

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
REGLAMENTO DE LA LEY DE GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS

I. INTRODUCCIÓN

Desde el año 2000, la gestión integral de los residuos sólidos se realiza en el marco de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos y su Reglamento aprobado en el año 2004 mediante el Decreto Supremo N° 057-04-PCM.

En este contexto, luego de transcurridos más de 15 años desde la promulgación de la Ley N° 27314, surgió la necesidad de reformular los conceptos planteados, siendo necesario para ello, la actualización de la normativa en materia de residuos sólidos. Esta actualización introduce un cambio de paradigma en la gestión de los residuos sólidos a nivel nacional buscando pasar de un enfoque exclusivamente sanitario hacia uno sanitario, ambiental y económico. Por ello, el 23 de diciembre de 2016, se publicó el Decreto Legislativo N° 1278 que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos (en adelante, LGIRS), el cual entrará en vigencia con la aprobación de su Reglamento¹, el mismo que se encuentra sustentado en las siguientes cuestiones:

- (i) Los cambios presentados en la regulación e institucionalidad ambiental nacional.
- (ii) Los cambios en la concepción y políticas públicas sobre residuos sólidos que se han gestado a nivel regional y mundial.
- (iii) Los problemas y temas pendientes identificados a la luz de la experiencia acumulada durante la vigencia de la norma: brechas de infraestructura de residuos sólidos, deficiente fiscalización por parte de la Autoridad Competente, trámites administrativos engorrosos, trabas burocráticas, entre otros.

Las cuestiones señaladas precedentemente, se sustentan en los siguientes aspectos:

a) Técnicos, ambientales y económicos:

- Priorización de la minimización de residuos sólidos a partir de la eficiencia de materiales;
- Fortalecimiento de la fiscalización ambiental en el manejo de los residuos sólidos;
- Simplificación administrativa a través de la descentralización de funciones para implementar infraestructuras de residuos sólidos y aprobación de los planes de recuperación de áreas degradadas por residuos sólidos y programas de reconversión de residuos sólidos;
- Promoción de la inversión pública, privada y mixta para cubrir el déficit de infraestructura;
- Mejora en la recaudación municipal de arbitrios para limpieza pública;
- Establecimiento de un Régimen Especial para la aplicación gradual de los Principios de Responsabilidad Extendida del Productor y Responsabilidad Compartida a los productores de residuos sólidos;
- Reducción de las emisiones en cumplimiento al Acuerdo de París (COP 21) y aplicación de las Recomendaciones de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

b) Institucionales:

- En el año 2001, mediante la Ley N° 27446 se creó el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) para la evaluación de los proyectos de inversión pública y privada que podían producir impactos ambientales;



¹ Decreto Legislativo N° 1278 que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

"Tercera.- De la vigencia

El presente Decreto Legislativo entrará en vigencia a partir del día siguiente de la publicación de su Reglamento en el Diario Oficial El Peruano, salvo la Quinta, Sexta y Séptima Disposición Complementaria Final, la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria, y la Primera y Segunda Disposición Complementaria Modificatoria".

- En el año 2004, se aprobó la Ley N° 28245, Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA), la cual articula a las diferentes autoridades ambientales en todos los niveles de gobierno;
- En el año 2008, se creó el Ministerio del Ambiente (en adelante, MINAM), como la institución del Estado rectora del sector ambiental, encargado de desarrollar, dirigir, supervisar y ejecutar la política nacional ambiental. Asimismo, se creó el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, OEFA), como entidad rectora del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), regulado por la Ley N° 29325.
- En el año 2012, se creó el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE), como organismo público encargado de la evaluación de los estudios de impacto ambiental detallados (EIA-d).

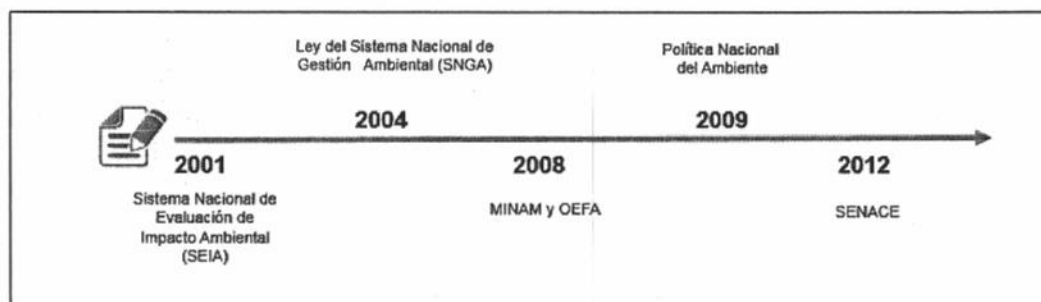


Figura N° 1: Línea de tiempo de los cambios institucionales

Considerando lo señalado precedentemente, a la luz de la creación de nuevas instituciones, resultó necesario otorgar nuevas competencias vinculadas a la gestión y manejo de residuos sólidos poniendo énfasis en el desarrollo de las acciones de supervisión y fiscalización ambiental de las infraestructuras de residuos sólidos.

Es importante precisar, que en el nuevo marco de la LGIRS, el MINAM podrá supervisar la coherencia de las políticas públicas en los tres niveles de gobierno, además de evaluar la ejecución y el desempeño de los servicios municipales en su calidad de autoridad de ente rector para la gestión y manejo de los residuos.



Principales diferencias entre la Ley N° 27314 y el Decreto Legislativo N° 1278

Es importante precisar que, la Ley N° 27314 significó un importante avance para la gestión de los residuos sólidos en nuestro país pues tuvo el mérito de establecer por primera vez un régimen unitario y nacional para la gestión y manejo de los residuos sólidos, sentando las bases para la actuación del sector público y privado. No obstante, a ello, esta Ley ha requerido la actualización para implementar un enfoque sanitario, ambiental y económico. En el cuadro a continuación se resumen las principales diferencias y mejoras entre la Ley N° 27314 y la LGIRS:

Cuadro N° 01: Diferencias entre la Ley N° 27314 y la LGIRS

Ley N° 27314	LGIRS (DL N° 1278)
Promueve la minimización de residuos sólidos sin considerar la eficiencia de materiales.	Prioriza la eficiencia de materiales, la minimización y segregación de residuos sólidos en la fuente.
Restringe el manejo de residuos sólidos valorizables, limitando su aprovechamiento entre diferentes generadores, toda vez que	Promueve el aprovechamiento de residuos sólidos valorizables, dinamizando las transacciones comerciales entre generadores.

se necesita un intermediario para su comercialización.	
Centraliza en una sola institución (Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria (en adelante, DIGESA) las competencias para aprobar Estudios Ambientales y Expedientes Técnicos de infraestructura de residuos sólidos. Los plazos son excesivos y desincentivan la inversión pública y privada.	Descentraliza (entre SENACE, Gobiernos Regionales y Municipalidades Provinciales) las competencias para aprobar Estudios Ambientales y Proyectos de infraestructura de residuos sólidos, reduciendo los plazos y promoviendo la inversión pública y privada.
Otorga a la DIGESA las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción para infraestructuras de residuos sólidos.	Otorga las funciones de supervisión, fiscalización y sanción al OEFA en el caso de infraestructuras de residuos sólidos con el objetivo que dichas acciones deriven en una buena gestión y manejo de residuos sólidos.
Contempla dos tipos de Empresas para el manejo de residuos EPS-RS ² y EC-RS ³ generando duplicidad de trámites, mayores gastos, plazos excesivos y confusión en los generadores.	Fusiona las EPS-RS y EC-RS en EO-RS ⁴ , quienes podrán realizar servicios y actividades de acuerdo a su capacidad técnica, operativa y financiera, promoviendo así la inversión privada.
Considera residuos peligrosos a los lodos provenientes de las plantas de tratamiento de agua para consumo humano o aguas residuales.	Considera como residuo no peligroso a los lodos provenientes de las plantas de tratamiento de agua para consumo humano o aguas residuales, salvo que el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento determine lo contrario, de este modo se facilita su aprovechamiento previo tratamiento.

Elaboración: Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos



Se advierte que la capacidad de carga de los ecosistemas tiene límites, que al superarse podrían impactar de forma negativa e irreversible en el bienestar y en las necesidades de la población, en contraste con el concepto de desarrollo sostenible. En respuesta, las investigaciones y tecnologías modernas han determinado la necesidad de promover el uso cada vez más eficiente de los materiales, con la finalidad de mantener el crecimiento económico progresivo y a la vez reducir los niveles de extracción de materias primas y la disposición final de residuos sólidos. En este sentido, los lineamientos introducidos en esta nueva normativa priorizan, en primer lugar, la prevención o minimización de generación de residuos y, en segundo lugar, la valorización de los residuos, de forma tal que se garantice el manejo adecuado, gradual y sostenible de la cantidad y peligrosidad de los residuos para su disposición final.

De acuerdo con las nuevas políticas, los residuos sólidos son concebidos como elementos complejos y valiosos dentro del ciclo de producción económica, a diferencia del paradigma anterior que los consideraba únicamente como una amenaza para la salud pública. Bajo ese enfoque, cabe resaltar que la dimensión sanitaria de los residuos sólidos no se ha dejado de

² EPS-RS, Empresa Prestadora de Servicio de Residuos Sólidos

³ EC-RS, Empresa Comercializadora de Residuos Sólidos

⁴ EO-RS, Empresa Operadora de Residuos Sólidos

lado, sino que ha sido complementada con las dimensiones económicos-ambientales que promueven la eficiencia en el uso de los materiales y la valorización económica de los residuos.

En conclusión, la gestión de los residuos sólidos en el Perú requiere de un proceso de rediseño, dentro del cual la nueva LGIRS constituye un primer paso para establecer el marco institucional, programático y regulatorio que servirá de base para viabilizar los cambios necesarios hacia la meta de un país limpio. Esta meta se enmarca en lo siguiente:

- Establecer el principio de economía circular, valorización de residuos, responsabilidad extendida del productor, responsabilidad compartida y protección del ambiente y salud.
- Incorporar el concepto de material de descarte, a fin de promover y dinamizar su aprovechamiento dentro de los procesos productivos, como parte del Ciclo de Vida del Producto.
- Promover el financiamiento de proyectos, programas y acciones para la adecuada gestión y manejo de residuos sólidos, así como la recuperación o reconversión de áreas degradadas por residuos sólidos y la aplicación de mecanismos de financiamiento a través de las Asociaciones Público-Privadas y Obras por Impuestos.
- Impulsar la sostenibilidad del servicio de limpieza pública a través de la suscripción de convenios interinstitucionales entre las municipalidades y empresas que prestan servicios públicos mediante el cobro de los arbitrios relacionados a la limpieza pública.
- Incorporar la clasificación anticipada para los proyectos de infraestructura de residuos sólidos municipales, a fin de reducir la discrecionalidad en la determinación de la categorización de proyectos de acuerdo al riesgo ambiental conforme a lo establecido en el SEIA, con el objetivo de establecer la categoría adecuada.
- Fomentar la reconversión de áreas degradadas por residuos sólidos en infraestructuras de residuos, con la finalidad de disminuir las brechas con relación a dichas infraestructuras.

El esquema planteado se respalda en la descentralización cuya finalidad es el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la determinación de competencias y funciones en los tres niveles de gobierno. Por ello, a nivel administrativo, la descentralización implica una modernización y eficiencia de los procesos y los sistemas de administración que aseguren la prestación de servicios públicos, así como la simplificación de trámites a nivel nacional.



En este contexto el Decreto Legislativo N° 1278 establece que la competencia para la evaluación y aprobación de instrumentos de gestión ambiental de infraestructuras de residuos sólidos será asumida por los tres niveles de gobierno. Respecto de los proyectos de valorización de residuos, el proyecto de Reglamento incorpora una disposición con el fin de precisar que el SENACE, los gobiernos regionales y las municipalidades provinciales son las Autoridades Competentes para conducir el proceso de evaluación del impacto ambiental de dichos proyectos, siempre que como producto de dicha valorización se obtenga un insumo para su posterior aprovechamiento.

III. DEL PROYECTO DE REGLAMENTO

El proyecto de Reglamento consta de trece (13) Títulos, ciento treinta y seis (136) artículos, catorce (14) Disposiciones Complementarias Finales, seis (06) Disposiciones Complementarias Transitorias, una (01) Disposición Complementaria Derogatoria y cinco (05) anexos.

Con la finalidad de concretizar los lineamientos establecidos en la LGIRS, el proyecto de Reglamento se desarrolló teniendo en consideración las actuales políticas sobre gestión de residuos sólidos, priorizando la prevención o minimización de generación de residuos sólidos en origen y la valorización de los residuos sólidos, de forma tal que se garantice el manejo

adecuado, gradual y sostenido de la cantidad y peligrosidad de los residuos para su disposición final en infraestructuras adecuadas.

A continuación, se presenta el resumen del contenido de los títulos considerados en el proyecto de Reglamento:

III.1. De la eficiencia en el uso de los materiales, material de descarte y minimización en la fuente

El Objetivo 12 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, establece la necesidad de fomentar el uso eficiente de los recursos desde el productor hasta el consumidor final. En atención a este objetivo, el proyecto de Reglamento incorpora la eficiencia en el uso de los materiales y los Acuerdos de Producción Limpia (AMP). La implementación del primero contribuye a estimular que la minimización de la generación de residuos sólidos en la cadena de valor de la producción de bienes y servicios, y el segundo busca generar compromisos público-privados voluntarios para la adopción de buenas prácticas de manejo de residuos sólidos. Asimismo, los AMP promueven que las industrias incorporen medidas que maximicen la eficiencia de sus procesos productivos y/o reduzcan la producción de residuos. Ello ampliará la variedad de opciones o alternativas que deberán ser consideradas por sus titulares para su progresiva implementación.

Además, en el proyecto de Reglamento se establece que las autoridades sectoriales promuevan el otorgamiento de incentivos para los titulares de actividades extractivas, productivas o de servicios que suscriban dichos acuerdos. Por ello, se ha previsto que el OEFA, en el marco de la normativa vigente y conforme a sus competencias, pueda otorgar incentivos por el cumplimiento de los AMP.

De otra parte, el proyecto de Reglamento aporta nuevos elementos para dinamizar los flujos de aprovechamiento de residuos y materiales. En este apartado se introduce el concepto de "material de descarte", el cual es un sub-producto aprovechable y, por lo tanto, no se debe manejar como residuo, sino como materia prima. En contraste, en la ley vigente, el material de descarte es considerado residuo y, por lo tanto, debe ser manejado a través de una EPS-RS o EC-RS debidamente registrada ante la Autoridad de Salud. Esta ausencia de regulación genera costos adicionales para su manejo y desmotiva su aprovechamiento por parte del sector empresarial.

Bajo esta nueva perspectiva, la nueva regulación promueve el uso e intercambio de materiales aprovechables o "material de descarte" entre generadores no municipales (industrias, pesqueras, mineras, etc.), al establecer disposiciones normativas particulares que faciliten su transporte e intercambio directo. Es decir, los generadores no municipales podrán trasladar el material de descarte de sus procesos productivos para ser utilizados en otros procesos por la misma industria u otras, en forma directa, sin que sea aplicable la normativa de residuos sólidos. El movimiento y manejo específico del material de descarte será supervisado y fiscalizado a través de la modificación de los instrumentos de gestión ambiental, en el marco de las normas del SEIA, tanto para los titulares de actividades productivas que posean material de descarte y aquellos que lo aprovechen. En esta línea de pensamiento, se engarza la figura del material de descarte, regulada en la LGIRS y en los artículos 4º, 5º y 6º del proyecto de Reglamento, como una alternativa para reducir o minimizar la producción de residuos no municipales en la fuente.

Por ejemplo, en el caso del uso del material de descarte en la avicultura, destaca la utilización de la gallinaza (excremento de gallinas y pollos) para la generación de gas metano como fuente



de energía⁵ para la calefacción en la crianza de aves en las mismas granjas. En el mismo rubro, es relevante mencionar el uso del carbonato de calcio de la cáscara de huevos de gallina para ser empleado como insumo en la elaboración de pinturas. Gracias al carbonato de calcio, se producen pinturas de mayor densidad y poder de cobertura⁶ en la superficie. Otra experiencia adicional, es el uso de viruta de madera y aserrín como material adicional en la fabricación de bloques de concreto, que reportan una mejor resistencia a fracturas, menor peso unitario y mejor textura⁷.

Es importante precisar que, el Reglamento del Procesamiento de Descartes y/o Residuos de Recursos Hidrobiológico, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 005-2011-PRODUCE, establece que los descartes y/o residuos de pescado generados por la actividad de consumo directo deben ser aprovechados en plantas autorizadas de harina de pescado residual de recursos hidrobiológicos, de ensilado, ictiocompost y otros procesos que permitan la utilización integral y racional del recurso hidrobiológico. En este caso, el “descarte” al que se hace referencia en el citado reglamento es considerado como residuo sólido, mientras que el “material de descarte” establecido en la LGIRS está definido a un insumo. En consecuencia, ambos conceptos tienen significados diferentes pero tienen como objetivo común lograr su aprovechamiento.

De otro lado, en concordancia con la legislación internacional, la LGIRS establece como primera finalidad la prevención o minimización de la generación de residuos sólidos en origen, frente a cualquier otra alternativa; en segundo lugar, respecto de los residuos generados se prefiere la valorización material y energética de estos residuos. En consecuencia, constituye como la última alternativa la disposición final de los residuos sólidos en infraestructura adecuada, de forma tal que se prevengan riesgos para la salud o el medio ambiente.

La tendencia mayoritaria a nivel de regulación comparada consiste en considerar que un bien se convierte en residuo cuando su poseedor tiene la intención o la obligación de deshacerse del mismo. Así las regulaciones de Uruguay, Decreto 182/013, Colombia, Decreto 4741, Chile, Ley 20920, Costa Rica Ley 8839 y la UE, Directiva 2008/98/CE, entre muchas otras, otorgan en primer lugar, a la voluntad del sujeto poseedor del bien, el decidir si este se convierte o no en residuo, sin que medie necesariamente transformación alguna.

El marco regulatorio peruano sigue esta definición predominante a nivel internacional de residuos sólidos, sin embargo, busca incidir en la voluntad del generador de forma tal que evite desechar en forma automática e irreflexiva el bien. Desde esta perspectiva, en armonía con la Política Nacional del Ambiente⁸ y los compromisos internacionales asumidos por el Estado Peruano⁹, los proyectos en este campo deben orientarse: (i) a la gradual disminución de los volúmenes y peligrosidad de los residuos que ingresan a la infraestructura de disposición final; y, (ii) al consecuente incremento de los residuos que son destinados a procesos de valorización, como reutilización, reciclaje, compostaje o valorización energética, entre otros. Por ello, la valorización está orientada a facilitar el retorno de los residuos sólidos al ciclo de producción de bienes y servicios, luego de algún tipo de proceso o acondicionamiento, lo cual implica una enorme transformación que solo podrá concretarse a través de sinergias entre la ciudadanía, el Estado y las empresas privadas.



⁵ G. Bujoczek, J. Oleszkiewicz, R. Sparling, Cenkowski; High Solid Anaerobic Digestion of Chicken Manure; Journal of Agricultural Engineering Research, Volume 76, May 2000.

⁶ Instituto Nacional de Tecnología Industrial, Noticiero Tecnológico Semanal N° 380, 06 de enero de 2014, disponible en: <http://www.inti.gov.ar/noticiero/2014/noticiero380.htm> al 27 de junio de 2017

⁷ Paki Turgut, Limestone dust and wood sawdust as brick material; Civil Engineering Department, Harran University, 2007.

⁸ Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM de 23 de Mayo de 2009 que aprueba la Política Nacional del Ambiente.

⁹ Conforme a lo establecido en la Recomendación N° 30 de la Evaluación de Desempeño Ambiental elaborada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en el año 2016. (Consultar: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40171/S1600313_es.pdf)

III.2. De los instrumentos de gestión en materia de residuos sólidos

De los instrumentos para el uso eficiente de materiales y la gestión de residuos sólidos

La complejidad en la gestión integral de los residuos sólidos requiere de una serie de acciones coordinadas y ejecutadas entre los niveles de gobierno y los actores involucrados. Para ello, es necesario contar con herramientas que permitan una planificación eficiente y ordenada de estas acciones para promover y orientar el desarrollo sostenible del país, en el marco de los planes y políticas nacionales, sectoriales y territoriales.

Según lo establecido en la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, el proceso de modernización de la gestión del Estado se sustenta en la institucionalización de la evaluación de la gestión por resultados a través del uso de modernos recursos tecnológicos, la planificación estratégica y concertada, entre otros. En este sentido, la normativa propuesta establece una serie de instrumentos que permitirán cumplir las metas nacionales y compromisos internacionales en materia de residuos sólidos, a fin de contribuir con la protección de la salud de las personas y mejorar la calidad del ambiente.

Los instrumentos para el uso eficiente de materiales y la gestión de residuos sólidos previstos en la LGIRS y en el proyecto de Reglamento están orientados no solo a la planificación estratégica y operativa de las acciones, sino también al registro, evaluación, seguimiento y monitoreo de las acciones de los que generan los residuos en distintos momentos de la cadena de valor de la producción de bienes y servicios. Destacan los siguientes instrumentos en la LGIRS:

a) Estrategia Nacional de Ecoeficiencia

Es elaborada por el MINAM, en coordinación con los sectores involucrados y la sociedad civil, y tiene como objeto promover las políticas de ecoeficiencia para su aplicación a nivel nacional.

b) Acuerdos de Producción Limpia (APL)

Son instrumentos de promoción de buenas prácticas y su aplicación es eminentemente de carácter voluntario. En lo correspondiente al manejo de residuos sólidos, este instrumento está orientado a establecer estrategias y condiciones en las que los titulares de actividades productivas, extractivas o de servicios puedan lograr la prevención y minimización de los residuos sólidos. Los APL pueden aplicarse progresivamente, teniendo en cuenta la posibilidad de que se otorguen incentivos o reconocimientos por parte del Estado para promover la suscripción y el cumplimiento de estos acuerdos.

En la normativa nacional existe como referencia el caso del Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, en el cual se establece que la autoridad competente en su rol promotor de la Producción Limpia podrá suscribir Acuerdos de Producción Más Limpia con el titular o grupo de titulares estableciendo las metas y acciones específicas¹⁰.



¹⁰ Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE

“Artículo 10.- Promoción de los Acuerdos de Producción Más Limpia

10.1 La autoridad competente, en su rol promotor de la Producción Limpia, podrá suscribir Acuerdos de Producción Más Limpia con el titular o grupo de titulares, estableciendo las metas y acciones específicas.

10.2 Los Acuerdos de Producción Más Limpia son instrumentos de promoción que tienen como objetivo introducir en la actividad de la industria manufacturera o de comercio interno, un conjunto de acciones que trasciendan al cumplimiento de la legislación vigente, de modo que se mejoren las condiciones en las cuales el titular realiza sus actividades, para lograr la ecoeficiencia y alcanzar un adecuado equilibrio entre la gestión productiva y la protección ambiental.

10.3 La suscripción de los Acuerdos de Producción Más Limpia es de carácter voluntario y no sustituyen las obligaciones de la normativa ambiental.

c) Planes de Gestión de Residuos Sólidos Municipales

Las municipalidades provinciales y distritales formulan sus Planes de Gestión de Residuos Sólidos Municipales sobre la base del Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PLANRES), con participación de la ciudadanía y en coordinación con otras autoridades competentes, según lo previsto en la LGIRS.

d) Plan Nacional de Educación Ambiental (PLANEA)

Tiene como misión promover una educación y cultura ambiental que permita formar ciudadanos ambientalmente responsables que contribuyan al desarrollo sostenible y hacer frente al cambio climático a nivel local, regional y nacional. Dicho documento incluye temas relacionados al manejo adecuado de residuos sólidos.

e) Planes de Minimización y Manejo de Residuos Sólidos No Municipales

Es un documento de planificación que describe las acciones de minimización y gestión de los residuos sólidos a seguir por el generador no municipal, con la finalidad de garantizar un manejo ambiental y sanitariamente adecuado. Para todas aquellas actividades sujetas al SEIA, este plan se integra en el IGA.

f) Declaración Anual sobre Minimización y Gestión de Residuos Sólidos No Municipales

Es un documento técnico administrativo con carácter de declaración jurada, suscrito por el generador de residuos no municipales sujetos al SEIA. En este documento el generador declara cómo ha manejado los residuos bajo su responsabilidad. Dicho escrito describe las actividades de minimización de generación de residuos, así como el sistema de manejo de los residuos de la empresa o institución generadora y comprende las características de los residuos en términos de cantidad y peligrosidad; operaciones y procesos ejecutados, modalidad de ejecución y los aspectos administrativos vinculados al manejo de los mismos.

Es preciso señalar que los sectores competentes en coordinación con el MINAM definen el alcance, condiciones y lineamientos para la presentación del citado documento.

g) Sistema de Información para la Gestión de Residuos Sólidos – SIGERSOL

El derecho que tienen todas las personas a solicitar y recibir información de cualquier entidad de la Administración Pública está reconocido en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado mediante Decreto Supremo N° 043-2003-PCM. Esto es concordante con lo establecido en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, firmada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20).

En este sentido, para contar con información respecto del manejo y la gestión de los residuos sólidos se dispone del Sistema de Información para la Gestión de los Residuos Sólidos (en adelante, SIGERSOL). Este sistema permite el registro, procesamiento y difusión de la información sobre el manejo y gestión de los residuos sólidos, en el marco del Sistema Nacional de Información Ambiental (en adelante, SINIA). Es importante precisar que, actualmente existe un gran número de municipalidades que no reportan información acerca de la gestión y manejo de residuos sólidos dentro de su jurisdicción en el SIGERSOL, como se aprecia a continuación:



10.4 El contenido y procedimientos para su suscripción son establecidos por el PRODUCE, mediante Resolución Ministerial, con la opinión previa favorable del MINAM."

Cuadro N° 02: Reportes de municipalidades a SIGERSOL

AÑO	MUNICIPALIDADES	MUNICIPALIDADES QUE REPORTARON AL SIGERSOL
2013	1838	707
2014	1838	808
2015	1854	845

Fuente: SIGERSOL

Elaboración: Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos

Se evidencia que el SIGERSOL es aún un sistema en desarrollo y fortalecimiento para la mejora de toma de decisiones futuras con respecto a la gestión de residuos sólidos. En consecuencia, el proyecto de Reglamento enfatiza la obligación de las municipalidades provinciales y distritales para reportar información sobre la gestión y manejo de residuos sólidos. Complementariamente, las EO-RS están obligadas en presentar un informe de operador y de los generadores de residuos sólidos no municipales para el reporte de la Declaración Anual sobre Minimización y Gestión De Residuos Sólidos No Municipales y el Manifiesto de Residuos Peligrosos en el referido sistema.

Esta disposición junto con un procedimiento de control y evaluación de la información registrada, permitirá la toma de decisiones fundamentada, la formulación y revisión constante de las políticas ambientales, la ejecución de acciones de supervisión y fiscalización, la elaboración de reportes e informes respecto de la gestión de residuos sólidos a nivel nacional. Un beneficio adicional de la provisión de información de calidad es su uso como insumo para el reporte de emisiones y reducción de gases de efecto invernadero del sector de residuos para la elaboración del Inventario Nacional de Gases Efecto Invernadero reportado a través del INFOCARBONO. Es importante señalar que, toda iniciativa vinculada a los residuos sólidos que sea parte de la Contribución Nacionalmente Determinada (NDC) y que genere una reducción de emisiones de Gases de Efecto Invernadero, como los rellenos sanitarios y plantas de compostaje, debe reportarse al MINAM en el marco del monitoreo, reporte y verificación de la NDC. En ese sentido, se precisa que el deber del administrado en el marco de dicha disposición es únicamente reportar al MINAM, sin que ello suponga gastos al administrado.



Por tanto, el SIGERSOL tiene una doble finalidad porque:

- Busca convertirse en un potente instrumento de información al servicio del Estado y la sociedad en su conjunto. Para esta finalidad brindará información estandarizada, actualizada y útil, para la investigación, el diseño y evaluación de políticas públicas y la formulación del Informe Nacional sobre el Estado del Ambiente en el Perú.
- Pretende facilitar el cumplimiento de las obligaciones legales tanto de los generadores de residuos no municipales como las EO-RS y los gobiernos locales.

h) Registro Autoritativo de Empresas Operadoras de Residuos Sólidos

El Registro Autoritativo de EO-RS es administrado por el MINAM, tiene una vigencia de 05 años. El Registro Autoritativo faculta el inicio de las operaciones y procesos de barrido y limpieza de espacios públicos, recolección y transporte, transferencia, valorización y disposición final.

i) Inventario Nacional de Áreas Degradadas por la Acumulación Inadecuada de Residuos Sólidos

Es un documento elaborado por el OEFA y tiene como objetivo de categorizar las áreas degradadas por residuos sólidos ya sea para su recuperación o reconversión de residuos sólidos.

En relación lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1278, respecto a la necesidad de definir criterios para identificar las áreas degradadas por residuos sólidos que serán recuperadas o reconvertidas, el proyecto de Reglamento aborda un único criterio técnico para la reconversión de áreas degradadas por residuos sólidos, en consecuencia aquellos áreas degradadas que no apliquen a dicho criterio deberán ser recuperadas conforme a las disposiciones establecidas en el Decreto Legislativo N° 1278 y el proyecto de Reglamento.

j) Plan Nacional de Gestión de Residuos Sólidos (PLANRES)

El PLANRES es una herramienta para la planificación estratégica que contiene objetivos, metas e indicadores a nivel nacional para la adecuada gestión de los residuos sólidos, la que según el proyecto del Reglamento se aprueba mediante Decreto Supremo.

Es importante señalar que en fecha 26 de julio de 2016, mediante Resolución Ministerial N° 191-2016-MINAM se aprobó el PLANRES para el periodo 2016 al 2024, la misma que mantendrá su vigencia en tanto no se apruebe el Decreto Supremo en el párrafo antes mencionado.

De los Instrumentos de Gestión Ambiental (IGA) de Infraestructura de Residuos Sólidos

Con relación a las competencias para la aprobación de los IGA de infraestructura de residuos sólidos, el actual marco normativo centraliza la competencia en una sola institución: la DIGESA. Como resultado de la excesiva demanda de solicitudes respecto de todos sus procedimientos y competencias, los plazos para la aprobación de IGA son superiores a los establecidos en las normas del SEIA y el TUPA de dicha entidad, la cual establece un plazo de evaluación de 30 días calendarios.

A continuación, y a modo de ejemplo, se muestran en el siguiente cuadro el tiempo de atención de algunas solicitudes de aprobación de IGA de infraestructuras de residuos sólidos, presentadas por seis municipalidades a la DIGESA evidenciarse aprecian los amplios plazos para la atención de dichos procedimientos, incidiendo directamente en el retraso para la implementación de infraestructuras de residuos sólidos:

Cuadro N° 03: Tiempo para aprobación de IGAs



Región	Provincia	Distrito	Expediente	Fecha de Ingreso	Emisión de Resolución	Días
Junín	Yauli	Yauli	1793 - 2009 - EIA	16.01.2009	01.03.2013	1,535
Cajamarca	Cajamarca	Cajamarca	10556 - 2008 - EIA	15.07.2008	26.08.2014	2,231
Piura	Sullana	Sullana	8523 - 2011 - EIA	25.03.2011	08.07.2013	833
Puno	Puno	Puno	6284 - 2011 - EIA	03.03.2011	20.08.2014	1,262
Apurímac	Cotabambas	Chalhuahuacho	4956 - 2008 - EIA	01.04.2008	26.08.2014	2,335
Huánuco	Huánuco	Huánuco	8491 - 2011 - EIA	25.03.2011	27.10.2011	212
Promedio de Días						1,401

Fuente: IGAs de las infraestructuras de residuos sólidos en el marco del Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos en Zonas Priorizadas.

Con la finalidad de reducir los plazos de atención y promover la inversión pública y privada en infraestructuras de residuos sólidos, la LGIRS descentraliza las competencias para aprobar los IGA entre el SENACE, Gobiernos Regionales y Municipalidades Provinciales. Adicionalmente agiliza el proceso de certificación ambiental mediante la clasificación anticipada para los proyectos de infraestructura de residuos sólidos municipales, a fin de reducir la discrecionalidad en la determinación de la significancia ambiental conforme a lo establecido en el SEIA.

Del mismo modo, la LGIRS promueve la simplificación en la implementación de infraestructuras de residuos sólidos mediante la reducción de trámites como:

- La opinión técnica de selección de Sitio que emitía la Dirección Regional de Salud (DIRESA) de la jurisdicción correspondiente.
- La opinión técnica favorable del proyecto por parte de la DIGESA.

III.3 De la gestión integral de residuos sólidos municipales

De la revisión del marco normativo vigente en materia de residuos sólidos se identifica que no existe un concepto claro e integral acerca del alcance y características de la calidad del servicio de limpieza pública. Si bien el artículo 80° de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972, establece que las Municipalidades Provinciales tienen la facultad de “Regular y controlar el proceso de disposición final de desechos sólidos” y de administrar directamente el tratamiento de residuos sólidos, cuando resulte eficiente centralizar provincialmente el servicio por economías de escala. Sin embargo, no se contempla la integralidad del servicio que incluyen los componentes de almacenamiento, barrido, recolección y transporte, valorización, transferencia y disposición final. Por ejemplo, antes del año 2009, los proyectos de residuos sólidos atendían cualquiera de los componentes del servicio de limpieza pública sin una visión de todo el proceso. En consecuencia, se encuentran casos donde los Municipios resuelven únicamente un componente del servicio sin garantizar el funcionamiento del resto. Este es el caso de la Municipalidad Provincial de Huamanga que se concentró en la disposición final, sin que dicha medida resuelva el real los problemas de gestión y manejo integral.

En el artículo 3 de la LGIRS se contempla la integralidad al establecerse el concepto del servicio de limpieza pública que comprende las operaciones de barrido y limpieza de vías, plazas y demás áreas públicas, recolección, transporte y disposición final de los residuos sólidos de los predios de la jurisdicción¹¹, incluyendo los residuos municipales especiales.

En el proyecto de Reglamento se regulan las condiciones generales para el desarrollo del servicio de limpieza pública estableciendo su cumplimiento obligatorio y aspectos técnicos para optimizar el costo de provisión de servicios estandarizados de acuerdo a la realidad del país. Además, en el caso de servicios de limpieza pública tercerizados, en el proyecto de Reglamento se definen los aspectos generales para que la prestación de dicho servicio se delimite claramente en cuanto a su ámbito de cobertura y calidad.

Es importante precisar que, en el proyecto de Reglamento se han considerado aspectos técnicos que las municipalidades deberán tener en cuenta para diseñar adecuadamente las rutas y establecer los horarios adecuados para la recolección de los residuos sólidos, los mismos que influyen directamente en la calidad y cobertura del servicio, con el fin de no generar acumulación de residuos en espacios y vías públicas que pudieran afectar el ambiente y la salud

¹¹ Decreto Legislativo N° 1278 que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos

“Artículo 3.- Del servicio de limpieza pública

El Estado garantiza la prestación continua, regular, permanente y obligatoria del servicio de limpieza pública que comprende el servicio de recolección, transporte y disposición final de los residuos sólidos de los predios de la jurisdicción, escombros y desmonte de obras menores y el servicio de barrido y limpieza de vías, plazas y demás áreas públicas.

Sin perjuicio del rol subsidiario del Estado, es de obligatorio cumplimiento que las autoridades competentes adopten medidas y disposiciones que incentiven la inversión pública y privada en estas actividades”.

de las personas. Es necesario señalar que, en la actualidad no se cuenta con la estandarización de dichos aspectos técnicos, por lo que las municipalidades determinan las rutas y horarios de recolección en forma discrecional, lo que origina que el servicio de recolección que realizan un gran porcentaje de municipalidades a nivel nacional sea deficiente en la cobertura o en la calidad del servicio, reflejándose en la acumulación de residuos en espacios y vías públicas.

De otra parte, la segregación o separación de residuos sólidos en la fuente de generación resulta indispensable para garantizar la posterior recolección selectiva a cargo de las municipalidades, EO-RS y organizaciones de recicladores que formen parte del servicio municipal a través del Programa de Segregación en Fuente y Recolección Selectiva. Al ser procesos fundamentales para la valorización de los residuos generados, el proyecto de Reglamento establece el deber de realizar dichas operaciones por parte de los generadores de residuos sólidos tanto del ámbito municipal y no municipal.

En este contexto, las municipalidades deberán implementar, con un criterio de mejora continua, programas para la segregación en la fuente y recolección selectiva de los residuos, priorizando la participación de las organizaciones de recicladores. Asimismo, estas organizaciones deben ser formalizadas e integradas a los sistemas de limpieza pública a cargo de los gobiernos locales, en el marco de la Ley N° 29419, Ley que regula la actividad de los recicladores y su Reglamento.

En el marco del Programa de Segregación en Fuente y Recolección Selectiva, también se pueden implementar los centros de acopio de residuos sólidos municipales que son infraestructuras destinadas al acondicionamiento de residuos sólidos inorgánicos no peligrosos recuperados para su posterior comercialización o valorización. Complementariamente, el proyecto de Reglamento establece que las municipalidades definen la necesidad de implementar plantas de transferencia de residuos sólidos, en función de la racionalización de recursos económicos y energéticos, la disminución de los impactos ambientales y el logro de mayor productividad de la mano de obra y los equipos utilizados. Esto incentivará a la agrupación de los Gobiernos Locales para la implementación de plantas de transferencia aprovechando las economías de escala.

Con relación a la disposición final de los residuos sólidos, es relevante destacar que el 7,9% de los residuos sólidos municipales generados constituyen residuos sólidos peligrosos no aprovechables¹², los cuales no son dispuestos adecuadamente. En atención a ello, dado que el servicio de limpieza pública se concibe de manera integral, el proyecto de Reglamento permite habilitar celdas diferenciadas para su disposición final en un relleno sanitario municipal a fin de completar la oferta requerida de este servicio. Asimismo, en la actualidad existen solo seis (06) infraestructuras para la disposición final de residuos sólidos peligrosos ubicadas en los departamentos de Ica, Lima y Piura. Esto resulta insuficiente para atender los 11,195 Establecimientos de Atención de Salud y Servicios Médicos de Apoyo de Categoría I-1 y I-2¹³ distribuidos a nivel nacional.



¹² VI Informe Nacional de la Gestión de Residuos Sólidos Municipales y No Municipales, Ministerio del Ambiente, pág. 37, 2013.
¹³ Resolución Ministerial N° 546-2011/MINSA, que aprueba la Norma Técnica de Salud N° 021-MINSA/DGSP-V.03 Norma Técnica de Salud "Categorías de Establecimientos del Sector Salud"
"(...)
5.4 Las categorías de establecimientos de salud por niveles de atención, consideradas en la presente norma técnica de salud son las siguientes:
5.4.1 En el Primer Nivel de Atención:
Categoría I.- 1: Comprende: Puestos de salud denominados postas de salud con un profesional de salud, consultorio de profesional de salud (no médico cirujano)
Categoría I – 2: Comprende: Puesto de salud, también denominado postas de salud (con médico cirujano), consultorio médico (con médico - cirujano con o sin especialidad)
(...)"

Por lo expuesto, el proyecto de Reglamento establece la posibilidad de manejar adecuadamente los residuos de las Categoría I-1 y I-2 en rellenos sanitarios, siempre y cuando se dispongan en celdas diferenciadas a efectos de cubrir la brecha existente y no existan EO-RS que brinden el servicio. Sin perjuicio de ello y conscientes que en los establecimientos antes mencionados se generan residuos biocontaminados, estos podrán ser dispuestos previo tratamiento con el objetivo de cerrar la brecha existente. Dicho tratamiento debe ser establecido por el Ministerio de Salud (en adelante, MINSAL), teniendo en consideración el volumen y característica de peligrosidad de dichos residuos.

De otro lado, con relación a los residuos municipales, se precisa que en la actualidad existen 26 rellenos sanitarios a nivel nacional. En consecuencia, se asegura la disposición final adecuada de los residuos sólidos generados por el 35.07% de la población. Es decir, el 64.93%¹⁴ de la población no accede a un adecuado servicio de disposición final debido al número insuficiente de infraestructuras. Inclusive, esta situación se agrava dada la escasa disponibilidad de lugares para la implementación de infraestructuras de disposición final de residuos sólidos.

A fin de solucionar la problemática descrita, el proyecto de Reglamento establece los criterios y condiciones para la reconversión de áreas degradadas por residuos sólidos¹⁵ como alternativa adicional al uso terrenos debidamente saneados. La reconversión considera la disponibilidad de zonas no utilizadas en el área degradada por residuos sólidos siempre que se cuente con un expediente técnico. Asimismo, la operación de dicha área debe realizarse con criterios técnicos básicos que contemplen prioritariamente el manejo de los lixiviados, gases, y la cobertura diaria de los residuos sólidos.

De acuerdo al reporte elaborado al mes de junio de 2017 por el OEFA, se han identificado un total de 1,144 áreas degradadas por residuos sólidos a nivel nacional, las cuales en función a una evaluación previa de sus características físicas, condiciones de operación y disponibilidad de área podrían recuperarse o reconvertirse en infraestructuras de disposición final de residuos sólidos. Este último caso contribuiría con el cierre de la brecha antes mencionada.

Con relación a la clasificación de los rellenos sanitarios, el proyecto de Reglamento establece tres tipos de operación: manual, semi-mecanizado y mecanizado, por lo que se redefine las toneladas por día de residuos sólidos reguladas en la Ley N° 27314. Este cambio permite el adecuado dimensionamiento de los proyectos de inversión en materia de residuos sólidos. A continuación, se presenta un cuadro comparativo de los tipos de operación entre la Ley N° 27314 y el Decreto Legislativo N° 1278:

Cuadro N° 04: Comparación de operación de rellenos sanitarios por Ley

Tipo de operación de rellenos sanitarios	Ley N° 27314	Decreto Legislativo N° 1278
Manual	No excede a veinte (20) toneladas métricas de operación diaria.	No excede a seis (06) toneladas métricas de operación diaria.
Semi-mecanizado	No excede a cincuenta (50) toneladas métricas de operación diaria.	Más de seis (06) hasta cincuenta (50) toneladas métricas de operación diaria.

¹⁴ Ficha de Indicador de brecha del Programa Multianual de Inversión para el periodo 2018-2020, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 109-2017-MINAM y elaborado en el marco del Decreto Legislativo N° 1252 que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual de Inversiones y Gestión de Proyectos.

¹⁵ Se han identificado un total de 23 lugares con financiamiento del Fondo de Promoción a la Inversión Pública Regional y Local - FONIPREL, que vienen operando y cuentan con disponibilidad de área y expediente técnico.

Mecanizado	Mayor a cincuenta (50) toneladas métricas de operación diaria.	Mayor a cincuenta (50) toneladas métricas de operación diaria.
------------	--	--

Elaboración: Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos

Respecto de la clasificación de los rellenos sanitarios en función a su capacidad, se ha identificado que 1568 de 1875 gobiernos locales generan residuos sólidos por debajo de las 6 Ton/día. Esto indica que una gran mayoría de gobiernos locales aplican en operaciones manuales. En estos casos, se estima un requerimiento de 3 a 4 personas por media jornada laboral para el manejo promedio de 3 Ton/día. Este cálculo incluye actividades como: excavación, traslado de material de cobertura, esparcimiento y compactación de los residuos sólidos y el material de cobertura, en el área de disposición final.

Para volúmenes por encima de los 6 Ton., es lógico esperar un incremento en la necesidad de más personal disponible, turnos de trabajo, acondicionamientos del relleno sanitario en función de la disponibilidad de horas de luz, condiciones geográficas y climatológicas, y maquinaria adecuada para realizar las actividades de excavación, traslado, esparcido y compactado. Además, se requerirá de equipamiento para evitar el contacto directo del personal con los residuos sólidos y protegiendo de esta manera su integridad física. Todos estos requerimientos adicionales contribuirán a garantizar la salud de la población gracias a la optimización de los tiempos de gestión de residuos sólidos.

Finalmente, a efectos de implementar acciones orientadas a la mitigación de Gases de Efecto Invernadero (GEI), el proyecto de Reglamento establece la captura y quema centralizada de gases en infraestructuras de disposición final de residuos sólidos que a lo largo de su vida útil dispongan en promedio 200 toneladas por día a más. Esto sustenta el Programa para el apoyo a las acciones de mitigación dentro del sector de manejo de residuos sólidos en el Perú - Programa NAMA de Residuos Sólidos (NAMA por sus siglas en inglés)¹⁶, cuyo objetivo es viabilizar la captura y quema centralizada de residuos sólidos mediante el uso de infraestructuras orientadas a atender entre 200 000 y 400 000 habitantes.



III.4 De la gestión integral de residuos sólidos no municipales

En la Ley N° 27314 se establece, entre otras obligaciones del generador no municipal, la presentación anual de un Plan de Manejo de Residuos Sólidos y la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos ante la autoridad competente de su sector, así como la presentación del Manifiesto de residuos peligrosos por cada movimiento.

De acuerdo a la Ley N° 27314, la presentación del Plan de Manejo de Residuos Sólidos es de estricto cumplimiento para todos los generadores no municipales, es decir para los titulares de las actividades productivas, extractivas y de servicios de los proyectos incluidos en el SEIA y aquellos que se encuentren fuera de dicho sistema. Sin embargo, se ha evidenciado que los sectores competentes no tienen identificado el número total de administrados que forman parte del SEIA y aquellos que no se encuentran bajo el ámbito de dicho sistema.

En este contexto, el proyecto de Reglamento establece que el Plan de Minimización y Manejo de Residuos Sólidos No Municipales forme parte del IGA o del instrumento complementario al

¹⁶ Ministerio del Ambiente, Programa para el apoyo a las acciones de mitigación dentro del sector de manejo de residuos sólidos en el Perú - Programa NAMA de Residuos Sólidos - Perú - Informe: Opciones de mitigación de GEI en el sector de residuos sólidos municipales, pág. 13, 2013.

SEIA, según corresponda. Por lo tanto, el universo de generadores no municipales ha sido asociado a aquellos que cuenten con IGA o instrumento complementario, ordenando el ámbito de aplicación para la presentación de dicho documento. Esto permitirá que la autoridad ambiental cuente con un documento integrado, para las acciones de gestión y/o fiscalización ambiental, según corresponda. Además, se señala que en el caso de la modificación o actualización del estudio ambiental o del instrumento complementario, se debe incorporar el Plan de Minimización y Manejo de Residuos Sólidos No Municipales a fin de ordenar progresivamente a aquellos IGA aprobados sin el documento antes señalado.

Del mismo modo, con relación a la presentación de la Declaración Anual sobre Minimización y Gestión de Residuos Sólidos No Municipales, actualmente la Ley N° 27314 establece la obligación para todos los generadores de presentar este documento ante la autoridad competente, la cual debe ser sistematizada y enviada al MINAM. No obstante, los sectores tienen dificultades para el procesamiento de la información debido a la cantidad de documentos que reciben anualmente y a la calidad de la información reportada por los generadores.

En respuesta, a efectos de ordenar el universo de administrados sujetos a la presentación de dicho Plan, el proyecto de Reglamento ha considerado un plazo de sesenta (60) días contados a partir de su entrada en vigencia del Reglamento, para que los sectores, en coordinación con el MINAM, establezcan los alcances, condiciones y lineamientos para la presentación de la Declaración Anual sobre Minimización y Gestión de Residuos Sólidos No Municipales.

Respecto de la operatividad del manejo de residuos sólidos de los generadores no municipales, la Ley N° 27314 y su Reglamento establecen aspectos generales sin definir criterios técnicos específicos para cada etapa del manejo de los residuos sólidos, lo cual dificulta las acciones de fiscalización a cargo de las entidades correspondientes. Ante ello, el proyecto de Reglamento incluye aspectos básicos para la segregación y el almacenamiento de los residuos sólidos, considerando su peso, volumen y características físicas, químicas o biológicas, de tal manera que garanticen la seguridad, higiene y orden, evitando fugas, derrames o dispersión de los residuos sólidos. Además, el almacenamiento debe facilitar las operaciones de carga, descarga y transporte de los residuos sólidos. Adicionalmente se pueden los tipos de almacenamiento: inicial o primario, intermedio y central.

Para el caso del almacenamiento central, se ha priorizado establecer las condiciones para su diseño, a efectos de generar condiciones y espacios adecuados para el acopio temporal de los residuos sólidos y así prevenir riesgos asociados a dicha actividad. A diferencia de la Ley N° 27314 y su Reglamento, sobre la base del volumen promedio generado y las características de peligrosidad, se ha estimado un plazo máximo de doce (12) meses para el almacenamiento de residuos sólidos peligrosos, con excepción de aquellos regulados por normas especiales o los plazos establecidos en los IGA.

Sobre el particular, los países latinoamericanos establecen plazos máximos que oscilan entre seis (6) y doce (12) meses; por ejemplo, Chile¹⁷ establece un plazo de seis (6) meses, mientras que Colombia¹⁸ de doce (12) meses. Con relación al plazo propuesto en el proyecto de Reglamento, este se sustenta en que de las 296 EPS-RS que brindan el servicio de recolección y transporte de residuos sólidos, el 54% se encuentran centralizado en Lima y Callao, mientras que el 46% restante atiende la demanda de 17 departamentos y seis (6) departamentos no cuentan con EP-RS para dichos fines¹⁹, motivo por el cual se dificulta los servicios de transporte para una adecuada disposición final de los residuos sólidos.

¹⁷ Disposición establecida en el Reglamento Sanitario sobre Manejo de Residuos Peligrosos, DS 148/03 MINSAL.

¹⁸ Disposición establecida en el Reglamento parcial para la prevención y manejo de residuos o desechos peligrosos, Decreto 4741.

¹⁹ Fuente: Registro de EP-RS de la DIGESA, consultado el 27.06.2017.

En consecuencia, se ha establecido el plazo máximo para el almacenamiento temporal de los residuos sólidos peligrosos, el tiempo prudencial para que se pueda ampliar y mejorar la oferta de servicios para la recolección, transporte y disposición final.

Con relación a la recolección, la Ley N° 27314 y su Reglamento, establecen que las municipalidades pueden cobrar derechos adicionales por la prestación de los servicios de residuos sólido, cuando su volumen exceda el equivalente de 150 litros de generación diaria aproximadamente, por domicilio o comercio. En este sentido y considerando la insuficiente cobertura nacional de dicho servicio por EO-RS, el proyecto de Reglamento regula que los generadores de residuos sólidos no municipales podrán entregar los residuos similares a los domiciliarios a las municipalidades de su jurisdicción en un volumen de hasta 150 litros diarios.

Excepcionalmente, en caso que el volumen diario de residuos sólidos no municipales sea superior a 150 y hasta los 500 litros diarios, la municipalidad podrá cobrar derechos adicionales. De superarse los 500 litros diarios, el generador de residuos sólidos no municipales deberá contratar a una EO-RS para que se encarguen de realizar la recolección y disposición final de los residuos sólidos. Esta disposición es aplicada únicamente a residuos similares a los domiciliarios, facilitando su manejo a nivel nacional.

Con relación al transporte de residuos sólidos este se mantiene en condiciones similares a la Ley N° 27314 y su Reglamento, salvo la excepción señalada en el párrafo anterior. Para el transporte de residuos peligrosos se debe cumplir con la regulación de la normativa que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) emita al respecto.

Los residuos peligrosos se transportan conforme a los requisitos de la clase correspondiente relacionada a la clasificación de materiales peligrosos, habida cuenta de sus peligros y de los criterios que figuran en el Libro Naranja de las Naciones Unidas, conforme a las disposiciones establecidas en el Decreto Supremo N° 021-2008-MTC.

Cabe precisar que para el transporte de residuos sólidos peligrosos se generará un Manifiesto de Residuos Sólidos Peligrosos, el cual es un documento de gestión que actualmente se encuentra contemplado en la Ley N° 27314 y que permite conocer la trazabilidad durante el manejo de los residuos peligrosos, permitiendo identificar el tipo y características del residuo peligroso, cantidad, condiciones de almacenamiento, EO-RS y otros, lo que servirá al sector competente para adoptar las acciones que correspondan en el marco de sus competencias, así como en caso de suscitarse el manejo inadecuado de los mismos. La obligación para la presentación del manifiesto de residuos peligrosos por parte de los generadores no municipales se ha recogido en el Decreto Legislativo N° 1278. Por lo que, el proyecto de Reglamento recoge el antecedente de la Ley N° 27314 y lo adecua a las exigencias del citado Decreto Legislativo. La presentación del Manifiesto de Residuos Sólidos Peligrosos se realizará a través del SIGERSOL.



Por otro lado, es importante señalar que en caso suceda un accidente durante el transporte que involucre el derrame de residuos sólidos peligrosos, que provoque contaminación en el lugar o ponga en riesgo la salud o el ambiente, la Dirección General de Asuntos Socio Ambientales del MTC informará al respecto al MINAM, al MINSA, al OEFA y otras entidades en caso se afecten otros componentes ambientales como por ejemplo el recurso hídrico, para la cual se informará a la Autoridad Nacional del Agua – ANA.

De igual forma, se establece que los generadores del ámbito de la gestión no municipal pueden ejecutar operaciones de valorización respecto de sus residuos, siempre que dichas operaciones estén consideradas en su IGA aprobado con la finalidad de impulsar el aprovechamiento de los residuos que se generan.

Con relación a la disposición final, la Ley N° 27314 y su Reglamento establecen que los residuos sólidos de ámbito no municipal deben ser dispuestos en rellenos de seguridad. Sin embargo, considerando que a nivel nacional sólo se cuenta con seis (06) rellenos de seguridad, los residuos generados han venido siendo dispuestos en rellenos sanitarios, al margen de la ley. Por lo que, a efectos de ajustarse a la realidad, el proyecto de Reglamento establece que dichos residuos (peligrosos) puedan ser dispuestos en rellenos de seguridad y que los residuos sólidos no peligrosos no municipales, pueden ser dispuestos en rellenos de seguridad o rellenos sanitarios, cuya titularidad corresponda a una EO-RS.

En estos casos la EO-RS debe contar con celdas diferenciadas para manejar los residuos sólidos, a efectos de no incrementar el volumen de residuos sólidos peligrosos. Del mismo modo, los residuos sólidos no municipales similares a los domiciliarios pueden ser dispuestos en rellenos sanitarios cuya titularidad corresponda a municipalidades, en caso no exista una EO-RS que realice el manejo de los residuos sólidos o un relleno de seguridad. Esto facilitará la disposición, toda vez que a nivel nacional existe insuficiente infraestructura administrada por empresas privadas.

Adicionalmente, cuando no se cuente con infraestructura de valorización y/o disposición final autorizada, los generadores de residuos sólidos no municipales deberán contemplar en el Plan de Minimización y Manejo de Residuos Sólidos, las estrategias y el manejo que garanticen la adecuada gestión de los residuos sólidos generados. Esto va a influir directamente en que los generadores establezcan estrategias para minimizar la generación de sus residuos.

III 5 De la opinión definitoria respecto a las características de peligrosidad de un residuo sólido

Conforme a lo establecido en el literal k) del artículo 15 del Decreto Legislativo N° 1278, el MINAM tiene la competencia para emitir la opinión técnica definitoria respecto a las características de peligrosidad de un residuo sólido. Es por ello que, el proyecto de Reglamento establece el trámite de la solicitud para la opinión técnica por parte del MINAM, en caso exista incertidumbre del generador.

El proyecto de Reglamento establece la información mínima que el generador que requiere opinión definitoria debe presentar al MINAM, como son la memoria descriptiva de los procesos de los cuales provienen los residuos sólidos, hojas de seguridad de los insumos que intervinieron en los procesos que generaron el residuo, así como los resultados de análisis (físico-químico, microbiológico, radiológico y, toxicológico) emitido por un laboratorio acreditado. Con dicha información el MINAM podrá evaluar las características de peligrosidad del residuo sólido, a efectos de que el generador realice el manejo adecuado de los mismos, sean estos peligrosos o no peligrosos, conforme a la normativa vigente. Por ejemplo, para el caso de los residuos peligrosos, estos reciben un manejo especial diferenciado conforme a sus características físicas, químicas y biológicas, tanto para el almacenamiento (lugar y dispositivo de almacenamiento) que permita las operaciones de carga y descarga, transporte y disposición final, además de cumplir con los documentos de gestión que para este caso corresponde el Manifiesto de Residuos Peligrosos. Este último no es una obligación para el manejo de residuos de características no peligrosas.

De otra parte, la opinión que emita el MINAM será de estricto cumplimiento por parte del generador para que maneje en forma adecuada sus residuos sólidos conforme a sus características.

Cabe resaltar que en caso de que el MINAM no cuente con información mínima necesaria requerida en el artículo 73 del proyecto de Reglamento, no podría evaluar la composición física, química, microbiológica, radiológica o toxicológica de los residuos sólidos y, por ende, no se podría emitir una opinión técnica definitoria que determine su peligrosidad o no peligrosidad.



Lo antes señalado generaría que los residuos sólidos sean manejados inadecuadamente, pudiendo ocasionar, por un lado, gastos innecesarios al administrado, en caso de que el generador maneje los residuos sólidos como peligrosos cuando en realidad no lo son; considerando que los residuos sólidos peligrosos requieren un tratamiento previo a su disposición final y se disponen en rellenos de seguridad, lo cual representa una mayor inversión para el generador.

De otro lado, podría ocasionar costos significativos no solo al generador sino también al Estado y a terceros en caso de que el generador maneje residuos sólidos como no peligrosos cuando en realidad sí lo son, ya que el tratamiento inadecuado de los mismos podría generar una seria afectación de la salud de las personas y del medio ambiente, lo cual demandaría la adopción de medidas a fin de reparar o minimizar los daños producidos, con la consecuente inversión que ello representa.

Se debe tener en cuenta que si bien el proyecto de Reglamento contempla la lista de residuos peligrosos y no peligrosos conforme al Convenio de Basilea, es posible que exista algún residuo sólido que no se encuentre contemplado y pueda generar incertidumbre al administrado.

Como ejemplo a lo antes señalado, se precisa que se han presentado a la DIGESA, PRODUCE y MINAM requerimientos por parte de los generadores a efectos de definir a los lodos provenientes de las plantas de tratamiento de aguas residuales como residuos no peligrosos, a fin de que su manejo sea realizado de acuerdo a sus características; toda vez que dichos lodos son considerados como peligrosos en la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos.

Por lo expuesto, resulta necesario establecer un procedimiento para contar con la opinión definitiva por parte de la autoridad rectora en la gestión y manejo de residuos sólidos en caso de incertidumbre de las características de peligrosidad de un residuo sólido, en el marco del cual el administrado debe presentar determinada información; lo cual representa una alternativa de solución óptima a fin de determinar la peligrosidad de los residuos sólidos, pese a los gastos que ello implicaría al administrado; considerando que el manejo de los residuos sólidos sin tener certeza respecto a su peligrosidad o no, significaría mayores costos para el generador y, eventualmente, para el Estado así como para terceros.

III.6 Comercialización, Importación, Tránsito y Exportación de Residuos Sólidos

Con relación a la comercialización de residuos sólidos, a diferencia de lo regulado en la Ley N° 27314 y su Reglamento, el proyecto de Reglamento establece claramente que la comercialización de residuos sólidos valorizables debe ser efectuada por el generador de residuos sólidos no municipales, las EO-RS y las organizaciones de recicladores formalizados. En este contexto, se establece la prohibición de la comercialización de residuos sólidos por parte de los generadores de residuos sólidos municipales con la finalidad de promover la recolección selectiva a cargo de las Municipalidades, en el marco del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal.

Respecto a la importación, la exportación y el tránsito de residuos sólidos se regula conforme a lo establecido en el Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y otros Desechos y su Eliminación²⁰, que es el tratado mundial de medio ambiente que se ocupa más exhaustivamente de los desechos peligrosos y otros desechos²¹. En ese sentido, el proyecto de Reglamento ha recogido los requisitos, revocación de las autorizaciones de importación, exportación y tránsito, transporte de residuos importados y póliza de seguros para la importación, exportación y tránsito de residuos peligrosos.

²⁰ Aprobado mediante Resolución Legislativa N° 26234

²¹ Cuenta con 170 países miembros (Partes) y su objetivo es proteger el medio ambiente y la salud humana contra los efectos nocivos derivados de la generación, el manejo, los movimientos transfronterizos y la eliminación de los desechos peligrosos y otros desechos

Es importante precisar que, conforme a lo establecido en la Ley N° 27314, el MINSA asumió la competencia para autorizar la importación y exportación de residuos sólidos, estableciendo para la atención de los mismos los procedimientos correspondientes en su Texto Único de Procedimientos Administrativos. Con la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1278, que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, el MINAM asumirá la competencia para admitir, evaluar, aprobar o rechazar la autorización de importación, de tránsito y de exportación de residuos del territorio nacional, a partir de la entrada en vigencia del citado Decreto Legislativo, lo cual se materializa con la publicación del Reglamento, por ello se trata de una continuidad de requisitos y procedimientos que actualmente se vienen realizando, motivo por el cual la propuesta de Reglamento no exige nuevos permisos o permisos adicionales, muy por el contrario recoge los ya establecidos adecuándolos a las exigencias del Decreto Legislativo N° 1278.

De manera complementaria, debe tenerse en cuenta que en las normas de desarrollo de la Ley N° 27314, no se reguló la autorización de tránsito de los residuos en el territorio nacional. Considerando que el Decreto Legislativo N° 1278 otorgó la competencia al MINAM para autorizar dicho movimiento transfronterizo, en el proyecto de Reglamento se contempla el procedimiento y requisitos para dicha autorización.

III.7 Régimen especial de gestión de residuos sólidos de bienes priorizados

En el año 2012, mediante Decreto Supremo N° 001-2012-MINAM se aprobó el Reglamento Nacional para la Gestión y Manejo de los Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEE) a través del cual se establecieron un conjunto de derechos y obligaciones para su adecuada gestión y manejo ambiental. Además, se definió el rol de los actores involucrados y se incorporó a los productores para que asuman la responsabilidad en alguna de las etapas de este manejo como parte de un sistema de responsabilidad compartida y extendida.

Con la aprobación del Reglamento antes mencionado se sentaron las bases de la Responsabilidad Extendida del Productor (REP), que ahora forma parte del Régimen Especial de Bienes Priorizados. Cabe mencionar que la Ley N° 27314 también consideraba como Lineamiento de Política para la gestión y manejo de residuos sólidos, el principio de REP; sin embargo no se logró regular su contenido para obligar a los productores de bienes a manejar los residuos generados.

En ese contexto, la LGIRS y el proyecto de Reglamento incorporan al sistema legal peruano los principios de Responsabilidad Extendida del Productor (REP) y Responsabilidad Compartida (RC), como una estrategia que contribuya al logro de los objetivos de minimización, valorización y adecuada disposición final, trazados en la política pública peruana.

Es así que el Reglamento en su Título VII prevé un "Régimen Especial de Gestión de Residuos de bienes priorizados", el cual desarrolla el Principio de REP reconocido en el artículo 5º y el Título III de la Ley. Al respecto, el artículo 82º del Reglamento establece que se encuentran sujetos a régimen especial aquellos residuos provenientes de bienes de consumo masivo que, por su volumen y características, inciden en la generación de residuos.

En virtud de éste régimen especial los productores deben asumir responsabilidad en las etapas de post consumo de estos bienes, la cual se traduce en la implementación de sistemas individuales o colectivos destinados a la recuperación y valorización de estos residuos.

Extender la responsabilidad de los productores hacia la etapa de post consumo en cierta forma deriva del principio de internalización de costos ambientales, reconocido en el Artículo VIII de la




Ley General del Ambiente, Ley 28611, por el cual quien en el desarrollo de sus actividades produce riesgos para el ambiente debe asumir los costos de la prevención y gestión de los mismos. En el presente caso, los productores, importadores, comercializadores, según sea el caso, deben involucrarse en las etapas de post consumo de los bienes que producen, importan y comercializan, debido a que estos por su abundancia o características de peligrosidad generan dificultades a los sistemas públicos de manejo de residuos sólidos.

De esta forma, se busca que los productores de bienes priorizados no solo financien sistemas de recuperación y valorización de estos residuos, sino que en el futuro diseñen y produzcan estos mismos bienes tomando en consideración no solo las necesidades de sus usuarios particularmente considerados, sino también las necesidades de calidad de vida de toda la humanidad y el planeta.

El sistema de manejo de residuos sólidos de bienes priorizados comprende las obligaciones y responsabilidades de los que participan en las etapas de fabricación, distribución, comercialización, consumo y post consumo. Así como los mecanismos de retorno de los residuos que permitan la valorización y/o disposición final adecuada, señalándose que puede ser aplicado en forma individual o colectiva por los productores.

Este avance se encuentra alineado con lo que sucede a nivel de Latinoamérica, dado que en 11 países existe legislación que incluye o aplica la REP, tanto en normas generales o en legislación vinculada a la materia de residuos sólidos, como por ejemplo Chile, Colombia o Brasil. A continuación, se presenta un cuadro comparativo con las experiencias de REP en Chile, Brasil y Colombia:

Cuadro N° 05: Experiencias de REP en Chile, Brasil y Colombia

Chile Artículo 9° de la Ley 20.920 ²²	Brasil Apartado XVII de la Ley 12.305 ²³	Colombia Artículo 3° de la Ley 1672 ²⁴
 <p>“La responsabilidad extendida del productor corresponde a un régimen especial de gestión de residuos, conforme al cual los productores de productos prioritarios son responsables de la organización y financiamiento de la gestión de los residuos de los productos prioritarios que comercialicen en el país.” Estableciendo obligaciones a cumplir por los productores de los productos prioritarios.²⁵ Establece obligaciones de los productores como:</p>	<p>“Responsabilidad compartida por el ciclo de vida de los productos: conjunto de atribuciones individualizadas y encadenadas de los fabricantes, importadores, distribuidores y comerciantes, de los consumidores y de los titulares de los servicios públicos de limpieza urbana y de manejo de los residuos sólidos, para minimizar el volumen de residuos sólidos y desechos generados, así como para reducir los impactos causados a la salud humana y a la calidad</p>	<p>“Responsabilidad Extendida del Productor. Es el deber que tiene el productor de aparatos eléctricos y electrónicos, a lo largo de las diferentes etapas del ciclo de vida del producto”.</p>

²² Ley 20.920, Establece marco para la gestión de residuos, la responsabilidad extendida del productor y fomento al reciclaje (2016).

²³ Ley 12.305, Establecimiento de la Política Nacional de Residuos Sólidos de Brasil (2010)

²⁴ Ley 1672, Por la cual se establecen los lineamientos para la adopción de una política pública de gestión integral de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEE), y se dictan otras disposiciones (2013)

²⁵ Productos prioritarios establecidos en la Ley 20.920: a) Aceites lubricantes, b) Aparatos eléctricos y electrónicos, c) Baterías, d) Envases y embalajes, e) Neumáticos y f) Pilas.

<ul style="list-style-type: none"> • Organizar y financiar la recolección y tratamiento de residuos a través de un sistema de gestión. • Cumplir con las metas de recolección y valorización de residuos, así como con otras obligaciones asociadas. <p>Asegurar que el tratamiento de los residuos recolectados se realice por gestores autorizados.</p>	<p>ambiental derivados del ciclo de vida de los productos, en los términos de esta Ley”.</p>	
---	--	--

Elaboración: Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos

La regulación incorporada acerca de la REP en el proyecto de Reglamento fortalecerá el manejo de los residuos sólidos a través del Régimen Especial de Bienes Priorizados aplicable a nivel nacional, y contribuirá con el desarrollo de este principio en América Latina.

Entre las disposiciones que contiene el proyecto de Reglamento, se ha contemplado los criterios para establecer los bienes priorizados a los cuales se le aplica la REP. Además, se establece que el MINAM, en coordinación con los sectores competentes, regulará el citado régimen especial, estableciendo los bienes priorizados, los objetivos, las metas y los plazos para la implementación de los sistemas de manejo de los residuos sólidos generados. Asimismo, los sistemas especiales de gestión de residuos basados en los principios de REP y RC se encuentran alineados con las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), organización internacional a la cual nuestro país busca ingresar.

III.8 Empresas Operadoras de Residuos Sólidos

En lo relacionado a la prestación de servicios y actividades vinculadas al manejo de residuos sólidos, la Ley N° 27314 y su Reglamento establecían que debían ser realizadas por EPS-RS y EC-RS, para lo cual se debía tramitar dos registros ante la DIGESA. Esta situación generaba duplicidad de trámites y una carga administrativa para la DIGESA. En este contexto, la LGIRS unificó los registros antes señalados en una sola categoría denominada EO-RS a fin de reducir el tiempo de los trámites administrativos y promover la inversión privada en el manejo de residuos sólidos. Adicionalmente a ello, se establecen los requisitos para la modificación de datos de inscripción en el Registro Autoritativo y la ampliación de los servicios de las EO-RS.

Por otra parte, el proyecto de Reglamento determina las operaciones y procesos considerados en esta nueva categoría, como las etapas de inscripción, modificación y cese de actividades de las empresas registradas. Una innovación del proyecto de Reglamento es la obligación de las empresas de comunicar al MINAM la culminación de sus actividades, a efectos de mantener actualizado este nuevo registro.

De igual forma, el proyecto de Reglamento instituye que las Municipalidades Provinciales realicen las labores de fiscalización de las operaciones y procesos a cargo de la EO-RS, pudiendo imponer las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 46 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, y el artículo 23 de la LGIRS. Con esta medida se busca que las EO-RS realicen el manejo de los residuos sólidos conforme a los criterios técnicos y ambientales establecidos en la normatividad de la materia.



Es importante precisar que, conforme a lo establecido en la Ley N° 27314, se contemplaron el conjunto de obligaciones que debían cumplir las empresas que realizaban el manejo de los residuos sólidos (EPS-RS y EC-RS), con la finalidad de controlar y reducir riesgos asociados en el manejo de los residuos.

Dichas obligaciones han sido recogidas en el Decreto Legislativo N° 1278, estableciéndose el nuevo marco legal para el cumplimiento de las mismas, sin generarse nuevas ni mayores cargas a los administrados que les representen sobre costos en sus operaciones. En ese sentido, considerando que en la actualidad las EPS-RS y EC-RS vienen cumpliendo con las disposiciones contempladas en la Ley N° 27314, desde el año 2000, las exigencias planteadas en el proyecto del reglamento, no generará costos adicionales a los administrado por el contrario se busca mantener las condiciones actuales en el marco del principio de seguridad jurídica

Con relación a las reglas específicas contempladas en el proyecto de Reglamento, que deben cumplir los vehículos que transporten residuos peligrosos, estas se sustentan en la necesidad de preservar la salud de las personas y el ambiente atendiendo a las características de peligrosidad de los residuos. Es necesario establecer características que distingan específicamente a los vehículos que transportan residuos peligrosos, para facilitar las acciones de supervisión y fiscalización debido a que estos deben cumplir obligaciones específicas como: encontrarse inscritas en el Registro Autoritativo del MINAM, poseer los manifiestos, asegurar las medidas de manejo de los residuos sólidos, entre otros; reiterándose que se trata de una obligación regulada anteriormente y que se considera necesaria de mantener.

III. 9 Declaración de emergencia en la gestión de residuos sólidos municipales

La LGIRS establece que el MINAM tiene la competencia para evaluar y, de ser el caso, declarar en emergencia la gestión y manejo inadecuado de los residuos sólidos, en una determinada jurisdicción y/o infraestructura de residuos sólidos. Para tal fin, en el proyecto de Reglamento se establecen las causales, procedimientos y plazos para la declaratoria de emergencia.

De igual forma, se determina que en caso se declare improcedente la declaratoria de emergencia, el MINAM emitirá recomendaciones destinadas para revertir la situación objeto de evaluación.

En la actualidad ante una declaratoria de emergencia en la etapa de disposición final de residuos sólidos, la DIGESA dispone que esta se realice en infraestructuras de residuos sólidos debidamente autorizadas. Esto ha constituido una barrera para resolver el problema real de residuos sólidos en situación de emergencia. Por ello, en el proyecto de Reglamento se prevé que en el marco de la declaratoria de emergencia se puedan habilitar celdas temporales para la disposición final de residuos sólidos conforme a los criterios técnicos establecidos en el proyecto de Reglamento.

III.10 Educación ambiental

La LGIRS establece, al Plan Nacional de Educación Ambiental 2017 - 2022 (PLANEA), aprobado mediante Decreto Supremo N° 016-2016-MINEDU, como uno de los instrumentos para el uso eficiente de materiales y la gestión de residuos sólidos.

El plan considera como ejes para promover la educación ambiental, el fortalecimiento de capacidades de los actores involucrados, el fomento de la participación ciudadana, el acceso a



información en materia de residuos sólidos, así como el desarrollo de campañas de comunicación e información ambiental. Por ejemplo, se establece como una de sus metas el incremento en el porcentaje de hogares urbanos donde al menos un miembro separa los residuos sólidos de 71,9 % en 2017 a 86,9% en 2022. En esta línea, el proyecto de Reglamento establece consideraciones para contribuir con el desarrollo de estrategias y actividades de educación ambiental en materia de residuos sólidos.

Todas estas acciones buscan involucrar a la población como agentes determinantes para la adecuada gestión de los residuos sólidos, que incluye la reducción en su generación, la promoción del reaprovechamiento y la valorización; y la generación de una cultura basada en el desarrollo sostenible y la preservación del ambiente.

III.11 Régimen de supervisión, fiscalización y sanción

El artículo 81 de la LGIRS, establece que el incumplimiento de las obligaciones contenidas en dicha Ley constituye infracciones administrativas. La tipificación de estas debe realizarse en el Reglamento.

Como un medio de promover el cumplimiento de las disposiciones establecidas en la LGIRS, el proyecto de Reglamento tipifica las posibles infracciones en que podrían incurrir los generadores de residuos sólidos no municipales y las empresas operadoras de residuos sólidos que prestan servicio de transporte de residuos sólidos peligrosos en vías nacionales. Asimismo, es necesario mencionar que en atención a la competencia de las Autoridades Sectoriales para normar la gestión y manejo de residuos sólidos que se generen en las actividades productivas, extractivas y de servicios bajo su competencia, la tipificación de infracciones prevista en el proyecto de Reglamento es de aplicación supletoria.

Las infracciones antes mencionadas han sido calificadas como leves, graves y muy graves. En concordancia a esta calificación se podrían aplicar sanciones que van desde amonestaciones y multas hasta 1 500 Unidades Impositivas Tributarias (UIT). Respecto al rango de sanciones, se ha establecido el tope máximo de multa que se podría imponer a cada tipo infractor. Para la determinación de cada tope se han considerado los criterios previstos en el numeral 3 del artículo 246 del Texto Único Ordenando-TUO de la Ley de Procedimiento Administrativo General-LPAG y la *Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de factores agravantes y atenuantes*, aprobada mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD y anexos²⁶. Esta última prevé la siguiente fórmula:

$$Multa (M) = \left(\frac{B}{p}\right) \cdot [F]$$

Donde:

B = Beneficio ilícito (obtenido por el administrado al incumplir la norma)

p = Probabilidad de detección

F = Factores agravantes y atenuantes ($F = 1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7$)

El beneficio ilícito estimado prevé los escenarios más gravosos de costos evitados²⁷, lo cual permite incluir todos los escenarios, en cuyo caso concreto se deberá graduar según corresponda.

²⁶ Publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de marzo del 2013

²⁷ El costo evitado es el ahorro obtenido por las empresas al incumplir las obligaciones ambientales fiscalizables, mediante la no realización o postergación de las inversiones



En el caso de generadores de residuos sólidos no municipales, se considera como costo evitado máximo lo siguiente:

- **No contar con personal capacitado para realizar el manejo integral de residuos sólidos:** implica el no haber contratado obreros capacitados para desarrollar las labores de segregación, almacenamiento y disposición de residuos sólidos, así como ingenieros ambientales para la supervisión de dichas labores.
- **No implementar un área de almacenamiento temporal:** se estimó el costo evitado por la construcción de un área de almacenamiento temporal con base impermeabilizada, techo, cercado y señalización.
- **No tener un relleno sanitario²⁸:** incluye el costo evitado de construir un relleno sanitario con las instalaciones mínimas necesarias de acuerdo con la normativa ambiental, dicho monto contiene los costos de obras provisionales para dar inicio a la obra, el cartel de identificación del proyecto, la construcción de celdas de residuos sólidos, la impermeabilización de la base y taludes de las celdas, la construcción de drenes y poza de lixiviados, la construcción de chimeneas, el cerco de seguridad, la puerta de ingreso y la construcción de canales pluviales.
- **No contar con contenedores de acopio adecuados para los residuos generados:** implica no incluir el costo de contenedores de acopio idóneos para los residuos generados.

La estimación se ha realizado en base al sector minería, ya que en esta actividad extractiva se genera gran variedad de residuos sólidos no municipales y representa una de las actividades con mayores impactos ambientales²⁹.

En lo referido a las empresas operadoras, se considera como costo evitado máximo la siguiente conducta infractora:

- **Abandonar, verter y/o disponer los residuos en lugares no autorizados por la autoridad competente, o prohibidos por la normativa vigente:** implica no realizar la disposición de los residuos peligrosos en un relleno de seguridad autorizado.

Debido a que el beneficio ilícito corresponde a uno de los escenarios más graves que podrían producirse, no se consideró la aplicación de los factores agravantes y atenuantes en la estimación de valor tope de la multa. En tal sentido, los factores agravantes y atenuantes (F) resultan en un valor de 1.00 (100%).



El beneficio ilícito se ha graduado considerando la existencia de dos (2) niveles de probabilidad de detección de la infracción: alta (0.75) y media (0.50)³⁰. Estas probabilidades permitirán obtener los valores mínimo y máximo del tope de sanción, a partir de las cuales se puede obtener el valor promedio y que será propuesto como valor tope de sanción.

Considerando los diversos tipos de empresas fiscalizables, se ha recogido como criterio que la multa a imponer en cada caso no resulte confiscatoria. Es decir, no deben superar el diez por

²⁸ Se consideró este escenario para las grandes mineras donde los residuos domésticos no puedan ser manejados por las municipalidades.

²⁹ Se analizaron los instrumentos de gestión ambiental (IGA) de las siguientes 11 empresas mineras: Compañía Minera Antamina S.A., Sociedad Minera Cerro Verde S.A.A., Compañía Minera Las Camelias S.A., Nyrstar Ancash S.A., Consorcio De Ingenieros Ejecutores Mineros S.A., Corporación Minera Centauro S.A.C., Compañía Minera Minaspampa S.A.C., Minera Bateas S.A.C., Cori Puno S.A.C., Empresa Explotadora Vinchos Ltda. S.A.C. y PERUBAR S.A.

³⁰ Se han escogido estos dos (2) escenarios de probabilidad de detección, alta y media, por ser los más recurrentes en los casos para los cuales se determinó sanción monetaria. En el caso de la probabilidad de detección alta (0,75), esta se aplica a las infracciones que son detectadas en una supervisión especial como producto de una denuncia. Por otra parte, la probabilidad de detección media (0,50) corresponde a los casos en donde las infracciones son detectadas mediante supervisiones regulares, las cuales son programadas anualmente por la autoridad fiscalizadora.

ciento (10%) del ingreso bruto anual percibido por el infractor el año anterior a la fecha en que cometió la infracción. Para lo cual, el infractor debe acreditar sus ingresos brutos, o la estimación de los ingresos que proyecta percibir. Esta regla no aplica cuando el infractor es reincidente o ha desarrollado actividades en zonas o áreas prohibidas. En esta línea, tampoco se han colocado topes mínimos a los rangos de multas. Ello con la finalidad de que la multa que se aplique se determine caso por caso. Es decir, el rango mínimo de sanción empieza desde cero, con el fin de abarcar los casos de ingresos menores, tales como las referidas a la pequeña y microempresa.

En atención a lo expuesto, y en cumplimiento del principio de razonabilidad previsto en el numeral 3 del artículo 246 del TUO de la LPAG, en cada caso concreto corresponde estimar el beneficio ilícito, la probabilidad de detección y los factores agravantes y atenuantes, que no deberá superar el tope máximo previsto en la presente tipificación de infracciones y escala de sanciones.

IV. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

Desde la promulgación de la Ley N° 27314 han transcurrido más de 15 años evidenciándose diferentes problemas relacionados a la gestión y manejo de los residuos sólidos a nivel nacional, tales como ausencia de rellenos sanitarios y de seguridad, proliferación de botaderos, ausencia de prácticas para minimización (reciclaje, recuperación y reutilización) de residuos sólidos, ausencia de información sobre el manejo de residuos sólidos, trámites complejos para la obtención de licencias, permisos y autorizaciones para gestionar los residuos sólidos y la alta morosidad en el pago de arbitrios del servicio de limpieza pública, lo cual hace insostenible el servicio..

Los problemas antes citados generan un impacto negativo ya que traen como consecuencia la pérdida de la calidad ambiental por la disposición final inadecuada de residuos sólidos y degradación de suelos, pérdida de oportunidades por la escasa comercialización de residuos valorizables, potenciales daños a la salud, ineficiencia en los servicios que brindan las entidades públicas, sobre costos a los administrados en lo que refiere al acceso a servicios de manejo de residuos sólidos, entre otros, cuya valoración económica no es directamente cuantificable pero resulta significativa. La mala administración de los residuos sólidos puede poner en riesgo incluso los insumos de las actividades económicas como es el caso de la contaminación de acuíferos.

Con la promulgación de la LGIRS y el presente proyecto de Reglamento se busca la mejora integral en la gestión y manejo de residuos sólidos con alternativas para atender la problemática antes señalada. En este sentido, el proyecto de Reglamento pretende la operatividad de la LGIRS, a fin de alcanzar beneficios tanto para la ciudadanía como para las entidades del sector público.

En lo que corresponde a los beneficios a la ciudadanía y las empresas privadas, se pueden destacar los siguientes:

- a) Se impulsa la valorización de los residuos sólidos en la industria, asimismo se promueve la generación de nuevos negocios e ingresos a partir de la diferenciación y aprovechamiento del material de descarte.
- b) Se busca la optimización de los costos de los procedimientos administrativos en los trámites como operador de residuos sólidos y aprobación de estudio ambientales y expedientes técnicos de IRS, por la descentralización, claridad jurídica y simplificación de aspectos técnicos regulados.



- c) Se promueve la eficiencia y ahorro en costos fijos vinculados a la adecuada disposición de residuos sólidos ante la disponibilidad y acceso a nuevas infraestructuras de residuos sólidos.
- d) Se crean oportunidades para aplicar a incentivos de tecnologías e innovación mediante Acuerdos de Producción Más Limpia, en coordinación con sectores competentes.
- e) Se impulsa la formalización de empresas en materia de residuos sólidos, generando negocios responsables con el ambiente y bienestar familiar.
- f) Se fortalece la sostenibilidad financiera en todos los componentes del servicio de gestión de residuos sólidos.
- g) Se brindan alternativas para garantizar la sostenibilidad del servicio frente a situaciones de emergencia.

Asimismo, se destacan como beneficios para la gestión de las entidades públicas en el manejo de residuos sólidos, lo siguientes:

- a) Promoción de la inversión pública y privada para lograr el cierre de brechas de infraestructuras de residuos sólidos y la reconversión de áreas degradadas por residuos sólidos.
- b) Mejora de la información que administra el Estado sobre del manejo de residuos sólidos
- c) Mayores posibilidades de las municipalidades para la recaudación, facturación y cobro de arbitrios del servicio de limpieza pública.
- d) Mecanismos para la atención de situaciones de emergencia en la gestión y manejo de residuos sólidos municipales.

De otra parte, el proyecto de Reglamento recoge las principales tendencias de la normativa internacional en lo que respecta a la valorización de los residuos sólidos, al incorporar la REP a través de un Régimen Especial de Bienes Priorizados, así como que las disposiciones contenidas se orienten al cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Estado Peruano en el Acuerdo de París, en el Convenio de Basilea, además de la implementación de las recomendaciones de la OCDE³¹.

En cuanto al costo de implementación de la LGIRS y el proyecto de Reglamento, en lo que corresponde al sector privado, la norma no genera mayores cargas a los administrados sino por el contrario, reduce costos de transacción y les permite obtener otros co-beneficios económicos, como por ejemplo la posibilidad de aprovechar los insumos provenientes de sus procesos productivos, entre otros.

En lo que respecta a las entidades del sector público, la LGIRS ha establecido las competencias de entidades como el MINAM, SENACE, OEFA, Ministerio de Salud, MTC, VIVIENDA, gobiernos regionales y locales. En este sentido, el proyecto de Reglamento, siguiendo lo establecido en la LGIRS, contempla que el cumplimiento de sus respectivas competencias debe financiarse con cargo al presupuesto institucional de los pliegos involucrados, en el marco de las leyes anuales de presupuesto, sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

Por lo tanto, el proyecto de Reglamento tiene por objeto facilitar la operatividad de las disposiciones establecidas en la LGIRS y con ello propiciar una mayor eficiencia y eficacia en la gestión integral de los residuos sólidos a nivel nacional.



³¹ <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Politic%81tica-Regulatoria-en-el-Peru%CC%81-aspectos-clave.pdf>

V. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El proyecto de Reglamento no se contrapone con la normatividad legal vigente, por el contrario, sirve de complemento a la legislación en materia de gestión de los residuos sólidos en el país. Asimismo, deroga el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos.

De acuerdo a lo dispuesto en la Tercera Disposición Complementaria Final de la LGIRS, con la publicación del proyecto de Reglamento entrará en vigencia el Decreto Legislativo N° 1278, quedando derogada la Ley N° 27314.

