

LOS RESIDUOS SÓLIDOS NUEVAMENTE EN LA MIRA

Ada Alegre Chang*

Los residuos sólidos, y su tratamiento significan probablemente uno de los mayores problemas de la industria hoy en día por lo que no falta regulación al respecto. En este sentido, ¿qué cambios establecen la Ley 27314 y el Decreto Legislativo 1065 respecto a su gestión? ¿Cuáles son las medidas que pueden llevar a un manejo eficiente de residuos sólidos?

En el presente artículo la autora señala los aciertos y desaciertos de la legislación actual y recalca la importancia de un nuevo Reglamento que haga posible concretizar las metas fijadas.

* Abogada con estudios de Derecho y Postgrado en Derecho Internacional Económico, realizados en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Fundadora de Ada Alegre Consultores S.A.C. Profesora contratada de la PUCP del curso Manejo y Gestión de la Calidad Ambiental.

La Ley 27314, Ley General de Residuos Sólidos del año 2000, constituyó un hito importantísimo para la gestión de los residuos sólidos en el Perú, marcando un punto de quiebre en lo referente a la formalización del manejo de los residuos sólidos. Si bien hay muchos retos por delante antes de lograr la efectiva aplicación de los distintos mandatos de la Ley, cabe precisar que a partir de su publicación, se empezó a forjar lo que muchos reconocen como el Sector de Residuos Sólidos¹, es decir, un ámbito de gestión con características particulares, que lo diferencian del resto de actuaciones de la gestión pública.

No obstante, habiendo transcurrido casi ocho años desde su publicación, la Ley 27314 ha sido recientemente modificada por el Decreto Legislativo 1065². Los cambios y precisiones efectuados son varios por lo que se deberá expedir un Texto Único Ordenado de esta ley, a fin de facilitar su aplicación³.

¿Por qué se ha modificado la Ley 27314? ¿Hacia dónde vamos en materia de residuos sólidos? Lo que se ha buscado con la modificatoria de la Ley 27314, es dar un segundo impulso a la gestión de los residuos sólidos en el país, para dinamizarla y actualizarla a la luz de los cambios institucionales, legales y técnicos que se han producido en los últimos ocho años y de las necesidades aún latentes en materia de los residuos municipales y los no municipales. De esta manera, es importante aprovechar esta modificación de la Ley para afianzar y dinamizar el manejo integral y responsable de los residuos sólidos, bajo un enfoque selectivo, en función a los distintos tipos de residuos existentes; y, para consolidar buenas prácticas de manejo, promover la construcción de infraestructura y dar pasos más acelerados para lograr la universalidad y eficiencia en los servicios asociados a la recolección y manejo de los residuos domiciliarios y la limpieza pública.

Así, a continuación se hace una revisión de los principales aspectos de la gestión y manejo de los residuos sólidos que están relacionados con la modificación efectuada a la Ley General de Resi-

duos Sólidos, mediante el Decreto Legislativo 1065 y con la próxima expedición de un nuevo Reglamento de esta importante Ley.

I. CICLO DE VIDA Y GESTIÓN INTEGRAL

La Ley 27314 estableció lineamientos de política claros en relación al ámbito de la gestión de los residuos sólidos, resaltando que éste comprende todas las etapas de su manejo desde la generación hasta la disposición final de los mismos, enfatizando, a diferencia de las normas legales previas, que el manejo integral empieza no desde el almacenamiento adecuado de los residuos generados, sino desde el control en la fuente de generación de los residuos, para minimizar sus volúmenes, así como sus características de peligrosidad. Es decir, tienen el fin claro de promover la generación de una menor cantidad de residuos y también una menor cantidad de residuos peligrosos.

¿Cuál es el objetivo del manejo integral? Desde un enfoque clásico, podríamos señalar que el manejo o la gestión integral busca asegurar un buen manejo de los residuos sólidos en todas las etapas que éste comprende.

Desde un enfoque más amplio, la gestión integral se orienta a reducir los costos directos e indirectos del sistema, a través del manejo de una menor cantidad de residuos. Costos directos, como los asociados a sufragar todos los servicios vinculados al almacenamiento de los residuos (contenedores, instalaciones para el almacenamiento intermedio y central), registros internos, recolección, transporte en unidades acondicionadas y registradas en el caso de los residuos peligrosos, tratamiento, disposición final en instalaciones adecuadas, declaraciones, costos laborales, entre otros. Y también costos indirectos, como el impacto y riesgos ambientales y sanitarios asociados al manejo de los residuos sólidos, a su traslado y a las instalaciones que se utilizan para este fin, dado que a mayor cantidad de residuos circulando y a mayor cantidad de vehículos e instalaciones, mayores serán las posibilidades de generar impactos

¹ "Análisis Sectorial de Residuos Sólidos". OPS-DIGESA. Lima. 1998.

² Publicado el 28 de junio de 2008 en el marco de las facultades delegadas al Poder Ejecutivo mediante Ley 29157, del 20 de diciembre de 2007, para facilitar la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos y su Protocolo de Enmienda.

³ Decreto Legislativo 1065, artículo 8. Debe tenerse en cuenta que el Decreto Legislativo 1065 dispone las siguientes modificaciones:
- Modifica los artículos 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 16, 19, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 44, 48, 49 y 50.
- Modifica la denominación del Capítulo III del Título II y del Título IV.
- Modifica las Disposiciones Complementarias Cuarta, Quinta, Sexta, Séptima y Décimo Primera.
- Agrega las Disposiciones Complementarias Octava, Décimo Primera, Décimo Quinta y Décimo Sexta de la Ley 27314, Ley General de Residuos Sólidos.

sobre el entorno circundante, de producir efectos toxicológicos sobre la salud de las personas expuestas y mayores serán los focos de riesgos, pues serán más los agentes contaminantes, las vías de exposición y los posibles agentes receptores.

La modificatoria de la Ley 27314 amplía todavía más el alcance de lo que comprende el manejo o la gestión integral, incidiendo en la minimización de residuos sólidos en todo el ciclo de vida de los bienes y servicios de los cuales se generan y en la responsabilidad extendida de las empresas que producen, importan y comercializan bienes de consumo masivo, y que consecuentemente, contribuyen a la generación de residuos en una cantidad importante o de residuos con características de peligrosidad.

Este giro de la Ley 27314 propicia un enfoque más comprehensivo en la gestión de los residuos sólidos, pues la atención no esta puesta exclusivamente en la prevención de impactos y la minimización de los residuos, sino que implica la evaluación previa del propio ciclo de los bienes y servicios que son generadores de residuos sólidos, a efectos de rediseñarlos o de introducir mejoras en los procesos, prácticas y tecnologías de producción, para obtener bienes y servicios con características similares o mejores, pero con menores índices de generación de residuos sólidos.

Este nuevo enfoque está asociado a las metodologías que se conocen como el Análisis del Ciclo de Vida, la Valoración del Ciclo de Vida y el Análisis del Costo del Ciclo de Vida, las cuales en esencia tienen como objetivo minimizar los impactos ambientales del producto, tecnologías, materiales, procesos, sistemas industriales, actividades o servicios⁴.

Ello, además, es congruente con las políticas de mejora continua que han sido promovidas por los sistemas de gestión ambiental y que están también reconocidas en la propia Ley General del Ambiente del año 2005⁵, así como en el enfoque de producción limpia que también es promovido por esta Ley, al señalar que las medidas de producción limpia que puede adoptar el titular de operaciones incluyen, según sean aplicables, el control de inventarios y del flujo de materias primas e insumos, así como la sustitución de éstos; la revi-

sión, mantenimiento y sustitución de equipos y la tecnología aplicada; el control o sustitución de combustibles y otras fuentes energéticas; la reingeniería de procesos, métodos y prácticas de producción; y la reestructuración o rediseño de los bienes y servicios que brinda, entre otras⁶.

En la práctica, este nuevo lineamiento de política de la Ley General de Residuos Sólidos deberá conducir a las autoridades ambientales competentes, a ampliar el ámbito de la evaluación de los Estudios Ambientales, a efectos de verificar no sólo la adecuada segregación de los residuos en la fuente de generación y la adopción de buenas practicas de manejo hasta su disposición final, sino además, comprobar si es posible reducir los residuos sólidos en todo el ciclo de producción, incluyendo las etapas de producción o adquisición de las materias primas e insumos.

Por otro lado, en lo que concierne a la responsabilidad extendida de las empresas que producen, importan y comercializan bienes de consumo masivo, la modificatoria de la Ley 27314 está vinculada a la aplicación del principio de internalización de costos reconocido en el artículo VIII del Título Preliminar de la Ley General del Ambiente, en el entendido que el manejo de la gran cantidad de residuos no peligrosos y peligrosos que se derivan de ciertos bienes de consumo masivo, encarece significativamente el sistema de manejo de residuos sólidos y debería ser asumido por lo menos, financieramente, por las empresas que los producen.

Este nuevo lineamiento de la Ley es consecuencia además, de la contrastante capacidad financiera de las empresas que generan dichos bienes con la reducida capacidad de las municipalidades que son las entidades que tienen a su cargo los servicios de recolección y manejo de los residuos domiciliarios o municipales, entre los que se suelen confundir los residuos de dichos bienes de consumo masivo. Ello además, sin que haya una consideración o valoración de esta situación que incida de manera importante en el costo de los servicios municipales, agravando la situación financiera de los mismos, la cual ha sido tradicionalmente deficitaria y presenta una brecha de financiamiento que se agrandó notablemente desde el año 1992 cuando, mediante la Ley 25988,

⁴ EPSTEIN, Marc J. "El Desempeño Ambiental en la Empresa". Bogotá: ECOE Ediciones. 2003. p. 35.

⁵ Ley 28611, artículo 76.

⁶ Ibid, artículo 77.

se restringió la posibilidad de cobrar los arbitrios de limpieza pública a través de los recibos de otros servicios públicos, como el de electricidad.

De esta manera, se busca que quien produce, importa y comercializa bienes de consumo masivo y genera cantidades significativas de residuos sólidos, como las bebidas gaseosas y las pilas o baterías, internalice en los costos del producto también el costo del manejo de los residuos que estos bienes generan y no sólo los de las materias primas, insumos o sus factores de producción. Se busca transparentar el precio real de estos productos y establecer condiciones para viabilizar financieramente los servicios municipales de residuos sólidos. De otro modo, se genera una distorsión importante, porque se abaratan los precios de estos bienes, pero se encarecen los servicios de recolección, tratamiento, reaprovechamiento o disposición final de los residuos asociados a ellos, en perjuicio de la población que sufre las consecuencias del mal manejo de los servicios.

II. MAYOR ÉNFASIS EN EL REAPROVECHAMIENTO

El Decreto Legislativo 1065 equilibra mejor la Ley General de Residuos Sólidos al promover de manera más explícita el aprovechamiento de los residuos sólidos y no sólo su adecuada disposición final. De esta manera, se busca dotar de mayor eficiencia al sistema, abaratando el manejo de los residuos sólidos, toda vez que con el reaprovechamiento son menos los residuos que irán a un relleno sanitario o a otra infraestructura de disposición final, y, además, generar nuevas fuentes de empleo e ingresos. Los residuos no deben ser vistos sólo como un problema, sino como una oportunidad, incluso cuando también es importante tener en cuenta que el reaprovechamiento no es un fin en sí mismo y es además, una medida complementaria dentro de una estrategia integral de gestión de los residuos sólidos. De hecho, hay quienes sopesan también el propio esfuerzo y consumo de la energía relacionado con la recolección y el propio tratamiento de los residuos a reciclar⁷.

Tomando en cuenta las implicancias, beneficios y limitaciones del reaprovechamiento, el Decreto

Legislativo 1065 dispone que las Municipalidades Provinciales deben implementar progresivamente programas de segregación en la fuente y de recolección selectiva de los residuos sólidos en todo el ámbito de su jurisdicción, a fin de facilitar y abaratar los costos del reaprovechamiento. Con la segregación o clasificación de los residuos en la fuente (los domicilios, entidades o empresas que los generan), y la recolección selectiva por tipos de residuos, se asegura no sólo un mejor reaprovechamiento, sino también, una disposición final más eficiente de los residuos, porque al estar clasificados, pueden ser manejados de una manera diferenciada y adecuada en función de su propia composición. Estos programas también deben incluir la progresiva formalización de los segregadores de residuos sólidos, pues son un sector social muy expuesto y carente de todo sistema de asistencia pública, de derechos laborales o de cuidados sanitarios.

El reaprovechamiento, sin embargo, requerirá de mayores precisiones, tanto en el nuevo Reglamento a emitirse como en las disposiciones específicas que dicten las autoridades sectoriales, regionales y municipales para este efecto, promovándose no sólo la formalización de las personas y entidades que se dedican a esta actividad y el incremento de los índices de reaprovechamiento o de nuevos actores, sino también mejores prácticas de reaprovechamiento con el debido cuidado de la salud de los operadores y de la calidad ambiental.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que en el propio Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos se reconoce que en materia de reaprovechamiento de residuos tenemos todo un campo de oportunidades por explotar, con condiciones que deben ser mejoradas: "El reciclaje alcanza al 14.7% de los residuos sólidos generados en el ámbito municipal y representa 1 908.98 toneladas diarias. Este reciclaje se desarrolla a nivel domiciliario, durante la recolección y en la disposición final. Antes de la recolección, principalmente a nivel peridomiciliario, se estima un reciclaje del 6.7%, es decir, 870.08 toneladas diarias. Durante la recolección se recicla el 7.4% o 960.98 toneladas diarias y en la disposición final se estima un reciclaje del 0.6% o 77.92 toneladas

⁷ "Typically, recycling is used to reduce raw material consumption, and in many cases also energy consumption. It must be borne in mind, however, that it is a means to an end, not an end in itself. Rigidly set recycling targets may not produce the greatest environmental benefits. Environmental benefit (e.g. reduction in energy consumption) does not increase linearly with recycling rates (Bousted, 1992). At high levels of recovery, proportionately more energy is needed to collect used materials from diffuse sources, so there is little, if any, environmental gain". WHITE, P.R. y otros. "Integrated Solid Waste Management. A Lifecycle Inventory". Aspen Publishers, Inc. 1999. p. 8.

diarias. El principal rubro del reciclaje lo constituye el uso de materia orgánica para la crianza clandestina de cerdos. El 60% del reciclaje corresponde a residuos orgánicos putrescibles y el 40% restante corresponde principalmente a papeles, plásticos y metales, alcanzando mayor eficiencia el reciclaje de metales. Desde el punto de vista social, sanitario y ambiental esta actividad se desarrolla de una manera marginal, en condiciones infrahumanas y con altos niveles de riesgo para la salud de los segregadores⁸.

Como vemos, el reaprovechamiento no es una práctica ajena a nosotros. Todo lo contrario, pero no sólo tenemos un reciclaje informal. Desde la publicación de la Ley General de Residuos Sólidos se han gestado diversas iniciativas de diversas ONG, empresas privadas y entidades del Estado, para el reaprovechamiento de residuos sólidos. Tal es el caso por ejemplo, de las Bolsas de Residuos⁹ y de las empresas dedicadas al reciclaje de chatarra, fierro, perfiles de aluminio, cobre grueso y delgado, bronce, plomo, antimonio, zinc, baterías, cartón, papel, plástico, vidrio, placas radiográficas, cartuchos de tintas, entre otros, que están a cargo de empresas de variados tamaños. De hecho, durante la elaboración de la Guía Nacional para la Implementación de Bolsas de Residuos (2004), se identificaron alrededor de 250 empresas dedicadas a la comercialización de residuos sólidos¹⁰, y a la fecha, hay 579 empresas que han formalizado ya su trabajo, a través de su inscripción en el Registro de Empresas Comercializadoras de Residuos Sólidos (en adelante, "EC-RS"), que administra la Dirección General de Salud Ambiental (en adelante, "DIGESA").

Al respecto, un aspecto importante que deberá tomarse en cuenta en el nuevo Reglamento de la Ley 27314, modificada por el Decreto Legislativo 1065, es la apertura de un registro especial para entidades con fines no lucrativos que se dedican a la comercialización de residuos sólidos, dado que se ha extendido bastante la práctica de recuperación de residuos de papel, cartón, vidrios y otros, por parte de algunas ONG, que incluso los recolectan de grandes empresas, para entregarlos como materia prima para otras empresas, que a

cambio brindan recursos o bienes que son canalizados para obras o fines de interés social.

Este fin altruista, bueno para todos, sin embargo, colisiona con algunas formalidades del marco normativo actual, porque la ONG que propicia el enlace —a manera de bolsa de residuos— entre el generador y el adquirente de los residuos no los puede recolectar y transportar directamente, dado que se ha previsto que esta operación sólo puede estar a cargo de una EC-RS o de una Empresa Prestadora de Servicios de Residuos Sólidos (en adelante, "EPS-RS"), lo cual implicaría la obligación de la ONG de constituirse como empresa —lo cual contravendría su carácter no lucrativo— o de constituir al menos, un brazo empresarial, hecho que desvirtúa el propósito de este tipo de proyectos y que además encarecería los costos de transacción, haciendo que estos proyectos se vuelvan inviables. Ciertamente, este registro especial, con menos requerimientos que el de una EC-RS, debería estar limitado al ámbito de los residuos no peligrosos, para evitar el relajamiento de controles que sí son necesarios para la manipulación y traslado de residuos que pueden ser tóxicos, reactivos, inflamables, u otros con características de peligrosidad.

Por otro lado, también será importante considerar en el Reglamento, medidas para promover y controlar el reaprovechamiento de ciertos residuos que empiezan a cobrar mucho mayor valor en el mercado, como son los residuos electrónicos, que incluso son objeto de importación y exportación en la actualidad, en algunos casos de manera directa, y en otros no tan claros, de manera encubierta, como la importación de computadoras usadas con un tiempo de vida tan limitado, que en el corto plazo terminan generando la necesidad de llevarlas a disposición final. Al respecto, también habrá que precisar mejor los alcances de los procedimientos asociados al Convenio de Basilea sobre el Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos, dado que los Estados Unidos de Norteamérica, país con el cual hemos suscrito el Tratado de Libre Comercio, no lo ha ratificado, y el Convenio establece claras restricciones respecto del comercio entre un país que es parte y otros que no lo hayan ratificado.

⁸ "Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos". Lima: CONAM. 2005. p. 18.

⁹ Las Bolsas de Residuos son definidas como "un centro de información que tiene el propósito de fomentar la transacción y posibilitar la valorización de los residuos que pueden ser reaprovechados por quienes los requieran como materia prima o insumo y, opcionalmente, brindar información sobre servicios ambientales (CONAM. Guía Nacional para la Implementación de Bolsas de Residuos. Lima, 2004. p. 8). Una de las más conocidas en el Perú es la Bolsa de Residuos de la ONG IPES-Promoción del Desarrollo Sostenible: www.bolsaderesiduos.org.pe.

¹⁰ "Guía Nacional para la Implementación de Bolsas de Residuos". Lima: CONAM. 2004. p. 34.

III. CAMBIO EN LA EVALUACIÓN DE LOS ESTUDIOS DE INFRAESTRUCTURA

El Decreto Supremo 057-2004-PCM, actual Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, dispuso que para construir un relleno sanitario u otra infraestructura similar al interior de un área productiva o concesión, se debe contar con la autorización de la autoridad competente previa opinión favorable de la DIGESA. En la práctica ello implica que antes que la autoridad competente apruebe el respectivo Estudio de Impacto Ambiental (en adelante, "EIA")¹¹, se debería cumplir con el requisito de obtener dicha opinión previa favorable, constituyendo éste un requisito legal de cumplimiento obligatorio, que incluso puede afectar la validez de la resolución que aprueba el EIA, cuando no es cumplido. Además se indica que si dicha infraestructura se localiza fuera del área productiva o de la concesión, el EIA correspondiente, debe ser aprobado directamente por la DIGESA, incluso cuando el titular ya contara con el EIA de todo su proyecto, aprobado por su respectiva autoridad sectorial competente (Ministerio de Energía y Minas, Instituto Nacional de Recursos Naturales, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, entre otros).

Esta opinión previa favorable de la DIGESA, ha venido causando en la práctica, más problemas que aporte, debido a que casi todos los proyectos ubicados en zonas rurales tendrían que contar con ella, lo cual es inviable en los hechos, porque dilataría más aún el periodo de evaluación de los EIA, recargaría la labor de la autoridad sectorial competente y la de la DIGESA, y además, no resultaría necesaria al haber otros mecanismos que aseguren el buen diseño, construcción y operación de la infraestructura de residuos sólidos.

Conforme a ello, el Decreto Legislativo 1065 ha precisado mejor el alcance de las competencias de las agencias del Estado, en esta materia. Así, se ha dispuesto lo siguiente:

A. Evaluación de infraestructura de residuos sólidos no municipales al interior de instalaciones industriales o productivas, áreas de la concesión o lote del titular del proyecto, servicios de saneamiento o de instalaciones especiales

Se indica que la gestión y manejo de los residuos sólidos generados durante la operación de estos tipos de infraestructuras o de las actividades asociadas a ellas, son normados, evaluados, fiscalizados y sancionados por los ministerios u organismos reguladores o de fiscalización correspondientes, aún cuando la DIGESA y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, "OEFA") del Ministerio del Ambiente, mantienen sus competencias de vigilancia y coordinación.

En este sentido, se ha precisado que la infraestructura de residuos que se localiza al interior de estas áreas o instalaciones debe ser evaluada por el sector competente, de acuerdo a sus respectivas normas, lo cual implica que la evaluación de este tipo de infraestructuras deberá ser parte del EIA del proyecto al cual pertenecen, siendo evaluada y aprobada como parte de éste, sin el requisito de contar con la previa opinión favorable de la DIGESA. Ello simplifica el procedimiento de aprobación de los proyectos de inversión y transfiere la responsabilidad de evaluar el EIA y el proyecto de infraestructura (ingeniería básica y de detalle) al sector a cargo de la actividad del titular del proyecto, lo cual implica que sea éste quien deberá evaluar los posibles impactos ambientales (con el EIA) e incluso la ingeniería del proyecto de infraestructura (como parte del EIA o antes de su construcción).

No obstante, como se ha indicado, esta transferencia de responsabilidad deja a salvo las funciones técnico normativas y de vigilancia que ejercen la DIGESA y el OEFA del Ministerio del Ambiente, lo cual propicia un enfoque ágil, técnico e integrado de la gestión de los residuos sólidos, en los diversos sectores socioeconómicos del país.

B. Evaluación de infraestructura de residuos sólidos no municipales localizada fuera de instalaciones industriales o productivas, áreas de la concesión o lote del titular del proyecto, servicios de saneamiento o de instalaciones especiales

Para este tipo de infraestructuras a cargo del titular de las actividades generadoras de los residuos, se ha dispuesto que el EIA o el Estudio Ambiental correspondiente, también será aprobado por el sector al que pertenece el titular del proyecto, aun

¹¹ También podría ser una Declaración de Impacto Ambiental para infraestructuras de menor escala o riesgo poco significativo.

cuando en este caso sí se requerirá la opinión previa favorable de la DIGESA y la aprobación del proyecto antes de su construcción (ingeniería de detalle) también por la DIGESA, sin perjuicio de las competencias municipales en materia de zonificación. En este caso, la participación más activa de la DIGESA presume una posible afectación del interés público o de terceros, que pudieran residir o realizar sus actividades socioeconómicas en el lugar de localización de la infraestructura de residuos o en su área de influencia.

De esta manera, el Decreto Legislativo 1065 acota el requerimiento de la opinión previa favorable de la DIGESA, a los casos en que el titular de un proyecto de inversión maneje infraestructura de residuos fuera de sus instalaciones productivas, concesión o similares.

Distinto es el régimen legal cuando este tipo de infraestructuras es administrado por una EPS-RS y no por el titular de la actividad que genera los residuos. En este caso, DIGESA asume plenamente el rol evaluador y está a cargo de la aprobación del Estudio Ambiental y también del propio proyecto de infraestructura, antes de su construcción.

C. Evaluación de infraestructura de residuos sólidos municipales

En cuanto a las infraestructuras de residuos sólidos del ámbito municipal, la modificación introducida por el Decreto Legislativo 1065 establece que estas infraestructuras serán aprobadas por la Municipalidad Provincial correspondiente, previa aprobación del respectivo Estudio Ambiental y la opinión técnica favorable del proyecto de infraestructura, emitida por la DIGESA.

El rol del Ministerio de Salud en este caso, complementa el de las municipalidades, dado que la mayor parte de ellas carece de técnicos especializados para efectuar esta evaluación técnica y da transparencia al proceso de construcción de infraestructura de residuos, dado que se requiere la evaluación técnica previa de una entidad especializada, lo cual además, elimina posibles conflictos de intereses.

No obstante, este control debe ir de la mano con medidas de promoción y priorización política, para

cubrir la tremenda brecha de infraestructura de residuos sólidos que tenemos en el país. De hecho, todavía son contados con los dedos de la mano los rellenos sanitarios y plantas de transferencia oficialmente autorizados, y hay muchas ciudades del país que siguen descargando los residuos recolectados en las viviendas, directamente a los ríos o en botaderos que proliferan sin ninguna planificación, ni control.

Debe tenerse en cuenta que como resultado de la Encuesta Nacional de la Evaluación Regional de los Servicios de Manejo de Residuos 2002, promovida por la Organización Panamericana de la Salud, se determinó que: "La cobertura de los servicios es aún baja, del 100% de residuos sólidos municipales generados se dispone en rellenos sanitarios el 19.7% y en botaderos controlados el 46%, se recicla el 14.7% y se vierte al ambiente el 19.6%. La cobertura de recolección de residuos sólidos municipales alcanza al 73.7%. Sólo el 65.7% de residuos generados a nivel municipal reciben alguna forma de disposición final, es decir 8 531.95 toneladas diarias, de las cuales el 30%, 2 559.58 se disponen en rellenos sanitarios mientras que el otro 70%, 5 972.37 se disponen en botaderos con un control precario"¹².

IV. PRECISIÓN DE OBLIGACIONES A CARGO DEL GENERADOR

El Decreto Legislativo 1065 precisa las obligaciones que están a cargo de los generadores de residuos sólidos del ámbito no municipal, es decir, de las industrias y otros agentes que generan residuos sólidos distintos de los municipales. Estas precisiones tienen como propósito organizar y hacer explícitas las obligaciones de los titulares de los proyectos para mejorar su entendimiento y niveles de cumplimiento. De esta manera, se precisan las siguientes obligaciones¹³:

- Manejar los residuos generados de acuerdo a criterios técnicos apropiados a la naturaleza de cada tipo de residuo, diferenciando los peligrosos de los no peligrosos.
De esta manera, los generadores están obligados a caracterizar sus residuos e identificar los distintos tipos de materiales que los componen para darles un manejo apropiado a su naturaleza en todas las etapas de su manejo.

¹² "Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos". CONAM. 2005. p. 18.

¹³ Ley 27314, Ley General de Residuos Sólidos, artículo 16, modificado por el Decreto Legislativo 1065, artículo 1.

- Contar con áreas o instalaciones apropiadas para el acopio y almacenamiento de los residuos, en condiciones tales que eviten la contaminación del lugar o la exposición de su personal o terceros, a riesgos relacionados con su salud y seguridad.

Con ello se prioriza la protección de la salud y seguridad del personal que se involucra directamente en el manejo de los residuos sólidos, estableciendo una obligación expresa para el generador, de acondicionar sus instalaciones de almacenamiento intermedio y central, de manera que se minimicen los riesgos y daños a la salud de las personas o al ambiente.

- El reaprovechamiento de los residuos cuando sea factible o necesario de acuerdo a la legislación vigente, a fin de optimizar y hacer más eficiente la gestión de los residuos.

En concordancia con la tendencia de esta norma se promueve el reaprovechamiento de los residuos cuando sea factible, con el fin de abaratar el manejo de los residuos sólidos, cuando ello resulte conveniente. Se debe considerar además, que en concordancia con la misma norma, este reaprovechamiento tendrá también como límite el no generar mayores riesgos para la salud y el medio ambiente.

- El tratamiento y la adecuada disposición final de los residuos que genere.

Esta obligación implica una obligación para el generador de adoptar medidas de tratamiento y disposición final, ya que aun cuando la disposición final sea la última opción, siempre habrá un remanente de residuos generados que deberá ser debidamente manejado.

- Conducir un registro sobre la generación y manejo de los residuos sólidos en las instalaciones bajo su responsabilidad.

De esta manera, se propicia que el propio generador formalice las condiciones de manejo interno de los residuos y sea consciente de la gestión que está realizando, a través de un control más preciso de los mismos. Esto además, facilitará la propia fiscalización a cargo del Estado.

- El cumplimiento de las demás obligaciones sobre residuos, establecidas en las normas reglamentarias y complementarias de la ley.

Un punto adicional e importante resaltado en la norma, es que el generador de residuos no se exime de responsabilidad por el hecho de contratar a un tercero para manejar los residuos sólidos. Se dispone que el generador conserva la responsabilidad de verificar la vigencia y alcance de la autorización otorgada a la empresa contratada y de contar con documentación que acredite el ade-

cuado tratamiento o disposición final de los residuos entregados a la EPS-RS.

V. DECLARACIÓN, PLAN DE MANEJO Y MANIFIESTO DE RESIDUOS

La Ley 27314, Ley General de Residuos Sólidos, ya establecía que los instrumentos de información y manejo en materia de residuos sólidos son la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos, el Manifiesto de Residuos Sólidos Peligrosos y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos.

Al respecto, el Decreto Legislativo 1065 precisa el alcance de los instrumentos descritos en el párrafo anterior, indicando que la presentación de los mismos se efectuará en formato digital. Esta medida tiene por objeto facilitar el manejo de esta información y lograr una efectiva sistematización de los datos contenidos en ellos, a fin de facilitar su fiscalización y poder hacer uso de la información generada.

Sin embargo, se requieren precisiones adicionales sobre estos instrumentos, por lo que se ha hecho una remisión explícita a su regulación a través de la vía reglamentaria. Una de las precisiones necesarias, recae sobre el Plan de Manejo de Residuos Sólidos, debido a que el manejo ambiental de las empresas es muy heterogéneo, según el Sector al que pertenezcan. Algunas cuentan con Estudios Ambientales aprobados que ya incorporan en su Plan de Manejo Ambiental las medidas correspondientes al manejo de los residuos cuya periodicidad es anual, pero cuyas obligaciones y contenido no varían cada año, por lo cual esta periodicidad resulta innecesaria, debiendo preverse un régimen diferente que regule mejor esta obligación. A ello se suma el hecho de que a muchas empresas se les ha aprobado este Plan como parte de sus EIA u otros estudios ambientales, sujetos a una serie de etapas, dentro de ellas, la participación ciudadana. De esta manera, no resultaría apropiado que una empresa pueda modificar indirectamente su estudio ambiental, con la simple presentación del Plan de Manejo de Residuos Sólidos pasando por alto todas las etapas que se siguen para otras modificaciones de estudios ambientales.

Por otro lado, la norma delimita expresamente el ámbito de aplicación del Manifiesto, a cada operación de traslado de residuos peligrosos fuera de instalaciones industriales, concesiones de extracción o aprovechamiento de recursos naturales y similares. Conforme a ello, excluye a las operaciones de transporte realizadas al interior de las áreas antes indicadas.

Se precisa además, que tanto el generador como la empresa prestadora de servicios de residuos sólidos y las empresas comercializadoras de éstos involucradas en el manejo de los residuos sólidos peligrosos, están obligados a suscribir el Manifiesto de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos, el cual luego será remitido a la autoridad a cargo de la fiscalización correspondiente a su Sector, para que sobre la base de lo indicado en el Manifiesto, contraste la información sobre el manejo de los residuos, que ha sido declarada por el generador.

Por otro lado, a diferencia de lo señalado en el texto original de la Ley 27314, se considera adicionalmente como operador del manejo de residuos sólidos, a las municipalidades que prestan este servicio directamente, en función de la atribución establecida en el artículo 80 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Un aspecto importante, es la necesidad de actualizar los formatos de la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos y del Manifiesto¹⁴. Estos formularios han venido siendo utilizados por los generadores de las diversas actividades sectoriales, sin haberse previsto el reporte de datos específicos propios de cada industria o actividad, lo cual limita el alcance de la información que es obtenida a través de estos instrumentos, dificultando su fiscalización. Conforme a ello, es importante que a través del nuevo Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, se faculte a las autoridades sectoriales, organismos reguladores, gobiernos regionales y municipalidades, a emitir normas complementarias para el efectivo cumplimiento de sus funciones, dándoles la potestad de adecuar los formularios de acuerdo a la naturaleza de las empresas o actividades, bajo su competencia.

Algunos datos relevantes que podrían ser considerados son por ejemplo:

- En los datos generales, variar la referencia a "Departamento" por la de "Región"; y al "D.N.I./L.E." por "Documento de Identidad", para comprender otros instrumentos como el Carné de Extranjería para el caso de representantes legales o ingenieros que no sean peruanos. Adicionalmente, se deberían incluir otras referencias como el correo electrónico y/o telefax de los representantes legales, ingenieros responsables y choferes.

- Detallar la fuente de generación como instalación o unidad generadora, así como las instalaciones de almacenamiento intermedio y central. De esta manera se podrá identificar de qué parte de la planta del generador se produce el residuo y en qué cantidad, así como cuál es su flujo interno, para contrastarlo con las declaraciones y el destino final de los mismos.
- Describir los procesos de segregación en la fuente, minimización y reaprovechamiento en la Declaración Anual, para verificar su correspondencia con el Plan de Manejo de Residuos Sólidos.
- Identificar plenamente a las personas responsables del manejo en cada etapa del mismo.

VI. REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES

Un aspecto sumamente relevante y que lamentablemente todavía no ha merecido la atención debida por factores políticos e intereses diversos, es el control de los servicios municipales, que son y han sido tradicionalmente deficitarios desde la perspectiva financiera, técnica, legal, ambiental, social y desde cualquier otro ángulo que se le mire, con ciertas, pero tristemente pocas excepciones.

Al respecto, la Ley General de Residuos Sólidos pretendió cambiar el régimen de administración directa de los servicios de residuos sólidos, por parte de las municipalidades, habiéndose encontrado muchísimas resistencias en el camino. De pretender una administración privada de los servicios de recolección y manejo de los residuos domiciliarios, comerciales, institucionales y de limpieza pública, a cargo de EPS-RS registradas ante la DIGESA, se devino en la posibilidad que las EPS-RS que se encarguen de estos servicios pudieran tener capital mixto —es decir, municipal y privado—, para luego con la Ley 27972, nueva Ley Orgánica de Municipalidades, admitir la prestación directa de los servicios de residuos sólidos, por parte de las municipalidades. Esto considero, es un grave error.

La prestación directa de los servicios de residuos sólidos por las municipalidades no sólo contraviene el principio constitucional de subsidiariedad del Estado¹⁵, sino que ha conllevado a que en la práctica no haya un manejo administrativo, ge-

¹⁴ Publicados el 13 de agosto del 2004, luego de la publicación del Decreto Supremo N 057-2004-PCM, Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos del 24 de julio del 2004.

¹⁵ Constitución Política de 1993, artículo 60.

rencial, ni contable, dotado de independencia y profesionalismo, lo cual redundaría en la obsolescencia de las instalaciones y el equipamiento; en la falta de cuidados en la prestación de los mismos y la definición de rutas, afectando su calidad, continuidad y cobertura; en la definición de tarifas o arbitrios sin el soporte de una adecuada valoración o costeo y en el déficit en la recaudación, agravando más aún, la situación financiera de estos servicios. A ello se suma que por la autonomía de gestión de las municipalidades, nadie salvo la Contraloría General de la República, puede supervisar el cumplimiento de la normatividad vigente, por parte de las municipalidades.

Por ello, en el Decreto Legislativo 1065, se ha dispuesto que se evalúe el establecimiento de un sistema de regulación de los servicios municipales de manejo de residuos sólidos, a fin de propiciar la prestación de los mismos por EPS-RS bajo el control de un organismo regulador, dado el interés público involucrado, como es el caso de los servicios de saneamiento, que están a cargo de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (en adelante, "SUNASS").

Conforme se señala en la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo 1065¹⁶, la actuación de un organismo regulador, en materia de supervisión, regulación, expedición de normas, fiscalización, sanción, solución de controversias y atención de reclamos, es necesaria para mejorar la gestión de los servicios municipales de residuos sólidos y también para dotar de mayor transparencia a la gestión de este servicio público. Esto se enmarca en la actual Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que reconoce como una de las funciones centrales de los organismos reguladores, la defensa del interés de los usuarios o los vecinos, que en lo que concierne a los servicios de residuos sólidos, se encuentran en la actualidad en una situación de vulnerabilidad e indefensión, al recibir servicios irregulares, deficitarios e inadecuados, de limpieza pública y mal manejo de los residuos sólidos, sin contar con vías adecuadas para presentar los reclamos correspondientes.

Ello es concordante con el Informe Defensorial 125: "Pongamos la basura en su lugar. Propuestas para la gestión de los residuos sólidos municipales", del mes de setiembre de 2007, a través del cual la Defensoría del Pueblo efectuó recomen-

daciones en este mismo sentido, proponiendo: "La modificación de la Ley General de Residuos Sólidos, para que, en tanto no se cuente con una autoridad ambiental independiente con funciones ejecutivas, se encargue a una autoridad con estas características que actúe como el organismo rector del servicio de saneamiento relativo a la gestión de los residuos sólidos".

La creación del Ministerio del Ambiente¹⁷ no supe el rol de un organismo regulador, dado que no ejerce el control, ni la supervisión de servicios públicos y se enfrenta a la misma autonomía municipal para poder actuar sobre las municipalidades que prestan directamente los servicios de limpieza pública.

Ciertamente, el establecimiento de un régimen de regulación se enfrenta también al reto financiero, pero en todo caso, esto deberá ser evaluado por la Comisión Técnica Multisectorial que deberá convocar la Presidencia del Consejo de Ministros para evaluar la factibilidad de establecer un sistema de regulación de los servicios municipales de manejo de residuos sólidos en el país.

VII. PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN

El Decreto Legislativo 1065 busca promover la inversión pública y privada para la construcción de infraestructura de residuos sólidos, y mejorar los servicios de residuos sólidos. Conforme a ello, en el artículo 44 se ha dispuesto una lista de medidas que pueden ser utilizadas por las autoridades competentes.

Se establece que en el ámbito municipal se deben incluir los proyectos de infraestructura de residuos sólidos en los Planes Concertados, Planes de Acondicionamiento Territorial y Planes de Desarrollo Urbano de las respectivas municipalidades provinciales, a fin de facilitar el otorgamiento de las licencias correspondientes; la configuración de proyectos de concesiones cofinanciadas; la posibilidad de suscribir convenios de estabilidad jurídica para las obras de infraestructura o la prestación de servicios; el Régimen de Recuperación Anticipada del Impuesto General a las Ventas; la promoción de proyectos de responsabilidad social del sector privado; y la priorización de proyectos en situaciones de emergencia, entre otros.

¹⁶ Exposición de Motivos del Decreto Legislativo 1065, numeral 25.

¹⁷ Decreto Legislativo 1013, publicado el 14 de mayo de 2008, modificado mediante Decreto Legislativo 1039 del 26 de junio del 2008.

VIII. FISCALIZACIÓN, SUPERVISIÓN Y SANCIÓN

Se precisan las funciones supervisoras, fiscalizadoras y sancionadoras de las entidades a las que la ley les asigna atribuciones en materia de residuos sólidos y conforme al principio de legalidad, se habilita la tipificación de infracciones y sanciones.

IX. ROL DEL NUEVO MINISTERIO DEL AMBIENTE

Se precisan las funciones de la Autoridad Nacional Ambiental, indicándose que ésta aprueba la Política Nacional de Residuos Sólidos y dado que aún están pendientes de delimitación ciertas funciones que ejercerán el Ministerio del Ambiente y otras autoridades como la DIGESA. En virtud del propio Decreto Legislativo 1013 que dispuso su creación, se ha establecido que las referencias a los Estudios Ambientales en la Ley General de Residuos Sólidos, así como las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia de residuos, se adecuarán al régimen de evaluación de impacto ambiental que se implemente en base a la Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de

Evaluación de Impacto Ambiental¹⁸; y al Reglamento y otros instrumentos de gestión que se aprueben en el marco de la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, respectivamente.

X. CONCLUSIONES

Conforme hemos visto en el presente artículo, el Decreto Legislativo 1065 dispone cambios importantes en la Ley General de Residuos Sólidos. No obstante, la real eficacia de estas modificaciones depende en gran medida de la aprobación de un nuevo Reglamento que contribuya a dinamizar más el sector de residuos sólidos, eliminando aquellos cuellos de botella que dificultan el manejo de la información, la construcción de infraestructura, el registro de más EPS-RS y EC-RS y consecuentemente el mercado de los servicios que brindan estas entidades, el reaprovechamiento de los residuos sólidos, entre otros.

Los residuos sólidos están nuevamente en la mira y tenemos la oportunidad de seguir mejorando la calidad ambiental del país, a través de un marco de gestión moderno, integral y dinámico.

¹⁸ Modificada por Decreto Legislativo 1078 del 28 de junio de 2008.