



FACULTAD DE DERECHO

**LA GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS EN LOS
GOBIERNOS LOCALES Y SU REGULACIÓN JURÍDICA**

PRESENTADA POR
ENRIQUE ALONSO SÁNCHEZ HUARANCCA

Asesora: Dra. Millitza Clara Franciskovic Ingunza

TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE ABOGADO

LIMA – PERÚ

2015



Reconocimiento - No comercial - Sin obra derivada
CC BY-NC-ND

El autor sólo permite que se pueda descargar esta obra y compartirla con otras personas, siempre que se reconozca su autoría, pero no se puede cambiar de ninguna manera ni se puede utilizar comercialmente.

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



FACULTAD DE DERECHO

**“LA GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS EN LOS
GOBIERNOS LOCALES Y SU REGULACIÓN JURÍDICA”.**

TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE ABOGADO.

PRESENTADO POR:

ENRIQUE ALONSO SANCHEZ HUARANCCA.

Asesora: Dra. Millitza Clara Franciskovic Ingunza.

LIMA, PERÚ

2015

Dedicatoria:

“A ustedes, que sin mencionarlos saben que siempre estuvieron a mi lado para lograr este reto personal”



ÍNDICE

INTRODUCCION	7
CAPITULO I	
I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	
1.1. Contexto.	8
1.2. Descripción del Problema.	8
1.3. Formulación del Problema.	11
1.3.1. Problema General.	11
1.3.2. Problemas Específicos.	11
1.4. Objetivos de la Investigación.	12
1.4.1. Objetivo General.	12
1.4.2. Objetivos Específicos.	12
1.5. Justificación de la Investigación.	12
1.6. Limitaciones de la Investigación.	13
CAPITULO II	
II. MARCO TEÓRICO	
2.1. Antecedentes de la Investigación.	14
2.2. Bases Teóricas.	14
2.2.1. Derecho Fundamental.	14
2.2.1.1. Ambiente.	18
2.2.1.2. Ecología.	19
2.2.1.3. Ecosistema.	19
2.2.1.4. Derecho a Vivir en un Amb. Equilibrado y Adecuado.	20
2.2.1.5. Derecho Ambiental.	20
2.2.1.6. Transversalidad del Derecho Ambiental.	21
2.2.1.7. Daño Ambiental.	22
2.2.1.8. Contaminación Ambiental.	22

2.2.1.9. Degradación Ambiental.	22
2.2.1.10. Desarrollo Sostenible.	23
2.2.2. Residuos Sólidos.	24
2.2.2.1. Clasificación de Residuos Sólidos.	25
2.2.3. El Tributo.	28
2.2.3.1. Concepto de Tributo.	29
2.2.3.2. Clasificación General de los Tributos.	29
2.2.3.2.1. El Impuesto.	30
2.2.3.2.2. La Contribución.	30
2.2.3.2.3. La Tasa.	31
2.2.4. Los Gobiernos Locales y el Tributo.	31

CAPÍTULO III

III. GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS EN LOS GOBIERNOS LOCALES.

3.1. Gestión Integral de los Residuos Sólidos.	35
3.1.1. Minimización. D.S 05-2010-MINAM	35
3.1.2. Segregación.	35
3.1.3. Almacenamiento.	37
3.1.4. Recolección.	37
3.1.5. Reaprovechamiento.	38
3.1.6. Comercialización.	38
3.1.7. Transporte.	38
3.1.8. Transferencia.	38
3.1.9. Tratamiento.	38
3.1.10. Disposición Final.	39
3.2. La Fiscalización Ambiental por los Gobiernos Locales.	39
3.2.1. Fiscalización Ambiental.	39
3.2.2. Entidad de Fiscalización Ambiental.	39
3.2.3. Botadero.	40

3.2.4. Relleno Sanitario.	40
3.3. El reciclaje en el Perú.	41
3.3.1. El Reciclaje.	43
3.3.2. Actores Institucionales.	44
3.3.3. Reciclador.	45
3.3.4. Recolección Selectiva para el Reciclaje.	46

CAPITULO IV

IV. MARCO LEGAL

4.1. Constitución Política del Perú.	47
4.2. Ley General del Ambiente.	47
– Ley N° 28611.	
4.3. Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental	52
– Ley N° 28245.	
4.4. Creación del Ministerio del Ambiente	53
– Decreto Legislativo N° 1013.	
4.5. Política Nacional del Ambiente.	54
– Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM.	
4.6. Ley de Bases de Descentralización.	61
– Ley N° 27783.	
4.7. Ley Orgánica de Municipalidades.	62
– Ley N°	
4.8. Ley General de Residuos Sólidos.	63
– Ley N° 27314.	
– Decreto Legislativo N° 1065.	
4.9. Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos.	67
– Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.	
4.10. Ley que Regula la Actividad de los Recicladores.	68
– Ley N° 29419.	
4.11. Reglamento de la Ley N° 29419.	69
– Decreto Supremo N° 005-2010-MINAM.	

4.12. Plan Nacional de Acción Ambiental.	70
– Decreto Supremo N° 014-2011-MINAM.	

CAPÍTULO V

V. LOS CONTRIBUYENTES EN LA GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS SOLIDOS.

5.1. Realidad de la Región Lima.	76
5.2. Realidad de las Regiones del País.	77
5.3. Realidad de Lima Met. y Prov. Constitucional del Callao	79
5.4. Distritos sin gestión integral de residuos sólidos	80

CAPÍTULO VI

VI. CONCLUSIONES.	81
--------------------------	-----------

CAPÍTULO VII

VII. RECOMENDACIONES.	83
------------------------------	-----------

CAPÍTULO VIII

VIII. MATRIZ DE CONSISTENCIA.	86
--------------------------------------	-----------

CAPÍTULO IX

IX. PROPUESTA DE ORDENANZA MUNICIPAL.	87
--	-----------

CAPÍTULO X

X. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	95
--------------------------------------	-----------

INTRODUCCIÓN

Los residuos sólidos, mal llamada basura, hoy en día son un problema que no sólo afecta el ornato de la ciudad, que en tiempos pasados era lo que prevalecía; sino que ya se encuentran generando un daño ambiental creciente que poco a poco y a consecuencia de la desidia de todos los actores de la sociedad, viene siendo incontrolable.

Este daño generado al ambiente, se da a raíz de la explosión demográfica que durante las últimas década las grandes ciudades del país, en especial Lima, han sufrido por diferentes razones y que se ha desarrollado sin planificación u organización, esto conjuntamente con el crecimiento económico de nuestro país y el consumismo que se ha convertido en una característica de la sociedad actual.

En la actualidad, el daño ambiental ocasionado por los residuos sólidos no debe ser una preocupación sólo del Estado, sino de todas las personas en general; debiendo crearse por parte del mismo, nuevos mecanismos de inclusión a la ciudadanía en comprender su rol protagónico y sumar esfuerzos para el cambio necesario en la gestión integral de los residuos sólidos con la finalidad de mitigar y reducir el daño e impacto que generan.

El Estado a través de los gobiernos locales, en consecuencia, deberá virar de la política fiscalizadora – punitiva a una de promoción e incentivadora a la sociedad en participar activamente en una gestión integral de sus residuos sólidos a fin de evitar el deterioro de nuestro ambiente.

CAPITULO I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1 Contexto

El daño ambiental generado por los residuos sólidos hoy en día se ve reflejado en la contaminación del aire, como resultado de la quema de los mismos en las zonas de expansión urbana de las grandes ciudades donde la pobreza predomina aún sumado a que no cuentan con un recojo adecuado de los residuos sólidos por parte de sus gobiernos locales; así también, las aguas que sirven a los pobladores de las zonas aledañas al río, mar, lagunas, como lugar de disposición final de sus residuos sólidos, lo que conlleva a la modificación de su sistema natural de drenaje. Los suelos, como el aire y el agua, son también parte de los elementos naturales pasivos del daño generado, siendo común ver en la actualidad la disposición de los residuos sólidos en las calles, plazuelas, parques hasta en zonas protegidas y arqueológicas de las ciudades, lo cual trae como consecuencia la contaminación, por la degradación de los mismos en la intemperie, de las aguas subterráneas.

No sólo podemos observar el daño ambiental generado por los residuos sólidos, sino que este daño genera un impacto directo e inmediato en la salud de las personas y por consiguiente en su calidad de vida.

1.2 Descripción del Problema

El Perú es un país en vías de desarrollo que durante la última década viene creciendo sostenidamente. Cuenta según la información oficial del Instituto Nacional de Estadística e Informática con una población al año 2014 de treinta

millones ochocientos catorce mil ciento setenta y cinco (30 814 175) habitantes, los cuales en siete departamentos del país se concentra el 60% de la población total, contando Lima Metropolitana con tres distritos que alberga en conjunto un millón setecientos veintiún mil (1 721 000) habitantes, superando a la población total que residen en los departamentos de Madre de Dios, Moquegua, Tumbes, Pasco, Tacna y Amazonas conjuntamente, la cual asciende a un millón quinientos noventa y dos mil (1 592 000) habitantes.

Esta concentración poblacional y el desarrollo económico tienen como consecuencia mayor consumo, lo cual genera mayor producción de residuos sólidos y a su vez un impacto ambiental preocupante por la disposición de estos residuos inadecuadamente.

El Gobierno Local, es el nivel de gobierno más próximo a la población, siendo considerado por la Ley Orgánica de Municipalidades - N° 27972 - en su Título Preliminar como entidad básica de la organización territorial del Estado y canal inmediato de participación vecinal en los asuntos públicos; así también tiene como finalidad representar al vecindario y promover la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción, siendo el principal sustento económico la tributación de sus pobladores para el adecuado cumplimiento de sus fines; asimismo, debemos considerar que el gobierno local debe cumplir funciones como entidad de fiscalización ambiental, al ser parte del Sistema Nacional de Fiscalización Ambiental conforme lo previsto en la Ley N° 29325 – Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

La falta de recursos económicos, de personal y la ausencia de una estrategia integral por parte de los gobiernos locales en el manejo de residuos sólidos en cada una de las fases de generación producen un daño ambiental visible con sólo caminar por la ciudad.

La Defensoría del Pueblo en su Informe Defensorial N° 125, ha señalado el daño que los residuos sólidos generan en el ambiente; el impacto que genera al aire por las dioxinas, a las aguas tanto superficiales como subterráneas por el vertimiento de los residuos sólidos, al suelo por los lixiviados.

La sociedad peruana, en su mayoría, a sabiendas de los efectos que la actividad humana genera en el ambiente, no intenta aplicar los conocimientos y capacidades que cuentan, en búsqueda de mitigar el daño causado a raíz de su actuar, debido a la falta de incentivos.

Actualmente en el país se encuentran en funcionamiento diez rellenos sanitarios autorizados, la mitad de estos ubicados en Lima bajo la administración privada y la otra mitad en las provincias de Carhuaz, Huaraz, Concepción, Cajamarca, Junín, Loreto; y dos rellenos de seguridad, uno ubicado en Lima y el otro en Chincha. Hoy gracias al Programa de Gestión de Residuos Sólidos en Zonas Priorizadas que promueve el Ministerio del Ambiente se ha lanzado una licitación nacional para la construcción de un relleno sanitario en la provincia de Bagua en el departamento de Amazonas; en estos lugares de disposición final, se depositan toneladas de residuos sólidos, mezclados entre sí; en consecuencia, somos conscientes que no contamos con infraestructuras adecuadas para albergar la cantidad creciente de los residuos que generamos

ni la capacidad de gestión de los mismos para evitar el daño ambiental que hoy en día se genera.

Si los patrones de la gestión de los residuos sólidos y el desinterés de la sociedad y de los gestores públicos en relación a estos persiste, el daño ambiental será irreversible, no sólo contaminando recursos naturales que nos sirve para la satisfacción de nuestra necesidades y son reservas para la satisfacción de la generaciones futuras, sino también los demás elementos que integran el ambiente.

Ante esta preocupante situación, la solución es un trabajo conjunto entre los gobiernos locales y la población, mediante una regulación específica y el incentivo que los primeros otorguen para comenzar con una segregación en la fuente, que haga posible que la cadena de gestión de residuos sólidos sea llevadera, económica, social y ambientalmente posible.

1.3 Formulación del Problema

1.3.1 Problema General

¿En qué medida una regulación específica de los gobiernos locales en la gestión de los residuos sólidos nos garantizará el derecho a vivir en un ambiente equilibrado y adecuado?

1.3.2 Problemas Específicos

a. ¿En qué medida la aplicación de incentivos a los administrados en la segregación en la fuente de los residuos sólidos, ayudará a los Gobiernos Locales en la gestión de los residuos sólidos dentro de su jurisdicción?

b. ¿De qué manera la segregación en la fuente podría reducir el impacto ambiental que los residuos sólidos generan?

c. ¿En qué medida la aplicación de la regulación en la gestión de los residuos sólidos impulsará el desarrollo ambiental económico y social en cada localidad?

1.4 Objetivos de la Investigación

1.2.1.7 Objetivo General

Determinar como la regulación local específica en la gestión de los residuos sólidos, garantizará el derecho a vivir en un ambiente adecuado y equilibrado.

1.4.2 Objetivos Específicos

a. Determinar como la regulación local específica en la gestión de los residuos sólidos, garantizará el derecho a vivir en un ambiente adecuado y equilibrado.

b. Establecer como la segregación en la fuente reducirá el impacto ambiental que los residuos sólidos generan.

c. Establecer como la regulación específica con incentivos en la gestión de los residuos sólidos impulsará el desarrollo ambiental, económico y social en cada localidad.

1.2 Justificación de la Investigación

El impacto al ambiente generado por los residuos sólidos se incrementa con el paso del tiempo de manera alarmante, ante la inacción de los actores de la sociedad, la falta de interés por parte de los gestores públicos sumado a la falta de recursos humanos y presupuesto, por la gran morosidad que existe en el pago por parte de los administrados de sus tributos, en dar solución al problema; ante ello, el incentivo tributario a los administrados que segreguen en la fuente los residuos sólidos que generen, siendo el inicio de la cadena de su

gestión y posterior tratamiento o disposición final, conllevará a la reducción de los costos por parte de los gobiernos locales para su recojo y disposición de los mismos, generará que ante el interés de obtener el beneficio tributario, los administrados participen activamente en la gestión de los residuos sólidos mediante la segregación en la fuente, los recicladores formalizados, en cumplimiento a la Ley N° 29419 y su Reglamento el Decreto Supremo N° 005-2010-MINAM, por las comunas no se verán expuestos a contraer enfermedades, considerando que el actual modo de recolección de los residuos sólidos los hace segregar dentro de un conjunto de elementos mezclados entre sí, pudiendo encontrarse hasta residuos biocontaminantes, peligrosos y demás que la Ley N° 27314 clasifica, lo cual los denigra como personas; todo esto tendrá como finalidad que el ambiente no siga siendo deteriorado por los residuos sólidos que generamos, protegiendo el derecho fundamental a vivir en un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida.

1.1 Limitaciones de la Investigación

La más grande limitación que contamos para el desarrollo de la presente investigación, es que no hay cantidad significativa de antecedentes donde podamos rescatar información como base para su desarrollo; buscando por primera vez una solución al daño ambiental generado por los residuos sólidos desde la perspectiva legal con incidencia en el aspecto de cambio social.

Otro factor limitante, es que la sociedad y los gestores públicos sólo consideran que el daño ambiental proviene exclusivamente de las actividades industriales; sin embargo, el daño causado por una mala gestión integral de los residuos sólidos por parte de los gobiernos locales, puede ser peor aún.

CAPITULO II

MARCO TEÓRICO

2.1 Antecedentes de la Investigación

Conforme lo hemos señalado en las limitaciones, no existen antecedentes de estudio donde podamos basar la presente investigación; sin embargo, podemos señalar como antecedentes de guía para su desarrollo, la Política Nacional del Ambiente, aprobada mediante Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM, La Guía de Capacitación a Recicladores para su Inserción en los Programas de Formalización Municipal emitido por el Ministerio del Ambiente en noviembre del año 2010, el Plan Nacional de Acción Ambiental – PLANAA – PERU 2011- 2021 aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2011-MINAM, el Manual para el Programa de Formalización de Recicladores y Recolección Selectiva de Residuos Sólidos del Ámbito Municipal publicado por Ciudad Saludable, FOMNIM-BID, Asociación Atocongo y PEPSICO en el marco del proyecto: AT/ME-11267-PE, la tesis elaborada por Andrés Dulanto Tello en el año 2013 intitulada “Asignación de competencias en materia de residuos sólidos de ámbito municipal y sus impactos al ambiente”.

2.2 Bases Teóricas

2.2.1 Derecho Fundamental.

Los Derechos Fundamentales, recordando a la maestra Marisol Pérez Tello en clase, *“están constituidos por el conjunto de facultades, prerrogativas y libertades fundamentales que atienden al conjunto de necesidades de las personas, permitiendo una vida más libre racional y justa”*.

La Conferencia de la Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, celebrada en Estocolmo – Suecia en el año 1972, proclama desde el primero de sus principios que:

“El hombre tiene un derecho fundamental a la libertad, a la igualdad y a condiciones de vida satisfactorias, en un medio ambiente cuya calidad le permita vivir con dignidad y bienestar. Tiene el solemne deber de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras”.

Al respecto, consideramos que la Conferencia de Estocolmo, es base para el reconocimiento como Derecho Fundamental el contar con un Ambiente Adecuado y Equilibrado para el desarrollo de nuestra vida, entre otros tratamientos recogidos en las Constituciones de distintos países, que conllevan a la necesidad de protección del ambiente. Se le considera un Derecho Fundamental, no sólo por encontrarse establecido en la Constitución, que permite de este modo salvar los vacíos que la legislación pudiera tener ante la supremacía de la Carta Magna, sino que por su naturaleza es un derecho inherente al hombre a su sola existencia; no entraremos en el análisis doctrinario de las “generaciones” de los Derechos Humanos.

A continuación, procederemos a señalar como ha sido recogido este derecho fundamental en otras Constituciones; sin embargo debemos iniciar mencionando lo establecido en la Conferencia de las Naciones Unidas Sobre el Medio Humano - Declaración de Estocolmo de 1972 que en su Artículo 1 establece que *“El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de las condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad, tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne*

obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras”

No es hasta la década de los años ochentas que se introduce en los instrumentos de derecho internacional de los derechos humanos, el derecho a vivir en un ambiente sano, con la adopción de la Carta Africana de derechos humanos y de los pueblos de 1981 y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre los Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” de 1988.

Protocolo de San Salvador; Artículo 11: “Derecho a un medio ambiente sano”.

1.- Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y contar con servicios públicos básicos. 2.- Los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.

Ahora mencionaremos lo señalado por otras Constituciones:

- 1) **Constitución Española de 1978:** Artículo 45.1 “Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo”.
- 2) **Constitución de Portugal de 1976:** Art. 66.1 “Todos tienen derecho a un medio ambiente de vida humano, salubre y ecológicamente equilibrado, y el deber de defenderlo”.
- 3) **Constitución Peruana de 1979:** Artículo 123 “Todos tienen el derecho de habitar en ambiente saludable, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida y la preservación del paisaje y la naturaleza. Todos

tienen el deber de conservar dicho ambiente. Es obligación del Estado prevenir y controlar la contaminación ambiental”.

4) **Constitución Ecuatoriana de 1978:** Artículo 19 “Sin perjuicio de los otros derechos necesarios para el pleno desenvolvimiento moral y material que se deriva de la naturaleza de la persona, el Estado le garantiza: (...)

2. El derecho de vivir en un ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza. La Ley establecerá restricciones al ejercicio de determinados derechos o libertades para proteger el medio ambiente”.

5) **Constitución Brasileña de 1988:** Capítulo VI: Del Medio Ambiente

Artículo 225 “Todos tienen derecho a un medio ambiente, ecológicamente equilibrado, bien de uso común del pueblo y esencial para una sana calidad de vida, imponiéndose al poder público y a la colectividad el deber de defenderlo y preservarlo para las generaciones presentes y futuras.”

6) **Constitución Colombiana de 1991:** Capítulo III: De los derechos colectivos y del ambiente: Artículo 79: “Todas las personas, tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La Ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que pueda afectarla. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.”

7) **Constitución Peruana de 1993:** Artículo 2.22 “Toda persona tiene derecho a la paz, tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida”.

8) **Constitución Argentina de 1994:** Artículo 41 “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes, sin comprometer a las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la Ley. Las Autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la actualización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambiental. Corresponde a la nación, dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias, las necesarias para complementarlas sin que ellas alteren las jurisdicciones locales.

Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos”.

2.2.1.1 Ambiente.

“El lugar o espacio donde existen, se desarrollan y reproducen los seres vivos, (incluido el hombre) conformado por elementos no puramente naturales, (tierra – suelo, atmósfera, las aguas, la flora, la fauna, etc) sino también de carácter artificial, cultural, estético o sensorial (industrias, manufacturas, ciudades, producción agrícola, farmacéutica, desperdicios, el ruido, los olores, vibraciones), que se relacionan o interactúan entre sí y que hacen posible el desarrollo de la vida en todas sus formas, organizados a la manera de un

sistema (ecosistema), para mantener un desenvolvimiento equilibrado de la vida (equilibrio ecológico) en el planeta tierra”.¹

2.2.1.2 Ecología.

A efectos de tener los conceptos claros, hemos considerado definir el significado de la palabra *Ecología* y así dejar de una vez de entenderla como sinónimo de Ambiente.

La palabra ecología proviene de la expresión griega *oikos* que significa *casa, hogar, patrimonio* y así también de la expresión griega *logos* que significa *estudio, tratado, ciencia*; en consecuencia vendría a ser el *estudio de la naturaleza*.

En esa misma línea, el reconocido ecólogo y primer Ministro del Ambiente del Perú, la conceptúa *“como aquella ciencia que se ocupa de las relaciones de los organismos en su medio, cuyo objetivo ideal es definir y estudiar el conjunto de interacciones que se producen sobre nuestro planeta entre todos los animales, incluido el hombre, los vegetales y los medios que ellos habitan”²*

Como podemos observar, la ecología pertenece al campo de las ciencias naturales que nos permitirá explicar el comportamiento del sistema natural.

2.2.1.3 Ecosistema.

Podemos definir al ecosistema *“como la unidad de estudio de la ecología, que representa un complejo dinámico de comunidades vegetales, animales y de microorganismos y su medio no viviente que interactúan como una unidad*

¹ FRANCISKOVIC, Millitza. Derecho Ambiental. Universidad de San Martín de Porres. 2011, pág 23.

² BRACK EGG, Antonio. Ecología de un país complejo. En Manfer – Juan Mejía Baca, (Coed).

funcional".³ En ese sentido, podemos establecer la diferencia entre ecosistema, ecología y ambiente; siendo que el conjunto de ecosistemas, forman parte del ambiente.

2.2.1.4 Derecho a vivir en un ambiente equilibrado y adecuado.

Este derecho se encuentra consagrado en el artículo 2. Inciso 22 de nuestra Constitución Política, es un derecho fundamental para el desarrollo de nuestra vida, debiéndose entender que la actividad del hombre no debe suponer un impacto al ambiente donde interactúa, con la finalidad no sólo que pueda gozar del mismo de manera inmediata, sino que se garantice que las generaciones futuras puedan gozar en su misma dimensión y calidad del ambiente.

2.2.1.5 Derecho Ambiental.

Conjunto de normas legales que regulan el comportamiento de las personas en lo que respecta a su relación con el ambiente, con la finalidad que futuras generaciones satisfagan sus necesidades en un ambiente equilibrado y adecuado para su desarrollo.

El Derecho Ambiental, es también conocido dentro de la doctrina como *Derecho del medio ambiente*, lo cual consideramos un equívoco toda vez que el ambiente no es sujeto de derecho, ni podemos regular el desarrollo del mismo; no podemos prohibirle a los suelos que dejen de erosionarse, los lixiviados no contaminen el agua, entre otros; en es ese sentido que la regulación debe ser, como lo hemos mencionado, al actuar de las personas para evitar un impacto al ambiente o controlar el daño generado al mismo.

³ Citado en MARTIN MATEO, Ramon. Op. Cit. pp. 138.

Existen a su vez, tratadistas que consideran que el Derecho Ambiental no cuenta con autonomía, como Antonio Andaluz quien sostiene que el “... *derecho ambiental no es un derecho nuevo, no es sino, la organización de elementos jurídicos de otras ramas del derecho, como podrían ser derecho agrario, minero, de aguas...*”.⁴; consideramos que no se trata de definir la autonomía del Derecho Ambiental por el desarrollo previo de otras ramas del derecho que guardan relación con esta nueva rama del derecho, por ser muy reciente su iniciación y teniendo presente que las necesidades humanas, no son las mismas, debiendo el derecho evolucionar con el desarrollo de la sociedad cada vez más compleja.

2.2.1.6 Transversalidad del Derecho Ambiental.

La Transversalidad de Derecho Ambiental, surge al ser esta disciplina dirigida a regular el comportamiento del hombre en su ambiente, el mismo que como hemos señalado se encuentra compuesto por elementos no puramente naturales, sino también de carácter artificial, cultural, estético o sensorial (industrias, manufacturas, ciudades, producción agrícola, farmacéutica, residuos sólidos, el ruido, los olores, vibraciones), que se relacionan o interactúan entre sí y que hacen posible el desarrollo de la vida.

Es en ese sentido, que el Derecho Ambiental requiere de otras disciplinas que ayuden al mismo a regular de manera eficaz el comportamiento del hombre a efectos de evitar se genere impactos irreparables o daños por su actuar, esto no es posible hacerlo desde la perspectiva única del abogado, nos vemos obligados a contar con ecólogos, biólogos, ingenieros, entre otros profesionales

⁴ Antonio Andaluz. Derecho Ambiental. Propuestas y Ensayos. Lima: PROTERRA, Lima, 1990.

y ahora último de médicos que puedan informar cómo el cambio climático altera la salud de las personas, así como en la búsqueda de soluciones, siendo deber del Derecho Ambiental, parametrar la actividad del hombre en el ambiente.

2.2.1.7 Daño Ambiental.

“Se denomina daño ambiental a todo menoscabo material que sufre el ambiente y/o alguno de sus componentes, que puede ser causado contraviniendo o no la disposición jurídica, y que genera efectos negativos actuales o potenciales”⁵

2.2.1.8 Contaminación Ambiental.

“Es la introducción en el ambiente, de manera directa o indirecta, de agentes físicos, químicos, biológicos o una combinación de estos, en cantidades que superan los límites máximos permisibles”⁶

Es preciso señalar que la contaminación ambiental podrá corroborarse con el uso de estudios técnicos correspondientes, siendo necesario que el Estado apruebe mediante las normas respectivas los límites máximos permisibles (LMP) y los estándares de calidad ambiental (ECA) para cada actividad económica, algo que nuestro país carece significativamente.

2.2.1.9 Degradación Ambiental.

“Es el proceso que implica pérdida, reducción o desgaste de los valores y cualidades inherentes a los recursos naturales o culturales, al territorio o al ambiente en general”⁷

En ese sentido, podemos señalar que es la pérdida progresiva de la aptitud de los recursos naturales que satisfacen las necesidades del hombre y en

⁵ LEY GENERAL DEL AMBIENTE, artículo 142.2.

⁶ ANDALUZ WESTREICHER, CARLOS. Manual de Derecho Ambiental. Proterra. 2006. Pag 61.

⁷ FONSECA TAPIA, Cesar. Manual de Derecho Ambiental. ADRUS. 2010. Pag 26.

consecuencia la calidad para llevar una vida sana y digna, generada por una práctica del hombre; tenemos por ejemplo que el mal actuar en el sector agrícola, puede llevar a la erosión de las tierras de cultivo, así también la falta de tratamiento de las aguas servidas dispuestas en los lagos, ríos o mares, hacen que cada vez se conviertan en turbias, perjudicando su aptitud para satisfacer al ser humano en la pesca o para beberla, la tala indiscriminada también es una forma de degradación ambiental; en consecuencia se puede producir por la contaminación del ambiente como por la depredación de recursos naturales.

2.2.1.10 Desarrollo Sostenible.

Es el *“desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”*.⁸

En ese sentido, citamos un concepto establecido en el “Informe Brundtland”, realizado por la ex-primera ministra de Noruega Gro Harlem Brundtland en 1987 para la Organización de las Naciones Unidas, donde señala que *“el desarrollo sostenible es un proceso integral en el cual las políticas económicas, fiscales, comerciales, energéticas, agrícolas e industriales se diseñan con miras a lograr un desarrollo que incida en mejorar la calidad de vida y condiciones de vida humana y que sea al mismo tiempo económica, social y ambientalmente equilibrada. Es decir que los niveles de consumo actuales no se financien*

⁸ COMISION MUNCIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO. Nuestro Futuro Común. Alianza Editorial Colombiana, Colegio Verde de Villa Leyva. Bogotá, 1998.

incurriendo en deudas económicas que otros tendrán que reembolsar en el futuro, ni legar una deuda social y ambiental a las generaciones futuras”.

Podemos entonces inferir que el Desarrollo Sostenible no se encuentra únicamente enfocado a la preservación del ambiente, sino al desarrollo económico, debiendo ambas finalidades confluir en las decisiones que los Estados adopten con el único objetivo de mejorar la calidad de vida de las personas, debiendo ser progresiva y constante en el tiempo.

En consecuencia, el desarrollo sostenible, no es sinónimo de Derecho Ambiental, siendo conceptos relacionados pero no idénticos; considerando que el Derecho Ambiental es una disciplina que ayudará a llegar a un estado de desarrollo sostenible, como lo son las distintas disciplinas implicadas (economía, ingeniería, medicina y demás), sin que esto haga perder la autonomía e independencia de cada una; en ese sentido, el desarrollo sostenible deberá contar con el apoyo de estas disciplinas.

2.2.2 Residuos Sólidos

“Material que queda como inservible después de haber realizado un trabajo u operación”⁹; sin embargo, hoy en día podemos definirlo como “cantidad de un producto o de sus derivados que queda después de su uso o aplicación”¹⁰

En ese sentido, no podemos seguir pensando que los residuos sólidos es algo inservible o como comúnmente llamamos “basura”, pues hoy una parte importante de estos tienen valor económico, que debe ser aprovechada para

⁹ Diccionario de la Lengua Española, vigésima primera edición.

¹⁰ SEOANEZ CALVO, Mariano. Ob. Cit. Pág. 571.

una adecuada gestión de los mismos para mitigar el impacto que generan y sacar provecho.

No podemos dejar de señalar como la normatividad peruana ha definido a los residuos sólidos, en ese sentido los considera como *“aquellas sustancias, productos o subproductos en estado sólido o semisólido de los que su generador dispone o esta obligado a disponer, en virtud a lo establecido en la normatividad nacional o de los riesgos que causan a su salud y el medio ambiente, para ser manejados a través de un sistema que incluya, según corresponda, operaciones o procesos”*.¹¹

2.2.2.1 Clasificación de los residuos sólidos.

Los residuos sólidos, en cuanto al lugar de su generación podemos clasificarlos en:

a) Residuos Domiciliarios: Son los generados en el desarrollo de las actividades propiamente domésticas en los domicilios utilizados como casa-habitación; es menester tener en cuenta que por su naturaleza, son residuos que por más que no quisiéramos, los generamos.

b) Residuos Comerciales: Son los generados en establecimientos comerciales de bienes o servicios, es decir donde se desarrolla una actividad económica o labores análogas; como por ejemplo, mercados, oficinas, bancos, restaurantes y similares.

c) Residuos de Limpieza de espacios públicos: Son los generados como resultado de la limpieza de los espacios públicos como el barrido de las calzadas, plazas, entre otras.

¹¹ Ley General de Residuos Sólidos N° 27314. Artículo 14º.

d) Residuos de los establecimientos de atención de salud: Son los generados en la actividad para la atención e investigación médica en establecimientos como hospitales, clínicas, centros de salud, laboratorios, consultorios y demás afines. Más adelante podremos observar que estos residuos tiene la particularidad de caracterizarse por estar contaminados con agentes infecciosos o microorganismos; como son agujas, algodones, gasas, órganos patológicos, bisturís, entre otros elementos utilizado en estos centros.

e) Residuos de actividades de construcción: Son residuos que se generan en la construcción o demolición de obras, sean privados o en espacios públicos; es por ello que se consideran los que se generan a razón de la construcción de puentes, pistas, edificios, casas, centros de esparcimiento, entre otras; como ejemplo podemos mencionar, los bloques de cemento, maderas, que comúnmente conocemos como desmonte.

f) Residuos Industriales: Son los generados por actividades de manufactura, minera, energética, pesquera o químicas, que por su naturaleza y complejidad no se encuentran en su mayoría en zonas urbanas; es por ello que debe diferenciarse de los residuos comerciales, debido a su peligrosidad también, toda vez que contienen sustancias ácidas, lodos, fibras, cenizas, restos metálicos, aceites.

g) Residuos Agropecuarios: Son los generados en la actividad agrícola y pecuaria, debiéndose considerar dentro de estos también los envases fertilizantes, plaguicidas y demás utilizados.

h) Residuos de instalaciones o actividades especiales: Son los que se generan en espacios de gran dimensión, con mayor complejidad y riesgo en su

operación; como lo son los aeropuertos, puertos, centros comerciales, conciertos musicales.

i) Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos: Se rige por lo dispuesto en el Reglamento Nacional de los residuos de aparatos electrónicos y eléctricos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 001-2012-MINAM, pueden contener –o no– componentes peligrosos y dependerá del manejo adecuado que se les dé para su reaprovechamiento o disposición final adecuada.

Los residuos sólidos pueden clasificarse también por la autoridad encargada de su gestión:

a) Residuos del ámbito municipal: Son aquellos bajo la responsabilidad de los municipios, siendo los de origen domiciliario, comercial, limpieza pública.

b) Residuos de gestión no municipal: Son aquellos residuos que no se encuentran comprendidos dentro de la gestión municipal, no importando su peligrosidad o no, son regulados y fiscalizados por entes del estados distintos al municipal, pudiendo ser por ejemplo los Ministerios u órganos adscritos.

Los residuos sólidos también pueden clasificarse por su riesgo:

a) Peligrosos: Son aquellos que por sus características o el manejo al que son o van a ser sometidos representan un riesgo para la salud o el ambiente, tiene como características ser la combustibilidad, explosividad, corrosividad, reactividad, toxicidad, radiactividad o patogenicidad. Este tipo de residuos deben ir a disponerse en rellenos de seguridad y no rellenos sanitarios.

Es preciso señalar que dentro de esta clasificación de encuentran los residuos sólidos por ejemplo de los establecimientos de salud, los cuales tienen la Norma

Técnica N° 008-MINSA/DGSP-V.01 aprobada por la Resolución Ministerial N° 217-2004-MINSA en el año 2004.

Asimismo, el código penal en su artículo 279° reprime con una pena privativa de libertad no menos de seis ni mayor de quince años, al que, ilegítimamente fabrica, almacena, suministra o tiene en su poder materiales, explosivos, inflamables, asfixiantes o tóxicos o sustancias o materiales destinados para su preparación.

b) No peligrosos: Los que no representan las características antes señaladas.

En este punto, es preciso señalar que comúnmente y sin estar alejado de la realidad, los residuos peligrosos no son de gestión municipal y que los de gestión municipal, no representan un peligro para la salud y el ambiente; sin embargo, nos vemos en la necesidad de clasificar un grupo de *Residuos sólidos NO peligrosos de gestión NO municipal*, los cuales serán aquellos que no se pueden clasificar en ninguno de los dos tipos de residuos (peligrosos o no peligrosos) y que, por lo general, cuentan con una regulación propia. Por ejemplo, los desechos de las actividades de la construcción y demolición, los Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos - RAEE, y los residuos industriales. Asimismo, su fiscalización dependerá del sector industrial que genera dichos residuos.

2.2.3 El Tributo.

En el presente punto, consideraremos conceptos básicos de Derecho Tributario a efectos de poder consolidar los conocimientos respecto a los tributos dentro de las competencias de los gobiernos locales y no se genere confusión en cuanto a lo planteado en esta investigación.

2.2.3.1 Concepto de Tributo.

Desde la acepción gramatical, podemos señalar que el tributo es *“aquello que se brinda u ofrece como prueba de agradecimiento o admiración”*¹²; asimismo, podemos citar al maestro Dr. Rubén Darío Sanabria Ortiz quien en sus clases de Derecho Tributario señala que el tributo *“es el vínculo jurídico (relación deber) que liga a la persona con el estado y que de coincidir con el hecho generador – imponible (hecho o circunstancia) con la hipótesis de incidencia tributaria establecida en la ley, se va a convertir en una obligación sustancial (relación obligación) de carácter económica (susceptible de generar una deuda) que debe entregarse al estado para que éste pueda disponer de los recursos necesarios que le permitan el cumplimiento de sus fines políticos – sociales, equilibrar la economía y generar una mejor redistribución de la riqueza y que puede y debe ser exigido coactivamente”*.

2.2.3.2 Clasificación del Tributo.

El Dr. Geraldo Ataliba, clasifica doctrinariamente al tributo en:

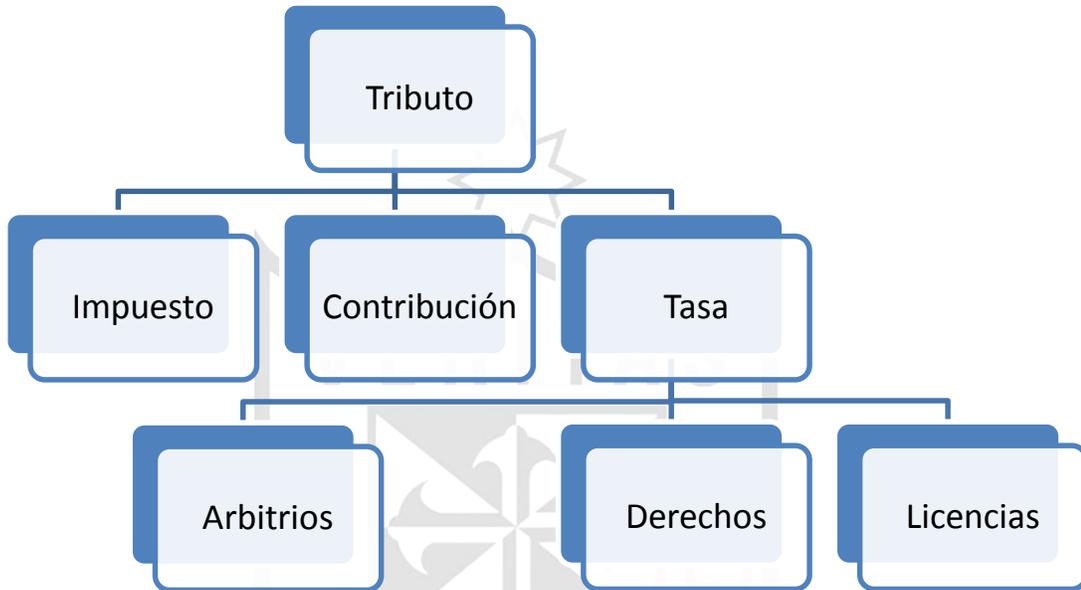
a) Tributos Vinculados: *Aquellos que guardan una relación entre el hecho imponible y la actividad del estado, como por ejemplo las Tasas y Contribuciones.*

b) Tributos No Vinculados: *Aquellos que no guardan una relación entre el hecho imponible y la actividad del estado, como por ejemplo los Impuestos, porque no originan una contraprestación directa por parte del estado a favor del*

¹² Real academia de la lengua española

contribuyente; asimismo todo impuesto grava la capacidad contributiva que se refleja mediante la manifestación de riqueza.¹³

Sin embargo, la clasificación legal de los tributos conforme lo establecido en la Norma II del Título Preliminar del Código Tributario es de la siguiente manera:



**Elaboración Propia. Nota: Las aportaciones a ESSALUD y ONP se rigen por el Código Tributario. (Exacción Parafiscal)*

2.2.3.2.1 El Impuesto.

Es el tributo cuyo cumplimiento no origina una contraprestación directa en favor del contribuyente por parte del Estado; como por ejemplo el Impuesto a la Renta, el Impuesto General a las Ventas, el Impuesto a las Transacciones Financieras, entre otras.

2.2.3.2.2 La Contribución.

Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador beneficios derivados de la realización de obras públicas o de actividades estatales; por ejemplo en

¹³ Ataliba, Gerardo (1987) Hipotesis de Incidencia Tributaria pp 20

mejoras de parques, avenidas o actividades estatales como para el Servicio Nacional de Adiestramiento Técnico Industrial – SENATI o el Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción – SENCICO.

2.2.3.2.3 La Tasa.

Es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva por el Estado de un servicio público individualizado en el contribuyente, no es tasa el pago que se recibe por un servicio de origen contractual; debemos precisar que no es sinónimo a precio público, porque la tasa a diferencia de este último no tiene un *animus lucrandi*.

Las Tasas, entre otras, pueden ser:

- a) Arbitrios:** Son tasas que se pagan por la prestación o mantenimiento de un servicio público.
- b) Derechos:** Son tasas que se pagan por la prestación de un servicio administrativo público o el uso o aprovechamiento de bienes públicos.
- c) Licencias:** Son tasas que gravan la obtención de autorizaciones específicas para la realización de actividades de provecho particular sujetas a control o fiscalización.

2.2.4 Los Gobiernos Locales y el Tributo.

EL poder tributario de los gobiernos locales, se ve reflejado en su facultad de exigir a los particulares el cumplimiento de sus obligaciones tributarias, con el objetivo de cumplir con fines de su política propuesta. En ese sentido, podemos señalar que los gobiernos locales tienen un poder tributario originario a razón que mediante ordenanzas municipales podrán crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas o exonerar de estas dentro de su jurisdicción y con los

límites que señala la ley, en virtud a su autonomía económica, política y administrativa reconocida.

Es preciso señalar que el Tribunal Constitucional en la Resolución recaída en el expediente N° 00053-2004-AI/TC establece que *“De lo anterior se deduce que la Constitución reconoce potestad tributaria originaria a los gobiernos locales para la creación de tasas y contribuciones siempre que: a) sea dentro de su jurisdicción; y b) sea dentro de los límites que señale la ley.*

Esto quiere decir que la Constitución ha dispuesto que sea por ley como se desarrollen las reglas de contenido material o de producción jurídica que sirvan para determinar la validez o invalidez de las normas municipales que crean tributos. En este caso dicho contenido se encuentra previsto en las disposiciones de la Ley de Tributación Municipal y en la Ley Orgánica de Municipalidades”.

Cuando se indica que la potestad tributaria originaria de los gobiernos locales se encuentra sujeta a los límites que señala la ley, podemos remitirnos cuando una municipalidad distrital debe buscar la ratificación de sus ordenanzas en materia tributaria por parte de la municipalidad provincial, conforme lo señalado en el artículo 40° de la Ley Orgánica de Municipalidades; asimismo, podemos considerar como un límite a la mencionada potestad tributaria, cuando se exige que las municipalidades sean publicadas a más tardar el 31 de diciembre y contar con el informe técnico, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 69 – A de la Ley de Tributación Municipal; así también cuando se establece que el cobro de una tasa no podrá superar el costo del servicio, en concordancia con el Principio de no confiscatoriedad.

Consideramos, tener presente lo resuelto por el Tribunal Fiscal en la resolución recaída en el Expediente N° 2228-6-2005 donde señala como observancia obligatoria lo siguiente:

“En cuanto a la jurisdicción territorial que tienen los gobiernos locales, debe señalarse que los artículos 191° y 192° de la Constitución Política de 1993 establecen que las municipalidades provinciales y distritales son los órganos del gobierno local y que tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de sus competencias, siendo competentes para crear tasas y contribuciones.

La Ley N° 23853, Ley Orgánica de Municipalidades señala que las municipales provinciales ejercen jurisdicción sobre el territorio de la respectiva provincia y del distrito del cercado, mientras que las municipalidades distritales sobre el territorio del distrito.

Considerando la normatividad antes citada, se tiene que a nivel del gobierno local existen dos órganos, autónomos entre si, la municipalidad provincial y la municipalidad distrital, que tienen en materia tributaria la misma competencia, esto es, ambas pueden crear, modificar, suprimir y exonerar de tributos vinculados, pero cada una respecto de su jurisdicción.

(...) En tal sentido, si bien la Ley Orgánica de Municipalidades señala que las municipalidades provinciales tienen jurisdicción sobre el territorio de la respectiva provincia y el distrito del cercado, y las distritales sobre el territorio del distrito, debe entenderse que cuando se trata del ejercicio de la potestad tributaria que les ha sido otorgada, la jurisdicción en el caso de las provinciales está referida al distrito del cercado y en el de las distritales, alcanza al

respectivo distrito, pues sostener lo contrario, implicaría permitir supuestos de concurrencia normativa respecto de tributos establecidos por distintos órganos del gobierno local para una misma jurisdicción, que conllevarían a problemas de conflicto entre normas, así como reconocer que las municipalidades provinciales pueden menoscabar o impedir el ejercicio de la potestad tributaria de las municipalidades distritales en su respectivo distrito, no obstante que dicha potestad le ha sido conferida por la propia Constitución, debiendo optarse, por lo tanto, por una interpretación que mantenga la coherencia del sistema jurídico”.

De lo expuesto, podemos rescatar la autonomía y potestad tributaria reconocida a las municipalidades distritales frente a las municipalidades provinciales, pudiendo en ese caso, poder decidir respecto a los tributos que administran a favor de la población de su jurisdicción, siendo viable la posibilidad de regulación de incentivos para la segregación en la fuente con beneficios tributarios.

CAPITULO III

GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS EN LOS GOBIERNOS LOCALES

3.1 Gestión integral de los residuos sólidos.

La gestión de los residuos sólidos en los gobiernos locales, es una tarea compleja que en países en vía de desarrollo como el nuestro se ha convertido en un problema, debido a los factores señalados en la parte introductoria, como lo son el crecimiento de la población, el crecimiento económico que genera un consumismo irracional, la falta de educación y concientización social, así como la debilidad institucional que nos caracteriza.

Teniendo en cuenta lo señalado, podemos decir que la gestión integral de los residuos sólidos (GIRS) es la selección y aplicación de técnicas, tecnologías y programas de gestión idóneos para lograr metas y objetivos específicos en la gestión de residuos.

3.1.1 Minimización.

Es la acción de reducir al mínimo posible el volumen y peligrosidad de los residuos sólidos, a través de cualquier estrategia preventiva, procedimiento, método o técnica utilizada en la actividad generadora.

3.1.2 Segregación.

Es la acción de agrupar determinados componentes o elementos físicos de los residuos sólidos para ser manejados de forma especial; permitiéndose que se desarrolle:

a) En la fuente: Esta segregación se caracteriza al ser desarrollada por su generador, quien deberá asegurar un manejo interno de manipuleo, acondicionamiento y almacenamiento en condiciones sanitarias y ambientales aceptables, es esta la que nos interesa a efectos de la sustentación de la presente tesis.

b) En las infraestructuras de comercialización.

c) En las plantas de tratamiento y reaprovechamiento de residuos sólidos.

Esta clasificación ha sido considerada en el Reglamento de la Ley N° 29419 – Ley que regula la actividad de los recicladores, aprobada mediante Decreto Supremo N° 005-2010-MINAM; al respecto, debemos entender que la voluntad del legislador en considerar que la segregación pueda darse en lugares distintos al lugar de su generación, no contraviene a la misma, considerando que en la fuente, por ejemplo una vivienda, el generador lo que hará es clasificar los residuos orgánicos de los inorgánicos (es lo que las municipalidades vienen promoviendo) sin hacer una idónea segregación de los residuos inorgánicos, como sería el papel, cartones, vidrios, latas, plásticos; en ese sentido, el permitir que en las infraestructuras de comercialización o en las plantas de tratamiento y reaprovechamiento de residuos sólidos se permita la segregación, se encuentra dirigida a que la “segregación” realizada por el generador en la fuente sea completada y se pueda realizar una minuciosa segregación por la naturaleza de cada residuo inorgánico, teniendo como ejemplo que para un generador común, los plásticos son iguales; sin embargo existen distintas calidades de plásticos (plásticos PET, duros, entre otros) que su valor económico en el mercado varía por el tratamiento que se le debe dar.

De lo expuesto, la posibilidad de segregar en lugar distinto a la fuente va a permitir la posibilidad de contar con un aprovechamiento mejor de los residuos sólidos, no debiendo considerar que estas posibilidades sustituyen o reemplazan a la segregación en la fuente, la misma que es materia del presente trabajo.

Es preciso señalar, que para la segregación en los lugares distintos a la fuente, deberá contar con el equipo de protección personal, que la ley exige; pudiendo ser realizada sólo por los recicladores formalizados.

3.1.3 Almacenamiento.

Es la operación de acumular temporalmente los residuos en condiciones técnicas adecuadas, como parte del sistema de manejo hasta su disposición final.

3.1.4 Recolección.

Es la acción de recoger los residuos para transferirlos mediante un medio de locomoción apropiado y continuar su posterior manejo en forma sanitaria, segura y ambientalmente adecuada.

Es en esta fase de la gestión integral de los residuos sólidos, donde el protagonista es el reciclador, toda vez que procederá a realizar la recolección selectiva de los residuos sólidos susceptibles de reaprovechamiento de origen domiciliario y comercial; el reglamento a la Ley N° 29419 prevé que la recolección selectiva puede llevarse a cabo a pie o en vehículos.

Sobre este punto, consideramos que dependiendo de la realidad de cada municipio, deberá tenerse en cuenta si se permite la recolección selectiva a pie

o en vehículos; sin embargo, nosotros recomendamos que la recolección selectiva se realice en vehículos, toda vez que los residuos no podrán encontrarse expuestos al ambiente, también por un tema de seguridad ocupacional y ornato. Esto deberá ser debidamente regulado en la ordenanza municipal de cada jurisdicción.

3.1.5 Reaprovechamiento.

Es volver a obtener un beneficio del bien, artículo, elemento o parte del mismo que constituye un residuo sólido. Se reconoce como técnica de reaprovechamiento el reciclaje, recuperación o reutilización.

3.1.6 Comercialización.

Como su nombre lo indica, se refiere a la compra y venta de los residuos sólidos reaprovechables para obtener un beneficio económico.

3.1.7 Transporte.

Es la actividad que desplaza a los residuos sólidos desde su fuente de generación hasta su punto de destino, sea esta estación de transferencia, planta de tratamiento o desarrollo sanitario

3.1.8 Transferencia.

Es la instalación en la cual se descargan y almacenan temporalmente los residuos sólidos de los camiones o contenedores de recolección para luego continuar con su transporte en unidades de mayor capacidad.

3.1.9 Tratamiento.

Es cualquier proceso, método o técnica que permita modificar la característica física, química o biológica del residuo sólido, a fin de reducir o eliminar su potencial peligro de causar daños a la salud y al ambiente.

3.1.10 Disposición final.

Son los procesos u operaciones para tratar o disponer en un lugar los residuos sólidos, como última etapa de su manejo en forma permanente, sanitaria y ambientalmente segura.

3.2 La Fiscalización Ambiental por los Gobiernos Locales.

3.2.1 Fiscalización Ambiental.

Acción de control que realiza una entidad pública dirigida a verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de un administrado, sea una persona natural o jurídica de derecho privado o público. Comprende las acciones de fiscalización ambientales que son ejercidas por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental y las Entidades de Fiscalización Ambiental de acuerdo a sus competencias.

3.2.2 Entidad de Fiscalización Ambiental.

Entidad pública de ámbito nacional, regional o local que tiene atribuida alguna o toda las acciones de fiscalización ambiental, en sentido amplio. Excepcionalmente y por disposición legal, puede ser considerada EFA aquel órgano de línea de la entidad que se encuentre facultado para realizar funciones de fiscalización ambiental.

Es menester mencionar que El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA es la autoridad encargada de supervisar que las municipalidades cumplan con fiscalizar al generador de residuos por el manejo de estos.

3.2.3 Botadero.

Lugar de disposición ilegal de residuos que impactan negativamente y generan focos infecciosos de gran magnitud para la salud de las personas y el ambiente. Poseen residuos de gestión municipal como no municipal. Independientemente de las clases de residuos que contengan, las municipalidades provinciales tienen el deber de clausurarlos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18º del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos.

3.2.4 Relleno Sanitario.

Infraestructura y/o instalación destinada a la disposición sanitaria y ambientalmente segura de los residuos sólidos. Se ubican en la superficie o bajo tierra, y se basan en los principios y métodos de la ingeniería sanitaria y ambiental.

Los rellenos sanitarios se clasifican en:

- a) **Relleno Sanitario Manual:** Se caracteriza porque la capacidad de operación diaria no excede las veinte toneladas de residuos, las herramientas utilizadas son simples como rastrillos, pisones manuales, restringiéndose su operación en horario nocturno.
- b) **Relleno Sanitario Semi-Mecanizado:** Se caracteriza porque la capacidad de operación diaria no debe exceder 50 toneladas de residuos sólidos, las herramientas utilizadas para el esparcido, compactación y cobertura se realiza con el apoyo de equipo mecánico, siendo posible el uso de herramientas de mano para complementar de esta manera el trabajo.

c) Relleno Sanitario Mecanizado: Se caracteriza porque la capacidad de operación diaria supera las 50 toneladas de residuos sólidos, las herramientas utilizadas son mecánicas como cargadores frontales, orugas y tractores.

d) Rellenos de seguridad: Infraestructura y/o instalación de seguridad diseñada para contener residuos potencialmente peligrosos para la salud humana y el ambiente. También se ubican en la superficie o bajo tierra.

3.3 El reciclaje en el Perú.

El reciclaje tiene como finalidad generar beneficios económicos, por parte de personas dedicadas a esta actividad.

Un altísimo porcentaje de los recicladores, son de niveles socioeconómicos bajos, encontrándose en la pobreza o pobreza extrema, que ven en la actividad una forma de subsistencia personal y familiar; sin embargo, también hay que rescatar a un pequeño grupo de recicladores que han visto en la actividad una manera de vivir y mejorar su calidad de vida considerándola un negocio, formalizándose y cumpliendo lo previsto en la Ley N° 29149 y su Reglamento, así como con las disposiciones establecidas por la municipalidad correspondiente.

Un caso resaltante es el Programa RESSOC - Proyecto Emprendedurismo Social y Ecogestión de Residuos Urbanos que se ha desarrolla en la Provincia Constitucional del Callao, mediante la cual el mencionado gobierno local ha buscado una propuesta que pusiera en relación la cohesión social con la gestión de los residuos, factor decisivo en el impulso del desarrollo local; incentivando la visión que el reciclaje no es sólo una forma de subsistir, sino

por el contrario de incrementar los niveles de la calidad de vida de las personas y que esta actividad, es a su vez un camino para la protección del ambiente.

Este programa, ha generado la creación de microempresas dedicadas a la gestión integral de los residuos sólidos, siendo la clave de su éxito la concientización social respecto a la segregación en la fuente de los residuos domiciliarios generados.

Así como tenemos experiencias novedosas en nuestro país, lamentablemente la realidad que caracteriza la gestión de nuestros residuos sólidos y el reciclaje es otra; tenemos distritos que en pleno siglo XXI no cuentan con servicio de limpieza pública.

La segregación en la fuente, es una de las acciones vitales para que se pueda desarrollar el reciclaje, mediante la recolección selectiva de los residuos sólidos; sin embargo, nuestra sociedad por muchos años no ha considerado tal opción, por desconocimiento, desidia, desinterés o simplemente porque “no les genera beneficio alguno”.

Distritos de la capital como San Miguel, Magdalena del Mar, Magdalena Vieja (Pueblo Libre), La Molina, Surco, La Perla, La Punta, han implementado medidas para la segregación en la fuente domiciliaria, procediendo a entregar una bolsa de plástico para que depositen ahí “lo reciclable”; consideramos que toda búsqueda de cambio social es bueno y perfectible a su vez; sin embargo no siempre son medidas eficientes ni eficaces en la consecución de la finalidad que es el cuidado del ambiente, teniendo en cuenta que no es una segregación en la fuente adecuada al mezclarse todos los residuos inorgánicos en una sola bolsa para que, en el mejor de los casos, los recicladores hagan una posterior

segregación en otro lugar, siendo lo real que al disponerse en la vía pública, los recicladores harán una segregación en la vía pública, junto con demás residuos orgánicos, lo cual da como resultado que la “solución” propuesta sea peor, generando suciedad, dispersión de particulados, derramamiento de residuos que ocasionan un daño ambiental así como perjudicar el ornato de la ciudad.

La formalización de los recicladores es un paso importante para mejorar la calidad de vida de los mismos y reconocer su importante papel en la gestión de los residuos sólidos que conllevará a la protección de nuestro ambiente, debido a que las condiciones de salubridad, contravienen todos sus derechos inherentes como personas humanas, denigrándolos diariamente al trabajar en pésimas condiciones.

Otras medidas que han desarrollado algunos gobiernos locales, son la creación de depósitos de residuos sólidos subterráneos, como es el caso de Bellavista y Jesús María; esta medida, si bien mejorará el ornato de la ciudad, consideramos no es una vía adecuada para que la gestión integral de los residuos sólidos no genere un daño al ambiente, toda vez que no hay una búsqueda de segregación en la fuente, propiciando la mezcla de todos los residuos sólidos generados, peligrosos, no peligrosos, domiciliarios, de gestión municipal, no municipal, orgánicos e inorgánicos y demás, propicia que la sociedad priorice el ornato sobre la protección del ambiente, imposibilitando la recolección selectiva y el reciclaje.

3.3.1 El Reciclaje.

La Ley N° 29419 – Ley que regula la actividad de los recicladores, señala que es *“el proceso mediante el cual se incorporan residuos, insumos o productos*

finales a procesos de transformación y producción diseñados especialmente para eliminar o minimizar sus efectos contaminantes y generar beneficios económico"

3.3.2 Actores Institucionales.

Los actores institucionales en el reciclaje son los siguientes:

a) El Ministerio del Ambiente: Es el ente rector de la política nacional ambiental y del sistema nacional de gestión ambiental.

b) El Ministerio de Salud: Es el ente rector de la política sanitaria para la gestión y manejo de residuos sólidos.

c) Los Gobiernos Locales: Las municipalidades son órganos de gobierno local que se ejercen en las circunscripciones provinciales y distritales de cada una de las regiones del país, con las atribuciones, competencias y funciones que les asigna la Constitución Política, la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley N° 29419. En la capital de la República el gobierno local lo ejerce la Municipalidad Metropolitana de Lima.

Son los encargados de establecer las políticas y medidas destinadas a la gestión ambientalmente eficiente de los residuos sólidos en su respectiva jurisdicción.

d) Las Asociaciones de Recicladores: Son las agremiaciones representantes de quienes se dedican a esta actividad.

e) Las Empresas Prestadoras de Servicios de Residuos Sólidos y las Empresas Comercializadoras de Residuos Sólidos: Son las unidades económicas privadas dedicadas a la prestación de servicios y comercialización de residuos sólidos; son las llamadas a la recolección de aquellos residuos de

gestión no municipal, están obligadas conforme lo prevé la Ley N° 27314 a inscribirse ante la Autoridad de Salud, brindar a las autoridades competentes las facilidades que requieran para el ejercicio de sus funciones de fiscalización, ejercer permanentemente el aseguramiento de la calidad de los servicios que prestan, contar con un sistema de contabilidad de costos regido por principios y criterios de carácter empresarial, contar con un plan operativo en el que se detalle el manejo específico de los residuos sólidos, según tipo y características particulares.

3.3.3 El Reciclador.

Es el trabajador que realiza la recolección, selección, recuperación, y comercialización de los residuos sólidos.

La informalidad y falta de interés del Estado en la protección y reconocimiento a los recicladores, les genera un sentimiento de vergüenza hacia la actividad que realiza. Es común ver cuando inician la actividad el sentir pudor de que los demás los vean revolviendo “la basura”, el miedo al insulto, rechazo social y persecución de las autoridades de fiscalización.

Los recicladores carecen de trabajo digno y decente; a pesar de sus multifacéticas contribuciones, usualmente ganan muy poco y no tienen protección social al tiempo que enfrentan grandes riesgos. En cualquier punto donde se manipulan residuos, están expuestos a materiales contaminados y tóxicos.

Esta realidad de los recicladores en nuestro país, se encuentra reflejada en otros países, por ejemplo, debemos recordar como en Colombia en el año 1992 fueron asesinados unos diez trabajadores del reciclaje dentro de la Universidad

Libre de Barranquilla, fueron engañados para ingresar a las instalaciones para la entrega de material de reciclaje. Una vez dentro fueron asesinados a golpes de palos y tiros de balas, para así comercializar sus cuerpos en investigación y tráfico de órganos. Estos hechos fueron denunciados a la policía por un sobreviviente, quien tras el ataque fingió estar muerto y luego huyó para dar aviso; luego de ser conocida tal atrocidad y una vez sentenciados los responsables, en el año 2008 en una reunión de recicladores organizados provenientes de 34 países en Colombia, se instauró el “*Día del reciclador*” en memoria de los compañeros asesinados.

3.3.4 Recolección Selectiva para el Reciclaje.

Se encuentra referida sólo a la recolección de los residuos sólidos susceptibles de reaprovechamiento de origen domiciliario, comercial y de aquellas actividades que generen residuos similares.

La recolección selectiva de residuos sólidos reaprovechables, puede ser llevada a cabo por una organización de recicladores formalizada e inscrita en la municipalidad correspondiente, la misma que deberá tener un Plan Técnico Operativo para la recolección selectiva.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS DEL MARCO LEGAL

4.1 Constitución Política del Perú.

Nuestra Carta Magna, contempla en el artículo primero que *“La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”*; asimismo reconoce como Derecho Fundamental en su artículo segundo a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida. Establece las bases para la demás normatividad legal en material ambiental, competencias, funciones y la autonomía de los gobiernos locales.

4.2 Ley General del Ambiente – Ley N° 28611

Publicada el 15 de octubre de 2005, es la ley ordenadora del marco normativo legal para la gestión ambiental en el Perú, lo dispuesto en la misma es de obligatorio cumplimiento para toda persona natural o jurídica, pública o privada, dentro del territorio nacional, el cual comprende el suelo, subsuelo, el dominio marítimo, lacustre, hidrológico e hidrogeológico y el espacio aéreo.

Establece en su Título Preliminar los derechos y principios; considerando en su artículo I que *“toda persona tiene el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, y el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, así como sus componentes, asegurando particularmente la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible*

del país”¹⁴; asimismo podemos observar en su artículo III que “toda persona tiene el derecho a participar responsablemente en los procesos de toma de decisiones, así como en la definición y aplicación de las políticas y medidas relativas al ambiente y sus componentes, que se adopten en cada uno de los niveles de gobierno”; en consecuencia, su participación en la gestión integral de residuos sólidos es prioritaria, indispensable y protagónica.

Establece siete (07) principios, que mencionaremos y desarrollaremos los que sean aplicables a la presente investigación:

- **Principio de sostenibilidad:** *“La gestión del ambiente y de sus componentes, así como el ejercicio y la protección de los derechos que establece la Ley, se sustentan en la integración equilibrada de los aspectos sociales, ambientales y económicos del desarrollo nacional, así como en la satisfacción de las necesidades de las actuales y futuras generaciones”.*

En consecuencia, se ha establecido que la confluencia de los aspectos ambientales, sociales y económicos, debe darse de manera equilibrada, sin que ninguno de los mencionados aspectos se vea mellada por otro, ni que el desarrollo de uno menoscabe o impacte a los demás.

- **Principio de prevención:** *“La gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental. Cuando no sea posible eliminar las causas que la generan, se adoptan las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, que correspondan”.*

¹⁴ Ley General del Ambiente – Ley N° 28611

Principio que consideramos fundamental observar al momento que el gobierno local tome la decisión de normar mediante una ordenanza municipal la gestión integral de los residuos sólidos, mediante el incentivo tributario a los contribuyentes que segreguen en la fuente, esto llevado conjuntamente normado en lo referido a la formalización de los recicladores para la recolección selectiva de los residuos sólidos.

- **Principio precautorio:** *“Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza absoluta no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces y eficientes para impedir la degradación del ambiente”.*

- **Principio de internalización de costos:** *“Toda persona natural o jurídica, pública o privada, debe asumir el costo de los riesgos o daños que genere sobre el ambiente. El costo de las acciones de prevención, vigilancia, restauración, rehabilitación, reparación y la eventual compensación, relacionadas con la protección del ambiente y de sus componentes de los impactos negativos de las actividades humanas debe ser asumido por los causantes de dichos impactos”.*

- **Principio de responsabilidad ambiental:** *“El causante de la degradación del ambiente y de sus componentes, sea una persona natural o jurídica, pública o privada, está obligado a adoptar inexcusablemente las medidas para su restauración, rehabilitación o reparación según corresponda o, cuando lo anterior no fuera posible, a compensar en términos ambientales los daños generados, sin perjuicio de otras responsabilidades administrativas, civiles o penales a que hubiera lugar”.*

- **Principio de equidad:** *“El diseño y la aplicación de las políticas públicas ambientales deben contribuir a erradicar la pobreza y reducir las inequidades sociales y económicas existentes; y al desarrollo económico sostenible de las poblaciones menos favorecidas. En tal sentido, el Estado podrá adoptar, entre otras, políticas o programas de acciones afirmativas, entendidas como el conjunto coherente de medidas de carácter temporal dirigidas a corregir la situación de los miembros del grupo al que están destinadas, en un aspecto o varios de su vida social o económica, a fin de alcanzar la equidad efectiva”.*

Este principio, es de vital relevancia en el desarrollo de nuestra tesis, toda vez que se establece que en el diseño y la aplicación de las políticas públicas ambientales deben contribuir a erradicar la pobreza y reducir las inequidades sociales y económicas existentes; en ese sentido, lo propuesto es un medio para que mediante una decisión política se logre reducir las inequidades mencionadas, en cuanto a lo social, buscando una verdadera inclusión del reciclador en la sociedad; en cuando a lo económico, se le estará generando a los recicladores una oportunidad no de subsistencia, sino de mejora continua de su calidad de vida y la de su familia.

- **Principio de gobernanza ambiental:** *“El diseño y aplicación de las políticas públicas ambientales se rigen por el principio de gobernanza ambiental, que conduce a la armonización de las políticas, instituciones, normas, procedimientos, herramientas e información de manera tal que sea posible la participación efectiva e integrada de los actores públicos y privados, en la toma de decisiones, manejo de conflictos y construcción de consensos, sobre la base de responsabilidades claramente definidas, seguridad jurídica y transparencia”.*

La propuesta de esta tesis en cuanto a la existencia de una gestión integral de residuos sólidos, donde se incentive la participación de los contribuyentes en la misma y que se mejore la calidad de vida de los recicladores, calza perfectamente con las políticas y normas de carácter general e internacional como hemos podido demostrar en el desarrollo de la presente investigación; asimismo es preciso considerar que el artículo 4º *“De la tributación y el ambiente”* señala que *“el diseño del marco tributario nacional considera los objetivos de la Política Nacional Ambiental, promoviendo particularmente, conductas ambientalmente responsables, modalidades de producción y consumo responsable de bienes y servicios, la conservación, aprovechamiento sostenible y recuperación de los recursos naturales, así como el desarrollo y uso de tecnologías apropiadas y de prácticas de producción limpia en general”*.

Este artículo, realizando una correlación con la normatividad legal vigente y analizada en la presente tesis, en cuanto a las competencias de los gobiernos locales, es una muestra más de la viabilidad, social, ambiental y legal de las propuestas en esta investigación; debiendo recordar que no sólo se propone una búsqueda de solución en la gestión integral de los residuos sólidos la protección de nuestro derecho fundamental a vivir en un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de nuestra vida, sino que también se propone en concordancia al lineamiento de la Ley General del Ambiente el proteger la dignidad humana de quienes se dedican al reciclaje, etapa fundamental en la gestión integral de los residuos sólidos, considerando que el artículo 11º señala como lineamiento *“el respeto de la dignidad humana y la mejora continua de la calidad de vida de la población, asegurando una protección adecuada de la*

salud de las personas y la prevención de riesgos y daños ambientales, así como la prevención y el control de la contaminación ambiental, principalmente en las fuentes emisoras”.

Asimismo, establece que toda persona natural o jurídica, pública o privada, tiene el deber de contribuir a prevenir, controlar y recuperar la calidad del ambiente y de sus componentes; siendo importante observar que en su artículo 119º señala en cuanto a la gestión de los residuos sólidos lo siguiente:

“119.1 Los residuos sólidos de origen doméstico, comercial o que siendo de origen distinto presenten características similares a aquellos, son de responsabilidad de los gobiernos locales. Por ley se establece el régimen de gestión y manejo de los residuos sólidos municipales”

119.2 La gestión de los residuos sólidos distintos a los señalados en el párrafo precedente son de responsabilidad del generador hasta su adecuada disposición final, bajo las condiciones de control y supervisión establecidas en la legislación vigente”.

Mediante esta ley, se conceptualiza la “gestión ambiental” y se indican los tipos de instrumentos que son los mecanismos orientados a la ejecución de la política ambiental; esta parte de la ley será debidamente desarrollada en las conclusiones de la presente investigación, consideramos no establecerlas en este punto a efectos de no duplicar información.

4.3 Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

La Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental – Ley Nº 28245, es uno de los hitos más importantes en cuanto a la descentralización de

competencias en materia ambiental, *“instauró hasta nuestros días el sistema funcional que tiene a su cargo la integración funcional y territorial de la política, normas e instrumentos de gestión, así como las funciones públicas y relaciones de coordinación de las instituciones del estado en la sociedad civil en materia ambiental”*¹⁵

Podemos señalar que esta ley dio inicio a la consolidación de las funciones ambientales de los distintos niveles de gobierno, estableciendo el deber de los mismos en crear un sistema sobre las bases de órganos que desempeñen funciones ambientales, considerando a la sociedad civil en la toma de decisiones.

4.4 Creación del Ministerio del Ambiente – Decreto Legislativo N° 1013.

Mediante ley N° 29157, el Congreso delegó al Poder Ejecutivo facultades para legislar sobre materias específicas, con la finalidad de facilitar la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos; en ese contexto y requiriéndose una institución con el nivel jerárquico de Ministerio y con las prerrogativas de lo señalado en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo – Ley N° 29158, se crea el Ministerio del Ambiente, se establece su competencia sectorial y se regula organización y funciones.

Su función principal es la de diseñar, establecer, ejecutar y supervisar la política nacional y sectorial ambiental, asumiendo la rectoría con respecto a ella.

El Ministerio del Ambiente tiene funciones rectoras y técnico – normativas; asimismo se estableció como organismos públicos adscritos al Ministerio del Ambiente, siendo los siguientes:

¹⁵ Dulanto, Andres (2013) Asignación de competencias en materia de residuos sólidos de ámbito municipal. PUCP

- El Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú – SENAMHI.
- El Instituto Geofísico del Perú.
- El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA.
- El Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado.
- Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana – IIAP.

4.5 Política Nacional del Ambiente.

La Política Nacional del Ambiente aprobada mediante Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM se da en virtud a lo establecido en el artículo 67° de la Constitución Política del Perú y en concordancia con la legislación que norma las políticas públicas ambientales. Esta política es uno de los principales instrumentos de gestión para el logro del desarrollo sostenible en el país, elaborándose tomando en cuenta la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, los Objetivos del Milenio formulados por la Organización de las Naciones Unidas y los demás tratados y declaraciones internacionales suscritos por el Estado en materia ambiental.

La Política Nacional del Ambiente es un instrumento de cumplimiento obligatorio que orienta las actividades tanto públicas como privadas, así también considera los lineamientos de las políticas públicas establecidos por la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y las disposiciones de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente; asimismo define los objetivos prioritarios, lineamientos, contenidos principales y estándares nacionales de obligatorio cumplimiento. Conformar la política general de gobierno en materia ambiental, la cual enmarca las políticas sectoriales, regionales y locales.

Hemos considerado mencionar los principales puntos de la Política Nacional Ambiental, en lo que corresponde al tema de investigación.

Podemos mencionar los siguientes principios:

a) Análisis costo beneficio: Las acciones públicas deben considerar el análisis entre los recursos a invertir y los retornos sociales, ambientales y económicos esperados.

b) Gestión por resultados: Las acciones públicas deben orientarse a una gestión por resultados e incluir mecanismos de incentivo y sanción para asegurar el adecuado cumplimiento de los resultados esperados.

En el eje de Política 1 - *Conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la diversidad biológica*, se señalan como objetivos el:

- Lograr la adaptación de la población frente al cambio climático y establecer medidas de mitigación, orientadas al desarrollo sostenible.
- Garantizar la protección de la salud humana, el ambiente y, la diversidad biológica durante el desarrollo, uso y aplicación de bienes y servicios de la biotecnología moderna en el Perú.

En lo que respecta a las *cuencas, agua y suelos*, se ha establecido como lineamiento de la política el:

- Impulsar acciones para prevenir los procesos de desertificación, degradación y pérdida de suelos mitigando sus efectos y/o recuperándolos.

En lo que respecta a la *mitigación y adaptación al cambio climático*, se ha establecido:

- Incentivar la aplicación de medidas para la mitigación y adaptación al cambio climático con un enfoque preventivo, considerando las particularidades de las diversas regiones del país.
- Fomentar el desarrollo de proyectos forestales, manejo de residuos sólidos, saneamiento, usos de energías renovables y otros, para contribuir en la mitigación de los efectos del cambio climático.
- Promover el uso de tecnologías adecuadas y apropiadas para la adaptación al cambio climático y mitigación de gases de efecto invernadero y de la contaminación atmosférica.

Por otro lado en el eje de Política 2 - *Gestión integral de la calidad ambiental*, se ha establecido como objetivos:

- Lograr una gestión sostenible de las actividades productivas, extractivas, de transformación, comerciales y de servicios, para asegurar una adecuada calidad ambiental en el país.
- Desarrollar y consolidar mecanismos de carácter técnico, normativo, económico y financiero, para la prevención y control de los impactos ambientales negativos significativos de las actividades de origen natural y antrópico
- Incorporar criterios de ecoeficiencia y control de riesgos ambientales y de la salud en las acciones de los sectores público y privado.
- Lograr el control eficaz de las fuentes de contaminación y a los responsables de su generación, estableciendo instrumentos y mecanismos para la vigilancia, supervisión, evaluación y fiscalización ambiental.

En cuanto al *control integrado de la contaminación* se ha determinado las siguientes políticas:

- Integrar los mecanismos e instrumentos para el control de la contaminación, bajo criterios intersectoriales, de simplificación administrativa y mejora continua.
- Contar con parámetros de contaminación para el control y mantenimiento de la calidad del agua, aire y suelo, considerando el aporte de las fuentes fijas y móviles.
- Realizar acciones para recuperar la calidad del agua, aire y suelos en áreas afectadas por pasivos ambientales.

En cuanto a la *calidad del aire*, un elemento que por la mala disposición de los residuos sólidos al aire libre se ve seriamente dañado, se han establecidos los siguientes lineamientos de política:

- Establecer medidas para prevenir y mitigar los efectos de los contaminantes del aire sobre la salud de las personas
- Identificar y modificar prácticas operativas y consuetudinarias inadecuadas que afectan la calidad del aire.

El punto más importante a considerar respecto a la política ambiental, es lo señalado para los *residuos sólidos*; siendo los siguientes lineamientos los establecidos:

- Fortalecer la gestión de los gobiernos regionales y locales en materia de residuos sólidos de ámbito municipal, priorizando su aprovechamiento.

- Impulsar medidas para mejorar la recaudación de los arbitrios de limpieza y sostenibilidad financiera de los servicios de residuos sólidos municipales.
- Impulsar campañas nacionales de educación y sensibilización ambiental para mejorar las conductas respecto del arrojo de basura y fomentar la reducción, segregación, reuso, y reciclaje; así como el reconocimiento de la importancia de contar con rellenos sanitarios para la disposición final de los residuos sólidos.
- Promover la inversión pública y privada en proyectos para mejorar los sistemas de recolección, operaciones de reciclaje, disposición final de residuos sólidos y el desarrollo de infraestructura a nivel nacional; asegurando el cierre o clausura de botaderos y otras instalaciones ilegales.
- Desarrollar y promover la adopción de modelos de gestión apropiada de residuos sólidos adaptadas a las condiciones de los centros poblados.
- Promover la formalización de los segregadores y recicladores y otros actores que participan en el manejo de los residuos sólidos.
- Promover el manejo adecuado de los residuos sólidos peligrosos por las municipalidades en el ámbito de su competencia, coordinando acciones con las autoridades sectoriales correspondientes.
- Asegurar el uso adecuado de infraestructura, instalaciones y prácticas de manejo de los residuos sólidos no municipales, por sus generadores.

En cuanto a las políticas a seguir para la *calidad de vida en ambientes urbanos*, se han considerado las siguientes:

- Promover el desarrollo sostenible de las ciudades y centros poblados en general, mediante acciones de sensibilización, control y conservación de la calidad ambiental, planificación urbana y gestión de entornos ambientales saludables.
- Fortalecer la gestión ambiental regional y local bajo el enfoque de la ecoeficiencia para orientar y ordenar el crecimiento de las ciudades, garantizando una adecuada calidad ambiental en los centros poblados.
- Promover acciones de saneamiento básico y gestión de residuos sólidos, que aseguren una adecuada calidad ambiental en los centros urbanos y principalmente en los destinos turísticos.

En cuanto al eje de Política 3 - *Gobernanza ambiental*, se han establecidos los siguientes objetivos:

- Posicionar el tema ambiental en las decisiones de Estado articulando las capacidades nacionales, creando sinergias y promoviendo una activa participación ciudadana.
- Lograr que el Sistema Nacional de Gestión Ambiental ejerza, de manera eficiente y eficaz., sus funciones en los tres niveles de gobierno, bajo la rectoría del Ministerio del Ambiente.
- Construir nuevos modos de producción y vida basados en los principios de la sostenibilidad, la ética, la inclusión social y la justicia ambiental.

Como lineamientos para la *institucionalidad ambiental*, se ha considerado las siguientes:

- Consolidar el ejercicio de la autoridad ambiental para contribuir al desarrollo sostenible del país.

- Afianzar el Sistema Nacional de Gestión Ambiental y de sus instancias de coordinación y concertación.
- Promover un marco normativo ambiental armonizado y coherente con la realidad del país, las prioridades de Estado y su visión de desarrollo.
- Impulsar la diferenciación y la complementariedad de las competencias ambientales institucionales en los tres niveles de gobierno.
- Promover acciones de vigilancia, monitoreo, fiscalización y otorgamiento de incentivos, que coadyuven al cumplimiento de la normativa y objetivos de la gestión ambiental.

Los lineamientos de política para la *inclusión social en la gestión ambiental* se han señalado los siguientes:

- Fomentar la participación activa y pluricultural de la población en la gestión ambiental, y en particular, la intervención directa de grupos minoritarios o vulnerables, sin discriminación alguna.
- Promover la adopción de mecanismos para evaluar y valorar el enfoque de género e intercultural, y los intereses de los grupos minoritarios o vulnerables en los procesos de gestión ambiental.
- Fomentar la generación de espacios y el uso de herramientas y otros medios, que faciliten efectivamente la participación de la población con capacidades especiales o diferentes en la gestión ambiental.
- Incentivar la participación de las mujeres y los jóvenes en los diversos procesos para que ejerzan una efectiva ciudadanía ambiental.

4.6 Ley de Bases de la Descentralización – Ley N° 27783.

Es a partir del año 2002, con la Ley de Reforma Constitucional sobre Descentralización - Ley N° 27680 - que se establecen principios claros acerca de la forma de organización del Estado, la creación de las regiones, su autonomía política y administrativa, la conformación de su estructura orgánica y los alcances del poder que cuentan; asimismo, se estableció la Ley de Elecciones Regionales - Ley 27683 - y la Ley Bases de la Descentralización - Ley N° 27783.

Uno de los puntos más importantes de la Ley Bases de la Descentralización es la creación del Consejo Nacional de Descentralización (CND), encargado de la dirección y conducción del proceso; asimismo, es importante señalar que el proceso de descentralización debe garantizar, en el largo plazo, un país; espacialmente mejor organizado, poblacionalmente mejor distribuido, económica y socialmente más justo y equitativo, ambientalmente sostenible, así como políticamente institucionalizado.

En lo que respecta a los objetivos ambientales, podemos recordar que en su artículo 6° establece los siguientes:

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

Asimismo, establece en su artículo 43º como competencias compartidas entre las municipalidades distritales y provinciales, la gestión de los residuos sólidos; asimismo, en su artículo 9º se indica lo siguiente:

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

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

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

4.7 Ley Orgánica de Municipalidades – Ley N° 27972.

La Ley Orgánica de Municipalidades, siguiendo lo previsto en la Constitución y la Ley de Bases de la Descentralización, acoge el precepto que los gobiernos locales toda vez que en su artículo II del Título Preliminar señala que gozan de la autonomía política, económica y administrativa, comprendiendo al facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración. Estas dimensiones o aspectos de la autonomía son desarrollados por el artículo 9º de la Ley de Bases de la Descentralización.

El Título Preliminar de la Ley, establece que los gobiernos locales representan al vecindario, promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción; asimismo, señala que son los promotores del desarrollo económico local, con incidencia en la micro y pequeña empresa, a través de desarrollo económico local aprobados en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo; así como el desarrollo social, el desarrollo de capacidades y la equidad en sus respectivas circunscripciones, de manera integral, para viabilizar el crecimiento económico, la justicia social y la sostenibilidad ambiental; asimismo, se ha establecido que las municipalidades distritales son las encargadas de proveer el servicio de limpieza pública.

4.8 Ley General de Residuos Sólidos – Ley Nº 27314 / D.L Nº 1065.

Establece en su artículo 1º como objeto de la ley, establecer *“derechos, obligaciones, atribuciones y responsabilidades de la sociedad en su conjunto, para asegurar una gestión y manejo de los residuos sólidos, sanitaria y ambientalmente adecuada, con sujeción a los principios de minimización, prevención de riesgos ambientales y protección de la salud y el bienestar de la persona humana”*.

Como podemos observar, se señala el *“bienestar de la persona humana”* siendo esta tanto la calidad de su vida, como su dignidad, debiéndose enfocar y aplicar lo previsto en la actividad del reciclador.

Como ámbito de aplicación se ha señalado que es para *“las actividades, procesos y operaciones de la gestión y manejo de residuos sólidos, desde la generación hasta su disposición final, incluyendo las distintas fuentes de*

generación de dichos residuos, en los sectores económicos, sociales y de la población”.

La finalidad de la presente ley es el manejo integral y sostenible, mediante la articulación, integración y compatibilización de las políticas, planes, programas, estrategias y acciones de quienes intervienen en la gestión y el manejo de los residuos sólidos, aplicando los lineamientos de política nacional ambiental; así también en su artículo 4º establece como lineamientos de política los siguientes:

- Desarrollar acciones de educación y capacitación para una gestión y manejo de los residuos sólidos eficiente, eficaz y sostenible.
- Adoptar medidas de minimización de residuos sólidos en todo el ciclo de vida de los bienes y servicios, a través de la máxima reducción de sus volúmenes de generación y características de peligrosidad.
- Establecer un sistema de responsabilidad compartida y de manejo integral de los residuos sólidos, desde la generación hasta su disposición final, a fin de evitar situaciones de riesgo e impactos negativos a la salud humana y el ambiente, sin perjuicio de las medidas técnicamente necesarias para el manejo adecuado de los residuos sólidos peligrosos. Este sistema comprenderá, entre otros, la responsabilidad extendida de las empresas que producen, importan y comercializan, bienes de consumo masivo y que consecuentemente, contribuyen a la generación de residuos en una cantidad importante o con características de peligrosidad.
- Adoptar medidas para que la contabilidad de las entidades que generan o manejan residuos sólidos internalice el costo real de la prevención, control,

fiscalización, recuperación y eventual compensación que se derive del manejo de dichos residuos.

- Desarrollar y usar tecnologías, métodos, prácticas y procesos de producción y comercialización que favorezcan la minimización o reaprovechamiento de los residuos sólidos y su manejo adecuado.
- Fomentar el reaprovechamiento de los residuos sólidos y la adopción complementaria de prácticas de tratamiento y adecuada disposición final.
- Establecer gradualmente el manejo selectivo de los residuos sólidos, admitiendo su manejo conjunto por excepción, cuando no se generen riesgos sanitarios o ambientales significativos.
- Establecer acciones orientadas a recuperar las áreas degradadas por la descarga inapropiada e incontrolada de los residuos sólidos.
- Promover la iniciativa y participación activa de la población, la sociedad civil organizada y el sector privado en la gestión y el manejo de los residuos sólidos.
- Fomentar la formalización de las personas, operadores y demás entidades que intervienen en el manejo de los residuos sólidos sin las autorizaciones correspondientes, teniendo en cuenta las medidas para prevenir los daños derivados de su labor, la generación de condiciones de salud y seguridad laboral, así como la valoración social y económica de su trabajo.
- Armonizar las políticas de ordenamiento territorial y las de gestión de residuos sólidos, con el objeto de favorecer su manejo adecuado, así como la identificación de áreas apropiadas para la localización de infraestructuras de

residuos sólidos, tomando en cuenta las necesidades actuales y las futuras, a fin de evitar la insuficiencia de los servicios.

- Fomentar la generación, sistematización y difusión de información para la toma de decisiones y el mejoramiento de la gestión y el manejo de los residuos sólidos.

- Definir planes, programas, estrategias y acciones transectoriales para la gestión de residuos sólidos, conjugando las variables económicas, sociales, culturales, técnicas, sanitarias y ambientales.

- Priorizar la prestación privada de los servicios de residuos sólidos, bajo criterios empresariales y de sostenibilidad.

- Asegurar que las tasas o tarifas que se cobren por la prestación de servicios de residuos sólidos se fijen, en función de su costo real, calidad y eficacia, asegurando la mayor eficiencia en la recaudación de estos derechos, a través de cualquier mecanismo legalmente permitido, que sea utilizado de manera directa o a través de tercero.

- Establecer acciones destinadas a evitar la contaminación ambiental, eliminando malas prácticas de manejo de residuos sólidos que pudieran afectar la calidad del aire, las aguas, suelos y ecosistemas.

- Promover la inversión pública y privada en infraestructuras, instalaciones y servicios de manejo de residuos.

Es menester señalar que la ley, establece en su artículo 30º que el máximo de generación de residuos sólidos son ciento cincuenta litros diarios, pudiendo cobrar las municipalidades derechos adicionales; asimismo, señala como derecho del ciudadano el acceder a servicios de residuos sólidos estructurados

conforme a lo previsto en esta Ley y sus normas reglamentarias, por otro lado establece como obligación el pagar oportunamente por los servicios de residuos sólidos recibidos y por las multas y demás cargas impuestas por la comisión de infracciones a la presente Ley.

Un artículo interesante y que deja una amplia perspectiva en lo que se refiere a la gestión integral de los residuos sólidos por los gobiernos locales es el artículo 46º de la ley, el cual deja abierta la posibilidad a que las municipalidades puedan a través de la mencionada gestión, recaudar fondos:

Artículo 46º: *“Los montos recaudados por los municipios por concepto del manejo de residuos sólidos deben ser depositados en una cuenta especial intangible que sólo podrá ser utilizada para la gestión municipal de residuos sólidos”.*

4.9 Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos.

Aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, reglamenta la Ley N° Sólidos, a fin de asegurar que la gestión y el manejo de los residuos sólidos sean apropiados para prevenir riesgos sanitarios, proteger y promover la calidad ambiental, la salud y el bienestar de la persona humana.

Los artículos que resulta importante resaltar para el desarrollo de la presente tesis son los siguientes:

El artículo 141º que promueve las buenas prácticas mediante los incentivos y sanciones que tienen por objetivo, entre otros, promover el adecuado manejo de residuos y desalentar las prácticas incompatibles con los criterios técnicos,

administrativos y legales indicados en este Reglamento y la normatividad vigente; en resguardo de la salud pública y el ambiente.

El artículo 142º señala que Las condiciones favorables o incentivos a que se refiere el artículo 43 de la Ley, consideran entre otras el otorgar beneficios tributarios y administrativos

4.10 Ley que Regula la Actividad de los Recicladores – Ley N° 29419.

La Ley N° 29419 tiene como objeto establecer el marco normativo para la regulación de las actividades de los trabajadores de reciclaje, orientada a la protección, capacitación, capacitación y promoción del desarrollo social y laboral. Promueve su formalización, asociación y contribución a la mejora en el manejo ecológicamente equilibrado eficiente de los residuos sólidos en el país, en el marco de los objetivos y principios de la Ley General del Ambiente y lo correspondiente a la Ley General de Residuos Sólidos.

Esta Ley es aplicable para aquellas personas que se dediquen de manera dependiente o independiente a la actividad de recolección selectiva para el reciclaje, segregación, y comercialización en pequeña escala de los residuos sólidos.

A través de esta norma, el Estado reconoce la actividad del reciclador, promoviendo su formalización e integración a los sistemas de gestión de residuos sólidos de todas las ciudades del país a través de las dependencias del Ministerio de Salud y de las Municipalidades.

Asimismo, es preciso mencionar que el artículo 5º de la mencionada ley, establece que los gobiernos locales como entes rectores en el marco de sus

atribuciones, deberán regular lo correspondiente para incorporar a los recicladores como parte del sistema local de gestión de residuos sólidos, debiendo así también los programas y proyectos de gestión y manejo de residuos sólidos, incluir la actividad de los recicladores.

Son los gobiernos locales, los encargados a formalizar y llevar un registro de las asociaciones de recicladores cuyos miembros operen en su jurisdicción, para el otorgamiento de la autorización y certificación correspondiente.

Un punto importante que debemos resaltar es que el artículo 7º establece que *“Los gobiernos locales implementan programas de incentivos a la segregación en la fuente, los cuales pueden incluir compensación a los contribuyentes a través de la reducción del pago de tarifas o la entrega de bienes o servicios a menos costo o de forma gratuita, o como parte de programas de certificación ambiental de empresas o instituciones en general”*. Es indispensable observar lo señalado en este artículo, toda vez que es base de sustento legal para que los gobiernos locales, puedan incentivar la segregación en la fuente mediante beneficios tributarios a los contribuyentes y que esté de la mano con la formalización de los recicladores a efecto que la recolección selectiva se desarrolle.

4.11 Reglamento de la Ley N° 29419 – D.S N° 005-2010-MINAM.

Mediante este Decreto Supremo, se reglamenta la Ley N° 29419 - . Ley que regula la actividad de los recicladores; es preciso señalar, que el reglamento en su artículo séptimo, señala que las municipalidades distritales y provinciales son las responsables, entre otras cosas, el implementar programas de incentivos para la promoción de la segregación de los residuos sólidos en la fuente.

Establece también la promoción en la formalización de organizaciones de recicladores con personería jurídica; en cuanto a la aprobación del marco normativo municipal, deberá llevarse a cabo de la siguiente manera:

- Elaboración y aprobación de una ordenanza municipal para la formalización de los recicladores.
- Incorporación de las actividades del Programa de Recicladores como parte del Plan Operativo Institucional – POI.
- Incorporación al Texto Único de Procedimientos Administrativos los correspondientes para la formalización de los recicladores.
- Incorporación al Régimen de Aplicación de Sanciones lo correspondiente, en cumplimiento de las competencias fiscalizadoras y de control.
- Implementación de incentivos sociales, ambientales y económicos a través de ordenanzas municipales para que los contribuyentes participen activamente en la gestión integral de residuos sólidos.

Todo reciclador debe cumplir lo previsto en la NTS N° 073-2008-MINSA/DIGESA/V-01.

4.12 Plan Nacional de Acción Ambiental – PLANAA PERÚ 2011 – 2021.

El Plan Nacional Ambiental ha sido aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2011-MINAM y publicado en el diario oficial El Peruano el 09 de julio del año 2011. Fue presentado por el Ministerio del Ambiente en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

El Plan Nacional Ambiental contiene las metas prioritarias en materia ambiental que debemos lograr en los próximos seis años con miras a nuestro bicentenario de independencia en concordancia con el Plan Bicentenario: Perú hacia el 2021. Estas metas han sido comprendidas los siguientes cuadros:

PLANAA - PERU 2011 – 2021		
META 2: RESIDUOS SÓLIDOS		
	AÑO	
ACCION ESTRATÉGICA 2.1	2017	2021
<i>ASEGURAR EL TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN FINAL ADECUADOS DE LOS RESIDUOS SOLIDOS DEL ÁMBITO MUNICIPAL</i>	EL 70 % DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS NO REUTILIZABLES SON TRATADOS Y DISPUESTOS ADECUADAMENTE	EL 100 % DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS NO REUTILIZABLES SON TRATADOS Y DISPUESTOS ADECUADAMENTE
INDICADORES	PORCENTAJE DE RESIDUOS SÓLIDOS DEL ÁMBITO MUNICIPAL RECICLADOS Y LOS NO REUTILIZABLES TRATADOS Y DISPUESTOS ADECUADAMENTE	
RESPONSABLES	<u>GOBIERNOS LOCALES</u> Y GOBIERNOS REGIONALES	
CO - RESPONSABLES	MINSA, MINAM, MEF, EPS-RS, EC-RS, <u>ASOCIACIONES DE RECICLADORES,</u> <u>GENERADORES DE RESIDUOS SÓLIDOS.</u>	

PLANAA - PERU 2011 – 2021		
META 2: RESIDUOS SÓLIDOS		
	AÑO	
ACCION ESTRATÉGICA 2.2	2017	2021
MINIMIZAR LA GENERACIÓN, MEJORAR LA SEGREGACIÓN, RECOLECCIÓN SELECTIVA Y RECICLAJE DE RESIDUOS SÓLIDOS DEL ÁMBITO MUNICIPAL.	EL 60 % DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS REUTILIZABLES SON RECICLADOS.	EL 100 % DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS REUTILIZABLES SON RECICLADOS.
INDICADORES	PORCENTAJE DE RESIDUOS SÓLIDOS REAPROVECHADOS; <u>GOBIERNOS LOCALES PRIORIZADOS CON PROGRAMAS DE RECICLAJE</u> , TASA DE RECICLAJE EN LOS GOBIERNOS LOCALES PRIORIZADOS Y LA TASA DE REAPROVECHAMIENTO DE RESIDUOS SÓLIDOS DEL AMBITO MUNICIPAL EN LOS GOBIERNOS LOCALES PRIORIZADOS	
RESPONSABLES	<u>GOBIERNOS LOCALES</u> Y GOBIERNOS REGIONALES	
CO - RESPONSABLES	MINSA, MINAM.	

PLANAA - PERU 2011 – 2021		
META 2: RESIDUOS SÓLIDOS		
	AÑO	
ACCION ESTRATÉGICA 2.3	2017	2021
<i>REDUCIR LA GENERACIÓN DE RESIDUOS PELIGROSOS DEL AMBITO NO MUNICIPAL, MEJORAR SU TRATAMIENTO Y DISPOSICION FINAL.</i>	EL 50 % DE LOS RESIDUOS PELIGROSOS SON TRATADOS ADECUADAMENTE Y DISPUESTOS EN INSTALACIONES APROPIADAS	EL 100 % DE LOS RESIDUOS PELIGROSOS SON TRATADOS ADECUADAMENTE Y DISPUESTOS EN INSTALACIONES APROPIADAS
INDICADORES	PORCENTAJE DE RESIDUOS PELIGROSOS TRATADOS Y DISPUESTOS ADECUADAMENTE.	
RESPONSABLES	MINAM, MINSA, MINEM, MTC, MVCS, PRODUCE, OEFA.	
CO – RESPONSABLES	GR, GL, EPS –RS	

PLANAA - PERU 2011 – 2021		
META 2: RESIDUOS SÓLIDOS		
	AÑO	
ACCION ESTRATÉGICA 2.4	2017	2021
<i>INCREMENTAR EL REAPROVECHAMIENTO Y DISPOSICIÓN ADECUADA DE LOS RESIDUOS DE APARATOS ELÉCTRICOS Y ELECTRÓNICOS.</i>	50 % DE LOS RESIDUOS DE APARATOS ELÉCTRICOS Y ELECTRÓNICOS SON REAPROVECHADOS Y DISPUESTOS ADECUADAMENTE.	100 % DE LOS RESIDUOS DE APARATOS ELÉCTRICOS Y ELECTRÓNICOS SON REAPROVECHADOS Y DISPUESTOS ADECUADAMENTE.
INDICADORES	PORCENTAJE DE RESIDUOS DE APARATOS ELECTRICOS Y ELECTRÓNICOS REAPROVECHADOS O DISPUESTOS ADECUADAMENTE.	
RESPONSABLES	MINAM, MINSA, MINEM, MTC, MVCS, OEFA, MINAG, PRODUCE.	
CO - RESPONSABLES	GR, GL, EPS –RS	

ELABORACION PROPIA

CAPÍTULO V

LOS CONTRIBUYENTES EN LA GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS.

Un altísimo porcentaje de contribuyentes no realiza el pago de impuestos administrados por los gobiernos locales, como lo es el impuesto predial y arbitrios; sin embargo exige que se realice el recojo de los residuos sólidos, que el camión de la “basura” pase diariamente, que el municipio cumpla con el ornato, entre otras acciones, que deberá realizar por mandato de la Ley; por otra parte, contamos también con administrados que esperan las amnistías tributarias, que condonan parte de la deuda, para recién ponerse al día; disfrutan así de un beneficio y servicio inmerecido, que no podrá dejar de realizarse.

Con el pago de los tributos se costean los servicios que recibe por parte de la municipalidad; en ese sentido ante la falta de esos ingresos, las municipalidades utilizan otros recursos, como el impuesto predial o el Fondo de Compensación Municipal (Foncomun); generando que el desarrollo de la ciudad se vea retrasado.

Hemos visto a bien realizar en base a la información que el Instituto Nacional de Estadística e Informática y al Sistema de Gestión de Residuos Sólidos, elaborar los siguientes cuadros:

			POBLACIÓN						COBERTURA %		NUEVOS SOLES				
REGIÓN	PROVINCIA	DISTRITO	URBANA	RURAL	TOTAL	SERVICIO DE LIMPIEZA PÚBLICA - ADMINISTRACIÓN	PERIODO	PLAN DE SEGREGACIÓN Y RECOLECCIÓN SELECTIVA	URBANA %	RURAL %	DISPOSICIÓN FINAL	COSTO	INGRESO	DEFICIT	MOROSIDAD
LIMA	BARRANCA	BARRANCA	54,463	6,715	61,178	SI - DIRECTA	7 // 7	SI	90	50	RELLENO SANITARIO SEMI MECANIZADO	S/. 3,452,484	S/. 962,281	2,490,203	72%
LIMA	CAJATAMBO	CAJATAMBO	2,133	657	2,790	NO	-	NO	-	-	BOTADERO	-	-	-	-
LIMA	CANTA	CANTA	2,805	173	2,978	NO	-	NO	-	-	BOTADERO	-	-	-	-
LIMA	CAÑETE	SAN VICENTE DE CAÑETE	37,512	8,952	46,464	SI - DIRECTA	7 // 7	SI	90	30	BOTADERO	S/. 1,893,324	S/. 465,308	1,428,016	25%
LIMA	HUARAL	HUARAL	97,001	9,557	106,558	SI - DIRECTA	7 // 7	SI	100	80	BOTADERO	S/. 4,988,528	S/. 329,854		93%
LIMA	HUAROCHIRI	HUAROCHIRI	1,325	265	1,590	NO	-	NO	-	-	BOTADERO	-	-	-	-
LIMA	HUAURA	HUAURA	20,500	10,712	31,212	SI - DIRECTA	7 // 7	SI	100	20	BOTADERO	S/. 446,900	S/. 52,000	S/. 394,900	40%
LIMA	OYON	OYON	13,308	7,334	20,642	SI - DIRECTA	7 // 7	NO	100	25	BOTADERO	S/. 365,000	S/. 250,000	S/. 115,000	30%
LIMA	YAUYOS	YAUYOS	2,397	301	2,698	NO	-	NO	-	-	BOTADERO	-	-	-	-

REGION	PROVINCIA	DISTRITO	POBLACIÓN			SERVICIO DE LIMPIEZA PÚBLICA - ADMINISTRACIÓN	PERIODO	PLAN DE SEGREGACIÓN EN LA FUENTE Y RECOLECCIÓN SELECTIVA	COBERTURA %		DISPOSICIÓN FINAL	NUEVOS SOLES			MOROSIDAD
			URBANA	RURAL	TOTAL				URBANA %	RURAL %		COSTO	INGRESO	DEFICIT	
AMAZONAS	BAGUA	LA PECA	25595	5911	31506	SI - DIRECTA	3 // 7	NO	100	0	BOTADERO	S/. 78,648	S/. -	S/. 78,648	0%
ANCASH	HUARAZ	HUARAZ	55059	5809	60868	SI - DIRECTA	7 // 7	SI	100	30	BOTADERO	S/. 2,428,639	S/. 789,171.62	S/. 1,639,467	33%
APURIMAC	ABANCAY	ABANCAY	45864	5361	51225	SI - DIRECTA	2 // 7	SI	90	10	BOTADERO	S/. 900,000	S/. 350,768.00	S/. 549,232	72%
APURIMAC	COTABAMBAS	TAMBOPATA	12205	33566	45771	SI - DIRECTA	3 // 7	SI	100	0	BOTADERO	S/. 18,565,104	S/. -	S/. 18,565,104	0%
AREQUIPA	AREQUIPA	CAYMA	85794	100	85894	SI - DIRECTA	7 // 7	SI	84	100	RELLENO SANITARIO SEMI MECANIZADO	S/. 1,633,714	S/. 669,805.00	S/. 963,909	57%
CAJAMARCA	CAJAMARCA	LOS BAÑOS DEL INCA	3029	15145	18174	SI - DIRECTA	7 // 7	SI	55	45	RELLENO SANITARIO MECANICO	S/. 1,345,000	S/. 44,919.00	S/. 1,300,081	45%
CAJAMARCA	JAEN	JAEN	71565	14456	86021	SI - DIRECTA	2 // 7	SI	100	0	BOTADERO	S/. 2,213,170	S/. 387,597.00	S/. 1,825,573	83%
CUSCO	CUSCO	SAN JERONIMO	43406	2078	45484	SI - DIRECTA	2 // 7	SI	90	95	BOTADERO	S/. 1,152,536	S/. 357,693.00	S/. 794,843	64%
CUSCO	LA CONVENCION	ECHARATE	5952	37536	43488	SI - DIRECTA	7 // 7	NO	100	45	RELLENO SANITARIO MANUAL	S/. 726,767	S/. -	S/. 726,767	100%
CUSCO	URUBAMBA	OLLANTAYTAMBO	4600	7600	12200	SI - DIRECTA	7 // 7	SI	100	98	BOTADERO	S/. 350,615	S/. 180,941.00	S/. 169,674	98%
CUSCO	URUBAMBA	CHINCHERO	2664	6758	9422	SI - DIRECTA	7 // 7	NO	85	14	BOTADERO	S/. 170,450	S/. -	S/. 170,450	85%
CUSCO	CUSCO	PICHARI	8094	10366	18460	SI - DIRECTA	7 // 7	NO	100	50	BOTADERO	S/. 487,956	S/. 20,214.00	S/. 467,742	85%
CUSCO	CUSCO	WANCHAQ	59134	0	59134	SI - DIRECTA	7 // 7	SI	100	-	BOTADERO	S/. 185,000	S/. 150,470.00	S/. 34,530	26%
CUSCO	CUSCO	SAN SEBASTIAN	72281	2431	74712	SI - DIRECTA	2 // 7	SI	100	80	RELLENO SANITARIO MECANICO	S/. 1,922,955	S/. 399,846.00	S/. 1,523,109	48%

REGION	PROVINCIA	DISTRITO	POBLACIÓN			SERVICIO DE LIMPIEZA PÚBLICA - ADMINISTRACIÓN	PERIODO	PLAN DE SEGREGACIÓN Y RECOLECCIÓN SELECTIVA	COBERTURA %		DISPOSICION FINAL	NUEVOS SOLES			MOROSIDAD
			URBANA	RURAL	TOTAL				URBANA %	RURAL %		COSTO	INGRESO	DEFICIT	
HUANCAVELICA	HUANCAVELICA	HUANCAVELICA	32245	5010	37255	SI - DIRECTA	7 // 7	SI	90	90	BOTADERO	S/. 446.500	S/. 250.000,00	S/. 196.500	70%
HUANUCO	HUANUCO	HUANUCO	77894	3271	81165	SI - DIRECTA	7 // 7	SI	100	0	BOTADERO	S/. 2.792.245	S/. 1.020.994,00	S/. 1.771.251	37%
HUANUCO	HUANUCO	AMARILIS	57596	10021	67617	SI - DIRECTA	7 // 7	SI	85	15	BOTADERO	S/. 2.076.251	S/. 98.585,00	S/. 1.977.666	91%
ICA	PALPA	PALPA	3008	1178	4186	SI - DIRECTA	7 // 7	NO	90	10	BOTADERO	S/. 110.000	S/. 21.300,00	S/. 88.700	80%
ICA	NAZCA	NAZCA	6581	1228	7809	SI - DIRECTA	7 // 7	SI	95	5	BOTADERO	S/. 743.256	S/. 285.148,00	S/. 458.108	52%
ICA	ICA	ICA	133027	426	133453	SI - MIXTA	7 // 7	SI	70	50	BOTADERO	S/. 8.853.496	S/. 563.801,00	S/. 8.289.695	84%
JUNIN	CHANCHAMAYO	CHANCHAMAYO	21885	4425	26310	SI - DIRECTA	7 // 7	SI	99	5	BOTADERO	S/. 1.224.232	S/. 337.801,25	S/. 886.430	47%
JUNIN	HUANCAYO	HUANCAYO	116000	1751	117751	SI - TERCERIZADA	7 // 7	SI	95	0	BOTADERO	S/. 7.800.000	S/. 4.500.000,00	S/. 3.300.000	37%
LA LIBERTAD	SANCHEZ CARRION	HUAMACHUCO	29970	22849	52819	SI - DIRECTA	7 // 7	SI	97	5	BOTADERO	S/. 1.257.095	S/. 201.117,00	S/. 1.055.978	22%
LA LIBERTAD	TRUJILLO	SALAVERRY	18129	0	18129	SI - DIRECTA	7 // 7	SI	90		BOTADERO	S/. 285.482	S/. 318.976,56	-S/. 33.494	69%
LA LIBERTAD	TRUJILLO	EL PORVENIR	144856	30157	175013	SI - DIRECTA	7 // 7	SI	86	14	BOTADERO	S/. 660.320	S/. 151.063,13	S/. 509.257	83%
LA LIBERTAD	TRUJILLO	TRUJILLO	291379	169	291548	SI - DIRECTA	7 // 7	SI	99	100	BOTADERO	S/. 1.65.411.375	S/. 12.292.754,00	S/. 153.118.621	41%
LAMBAYEQUE	FERREÑAFE	FERREÑAFE	31777	888	32665	SI - DIRECTA	7 // 7	SI	90	0	BOTADERO	S/. 1.858.582	S/. 234.995,00	S/. 1.623.587	76%
LAMBAYEQUE	CHICLAYO	PIMENTEL	27759	4587	32346	SI - DIRECTA	7 // 7	SI	90	60	BOTADERO	S/. 2.250.966	S/. 1.012.056,00	S/. 1.238.910	67%
LAMBAYEQUE	CHICLAYO	CHICLAYO	260794	154	260948	SI - DIRECTA	7 // 7	SI	100	0	BOTADERO	S/. 17.793.606	S/. 9.474.143,00	S/. 8.319.463	46,76%
LORETO	MAYNAS	BELEN	57824	10982	68806	SI - DIRECTA	2 // 7	NO	70%	50%	BOTADERO	S/. 1.345.989	S/. 560.450,00	S/. 785.539	70%
LORETO	LORETO	NAUTA	16230	12451	28681	SI - DIRECTA	7 // 7	NO	80	0	RELLENO SANITARIO MANUAL	S/. 247.801	S/. 3.761,25	S/. 244.040	70%
MADRE DE DIOS	TAMBOPATA	INAMBARI	3586	4452	8038	SI - DIRECTA	2 // 7	NO	95%	0%	BOTADERO	S/. 206.657	S/. 20.572,00	S/. 186.085	85%
MOQUEGUA	ILO	ILO	58132	483	58615	SI - DIRECTA	7 // 7	SI	95	95	RELLENO SANITARIO SEMI MECANIZADO	S/. 1.352.913	S/. 1.066.131,88	S/. 286.781	68%
PASCO	OXAPAMPA	VILLA RICA	11315	7268	18583	SI - DIRECTA	7 // 7	SI	70	33	RELLENO SANITARIO MANUAL	S/. 525.129	S/. 26.816,58	S/. 498.312	65%

REGION	PROV	DISTRITO	POBLACIÓN			SERVICIO DE LIMPIEZA PÚBLICA - ADMINISTRACIÓN	PERIODO	PLAN DE SEGREGACIÓN Y RECOLECCIÓN SELECTIVA	COBERTURA %		DISPOSICIÓN FINAL	NUEVOS SOLES			MOROSIDAD
			URBANA	RURAL	TOTAL				URBANA %	RURAL %		COSTO	INGRESO	DEFICIT	
LIMA - MET	LIMA	LA VICTORIA	192,724	-	192,724	SI - MIXTA	7 // 7	SI	100	-	RELLENO SANITARIO MECANICO	S/. 24,420,636	S/. 13,207,774.00	11,212,862	26.26%
LIMA - MET	LIMA	LA MOLINA	166,912	-	166,912	SI - MIXTA	7 // 7	SI	100	-	RELLENO SANITARIO MECANICO	S/. 14,612,580	S/. 13,093,831.00	S/. 1,518,749	14.53%
LIMA - MET	LIMA	EL AGUSTINO	180,262	-	180,262	SI - MIXTA	7 // 7	SI	100	-	RELLENO SANITARIO MECANICO	S/. 3,650,178	S/. 5,434,265.50	-S/. 1,784,087	33.00%
LIMA - MET	LIMA	COMAS	486,977	-	486,977	SI - MIXTA	2 // 7	SI	100	-	RELLENO SANITARIO MECANICO	S/. 14,544,799	S/. 4,363,437.50	S/. 10,181,362	70%
LIMA - MET	LIMA	CARABAYLLO	278,968	8628	287,596	SI - DIRECTA	7 // 7	SI	80	30	RELLENO SANITARIO MECANICO	S/. 4,000,000	S/. 2,063,490.25	S/. 1,936,510	60%
LIMA - MET	LIMA	BARRANCO	33,903	-	33,903	SI - MIXTA	7 // 7	SI	100	-	RELLENO SANITARIO MECANICO	S/. 2,788,771	S/. 2,104,084.25	S/. 684,687	24.55%
LIMA - MET	LIMA	SAN MIGUEL	129,107	-	129,107	SI - MIXTA	7 // 7	SI	100	-	RELLENO SANITARIO SEMI MECANIZADO	S/. 10,288,389	S/. 7,057,972.00	S/. 3,230,417	31.40%
LIMA - MET	LIMA	SAN MARTIN	673,149	-	673,149	SI - MIXTA	7 // 7	SI	95	-	RELLENO SANITARIO MECANICO	S/. 16,823,254	S/. 8,167,931.00	S/. 8,655,323	51.45%
LIMA - MET	LIMA	MAGDALENA DEL MAR	54,476	-	54,476	SI - MIXTA	7 // 7	SI	100	-	RELLENO SANITARIO SEMI MECANIZADO	S/. 4,351,084	S/. 3,602,344.00	S/. 748,740	9.65%
LIMA - MET	LIMA	SAN JUAN DE LURIGANCHO	898,443	-	898,443	SI - MIXTA	3 // 7	SI	98	-	RELLENO SANITARIO MECANICO	S/. 19,397,234	S/. 7,417,570.00	S/. 11,979,664	61.79%
LIMA - MET	LIMA	LIMA (CERCADO)	297,544	-	297,544	SI - TERCERIZADA	7 // 7	SI	100	-	RELLENO SANITARIO MECANICO	S/. 64,865,660	S/. 41,654,508.00	S/. 23,211,152	21.20%
LIMA - MET	LIMA	VILLA EL SALVADOR	421,527	-	421,527	SI - MIXTA	2 // 7	SI	90	-	RELLENO SANITARIO MECANICO	S/. 10,974,855	S/. 8,320,774.50	S/. 2,654,081	72%
LIMA - MET	LIMA	VILLA MARIA DEL TRIUNFO	377,923	-	377,923	SI - MIXTA	7 // 7	SI	90	-	RELLENO SANITARIO MECANICO	S/. 4,633,836	S/. 2,625,912.75	S/. 2,007,923	80%
CALLAO	CAL	CALLAO	415,888	-	415,888	SI - TERCERIZADA	7 // 7	SI	76	-	RELLENO SANITARIO MECANICO	S/. 31,827,210	S/. 25,659,254.00	S/. 6,167,956	18%
CALLAO	CAL	LA PUNTA	4,800	-	4,800	SI - DIRECTA	7 // 7	SI	100	-	RELLENO SANITARIO SEMI - MECANICO	S/. 805,214	S/. 580,830.00	S/. 224,384	16%
CALLAO	CAL	LA PERLA	59,518	-	59,518	SI - MIXTA	7 // 7	SI	100	-	RELLENO SANITARIO MECANICO	S/. 1,860,809	S/. 515,619.00	S/. 1,345,190	62%
CALLAO	CAL	BELLAVISTA	75,163	-	75,163	SI - DIRECTA	7 // 7	SI	100	-	RELLENO SANITARIO MECANICO	S/. 4,767,304	S/. 3,888,442.00	S/. 878,862	55%

			POBLACIÓN						COBERTURA %		
REGION	PROVINCIA	DISTRITO	URBANA	RURAL	TOTAL	SERVICIO DE LIMPIEZA PÚBLICA - ADMINISTRACIÓN	PERIODO	PLAN DE SEGREGACIÓN Y RECOLECCION SELECTIVA	URBANA %	RURAL %	DISPOSICION FINAL
APURIMAC	ANDAHUAYLAS	PACOBAMBA	373	4,588	4,961	NO	-	NO	-	-	BOTADERO
AYACUCHO	VICTOR FAJARDO	VILCANCHOS	931	1,975	2,906	NO	-	NO	-	-	BOTADERO
CAJAMARCA	CUTERVO	SAN ANDRES DE CUTERVO	1,151	4,172	5,323	NO	-	NO	-	-	BOTADERO
CAJAMARCA	CELENDIN	HUASMIN	216	13,066	13,282	NO	-	NO	-	-	BOTADERO
CAJAMARCA	CAJAMARCA	ENCAÑADA	1,217	21,859	23,076	NO	-	NO	-	-	BOTADERO
CAJAMARCA	CHOTA	CHOROPAMPA	320	1,529	1,849	NO	-	NO	-	-	BOTADERO
CUSCO	URUBAMBA	MACHU PICCHU	4,446	840	5,286	NO	-	NO	-	-	BOTADERO
CUSCO	CUSCO	POROY	961	3,501	4,462	NO	-	NO	-	-	BOTADERO
HUANCAVELICA	HUAYTARA	SAN ISIDRO	583	531	1,114	NO	-	NO	-	-	BOTADERO
ICA	ICA	OCUCAJE	1,423	2,216	3,639	NO	-	NO	-	-	BOTADERO
JUNIN	HUANCAYO	INGENIO	1,490	1,162	2,652	NO	-	NO	-	-	BOTADERO
LA LIBERTAD	PATAZ	CHILLIA	1,557	10,486	12,043	NO	-	NO	-	-	BOTADERO
MADRE DE DIOS	MANU	MANU	851	1,794	2,645	NO	-	NO	-	-	BOTADERO

CAPITULO VI

CONCLUSIONES

Con el desarrollo de la presente Tesis, hemos podido determinar que nuestro país cuenta con un marco jurídico que permite a los gobiernos locales en el marco de sus competencias regular de manera específica la gestión integral de los residuos sólidos, contemplando la capacidad de aplicar incentivos a los administrados o contribuyentes para la segregación de los residuos sólidos en la fuente, que garantice nuestro derecho a vivir en un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de nuestra vida.

Asimismo, la aplicación los incentivos previstos, servirá de apoyo económico a los gobiernos locales para el cumplimiento de los fines políticos planteados en su jurisdicción; esto ante la realidad de morosidad que existe en el pago de los tributos de administración municipal.

Hemos logrado demostrar, que la segregación en la fuente ayudará a mitigar y reducir el daño ambiental que los residuos sólidos generan al ambiente; asimismo, se desarrollará con eficiencia y eficacia la gestión integral de los residuos sólidos por parte de las comunas, toda vez que generará mayor cumplimiento por parte de los contribuyentes en el pago de sus obligaciones tributarias con la municipalidad, pudiendo la misma contar con recursos financieros para el logro de otros objetivos, dentro del ámbito de su competencia.

Se ha determinado la importancia que las municipalidades, cuenten con recicladores formalizados que realicen la segregación selectiva en la jurisdicción, que alentará que este oficio sea con el transcurrir del tiempo en un trabajo digno de realizar, impulsando el desarrollo económico local del distrito, así también social y ambientalmente.

La falta de incentivos en una sociedad que consuetudinariamente realiza una acción perjudicial, trae como consecuencia que dicha actitud sea trasladada de generación en generación como normal y hasta válida; es en ese contexto que el estado mediante una normativa que regule específicamente la gestión integral de los residuos sólidos, incentive tributariamente la segregación en la fuente, cuente con operadores del reciclaje en la recolección selectiva de residuos sólidos logrará cambiar la mentalidad de la sociedad, siendo los resultados en unos años visibles.

Los gobiernos locales, obtendrán un ahorro significativo en la disposición final de los residuos sólidos generados dentro de su jurisdicción, así también su tasa de morosidad de pago de tributos descenderá significativamente, pudiendo contar con financiamiento para los fines políticos trazados lo cual traerá una mejor imagen por parte de la ciudadanía, crecimiento en cuanto a infraestructura, mejora en la calidad de vida tanto de los recicladores como de la población en general, desarrollo económico y lo más importante, la protección del ambiente.

CAPITULO VII

RECOMENDACIONES

Como recomendaciones, haremos las siguientes:

- En cuanto a la existencia de una regulación específica en la gestión integral de los residuos sólidos, recomendamos que ésta no sólo se encuentre dirigida al servicio de limpieza pública, ni medidas de “ecoeficiencia”, mucho menos en incrementar la política sancionadora – punitiva; esta regulación debe de comprender políticas reales que generen cambios sociales concretos en la sociedad, respecto a la gestión de los residuos sólidos que generamos y el daño que los mismos afectan al ambiente.
- En cuanto a la efectiva aplicación de incentivos para la segregación en la fuente, consideramos que esta deber estar dirigida no sólo a personas naturales, sino también a personas jurídicas que en el desarrollo de su actividad o como titulares de un predio, generen residuos sólidos del ámbito municipal. Los incentivos, según la realidad de cada distrito no sólo deben estar enfocados en la reducción de los arbitrios, sino también deberá dirigirse a la condonación de intereses de multas impuestas a los contribuyentes, sea cual fuere la infracción, como demostración de flexibilización de la política sancionadora, a aquellos que se acojan al la segregación en la fuente, la misma que

deberá regularse técnicamente por los órganos correspondientes de cada municipio.

- En cuanto a la segregación en la fuente, consideramos que debe establecerse parámetros técnicos en la normativa a expedir; asimismo, se deberá buscar alianzas público – privadas con la finalidad de consolidar esta acción dentro de la gestión de los residuos sólidos, se debe permitir la intervención del privado para el financiamiento de los medios móviles a utilizarse por parte de los recicladores, así como de la indumentaria señalada en la Norma Técnica de Salud N° 073-2008-MINSA/DIGESA/V-01; esto evitará seguir dañando el medio ambiente con residuos sólidos.
- En cuanto al desarrollo ambiental, económico y social en la localidad donde se implementen las recomendaciones realizadas en esta investigación; se recomienda, identificar a los recicladores que vivan en el distrito, capacitarlos y hacerles saber las grandes posibilidades que cuentan de aplicarse un plan de incentivos tributarios para la segregación en la fuente, toda vez que podrán realizar la recolección selectiva sin mellar su honra, autoestima y en mejores condiciones; asimismo, se recomienda organizar a los recicladores en cuanto al residuos sólidos a recolectar, debiendo el gobierno local tomar las medidas necesarias para su cumplimiento. El gobierno local deberá articular con las demás dependencias del estado competentes, incluyendo al sector privado para el financiamiento en lo que corresponda para la formación de organizaciones de recicladores,

promoción de lugares de tratamiento de residuos sólidos y de comercialización de los mismos, llámese EPS-RS o EC-RS.



CAPITULO VIII

MATRIZ DE CONSISTENCIA



ANEXO 01: MATRIZ DE CONSISTENCIA

PROBLEMA	OBJETIVOS	HIPOTESIS	CONCLUSIONES	RECOMENDACIONES
PROBLEMA GENERAL	OBJETIVO GENERAL	HIPOTESIS GENERAL		
¿En qué medida una regulación específica de los gobiernos locales en la gestión de los residuos sólidos nos garantizará el derecho a vivir en un ambiente equilibrado y adecuado?	Determinar como la regulación local específica en la gestión de los residuos sólidos, garantizará el derecho a vivir en un ambiente adecuado y equilibrado.	La regulación específica local en la gestión de los residuos sólidos garantiza el Derecho a vivir en un ambiente equilibrado y adecuado.	Con el desarrollo de la presente Tesis, hemos podido determinar que nuestro país cuenta con un marco jurídico que permite a los gobiernos locales en el marco de sus competencias regular de manera específica la gestión integral de los residuos sólidos, contemplando la capacidad de aplicar incentivos a los administrados o contribuyentes para la segregación de los residuos sólidos en la fuente, que garantice nuestro derecho a vivir en un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de nuestra vida	En cuanto a la existencia de una regulación específica en la gestión integral de los residuos sólidos, recomendamos que ésta no sólo se encuentre dirigida al servicio de limpieza pública, ni medidas de "eficiencia", mucho menos en incrementar la política sancionadora – punitiva; esta regulación debe de comprender políticas reales que generen cambios sociales concretos en la sociedad, respecto a la gestión de los residuos sólidos que generamos y el daño que los mismos afectan al ambiente.
PROBLEMAS ESPECIFICOS	OBJETIVOS ESPECIFICOS	HIPOTESIS ESPECIFICAS		
¿En qué medida la aplicación de incentivos a los administrados en la segregación en la fuente de los residuos sólidos, ayudará a los Gobiernos Locales en la gestión de los residuos sólidos dentro de su jurisdicción?	Establecer como la aplicación de incentivos a los administrados en la segregación en la fuente de los residuos sólidos, ayudará a los Gobiernos Locales en su gestión dentro de la jurisdicción.	La efectiva aplicación de incentivos para la segregación en la fuente, ayuda a los gobiernos locales en la gestión de los residuos sólidos dentro de su jurisdicción.	La aplicación los incentivos previstos, servirá de apoyo económico a los gobiernos locales para el cumplimiento de los fines políticos planteados en su jurisdicción; esto ante la realidad de morosidad que existe en el pago de los tributos de administración municipal.	En cuanto a la efectiva aplicación de incentivos para la segregación en la fuente, consideramos que esta deber estar dirigida no sólo a personas naturales, sino también a personas jurídicas que en el desarrollo de su actividad o como titulares de un predio, generen residuos sólidos del ámbito municipal. Los incentivos, según la realidad de cada distrito no sólo deben estar enfocados en la reducción de los arbitrios, sino también deberá dirigirse a la condonación de intereses de multas impuestas a los contribuyentes, sea cual fuere la infracción, como demostración de flexibilización de la política sancionadora, a aquellos que se acojan al la segregación en la fuente, la misma que deberá regularse técnicamente por los órganos correspondientes de cada municipio.
¿De qué manera la segregación en la fuente podría reducir el impacto ambiental que los residuos sólidos generan?	Establecer como la segregación en la fuente reducirá el impacto ambiental que los residuos sólidos generan.	La segregación en la fuente, reduce el impacto ambiental que los residuos sólidos del ámbito municipal generan al ambiente.	La segregación en la fuente ayudará a mitigar y reducir el daño ambiental que los residuos sólidos generan al ambiente; asimismo, se desarrollará con eficiencia y eficacia la gestión integral de los residuos sólidos por parte de las comunas,	En cuanto a la segregación en la fuente, consideramos que debe establecerse parámetros técnicos en la normativa a expedir; asimismo, se deberá buscar alianzas público – privadas con la finalidad de consolidar esta acción dentro de la gestión de los residuos sólidos, se debe permitir la intervención del privado para el financiamiento de los medios móviles a utilizarse por parte de los recicladores, así como de la indumentaria señalada en la Norma Técnica de Salud N° 073-2008-MINSA/DIGESA/V-01; esto evitará seguir dañando el medio ambiente con residuos sólidos.
¿En qué medida la aplicación de la regulación en la gestión de los residuos sólidos impulsará el desarrollo ambiental económico y social en cada localidad?	Establecer como la regulación específica con incentivos en la gestión de los residuos sólidos impulsará el desarrollo ambiental, económico y social en cada localidad.	La regulación específica con incentivos en la gestión de residuos sólidos, impulsa el desarrollo económico, social y ambiental en cada localidad.	Los gobiernos locales, obtendrán un ahorro significativo en la disposición final de los residuos sólidos generados dentro de su jurisdicción, así también su tasa de morosidad de pago de tributos descenderá significativamente, pudiendo contar con financiamiento para los fines políticos trazados lo cual traerá una mejor imagen por parte de la ciudadanía, crecimiento en cuanto a infraestructura, mejora en la calidad de vida tanto de los recicladores como de la población en general, desarrollo económico y lo más importante, la protección del ambiente.	En cuanto al desarrollo ambiental, económico y social en la localidad donde se implementen las recomendaciones realizadas en esta investigación; se recomienda, identificar a los recicladores que viven en el distrito, capacitarlos y hacerles saber las grandes posibilidades que cuentan de aplicarse un plan de incentivos tributarios para la segregación en la fuente, toda vez que podrán realizar la recolección selectiva sin mellar su honra, autoestima y en mejores condiciones; asimismo, se recomienda organizar a los recicladores en cuanto al residuos sólidos a recolectar, debiendo el gobierno local tomar las medidas necesarias para su cumplimiento. El gobierno local deberá articular con las demás dependencias del estado competentes, incluyendo al sector privado para el financiamiento en lo que corresponda para la formación de organizaciones de recicladores, promoción de lugares de tratamiento de residuos sólidos y de comercialización de los mismos, llámese EPS-RS o EC-RS.

CAPITULO IX

PROPUESTA DE ORDENANZA MUNICIPAL.

ORDENANZA MUNICIPAL

Saturno, 01 enero de 2015.

POR CUANTO:

El Concejo Municipal de Saturno, en Sesión Ordinaria de Concejo de fecha 01 de enero de 2015, visto el Informe Legal N° 001/GAL/MS de la Gerencia de Asesoría Legal.

CONSIDERANDO:

Que, el artículo 194° de la Constitución Política del Perú, modificado mediante Ley de Reforma Constitucional – Ley N° 28607, establece que las municipalidades provinciales y distritales son órganos de gobierno local con autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia; en esa misma línea el artículo II del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades – Ley N° 27972, establece la autonomía de los gobiernos locales.

Que, el artículo 195° de la Constitución Política del Perú, establece que los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo; siendo competentes

entre otros, para crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales, así también para desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, conforme a ley.

Que, la Ley General del Ambiente – Ley N° 28611, establece en su Título Preliminar, artículo III que toda persona tiene el derecho a participar responsablemente en los procesos de toma de decisiones, así como en la definición y aplicación de las políticas y medidas relativas al ambiente y sus componentes.

Que, la mencionada Ley recoge el Principio de Prevención, el cual señala que la gestión del ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental; el Principio de Equidad, el cual señala que el diseño y la aplicación de las políticas públicas ambientales deben contribuir a erradicar la pobreza y reducir las inequidades sociales y económicas existente y al desarrollo económico sostenible de las poblaciones menos favorecidas.

Que, el artículo 4° de la Ley 28611, señala que el diseño del marco tributario nacional considera los objetivos de la Política Nacional Ambiental, promoviendo particularmente las conductas ambientalmente responsables.

Que, el artículo IV del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades – Ley N° 27972, señala que los gobiernos locales representan al vecindario, promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral sostenible armónico de su circunscripción.

Que, los apartados 1.2 y 3.4 del artículo 80° de la Ley Orgánica de Municipalidades – Ley N° 27972 establece como competencias de las municipalidades regulen, controlen, fiscalicen la emisión de humos, gases, ruidos y demás elementos contaminantes de la atmósfera y el ambiente; asimismo en el artículo 80° se prevé que las municipalidades proveen el servicio de limpieza pública determinando las áreas de acumulación de desechos, rellenos sanitarios y el aprovechamiento de residuos sólidos.

Que, el artículo 19° de la Ley General del Ambiente - N° 28611 establece que los residuos sólidos de origen doméstico, comercial o que siendo de origen distinto presenten características similares a aquellos, son de responsabilidad de los gobiernos locales, siendo por ley el establecimiento del régimen de gestión y manejo de los residuos sólidos municipales.

Que, la Ley N° 29419 – Ley que Regula la Actividad de los Recicladores, en su artículo 5° establece que la actividad de los recicladores es regulada por los gobiernos locales como entes rectores, debiendo incluirse a los recicladores en los programas y proyectos de gestión y manejo de los residuos sólidos; en ese mismo sentido, el artículo 7° prevé la implementación de programas de incentivos a la segregación en la fuente; en concordancia con lo dispuesto en el

artículo 7º numeral 5) y 6) del Decreto Supremo N° 005-2010-MINAM que reglamenta la ley en mención el cual señala como responsabilidad de los gobiernos locales el promover la segregación en la fuente de los residuos sólidos y el fiscalizar las actividades de segregación y recolección selectiva de residuos sólidos y formalización de recicladores.

Que, la Ley General del Ambiente N° 28611, en su artículo 11º establece como lineamiento el respeto a la dignidad humana y la mejora continua de la calidad de la población, asegurando una protección adecuada de la salud de las personas y la prevención de riesgos y daños ambientales, así como la prevención y el control de la contaminación ambiental, principalmente en las fuentes emisoras.

Que, el artículo 68º del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, aprobado por Decreto Supremo N° 156-2014-EF dispone que las municipalidades puedan imponer tasas por servicios públicos o arbitrios, definiéndolas como aquellas que se pagan por la prestación de un servicio público individualizado en el contribuyente.

Que, el artículo 68º del Texto Único Ordenado de la Ley de Tributación Municipal, aprobado por Decreto Supremo N° 156-2014-EF establece que las tasas por servicios públicos o arbitrios deberá ajustarse a los criterios de racionalidad que permita determinar el cobro, debiendo considerarse el beneficio individual y el costo que demanda el servicio y su mantenimiento.

Que, el artículo 41º del Texto Único Ordenado del Código Tributario aprobado por Decreto Supremo N° 133-2013-EF, establece que excepcionalmente los gobiernos locales podrán condonar con carácter general, el interés moratorio y las sanciones, respecto de los impuestos que administren. En el caso de las contribuciones y tasas, dicha condonación también podrá alcanzar al tributo.

Que, el Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM - Política Nacional del Ambiente señala las acciones públicas deben considerar el análisis entre los recursos a invertir y los retornos sociales, ambientales y económicos esperados; asimismo que dichas acciones públicas deben orientarse a una gestión por resultados e incluir mecanismos de incentivo para los fines esperados.

Que, el mencionado Decreto Supremo, establece como política el lograr la adaptación de la población frente al cambio climático, estableciendo medidas de mitigación orientadas al desarrollo sostenible; lograr el control eficaz de las fuentes de contaminación y a los responsables de su generación; identificar y modificar prácticas operativas y consuetudinarias inadecuadas que afectan la calidad del aire; fortalecer la gestión de los gobiernos locales en materia de residuos sólidos de su ámbito, priorizando su aprovechamiento, impulsando medidas para mejorar la recaudación de los arbitrios de limpieza y sostenibilidad financiera de los servicios de residuos sólidos municipales, fomentar la reducción, segregación, reuso y reciclaje, promover la formalización de recicladores y demás actores que participan en el manejo de los residuos sólidos.

Que, la Ley General de Residuos Sólidos – Ley N° 27314, modificada por Decreto Legislativo N° 1065, establece que la gestión y manejo de los residuos sólidos se debe desarrollar en bienestar de la persona humana, establecer un sistema de responsabilidades compartida y de manejo integral de los residuos sólidos, desde la generación hasta su disposición, formalizar a los operadores y demás entidades que intervienen en el manejo de los residuos sólidos.

Que, el artículo 46° del cuerpo normativo en mención, establece que los montos recaudados por los municipios por concepto del manejo de residuos sólidos deben ser depositados en una cuenta especial intangible que sólo podrá ser utilizada para la gestión municipal de residuos sólidos.

Que, el Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, en su artículo 141° promueve las buenas prácticas mediante los incentivos y sanciones que tienen por objetivo el promover adecuadamente el manejo de residuos sólidos; asimismo el artículo 142° en concordancia con el artículo 43° considera el otorgar beneficios tributarios y administrativos como incentivos.

Que, el Plan Nacional Ambiental con miras al año 2021, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2011-MINAM establece como metas al Bicentenario el que la totalidad de los residuos sólidos reutilizables sean reciclados mediante la priorización de programas de reciclaje desarrollados por los gobiernos locales; asimismo establece que la totalidad de los residuos sólidos no reutilizables sean tratados y dispuestos adecuadamente.

Estando a lo expuesto y en uso de las facultades contenidas en el artículo 9º de la Ley Orgánica de Municipalidades – Ley N° 27972; se aprueba la siguiente:

ORDENANZA QUE APRUEBA LA ELABORACIÓN DEL PLAN DE INCENTIVOS TRIBUTARIOS A LOS CONTRIBUYENTES QUE REALICEN LA SEGREGACIÓN EN LA FUENTE PARA UNA RECOLECCIÓN SELECTIVA POR PARTE DE LOS RECICLADORES FORMALIZADOS.

Artículo Primero.- APROBAR la Elaboración del Plan de Incentivos Tributarios a los contribuyentes que realicen la segregación en la fuente para una recolección selectiva de residuos sólidos de gestión municipal por parte de los recicladores formalizados.

Artículo Segundo.- ENCARGUESE a la Gerencia de Protección del Ambiente y Limpieza Pública para que, en coordinación con la Gerencia de Asesoría Jurídica, Gerencia de Comercialización y Desarrollo Económico, Gerencia de Administración Tributaria y Rentas y la Gerencia de Sanidad, elaboren el Plan de Incentivos Tributarios, reglamento de la segregación y recolección selectiva de residuos sólidos; identificación y formalización de los recicladores y modifiquen el Régimen de Aplicación de Sanciones, en un plazo de 180 días calendarios.

Artículo Tercero.- FACÚLTESE al señor Alcalde de la Municipalidad de Saturno para que mediante Decreto de Alcaldía dicte las disposiciones

complementarias para la aplicación de la presente Ordenanza al entrar en vigencia.



CAPITULO X

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

I. ANDALUZ WESTREICHER, Carlos.

Ecología de un país complejo. En Manfer – Juan Mejía Baca, (Coed).

II. ANDALUZ WESTREICHER, Carlos.

Manual de Derecho Ambiental. Proterra. 2006.

III. ATALIBA, GERARDO.

Hipótesis de Incidencia Tributaria – 1987.

IV. BRACK EGG, Antonio.

Ecología de un país complejo. En Manfer – Juan Mejía Baca, (Coed).

Gran Geografía del Perú, Naturaleza y Hambre. Tercera Edición.

Volumen 1. México 1988.

V. COMISION MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO.

Nuestro Futuro Común. Alianza Editorial Colombiana, Colegio Verde de Villa Leyva. Bogotá, 1998.

VI. CAILLAUX ZAZZALI, Jorge.

Reflexiones a propósito del Derecho Ambiental. En Themis. Revista de Derecho. 2da Época. N° 12, Lima, 1988.

VII. DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA.

Vigésima Primera Edición.

VIII. DULANTO TELLO, Andres.

Asignación de competencias en materia de residuos sólidos de ámbito municipal. PUCP (2013).

IX. FRANCISKOVIC, Millitza.

Derecho Ambiental. Universidad de San Martín de Porres. 2011

X. FONSECA TAPIA, Cesar.

Manual de Derecho Ambiental. ADRUS. 2010.

XI. FOY VALENCIA, Pierre.

Derecho y Ambiente, IDEA PUCP. Fondo Editorial. 2001.

XII. FOMIN – BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO.

Manual para el programa de formalización de recicladores y recolección selectiva de residuos sólidos del ámbito municipal. 2011.

XIII. MARTIN MATEO, Ramón.

Derecho Ambiental. Instituto de Estudios de Administración Local.

Madrid. 1977.

