EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS

I. Concordancia de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos con la Ley N° 30506

En uso de las facultades conferidas por el artículo 104 de la Constitución Política, mediante la Ley N° 30506 publicada el 6 de octubre de 2016, el Poder Legislativo otorgó facultades al Poder Ejecutivo para legislar en las siguientes materias: (i) reactivación económica y formalización; (ii) seguridad ciudadana; (iii) lucha contra la corrupción; (iv) agua y saneamiento; y, (v) reorganización de PETROPERU S.A.

En lo que corresponde a la materia de agua y saneamiento, el literal b) del numeral 4 del artículo 2° de la citada ley autoritativa establece textualmente la facultad para *"(...) modificar el marco legal sobre gestión integral de residuos sólidos bajo un enfoque de sostenibilidad con la finalidad de asegurar su calidad y continuidad"*.

Como puede verificarse, la ley autoritativa ha especificado la materia delegada en su literal b) del numeral 4 del artículo 2, indicando que los decretos legislativos que se expedirán con arreglo a dicha ley, tienen que encontrarse referidos a la materia de agua y saneamiento, y en ese marco regular la gestión integral de los residuos sólidos bajo un enfoque de sostenibilidad, con la finalidad de asegurar su calidad y continuidad.

Como consecuencia de lo anterior, se ha propuesto el presente Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, la misma que en concordancia con el carácter integral exigido por la Ley N° 30506, tiene por finalidad: (i) en primer lugar, la prevención o minimización de la generación de residuos sólidos en origen, frente a cualquier otra alternativa; y, (ii) en segundo lugar, la recuperación y la valorización material y energética de los residuos, mediante la reutilización, reciclaje, compostaje, coprocesamiento, entre otras alternativas, siempre que se garantice la protección de la salud y del medio ambiente.

Es importante tener en cuenta que, conforme se reconoce expresamente en la Ley N° 30506, **la materia de saneamiento** no solo comprende aspectos vinculados al agua potable, el desagüe y alcantarillado, sino que también se extiende a la adecuada gestión de los residuos sólidos. Al respecto, debe tenerse en cuenta lo previsto en el artículo 67 Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, el cual establece que las autoridades públicas de nivel nacional, sectorial, regional y local deben priorizar medidas de saneamiento básico que incluyan *"(...) la gestión y manejo adecuado del agua potable, las aguas pluviales, las aguas subterráneas, el sistema de alcantarillado público, el reuso de aguas servidas, la disposición de excretas y los residuos sólidos, en las zonas urbanas y rurales (...)"*.

En ese mismo sentido, la Organización Mundial de la Salud señala que el término saneamiento hace referencia al mantenimiento de **buenas condiciones de higiene gracias a servicios como la limpieza pública y la evacuación de aguas residuales.** Asimismo, equipos especializados de la Organización de Naciones Unidas en materia de saneamiento, señalan que este debe contemplar instalaciones y servicios de recolección; el transporte, tratamiento y eliminación de excretas humanas, aguas residuales domésticas y desechos sólidos; así como, la promoción de la higiene vinculada con estas

cuestiones[1], de acuerdo con el alcance que exijan las condiciones ambientales específicas[2]. En la misma línea, la Real Academia de la Lengua Española define al término saneamiento como aquel sistema de evacuación y tratamiento de los residuos urbanos e industriales de una ciudad.

Asimismo, es necesario mencionar que los residuos sólidos guarda estrecha relación con las dos áreas antes indicadas, en la medida que una mala gestión o disposición de los residuos afecta la calidad del agua, eleva los costos de su tratamiento y afecta la infraestructura de alcantarillado poniendo en riesgo las condiciones de higiene y salubridad en la ciudad. Precisamente, esta realidad ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional del Perú mediante el EXP. N.° 2064-2004-AA/TC, en el cual se señala lo siguiente:

> *"6.- El agua constituye un elemento esencial para la salud básica y el desarrollo de toda actividad económica, por lo que resulta vital para la supervivencia de todo ser humano. Así, se ha comprobado* ***que los servicios deficientes de agua y saneamiento son la causa directa del deterioro de las condiciones de salud, así como causa importante de enfermedades originadas en el medio ambiente.***
>
> *(...)*
>
> *8.- Con relación al medio ambiente,* ***el principal riesgo que presenta el manejo inadecuado del agua es la contaminación causada por residuos sólidos y líquidos****. Actualmente, la contaminación ambiental se traduce en nuestro país en una descarga anual de 960,5 millones de metros cúbicos de desagües sobre las aguas superficiales, subterráneas y marinas, de los cuales 64% son desechos domésticos; 5.6% industriales; 4.4% pesqueros; 25.4% efluentes mineros; y 0.2% efluentes petroleros. Además, las aguas contaminadas por descargas domésticas tienen un alto contenido de parásitos y organismos patógenos."*

En consecuencia, la inadecuada gestión de los residuos sólidos puede generar una prestación ineficiente de los servicios de agua potable y alcantarillado. Por esa razón, a efectos de mejorar la prestación de dichos servicios, la Ley N° 30506 ha previsto la necesidad de perfeccionar y optimizar el marco legal de la gestión integral de los residuos sólidos. Es por ello, que la Exposición de Motivos de la Ley N° 30506 señala que *"la optimización del marco regulatorio en materia de Gestión Integral de Residuos Sólidos tiene la finalidad de reducir la brecha de* ***infraestructura de disposición final de residuos, mejorar los mecanismos de financiación por la prestación del servicio de tratamiento de residuos sólidos****, así como* ***minimizar la generación*** *de los residuos y lograr un* ***reaprovechamiento eficiente de los mismos****"*[3].

De acuerdo a ello, el bien jurídico que la delegación de facultades pretende mejorar, es la gestión de los residuos en general y en forma integral. Es por dicha razón que el proyecto de ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos se ha orientado a regular cada una de las etapas de la gestión de los residuos así como incentivar y promover el aprovechamiento económico de los residuos con la finalidad de integrarlos nuevamente al proceso productivo y que los materiales objeto de disposición final sean mínimos.

De esta manera, la propuesta de Decreto Legislativo se encuentra dentro de las materias delegadas al Poder Ejecutivo mediante la Ley N° 30506, toda vez que su contenido se

---

1 Definición de saneamiento empleada por el Equipo de Tareas sobre el Agua de las Naciones Unidas para el Año Internacional del Saneamiento, 2008.

2 COHRE, WaterAid, COSUDE y UNHABITAT. Saneamiento: Un imperativo de derechos humanos. Ginebra, 2008, pág. 21.

3 Exposición de Motivos de la Ley N° 30506, página 51.

encuentra dentro de lo dispuesto en el literal b) del numeral 4 del artículo 2 de la citada Ley autoritativa, resultando constitucionalmente viable.

II. Antecedente normativo: La Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos

La Ley Nº 27314, Ley General de Residuos Sólidos (en adelante, la Ley), promulgada en el año 2000, significó un importante avance para la gestión de los residuos sólidos en nuestro país, pues tuvo el mérito de establecer por primera vez el régimen nacional para la gestión y manejo de los residuos sólidos, el cual ha servido de guía en la actuación de los diferentes gobiernos locales.

Por otro lado, desde un punto de vista de política pública, la Ley posicionó el tema de la gestión de los residuos sólidos y le otorgó un carácter nacional, que permitió la creación de funciones y competencias nacionales —no solo locales—, las cuales fueron asignadas al Ministerio del Ambiente (MINAM) en su calidad de autoridad rectora nacional.

Además, estableció los lineamientos de las políticas públicas nacionales relativas a la gestión de los residuos sólidos, al definir las funciones y competencias de las instituciones nacionales y gobiernos regionales, y aclarar las competencias de los gobiernos locales provinciales y distritales en materia de residuos sólidos.

En síntesis, con la aprobación de la Ley se definieron cuestiones clave como el concepto legal de residuos sólidos, su clasificación, las características del manejo adecuado, los incentivos, las obligaciones de los generadores, el régimen para las empresas prestadoras de servicios de residuos sólidos (EPS-RS) y las empresas comercializadoras de residuos (EC-RS), el régimen de sanciones, el fomento a la inversión privada, la responsabilidad por eventuales daños, entre otros temas medulares.

Sin perjuicio de ello, luego de transcurridos más de 15 años desde la promulgación de la Ley, en la actualidad existen tres cuestiones que hoy sustentan la necesidad de reformular los conceptos planteados con esta norma. Dichas cuestiones son las siguientes:

(i) Los problemas y temas pendientes identificados a la luz de la experiencia acumulada durante la vigencia de la norma.
(ii) Los cambios presentados en la regulación e institucionalidad ambiental nacional.
(iii) Los cambios en la concepción y políticas públicas sobre residuos sólidos que se han gestado a nivel regional y mundial.

III. Los problemas y temas pendientes identificados durante su vigencia

Con relación a la vigencia de la Ley, cabe señalar que esta no habría permitido resolver algunos problemas críticos que persisten hasta la fecha. Un claro ejemplo de ello, es el problema de financiamiento del servicio de limpieza, el cual se fundamenta en la baja recaudación municipal por este concepto, que no llega al 30% en muchos distritos y provincias del país.

Si bien la recaudación municipal no se regula directamente en la ley sobre residuos sólidos, repercute negativamente en la prestación de los servicios municipales de limpieza

y constituye además una barrera a la inversión pública y privada en la gestión y manejo de residuos sólidos, al afectar el equilibrio financiero de los proyectos en esta materia.

En ese contexto, el objetivo de cerrar la enorme brecha en infraestructura para la gestión y disposición final de los residuos sólidos, implica necesariamente la modernización de los sistemas de recaudación municipal y la simplificación de los trámites respectivos.

Asimismo, resulta fundamental considerar la infraestructura de disposición final como un elemento del sistema de gestión integral de residuos sólidos, cuyo enfoque se centra en la minimización y valorización de los residuos. Por ello, la disposición final es considerada como la última alternativa del proceso de gestión, pues la figura principal debe ser la valorización o el reaprovechamiento.

Desde esa perspectiva, en consonancia con las políticas nacionales y mundiales, los proyectos en este campo deben orientarse: (i) a la gradual disminución de los volúmenes y peligrosidad de los residuos que ingresan a la infraestructura de disposición final; y, (ii) al consecuente incremento de los residuos que son destinados a procesos de valorización, como reutilización, reciclaje, compostaje o valorización energética, entre otros.

Además, cabe resaltar que respecto de la formalización de los recicladores no se han registrado avances significativos, debido a que estos continúan realizando sus actividades al margen de los sistemas formales de gestión y manejo de residuos sólidos. Esta situación no les permite incrementar sus ingresos ni productividad, toda vez que tienen un acceso limitado a los sistemas prestacionales y tecnología. Inclusive, se encuentran expuestos a niveles significativos de riesgo para su integridad personal, salud y calidad de vida.

Por otro lado, es preciso anotar también, que la aplicación de la Ley vigente significó —en algunos casos— una barrera para que los residuos sólidos generados en actividades industriales, pudieran ser aprovechados por otras actividades económicas como insumos que podían ingresar directamente en sus procesos productivos.

Ello se debió a que el marco legal no permitía que los residuos sólidos generados sean entregados a las empresas de destino, debiendo ser dispuestos a través de Empresas Prestadoras de Servicios de Residuos Sólidos o Empresas Comercializadoras, lo cual (en muchos casos) encarecía innecesariamente su transacción.

En la práctica, esta situación retraso la prevención o minimización de los residuos industriales, pese a que este aspecto constituye uno de los principales objetivos de las políticas y los sistemas regulatorios aplicables a residuos sólidos en todo el mundo.

IV. Cambios regulatorios e institucionales en el sector ambiental

Durante los años de vigencia de la Ley no solo se gestó el sector ambiental en el país, sino que también se construyeron sus principales sistemas funcionales, tal como se destaca a continuación:

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

- En el año 2004, se aprobó la Ley N° 28245, Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA), la cual articula a las diferentes autoridades ambientales en todos los niveles de gobierno.

- El año 2008, se creó el Minam como la institución del estado encargada de ejercer la rectoría nacional en la gestión de los residuos sólidos. Asimismo, se creó el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), como entidad rectora del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), regulado por la Ley N° 29325.

- En el año 2012, se creó el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace), como organismo encargado de la evaluación de los estudios de impacto ambiental detallados (EIA-d).

Conforme con los cambios institucionales antes detallados, y luego de transcurridos 6 años desde que la rectoría en la gestión de los residuos sólidos fuera atribuida al Minam, resulta necesario revisar las atribuciones que corresponden a esta competencia, así como redefinir las funciones de las instituciones del gobierno central, con la finalidad de fortalecer el sistema de gestión de residuos sólidos.

En este plano, las nuevas estructuras funcionales deben permitir al Minam supervisar la coherencia de las políticas públicas en los tres niveles de gobierno, además de evaluar la ejecución y el desempeño de los servicios municipales. Para tal efecto, el Minam, en su calidad de autoridad nacional, debe coordinar respuestas concretas ante la imposibilidad de los municipios de continuar prestando el servicio de limpieza regularmente.

Asimismo, es prioritario garantizar al Minam el acceso a información cualitativa y cuantitativa sobre los residuos sólidos generados en todo el país (municipales o no municipales), incluyendo el estado de las áreas degradadas u otros temas relevantes. Esta información deberá sistematizarse no solo para su difusión a través del Informe Nacional sobre el Estado del Ambiente, sino también para la formulación y revisión constante de las políticas ambientales.

Además de ello, es importante considerar los cambios que se han producido en el sector ambiental con la creación del OEFA y el Senace. Asimismo, cabe indicar que el correcto funcionamiento del SEIA y SINEFA, establece la necesidad de actualizar el marco legal sobre residuos sólidos, a fin de lograr su adecuación a estos dos sistemas funcionales creados con posterioridad a la vigente Ley General de Residuos Sólidos.

La aprobación del SEIA exige, por ejemplo, la evaluación de los impactos derivados de los proyectos de tratamiento y disposición final de residuos sólidos, así como la formulación de nuevos instrumentos complementarios, destinados a la recuperación y reconversión de áreas degradadas por residuos sólidos.

Por otro lado, en el caso del SINEFA, corresponde incorporar la fiscalización de las EPS-RS y EC-RS, además de la supervisión especial a las municipalidades respecto del cumplimiento de sus funciones.

En resumen, debido a los cambios regulatorios e institucionales presentados en el sector ambiental, la nueva normatividad en materia de residuos sólidos deberá:

- Considerar los lineamientos y la participación de las instituciones estratégicas del SNGA para afianzar la gestión integral de los residuos sólidos.

- Adecuar el marco legal vigente a las disposiciones del SEIA, para lo cual resulta necesario crear instrumentos complementarios sobre recuperación, reconversión y manejo ambiental de áreas degradadas por residuos sólidos.

- Definir las funciones que desempeñarán el OEFA y Senace según sus respectivas competencias, a fin de fortalecer la gestión integral de los residuos sólidos en el país.

V. Cambios en la concepción y políticas públicas sobre residuos sólidos en el ámbito regional y mundial

Los cambios de paradigma y los últimos avances producidos en los últimos años, implican una labor de reformulación respecto de la normatividad nacional sobre residuos sólidos. En la actualidad, las investigaciones y tecnología moderna han determinado la necesidad de promover un uso cada vez más eficiente de los materiales, con la finalidad de mantener el crecimiento económico progresivo, al mismo tiempo que se reducen los niveles de extracción de materias primas y la disposición final de desechos.

Conforme a esta premisa, hoy en día se advierte que la capacidad de carga de los ecosistemas tiene límites, que al ser superados podrían conllevar a situaciones negativas para el bienestar y la satisfacción de las necesidades de la población, en contraste con el concepto de desarrollo sostenible.

En ese sentido, las actuales políticas sobre gestión de residuos sólidos priorizan, en primer lugar, la prevención o minimización de generación de residuos y, en segundo lugar, la valorización de los residuos, de forma tal que se garantice la disminución gradual y sostenida de la cantidad y peligrosidad de los residuos que son acondicionados para su disposición final.

De acuerdo con estas nuevas políticas, los residuos son concebidos como elementos complejos y valiosos del ciclo de producción económica, a diferencia de la tendencia pasada que los consideraba únicamente como una amenaza para la salud pública.

En esa línea de pensamiento, cabe resaltar que la dimensión sanitaria de los residuos sólidos no se ha dejado de lado, pero sí ha sido reemplazada (en orden de primacía) por una dimensión económico-ambiental, que promueve la eficiencia en el uso de los materiales y la revalorización económica de los residuos.

Por lo expuesto, la nueva regulación debe ofrecer facilidades para el aprovechamiento de los materiales de descarte dentro del mismo proceso productivo u otro. De forma tal, que se evite la generación de obstáculos a la libre circulación de materiales que son susceptibles de ser aprovechados por otras actividades productivas o con fines de investigación científica, siempre que esta condición no represente un riesgo significativo para la salud de las personas o el equilibrio de los ecosistemas.

Bajo esa concepción, se hace necesario precisar la definición de residuos sólidos en los términos antes descritos, para prevenir la formación de barreras que impidan la minimización de los residuos sólidos.

Asimismo, el nuevo régimen legal debe facilitar la valorización de aquellos residuos sólidos que se hayan producido luego de haberse aplicado estrategias de minimización. Por lo que, desde ese enfoque, constituye un requisito indispensable del sistema promover con mucho más énfasis las actividades segregación en la fuente, recolección selectiva, reciclaje, producción de *compost*, valorización energética, entre otras alternativas de reaprovechamiento económico de los residuos sólidos.

En consecuencia, la valorización de los residuos implica una labor de reaprovechamiento simultáneo, desde varios frentes. Por ello, la nueva ley deberá incluir todos estos

aspectos clave en una agenda de trabajo, que ha de ser implementada conforme a un mandato legal programático.

Sobre el particular, cabe puntualizar que la calidad de los residuos constituye un elemento indispensable para su valorización. Por esa razón, su adecuado manejo desde la fuente de origen es un factor que debe ser abordado por la nueva Ley. Precisamente, en esa línea de intervención, la correcta segregación en la fuente es la mejor estrategia para garantizar residuos de buena calidad, para lo cual resulta fundamental la sensibilización y educación de la población.

En síntesis, esta nueva forma de entender la gestión de los residuos sólidos, explica el nacimiento del Principio de Responsabilidad Extendida del Producto (REP), impulsado tanto por las características propias de los residuos (peligrosos, numerosos y valiosos), como por el principio de internalización de costos ambientales, según el cual los generadores de los riesgos ambientales deben solventar su prevención y gestión para evitar daños e impactos negativos.

En mérito a este principio, las entidades que producen bienes de consumo masivo y/o con características peligrosas, deben participar en las etapas anteriores a través de sistemas logísticos que garanticen la recuperación de sus residuos, así como su posterior valorización. Esto implica, a su vez, que las municipalidades compartan con los productores de bienes y servicios, la responsabilidad en la gestión de los residuos sólidos.

Desde esa perspectiva, la implementación de sistemas de logística inversa basados en el principio de Responsabilidad Extendida del Productor (REP), exige alianzas estratégicas entre los productores, las asociaciones de recicladores y los gobiernos locales, con la finalidad de recuperar los residuos priorizados para su valorización en los mercados formales.

Un elemento adicional –que deberán cumplir las Empresas Prestadoras de Servicios de Residuos Sólidos– es la obligación de contar con seguros que protejan a terceros y cubran los posibles daños materiales y ambientales por efectos del mal manejo de los residuos peligrosos, como sucedió en el caso de Choropampa[4].

Con relación a lo explicado, los esfuerzos de nuestro país por mitigar las emisiones de Gases Efecto Invernadero (GEI), encuentran un área de intervención interesante en la gestión y manejo de los residuos sólidos, pues el nuevo sistema planteado es capaz de aportar múltiples alternativas de reducción de GEI a lo largo de todo el ciclo de producción, valorización y disposición final.

Entre estas alternativas, se puede mencionar la producción de *compost* y la construcción de rellenos sanitarios semiaeróbicos, a fin de contribuir con el logro de los compromisos de reducción de GEI, en la medida que sean concebidos como variables de mitigación.

Al respecto, es importante mencionar que siendo el principal déficit la carencia de rellenos sanitarios, se hace necesario promover su implementación. En ese sentido el proyecto de norma además de facilitar los procesos de construcción de infraestructura para el manejo y disposición final de los residuos, también toma en cuenta las distancias mínimas que deben existir entre las infraestructuras de disposición final y los aeródromos, debido a los riesgos que se producen por la presencia de aves; lo cual se encuentra actualmente establecido en la Resolución Directoral Nº 013-2003-MTC/12, Directiva Técnica

---

4 En Choropampa se produjo un derrame de 151 kg de mercurio, ocasionado por el mal transporte de los residuos; lo cual generó una serie de daños sobre las personas y el ambiente.

Extraordinaria Nº 3 Sistemas de Gestión del Peligro de la Fauna Silvestre en los Aeródromos.

En conclusión, la gestión de los residuos sólidos en el Perú requiere de un proceso de rediseño, dentro del cual la nueva ley propuesta por el Minam constituye un primer paso para establecer el marco institucional, conceptual, teórico, programático y regulatorio, que servirá de base para viabilizar los cambios necesarios que permitan concretar el esquema de país limpio, el cual implica lo siguiente:

- Que la materia y la energía no se pierdan arrojados en lagos, ríos, quebradas o costas del país.
- La minimización de los residuos sólidos por parte de todos los actores públicos y privados.
- La creación de una industria moderna y formal de valorización de residuos, con trabajos dignos y formales.
- La participación activa de la población en los sistemas de valorización de residuos, a través de una labor de segregación ordenada y eficiente en los hogares, el pago de tributos y el apoyo de iniciativas similares.
- El financiamiento de servicios de calidad y de cobertura universal de limpieza por parte de las municipalidades, en alianza con los recicladores y empresarios.
- La construcción e implementación de infraestructuras suficientes, modernas y sustentables para la gestión integral de los residuos sólidos generados en el país.

De otro lado, de acuerdo con sus funciones específicas, el MINAM implementa los acuerdos ambientales internacionales[5], por ello en el marco del Convenio de Basilea, corresponde la intervención del MINAM en la gestión y manejo de los residuos peligrosos, por los riesgos a la salud y al ambiente que representan estos residuos con características de peligrosidad (autocombustibilidad, explosividad, corrosividad, reactividad, toxicidad, radiactividad o patogenicidad).

Cabe resaltar que esta nueva propuesta, al igual que la ley vigente solo admite la importación de residuos con fines de valorización y movimiento transfronterizo, más no para disposición final, pues implicaría que el país se convierta en un gran relleno sanitario de residuos importados, lo cual podría generar riesgos a la salud y al ambiente. Este planteamiento se condice con la finalidad de norma, la cual consiste en minimizar la generación de residuos sólidos, promover la valorización y reducir la disposición final.

Sobre este punto, es preciso mencionar que los aspectos referidos al movimiento transfronterizo están recogidos en el Convenio de Basilea, del cual forma parte el Perú desde el año 1993.

Asimismo, según le proyecto de norma, la exportación de residuos puede darse con fines de valorización y disposición final. En este caso, debido al déficit de infraestructuras de disposición final y de sistemas de tratamiento de residuos, la norma propone su

---

5 Numeral j) del artículo 7º del Decreto Legislativo Nº 1013, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.

exportación, de modo que se disminuya la cantidad de residuos que se dispondrían en los rellenos sanitarios que existen en el país.

Por último, es preciso indicar que los instrumentos para el uso eficiente de los materiales y gestión de los residuos sólidos a que hace referencia el artículo 7 del proyecto de decreto legislativo, serán promovidos y aprobados por las autoridades competentes. Además, cabe puntualizar que los lodos provenientes de plantas de tratamiento se encuentran en el ámbito de competencia del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

En el caso específico de los residuos generados por las actividades económicas, estos se gestionarán en el marco de la certificación ambiental y en el ámbito del proyecto de inversión.

VI. Análisis Costo-Beneficio del proyecto de Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos

El presente documento se genera en cumplimiento de lo dispuesto en el literal c) del artículo 75° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República, según el cual las proposiciones de ley o proyectos de ley presentados deben contar con un Análisis Costo-Beneficio, que permita verificar la viabilidad de la futura norma legal y su posible impacto social, económico y legislativo.

En ese sentido, cabe señalar que la propuesta de Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos establece derechos, obligaciones, atribuciones y responsabilidades de la sociedad en su conjunto, con la finalidad de lograr una maximización constante de la eficiencia en el uso de los materiales y asegurar la gestión económica, sanitaria y ambientalmente adecuada de los residuos sólidos.

En el Perú la gestión integral de los residuos sólidos es aún un tema pendiente, cuyo principal problema es la escasez de áreas de disposición final adecuadas. Se estima que el país requiere de 190 infraestructuras para la disposición final de residuos sólidos; sin embargo, al finalizar el año 2015, solo existían 11 rellenos sanitarios con todos los permisos y autorizaciones correspondientes. Debido a esta situación, el proyecto de decreto legislativo propone la generación de medios que permitan cerrar las brechas de infraestructura existentes en el país.

En los últimos años, el MINAM ha logrado formular 31 proyectos de inversión pública tanto para ámbitos provinciales como distritales, con un costo total que asciende a S/. 280 000, 000 (doscientos ochenta millones de soles). Por su parte, el Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos[6] (PLANRES) ha estimado un déficit aproximado de S/. 5, 000 millones de soles en infraestructura y equipamiento para lograr una adecuada gestión municipal en el manejo de los residuos sólidos.

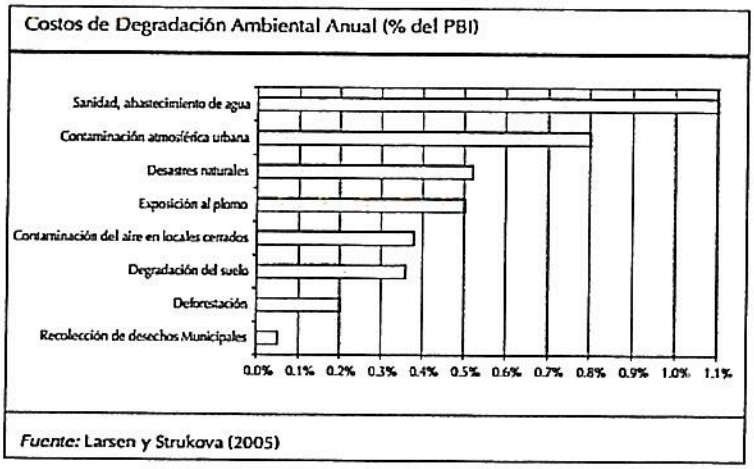
Considerando este contexto general y los costos de no contar con una gestión ordenada (entre ellos, la contaminación y degradación ambiental), un equipo de especialistas nacionales e internacionales liderados por el Banco Mundial realizó un estudio ambiental con el objeto de apoyar los esfuerzos del Perú por alcanzar el desarrollo sostenible y reducir así la pérdida de recursos.

---

6 Aprobado mediante Resolución Ministerial N° 191-2016-MINAM del 26 de julio de 2016.

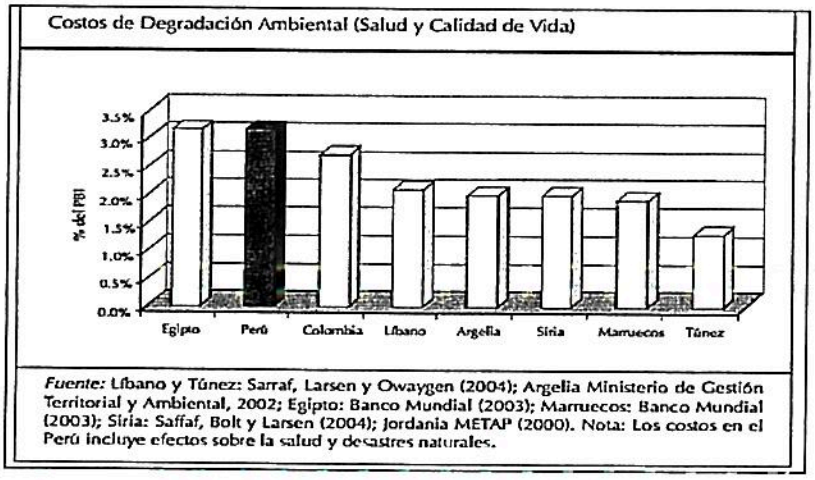
A propósito, el estudio en mención estimó que el costo económico de la degradación ambiental suma alrededor de S/. 8 200 000 000 (ocho mil doscientos millones de soles), equivalentes al 3,9% del producto bruto interno en el año 2003. El costo efectivo de la "Recolección de Desechos Municipales" representó el 0,05% de PBI nacional para dicho año.

GRÁFICO N° 1
COSTOS DE LA DEGRADACIÓN AMBIENTAL EN EL PERÚ



El costo de la degradación ambiental en el Perú es más alto que en otros países con niveles de ingreso similares. De hecho, otros estudios llevados a cabo en Colombia (un país de América Latina con niveles de ingreso medio-alto) y algunos países de África del Norte y el Medio Oriente (con niveles de ingreso bajo-medio), demuestran que el valor monetario de la morbilidad y mortalidad se encuentra por debajo del 2% del PBI en dichos países, mientras que en el Perú representa el 2.8% (es decir, un promedio más elevado).

GRÁFICO N° 2
COSTOS DE DEGRADACIÓN AMBIENTAL - SALUD Y CALIDAD DE VIDA



La carga de estos costos recae sobre todo en la población más vulnerable. Por ello, los pobres están expuestos a riesgos ambientales más altos que los sectores poblacionales con mayores ingresos, debido a que estos últimos cuentan con recursos económicos para hacer frente a esta situación y pueden acceder a servicios de salud especializados.

Por ejemplo, se estima que el impacto de la degradación ambiental para los pobres en comparación con los sectores poblacionales con mayores ingresos es 20% más alto por cada mil personas. En consecuencia, la degradación ambiental constituye una barrera para reducir la desigualdad.

Al respecto, el impacto de la salud en relación con los niveles de ingreso de la población, también es un indicador vinculado a la degradación ambiental. En efecto, según se advierte en los estudios realizados, los impactos de la salud son más altos en los pobres. La degradación ambiental estimada en función de los efectos sobre la salud en el Perú se encuentra en el rango de S/. 19 y S/. 26 mil millones, con una estimación promedio de S/. 21,8 mil millones. Este costo equivale entre el 3,5 al 5,0% del PBI del 2012, con una estimación promedio de 4,1% (es decir, hasta 5 veces la inversión estimada que impulsaría la presente ley).

Para poder cubrir la brecha existente, en el proyecto de decreto legislativo será de obligatorio cumplimiento que las autoridades competentes adopten medidas y disposiciones que incentiven la inversión pública y privada para mejorar la gestión de los residuos sólidos. En ese sentido, se fomenta que diferentes actores puedan destinar recursos económicos a la mejora de la gestión integral de los residuos sólidos, dinamizando la economía asociada a esta gestión.

Parte de las limitaciones que existen para cerrar la brecha que existen en infraestructura, tanto de manejo como de disposición final, tiene que ver con las licencias, permisos y autorizaciones que deben contar los titulares de los proyectos para poder llegar a ejecutarlos[7].

Si bien se ha observado que existen muy pocas infraestructuras autorizadas, la inversión en el sector residuos sólidos a nivel nacional durante el periodo 2006 - 2014, fue de S/. 1 560 268 925 para la construcción de infraestructura y la mejora de los servicios de limpieza pública.

Tabla N° 1: Inversión en Residuos Sólidos Perú (2006-2014)

Población	Monto de inversión servicios	Monto de inversión infraestructura	Monto total de inversión
Menos de 1999	118 726 478	123 400 817	242 127 295,74
2000 a 19 999	360 195 629	309 383 832	669 579 460,69
20 000 a 49 999	102 447 444	71 148 897	173 596 340,69

[7] Además de la certificación ambiental del proyecto y el certificado de inexistencia de restos arqueológicos, se debe contar la opinión favorable del sector salud para el caso de la selección del área para disposición final. Asimismo, la elaboración del proyecto definitivo también debe contar con la opinión técnica favorable del sector salud. Todos estos trámites pueden implicar un periodo de entre 2 y 3 años, desde que se inicia el proyecto.

50 000 a 99 999	124 891 788	65 725 159	190 616 947,39
100 000 a 499 999	184 383 107	97 496 822	281 879 929,15
500 000 a mas	2 468 952	0	2 468 951,61
Total de inversión	893 113 397,40	667 155 527,87	1 560 268 925,27

Tabla N° 2: Inversión viable en residuos sólidos, por niveles de gobierno del 2010 al 2016 (millones S/.)

Nivel de Gobierno	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total S/.
Gobierno Local	88,6	107,4	250,0	192,9	251,9	507,5	243,8	1642,1
Gobierno Regional	5,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,5
Gobierno Nacional	12,2	1,6	6,4	6,8	0,0	0,0	0,0	27,0
Total	106,3	109,0	256,4	199,7	251,9	507,5	243,8	1674,6

Tabla N° 3: Inversión viable en residuos sólidos, por niveles de gobierno del 2012 al 2016 (número de proyectos)

Nivel de Gobierno	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total S/.
Gobierno Local	53	85	107,0	104	117	155	64	685
Gobierno Regional	1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1
Gobierno Nacional	6	2	2	2	0,0	0.0	0,0	12,0
Total	60	87,0	109	106	117	155	64	698

De acuerdo con estas cifras existe un amplio nivel de inversión frente al problema de la gestión integral de los residuos sólidos, sin embargo la mayoría de estos proyectos no llegan a obtener los permisos necesarios y son abandonados desperdiciando los montos invertidos en la fase de preinversión por no contar con un marco normativo que facilite su ejecución.

A pesar de que ciertos gobiernos locales consideran la importancia de generar proyectos en esta temática, muchas veces no cuentan con un financiamiento que permita avanzar hacia su ejecución, razón por la cual el presente proyecto plantea contar con un Fondo que tendría como objetivo contribuir a incrementar la cobertura y calidad de los servicios

de limpieza pública que prestan los municipios, a través de la implementación o mejora de la infraestructura de manejo y el equipamiento que se requiera.

Las intervenciones del Fondo incluirían actividades de fortalecimiento institucional de los municipios, a fin de que estos logren prestar, administrar, operar y mantener los sistemas de recolección, transporte, barrido y disposición final, así como sistemas de sensibilización, promoción y educación ambiental, para lograr la participación de los usuarios de los servicios y de aquellas organizaciones involucradas en el alguna de las etapas de la gestión de los residuos sólidos (como son, por ejemplo, los recicladores).

Por otro lado, se busca hacer sostenibles los servicios locales de limpieza pública a través del financiamiento por el pago de arbitrios de quienes reciben el servicio. Este aspecto es sumamente crítico para muchos municipios a nivel nacional, en los que la morosidad llega incluso al 100%, razón por la cual se hace insostenible el servicio.

Un aspecto de vital importancia en la mejora del costo-beneficio es la creación de sinergias o alianzas estratégicas con el sector privado que permitan acelerar procesos y cubrir brechas que resultan, en algunos casos, más eficientes a través de estos actores. De acuerdo con esta lógica, la propuesta establece que las municipalidades podrán suscribir convenios con las empresas de saneamiento u otras empresas que prestan servicios públicos en la jurisdicción, con la finalidad de que estas realicen la recaudación, facturación y el cobro de las tarifas.

Asimismo, las municipalidades podrán adoptar medidas y disposiciones que incentiven la inversión privada en estas actividades, las cuales podrán ser realizadas mediante el mecanismo de Asociaciones Público Privadas, según lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1224, Decreto Legislativo Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos, su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 410-2015-EF, o la normas que los modifiquen o sustituyan.

Un aspecto sumamente relevante de la propuesta, tiene que ver con el reaprovechamiento de los materiales. Para ello, se plantea una serie de principios que se enmarcan en una lógica de economía circular que incluye acciones sobre todo el ciclo de vida de los materiales y la valorización de los residuos generados.

De hecho, existen diferentes materiales que pueden ser y que son reaprovechados en procesos de manufactura, construcción y agricultura, los cuales además de producir valor económico para el generador, no necesitan ser dispuestos, por lo que aumentan la vida útil de los rellenos sanitarios al reducir las cantidades de residuos para disposición final.

En el Perú se han desarrollado iniciativas de segregación en la fuente y recolección selectiva de residuos sólidos. De este modo, actualmente se reaprovechan alrededor de 1 477 toneladas de residuos al mes, lo que representa solo el 0.5% del total de residuos sólidos generados. Lo que significa que se está desaprovechando una oportunidad de ingresos que colaborarían al ordenamiento de la gestión, a través del reaprovechamiento de residuos y su utilización no solo en otros procesos productivos, sino también en la generación de energía.

En este sentido, la propuesta incluye las siguientes consideraciones:

- El material de descarte podrá ser transferido, bajo cualquier modalidad, desde su generador hacia las actividades que lo aprovecharán. Esta condición generará

cadenas de valor que permitirán reducir el número de intermediarios y generar mayores beneficios económicos que ayuden a la gestión de los residuos sólidos.

- Los fabricantes, importadores, distribuidores y comerciantes podrán celebrar convenios de colaboración con las municipalidades o Empresas Operadoras de Residuos Sólidos, para la segregación en fuente, la recolección selectiva, el establecimiento y/u operación de instalaciones de recepción y almacenamiento de residuos priorizados, así como para la ejecución de otras acciones que faciliten la implementación de la propuesta de norma.

- Una de las condiciones de mayor fuerza en esta lógica de recuperación de materiales valiosos, es que la propuesta define claramente la obligatoriedad de entregar el material segregado, lo cual es la base para una recuperación efectiva y económicamente rentable.

- La valorización constituye una alternativa de gestión y manejo que debe priorizarse frente a la disposición final de los residuos. Esta incluye las actividades de reutilización, reciclaje, compostaje, valorización energética, entre otras alternativas, y se realiza en infraestructuras adecuadas y autorizadas para tal fin.

Finalmente, cabe señalar que la propuesta se centra en fomentar la reducción de insumos en los procesos productivos, así como la inclusión de materiales reciclables en los mismos.

IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Conforme a lo establecido en el artículo 4 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo Nº 008-2006-JUS, el análisis del impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional consiste en precisar si la propuesta normativa trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento jurídico; o, si modifica o deroga normas vigentes.

Al respecto, el presente Decreto Legislativo impacta positivamente en la legislación nacional ya que deroga la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, promulgada en el año 2000, la cual, luego de 16 años desde su entrada en vigencia, y en el contexto de la estrategia a ser país miembro de la OECD, requiere ser actualizada. La gestión de los residuos sólidos ha sido incorporada y perfeccionada en el presente proyecto de Decreto Legislativo con un nuevo enfoque que supone medidas orientadas a su reaprovechamiento de modo que los residuos se constituyan en recursos que puedan ser utilizados en actividades económicas conexas, logrando una gestión eco-eficiente de los mismos.

Asimismo, la nueva regulación introduce mejoras en la regulación que tienen que ver con la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, conforme al Acuerdo de Paris (COP 21), así como el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la OCDE en la Evaluación de Desempeño Ambiental del Perú (Recomendaciones 13 y de la 29 a la 33), entre otros aspectos.

De igual modo, a través de la Primera Disposición Complementaria del proyecto normativo, se establece un proceso de transferencia de competencias, de modo que el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles – SENACE asuma la competencia que correspondía al Ministerio de Salud respecto a la aprobación de los instrumentos de gestión ambiental a que hace referencia el artículo 17 de proyecto de Decreto Legislativo.

De otro lado, la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del proyecto de norma hace referencia a un proceso de transferencia de competencias, de modo que el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental pueda asumir la facultad para supervisar y fiscalizar a los proyectos de infraestructura de residuos sólidos.