos para la minimización de residuos sólidos de distritos que se encuentran en una misma cuenca, por ejemplo. Lo mismo podría ser aplicable para la prestación de forma conjunta de los servicios de limpieza y recolección conjunta de residuos sólidos, de áreas específicas que comparten dichos distritos y que sufran una fuerte contaminación. La posibilidad de delegar a la mancomunidad la prestación conjunta de estos servicios, y la “renuncia” por parte de las municipalidades consideradas singularmente a esta competencia, requeriría un mayor análisis, que por cuestiones de extensión renunciamos a analizar, pero que dejamos como una posibilidad latente.

Por otra parte, también tenemos que las mancomunidades permiten la elaboración, gestión, promoción e implementación de proyectos ante entidades nacionales e internacionales, públicas o privadas, que busque o auspicien el desarrollo económico, productivo, social y cultural, pudiendo para ello gestionar recursos financieros, humanos y técnicos. Respecto a este objetivo, podemos considerarlo como otro punto a favor de la posible implementación de proyectos conjuntos en materia de residuos sólidos ya que justamente una de las falencias de la gestión de los mismos es la falta de recursos o el inadecuado financiamiento.

Finalmente, otro objetivo importante de las mancomunidades es que procuran mejorar los niveles de eficiencia y eficacia en la gestión de los gobiernos locales, así como el desarrollo e implementación de planes y experiencias conjuntas de desarrollo de capacidades, asistencia técnica e investigación. En relación a ello, señalamos justamente que uno de los beneficios de la centralización de competencias es que permite evitar las disparidades y elimina las diferencias en cuanto a las capacidades de gestión distinta entre los distritos que puedan formar parte de la mancomunidad.

El informe Defensorial 125 ratifica la posibilidad de la utilización de la figura jurídica de la mancomunidad para la ejecución conjunta de la gestión de residuos sólidos “estableciendo el marco para la asociatividad municipal mediante acuerdos voluntarios entre municipalidades para la prestación conjunta de servicios y ejecución de obras, promoviendo el desarrollo local, la participación de los ciudadanos, así como la mejora de la calidad de los servicios” (Defensoría del Pueblo 2003: 71).

Respecto a los problemas que supondría la implementación de las mancomunidades está el hecho de poder poner de acuerdo a entidades autónomas y autoridades como los alcaldes, que pueden pertenecer a partidos distintos y tener ideas distintas respecto a los objetivos de las mancomunidades. Un ejemplo de ello es que distritos como Breña o Puente Piedra aún no han podido incluirse en ninguna mancomunidad por las diferencias políticas entre alcaldes.

5.4.4 Posibilidades y propuestas para una correcta distribución de competencias en materia de residuos sólidos en Lima

Hemos podido constatar que el estado de la gestión de residuos sólidos en Lima es distinto dependiendo de qué distrito estemos hablando. Por una parte, distritos con un alto

índice de desarrollo humano y con capacidad para sustentar los gastos de la gestión, tales como San Borja, San Isidro o Miraflores no han tenido problemas en implementar programas exitosos de reciclaje y cubrir al 100% los servicios básicos relacionados a esta materia como la recolección, el transporte y la disposición final. No obstante, en nuestra misma ciudad vivimos una realidad contrastante, con distritos con alta morosidad en el pago de arbitrios de residuos sólidos, con botaderos, chancherías y recicladores que ponen en riesgo su salud día a día.

Lima Metropolitana, a pesar de las dificultades con las que cuenta para llevar a cabo la prestación de los servicios relacionados a los residuo sólidos, tiene oportunidades para mejorar, algunas de las cuales dependen del reforzamiento de las capacidades institucionales de los gobiernos locales y de la Municipalidad Metropolitana, y otros si implican un cambio normativo que permita aprovechar las características y condiciones para la gestión de residuos sólidos.

Somos de la opinión, que en el caso de recolección de residuos sólidos se debe dar una reasignación de competencias por distintas razones. En primer lugar, existe una disparidad entre las capacidades de los distritos con mayores recursos e IDH, y los distritos menos desarrollados de Lima para llevar a cabo este sistema (hemos visto que en algunos casos la capacidad financiera de los distritos no cubre ni el 5%). Así, la mala gestión de residuos sólidos termina produciendo externalidades que deben ser asumidas por otros distritos (el Río Rímac es un buen ejemplo, puesto que la basura arrojada en Ate termina afectando al Rímac). Por otra parte, pese a existir un mandato legal y a nivel de ordenanza metropolitana para que los municipios aprovechen sus economías de escala y contraten de manera conjunta los servicios de recolección, seguimos teniendo como realidad a una Lima fraccionada en 42 distritos, donde las licitaciones para la prestación del servicio termina siendo concesionada por distritos que no tienen la capacidad para

hacer un concurso público eficiente. Sumado a ello, tenemos la situación de corrupción que a nivel distrital termina siendo la regla: concesiones de gestión de residuos sólidos entregadas mediante procesos fraudulentos o inadecuados como adjudicaciones por menor cuantía para evitar la competencia entre postores. Todo ello tiene como consecuencia que los gobiernos distritales concentren sus recursos en la recolección y el transporte, pero que por falta de presupuesto se termine descuidando la minimización, el reaprovechamiento y el reciclaje de residuos sólidos.

Por todas las razones esgrimidas creemos conveniente que se debe dar un cambio legislativo para que la Municipalidad Metropolitana de Lima sea la encargada del manejo de la recolección y transporte de los residuos sólidos, como en las grandes urbes del planeta (Nueva York, Tokio, Paris) o ejemplos cercanos como Bogotá que cuentan con una Unidad Especializada para la concesión, gestión, planificación y supervisión de los residuos sólidos. En ese sentido, debemos señalar que en este caso la centralización de las competencias está justificada por la vigencia del derecho a la salud y a tener un ambiente sano, ya que el sistema actual ha demostrado ser ineficiente.

Otra oportunidad que ha sido desaprovechada en materia de la prestación de los residuos sólidos, es la utilización de las mancomunidades para prestar conjuntamente estos servicios. En la actualidad cuenta con 7 mancomunidades: la mancomunidad de Lima Norte, Lima - Rímac, Lima Centro, de la Carretera Central, Lima Este, Lima Sur y de los distritos del litoral sur de Lima, quedando fuera de este esquema pocas municipalidades como Breña, San Juan de Lurigancho y Puente Piedra.

Como ya hemos comentado una de las finalidades de las mancomunidades es que se puedan aprovechar los esfuerzos conjuntos para prestar de manera eficiente servicios a los vecinos. La política metropolitana del ambiente también establece como uno de sus

lineamientos de gestión en materia de residuos sólidos la promoción de contratos conjuntos entre los distritos de las mancomunidades. No obstante, pese a estos esfuerzos creemos poco probable la gestión conjunta de la prestación de servicios de residuos sólidos por parte de las mancomunidades puesto que estas no cuentan con incentivos para hacerlo, o porque los contratos de concesión vencen en fechas distintas lo cual implicaría resolver los contratos actuales, o porque como se ha señalado existen dudas alrededor de los criterios para escoger las EPS RS y su relación con las autoridades, entre otros motivos.

Figura N° 19: Las 7 mancomunidades de Lima



(Lima Como Vamos 2012)

Así, consideramos que las mancomunidades, al igual que las municipalidades distritales deberían encargarse de fomentar programas de segregación en la fuente, de minimización, reaprovechamiento y reciclaje. La justificación para que estas sean las competencias distritales en materia de residuos sólidos es que los distritos si han demostrado ser eficientes en la generación de este tipo de programas. Además, los gobiernos distritales son los que mejores conocen la caracterización de residuos sólidos a nivel distrital y pueden identificar los hábitos de consumo en las diferentes zonas de su distrito. Así, tenemos que distritos como San Borja, Miraflores y San Isidro han generado este tipo de programas, que a diferencia de la prestación de servicios como la recolección o el transporte, implican una menor partida presupuestaria.

Con respecto a la realidad y futuro de los residuos sólidos en Lima podemos comentar que la actual gestión municipal está trabajando conjuntamente con los distritos para cumplir con el nivel más básico de la gestión de residuos sólidos: la elaboración de los planes de manejo de residuos sólidos. En ese sentido, el gerente de Servicios a la Ciudad de la comuna limeña Arnold Millet, comentó que a la fecha solo 26 distritos han entregado su plan de manejo (Perú 21 2012).

En esta misma entrevista, Millet anunció, además, que el municipio espera concretar un convenio con una agencia de cooperación europea que permitirá ejecutar un plan de manejo de residuos sólidos, construir una planta de reciclaje para el Cercado, al que podrán anexarse otros distritos, en principio, Miraflores y Villa El Salvador. También se generará un fondo para formalizar algunos botaderos y se fomentarán programas de cultura ambiental, proyecto que costará 10 millones de euros y el 65% de la inversión será asumida por el concejo metropolitano. “De concretarse, la construcción de la planta de tratamiento y reciclaje se iniciaría a mediados del próximo año”, aclaró Millet.

Finalmente, podemos considerar que los planes para mejorar la gestión de residuos sólidos en la ciudad de Lima son insuficientes, considerando que un gran porcentaje de residuos sólidos son dispuestos inadecuadamente y sobre todo en aquellas zonas de Lima con mayores índices de pobreza. Se debe considerar también que sus rellenos sanitarios tienen un tiempo de vida corto y la emergencia ambiental que se vive en nuestra ciudad crece con el paso del tiempo y el aumento de la población.

Se necesita un cambio estructural en la gestión de residuos sólidos a nivel metropolitano, que permita a los gobiernos locales cumplir con las competencias eficientemente, recordando que la prestación de los servicios relacionados al servicio de residuos sólidos deberían tener características similares a las de un servicio público por la importancia que tiene para la salud de los pobladores y para el cuidado del ambiente.

5.5 El futuro de la gestión de residuos sólidos municipales en el Perú: agenda de temas pendientes

La gestión de residuos sólidos municipales representa un reto del Perú en el presente inmediato y en el futuro. La gestión de residuos sólidos municipales se encarga no solo de uno de los mayores problemas ambientales en el país, sino que implica un impacto directo en la calidad de vida de pobladores y trabajadores relacionados a la prestación de servicios.

Un primer paso que debe darse es mejorar los mecanismos de planificación de la gestión de residuos sólidos por parte de las municipalidades distritales y provinciales. En este aspecto, consideramos que es alarmante que ni si quiera las municipalidades provinciales, entre ellas la municipalidad metropolitana de Lima, cuenten con un Plan Integral de Gestión de Residuos Sólidos. En este aspecto, el Ministerio del Ambiente deberá tener una mayor presencia y fomentar el cumplimiento de esa obligación legal.

Definitivamente una agenda para la gestión de residuos de ámbito municipal deberá tomar en cuenta el fortalecimiento de los mecanismos de gestión, coordinación y participación ciudadana. En ese sentido, es una tarea pendiente fortalecer las comisiones ambientales municipales y las comisiones ambientales regionales como espacios de participación de la sociedad civil y las autoridades para la solución conjunta de la problemática de residuos sólidos. Junto con ello, también será importante, que dichos espacios de participación tengan un reflejo en los presupuestos participativos o los planes concertados para que los proyectos se puedan hacer realidad.

Asimismo, consideramos que en la actualidad uno de los objetivos de la gestión de residuos sólidos debe ser la utilización de tecnología y de procesos simples que pueden ayudar a la reducción de la cantidad de residuos sólidos como el compostaje, o la adecuada segregación. Existen ejemplos de experiencias exitosas dentro de nuestro propio país, como el caso del distrito de Santiago de Surco, en el cual se aplicó con éxito un programa de segregación en la fuente y reciclaje, y actualmente este distrito es considerado como uno de los distritos más limpios del Perú.

Por otra parte, se deberían aprovechar las figuras como las mancomunidades municipales para fomentar la participación conjunta de distintos municipios en la inversión en infraestructura de residuos sólidos, en la capacitación conjunta de su personal, en la adquisición de conocimientos y nuevas tecnologías para su uso en la efectivización de los programas de residuos sólidos, y de ser posible la prestación conjunta de los servicios de limpieza, recolección y transporte.

En ese sentido, también deberá estudiarse la posibilidad de una reforma legislativa que permita aprovechar las potencialidades de las municipalidades distritales y provinciales, para llevar a cabo de forma conjunta la gestión de residuos sólidos, cuando se presenten las características necesarias para aprovechar los conocimientos conjuntos, las

capacidades de gestión, las economías de escala que se puedan presentar, el mejor control de externalidades y evitar disparidades y las paradojas de tener un territorio limpio exactamente al lado de uno contaminado.

Es necesario integrar a la agenda para la gestión de residuos sólidos, lo que hoy en día los expertos consideran como una de las soluciones a este tema: la minimización y la reutilización de residuos. Los países desarrollados hoy en día aprovechan los desechos en la generación de energía o la reutilizan en el caso de algunas industrias como la de las bebidas gaseosas o alcohólicas. En el caso de la generación de energía con basura existe un mercado interesante para generar proyectos de mecanismos de desarrollo limpio que reduzcan los gases de efecto invernadero enmarcados. Un ejemplo de la reutilización y el reciclaje es Suecia, país que aproximadamente utiliza el 96% de sus residuos sólidos para la generación de energía e incluso importa unas 800 mil toneladas de basura (RTU Noticias 2012).

Finalmente, creemos que se deben terminar de definir algunas competencias respecto a la gestión de residuos sólidos y redefinir algunas otras. Con respecto a lo primero, creemos que el papel de los gobiernos regionales en el financiamiento de las infraestructuras de residuos sólidos puede ser regulado con una mayor acuciosidad en el reglamento de la LGRS, estableciendo no solo competencias respecto al financiamiento en infraestructuras de residuos sólidos, sino con respecto a la planificación o educación ambiental. En el segundo caso, ya hemos comentado a lo largo de este trabajo de investigación la importancia de sentar las bases para un cambio legislativo que permita reasignar competencias a nivel provincial y distrital para explotar las potencialidades de la prestación de ciertos servicios a nivel provincial por un tema de economías de escala, de estandarización de condiciones en la prestación de los servicios, por la universalización y equidad en la gestión de residuos sólidos, la cual solo termina afectando la calidad de

vida de la población y poniendo en riesgo la vigencia de derechos fundamentales tales como el derecho a la salud y a gozar de un medio ambiente sano.



CONCLUSIONES

A continuación presentamos las conclusiones del presente trabajo de investigación respecto a la asignación de competencias en materia de residuos sólidos de ámbito municipal y sus impactos en el ambiente:

1. La generación de residuos sólidos siempre ha tenido un impacto en el ambiente y en la salud de las personas. El problema no radica solo en la generación de residuos, ya que toda transformación o utilización de bienes genera desechos, la gestión de residuos sólidos implica también manejar tareas con un alto nivel de complejidad como el transporte o la disposición final de los mismos. A dicha complejidad se suma los cambios en la composición y toxicidad de los residuos que ha ido en aumento a lo largo de la historia de la humanidad.
2. Se ha comprobado que una inadecuada gestión de residuos sólidos tiene impactos importantes en los derechos fundamentales al medio ambiente adecuado y a la salud de las personas. Estos derechos afectados, tienen una relación directa con las condiciones socioeconómicas de las personas: comenzando por los trabajadores de las empresas prestadoras de servicios relacionados a los residuos sólidos, hasta los pobladores ubicados en los alrededores de botaderos informales, una gestión inadecuada de residuos puede tener un impacto considerable en la salud humana y mantener las condiciones socioeconómicas de las personas. Así, una mala gestión en materia de residuos sólidos constituye un problema socio ecológico latente y en el Perú existen claras muestras de ello, como se constata en el Informe Defensorial N° 125.

3. Respecto a la conceptualización de los residuos sólidos, la definición clásica de residuos sólidos los concibe como agentes en estado sólido o semisólido que no representan una utilidad o valor económico para el generador. En esta visión, son materiales inservibles para el generador y por tanto no existe un incentivo para su reutilización. No obstante, desde el siglo pasado existe una corriente que concibe a los residuos sólidos como elementos reutilizables y reciclables, los cuales pueden ser reaprovechados en actividades como la generación de energía.
4. Los residuos sólidos pueden ser categorizados por su origen en residuos de carácter municipal, industrial, hospitalario y agropecuario. Los residuos sólidos de ámbito municipal son los residuos domiciliarios, es decir, los generados por las actividades domésticas realizadas en los domicilios, además de los residuos procedentes de las actividades comerciales y de la limpieza de espacios públicos.
5. La gestión integral de los residuos sólidos supone conjunto de operaciones encaminadas a dar a los residuos producidos el destino global más adecuado, desde el punto de vista ambiental y sanitario, mediante el cual se toma en cuenta las etapas previas a la generación de residuos sólidos. Esta concepción tiene impactos positivos en la minimización de la cantidad de residuos y en un mejor tratamiento de los mismos.
6. El Estado peruano al constituirse como unitario y descentralizado ha optado por asignar competencias en materia ambiental a los gobiernos subnacionales. Las competencias en materia de residuos sólidos han sido asignadas bajo esta lógica y por tanto deben respetar el esquema de distribución de competencias a nivel nacional. Dicha atribución de competencias debe analizarse bajo los criterios y principios previstos en nuestra normatividad.

7. En la política nacional de residuos sólidos se ha dado una importancia singular al fortalecimiento de la gestión de los gobiernos locales en materia de residuos sólidos de ámbito municipal. Se considera que la transectorialidad y la coordinación entre autoridades competentes también es considerado un lineamiento importante. Esto nos da pie a pensar un sistema donde los gobiernos locales coordinen la prestación conjunta de servicios relacionados a la gestión de residuos sólidos.
8. Respecto al cuadro de distribución de competencias en materia de gestión de residuos sólidos se le ha asignado al MINAM un rol de coordinación y de dirección de la política nacional en materia de residuos sólidos. Las autoridades sectoriales, tienen competencia en la gestión de los distintos tipos de residuos sólidos. El Ministerio de Salud, además de ser el sector que vela por el cumplimiento de los residuos sólidos de ámbito hospitalario, también tiene, a través de DIGESA, un rol importante en la aprobación de estudios de impacto ambiental y en prestar opinión técnica en materia de infraestructura de residuos sólidos.
9. Los gobiernos regionales de acuerdo a la Ley General de Residuos Sólidos tienen un rol en la promoción y coordinación de programas de residuos sólidos, así como de priorización de su presupuesto para invertir en proyectos de infraestructura de residuos sólidos.

Consideramos que los gobiernos regionales deben comprometerse a la inversión en materia de infraestructura para la disposición final adecuada de los residuos sólidos, ya que hasta el momento solo el gobierno regional de Ica ha mostrado interés en participar en este tipo de proyectos (empujado por la emergencia ambiental del botadero de la Tinguíña en Ica)

10. Existe una separación entre los roles que cumplen la municipalidad provincial y distrital. En el primer caso, tiene un rol normativo, fiscalizador y de gestión en materia de infraestructura para la disposición final de residuos sólidos. Las municipalidades distritales están principalmente encargadas del aseguramiento de la prestación de los servicios de residuos sólidos a través de empresas prestadoras de servicios de residuos sólidos en las fases de limpieza, recolección y transporte.
11. Los informes realizados a nivel nacional comprueban que el estado de la gestión de los residuos sólidos es alarmante, teniendo que solo el 26 % de los residuos sólidos en el país son ubicados en infraestructuras adecuadas de disposición final de residuos sólidos. La situación de inadecuada gestión se da tanto en el ámbito distrital como en el municipal y tiene que ver no solo con la prestación de los servicios de residuos sólidos, sino con la planificación y el financiamiento.
12. En base a un análisis de la gestión de residuos sólidos a nivel de Perú, consideramos que la actual distribución en materia de residuos sólidos no se adecuaría a los principios previstos para la descentralización en nuestro país. En ese sentido, a pesar de la existencia de principios relacionados a la descentralización, como el de subsidiariedad, que prescribe que las competencias deben ser asumidas por los niveles de gobiernos más cercanos a la población, este principio debe ser entendido conjuntamente con el de selectividad y proporcionalidad, teniendo como consecuencia que la competencia sea ejercida por el gobierno que pueda extender los beneficios efectivos a la mayor cantidad de personas (Rubio 2006: 159).

Por otra parte, tomando en cuenta lo señalado por la doctrina, existen argumentos importantes para señalar que se podría realizar una gestión de

residuos sólidos centralizada en algunas de las etapas de la gestión. Así, criterios como las economías de escala, la reducción de externalidades y las disparidades entre distintos entes subnacionales como las municipalidades, sustentan una centralización de competencias en determinados casos. Un claro ejemplo de ellos son los servicios de recolección y transferencia de residuos, cuya prestación sería más eficiente a nivel provincial que a nivel distrital en las grandes urbes del país (en otros casos, habría que tomar en cuenta la dispersión territorial de los conjuntos poblaciones dentro de la provincia para evaluar si la prestación es más eficiente a nivel centralizado, entre otros criterios).

13. El análisis de la gestión de residuos sólidos en Lima nos lleva a concluir que también existen razones de peso para establecer cambios en la asignación de competencias municipales. En la actualidad se están disponiendo alrededor de 1020 toneladas diarias en ríos, playas y suelos limeños, y se recolecta una cantidad similar por 10 mil recicladores que trabajan en condiciones bastante precarias que afectan a su salud y la de su familia. Esta situación aunada a la poca capacidad financiera e institucional por parte de los municipios distritales para llevar a cabo la prestación de los servicios más básicos como la recolección y el transporte, nos deja la impresión de que la municipalidad Metropolitana de Lima puede cumplir de manera más adecuada estas funciones, aprovechando las economías de escala, disminuyendo las externalidades y extendiendo la cobertura del servicio. Las municipalidades distritales podrían reforzar así sus competencias respecto de la segregación en la fuente, la minimización, reaprovechamiento y reciclaje.
14. En la experiencia comparada, existen ejemplos exitosos como los de Francia, Turquía o Colombia, en los cuales se da una distribución de competencias que

aprovechamiento de las potencialidades de una prestación de servicios en una escala mayor a la de un distrito. Otra opción legislativa es la que ofrece Brasil que ofrece privilegiar la prestación conjunta de la gestión de residuos sólidos cuando los gobiernos competentes así lo decidan.

En el Perú contamos con la posibilidad de implementar propuestas interesantes como realizar cambios legislativos en la distribución de competencias en materia de residuos sólidos en la que deje de ser la municipalidad distrital la encargada de los servicios de recolección y transferencia, y pase a serlo la municipalidad provincial, en aquellos casos donde existan grandes urbes conformadas por más de un distrito.

Otra iniciativa en esta línea sería el aprovechamiento de las mancomunidades municipales, figura que permitiría un efecto similar al comentado en el párrafo anterior. Respecto de esta posibilidad, habría que prever incentivos adicionales a los de la legislación actual, ya que ninguna mancomunidad ha mostrado hasta el momento la intención de llevar a cabo la prestación conjunta de servicios relacionados a la gestión de residuos sólidos.

15. En la actualidad no contamos con un panorama promisorio en materia de residuos sólidos en el Perú tomando en cuenta los pocos avances que se han realizado en esta materia. En ese sentido, una agenda de temas pendientes en materia de residuos sólidos debe tomar en cuenta la adecuada definición de las competencias de los niveles de gobierno subnacionales, el fomento de los mecanismos de coordinación entre los distintos niveles de gobierno y la inclusión de la población en los mismos. Asimismo, el Perú se debe de enrumbar en la corriente internacional que fomenta el reciclaje y la reutilización de residuos como respuesta a la problemática de la gestión de residuos sólidos.

BIBLIOGRAFÍA

ANDALUZ WESTREICHER, Carlos

2009 *“Manual de Derecho Ambiental”* Lima: Iustitia Editores.

ALBI, Fernando.

1955 *Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico*. Madrid: Editorial Aguilar.

ALEGRE CHANG, Ada.

2008 *“Los residuos sólidos nuevamente en la mira”*. En: Themis, revista de derecho. Edición 56. Lima: Themis.

ANDINA – AGENCIA PERUANA DE NOTICIAS

201 *“Siete distritos de Lima aprueban programas de manejos de residuos sólidos para mejorar medio ambiente”* Consulta: 11 de Noviembre de 2012
< <http://www.andina.com.pe/Espanol/Noticia.aspx?id=6nwV73ULKH8=>>

ARRIETA QUESADA, Liliana

2003 *“Principio de Información y participación ciudadana civil en materia ambiental”* En: Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente. Bogotá: Universidad del Externado.

BEDOYA, Cesar

1991 *“Gobiernos Locales y Código del Medio Ambiente: pautas generales para su aplicación”* Lima: Seguimiento Análisis y Evaluación para el Desarrollo

BIDART CAMPOS, Germán

2002 *“Manual de la Constitución Reformada”* T. II Madrid: Ediar

BRAÑES, Raúl

1994 *“Manual de Derecho Ambiental Mexicano”* México: Fondo de Cultura Económica.

BORRAS PETINAT, Susana

2004 “Análisis jurídico del principio de responsabilidades comunes, pero diferenciadas” En: Revista Seqüência Nº 49

BUSTAMANTE ALSINA, Jorge

1995 *“Derecho Ambiental. Fundamentación y normativas”* Buenos Aires: Abeledo-Perrot

CAILLAUX ZAZZALLI, Jorge.

2008 *“Ética y Derecho Ambiental: Hacia una alfabetización jurídico-ecológica”*. En Themis, Revista de Derecho. Lima: Asociación Civil Themis}

CABILDO MIRANDA, Maria del Pilar, Consuelo Escolástico León, Soledad Santos

2008 Reciclado y tratamiento de residuos. Universidad Nacional de Educación a Distancia, España, 2008. P. 21

CAFFERATA, Néstor.

2012 “Los principios y reglas del Derecho Ambiental”. Artículo para el Programa Regional de Capacitación en Derecho y Políticas Ambientales del PNUMA. Consulta del 24 de junio de 2012
<<http://www.pnuma.org/deramb/documentos/VIProgramaRegional/3%20BASES%20DERECHO%20AMB/7%20Cafferata%20Principios%20y%20reglas%20del%20der%20amb.pdf>>

CALLE, Isabel y Manuel Pulgar-Vidal (editores)

2010 *“Manual de Legislación Ambiental”* Volumen I. Tercera Edición. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

CAPECO

2010 *“Edificaciones-Inmobiliario”* Consulta: 09 de Noviembre de 2012.

<<http://www.capeco.org/edificaciones/>>

CASSAGNE, Juan Carlos.

1968 El acto administrativo, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1968, p. 230.

2010 Derecho Administrativo. Tomo I. Primera Edición, 2010, p. 158.

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN

1994 *“Discurso con que la Comisión de Constitución presentó el Proyecto de Ella al Congreso”* En: Pensamiento Constitucional. Año 1, No. 1 Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú

COMISIÓN NACIONAL DEL AMBIENTE-CONAM

1994 *Plan Nacional de Gestión de Residuos Sólidos* Consulta: 25 de enero de 2012. <<http://www.redrrss.pe/material/20090128201451.pdf>>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA.

1993 Diario de debates de la Constitución de 1993. Consulta: 02 de Setiembre de 2012
<<http://www.congreso.gob.pe/dgp/constitucion/Const93DD/ComiConstRegla/TomoCompleto/Tomoll.pdf>>

D’ALESSIO, Francesco.

1939 Istituzioni di Diritto Administrativo, t. I, Turín: Unione Tipografica editrice Torinese

DE LA CRUZ, Rodrigo.

S/F “Descripción de la comprensión corriente del consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas como un asunto metodológico, en las actividades relacionadas con pueblos indígenas: significado y desafíos”.
Consulta: 25 de enero de 2012
<www.un.org/esa/socdev/unpfii/.../workshop_fpic_delacruz.doc>

DEFENSORIA DEL PUEBLO

- 2003 “*Pongamos la Basura en su lugar: propuestas para la gestión de residuos sólidos municipales*” Informe Defensorial número 125. Consulta: 11 de setiembre de 2012
<<http://sinia.minam.gob.pe/index.php?accion=verElemento&idElementoInformacion=388&verPor=&idTipoElemento=26&idTipoFuente=&idfuenteinformacion=14>>
- 2008 “*¿Uso o abuso de la autonomía municipal? El Desafío del desarrollo local*” Informe Defensorial 133 Lima: Defensoría del Pueblo.

DELGADO SILVA, Angel

- 1997 “*Administración del Territorio y Municipalismo en la Iniciación de la República*” En: Temas Municipales (D’Azevedo-Compilador). Lima: Gaceta Jurídica.
- “*La autonomía municipal en el Derecho Constitucional Peruano*” Trabajo elaborado sobre la base de una ponencia presentada con el mismo título en el V Congreso Nacional de Derecho Constitucional. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú
- 2006 “*Las municipalidades en el cuadro estatal de distribución de competencias medioambientales*” En: Revista de Derecho Administrativo. Lima: Circulo de Derecho Administrativo, Asociación Civil conformada por estudiantes de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú

DESCO

- S/F “*Dimensiones de género en el manejo de residuos domésticos en ciudades latinoamericanas. Informe Lima*” Consulta: 09 de Noviembre de 2012.
<http://www.desco.org.pe/apc-aa-files/d38fb34df77ec8a36839f7aad10def69/LIMA_1.pdf>

DIRECCION GENERAL DE SALUD - DIGESA

2004 “Guía Técnica para la clausura y conversión de botaderos de residuos sólidos” Consulta: 12 de Noviembre de 2012.

< http://www.bvsde.paho.org/cursos_rsm/e/fulltext/040525.pdf>

DIRECCIÓN GENERAL DE SALUD, ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD,
ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD.

1998 Análisis Sectorial de Residuos Sólidos de Perú. 1998. Consulta: 15 de junio de 2011.

<<http://www.bvsde.ops-oms.org/eswww/fulltext/analisis/perur/perur.pdf>>

DOBSON, Andrew

2005 “Pensamiento Político Verde” 1era Edición. Lima: PAIDOS

DOGU, Haluk

2011 “Waste Management Policies and Implementations in Turkey” En: International Solid Waste Association. Consulta; 06/07/11 <http://www.iswa.org/uploads/tx_iswaknowledgebase/Haluk_Dogu.pdf>

DULANTO TELLO, Andrés

2012 Entrevista del 5 de Julio a Juan Barrios Cabrera, gerente de operaciones de DIESTRA S.A.C., empresa concesionaria contratada por la Municipalidad de Ica para gestionar las fases de recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos.

Entrevista del 10 de Octubre a Isabel Aguirre, representante de la empresa Telefónica para el programa “Reciclame

Entrevista del 5 de Noviembre a Gerardo Cano Moscoso, gerente de Medio Ambiente de la Municipalidad de San Borja

EL COMERCIO

- 2012 *“Proponen norma única para prohibir arrojo de basura y desmonte en Costa Verde”* Consulta: 11 de Noviembre de 2012
<<http://elcomercio.pe/lima/1417241/noticia-proponen-norma-unica-prohibir-arrojo-basura-desmonte-costa-verde>>
- 2011 *“Cada persona produce casi un kilo de basura por día en el Perú”*
Consulta: 13 de Noviembre de 2012
<http://elcomercio.pe/planeta/762879/noticia-cada-persona-produce-casi-kilo-basura-dia-peru_1>
- “Ica se quedó sin botadero de basura, pobladores temen enfermedades”*
Consulta: 10 de enero de 2012
<<http://elcomercio.pe/impresa/notas/ica-se-queda-sin-botadero-basura-pobladores-temen-enfermedades/20110317/728798>>

EL ESPECTADOR

- 2003 *“Las tarifas de aseo en Bogotá han sido infladas en 20%”* Bogotá, 14 de Noviembre de 2012 Consulta: 14 de Noviembre de 2012
< <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/articulo-386999-tarifas-de-aseo-bogota-han-sido-infladas-20-mira>>

ESPINOZA SALDAÑA BARRERA, Eloy

- 2005 *“Lo federal, lo unitario: ¿Existe la descentralización territorial en el Perú?”*
En: Guía Maestra de la gestión municipal y de la Descentralización. Lima: GRIJLEY.

GARCÍA PELAYO, Manuel.

- 1959 Derecho Constitucional comparado. En: Revista de Occidente. Madrid.

GARRIDO DE LAS HERAS, Santiago

- 2008 *“Regulación básica de la producción y gestión de residuos”* Madrid: Fundación Confemetal.

GESTIÓN (Diario)

- 2003 “Solo 800 de los 220 mil restaurantes en Lima tienen certificación de saludables” Consulta: 14 de Noviembre de 2012
<<http://gestion.pe/noticia/287810/solo-800-220-mil-restaurantes-lima-tienen-certificacion-saludables>>

GIRALDO B., Carlos Augusto

- 2003 “Manejo de basuras y política ambiental” En: Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente. Bogotá: Universidad del Externado.

GODOS RAZURI, Víctor

- 2008 *Derecho Municipal y Regional*. Lima: GRIJLEY.

GUDYNAS, Eduardo

- 2004 “Ecología, Economía y ética del Desarrollo Sostenible” 5ta Edición revisada. Montevideo: Editorial Coscoroba.

HIGUERAS, P. y R. Oyarzun

- 2003 “Principio de Información y participación ciudadana civil en materia ambiental” En: Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente. Bogotá: Universidad del Externado.

IMPACTO AMBIENTAL (página web)

- 2007 “Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda” Consultado el 30 de abril de 2011. <<http://www.inei.gob.pe/Anexos/libro.pdf>>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (ed.)

- 2007 “Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda” Consultado el 30 de abril de 2011. <<http://www.inei.gob.pe/Anexos/libro.pdf>>

JIMENEZ PLAZA, Carmen

- 2003 “Las competencias locales en materia de gestión de residuos”. En: Tratado de Derecho Municipal. Tomo II Madrid: Civitas.

KLEES, Delia R., Juan M. Fortuny

2004 *“Recolección y selección de residuos sólidos urbanos. Recuperación de materiales”*. UNIVERSIDAD NACIONAL DEL NORDESTE. Comunicaciones Científicas y Tecnológicas 2004. Consulta: 06 de julio de 2011 <<http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd48/t-014.pdf>>

LANEGRA QUISPE, Ivan Kriss

2008 *“El Derecho Ambiental: conceptos y tareas”* En: Themis Revista de Derecho. Edición 56. Lima: Asociación Civil Themis

“El (ausente) Estado Ambiental”. Lima: CED

2010 *“Transferencia de funciones”* (diapositivas). Curso de Gestión Ambiental en el Proceso de Descentralización dictado el ciclo 2010-II. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

LANDA ARROYO, CESAR

1997 *“El informe especial del constitucionalista Cesar Landa Arroyo”* En: El rango de la Ley de las Ordenanzas Municipales en la Constitución de 1993. Colisión normativa entre ley del Congreso y Ordenanza Municipal” Lima

LA VOZ DE ICA (diario)

2011 *“Santiago sería el nuevo botadero de ida”* Ica, 16 de marzo de 2012. Consulta: 06 de Julio de 2011. <<http://tiemporealica.blogspot.com/2011/03/santiago-seria-el-nuevo-botadero-de.html>>

LOPEZ RAMÓN, Fernando

1997 *“Caracteres del Derecho Ambiental Comunitario Europeo”* En: Revista de la Administración Pública. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

MADRID-ARIS, Manuel

2000 “Estructura de costos y economías de escalas en el manejo de desechos sólidos en Panama” Consulta: 20 de enero de 2013. <<http://www.madrid-aris.com/Publications/PapersPDF/EstructuraCostos-EconomiaEscalas-DS.PDF>>

MANCINI, Maria Teresa

2003 “El bien jurídico protegido en el Derecho Ambiental” En: Tutela Ambiental. Serie Servicios Públicos. Buenos Aires: Editorial Ciudad Argentina

MINISTERIO DEL AMBIENTE

2008 *Informe Anual de Residuos Sólidos Municipales en el Perú*. Consulta: 24 de Mayo de 2011 < <http://www.redrrss.pe/material/20101021020345.pdf>>

2009 *Política Nacional del Ambiente*. Industria Gráfica PrintingPress S.A.C. p. 5-7

MUÑOZ VALENZUELA, Macarena.

S/F “El principio quien contamina paga a la luz de la legislación medioambiental chilena”. Consulta: 04 de junio de 2012 <<http://es.scribd.com/doc/945931/principio-contaminadorpagador>>

NATIONAL GEOGRAPHIC

S/F *La peste negra, la epidemia más mortífera*. Consulta: 20 de noviembre de 2012 <http://www.nationalgeographic.com.es/articulo/historia/grandes_reportajes/7280/peste_negra_epidemia_mas_mortifera.html?_page=2>

NILDA GRACIA, Angela.

2003 *Residuos Patogénicos: Tratamiento, Métodos y Legislación*. En: Tutela Ambiental. Serie Servicios Públicos. Buenos Aires: Editorial Ciudad Argentina.

OCHOA CAMPOS, Moisés

1981 *“El Municipio. Su evolución institucional”* México D.F.: Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de Banobras.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

1992 *“Programa 21”* Consulta: 05 de noviembre de 2012
<http://www.un.org/esa/dsd/agenda21_spanish/res_agenda21_01.shtml>

2012 *“Introducción”* Guía de investigación de las Naciones Unidas. Consulta: 07 de noviembre de 2012
< <http://www.un.org/Depts/dhl/spanish/resguids/specenvsp.htm>>

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD

1992 *“Cuadernos de Promoción de la Salud N° 19: Manejo de residuos sólidos en municipios saludables”* Consulta: 09 de noviembre de 2012
<http://www.un.org/esa/dsd/agenda21_spanish/res_agenda21_01.shtml>

ORTEGA ÁLVAREZ, Luis

2003 *“Las competencias propias de las corporaciones locales”*. En: Tratado de Derecho Municipal. Tomo II Madrid: Civetas. P. 250

ORTEGA BERNARDO, Julia.

2009 *“El espacio que corresponde a las entidades locales para la configuración del moderno servicio público de gestión de residuos sólidos”*. En: Revista Electrónica de Derecho Ambiental, número 19, 2009. Consulta: 20 de Junio de 2011 <<http://huespedes.cica.es/aliens/gimadus>>

OTS CAPDEQUI, Jose María

1943 *“Manual de Historia del Derecho Español de las Indias y del Derecho propiamente Indiano”*. Buenos Aires: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales - Instituto de Historia del Derecho Argentino.

PACHECO VARGAS, María Elena Katherina.

2004 *Conciencia ecológica: garantía de un medioambiente sano*. Tesis de maestría con mención en Derecho Constitucional. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Maestría de Derecho Constitucional. Consulta: 11 de setiembre de 2012 <<http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/123456789/101?show=full>>

PAREJO ALFONSO, Luciano

2003 “La autonomía local en la Constitución” En: Tratado de Derecho Municipal. Tomo II. Editorial Civitas. Madrid. p. 155

2005 “*Garantía Institucional y Gobiernos Locales*” Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local

PARLAMENTO EUROPEO

2006 Directiva 2006/12/CE del 5 de abril de 2006 relativa a los residuos.

PÉREZ HUALDE, Alejandro.

2004 “Descentralización administrativa”. En: Derecho Administrativo. Lima: Jurista Editores

PERU 21

2010 “*El millonario negocio de la basura*” Lima, 02 de Agosto de 2010. Consulta: 11 de Noviembre de 2012 <<http://peru21.pe/noticia/617329/millonario-negocio-basura>>

PULGAR VIDAL, Manuel

2010 “*Institucionalidad Ambiental*” (diapositivas). Curso de Derecho Ambiental dictado el ciclo 2010-I Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE

2010 “*Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación*” Consulta: 06 de Noviembre de 2011

del IV Congreso Nacional de Estudiantes y Licenciados en Ciencias Ambientales. Almería, 21 de octubre de 2004.

RTU NOTICIAS

2012 *“Conozca el país que produce tan poca basura que la importa”*. Artículo del 20 de Septiembre de 2012. Consulta: 25 de enero de 2013.
<<http://www.rtunoticias.com/index.php/curiosidades/493-conozca-el-pais-que-produce-tan-poca-basura-que-la-importa>>

RUBIO CORREA, Marcial

1984 *“El sistema Jurídico. Introducción al Derecho”* Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

2006 El Estado Peruano según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2006. p. 32

SALVADOR CRESPO, Mayte

2007 *“La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado Autonómico”*. Madrid: Ediciones Madrid-Prensa. 2000. p. 23

SEOÁNEZ CALVO, Mariano

2000 *“Residuos: problemática, descripción, manejo, aprovechamiento y destrucción”*. Madrid: Ediciones Madrid-Prensa. 2000. p. 23

SERVICIO NACIONAL DE AREAS NATURALES PROTEGIDAS

S/F *“El concepto de Desarrollo Sostenible”*. Consulta: 07 de Noviembre de 2012.
<<http://www.sernanp.gob.pe/sernanp/archivos/imagenes/vida/INFOAGRO%20DESARROLLO%20SOSTENIBLE.pdf>>

SIEYÈS, Emmanuel Joseph

1973 *“¿Qué es el tercer Estado?”* Madrid: Aguilar.

SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL

S/F "Lima en cifras". Consulta: 09 de Noviembre de 2012
<<http://www.actualidadambiental.pe/ciudadano/?p=253>>

SOSA WAGNER, Francisco.

2003 "Los principios del régimen local" En: Tratado de Derecho Municipal. Tomo I. Segunda Edición. Civitas. Madrid. 2003. P. 169-170

SUAREZ DE FRETAS CALMET, Gustavo

1973 "Desarrollo Sostenible" Madrid: Aguilar.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2003 *Sentencia correspondiente al expediente N° 0010-2003-AI/TC de 15 de diciembre de 2004*

2003 *Sentencia correspondiente al expediente N° 0013-2003-AI/TC de 4 de mayo de 2004*

2004 Sentencia emitida el 04 de mayo de 2004, en el expediente N° 0013-2003-AI-TC

2005 *Sentencia correspondiente a los expedientes N° 0020 y 0021-2005-PI-TC de 18 de febrero de 2005*

2005 *Sentencia correspondiente a los expedientes N° 00002-2005 y 0021-2005-AI de 27 de septiembre de 2005*

2005 *Sentencia correspondiente al expediente N° 00015-2005-PI/TC de 5 de enero de 2006*

- VALLINA y VELARDE, Juan Luis de la
1964 *“Transferencia de funciones administrativas”*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- VEGA, Pedro de.
1979 *“Poder constituyente y regionalismo”* En: TRUJILLO, Gumersindo (ed.). *Federalismo y regionalismo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- VERA ESQUIVEL, Germán
2006 *“El principio precautorio en el derecho peruano”* En: *Revista de Derecho Administrativo*. Lima: Circulo de Derecho Administrativo, Asociación Civil conformada por estudiantes de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú
- UNIVERSIDAD SAN MARTÍN DE PORRES
S/F *“Observatorio Turístico”* Consulta: 01 de Noviembre de 2012
<<http://www.observatorioturisticodelperu.com/mapas/limapobl.pdf>>
- UNITED STATES ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY
2012 Code of Federal Regulations Chapter 40 260.10. Consulta: 11 de Setiembre de 2012
<<http://www.gpo.gov/fdsys/browse/collectionCfr.action?collectionCode=CFR&searchPath=Title+40&oldPath=&isCollapsed=true&selectedYearFrom=2012&ycord=1289>>
- ZHU, Da Asnani, Christian Zurbugg.
2007 *“Improving Municipal Solid Waste Management in India: A Sourcebook for Policymakers and practitioners”*. World Bank Publications. Henson, USA. 2007. P. i.