



**Defensoría
del Pueblo**

¿DÓNDE VA NUESTRA BASURA?

Recomendaciones para mejorar la
gestión de los residuos sólidos
municipales





¿DÓNDE VA NUESTRA BASURA?

Recomendaciones para mejorar la gestión
de los residuos sólidos municipales

Informe Defensorial N° 181

Defensoría del Pueblo
Jirón Ucayali 394-398
Lima-Perú
Teléfono: (511) 311-0300
Fax: (511) 426-7889
Correo electrónico: defensor@defensoria.gob.pe
Página web: <http://www.defensoria.gob.pe>
Línea gratuita: 0800-15170

Primera edición: Lima, setiembre de 2019
500 ejemplares impresos íntegramente con papel reciclado.
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2019-14625.

Se terminó de imprimir en noviembre de 2019 en
Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156-164, Lima 5, Perú

El Informe Defensorial N° 181 *¿Dónde va nuestra basura?: Recomendaciones para mejorar la gestión de los residuos sólidos municipales* ha sido elaborado por un equipo conformado por Tania Irina García López, Patricia Tipian Mori y Lissette Vásquez Noblecilla, Jefa del Área de Medio Ambiente, bajo la supervisión de Alicia Abanto Cabanillas, Adjunta del Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas. El equipo responsable de la elaboración del presente informe agradece el apoyo de Yoalí Gargurevich Borda, quien integra el Área de Medio Ambiente de la Defensoría del Pueblo.



Índice

| | |
|---------------------|---|
| PRESENTACIÓN | 9 |
|---------------------|---|

| | |
|---------------------|----|
| INTRODUCCIÓN | 11 |
|---------------------|----|

| | |
|---------------------|----|
| ABREVIATURAS | 17 |
|---------------------|----|

CAPÍTULO I:

| | |
|--|----|
| LOS RETOS PARA REDUCIR LA GENERACIÓN Y MEJORAR EL APROVECHAMIENTO DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS MUNICIPALES | 19 |
|--|----|

| | |
|---|----|
| 1.1. Sobre la generación de residuos sólidos municipales en el país | 28 |
| 1.1.1 Sobre la generación de residuos sólidos municipales domiciliarios | 31 |
| 1.2. Sobre la segregación de residuos sólidos municipales | 44 |
| 1.2.1. Obligaciones estatales para una adecuada segregación, almacenamiento y recolección de los residuos sólidos municipales | 48 |
| 1.3. Sobre el aprovechamiento de los residuos sólidos municipales y el importante rol de los recicladores | 60 |
| 1.3.1. Sobre los residuos sólidos municipales aprovechables | 60 |
| 1.3.2. El importante rol de los recicladores | 63 |

CAPÍTULO II:

| | |
|--|----|
| DEFICIENCIAS EN EL SERVICIO DE LIMPIEZA PÚBLICA Y DISPOSICIÓN FINAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS MUNICIPALES | 69 |
|--|----|

| | |
|--|----|
| 2.1. Deficiencias en el servicio de limpieza pública: Puntos Críticos | 71 |
| 2.1.1. Sobre los puntos críticos en el departamento de Lima y la Provincia Constitucional del Callao | 73 |
| 2.1.2. Sobre los puntos críticos a nivel nacional | 79 |

| | |
|---|-----|
| 2.1.3. Sobre el incumplimiento del mandato legal de garantizar la prestación continua, regular, permanente y obligatoria del servicio de limpieza pública | 80 |
| 2.1.4 Sobre la morosidad e incumplimiento en la aprobación de ordenanzas para el pago de arbitrios para limpieza pública | 91 |
| 2.1.5 Sobre la importancia de contar con instrumentos de planificación para un adecuado servicio de limpieza pública | 95 |
| 2.1.6 Sobre las acciones de supervisión y fiscalización para un adecuado servicio de limpieza pública | 96 |
| 2.2. Deficiencias en la disposición final de los residuos sólidos: Botaderos | 103 |
| 2.2.1 Destino final de los residuos sólidos municipales recolectados al 2017 | 105 |
| 2.2.2 Botaderos a nivel nacional | 111 |
| 2.2.3 Recuperación o reconversión de botaderos | 116 |
| 2.2.4 Programa de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos Municipales | 123 |
| 2.3 De los procesos penales por incumplimiento de normas relativas al manejo de residuos sólidos | 131 |

CAPÍTULO III

AVANCES PARA MEJORAR LA DISPOSICIÓN FINAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS MUNICIPALES

139

| | |
|---|-----|
| 3.1 Sobre los residuos sólidos municipales que efectivamente deben ser dispuestos en rellenos sanitarios | 142 |
| 3.2 Sobre la necesidad de contar con adecuados mecanismos de monitoreo y seguimiento para la mejora en la toma de decisiones | 146 |
| 3.3 Sobre la necesidad de contar con un adecuado diagnóstico sobre las brechas de infraestructura de disposición final de residuos sólidos no aprovechables | 148 |
| 3.4 Sobre los 47 rellenos sanitarios a nivel nacional y su alcance | 150 |
| 3.5 Sobre la necesidad de contar con rellenos sanitarios que cumplan con condiciones para su correcta operación | 155 |
| 3.6 Sobre el Programa de Desarrollo de Sistemas de Gestión de Residuos Sólidos en Zonas Prioritarias | 160 |

CAPÍTULO IV

IMPLEMENTACIÓN DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 1278 Y SU REGLAMENTO A CARGO DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE

169

| | |
|--|-----|
| 4.1 Respecto de las obligaciones normativas cumplidas | 175 |
| 4.2 Respecto de las obligaciones normativas pendientes de cumplimiento | 177 |
| 4.2.1 En relación al servicio de limpieza pública | 177 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 4.2.2 | En relación a la medición de resultados de la gestión de los residuos sólidos municipales | 179 |
| 4.2.3 | En relación a la generación y gestión de la información en materia de residuos sólidos | 180 |
| 4.2.4 | En relación a la valorización de los residuos sólidos aprovechables | 181 |
| 4.2.5 | En relación a los botaderos | 182 |
| 4.2.6 | En relación a la infraestructura de residuos sólidos | 183 |
| 4.2.7 | En relación a la evaluación de desempeño de la gestión y manejo de residuos sólidos a cargo de las Comisiones Ambientales Municipales | 185 |

CAPÍTULO V

IMPLEMENTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES DE LA OCDE EN MATERIA DE GESTIÓN Y MANEJO DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS

| | | |
|-------|--|-----|
| 5.1 | Evaluación de Desempeño Ambiental del Perú CEPAL/OCDE | 190 |
| 5.2 | Plan de Acción para implementar las recomendaciones de la Evaluación de Desempeño Ambiental (Plan de Acción EDA) | 191 |
| 5.2.1 | Sobre las acciones estratégicas para la gestión y manejo de los residuos sólidos municipales y no municipales | 192 |
| 5.2.2 | Estado de implementación de las recomendaciones 29, 30 y 31 relacionadas con los residuos sólidos municipales | 195 |

CONCLUSIONES

RECOMENDACIONES

The top of the page features a light gray illustration. On the left, there are two trash bins. In the center, a white recycling truck with a green recycling symbol on its side is driving. On the right, there are several stylized trees. Below this illustration is a solid blue horizontal bar.

Presentación

El crecimiento económico de nuestro país ha venido de la mano con la generación de mayores cantidades de residuos sólidos a causa del incremento del consumo. Sin embargo, a pesar de que contamos con mayores ingresos económicos, no se ha invertido oportunamente en reducir la generación de basura, ni tampoco la contaminación de suelos, ríos y mares por su mala disposición. Una paradoja si tenemos en cuenta que debemos alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030.

Cada latinoamericano genera un kilo de basura al día, lo que representa alrededor de un 10% de la basura mundial, según un informe del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Sin embargo, un tercio de todos los residuos urbanos generados en América Latina y el Caribe aún terminan en basurales a cielo abierto. La perspectiva es que la basura continúe creciendo por falta de una economía circular, la poca capacidad de reciclaje, entre otros.

Así, en nuestro país, cada año se generan más de 7 millones de toneladas de residuos sólidos municipales al año; alrededor de 20 mil toneladas al día y casi mil toneladas por hora. El 70% de estos residuos se generaron en los domicilios.

¿Por qué se produce esta situación? ¿Qué debemos cambiar en la gestión pública y privada? Contamos con un marco normativo renovado hace 3 años. Sin embargo, la experiencia nos ha enseñado que las reformas normativas sin una adecuada implementación no son suficientes. Se requiere poner en práctica grandes cambios en la producción de bienes y servicios, así como en el consumo de los mismos, para reducir la generación de residuos y para brindar un adecuado tratamiento de aquellos que son inevitables.

Una adecuada gestión de los residuos sólidos permitiría que gran parte de estos puedan ser aprovechados y otros puedan ser dispuestos en infraestructura autorizada para tal fin. No podemos olvidar que más del 70% de los residuos que generamos, es decir, más de 5 millones de toneladas de residuos al año, se pueden reaprovechar. Es decir, pueden ser reciclados o pueden utilizarse como insumos de nuevos productos y lo que no se puede reaprovechar debe ser dispuesto en rellenos sanitarios.

Sin embargo, la realidad nos muestra otro escenario. En las ciudades y pueblos, subsiste la inadecuada acumulación de residuos en lugares prohibidos. Sumado a ello, miles de botaderos o basurales, comprenden una extensión de casi 2,000 hectáreas

degradadas, equivalentes a 2,700 estadios nacionales, y exponen a la población a graves riesgos para el ambiente, la vida y la salud.

Lamentablemente, las autoridades locales no han comprendido que a la larga es muy oneroso remediar la contaminación provocada por los basurales. Según el Informe de Perspectiva Mundial de la Gestión de Residuos, publicado el 2015, en ciudades de bajo o medio ingreso per cápita, el costo derivado de un incorrecto manejo de residuos para la sociedad y la economía en su conjunto es de 5 a 10 veces lo que costaría implementar un adecuado manejo.

En tal sentido, es necesario que las municipalidades garanticen la prestación del servicio de limpieza pública y una adecuada disposición final de los residuos sólidos en todo el país. No es posible que contemos con distritos en donde no se preste el servicio de limpieza pública o que existan municipalidades que arrojen sus residuos en los márgenes de los ríos o que incrementen los grandes basurales existentes, exponiendo a la población a los efectos de la contaminación, a los roedores y a los riesgos de contraer enfermedades infectocontagiosas como la hepatitis y el dengue.

No contamos con suficiente infraestructura para disponer la basura, lo inservible. Tenemos 47 rellenos sanitarios en todo el país, pero se requieren 344. Las municipalidades deben priorizar la ejecución de proyectos destinados a incrementarlos. Para ello, contar con el acompañamiento del Ministerio del Ambiente es de gran importancia.

Pero, además, requerimos un cambio en la ciudadanía, pues todo derecho trae consigo deberes. Tenemos derecho a un ambiente sano, pero sin duda, también tenemos el deber de cuidar el ambiente.

La grave situación en la que se encuentra la gestión y manejo de los residuos sólidos municipales avoca los esfuerzos de nuestra institución desde sus inicios y somos conscientes de que se trata de una ardua tarea. Hace 12 años, la Defensoría del Pueblo emitió el Informe Defensorial N° 125 denominado “Pongamos la basura en su lugar”, y formuló a través de este documento un conjunto de recomendaciones al Estado peruano, para atender esta problemática.

Hoy, además de contar con un nuevo marco normativo, tenemos nuevas instituciones dedicadas al cuidado del ambiente. En dicho contexto, consideramos un acierto importante que el Ministerio del Ambiente asumiera la rectoría en esta materia, a fin de que pueda impulsar las acciones estatales para mejorar la gestión y manejo de los residuos sólidos municipales en el Perú.

Por este motivo, la Defensoría del Pueblo entrega este informe al país con la convicción de que pueda ser útil para contribuir a la labor del Ministerio del Ambiente, las municipalidades provinciales y distritales, entre otras autoridades competentes en la gestión y manejo de los residuos sólidos municipales en nuestro país, a fin de proteger los derechos de todos y todas.

Walter Gutiérrez Camacho
Defensor del Pueblo

An illustration at the top of the page shows a green recycling truck with a white recycling symbol on its side, parked on a road. To the left of the truck are three recycling bins in shades of green and grey. The background features stylized green trees and a city skyline with houses in the distance, all rendered in a light green color scheme.

Introducción

1. Antecedentes

En el año 2015, el Perú y otros 192 Estados Miembros de las Naciones Unidas, luego de vencido el plazo para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y a fin de darle continuidad a los avances logrados, aprobaron una nueva Agenda para el Desarrollo Sostenible, a través de la cual se fijaron 17 objetivos globales con metas hacia el 2030, que tienen por objeto abordar los problemas actuales y futuros como la creciente desigualdad mundial, el aumento de la exposición a los peligros naturales, la rápida urbanización, los nuevos modelos de migración y el consumo excesivo por algunos de energía y recursos naturales.

En ese contexto, según la Organización de las Naciones Unidas, el 55% de la población mundial vive en ciudades y se estima que para el 2050 la población urbana alcanzará los 6,5 mil millones. Dada la importancia del crecimiento urbano estimado, el cual no resulta ajeno a nuestro país, los Estados se comprometieron a lograr ciudades y comunidades sostenibles.

Para tal efecto, el Perú –entre otras metas– debe reducir el impacto ambiental negativo per cápita de sus ciudades, prestando especial atención a la gestión de los desechos municipales y de otro tipo. Para alcanzar la referida meta, resulta necesaria la suma de los esfuerzos del sector público y privado, así como de la sociedad civil.

En dicho contexto, y habiendo transcurrido 12 años desde que la Defensoría del Pueblo emitió el Informe Defensorial N° 125 denominado “Pongamos la basura en su lugar”, formulando a través de este un conjunto de recomendaciones al Estado peruano, considerando los riesgos que genera una inadecuada gestión y manejo de los residuos sólidos al ambiente, la vida y la salud, es posible advertir que la situación alertada por nuestra institución en dicho momento no ha variado significativamente.

Por este motivo, es necesario realizar una nueva evaluación de las acciones estatales en esta materia, a fin de contribuir con la mejora de las mismas a través de las recomendaciones que en el presente informe defensorial se formulan.

2. Competencia de la Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo es un órgano constitucional autónomo encargado de la defensa de los derechos constitucionales y fundamentales de las personas y la comunidad, así como de supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la población, de conformidad con lo establecido en el artículo 162 de la Constitución Política del Perú y el artículo 1 de su Ley Orgánica, Ley N° 26520.

La función de supervisión que realiza la Defensoría del Pueblo se desarrolla ante la actuación de la administración pública y debe entenderse, en última instancia, como una de colaboración con el buen funcionamiento del aparato del Estado en general, con miras a la realización efectiva de los derechos fundamentales de la persona y de la comunidad.

Para el cumplimiento de dicha labor, puede iniciar de oficio o a pedido de parte investigaciones de carácter general con la finalidad de abordar problemas de especial relevancia o trascendencia para la vigencia de los derechos fundamentales y la consolidación del sistema democrático, que se expresan a través de los informes que emite la Defensoría del Pueblo.

Como resultado de esa investigación, elabora informes que contienen recomendaciones, los cuales son transmitidos a las autoridades competentes y a los interesados. Las actuaciones de la Defensoría del Pueblo están destinadas fundamentalmente a resolver problemas. Se busca persuadir y obtener resultados positivos para la plena vigencia de los derechos fundamentales de todos los peruanos y peruanas.

Uno de estos problemas lo constituyen las deficiencias en la gestión y manejo de los residuos sólidos, debido a los riesgos e impactos que generan al ambiente, la vida y la salud de las personas, generando desprotección de los derechos fundamentales, por lo que se requiere una actuación estatal oportuna, coordinada y adecuada para atender esta problemática.

Por lo expuesto, el presente informe contiene los resultados de la supervisión realizada por la Defensoría del Pueblo sobre las acciones del Estado para mejorar la gestión y manejo de los residuos sólidos municipales en el Perú.



3. Objetivos del Informe

Los objetivos del presente documento son los siguientes:

- Evaluar el nivel de cumplimiento y eficacia de las medidas adoptadas, por el Estado peruano referidas a la gestión y manejo de los residuos sólidos municipales.
- A través de las recomendaciones contenidas en el presente informe, se busca promover y contribuir con la mejora de la gestión y manejo de los residuos sólidos municipales en el Perú y, de esta manera, proteger el derecho a la vida en un ambiente equilibrado y adecuado de todos los peruanos y peruanas.

4. Metodología y Aspectos Supervisados

El presente documento es el resultado de una investigación sobre el estado actual de la gestión y manejo de los residuos sólidos en el país y sobre el cumplimiento de las obligaciones estatales previstas por la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, aprobada mediante el Decreto Legislativo N° 1278 y sus normas reglamentarias, además de otros compromisos asumidos por el Estado peruano.

De acuerdo con ello, esta investigación se realizó de la siguiente manera:

- a) Recopilación de información estadística contenida en las fuentes oficiales de información, relativa a la gestión y manejo de los residuos sólidos municipales, a fin de identificar la situación actual existente en el país, durante el periodo comprendido entre los años 2014 y 2018.
- b) Revisión del régimen normativo aplicable a la gestión y manejo de los residuos sólidos municipales, contenido en la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y sus normas reglamentarias, además de otros compromisos asumidos por el Estado peruano.
- c) Identificación de obligaciones y entidades responsables de implementar el marco normativo aplicable a la gestión y manejo de los residuos sólidos municipales, así como las contenidas en otros compromisos asumidos por el Estado peruano.
- d) Recopilación de información sobre los avances y cumplimiento de obligaciones a cargo de las entidades de alcance nacional competentes, a través de requerimientos oficiales de información, oficios, reuniones de trabajo, correos electrónicos, comunicaciones telefónicas, desde la

entrada en vigencia de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y sus normas reglamentarias (diciembre de 2017) hasta setiembre de 2019.

- e) Sistematización de los resultados de la supervisión.
- f) Análisis de los hallazgos de la supervisión.
- g) Elaboración de informe defensorial.

En consecuencia, se identificó 10 entidades de alcance nacional del Estado encargadas de la implementación del marco normativo aplicable a la gestión y manejo de los residuos sólidos municipales, contenido en la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y sus normas reglamentarias, además de otros compromisos asumidos por el Estado peruano, las cuales se detallan a continuación:

- Ministerio del Ambiente
- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
- Ministerio de la Producción
- Ministerio de Educación
- Ministerio de Economía y Finanzas
- Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica
- Ministerio de Cultura
- Ministerio de Salud
- Ministerio de Relaciones Exteriores
- Servicio Nacional de Sanidad Agraria

Del mismo modo, a través de los hallazgos encontrados como resultado de la información estadística recopilada, a través del presente documento se supervisa a las municipalidades de los 25 departamentos del país.

5. Estructura del Informe

Según lo expuesto, el primer capítulo del Informe Defensorial N° 181 aborda la supervisión a las acciones estatales destinadas a reducir la generación y mejorar el aprovechamiento de los residuos sólidos municipales, así como la necesidad de que la ciudadanía se involucre en esta labor a través de un cambio de hábitos de consumo y la adopción de mejores prácticas destinadas a tales fines.

El segundo capítulo da cuenta de la situación actual y los principales problemas advertidos con relación a la prestación del servicio de limpieza pública y disposición final de los residuos sólidos municipales, que generan la proliferación de puntos críticos de acumulación de residuos y botaderos a lo largo del país.



Además, aborda el rol de las municipalidades y del Ministerio del Ambiente para mejorar estas etapas del manejo de los residuos sólidos y la necesidad de que los ciudadanos contribuyan con la sostenibilidad de la prestación de estos servicios.

El tercer capítulo reporta los avances estatales para mejorar la disposición final de los residuos sólidos municipales, así como los retos para superar el déficit en la infraestructura de disposición final existente en el país. También, desarrolla la situación actual de los procesos penales por incumplimiento de normas relativas al manejo de los residuos sólidos y la importancia de revisar el tipo penal y de los mecanismos existentes para la remediación ambiental frente a los impactos producidos por el inadecuado manejo de los residuos sólidos.

El cuarto capítulo contiene los resultados de la supervisión realizada sobre el cumplimiento de las obligaciones del Ministerio del Ambiente contenidas en la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y su Reglamento, relativas a la emisión de normas, guías y otros dispositivos normativos necesarios para mejorar la gestión y manejo de los residuos sólidos municipales.

Por último, el quinto capítulo da cuenta sobre el estado de la implementación de las recomendaciones relativas a la gestión y manejo de los residuos sólidos, formuladas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en el marco de la Evaluación de Desempeño Ambiental del Perú, así como del Plan de Acción aprobado por el Estado peruano para el cumplimiento de las mismas.



ABREVIATURAS

| | |
|-----------------|---|
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| CAM | Comisiones Ambientales Municipales |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina y el Caribe |
| DIGESA | Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad Alimentaria |
| EDA | Evaluación de Desempeño Ambiental |
| EIA-sd | Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado |
| EO-RS | Empresa Operadora de Residuos Sólidos |
| IGA | Instrumento de Gestión Ambiental |
| INEI | Instituto Nacional de Estadística e Informática |
| JICA | Agencia de Cooperación Internacional del Japón |
| MEF | Ministerio de Economía y Finanzas |
| MINAM | Ministerio del Ambiente |
| MINEDU | Ministerio de Educación |
| MINSA | Ministerio de Salud |
| OCDE | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos |
| OEFA | Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental |
| PIGARS | Plan Provincial de Gestión de Residuos Sólidos Municipales |
| PIP | Proyectos de Inversión Pública |
| PLANAA | Plan Nacional de Acción Ambiental |
| PLANEA | Plan Nacional de Educación Ambiental |
| PMR | Plan Distrital de Manejo de Residuos Sólidos Municipales |
| PLANRES | Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| PRODUCE | Ministerio de la Producción |
| SEIA | Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental |
| SENACE | Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles |
| SENASA | Servicio Nacional de Sanidad Agraria |
| SIGERSOL | Sistema de Información para la Gestión de Residuos Sólidos |



CAPÍTULO I

LOS RETOS PARA REDUCIR LA GENERACIÓN
Y MEJORAR EL APROVECHAMIENTO DE
LOS RESIDUOS SÓLIDOS MUNICIPALES



La Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, aprobada mediante el Decreto Legislativo N° 1278¹, define a los *residuos sólidos* como cualquier objeto, material, sustancia o elemento resultante del consumo o uso de un bien o servicio, del cual su poseedor se desprenda o tenga la intención u obligación de desprenderse, para priorizar su valorización y, en último caso, su disposición final.²

Las autoridades públicas que están a cargo de la gestión y manejo de los residuos sólidos corresponden al ámbito en el que los residuos sólidos se generaron. De esta manera, existen autoridades para la gestión y manejo de *residuos sólidos del ámbito municipal* y autoridades para la gestión y manejo de *residuos sólidos del ámbito no municipal*. Al respecto, la mencionada Ley establece la siguiente clasificación para los residuos sólidos:

Gráfico N° 1

Clasificación de residuos sólidos, según la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos



Fuente: Artículo 31 y Anexo "Definiciones" de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos
 Elaboración propia

Ahora bien, considerando que el ámbito de supervisión efectuada por la Defensoría del Pueblo, cuyos resultados se encuentran en el presente informe, alcanza únicamente a los residuos sólidos municipales, es preciso señalar que nuestro ordenamiento jurídico los clasifica en domiciliarios, especiales y similares, como se muestra a continuación³:

¹ Publicada el 23 de diciembre de 2016.

² Anexo "Definiciones" de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Legislativo N° 1278.

³ *Ibidem*.

Gráfico N° 2

Clasificación de residuos sólidos municipales, según la Guía para la caracterización de residuos sólidos municipales



Fuente: Guía para la caracterización de residuos sólidos municipales, aprobada por la Resolución Ministerial N° 457-2018-MINAM

Elaboración propia

Al respecto, cabe destacar que una adecuada política pública destinada a mejorar la gestión y manejo de los residuos sólidos municipales en todo el país, implica —necesariamente— realizar un diagnóstico adecuado de la situación actual, a fin de identificar la problemática existente y determinar las decisiones estatales destinadas a resolverla, generando predictibilidad y certeza de lo que se requiere y se busca.

Precisamente, un aspecto muy importante a tener en cuenta es la cantidad de residuos sólidos municipales que se genera en el país por parte de la ciudadanía y otros actores públicos y privados, a fin de establecer las acciones estatales que se requieren implementar para reducir dicha cantidad, por ejemplo, a través de la mejora de los hábitos de consumo. Además, esta información es importante porque también permitirá al Estado determinar los recursos que se requieren para manejarlos adecuadamente.



Sobre la importancia de contar con mecanismos informativos confiables para un adecuado diagnóstico, monitoreo y evaluación y las deficiencias del SIGERSOL

La generación de información confiable es un elemento clave para los tomadores de decisiones. En el ámbito de la gestión y manejo de los residuos sólidos, ésta no es la excepción. La información confiable permitirá a las autoridades competentes, como el MINAM y los gobiernos locales, realizar un adecuado diagnóstico de la problemática abordada, así como el monitoreo y evaluación de las medidas implementadas para solucionarla.

De esta manera, no solo pueden adoptar mejores decisiones, también pueden establecer una mejora continua en la adopción de las mismas. Por este motivo, la Defensoría del Pueblo, en esta investigación y en todas sus investigaciones, utiliza información oficial y confiable que permita evidenciar la situación actual de la gestión estatal, y, en base a ella, plantear recomendaciones que contribuyan a la mejor toma de decisiones estatales.

En el presente documento, una de las fuentes informativas utilizadas es el SIGERSOL, considerando la obligación prevista en nuestro ordenamiento jurídico consistente en que las municipalidades provinciales y distritales reporten en dicho sistema la información solicitada por el MINAM sobre la gestión y manejo de residuos sólidos en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, en forma anual⁴.

Sin embargo, es necesario considerar el preocupante incumplimiento por parte de las municipalidades de reportar en el SIGERSOL, de acuerdo a la información proporcionada por el MINAM a la Defensoría del Pueblo⁵, según se muestra a continuación:

⁴ Literal n) del artículo 23 y artículo 68 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Legislativo N° 1278, y artículo 13 del Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM, publicado el 21 de diciembre de 2017.

⁵ MINAM. *Consultas sobre SIGERSOL y otros*. Correo electrónico remitido por la Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos a la Defensoría del Pueblo el 19 de febrero de 2019.

MINAM. *Solicitud de información en el marco de la supervisión de la gestión y manejo de los residuos sólidos*. Correo electrónico remitido por la Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos del MINAM a la Defensoría del Pueblo el 15 de julio de 2019.

INEI. *Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centros Poblados*. 2014, p. 15. Consulta: 14 de agosto de 2019. En:

https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1159/index.html

INEI. *Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centros Poblados*. 2015, p. 13. Consulta: 14 de agosto de 2019. En:

https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1201/index.html

INEI. *Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centros Poblados*. 2016, p. 13. Consulta: 14 de agosto de 2019. En:

https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1361/index.html

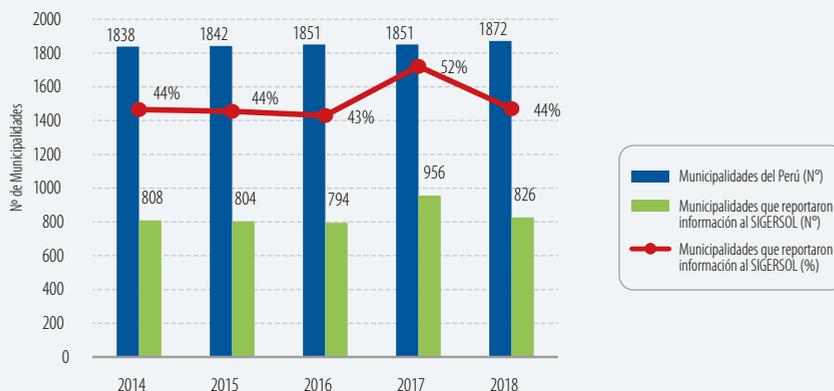
INEI. *Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centros Poblados*. 2017, p. 13. Consulta: 14 de agosto de 2019. En:

https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1420/index.html

INEI. *Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centros Poblados*. 2018, p. 13. Consulta: 14 de agosto de 2019. En:

https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1514/

Gráfico N° 3
Municipalidades que reportaron información al SIGERSOL, 2014 - 2018



Fuente: MINAM
Elaboración propia

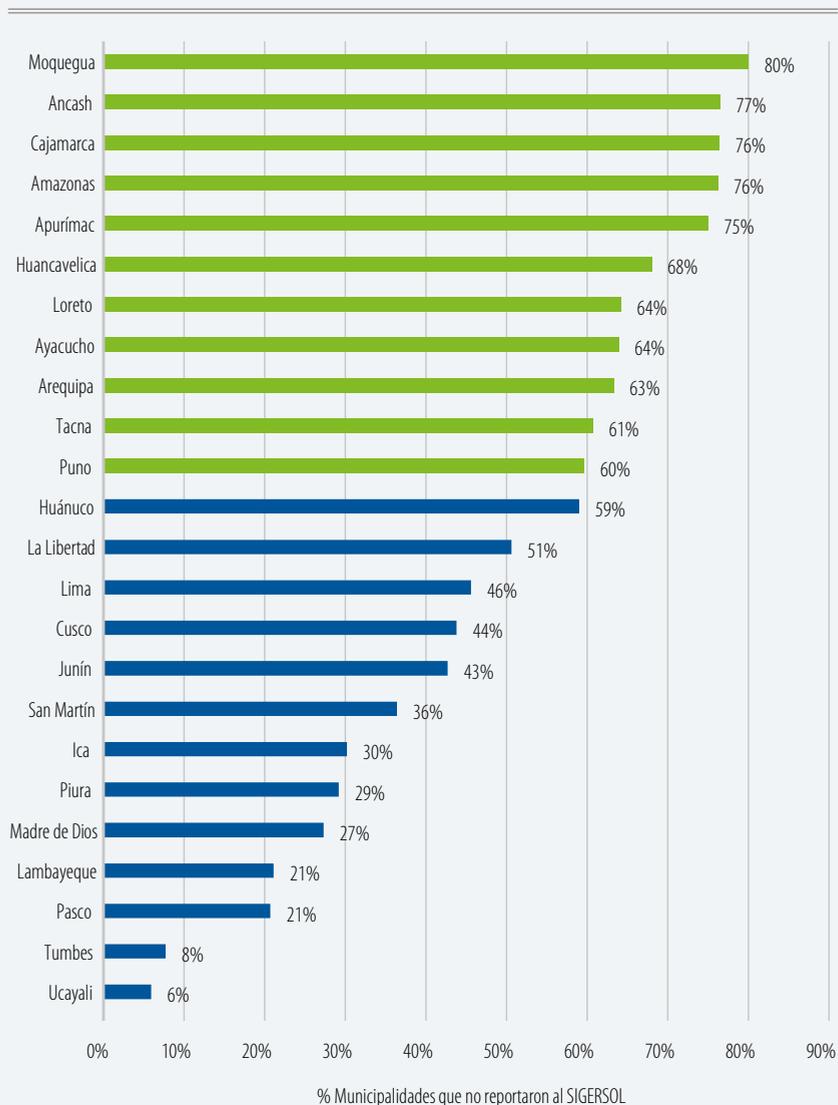
En efecto, según la información proporcionada por el MINAM, durante el último quinquenio comprendido entre los años 2014 y 2018, en promedio apenas el 45% de municipalidades, cumplió con reportar información en el SIGERSOL, siendo el 2017 el año que registró el mayor número de cumplimiento alcanzando el 52%. En la misma línea, la Contraloría General de la República advirtió⁶ en una supervisión realizada entre los meses de enero y febrero de 2019 que el 84% (583 de 697) de municipalidades supervisadas no reportaron información al referido sistema de información.

Además, de la revisión del número de municipalidades que reportaron información al SIGERSOL respecto del año 2018, se advierte que el mayor incumplimiento se registra en los departamentos de Moquegua, Ancash, Cajamarca, Amazonas, Apurímac, Huancavelica, Loreto, Ayacucho, Arequipa, Tacna y Puno, en donde entre el 80% y 60% de municipalidades no cumplió con esta obligación, de acuerdo al siguiente detalle:

⁶ Contraloría General de la República. Informe N° 611-2019-CG/AGR-OC. Informe consolidado del operativo “Por una ciudad limpia y saludable – a la prestación del servicio de limpieza pública a cargo de municipalidades”, p. 10. Consulta: 15 de julio de 2019. En: <http://fweb.contraloria.gob.pe/Buscador/Informes/DocView.aspx?id=5476296&cr=1>



Gráfico N° 3-A
Ranking de departamentos con la mayor proporción de municipalidades que no reportaron al SIGERSOL, 2018



Fuente: SIGERSOL; INEI
 Elaboración propia

El limitado cumplimiento de esta obligación no permite realizar un diagnóstico y monitoreo adecuado de la gestión estatal en materia de los residuos sólidos, pues la información es limitada a menos de la mitad de las municipalidades existentes. Esta situación puede generar la adopción de decisiones menos eficientes y eficaces que impactarán en los administrados, principalmente, en la ciudadanía.

Sobre el particular, es preciso mencionar que, a través de un estudio efectuado en el año 2017, el MEF concluyó lo siguiente con relación al MINAM⁷:

- No cuenta con fuentes de información idónea de residuos sólidos municipales dispuestos adecuadamente, ni con los mecanismos suficientes para obtenerla.
- No tiene la capacidad para obtener registros que le permitan generar las variables y los indicadores que requiere el Programa Presupuestal 0036 "Gestión Integral de Residuos Sólidos", debido a que el SIGERSOL no es confiable al manejar información limitada, incompleta e inoportuna.
- Debe mejorar los procesos operativos de recojo y procesamiento de datos colectados a través del SIGERSOL (sobre características físicas de los residuos sólidos, cantidad de residuos sólidos dispuesta adecuadamente, cobertura de barrido de calles, nivel de pago de arbitrios, brecha financiera del servicio, stock de equipos e implementos para brindar el servicio, entre otros) y centralizar los datos solicitados a los municipios.
- Debe fortalecer las capacidades y el acompañamiento a los funcionarios ediles para el correcto ingreso de los datos al SIGERSOL.

De acuerdo con dichas conclusiones, el MEF comprometió⁸ al MINAM a reportar en diciembre de 2019 el estado situacional y mejora del SIGERSOL para los residuos sólidos municipales, donde se hayan incorporado: i) variables para medir indicadores de desempeño y producción física del Programa Presupuestal 0036; ii) costos de servicio y datos de morosidad; y, iii) manual de uso donde se especifiquen los procesos operativos de recojo y procesamiento de datos por parte de los gobiernos subnacionales.

⁷ MEF. Informe Final de la Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal (EDEP) para la intervención pública de "Gestión de Residuos Sólidos". Pp. 275 y 283. Lima. Consulta: 19 de agosto de 2019. En: https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/eval_indep/2017_informe_final_residuos_solidos.pdf

⁸ MEF. Matriz de Compromisos de la Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal (EDEP) para la intervención pública de "Gestión de Residuos Sólidos". Lima. Consulta: 19 de agosto de 2019. En: https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/eval_indep/Matriz_Compromiso_Residuos%20s%C3%B3lidos_2019.pdf



Sumado a ello, cabe destacar que aún se encuentra pendiente de cumplimiento la obligación de elaborar y aprobar los indicadores, criterios y metodologías básicas para la sistematización, envío y difusión de la información sobre los residuos sólidos, a cargo del MINAM, prevista en el artículo 68 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos.

Para la Defensoría del Pueblo, con la finalidad de mejorar esta herramienta de tal manera que logre ser una fuente confiable de información que permita un adecuado diagnóstico, monitoreo y evaluación para los tomadores de decisiones, se requieren implementar las siguientes medidas:

- 1) Que las municipalidades cumplan con la obligación de reportar a este sistema informativo de acuerdo a los plazos previstos.
- 2) Que el MINAM remita al órgano de control correspondiente el detalle de las municipalidades que no han cumplido con reportar la información correspondiente.
- 3) Que el órgano de control correspondiente realice las acciones de control en el marco de sus competencias.
- 4) Que el MINAM priorice y agilice las acciones destinadas a la implementación de mejoras del SIGERSOL o a la creación de un nuevo sistema que provea información idónea, oportuna y confiable para la toma de decisiones en materia de la gestión y manejo de los residuos sólidos, según las recomendaciones efectuadas por el MEF.
- 5) Que el MINAM fortalezca las capacidades y el acompañamiento a las municipalidades para el correcto ingreso de información al SIGERSOL.
- 6) Que el MINAM cumpla con elaborar y aprobar los indicadores, criterios y metodologías básicas para la sistematización, envío y difusión de la información sobre los residuos sólidos, según lo establecido en el artículo 68 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos.

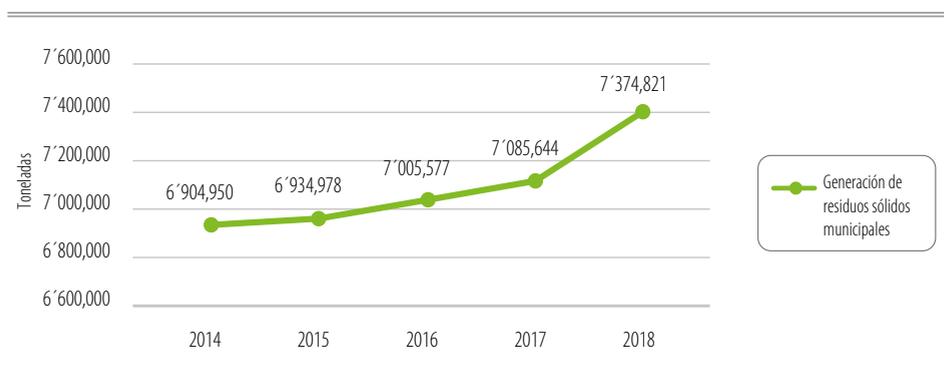
Sin perjuicio de lo expuesto y de las recomendaciones formuladas sobre el particular, nuestra institución ha utilizado la información de las municipalidades que han cumplido con la obligación de reportar al SIGERSOL, entre otras fuentes informativas, como las que reporta el INEI y los datos brindados y publicados por otras entidades públicas en el marco de sus competencias, como el OEFA, el MINAM y la Contraloría General de la República.

1.1. Sobre la generación de residuos sólidos municipales en el país

Durante el quinquenio 2014 – 2018, se generaron 35'305,971 toneladas de residuos sólidos municipales en todo el país⁹, lo que equivale a 7'061,194 toneladas de residuos sólidos municipales al año; 19,346 toneladas al día; y 806 toneladas por hora.

Asimismo, la generación de residuos sólidos municipales mostró un incremento del 7% al término del referido quinquenio, de 6'904,950 toneladas (2014) a 7'374,821 toneladas (2018). A continuación, se observa con mayor detalle el incremento registrado durante ese periodo:

Gráfico N° 4
Perú: Generación de residuos sólidos municipales, 2014 – 2018



Fuente: MINAM

Elaboración propia

En la misma línea, los departamentos que registraron un mayor incremento en la generación de residuos sólidos municipales son Madre de Dios (33%), Ayacucho (20%), Apurímac (17%), Junín (15%), Lambayeque (13%), Piura (12%), Tumbes (11%), Lima y Ancash (10%), así como Moquegua y La Libertad (9%).

Entretanto, entre los departamentos que redujeron en mayor medida la generación de residuos sólidos municipales se encuentran Puno (12%), Tacna (9%), Huánuco (6%), Amazonas (5%) y Loreto (5%), seguidos de la Provincia Constitucional del Callao (3%).

⁹ MINAM. *Solicitud de información en el marco de la supervisión de la gestión y manejo de los residuos sólidos*. Correo electrónico remitido por la Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos a la Defensoría del Pueblo el 15 de julio de 2019.


Cuadro N° 1
Perú: Variación en la generación de residuos sólidos municipales, según departamento, 2014 - 2018

| Departamento | 2014 (ton) | 2018 (ton) | Variación (ton) | Variación (%) |
|---------------|------------|------------|-----------------|---------------|
| Puno | 209,928 | 185,082 | - 24,846 | - 12 |
| Tacna | 75,612 | 69,015 | - 6,597 | - 9 |
| Huánuco | 94,988 | 88,908 | - 6,080 | - 6 |
| Amazonas | 52,411 | 49,783 | - 2,628 | - 5 |
| Loreto | 218,771 | 208,349 | - 10,422 | - 5 |
| Callao | 342,302 | 330,842 | - 11,460 | - 3 |
| Pasco | 42,228 | 41,240 | - 988 | - 2 |
| Huancavelica | 38,399 | 37,689 | - 710 | - 2 |
| Cusco | 246,230 | 242,397 | - 3,833 | - 2 |
| San Martín | 163,404 | 160,975 | - 2,429 | - 1 |
| Cajamarca | 145,617 | 144,271 | - 1,346 | - 1 |
| Ucayali | 121,851 | 122,459 | 608 | 0 |
| Ica | 181,573 | 189,201 | 7,628 | 4 |
| Arequipa | 285,226 | 305,719 | 20,493 | 7 |
| La Libertad | 376,198 | 410,041 | 33,843 | 9 |
| Moquegua | 33,213 | 36,355 | 3,142 | 9 |
| Ancash | 192,848 | 211,873 | 19,025 | 10 |
| Lima | 3'018,914 | 3'323,278 | 304,364 | 10 |
| Tumbes | 48,797 | 54,233 | 5,436 | 11 |
| Piura | 361,333 | 405,722 | 44,389 | 12 |
| Lambayeque | 264,474 | 298,686 | 34,212 | 13 |
| Junín | 218,725 | 250,503 | 31,778 | 15 |
| Apurímac | 50,967 | 59,886 | 8,919 | 17 |
| Ayacucho | 99,210 | 119,514 | 20,304 | 20 |
| Madre de Dios | 21,729 | 28,801 | 7,072 | 33 |

Fuente: MINAM
 Elaboración propia

Una mención aparte merece el departamento de Lima que, al albergar desde hace más de una década alrededor de la tercera parte de la población censada a nivel nacional¹⁰, registró el 44.2% de los residuos sólidos municipales generados en el país durante el último quinquenio (15'606,273 toneladas).

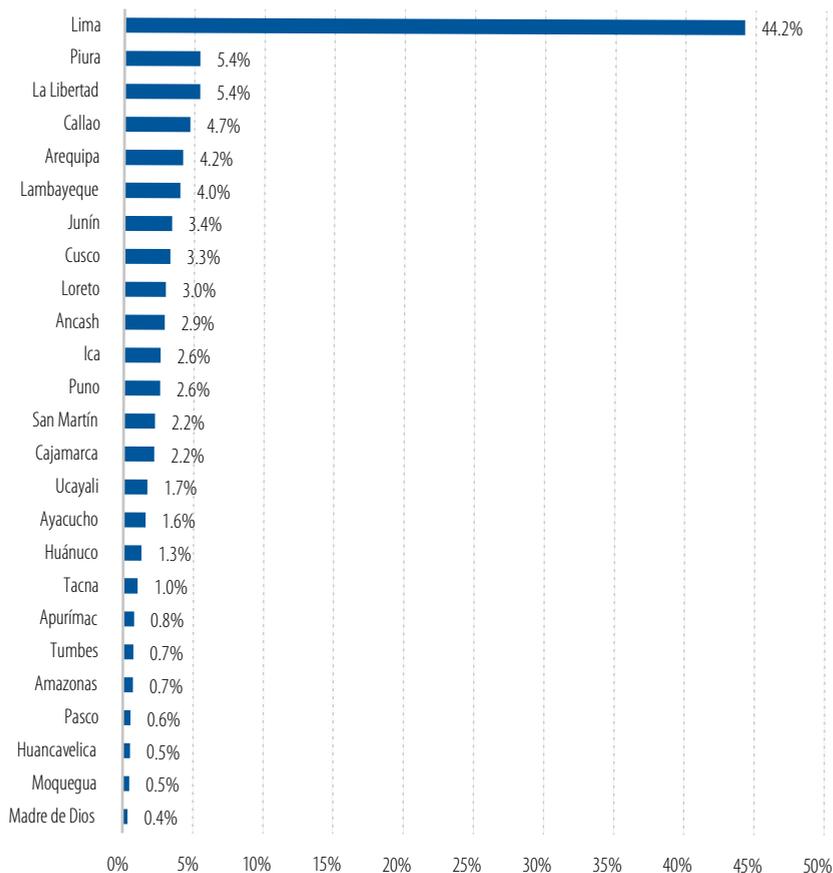
El 56% restante se distribuyó entre los otros departamentos del país, que registraron porcentajes menores al 6% (desde el 0.4% hasta el 5.4%), como Piura y La Libertad con

¹⁰ INEI. *Población y Vivienda. Población censada, según departamento y año censal*. Consulta: 19 de agosto de 2019. En: <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/poblacion-y-vivienda/>

5.4%, seguidos por la Provincia Constitucional del Callao con 4.7%, Arequipa con 4.2%, Lambayeque con 4%, Junín con 3.4%, Cusco con 3.3%, Loreto con 3% y Ancash con 2.9%. A continuación, el detalle:

Gráfico N° 5

Perú: Generación de residuos sólidos municipales a nivel departamental en relación a la generación de residuos sólidos municipales a nivel nacional, 2014 - 2018



Fuente: MINAM

Elaboración propia

De acuerdo con lo expuesto, la información mostrada evidencia los grandes retos que enfrenta el Estado peruano, en particular, el MINAM –en calidad de ente rector en la gestión y manejo de los residuos sólidos–, otras entidades sectoriales competentes, y los gobiernos locales –en su condición de autoridades locales en la gestión y manejo de los residuos sólidos municipales–, para adoptar las medidas destinadas a reducir



la cantidad de residuos sólidos municipales que generan, por ejemplo, los hogares, los establecimientos comerciales, restaurantes, hoteles, mercados, centros educativos, laboratorios de ensayos ambientales y similares, lubricentros, veterinarias, centros comerciales, entre otros.

En relación a la ciudadanía, la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos establece expresamente lo siguiente:¹¹

Las municipalidades, los sectores y el MINAM deben promover a través de acciones dirigidas a la sensibilización y capacitación que la población alcance un alto grado de conciencia, educación y cultura ambiental en el país que le permita:

- a) **Incorporar en sus decisiones de consumo consideraciones de orden ambiental y de sustentabilidad.**
- b) **Involucrarse activamente en la minimización**, segregación en fuente y manejo adecuado de los residuos sólidos que genera.
- c) Contribuir a la sostenibilidad de los servicios de limpieza a través del pago de arbitrios.
- d) Colaborar activamente en las estrategias de valorización de residuos y de REP de bienes priorizados por el MINAM.

El MINAM debe establecer los lineamientos para el desarrollo de estrategias y actividades que contribuyan con este objetivo.

Las políticas, planes, programas, proyectos y los sistemas de gestión y manejo de residuos sólidos en los tres niveles de gobierno, deben considerar prioritariamente el componente de educación y cultura ambiental de la población, el cual debe estar enfocado a preparar a las personas en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de residuos sólidos.

(El resaltado es nuestro)

En tal sentido, corresponde al MINAM y a las municipalidades provinciales y distritales, entre otras entidades públicas, promover la sensibilización y capacitación que la población requiere para alcanzar un alto grado de conciencia, educación y cultura ambiental, de tal manera que incorporen en sus decisiones de consumo consideraciones de orden ambiental y de sustentabilidad y se involucren activamente en la minimización de los residuos sólidos municipales, sin perjuicio de la segregación y manejo adecuado de los residuos sólidos que genera, así como en la contribución con la sostenibilidad de los servicios de limpieza, a través del pago de arbitrios, aspectos que serán abordados en los siguientes acápite.

1.1.1 Sobre la generación de residuos sólidos municipales domiciliarios

El 70% (24'632,388 toneladas) del total de los residuos sólidos municipales (35'305,971 toneladas) generados a nivel nacional durante el último quinquenio 2014 – 2018, se

¹¹ Artículo 69 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Legislativo N° 1278.

generaron en los domicilios¹². A continuación, el detalle de la evolución durante dicho periodo:

Gráfico N° 6
Perú: Residuos sólidos municipales de origen domiciliario, 2014 - 2018



Fuente: MINAM

Elaboración propia

¿Cuánto generó cada habitante en su domicilio a nivel nacional?

Las mencionadas cifras equivalen a que, en promedio, durante el último quinquenio (2014 – 2018) cada habitante a nivel nacional generó en su domicilio 0.52 kg de residuos sólidos municipales diariamente, y 189.8 kg anualmente.

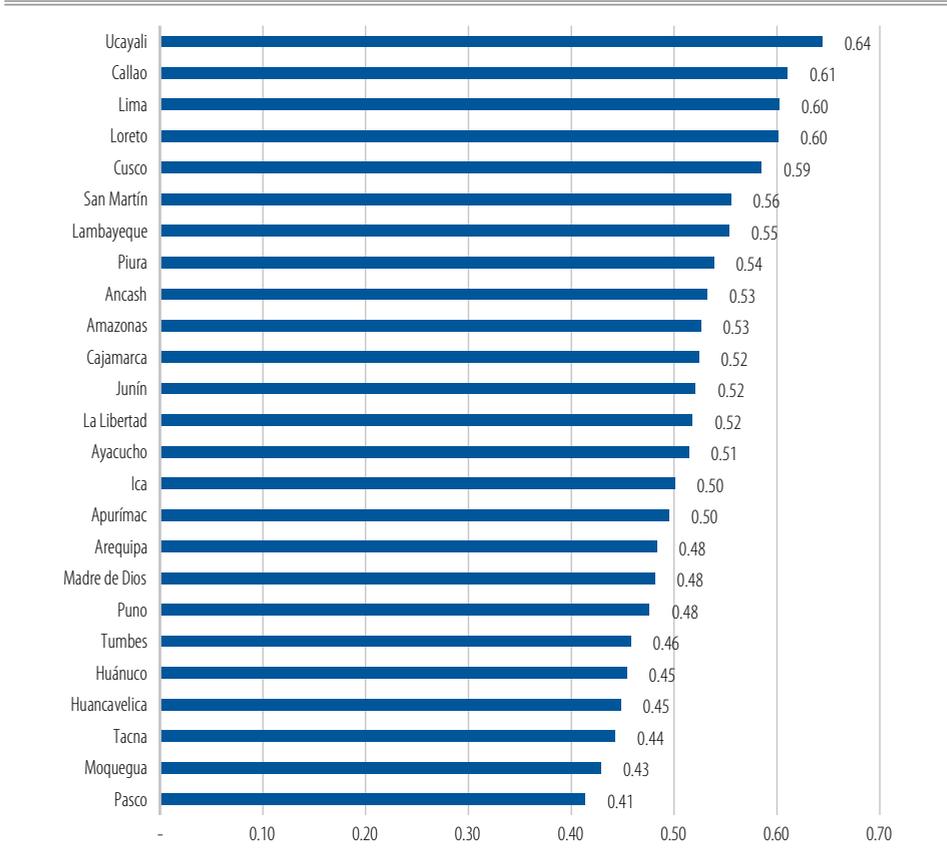
Ahora bien, los 10 departamentos en los que se registraron mayor generación per cápita de residuos sólidos municipales de origen domiciliario son Ucayali (0.64 kg/hab/día), Provincia Constitucional del Callao (0.61 kg/hab/día), Lima y Loreto (0.60 kg/hab/día), Cusco (0.59 kg/hab/día), San Martín (0.56 kg/hab/día), Lambayeque (0.55 kg/hab/día), Piura (0.54 kg/hab/día), Ancash y Amazonas (ambos con 0.53 kg/hab/día).

De otro lado, entre los departamentos con menor generación per cápita de residuos sólidos municipales de origen domiciliario destacan Pasco (0.41 kg/hab/día), Moquegua (0.43 kg/hab/día), Tacna (0.44 kg/hab/día), Huancavelica y Huánuco (ambos con 0.45 kg/hab/día). A continuación, el detalle:

¹² MINAM. *Solicitud de información en el marco de la supervisión de la gestión y manejo de los residuos sólidos*. Correo electrónico remitido por la Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos a la Defensoría del Pueblo el 15 de julio de 2019.



Gráfico N° 7
Perú: Generación de residuos sólidos municipales domiciliario,
per cápita (kg/hab/día), 2014 - 2018



Fuente: MINAM
 Elaboración propia

De acuerdo con lo expuesto, tanto en este acápite como en el anterior, se observa lo siguiente:

- > Los departamentos de Lima, Piura, Lambayeque, Cusco, Loreto, Ancash, y la Provincia Constitucional del Callao se encuentran en el ranking de los 10 departamentos en los que se generó el mayor número de residuos sólidos municipales (ver Gráfico N° 5) y, a la vez, la mayor cantidad de residuos sólidos municipales de origen domiciliario, a nivel per cápita (ver Gráfico N° 7).
- > Los departamentos de La Libertad, Arequipa y Junín también se encuentran en el ranking de los 10 departamentos en los que se generó el mayor número de residuos sólidos municipales.

- Los departamentos de Ucayali, San Martín y Amazonas también se encuentran en el ranking de los 10 departamentos en los que se generó la mayor cantidad de residuos sólidos municipales de origen domiciliario a nivel per cápita.

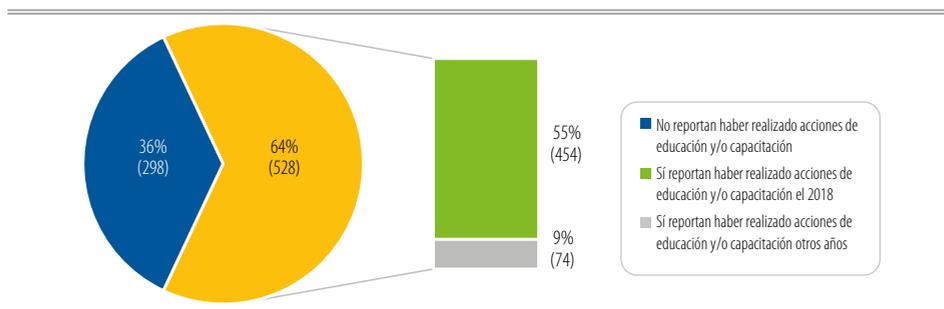
Por este motivo, se requiere que las municipalidades de las provincias y distritos de estos departamentos prioricen acciones destinadas a fortalecer el componente de educación y cultura ambiental de la población.

¿Cuántas municipalidades vienen realizando acciones destinadas a fortalecer el componente de educación y cultura ambiental de la población?

De acuerdo a lo reportado por el MINAM¹³, el 36% (298 de 826) del total de municipalidades que reportaron al SIGERSOL en el año 2018 no reportaron acciones destinadas a fortalecer el componente de educación y cultura ambiental de la población, mientras que el 64% (528 de 826) sí lo hicieron, de acuerdo al siguiente detalle:

Gráfico N° 8

Porcentaje de municipalidades que reportaron al SIGERSOL acciones de educación y/o capacitación, 2018



Fuente: SIGERSOL – MINAM
Elaboración propia

Ahora bien, conforme se puede apreciar en el Gráfico N° 8, no obstante que el 64% reportó al SIGERSOL en el año 2018 haber realizado acciones de educación y/o capacitación, se advierte que un 9% reportó haber realizado estas acciones en años anteriores al 2018. En ese sentido, el 55% (454 de 826) de municipalidades que remitieron información al SIGERSOL el 2018, reportó haber realizado acciones de educación y/o capacitación ese mismo año.

¹³ MINAM. *Solicitud de información en el marco de la supervisión de la gestión y manejo de los residuos sólidos*. Correo electrónico remitido por la Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos del MINAM a la Defensoría del Pueblo, el 15 de julio de 2019.



En consecuencia, el 45% (372 de 826) del total de municipalidades que reportaron información al SIGERSOL el 2018 no cumplió con promover la sensibilización y capacitación que la población requiere para alcanzar un alto grado de conciencia, educación y cultura ambiental, durante dicho año.

En ese sentido, se requiere que el total de las municipalidades, principalmente aquellas que reportan no haber realizado acciones de educación y/o capacitación, realicen las mismas, con el objeto de que la población de su jurisdicción se involucre activamente en la reducción de la generación de los residuos sólidos municipales.

Precisamente, una herramienta que debe ser implementada correctamente y resulta de máxima importancia para evaluar la situación actual de cada jurisdicción, así como planificar la adopción de medidas necesarias para fortalecer la educación y cultura ambiental es el Plan Distrital de Manejo de Residuos Sólidos Municipales (PMR) y el Plan Provincial de Gestión Ambiental de Residuos Sólidos Municipales (PIGARS).

¿Qué son los PMR y los PIGARS y para qué sirven?

- Son instrumentos de planificación que permiten identificar las necesidades y brechas en la gestión y manejo de los residuos sólidos, a fin de planificar de manera estratégica los objetivos, metas, acciones e inversiones para un horizonte de 5 años, bajo un enfoque de inclusión social, género, territorio y economía circular; e incorporando la minimización y valorización de los residuos sólidos municipales y la cobertura de los servicios de limpieza pública¹⁴.
- Su contenido está previsto en la Guía para la elaboración del Plan Distrital de Manejo de Residuos Sólidos¹⁵ y la Guía para elaborar el Plan Provincial de Gestión Integral de Residuos Sólidos Municipales¹⁶:

¿Cómo contribuyen los PMR y los PIGARS a las acciones de educación y sensibilización ambiental?

- En dichas herramientas, pueden preverse actividades específicas como el diseño e implementación de programas de difusión y sensibilización en temas ambientales y sanitarios; y actividades prioritarias, como desarrollar un programa de educación ambiental que desarrolle conciencia para cambios de actitud en la gestión integral de residuos sólidos.¹⁷

¹⁴ Artículo 10 del Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Supremo N° 14-2017-MINAM.

¹⁵ Aprobada mediante Resolución Ministerial N° 100-2019-MINAM, publicada el 8 de abril de 2019.

¹⁶ Aprobada mediante Resolución Ministerial N° 200-2019-MINAM, publicada el 30 de junio de 2019.

¹⁷ *Guía para la elaboración del Plan Distrital de Manejo de Residuos Sólidos*, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 100-2019-MINAM, pp. 32, 33, 34 y 35; y *Guía para elaborar el Plan Provincial de Gestión Integral de Residuos Sólidos Municipales*, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 200-2019-MINAM, p. 19.

Información importante sobre los PMR y PIGARS¹⁸:

- Instrumentos de planificación en materia de residuos sólidos de gestión municipal, cuyo objetivo es generar las condiciones necesarias para lograr una adecuada, eficaz y eficiente gestión y manejo de los residuos sólidos, desde la generación hasta la disposición final de los mismos.
- Deben estar alineados con el Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PLANRES), instrumento nacional para la gestión integral de residuos sólidos, basado en el cumplimiento de metas establecidas en el Plan Nacional de Acción Ambiental (PLANAA) y los compromisos internacionales relacionados a la materia.
- Se actualizan cada 5 años y deben contener como mínimo lo siguiente:
 - a. Diagnóstico de la situación del manejo de los residuos sólidos de gestión municipal, que identifique los aspectos críticos y potencialidades del sistema de la gestión y manejo de residuos sólidos municipales. En el Plan Provincial, debe incluirse además el diagnóstico de todos sus distritos, incorporando información sobre la presencia de pueblos indígenas u originarios, de corresponder; el ámbito sobre el cual tiene competencia para proveer el servicio de limpieza pública; así como la identificación de infraestructuras de residuos sólidos de gestión municipal que se requieren a nivel provincial.
 - b. Objetivos estratégicos, metas y un plan de acción, donde se precisen las actividades, responsables, indicadores, cronograma de implementación para mejorar la gestión y manejo de residuos sólidos en toda la jurisdicción. Respecto del Plan Provincial, su plan de acción debe incluir, además, a todos sus distritos, así como la propuesta de infraestructuras de residuos sólidos municipales que se requieren y su potencial ubicación.
 - c. Mecanismos y actividades de seguimiento y evaluación de avances y resultados.

Su elaboración y/o actualización está a cargo de las municipalidades distritales y provinciales, respectivamente. Cabe mencionar que, de acuerdo al Registro Nacional de Municipalidades 2018 – INEI, se cuenta con 1,872 municipalidades (96 provinciales y 1,676 distritales), que deben cumplir con dicha obligación.

¹⁸ Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Legislativo N° 1278, y su Reglamento, Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM; *Guía para la elaborar el Plan Distrital de Manejo de Residuos Sólidos*, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 100-2019-MINAM, y *Guía para elaborar el Plan Provincial de Gestión Integral de Residuos Sólidos Municipales*, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 200-2019-MINAM.



- Deben formularse conforme a las guías técnicas aprobadas por el MINAM: Guía para la elaboración del Plan Distrital de Manejo de Residuos Sólidos, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 100-2019-MINAM y Guía para elaborar el Plan Provincial de Gestión Integral de Residuos Sólidos Municipales, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 200-2019-MINAM.

De la revisión de las guías se advierte lo siguiente:

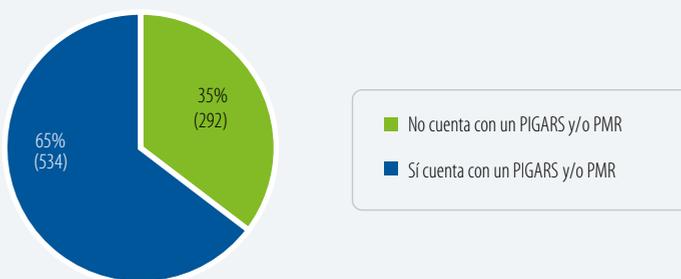
- a. Las municipalidades distritales que, a la entrada en vigencia de la Resolución Ministerial N° 100-2019-MINAM (9 de abril de 2019), cuenten con PMR deberán aprobar un nuevo Plan que contemple lo señalado por la referida guía, contando para tal efecto con el siguiente plazo máximo:
 - 6 meses contados desde el 9 de abril de 2019, para aquellos planes que se encuentren en el último año de implementación, es decir, hasta el 9 de octubre de 2019.
 - 10 meses contados desde el 9 de abril de 2019, para aquellos planes que se encuentren en implementación, es decir, hasta el 9 de febrero de 2020.
 - b. Las municipalidades provinciales que, a la entrada en vigencia de la Resolución Ministerial N° 200-2019-MINAM (1 de julio de 2019), cuenten con PIGARS deberán aprobar un nuevo Plan que contemple lo señalado por la referida guía, contando para tal efecto con el siguiente plazo máximo:
 - 6 meses contados desde el 1 de julio de 2019, para aquellos planes que se encuentren en el último año de implementación, es decir, hasta el 1 de enero de 2020.
 - 10 meses contados desde el 1 de julio de 2019, para aquellos planes que se encuentren en implementación, es decir, hasta el 1 de mayo de 2020.
- El reporte de las actividades ejecutadas el año anterior, en el marco de los referidos planes, debe ser presentado por las municipalidades distritales y provinciales al MINAM y al OEFA, en el último día hábil del mes de marzo de cada año.

¿Las municipalidades cuentan con instrumentos de planificación para la adecuada gestión y manejo de los residuos sólidos municipales?

- Aún desde la vigencia de la derogada Ley General de Residuos Sólidos (22 de julio de 2000) las municipalidades provinciales y locales debían contar con instrumentos de planificación para la adecuada gestión y manejo de los residuos sólidos municipales en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones. Así, en el caso particular de las municipalidades provinciales, estas debían formular PIGARS, en coordinación con las municipalidades distritales, a fin de establecer las condiciones para una eficiente y eficaz prestación de los servicios y actividades de residuos sólidos municipales, desde la generación hasta su disposición final.

- Tomando en consideración esta obligación normativa desde el año 2000, el nuevo marco normativo en materia de residuos sólidos, vigente desde diciembre 2017, establece que las municipalidades distritales deben aprobar o actualizar el PMR, en concordancia con los PIGARS, a fin de lograr una gestión y manejo articulado en sus respectivas jurisdicciones.¹⁹
- De acuerdo al MINAM²⁰, en el año 2018, de las 826 municipalidades que reportaron información al SIGERSOL, 292 reportaron no contar con un PIGARS y/o PMR, lo que representa el 35% de ellas, como se muestra a continuación:

Gráfico N° 9
Porcentaje de municipalidades que reportaron al SIGERSOL no contar con PIGARS y/o PMR, 2018



Fuente: SIGERSOL - MINAM
Elaboración propia

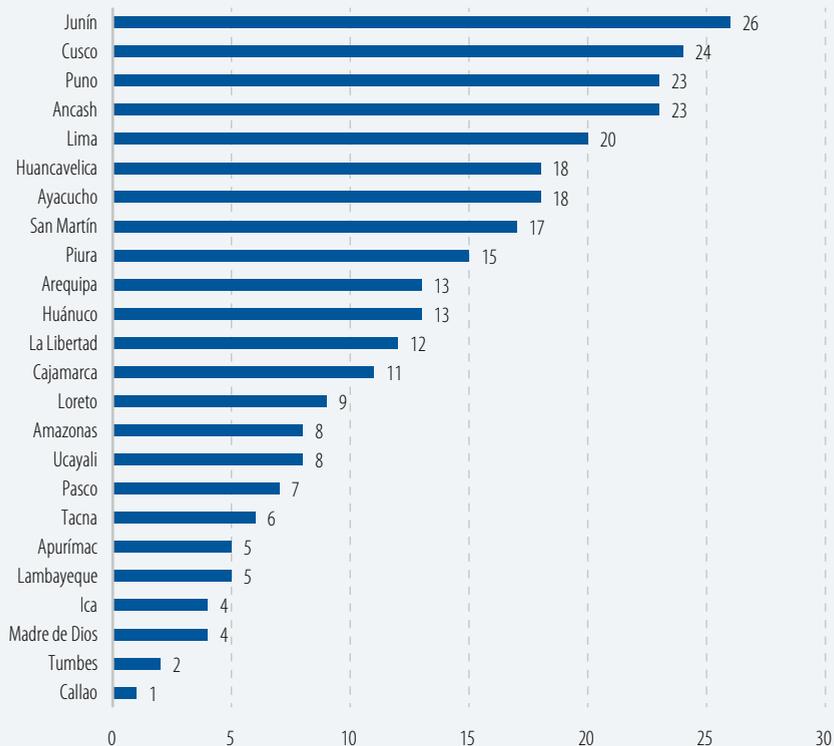
Entre los 11 departamentos con mayor número de municipalidades que no cuentan con PIGARS y/o PMR, según lo reportado al SIGERSOL en el año 2018, se encuentran Junín (26 municipalidades), Cusco (24 municipalidades), Puno y Ancash (ambos con 23 municipalidades), Lima (20 municipalidades), Huancavelica y Ayacucho (ambos con 18 municipalidades), San Martín (17 municipalidades), Piura (15 municipalidades), Huánuco y Arequipa (ambos con 13 municipalidades):

¹⁹ De acuerdo con el literal d) del numeral 24.1 del artículo 24 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Legislativo N° 1278.

²⁰ MINAM. *Solicitud de información en el marco de la supervisión de la gestión y manejo de los residuos sólidos*. Correo electrónico remitido por la Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos del MINAM a la Defensoría del Pueblo, el 15 de julio de 2019 y el 28 de agosto de 2019. Data tomada del SIGERSOL 2018.



Gráfico N° 10
Número de municipalidades que reportaron al SIGERSOL
no contar con PIGARS y/o PMR, por departamento, 2018



Fuente: SIGERSOL - MINAM

Elaboración propia

- Muy similar hallazgo advirtió la Contraloría General de la República a inicios del año 2019, como resultado del operativo *Por una ciudad limpia y saludable – A la prestación del servicio de limpieza pública a cargo de municipalidades*²¹. En efecto, dicha entidad reportó que el 34% de municipalidades supervisadas (237 de 697) carece de un PIGARS o un PMR, como se muestra a continuación:

²¹ Contraloría General de la República. Informe N° 611-2019-CG/AGR-OC. Informe consolidado del operativo "Por una ciudad limpia y saludable – a la prestación del servicio de limpieza pública a cargo de municipalidades", p. 10. Consulta: 15 de julio de 2019. En: <http://fweb.contraloria.gob.pe/BuscadorInformes/DocView.aspx?id=5476296&cr=1>

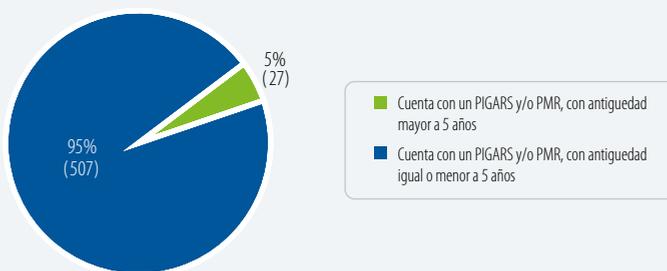
Gráfico N° 11
Municipalidades supervisadas que no cuentan con PIGARS y/o PMR, febrero 2019



Fuente: Contraloría General de la República
Elaboración propia

- De otro lado, en relación a la vigencia de los PIGARS y/o PMR, según el MINAM²², entre las municipalidades que reportaron al SIGERSOL y que, efectivamente, cuentan con un PIGARS y/o PMR (534 de 826), el 5% de ellas (27 de 534) tiene una antigüedad mayor a 5 años, es decir, no se encuentran vigentes:

Gráfico N° 12
Municipalidades que reportaron al SIGERSOL contar con PIGARS y/o PMR vencidos, 2018



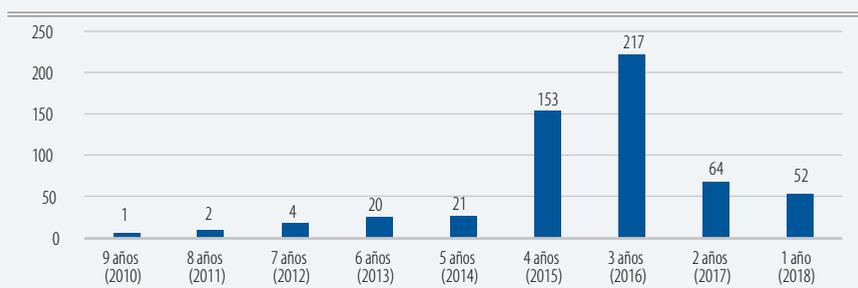
Fuente: SIGERSOL - MINAM
Elaboración propia

²² MINAM. *Solicitud de información en el marco de la supervisión de la gestión y manejo de los residuos sólidos*. Correo electrónico remitido por la Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos del MINAM a la Defensoría del Pueblo, el 15 de julio de 2019.



A continuación, se muestra mayor detalle²³:

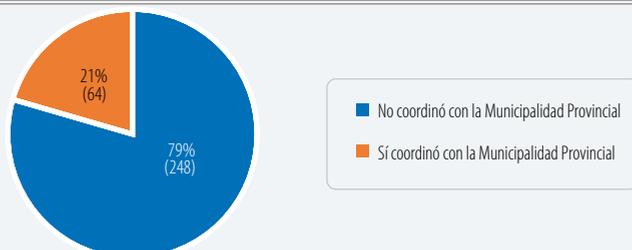
Gráfico N° 13
Antigüedad de los PIGARS y/o PMR de las municipalidades que reportaron al SIGERSOL, 2018



Fuente: SIGERSOL - MINAM
 Elaboración propia

De otro lado, la Contraloría General de la República advirtió que el 79% (248 de 312) de las municipalidades supervisadas que cuentan con un PMR no han coordinado con su municipalidad provincial, a fin de articular los instrumentos de gestión en su ámbito territorial²⁴:

Gráfico N° 14
Municipalidades supervisadas que cuentan con PMR, pero no coordinaron con su Municipalidad Provincial, febrero 2019



Fuente: Contraloría General de la República
 Elaboración propia

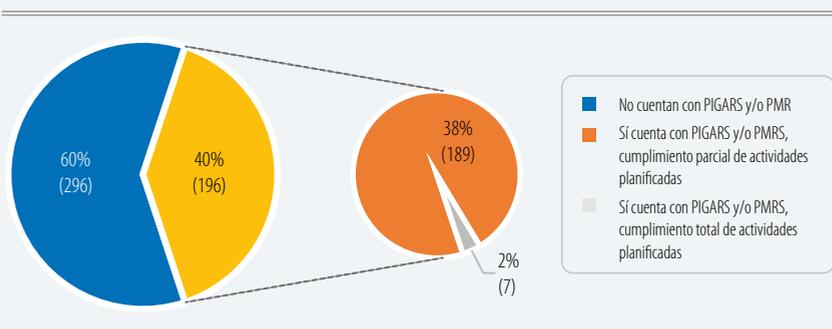
²³ Ibidem.

²⁴ Contraloría General de la República. *Informe N° 611-2019-CG/AGR-OC. Informe consolidado del operativo "Por una ciudad limpia y saludable – a la prestación del servicio de limpieza pública a cargo de municipalidades"*, p. 11. Consulta: 15 de julio de 2019.

En: <http://fweb.contraloria.gob.pe/BuscadorInformes/DocView.aspx?id=5476296&cr=1>

- Con relación al cumplimiento de los compromisos asumidos en los PIGARS y PMR, durante el año 2018, el OEFA supervisó a un total de 492 municipalidades (109 provinciales y 383 distritales), distribuidas en todas las regiones del país²⁵. Como resultado, se advirtió que de los 196 gobiernos locales que contaban con PIGARS y PMR (40% de municipalidades supervisadas), solo 7 (2%) ejecutaron la totalidad de actividades programadas en dichos instrumentos, mientras que los 189 (38%) restantes lo hicieron de manera parcial, como se muestra a continuación:²⁶

Gráfico N° 15
Cumplimiento de PIGARS y PMR, a nivel nacional, 2018



Fuente: OEFA
Elaboración propia

Frente a la situación expuesta sobre la falta de PIGARS y PMR aprobados por las municipalidades provinciales y distritales, para la Defensoría del Pueblo es necesario que se adopten las siguientes acciones:

- Aquellas municipalidades provinciales y distritales, que cuenten con un PIGARS y/o PMR vencido, deben adoptar las medidas a fin de formular y aprobar los mismos de acuerdo a las Guías anteriormente mencionadas²⁷.
- Las municipalidades, que cuenten con un PMR que se encuentren en el último año de implementación (aprobados entre los años 2010 – 2014), deberán aprobar un nuevo Plan que contemple lo señalado por la *Guía para la elaboración del Plan Distrital de Manejo de Residuos Sólidos*, hasta el 9 de octubre de 2019; mientras que, aquellas que cuenten con un PMR en implementación (aprobados entre los años 2015 – 2018) deberán aprobar

²⁵ OEFA. Oficio N° 00396-2019-OEFA/GEG, recibido por la Defensoría del Pueblo el 10 de setiembre de 2019.

²⁶ Ibídem.

²⁷ Tercera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Legislativo N° 1278.



un nuevo Plan que contemple lo señalado por la citada Guía hasta el 9 de febrero de 2020.

- Las municipalidades que cuenten con un PIGARS que se encuentren en el último año de implementación (aprobados entre los años 2010 – 2014), deberán aprobar un nuevo Plan que contemple lo señalado por la *Guía para elaborar el Plan Provincial de Gestión Integral de Residuos Sólidos Municipales*, hasta el 1 de enero de 2020, mientras que aquellas que cuenten con un PMR en implementación (aprobado entre los años 2015 – 2018), deberán aprobar un nuevo Plan que contemple lo señalado por la referida Guía hasta el 1 de mayo de 2020.
- Para efectos de la aprobación o actualización de los PMR, las municipalidades distritales deben coordinar con las respectivas municipalidades provinciales, a efectos de concordar sus instrumentos de planificación con los PIGARS, a fin de lograr una gestión y manejo articulado en sus respectivas jurisdicciones.

Del mismo modo, considerando los hallazgos del OEFA con relación al limitado cumplimiento de los compromisos asumidos en los PIGARS y PMR, la Defensoría del Pueblo considera lo siguiente:

- Se requiere que las municipalidades competentes prioricen acciones destinadas al cumplimiento de los compromisos contenidos en estos instrumentos de planificación.
- Es necesario intensificar la labor de acompañamiento y asistencia técnica del MINAM, en calidad de ente rector en materia de gestión y manejo de residuos sólidos, a las municipalidades provinciales y distritales para implementar con éxito sus respectivos PIGARS y PMR.
- De manera complementaria, se requiere que el OEFA continúe realizando e intensifique las acciones de supervisión del cumplimiento de los compromisos asumidos por las municipalidades en el PIGARS y PMR, según corresponda²⁸. Además, dicha entidad debe continuar comunicando sus hallazgos al órgano competente del Sistema Nacional de Control y al Ministerio Público, según corresponda.²⁹

²⁸ Numeral 130.3 del Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM.

²⁹ *Ibidem*

Ahora bien, de la revisión de los departamentos con la mayor generación de residuos sólidos municipales (ver Gráfico N° 5) y residuos sólidos municipales de origen domiciliario per cápita (ver Gráfico N° 7) se advierte que en todos los casos se presentan municipalidades correspondientes a dichas jurisdicciones que reportaron en el SIGERSOL no contar con un PIGARS o un PMR.

La información mostrada evidencia la necesidad de que los municipios que no cuentan con estas herramientas de planificación prioricen las acciones destinadas a su elaboración y aprobación, o actualización, según corresponda, así como que contemplen en ellas acciones destinadas a fortalecer el componente de educación y cultura ambiental de la población. Para tal efecto, deben considerarse los criterios aprobados³⁰ por el MINAM para elaborar e implementar el Programa Municipal de Educación, Cultura y Ciudadanía Ambiental (EDUCCA) en el marco de la implementación de la Política Nacional de Educación Ambiental. En particular:

- Las municipalidades de las provincias y distritos de las regiones de Lima, Piura, Lambayeque, Cusco, Loreto, Ancash, Callao, La Libertad, Arequipa, Junín –donde se registraron las mayores cantidades de residuos sólidos municipales del país–, a fin de priorizar las acciones destinadas a fortalecer la gestión y manejo de los residuos sólidos generados en sus respectivas jurisdicciones.
- Las municipalidades de las provincias y distritos de las regiones de Lima, Piura, Lambayeque, Cusco, Loreto, Ancash, Ucayali, San Martín, Amazonas y la Provincia Constitucional del Callao –donde se registraron las mayores cantidades de residuos sólidos domiciliarios per cápita del país–, a fin de que prioricen las acciones destinadas a fortalecer la educación y cultura ambiental de la población, entre otros aspectos, en la minimización, segregación y manejo adecuado de los residuos sólidos que se generan en sus respectivas jurisdicciones.

1.2. Sobre la segregación de residuos sólidos municipales

De acuerdo con los principios de *economía circular* y *valorización de residuos* que rigen la gestión integral de residuos sólidos, es preciso tener en cuenta, por un lado, que (i) la creación de valor no se limita al consumo definitivo del recurso y debe procurarse su regeneración y recuperación³¹; y, por otro lado, (ii) los residuos sólidos generados en las actividades productivas y de consumo pueden ser útiles en el reciclaje, la generación de energía, el tratamiento o recuperación de suelos, entre otras opciones que eviten su disposición final, por lo que debe priorizarse su valorización.³²

³⁰ A través de la Resolución Ministerial N° 456-2018-MINAM, publicada el 4 de enero de 2019.

³¹ Literal a) del artículo 5 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Legislativo N° 1278.

³² Literal b) del artículo 5 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Legislativo N° 1278.



Al respecto, nuestro marco jurídico establece que únicamente los residuos sólidos no aprovechables son dispuestos en una infraestructura de disposición final autorizada, a fin de evitar posibles daños a la salud o al ambiente³³, según se muestra:

Cuadro N° 2

Destino previsto para los residuos sólidos municipales bajo un enfoque integral

| Residuos Sólidos No Aprovechables | Residuos Sólidos Aprovechables |
|---|--|
| Material o sustancia que no ofrece ninguna posibilidad de aprovechamiento , reutilización o reincorporación en un proceso productivo deben ser dispuestos en infraestructuras debidamente autorizadas , previo tratamiento para reducir o eliminar los potenciales daños que pueden generar a la salud o al ambiente. | Material o sustancia que puede ser recuperada para su valorización material y energética (reutilización, reciclaje, compostaje, coprocesamiento, entre otras alternativas) en una infraestructura adecuada y autorizada. |

Fuente: Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos
 Elaboración propia

De acuerdo con ello, la labor de segregación de los residuos sólidos municipales es de vital importancia, dado que tiene por finalidad clasificar los residuos sólidos, según su tipo, para facilitar su valorización y/o disposición final³⁴ y constituye el primero de los nueve procesos del manejo de residuos sólidos.

En efecto, luego de la generación de los residuos sólidos municipales, el manejo de los mismos se realiza a través de las operaciones de segregación, almacenamiento, recolección, transporte, transferencia, tratamiento, valorización y, de ser el caso, disposición final. Además, del barrido y limpieza de espacios públicos, tratándose de residuos sólidos generados en espacios públicos³⁵.

³³ Artículo 41 y Anexo "Definiciones" de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Legislativo N° 1278.

³⁴ Artículo 34 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y el artículo 19 de su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014 – 2017-MINAM.

³⁵ Artículo 32 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Legislativo N° 1278.

Gráfico N° 16
**Manejo de los residuos sólidos municipales, según
la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos**



Fuente: artículos 2, 32 y Anexo "Definiciones" de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos
Elaboración propia

Conforme se puede apreciar, una adecuada segregación de los residuos sólidos municipales es el punto de partida de un sistema de recolección selectiva que es implementado por la municipalidad, que culmina con la disposición final o la valorización de los residuos sólidos municipales, lo cual no solo contribuye con un adecuado proceso del manejo de los residuos sólidos municipales, sino también a:

- Mitigar el impacto ambiental negativo causado por los efluentes y las emisiones de los residuos sólidos expuestos al ambiente.
- Generar empleo para los operadores de residuos sólidos, que suelen ser el sector de la población más vulnerable.
- Reducir el uso de recursos y costos, con la incorporación de residuos sólidos aprovechables en los procesos productivos.
- Reducir el presupuesto público destinado al cierre y la remediación ambiental de las áreas degradadas que deben ser recuperadas, y a la erradicación de los puntos críticos.
- Lograr el uso más eficiente de la infraestructura para la adecuada disposición final de los residuos sólidos no aprovechables.



¿En qué momento está permitida la segregación de los residuos sólidos municipales?

- La actividad de segregar solo está permitida en la fuente de generación, centros de acopio de residuos sólidos municipales y plantas de valorización de residuos sólidos municipales y no municipales, según el artículo 19 del Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos.
- El generador de residuos sólidos municipales se encuentra obligado a entregar los residuos al proveedor del servicio de limpieza pública, debidamente clasificados para facilitar su reaprovechamiento, de acuerdo al artículo 34 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos.



En ese sentido, se requiere del compromiso de los generadores de residuos sólidos municipales (es decir de todos los hogares, establecimientos comerciales, restaurantes, hoteles, mercados, centros educativos, entidades públicas y privadas, laboratorios de ensayos ambientales y similares, lubricentros, veterinarias, centros comerciales, entre otros) en el cumplimiento de su obligación de segregar.

Pese a su importancia, conforme se expondrá a lo largo del presente informe, **existe una escasa práctica de segregación en nuestro país, por lo que aún se continúan depositando residuos sólidos aprovechables en rellenos sanitarios, botaderos y puntos críticos.** En consecuencia, además de la valorización, una adecuada disposición final de los residuos sólidos depende en gran medida de la segregación que efectúe el generador, como aquella que promuevan las municipalidades.

Ahora bien, una vez segregados, los residuos sólidos municipales deben ser almacenados, para luego ser recolectados selectivamente, de acuerdo a las disposiciones emitidas por la autoridad municipal correspondiente. La segregación en la fuente y el almacenamiento son de exclusiva responsabilidad del generador hasta la entrega de los residuos sólidos al servicio municipal correspondiente, sea éste prestado en forma directa o a través de terceros, en el tiempo y forma que determine la autoridad.³⁶

Con el fin de que, tanto la segregación como el almacenamiento y la recolección de residuos sólidos municipales, se lleven a cabo de manera adecuada, la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y su Reglamento, establecen una serie de obligaciones estatales, las cuales se detallan en el siguiente punto.

³⁶ Artículos 34, 35 y 36 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Legislativo N° 1278.

1.2.1. Obligaciones estatales para una adecuada segregación, almacenamiento y recolección de los residuos sólidos municipales

Nuestro ordenamiento jurídico ha previsto un conjunto de obligaciones destinadas a garantizar una adecuada segregación, almacenamiento y recolección de los residuos sólidos municipales. A continuación, el detalle de estas obligaciones:

Cuadro N° 3

Obligaciones estatales para una adecuada segregación, almacenamiento y recolección de los residuos sólidos municipales

| N° | Obligación | Base legal |
|----|---|---|
| 1 | Aprobación de criterios en materia de segregación, almacenamiento y recolección de los residuos sólidos municipales | Artículos 34, 35 y 36 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y artículos 19 y 20 de su Reglamento |
| 2 | Llevar a cabo acciones de sensibilización, promoción y educación ambiental, a fin de instruir a la población respecto de la obligación de segregación en fuente, almacenamiento y entrega de residuos | Artículo 34 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos |
| 3 | Promover e implementar progresivamente programas de segregación en la fuente y recolección selectiva de residuos sólidos en todo el ámbito de su jurisdicción | Literal d) del numeral 24.2 del artículo 24 y 35 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y artículos 11, 19 y 28 de su Reglamento |
| 4 | Considerar en los planes de residuos sólidos que implementen (PIGARS y/o PMR) el proceso de caracterización de sus residuos, contener objetivos concretos de segregación y valorización | Artículo 53 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos |

Fuente: Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y su Reglamento
Elaboración propia

1. Aprobación de criterios en materia de segregación, almacenamiento y recolección de los residuos sólidos municipales

El marco jurídico vigente ha previsto que las municipalidades aprueben los siguientes criterios para la adecuada realización de estas actividades:

Cuadro N° 4

Criterios que deben ser aprobados por las municipalidades en materia de segregación, almacenamiento y recolección de los residuos sólidos municipales

| Criterios | Base Legal | Consideraciones |
|--|---|--|
| 1. Criterios de segregación en la fuente | Literal a) del artículo 34 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y artículo 19 de su Reglamento | Plazo venció el 21/12/2018. Entretanto, la segregación se realiza de acuerdo a sus características físicas, químicas y biológicas, con el objeto de facilitar su valorización o disposición final. |
| 2. Regulación del almacenamiento de los residuos sólidos | Artículo 36 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y artículo 20 de su Reglamento | Sin plazo. El almacenamiento en los domicilios, urbanizaciones y otras viviendas multifamiliares, debe realizarse siguiendo los criterios de segregación y otra normatividad municipal aprobada. |
| 3. Criterios para recolección selectiva de los residuos sólidos | Artículo 35 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos | Sin plazo. La recolección selectiva debe realizarse de acuerdo a los requerimientos de valorización posterior u otros criterios que defina la autoridad local. |

Fuente: Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y su Reglamento
Elaboración propia



Ahora bien, de la revisión del SIGERSOL, se observa que no se contempla información referida a si las municipalidades cuentan con criterios para la segregación, el almacenamiento y la recolección selectiva de los residuos sólidos municipales, por lo que no es posible conocer el estado de cumplimiento de dichos mandatos.

Por este motivo, es necesario que el MINAM, en el marco de las mejoras que se prevén realizar al SIGERSOL, contemple el requerimiento de información a las municipalidades sobre si cuentan con los criterios antes mencionados.

Sin perjuicio de ello, la Guía para la elaboración de los PIGARS y PMR establece que, entre las acciones previstas para cubrir las brechas y necesidades de la gestión de residuos sólidos, las municipalidades deben identificar si se requiere actualizar los instrumentos normativos existentes o si, por el contrario, se requiere contar con nuevos instrumentos legales para la mejora de la gestión y manejo de los residuos sólidos.³⁷

2. Sobre la obligación de llevar a cabo acciones de sensibilización, promoción y educación ambiental en materia de segregación, almacenamiento y entrega de residuos

Las municipalidades deben llevar a cabo acciones de sensibilización, promoción y educación ambiental en relación a la obligación de segregar, almacenar y entregar los residuos sólidos debidamente clasificados.³⁸

No obstante, conforme se abordó precedentemente y se detalla en el Gráfico N° 8, de acuerdo con la información remitida por el MINAM, el 64% (528 de 826) de las municipalidades que remitieron información al SIGERSOL en el 2018, reportó haber realizado acciones de educación y/o capacitación. Por tanto, el 36% (298 de 826) restante no cumplió con promover la sensibilización y capacitación que la población requiere para alcanzar un alto grado de conciencia, educación y cultura ambiental.

Ahora bien, como resultado de una encuesta realizada por el INEI³⁹ por encargo del MEF⁴⁰, se recopiló información estadística, conforme se muestra a continuación:

³⁷ Guía para elaborar el Plan Provincial de Manejo de Residuos Sólidos, aprobado mediante la Resolución Ministerial N° 200-2019-MINAM, p. 25. Consulta: 14 de agosto de 2019. En: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/338044/RM_N_200-2019.pdf

Guía para elaborar el Plan Distrital de Manejo de Residuos Sólidos, aprobado mediante la Resolución Ministerial N° 100-2019-MINAM, p. 25. Consulta: 14 de agosto de 2019. En: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/320559/Gu%C3%ADa_para_elaborar_el_Plan_Distrital_de_Manejo_de_Residuos_S%C3%B3lidos.pdf

³⁸ Literal a) del artículo 34 de Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Legislativo N° 1278.

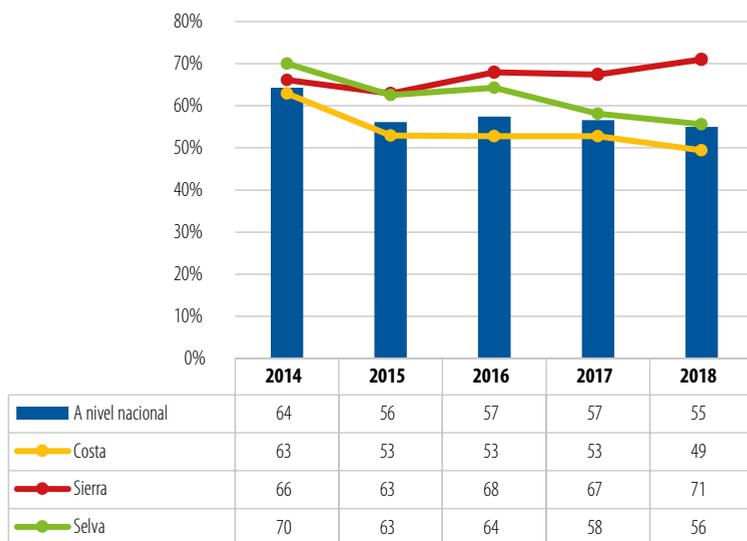
³⁹ INEI. *Encuesta Nacional de Programas Presupuestales 2011-2018*. Pp. 48 - 52. Consulta: 25 de julio de 2019. Encuesta realizada, por encargo del MEF, con el objeto de evaluar el impacto de la implementación del "Programa de Segregación en la Fuente y Recolección Selectiva de Residuos Sólidos" y su impacto en el Programa Presupuestal 0036, a lo largo del quinquenio 2014 - 2018, En: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1662/

⁴⁰ MEF. *Encuestas realizadas por el INEI en el marco del PpR*. Consulta: 14 de agosto de 2019. En: https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/ppr/encuesta_INEI_PPR.pdf

- Entre los años 2014 y 2018, se advierte un decrecimiento a nivel nacional en los hogares urbanos en donde al menos un miembro segregó sus residuos sólidos, del 64% al 55% (9%). Esta tendencia también se presentó en las regiones de la Costa, del 63% al 49% (14%), y de la Selva, del 70% al 56% (24%), mientras que en las regiones de la Sierra se registró un crecimiento, del 66% al 71% (5%).

Gráfico N° 17

Porcentaje de hogares urbanos donde al menos un miembro segrega los residuos sólidos generados, a nivel nacional, 2014 – 2018



Fuente: INEI

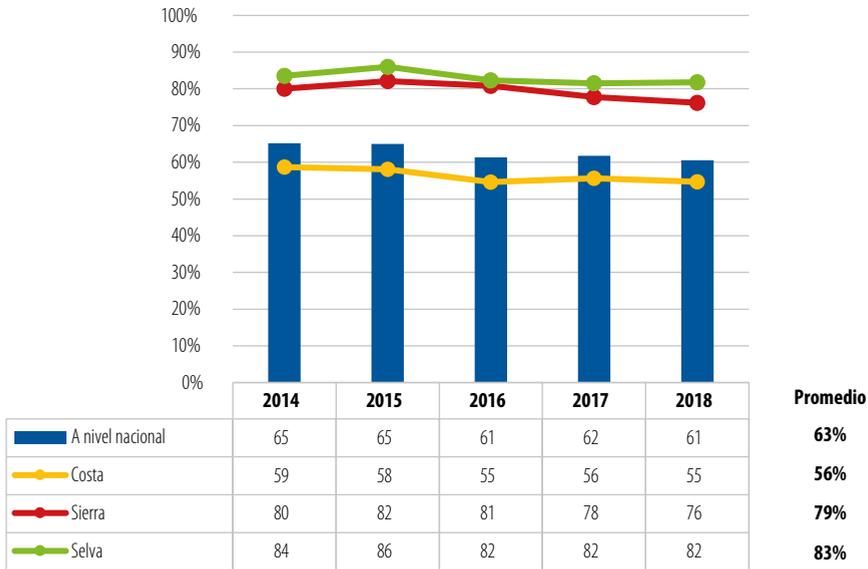
Elaboración propia

Sin perjuicio de destacar la necesidad de que las municipalidades de todo el país incrementen las acciones de sensibilización, promoción y educación ambiental en relación a la obligación de segregar, almacenar y entregar los residuos sólidos debidamente clasificados, resulta evidente que es necesario fortalecer este aspecto en las ciudades de la Costa, que registraron el más bajo porcentaje de generadores de residuos sólidos que segregan.

- De otro lado, no obstante el decrecimiento a nivel nacional de hogares urbanos en donde al menos un miembro segregó sus residuos sólidos, se observa que entre los años 2014 – 2018, en promedio, el 63% de los hogares urbanos estuvieron dispuestos a segregar los residuos sólidos que generaron, presentando el promedio más alto las regiones de la Selva (83%), seguido de las regiones de la Sierra (79%) y de la Costa (56%). A continuación, mayor detalle:



Gráfico N° 18
Porcentaje de hogares urbanos dispuestos a segregar los residuos orgánicos, inorgánicos y tóxicos, a nivel nacional, 2014 – 2018



Fuente: INEI
 Elaboración propia

Esta apertura de la población a un posible cambio de conductas ambientales es una excelente oportunidad para que las acciones de sensibilización, promoción y educación ambiental en relación a la obligación de segregar, almacenar y entregar los residuos sólidos debidamente clasificados generen el efecto deseado en la población.

- Sin embargo, y a pesar de observarse que año tras año, durante el último quinquenio, un alto porcentaje de hogares urbanos estuvieron dispuestos a segregar los residuos sólidos que generaron, se advierte un bajo promedio de hogares urbanos en donde al menos un miembro fue capacitado en este aspecto (5%), siendo las regiones de la Selva las que presentaron el mayor promedio (11%), seguido de las regiones de la Sierra (7%) y de la Costa (3%), conforme se muestra a continuación:

Gráfico N° 19

Porcentaje de hogares urbanos donde al menos un miembro ha sido capacitado para segregar los residuos orgánicos, inorgánicos y tóxicos, a nivel nacional, 2014 – 2018



Fuente: INEI
Elaboración propia

Cabe destacar que los promedios registrados, para los hogares urbanos donde al menos un miembro ha sido capacitado para segregar, es directamente proporcional con los promedios registrados para los hogares urbanos dispuestos a segregar los residuos orgánicos, inorgánicos y tóxicos, y los hogares urbanos donde al menos un miembro segrega los residuos sólidos generados.

En consecuencia, se advierte que las capacitaciones para segregar efectivamente tienen un impacto positivo en la disposición y conducta ambiental de la población que ha recibido dichas capacitaciones.

En ese sentido, se requiere que el total de las municipalidades, principalmente aquellas que reportan no haber realizado acciones de educación y/o capacitación y aquellas en cuyas jurisdicciones se registra una menor disposición a segregar sus residuos sólidos, realicen las mismas, con el objeto de que la población de su jurisdicción se involucre activamente en la minimización, segregación en la fuente y manejo adecuado de los residuos sólidos que genera.

En particular, las que se encuentran en los departamentos de Lima, Piura, Lambayeque, Cusco, Loreto, Ancash, Ucayali, San Martín, Amazonas y la Provincia Constitucional del Callao, en donde se registraron las mayores cantidades de residuos sólidos domiciliarios per cápita del país.



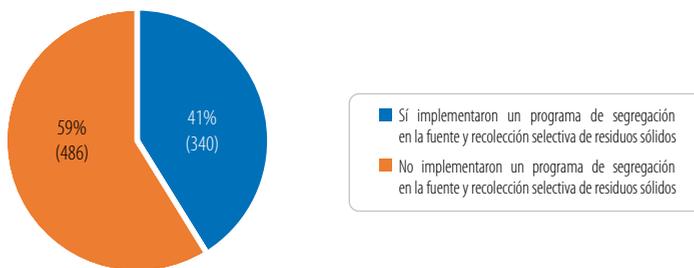
3. Implementar progresivamente programas de segregación en la fuente y recolección selectiva de residuos sólidos

Las municipalidades provinciales (en lo que concierne a los distritos del cercado) y distritales, son responsables de promover e implementar progresivamente programas de segregación en la fuente y la recolección selectiva de los residuos sólidos en todo el ámbito de su jurisdicción, facilitando su valorización y asegurando una disposición final técnicamente adecuada⁴¹.

El artículo 11 del Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos establece que el *Programa de Segregación en la Fuente y Recolección Selectiva de Residuos* es un instrumento técnico elaborado por las municipalidades, a través del cual se formulan estrategias para la segregación en la fuente y el diseño de la recolección selectiva de los residuos sólidos generados en su jurisdicción, teniendo en consideración un enfoque que incluya la participación de las organizaciones de recicladores formalizados.

Pese a ello, su implementación ha sido muy limitada. En efecto, de acuerdo con la información reportada por las municipalidades al SIGERSOL el 2018, solo el 41% (340 de 826) indicó que implementó el referido Programa, según se muestra a continuación:

Gráfico N° 20
Municipalidades que reportaron al SIGERSOL haber implementado un Programa de Segregación en la Fuente y Recolección Selectiva de Residuos, 2018



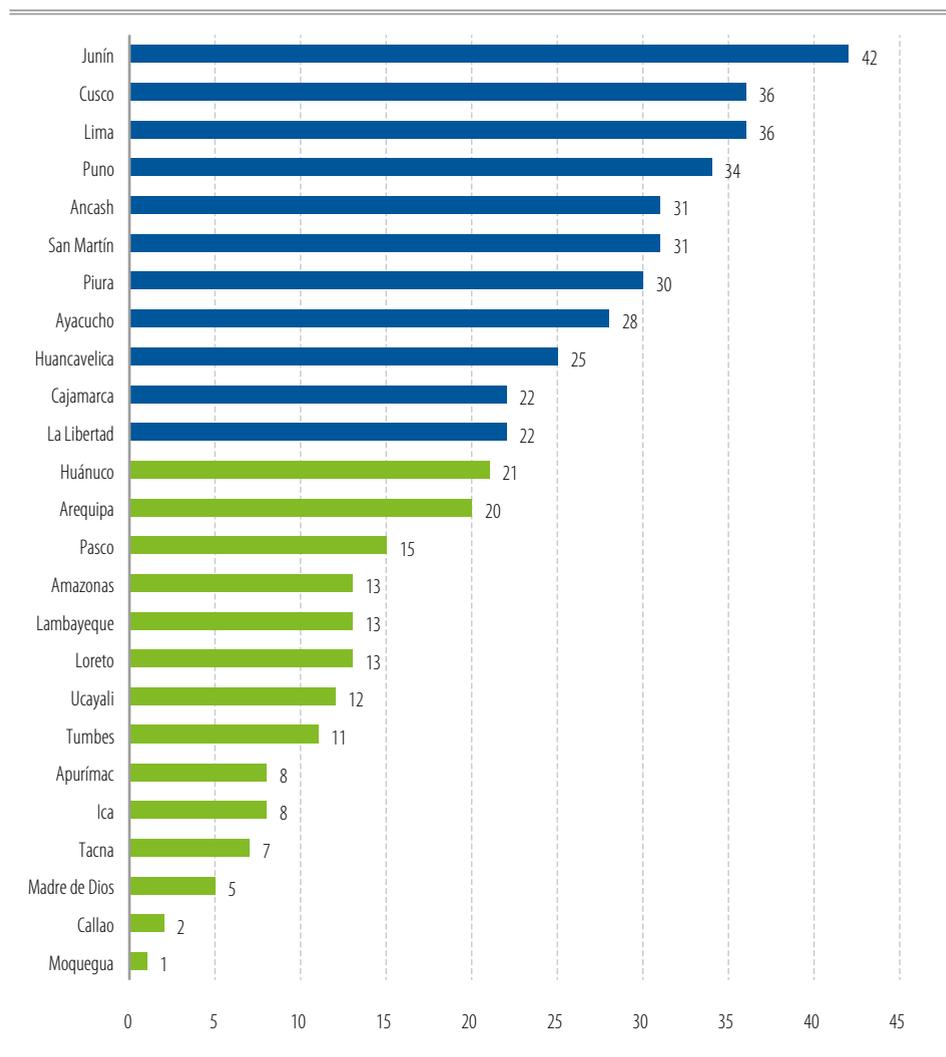
Fuente: SIGERSOL - MINAM
 Elaboración propia

⁴¹ Literal e) del numeral 24.2 del artículo 24 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Legislativo N° 1278.

Entre los departamentos con mayor número de municipalidades que reportaron al SIGERSOL no haber implementado un Programa de Segregación en la Fuente y Recolección Selectiva de Residuos Sólidos, destacan Junín (42), Lima y Cusco (36), Puno (34), San Martín y Ancash (31), Piura (30), Ayacucho (28), Huancavelica (25), La Libertad y Cajamarca (22), según se muestra a continuación:

Gráfico N° 21

Número de municipalidades que reportaron al SIGERSOL que no implementan un Programa de Segregación en la Fuente y Recolección Selectiva de Residuos Sólidos, por departamento, 2018



Fuente: SIGERSOL - MINAM
Elaboración propia



Al respecto, es necesario que las municipalidades que no han cumplido con implementar un Programa de Segregación en la Fuente y Recolección Selectiva de Residuos Sólidos en todo el ámbito de su jurisdicción cumplan con esta obligación, con especial atención las municipalidades de las provincias y distritos de los departamentos de Lima, Piura, Lambayeque, Cusco, Loreto, Ancash, La Libertad, Junín, Ucayali, San Martín, Amazonas, Arequipa y la Provincia Constitucional del Callao, donde se registraron las mayores cantidades de residuos sólidos municipales del país y/o se registraron las mayores cantidades de residuos sólidos domiciliarios per cápita del país.

Sumado a ello, es necesario que el MINAM, en su calidad de ente rector a nivel nacional para la gestión y manejo de los residuos sólidos, fortalezca las acciones de acompañamiento y asistencia técnica a las referidas municipalidades para el cumplimiento de esta obligación.

Sobre el Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal

El Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal⁴², anteriormente denominado “Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión y Modernización Municipal”, es una herramienta de Incentivos Presupuestarios vinculada al Presupuesto por Resultado (PpR) a cargo del MEF que promueve la mejora de la calidad de los servicios públicos provistos por las municipalidades provinciales y distritales a nivel nacional. **Implica una transferencia de recursos a las municipalidades por el cumplimiento de metas en un periodo determinado.** Dichas metas son formuladas por diversas entidades públicas del Gobierno Central y tienen como objetivo impulsar determinados resultados cuyo logro requiere un trabajo articulado con las municipalidades⁴³.

Precisamente, una de las metas previstas en dicho programa es la “Implementación de un sistema integrado de manejo de residuos sólidos municipales”, la cual contempla dentro de sus actividades la implementación de programas de segregación en la fuente y recolección selectiva de residuos sólidos. De esta manera, **a través de este programa de incentivos, se promueve que las municipalidades, implementen programas de segregación en la fuente y recolección selectiva de residuos sólidos orgánicos e inorgánicos**⁴⁴.

⁴² Creado en el año 2009 mediante la Ley N° 29332 y modificatorias, y en operatividad desde el año 2010, según lo señalado por el MEF en el documento Marco Conceptual del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, p. 4. Consulta: 25 de julio de 2019. En: https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/migl/pi/marco_conceptual_PI.pdf

⁴³ MEF. Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal – PI. Consulta: 20 de setiembre de 2019. En: <https://www.mef.gob.pe/es/incentivos-para-gobiernos-locales-y-regionales/programas-de-incentivos-municipales-a-la-mejora-de-la-gestion-municipal>

⁴⁴ MINAM. Guía para el cumplimiento de la meta 3. Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal del 2019. Consulta: 20 de setiembre de 2019. En: https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_public/migl/municipalidades_pmm_pi/guia_meta3_A_B_C_D_E.pdf

Sobre la incorporación de la actividad “Implementar la valorización de residuos sólidos orgánicos” en la meta “Implementación de un sistema integrado de manejo de residuos sólidos municipales”

A partir del año 2018, el MINAM también ha incorporado la actividad “Implementar la valorización de residuos sólidos orgánicos”⁴⁵, como parte de la Meta “Implementación de un sistema integrado de manejo de residuos sólidos municipales” del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal.



Al respecto, considerando que la segregación está orientada a la valorización de los residuos sólidos municipales, en atención a los principios de *economía circular* y *valorización de residuos*⁴⁶ se requiere que de manera continua las citadas actividades se implementen de manera conjunta.

En relación a las municipalidades beneficiadas con el mencionado incentivo, de acuerdo con la información reportada por el MINAM, entre el 2014 al 2018, en promedio, solo el 26% de municipalidades del país resultó beneficiada al haber implementado un Programa de Segregación en la Fuente y Recolección Selectiva de Residuos Sólidos. A continuación, mayor detalle:⁴⁷

⁴⁵ MEF. *Metas 2010 – 2018*. Consulta: 25 de julio de 2019. En: https://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=5916&Itemid=101547&lang=es
MEF. *Metas 2019*. Consulta: 25 de julio de 2019. https://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_moofaq&view=category&id=802&Itemid=101547&lang=es

⁴⁶ Literales a) y b) del artículo 5 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Legislativo N° 1278.

⁴⁷ MINAM. *Solicitud de información en el marco de la supervisión de la gestión y manejo de los residuos sólidos*. Correo electrónico remitido por la Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos a la Defensoría del Pueblo el 15 de julio de 2019.

INEI. *Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centros Poblados. 2014*, p. 15. Consulta: 14 de agosto de 2019. En:

https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1159/index.html

INEI. *Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centros Poblados. 2015*, p. 13. Consulta: 14 de agosto de 2019. En:

https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1201/index.html

INEI. *Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centros Poblados. 2016*, p. 13. Consulta: 14 de agosto de 2019. En:

https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1361/index.html

INEI. *Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centros Poblados. 2017*, p. 13. Consulta: 14 de agosto de 2019. En:

https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1420/index.html

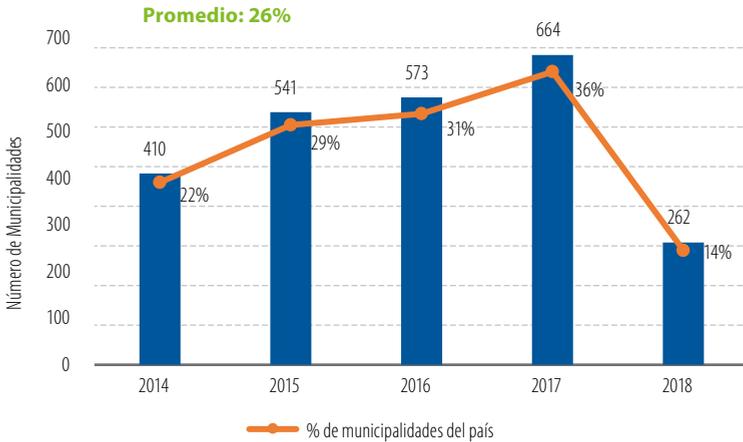
INEI. *Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centros Poblados. 2018*, p. 13. Consulta: 14 de agosto de 2019. En:

https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1514/



Gráfico N° 22

Municipalidades beneficiadas con el Programa de Incentivos al haber implementado un Programa de Segregación en la Fuente y Recolección Selectiva de Residuos Sólidos, 2014 – 2018



Fuente: MINAM
 Elaboración propia

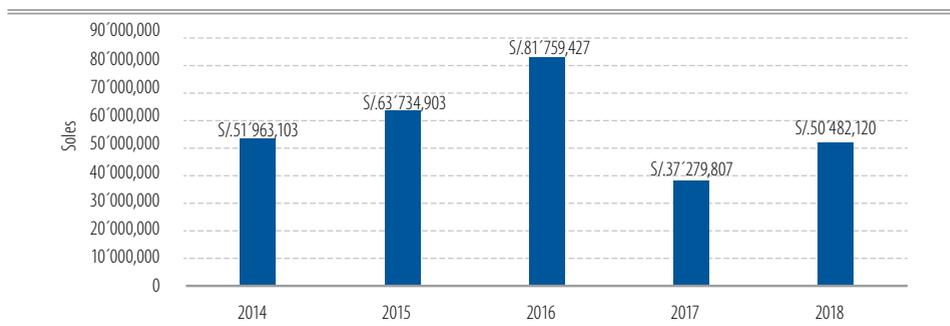
Al respecto, se observa que el último año (2018), se registró un marcado decrecimiento (22%) en el número de municipalidades beneficiadas por el programa de incentivos, al haber implementado un Programa de segregación en la fuente y recolección selectiva de residuos sólidos, pasando del 36% (2017) al 14% (2018).

Además, dicho Ministerio reportó que, durante el quinquenio 2014 - 2018 se asignaron un total de S/285'219,357 (Doscientos ochenta y cinco millones doscientos diecinueve mil trescientos cincuenta y siete y 00/100 Soles) a las municipalidades beneficiadas, como se muestra a continuación:⁴⁸

⁴⁸ MINAM. *Solicitud de información en el marco de la supervisión de la gestión y manejo de los residuos sólidos*. Correo electrónico remitido por la Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos del MINAM a la Defensoría del Pueblo el 15 de julio de 2019.

Gráfico N° 23

Recursos asignados a las municipalidades en el marco del Programa de Incentivos al haber implementado un Programa de Segregación en la Fuente y Recolección Selectiva de Residuos Sólidos, 2014 - 2018



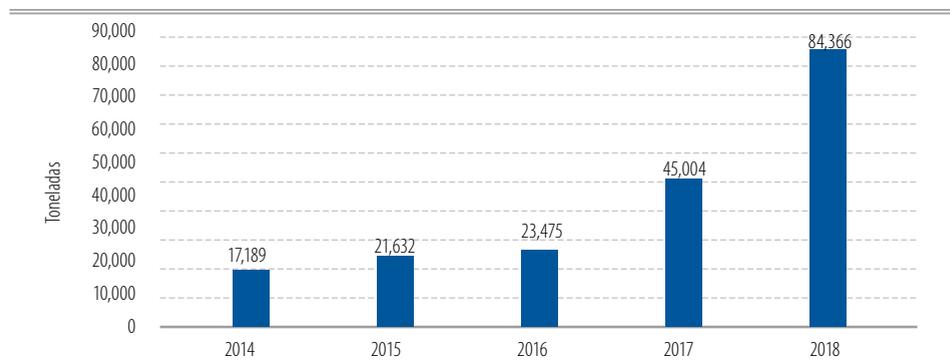
Fuente: MINAM

Elaboración propia

Como resultado de este esfuerzo estatal, de acuerdo con la información reportada por el MINAM, durante el mismo quinquenio, se recuperaron 191,667 toneladas de residuos sólidos⁴⁹. Esta cifra equivale a la generación de casi 10 días de residuos sólidos municipales del año 2018, lo cual podría incrementarse si un mayor número de municipalidades implementasen el referido programa:

Gráfico N° 24

Residuos sólidos municipales recuperados en el marco del Programa de Incentivos al haber implementado un Programa de Segregación en la Fuente y Recolección Selectiva de Residuos Sólidos, 2014 - 2018



Fuente: MINAM

Elaboración propia

⁴⁹ MINAM. *Solicitud de información en el marco de la supervisión de la gestión y manejo de los residuos sólidos*. Correo electrónico remitido por la Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos a la Defensoría del Pueblo el 15 de julio de 2019.



En consecuencia, y considerando los importantes beneficios que se vienen generando, se requiere que el MINAM continúe contemplando en los siguientes años, dentro de las metas, objetivos y actividades previstas en el marco del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, beneficios para promover mejoras en la gestión de las municipalidades en materia de segregación en la fuente y recolección selectiva de residuos sólidos, así como en la valorización de residuos sólidos orgánicos.

Para tal efecto, se considera necesario poner especial atención a las municipalidades de las provincias y distritos de los departamentos de Lima, Piura, Lambayeque, Cusco, Loreto, Ancash, Arequipa, La Libertad, Junín, Ucayali, San Martín, Amazonas y la Provincia Constitucional del Callao, donde se registraron las mayores cantidades de residuos sólidos municipales del país y/o se registraron las mayores cantidades de residuos sólidos domiciliarios per cápita del país.

Además, se requiere que el MINAM intensifique sus acciones de acompañamiento técnico y orientación a las municipalidades para el cumplimiento de las metas del “Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal” vinculadas a la mejora de la gestión estatal en materia de residuos sólidos.

4. Considerar en los planes de residuos sólidos que implementen (PIGARS y/o PMR) el proceso de caracterización de sus residuos, contener objetivos concretos de segregación y valorización

De acuerdo al artículo 53 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, los planes de residuos que diseñen e implementen las municipalidades, como son los PMR y PIGARS, deben considerar el proceso de caracterización de sus residuos, contener objetivos concretos de segregación y valorización y tener un enfoque de sostenibilidad con la finalidad de asegurar su calidad, continuidad y promover empleo local, entre otros.

El cumplimiento de esta obligación resulta de suma importancia, toda vez que a partir del diagnóstico que se realiza para la elaboración del PMR y PIGARS, se puede contar con información respecto a las brechas existentes en materia de segregación, recolección, valorización, entre otros, lo cual permite la proyección de acciones concretas y efectivas, tanto para la sensibilización de los generadores domiciliarios, no domiciliarios y especiales a fin de lograr una correcta segregación en la fuente, como para establecer programas de segregación en la fuente y recolección selectiva de residuos sólidos, dos obligaciones ya comentadas.

Información relevante sobre la implementación del Programa de Segregación en la Fuente y Recolección Selectiva de Residuos Sólidos y la aprobación de PIGARS y PMR respecto del año 2018, según el SIGERSOL:

- De acuerdo con la información remitida por el MINAM, el 39% (208 de 534) del total de municipalidades que reportaron al SIGERSOL y que cuentan con un PIGARS y/o PMR, no cumplió con implementar el referido Programa. Es decir, a pesar de haber identificado las necesidades y brechas para alcanzar una implementación adecuada de las operaciones de segregación y recolección selectiva, no implementaron el Programa.
- De otro lado, en relación a las municipalidades que reportaron al SIGERSOL y que no cuentan con un PIGARS y/o PMR, el 4% (14 de 340) cumplió con implementar dicho Programa. Es decir, a pesar de haber implementado el Programa, no identificaron en sus respectivos instrumentos de planificación las necesidades y brechas para alcanzar una implementación adecuada de las operaciones de segregación y recolección selectiva.



1.3. Sobre el aprovechamiento de los residuos sólidos municipales y el importante rol de los recicladores

1.3.1. Sobre los residuos sólidos municipales aprovechables

Según la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, antes de generar residuos sólidos, es preferible prevenir o reducir su generación. Si ello no es posible, debe preferirse la recuperación y valorización material o energética de los residuos sólidos, a través del reciclaje u otras alternativas que garanticen la protección de la salud y del ambiente. Solo si no se logró lo anterior, los residuos sólidos deben ser dispuestos en un relleno sanitario, siendo esta acción la última alternativa de manejo.⁵⁰

Siempre que se cumpla este orden, los residuos sólidos municipales que no terminan en un relleno sanitario deberían ser residuos sólidos aprovechables y, como tales, deberían ser recuperados y valorizados, a través del reciclaje u otras técnicas de similar finalidad.

No obstante, si el generador no segrega sus residuos sólidos municipales⁵¹ y/o la municipalidad no implementa un adecuado programa de segregación en la fuente y

⁵⁰ Artículo 2 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Legislativo N° 1278.

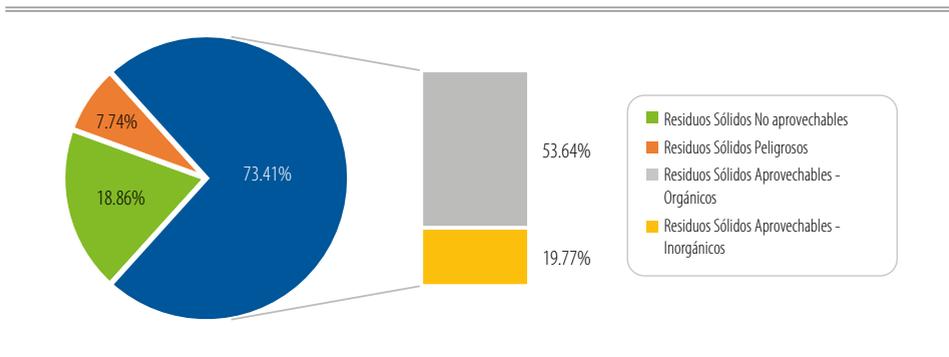
⁵¹ Artículo 34 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto legislativo N° 1278.



recolección selectiva de residuos sólidos municipales en el ámbito de su jurisdicción, y/o no garantiza que los mismos de acuerdo a sus características de aprovechables o no aprovechables sean destinados para su valorización y disposición final, respectivamente⁵², no solo nos enfrentaremos a pérdidas económicas importantes por la falta de valorización de los residuos aprovechables —orgánicos e inorgánicos—, sino al incremento de sitios inadecuados de disposición final de los mismos, afectando el ambiente y la salud de las personas, y utilizando en forma ineficiente los rellenos sanitarios.

Al respecto, según el MINAM⁵³, en el 2018 el 73% de los residuos sólidos municipales generados eran aprovechables, correspondiente a un monto que supera los 5 millones de toneladas del total de aproximadamente 7 millones de toneladas anuales generadas.

Gráfico N° 25
Composición de residuos sólidos municipales, 2018



Fuente: MINAM
 Elaboración propia

De acuerdo con dicha información, la composición de los residuos sólidos municipales generados (toneladas/año) durante el 2018, se distribuyó de la siguiente manera: 53.64% (3'800,712.15) de materia orgánica, 19.77% (1'400,585.3) de materia inorgánica, 18.86% (1'336,020.45) de residuos sólidos no aprovechables y 7.74% (548,328.55) de residuos sólidos peligrosos.

⁵² Literal d) del numeral 24.2 del artículo 24 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Legislativo N° 1278.

⁵³ MINAM. *Data sobre composición de residuos sólidos*. Correo electrónico remitido por la Dirección General de Gestión Integral de Residuos Sólidos del MINAM a la Defensoría del Pueblo, el 9 de agosto de 2019.

¿Qué sucede con los residuos sólidos orgánicos?

No se conocen las cifras oficiales de los residuos sólidos orgánicos que efectivamente vienen siendo aprovechados, entre otras técnicas, a través del compostaje. Sin perjuicio de ello, según el MINAM⁵⁴, en el marco del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal en el año 2018, se habrían recuperado 35,435 toneladas, que apenas alcanza el 1% de los residuos sólidos orgánicos generados en el país.



Cabe recordar que el 54% de los residuos sólidos municipales generados en el 2018 fueron orgánicos (3'800,712.15 toneladas) cuyo origen, principalmente, es domiciliario⁵⁵. Estos residuos generan algunos de los Gases de Efecto Invernadero (GEI), que provocan el calentamiento global, así como lixiviados que pueden ser hasta 50 veces más contaminantes que las descargas de aguas residuales domésticas⁵⁶. Así, por ejemplo, según el Sistema de Emisión de Emisiones de GEI – Perú en el año 2016, los residuos sólidos orgánicos dispuestos en los menos de 30 rellenos sanitarios que existían en ese año, generaron 4,953.3 toneladas de CO_{2e}⁵⁷, sin considerar los que disponen en los más de 1,580 áreas degradadas que el OEFA identificó en el año 2018.

En consecuencia, es sumamente importante que los ciudadanos, las empresas y todos aquellos que generen este tipo de residuos implementen, por ejemplo, el compostaje en sus hogares y/o en sus instalaciones. Del mismo modo, se requiere que las municipalidades, promuevan ésta y otras técnicas de aprovechamiento.

¿Qué es el compostaje?⁵⁸

A través del compostaje, la materia orgánica que se desecha puede ser aprovechada por un proceso de descomposición, que permite generar un abono orgánico rico en nutrientes, el cual puede ser utilizado en actividades agrícolas, para el enriquecimiento de suelos y cultivos, o como biogás para la generación de energía eléctrica.



⁵⁴ MINAM. *Solicitud de información en el marco de la supervisión de la gestión y manejo de los residuos sólidos*. Correo electrónico remitido por la Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos a la Defensoría del Pueblo el 15 de julio de 2019.

⁵⁵ MINAM. *Data sobre composición de residuos sólidos*. Correo electrónico remitido por la Dirección General de Gestión Integral de Residuos Sólidos del MINAM a la Defensoría del Pueblo, el 9 de agosto de 2019.

⁵⁶ SPDA. *Retos y oportunidades del compostaje en el Perú*. Consulta: 11 de setiembre de 2019. <https://www.actualidadambiental.pe/opinion-retos-y-oportunidades-del-compostaje-en-el-peru/>

⁵⁷ SEEG. *Sistema de Emisión de Emisiones de GEI – Perú*. Consulta: 9 de julio de 2019. En: <http://www.climaticoydecisiones.org/wp-content/uploads/2017/07/Presentaci%C3%B3n-SEEG-PERU-julio-2017-webinar-new.pdf>

⁵⁸ MINAM. *Reciclaje y disposición final segura de residuos sólidos*. Pp. 85 y 113. Consulta: 11 de setiembre de 2019. En: <http://www.ods.org.pe/material-de-consulta/28-parte-3-reciclaje-y-disposicion-final-segura-de-residuos-solidos-minam>



Las cifras expuestas evidencian la necesidad de impulsar el aprovechamiento de los residuos sólidos municipales, a través de la reutilización, reciclaje, compostaje, valorización energética, entre otros; para lo cual se requiere asegurar el adecuado manejo de los residuos sólidos municipales, asegurando la segregación y recolección selectiva, así como toda la cadena para lograr la valorización y la adecuada disposición final.

Con relación a los residuos sólidos orgánicos, es clave que los ciudadanos, las empresas y todos aquellos que generen este tipo de residuos implementen el compostaje en sus hogares. Del mismo modo, se requiere que las municipalidades, además de realizar capacitaciones en educación ambiental y promover programas de segregación en la fuente y la recolección selectiva de los residuos sólidos, promuevan ésta y otras técnicas de aprovechamiento entre la ciudadanía, sin perjuicio de involucrar activamente a las entidades públicas y privadas.

1.3.2. El importante rol de los recicladores

De los resultados expuestos a lo largo del presente capítulo, se concluye que es necesario que las municipalidades implementen adecuadamente, entre otros aspectos importantes, el Programa de Segregación en la Fuente y Recolección Selectiva de Residuos Sólidos en sus jurisdicciones y que el MINAM adopte las acciones necesarias para garantizar la asistencia técnica, así como el monitoreo y evaluación de este programa, con mayor incidencia en donde se genera el mayor número de residuos sólidos municipales.

Cabe recordar que la recolección selectiva de residuos sólidos municipales puede ser realizada por las municipalidades, las EO-RS que integran el sistema del servicio de limpieza pública de la jurisdicción y organizaciones de recicladores formalizados, en el marco de la Ley N° 29419, Ley que regula la actividad de los recicladores y su reglamento, y el Programa de Segregación en la Fuente y Recolección Selectiva de los residuos sólidos.⁵⁹

En este punto, cabe destacar la importancia del proceso del reciclaje en la gestión integral de los residuos sólidos y, en particular, en la recuperación para su aprovechamiento. Este proceso no solo contribuye a reducir los recursos y costos de una empresa, sino que también coadyuva a mitigar el impacto negativo de los residuos sólidos en el ambiente y genera oportunidades de empleo, principalmente, para la población adulta con menores posibilidades de insertarse a otros empleos.

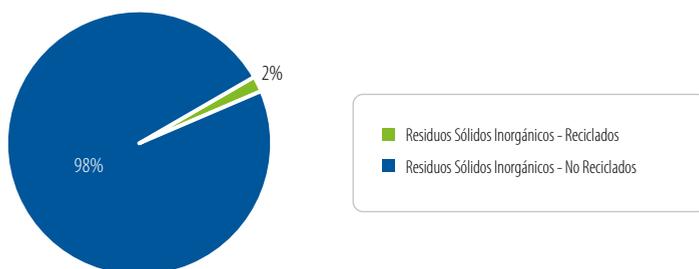
No obstante su importancia, en relación a los residuos sólidos inorgánicos aprovechables que alcanzan el 19.77% del total de los residuos sólidos municipales,

⁵⁹ De acuerdo al artículo 28 del Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014 – 2017-MINAM.

según el MINAM, anualmente solo se recicla el 1.9%⁶⁰ de este 19.77%. En tal sentido, en el 2018 solo se habrían aprovechado aproximadamente 26,000 toneladas, dejándose de aprovechar alrededor de 1'370,000 toneladas. Esta última cifra equivale al 19% de residuos sólidos municipales generados durante ese año que, al no ser segregados ni valorizados (a través del reciclaje u otras técnicas de aprovechamiento) se encontrarían distribuidos entre los rellenos sanitarios, botaderos y puntos críticos que existen en el país, según se muestra a continuación:

Gráfico N° 26

Destino de los residuos sólidos municipales inorgánicos, 2018



Fuente: MINAM
Elaboración propia

¿Quiénes son los recicladores?

Nuestro ordenamiento jurídico considera recicladores a las personas que, de forma dependiente o independiente, se dedican a las actividades de recolección selectiva para el reciclaje, segregación y comercialización en pequeña escala de residuos sólidos no peligrosos. Cumplen un rol fundamental en la cadena de valor de los residuos sólidos municipales, toda vez que a través de la recolección de los residuos sólidos aprovechables de los hogares, empresas, instituciones, entre otros, es posible lograr la recuperación de los mismos, con la finalidad de que sean aprovechados y reinsertados en los procesos productivos, reduciendo el uso de recursos.



⁶⁰ MINAM. *En el Perú solo se recicla el 1.9% del total de residuos sólidos reaprovechables*. Consulta: 19 de agosto de 2019. En: <http://www.minam.gob.pe/notas-de-prensa/en-el-peru-solo-se-recicla-el-1-9-del-total-de-residuos-solidos-reaprovechables/>

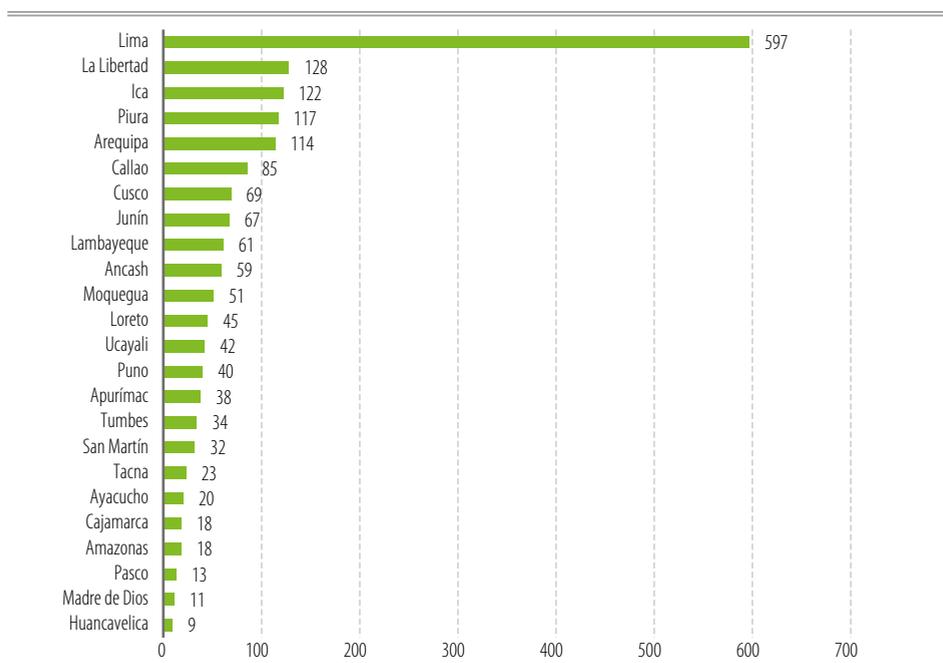


De acuerdo con el artículo 64 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, los recicladores o asociaciones de recicladores debidamente formalizados se integran a los sistemas de gestión y manejo de los residuos no peligrosos municipales, que conducen las municipalidades.

Ahora bien, según Iniciativa Pobreza y Medio Ambiente (PEI) del PNUD, se estima que la población de recicladores podría bordear las 100,000 personas. De esta cifra, solo el 5% (5,000) se encontrarían en situación de formalización.⁶¹

Sin embargo, de acuerdo con el MINAM, en el año 2018, solo se registraron 1,813 recicladores a nivel nacional (agrupados en un total de 250 asociaciones) a nivel nacional, ubicados en 192 distritos⁶², lo que representa apenas el 10% de los distritos del país:

Gráfico N° 27
Perú: Recicladores, según departamento, 2018



Fuente: MINAM
 Elaboración propia

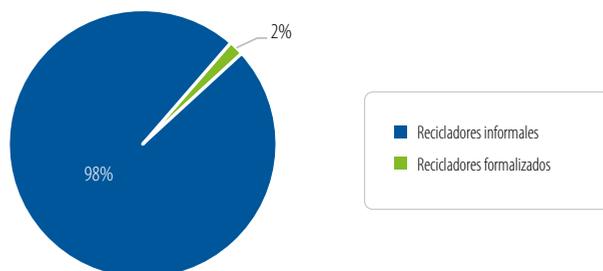
⁶¹ Iniciativa Pobreza y Medio Ambiente (PEI) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Aportando soluciones para la gestión integral de residuos sólidos para el desarrollo sostenible e inclusivo*. Arequipa, p. 20. Consulta: 19 de agosto de 2019. En: http://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/library/environment_energy/aportando-soluciones-para-la-gestion-integral-de-residuos-solido/

⁶² MINAM. *Solicitud de información en el marco de la supervisión de la gestión y manejo de los residuos sólidos*. Correo electrónico remitido por la Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos del MINAM a la Defensoría del Pueblo, el 15 de julio de 2019.

Al respecto, cabe señalar que las municipalidades son responsables de ejecutar programas para la progresiva formalización de las personas que intervienen en el manejo de los residuos sólidos sin las autorizaciones correspondientes⁶³, 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 trabajo⁶⁴.

Pese a ello, las cifras que a continuación se muestran evidencian que se requiere un mayor impulso en las acciones estatales para promover la formalización de estas actividades. En efecto, si consideramos las cifras estimadas por la Iniciativa Pobreza y Medio Ambiente del PNUD (100,000 recicladores) y las reportadas por el MINAM (1,813 recicladores), se advierte que habría alrededor del 98% de recicladores que se encuentran laborando en condiciones informales:

Gráfico N° 28
Perú: Recicladores que laboran bajo condiciones informales



Fuente: PNUD - MINAM
Elaboración propia

De la revisión de la información mostrada, se advierte que los departamentos con menor número de recicladores formalizados son Apurímac (38), Tumbes (34), San Martín (32), Tacna (23), Ayacucho (20), Cajamarca y Amazonas (18), Pasco (13), Madre de Dios (11), Huancavelica (9). Entretanto, Huánuco no cuenta con ningún reciclador formalizado.

En tal sentido, se requiere que las municipalidades provinciales (respecto a los distritos del cercado) y distritales que no vienen cumpliendo de manera efectiva con implementar programas destinados a la formalización de las personas que intervienen en el manejo de los residuos sólidos sin las autorizaciones correspondientes, ni con la obligación destinada a la promoción de formación de asociaciones de recicladores y de pequeñas y micro empresas especializadas en la materia, prioricen el cumplimiento

⁶³ Literal e) del numeral 24.2 del artículo 24 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Legislativo N° 1278.

⁶⁴ Literal l) del artículo 6 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Legislativo N° 1278.



de esta obligación, 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.

En particular, las que se ubican en los departamentos de Apurímac, Tumbes, San Martín, Tacna, Ayacucho, Cajamarca, Amazonas, Pasco, Madre de Dios y Huancavelica que registran el menor número de recicladores formalizados; y Huánuco, en donde no se registra ningún reciclador formalizado. Sumado a ello, debe ponerse especial atención a los distritos en los que se generan las mayores cantidades de residuos sólidos municipales y/o residuos sólidos de origen domiciliario per cápita.



CAPÍTULO II

DEFICIENCIAS EN EL SERVICIO DE LIMPIEZA PÚBLICA Y DISPOSICIÓN FINAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS MUNICIPALES



2.1. Deficiencias en el servicio de limpieza pública: Puntos Críticos

Las municipalidades provinciales (en lo concerniente a los distritos del cercado) y distritales, deben brindar —de manera directa o a través de una Empresa Operadora de Residuos Sólidos (EO-RS) — el servicio de limpieza pública que, entre otras operaciones, comprende el barrido y limpieza de espacios públicos, almacenamiento (en espacios públicos), recolección y transporte de residuos sólidos⁶⁵, los cuales se detallan a continuación:

Cuadro N° 5

Operaciones destinadas a la limpieza, remoción y erradicación de puntos críticos

Municipalidad de la jurisdicción o EO-RS contratada por dicha Municipalidad

Barrido y limpieza de espacios públicos. Esta operación tiene por finalidad que las vías, plazas y demás áreas públicas del ámbito urbano y rural queden libres de residuos sólidos. Si estos espacios no se encuentran pavimentados o asfaltados o se ubican en áreas donde por sus características físicas no es posible realizar el barrido, la municipalidad debe desarrollar labores de limpieza que permitan cumplir con la finalidad de esta operación.

Almacenamiento. La operación de almacenamiento es de exclusiva responsabilidad del generador de los residuos sólidos hasta su entrega al servicio municipal correspondiente, con excepción del almacenamiento de los residuos sólidos municipales generados en espacios públicos cuya responsabilidad recae en la municipalidad. En este último caso, es necesario que la capacidad de carga del dispositivo de almacenamiento se determine en función de la generación y la frecuencia de recolección, de tal manera que este nunca sea rebasado, a fin de evitar su dispersión en los espacios públicos.

Recolección y Transporte. A través de la operación de recolección, se acopian los residuos sólidos en unidades vehiculares para transportarlos apropiadamente y continuar con su posterior manejo en una infraestructura de valorización o disposición final, según sea el caso.

Para ello, deben diseñarse rutas, horarios y frecuencias de recolección y transporte considerando diversos factores, como la naturaleza y cantidad de residuos sólidos generados.

Fuente: Artículos 25, 26, 28, 30, 31 y 32 del Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM; y, artículos 35, 36 y 38 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Legislativo N° 1278.

Elaboración propia

¿Cómo y por qué surgen los puntos críticos?

Cuando las municipales competentes o las EO-RS a cargo no llevan a cabo estas labores o no las realizan adecuadamente, se pueden producir los denominados “**puntos críticos**”. Los puntos críticos son los lugares de acumulación temporal de residuos sólidos municipales generados en vías, espacios y áreas públicas.



⁶⁵ Literal a) del numeral 24.1 del artículo 24, literal a) del numeral 24.2 del artículo 24 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Legislativo N° 1278, y artículo 21 y 22 del Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM.

A continuación, un ejemplo de lo que sería un punto crítico en la ciudad de Lima:

Gráfico N° 29
Lima: puntos críticos, 2019



Foto referencial
Fuente: Defensoría del Pueblo

Como es posible observar, pese a su carácter temporal, los puntos críticos representan un riesgo para el ambiente y la salud de la población del entorno, debido a que al encontrarse en espacios y vías públicas no solo emiten gases y efluentes que degradan, principalmente, la calidad del aire, sino también atraen a vectores, como roedores, cucarachas, moscas y mosquitos que pueden transmitir enfermedades infectocontagiosas como la hepatitis y el dengue⁶⁶.

Nuestro ordenamiento jurídico ha previsto que la **municipalidad de la jurisdicción correspondiente es la entidad estatal responsable de la limpieza, remoción y erradicación de los puntos críticos**, a través de las operaciones de barrido y limpieza de espacios públicos, almacenamiento (en espacios públicos), recolección y transporte de residuos sólidos (artículo 118 del Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos).



⁶⁶ RPP. *Diarreas, hepatitis y dengue: estas son las infecciones que puedes contraer por la basura en las calles*. Consulta: 22 de agosto de 2019. En: <https://vital.rpp.pe/salud/impactos-daninos-en-la-salud-de-la-poblacion-que-vive-cerca-a-desmontes-de-basura-noticia-1169693>



2.1.1. Sobre los puntos críticos en el departamento de Lima y la Provincia Constitucional del Callao

Atendiendo a lo señalado, en setiembre de 2018, el OEFA supervisó⁶⁷ a las municipalidades provinciales y distritales de la provincia de Lima y de la Provincia Constitucional del Callao, así como a las municipalidades provinciales de la Región Lima, a fin de verificar la erradicación de los puntos críticos del ámbito de sus respectivas jurisdicciones.

Cabe recordar que el departamento de Lima y la Provincia Constitucional del Callao se organizan política y administrativamente de la siguiente manera:

- **El departamento de Lima**, a nivel político y administrativo, se organiza en la Región Lima (Gobierno Regional de Lima) y en la provincia de Lima (Municipalidad Metropolitana de Lima).⁶⁸
 - **La Región Lima, a cargo del Gobierno Regional de Lima, se encuentra integrada por 9 provincias** (Barranca, Cajatambo, Canta, Cañete, Huaral, Huarochirí, Huara, Oyón y Yauyos) y 128 distritos, entre los cuales se encuentran las capitales de dichas provincias (9 distritos del cercado).⁶⁹
 - **La provincia de Lima (Lima Metropolitana), a cargo de la Municipalidad Metropolitana de Lima, está integrada por 43 distritos**, entre ellos, el distrito de Lima (distrito del cercado)⁷⁰.
 - Asimismo, en la provincia de Lima, las competencias y funciones reconocidas al gobierno regional son transferidas a la Municipalidad Metropolitana de Lima, la cual posee autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia regional y municipal, por lo que toda mención contenida en la legislación nacional que haga referencia a los gobiernos regionales, se entiende también hecha a la Municipalidad Metropolitana de Lima, en lo que le resulte aplicable.⁷¹
- **La Provincia Constitucional del Callao se encuentra integrada por 7 distritos**, entre ellos, el distrito del Callao (distrito del cercado).⁷²
 - Al igual que la provincia de Lima, la Provincia Constitucional del Callao tiene categoría de Gobierno Regional⁷³. Sin embargo, en este caso coexisten sobre un mismo espacio geográfico la Municipalidad Provincial del Callao y el Gobierno Regional del Callao.

⁶⁷ Literal b) del numeral 11.2 del artículo 11 de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Ley N° 29325.

⁶⁸ INEI. *Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centros Poblados*. 2019. Pp. 391-400. Consulta: 15 de julio de 2019.

En: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1653/index.html

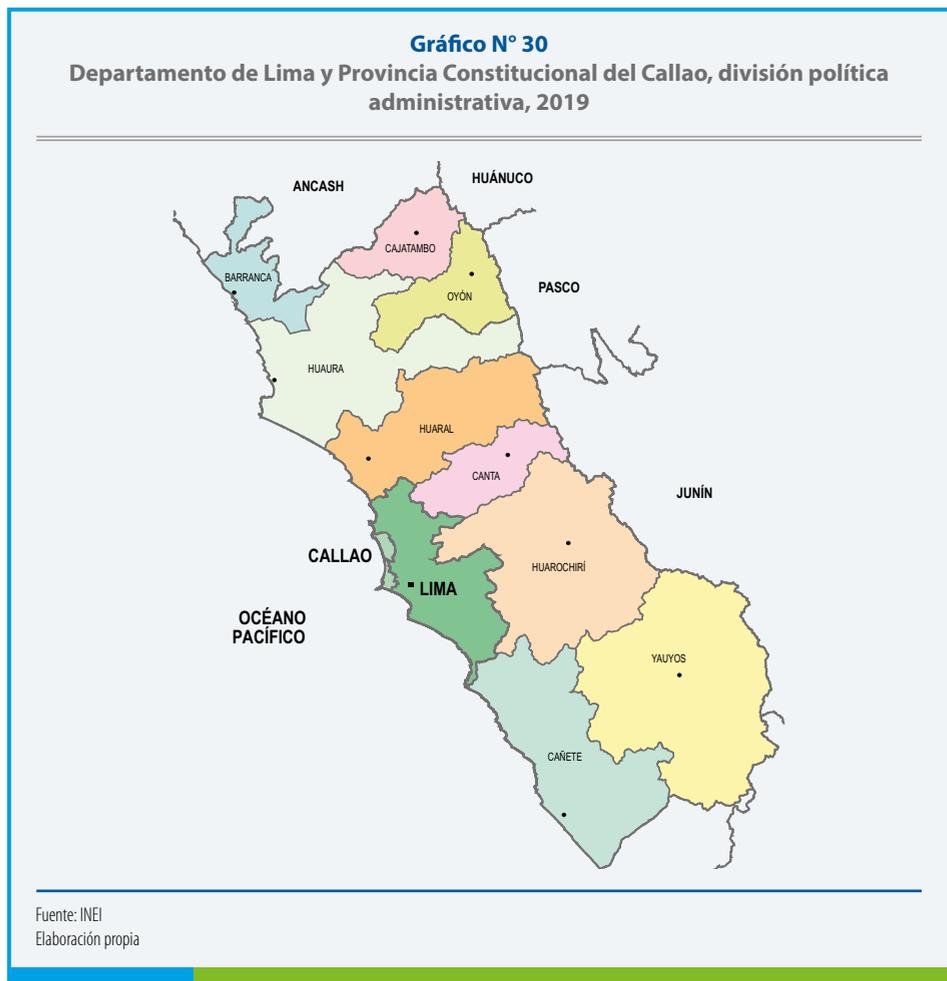
⁶⁹ *Ibidem*. Pp. 391-400.

⁷⁰ *Ibidem*. Pp. 375-385.

⁷¹ Artículo 65 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867.

⁷² *Ibidem*. Pp. 195-201.

⁷³ Artículo 70 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867.



Como resultado de la supervisión realizada, el OEFA identificó un total de 689 puntos críticos entre los distritos de la Provincia Constitucional del Callao, de Lima Metropolitana y de las provincias de la Región Lima (distritos del cercado)⁷⁴. A continuación, el detalle:

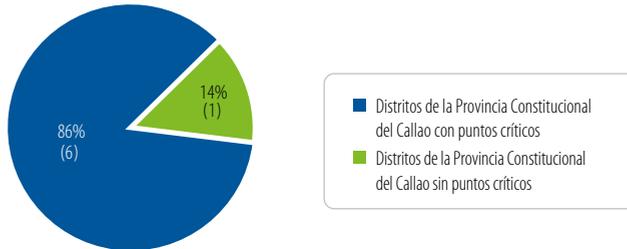
⁷⁴ OEFA. Correo electrónico remitido por la Coordinación de Supervisión Ambiental en Residuos Sólidos del OEFA el 17 de octubre de 2018.



a. Puntos críticos en los distritos de la Provincia Constitucional del Callao

El OEFA identificó 36 puntos críticos en 6 de los 7 distritos de la Provincia Constitucional del Callao (86% de distritos), incluyendo al distrito del cercado:

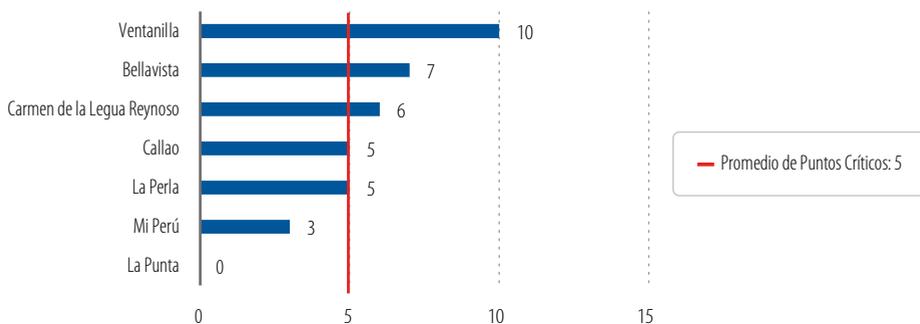
Gráfico N° 31
Provincia Constitucional del Callao: puntos críticos, setiembre de 2018



Fuente: OEFA
Elaboración propia

El promedio que se registró es de 5 puntos críticos por distrito. Los distritos que lideraron el ranking con mayor número de puntos críticos son Ventanilla (10), Bellavista (7) y Carmen de la Legua Reynoso (6). La Punta destacó como el único distrito que no presentó ningún punto crítico. A continuación, mayor detalle:

Gráfico N° 32
Provincia Constitucional del Callao: Puntos Críticos, según distritos, setiembre de 2018

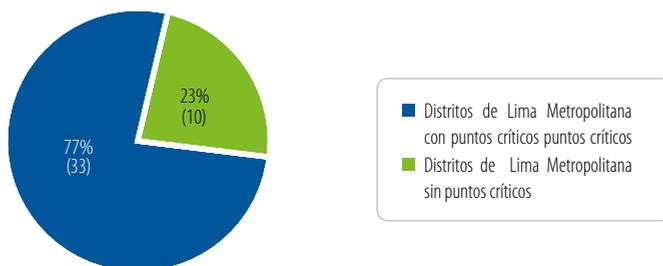


Fuente: OEFA
Elaboración propia

b. Puntos críticos en los distritos de Lima Metropolitana

El OEFA identificó 595 puntos críticos en 33 de los 43 distritos de Lima Metropolitana (77% de distritos), incluyendo al distrito del cercado:

Gráfico N° 33
Lima Metropolitana: Puntos Críticos, setiembre de 2018



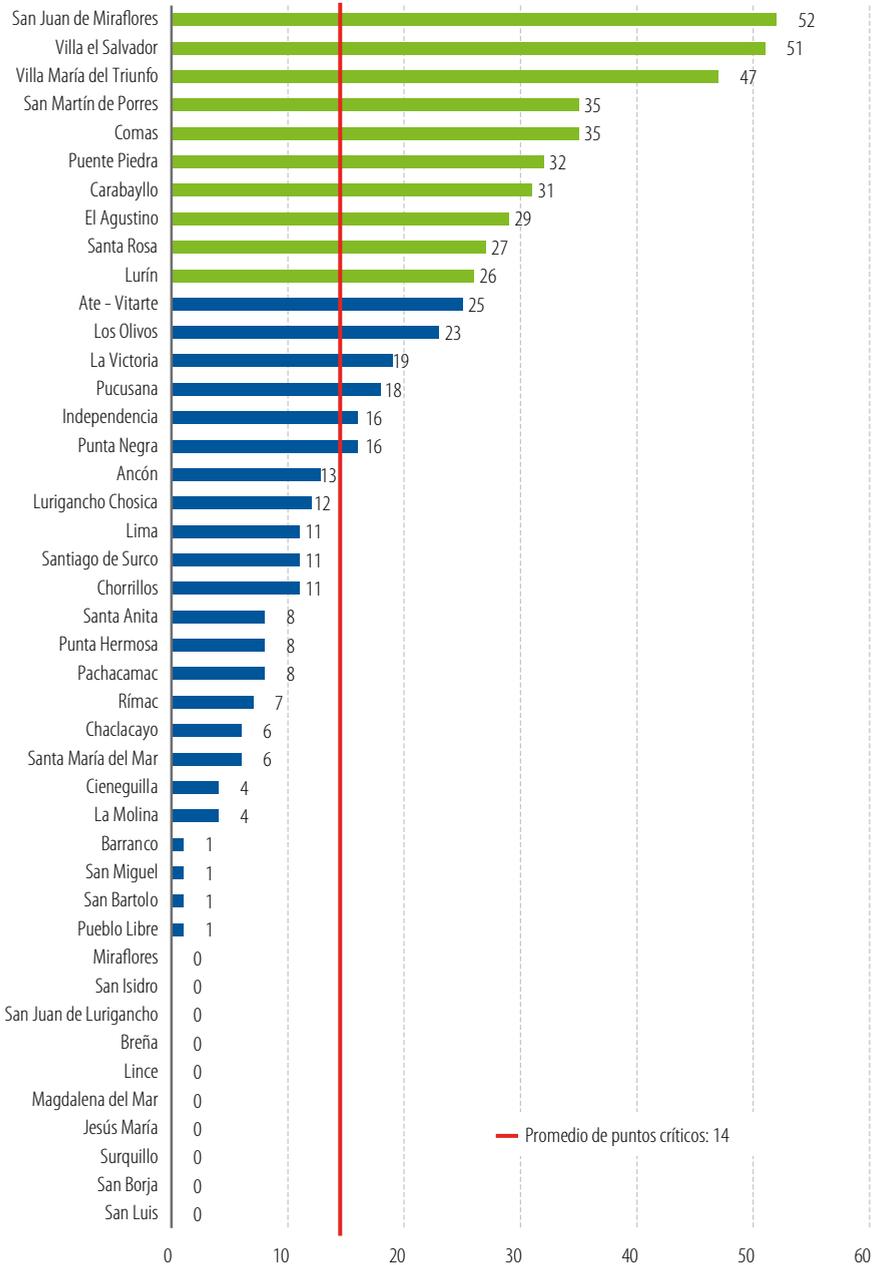
Fuente: OEFA
Elaboración propia

El promedio que se registró es de 14 puntos críticos por distrito. Los distritos que lideraron el ranking de los distritos con mayor número de puntos críticos son San Juan de Miraflores (52), Villa El Salvador (51), Villa María del Triunfo (47), San Martín de Porres y Comas (35), Puente Piedra (32), Carabaylo (31), El Agustino (29), Santa Rosa (27) y Lurín (26).

De otro lado, no se encontraron puntos críticos en los distritos de Miraflores, San Isidro, San Juan de Lurigancho, Breña, Lince, Magdalena del Mar, Jesús María, Surquillo, San Borja y San Luis. A continuación, mayor detalle:



Gráfico N° 34
Lima Metropolitana: Puntos Críticos, según distritos, setiembre de 2018



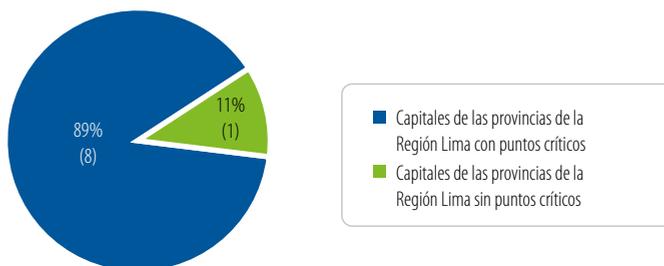
Fuente: OEFA
 Elaboración propia

c. Puntos críticos en capitales (distritos del mercado) de las provincias de la Región Lima

El OEFA identificó 58 puntos críticos en 8 de las 9 capitales (distritos del mercado) de las provincias de la Región Lima (89%):

Gráfico N° 35

Capitales de las provincias de la Región Lima: Puntos Críticos, setiembre de 2018

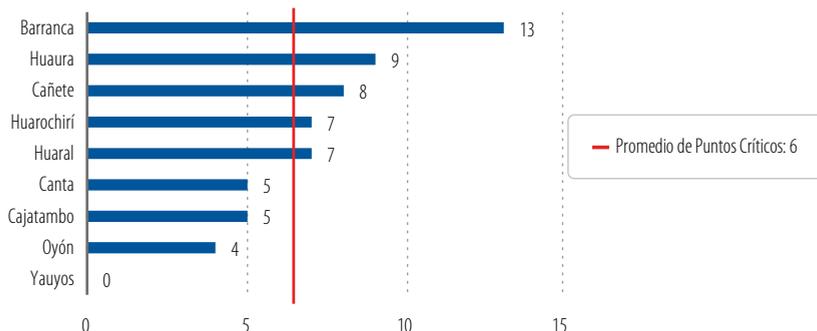


Fuente: OEFA
Elaboración propia

El promedio que se registró es de 6 puntos críticos por capital. Las capitales de las provincias con mayor número de puntos críticos son Barranca (13), Huaura (9) y Cañete (8) de las provincias de Barranca, Huaura y Cañete, respectivamente. Únicamente la capital de la provincia de Yauyos no presentó puntos críticos. A continuación, mayor detalle:

Gráfico N° 36

Región Lima: Puntos Críticos, según capitales de provincia, setiembre de 2018



Fuente: OEFA
Elaboración propia



En consecuencia, los puntos críticos identificados por el OEFA muestran un alto porcentaje de municipalidades de la Provincia Constitucional del Callao (86%), de Lima Metropolitana (77%) y de las capitales de las provincias de la Región Lima (89%) que no brindaron adecuadamente los servicios de barrido y limpieza de espacios públicos, almacenamiento (en espacios públicos), recolección y transporte en sus respectivas jurisdicciones.

Esta situación evidencia que las municipalidades provinciales y distritales supervisadas por el OEFA en setiembre de 2018 –a excepción de la Municipalidad Provincial de Yauyos y las municipalidades distritales de Miraflores, San Isidro, San Juan de Lurigancho, Breña, Lince, Magdalena del Mar, Jesús María, Surquillo, San Borja, San Luis y La Punta– no cumplieron adecuadamente con el mandato legal de garantizar la prestación continua, regular, permanente y obligatoria de los servicios de limpieza pública, ni con asegurar calidad y cobertura de los mismos en sus respectivas jurisdicciones.⁷⁵

Por tanto, es necesario que las municipalidades en cuyas jurisdicciones se ubican los puntos críticos del departamento de Lima y la Provincia Constitucional del Callao, en particular los ubicados en los distritos de San Juan de Miraflores, Villa El Salvador, Villa María del Triunfo, San Martín de Porres, Comas, Puente Piedra, Carabayllo, El Agustino, Santa Rosa y Lurín, además de los distritos del cercado de las provincias de Barranca, Huaura y Cañete (departamento de Lima), y los ubicados en los distritos de Ventanilla, Bellavista, Carmen de la Legua Reynoso, Callao (Provincia Constitucional del Callao), en donde se encuentra el mayor número de éstos, cumplan con la limpieza, remoción y erradicación de los mismos.

2.1.2 Sobre los puntos críticos a nivel nacional

Entre los meses de enero y febrero de 2019, la Contraloría General de la República realizó el operativo *“Por una ciudad limpia y saludable a la prestación del servicio de limpieza pública a cargo de municipalidades”*, advirtiendo puntos críticos en el 72% (503 de 697) de las jurisdicciones de los municipios que supervisó.⁷⁶

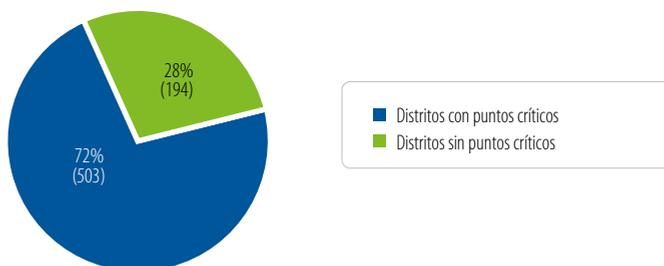
⁷⁵ Artículo 22 del Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM.

⁷⁶ Contraloría General de la República. *Informe N° 611-2019-CG/AGR-OC. Informe consolidado del operativo “Por una ciudad limpia y saludable – a la prestación del servicio de limpieza pública a cargo de municipalidades”*, pp. 30 - 31. Consulta: 15 de julio de 2019.

En: <http://fweb.contraloria.gob.pe/BuscadorInformes/DocView.aspx?id=5476296&cr=1>

Gráfico N° 37

Porcentaje de municipalidades supervisadas en cuyas jurisdicciones existen puntos críticos, 2019



Fuente: Contraloría General de la República
Elaboración propia

Estos datos evidencian que, a nivel nacional, también existe un alto porcentaje de municipalidades provinciales (en lo que concierne a los distritos del cercado) y distritales que vienen incumpliendo con el mandato legal de garantizar la prestación continua, regular, permanente y obligatoria del servicio de limpieza pública en sus respectivas jurisdicciones, las cuales además deben realizar acciones urgentes y concretas para cumplir con la limpieza, remoción y erradicación de los puntos críticos.

2.1.3. Sobre el incumplimiento del mandato legal de garantizar la prestación continua, regular, permanente y obligatoria del servicio de limpieza pública

Según lo señalado anteriormente, las municipalidades deben garantizar la prestación del servicio de limpieza pública y, por ende, que las operaciones de barrido y limpieza de espacios públicos, almacenamiento en espacios públicos, recolección y transporte, se realicen de manera continua, regular, permanente y obligatoria, asegurando su calidad y cobertura en toda la jurisdicción, a fin de erradicar los puntos críticos de sus respectivas jurisdicciones.

A continuación, se muestra mayor información sobre el incumplimiento de las operaciones de manejo de residuos sólidos que debieron ejecutarse en el marco del servicio de limpieza pública:

- Servicio de barrido y limpieza de espacios públicos

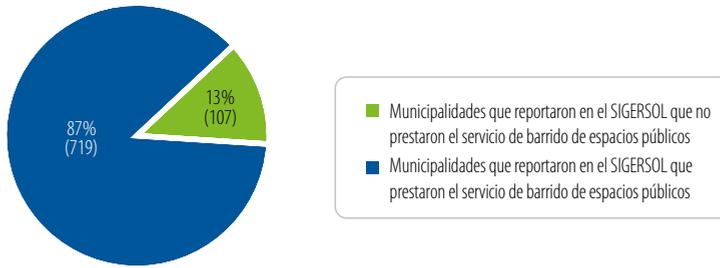
La operación de barrido y limpieza de espacios públicos tiene por finalidad que las vías, plazas y demás áreas públicas del ámbito urbano y rural queden libres de residuos sólidos. Inclusive, si estos espacios no se encuentran pavimentados o asfaltados o se



ubican en áreas donde por sus características físicas no es posible realizar el barrido, la municipalidad debe desarrollar labores de limpieza que permitan cumplir con la finalidad de ésta operación⁷⁷.

Sin embargo, según el MINAM (SIGERSOL)⁷⁸, el 13% (107 de 826) de las municipalidades provinciales (respecto del distrito del cercado) y distritales reportaron que en el año 2018 no prestaron el servicio de barrido y limpieza de espacios públicos en sus respectivas jurisdicciones, según se grafica a continuación:

Gráfico N° 38
Municipalidades que reportaron en el SIGERSOL no prestar el servicio de barrido y limpieza de espacios públicos, 2018



Fuente: SIGERSOL - MINAM
 Elaboración propia

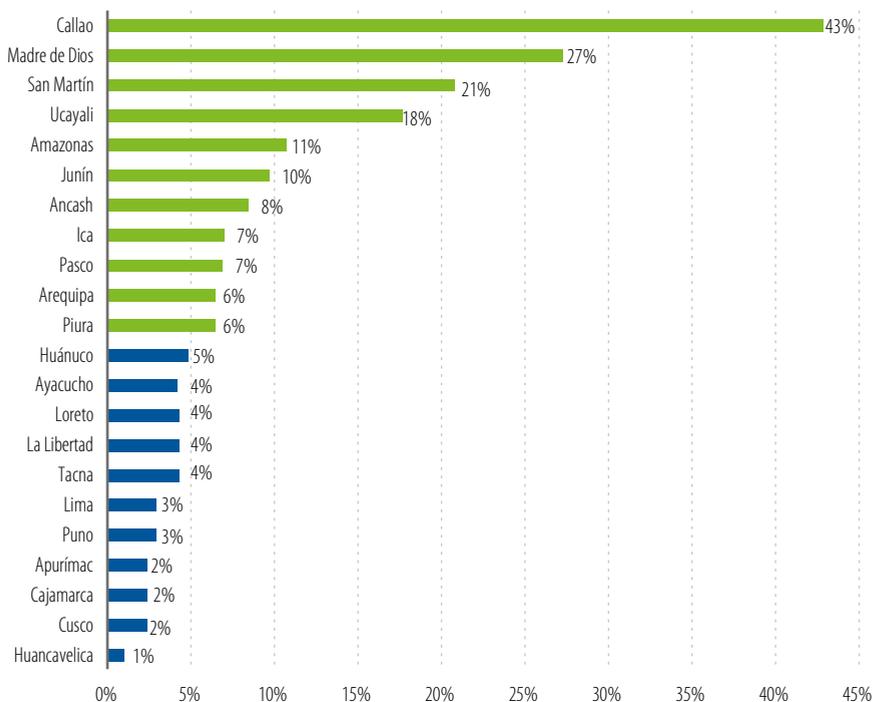
Al respecto, lideran el ranking de los departamentos con mayor número de municipalidades que reportaron no haber prestado dicho servicio: Provincia Constitucional del Callao (43%), Madre de Dios (27%), San Martín (21%), Ucayali (18%), Amazonas (11%), Junín (10%), Ancash (8%), Ica y Pasco (7%), Arequipa y Piura (6%) como se muestra a continuación:

⁷⁷ Artículo 25 del Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM.

⁷⁸ MINAM. *Solicitud de información en el marco de la supervisión de la gestión y manejo de los residuos sólidos*. Correo electrónico remitido por la Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos del MINAM a la Defensoría del Pueblo, el 15 de julio de 2019.

Gráfico N° 39

Ranking de departamentos con la mayor proporción de municipalidades que reportaron al SIGERSOL no haber prestado el servicio de barrido y limpieza de espacios públicos, 2018



Fuente: SIGERSOL – MINAM

Elaboración propia

Sobre el particular, preocupa la situación de los departamentos con mayor número de municipalidades que reportaron no haber prestado dicho servicio, más aun si se tiene en cuenta que, en 8 de los 11 departamentos mencionados anteriormente, se registraron las mayores cantidades de residuos sólidos municipales generados en el país, así como la mayor generación per cápita de residuos sólidos domiciliarios, según los valores reportados por el MINAM, para el año 2018: Provincia Constitucional del Callao, San Martín, Ucayali, Amazonas, Arequipa, Junín, Ancash y Piura.

Por este motivo, se requiere que las municipalidades distritales que no cumplen con esta obligación garanticen la prestación del servicio de barrido y limpieza de espacios públicos, y que este se realice de manera continua, regular, permanente y obligatoria, asegurando su calidad y cobertura en toda la jurisdicción, a fin de erradicar los puntos críticos de sus respectivas jurisdicciones.



En particular, las municipalidades de los departamentos donde se registraron las mayores cantidades de residuos sólidos municipales del país y/o mayor per cápita de residuos sólidos domiciliarios del país, de acuerdo a la información mostrada precedentemente.

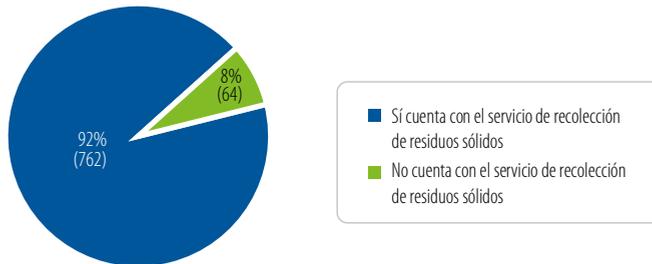
- Servicio de recolección de residuos sólidos municipales

Cabe recordar que, a través de la operación de recolección, se acopian los residuos sólidos en unidades vehiculares para transportarlos apropiadamente y continuar con su posterior manejo en una infraestructura de valorización o disposición final, según sea el caso. Para ello, deben diseñarse rutas, horarios y frecuencias de recolección y transporte considerando diversos factores, como la naturaleza y cantidad de residuos sólidos generados.⁷⁹

Sin embargo, según el MINAM (SIGERSOL)⁸⁰, 64 de 826 (8%) municipalidades provinciales (respecto de los distritos del cercado) y distritales reportaron que en el año 2018 no brindaron el servicio de recolección de residuos sólidos, según se grafica a continuación:

Gráfico N° 40

Municipalidades que reportaron al SIGERSOL no contar con el servicio de recolección de residuos sólidos municipales, 2018



Fuente: SIGERSOL - MINAM
 Elaboración propia

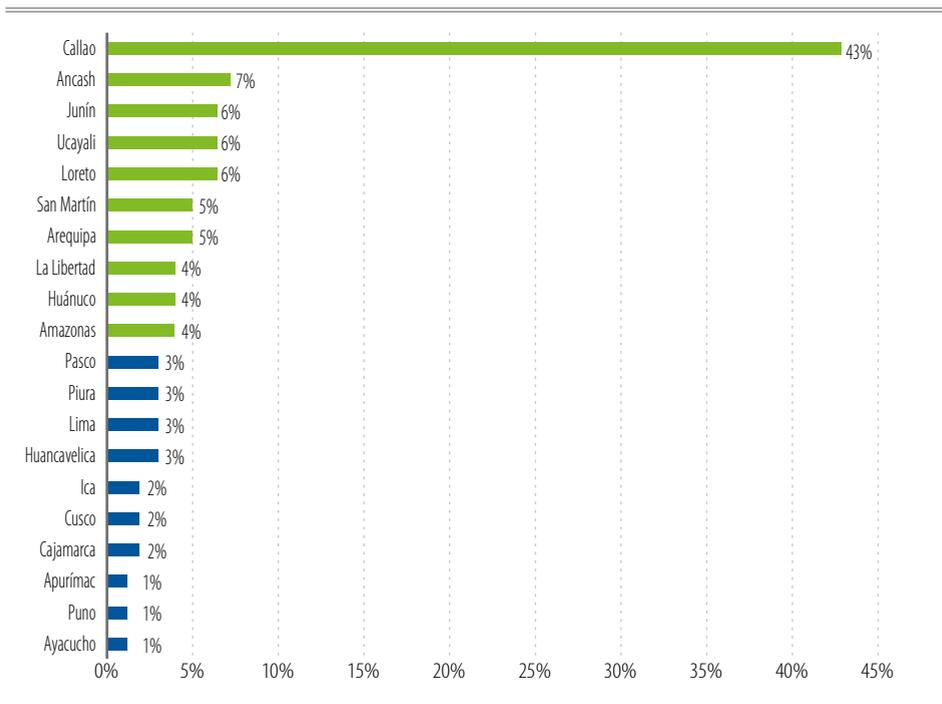
Al respecto, lideran el ranking de los departamentos con municipalidades que reportaron no haber prestado dicho servicio: Provincia Constitucional del Callao (43%), Ancash (7%), Junín, Ucayali y Loreto (6%), San Martín y Arequipa (5%), La Libertad, Huánuco y Amazonas (4%), como se muestra a continuación:

⁷⁹ Artículo 28 del Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM.

⁸⁰ MINAM. *Solicitud de información en el marco de la supervisión de la gestión y manejo de los residuos sólidos*. Correo electrónico remitido por la Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos del MINAM a la Defensoría del Pueblo, el 15 de julio de 2019.

Gráfico N° 41

Ranking de departamentos con la mayor proporción de municipalidades que reportaron al SIGERSOL no haber prestado el servicio de recolección de residuos sólidos, 2018



Fuente: SIGERSOL – MINAM
Elaboración propia

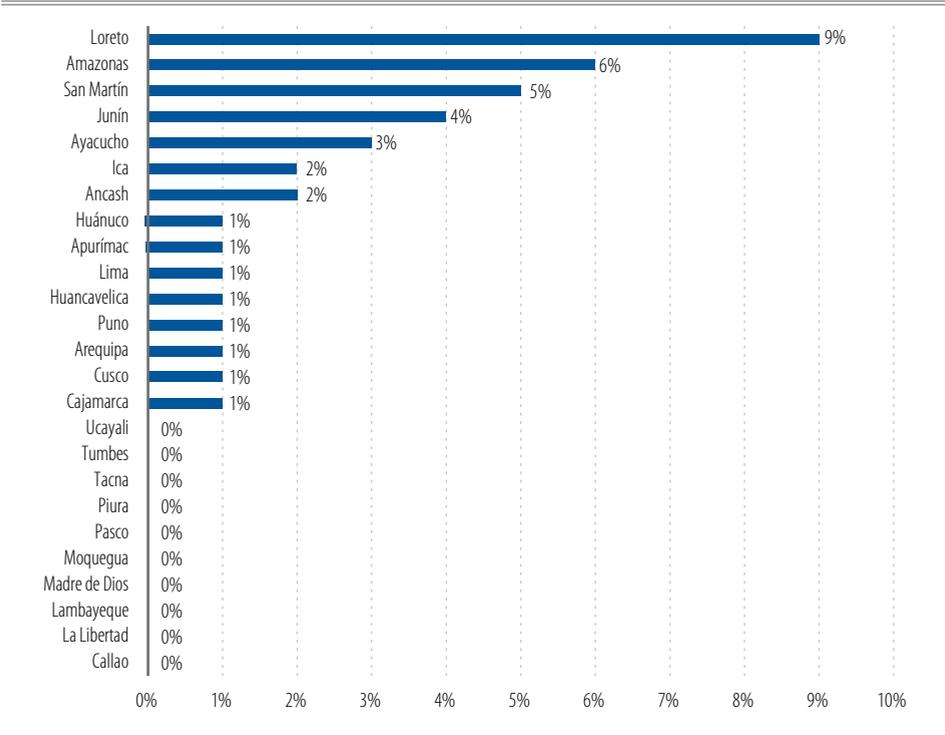
Al respecto, se advierte que, aun cuando el SIGERSOL no contiene información sobre la totalidad de las municipalidades existentes en el país, se observa que existe una coincidencia en relación a los departamentos respecto de los cuales el INEI ha reportado mayor proporción de municipalidades que no cumplieron con prestar el servicio de recolección de residuos sólidos municipales, como los departamentos de Loreto (9%), Amazonas (6%), San Martín (5%), Junín (4%), y Ancash (2%)⁸¹, con lo cual se evidencia que la tendencia de incumplimiento por parte de las municipalidades en estos departamentos se mantiene. A continuación, la información reportada por el INEI:

⁸¹ INEI. Perú: *Indicadores de Gestión Municipal 2018*. Consulta: 15 de julio de 2019, p. 242. En: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1636/libro.pdf



Gráfico N° 42

Ranking de departamentos con mayor proporción de municipalidades que no realizaron la recolección de residuos sólidos, 2017



Fuente: INEI
 Elaboración propia

Al respecto, preocupa la situación de los departamentos con mayor número de municipalidades que reportaron no haber prestado dicho servicio, más aun si se tiene en cuenta que, en varias de estas jurisdicciones también se registraron las mayores cantidades de residuos sólidos municipales generados en el país, así como el mayor per cápita de residuos sólidos domiciliarios generados en el país, según los valores reportados por el MINAM, para el año 2018, de acuerdo al siguiente detalle:

- 6 de 10 departamentos presentan las mayores cantidades de generación de residuos sólidos municipales del país: Loreto, La Libertad, Junín, Ancash, Arequipa y la Provincia Constitucional del Callao.
- 6 de 10 departamentos con mayor per cápita de residuos sólidos domiciliarios del país: Loreto, San Martín, Ucayali, Amazonas, Ancash y la Provincia Constitucional del Callao.

Estos hallazgos muestran la urgente necesidad de que las municipalidades provinciales (respecto de los distritos del cercado) y distritales prioricen y adopten las acciones necesarias para garantizar la prestación del servicio de recolección de residuos sólidos, de manera continua, regular, permanente y obligatoria, asegurando su calidad y cobertura en toda la jurisdicción. En particular, las municipalidades de los departamentos donde se registraron las mayores cantidades de residuos sólidos municipales del país y/o mayor per cápita de residuos sólidos domiciliarios del país, de acuerdo a la información mostrada precedentemente.

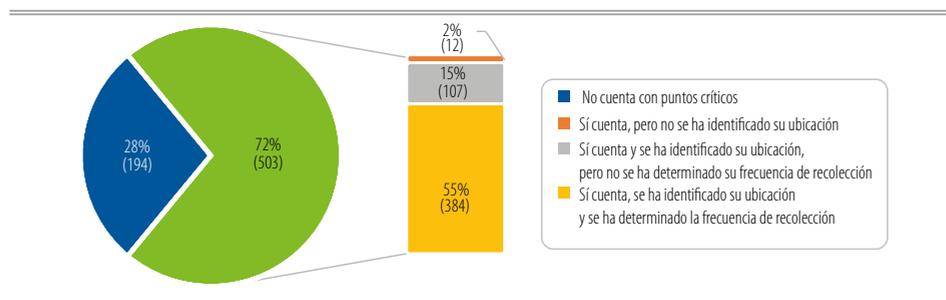
¿Cómo y con qué frecuencia debe realizarse el servicio recolección de residuos sólidos?

Depende principalmente de la naturaleza y la cantidad de residuos sólidos generados, la segregación en fuente y recolección selectiva, condiciones meteorológicas. La frecuencia mínima de recolección y transporte de residuos sólidos no aprovechables es de tres (03) veces por semana.⁸²

¿Con qué frecuencia efectivamente se brinda el servicio de recolección?

Como resultado del operativo realizado por la Contraloría General de la República entre los meses de enero y febrero de 2019, el 15% (107 de 697) de las municipalidades supervisadas cuentan con puntos críticos pero pese a haber identificado su ubicación, no han cumplido con determinar la frecuencia del servicio de recolección de los residuos sólidos, como se muestra a continuación:⁸³

Gráfico N° 43
¿Cuenta con puntos críticos, ha identificado su ubicación y determinado la frecuencia de recolección?, 2019



Fuente: Contraloría General de la República
Elaboración propia

⁸² Artículo 32 del Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM.

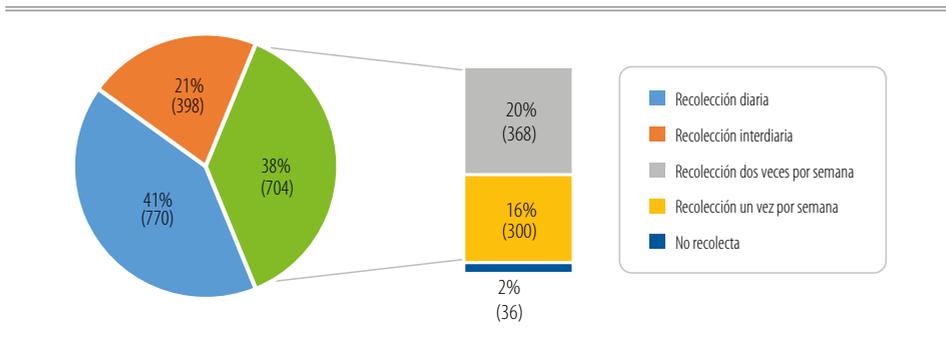
⁸³ Contraloría General de la República. Informe N° 611-2019-CG/AGR-OC. Informe consolidado del operativo "Por una ciudad limpia y saludable – a la prestación del servicio de limpieza pública a cargo de municipalidades". Periodo: del 28 de enero de 2019 al 1 de febrero de 2019, pp. 30-31. Consulta: 15 de julio de 2019.
En: <http://lfweb.contraloria.gob.pe/BuscadorInformes/DocView.aspx?dbid=0&id=5476296&page=2&cr=1>



De otro lado, si bien el MINAM, a través del SIGERSOL, cuenta con información sobre la frecuencia de la recolección de los residuos sólidos municipales, se advierte que los indicadores utilizados resultan contradictorios (*diario e interdiario; diario, interdiario y semanal; diario, interdiario, semanal y mensual; interdiario y semanal; interdiario, semanal y mensual; semanal y mensual*), por lo que para este caso en particular se optó por evaluar únicamente la información que al respecto cuenta el INEI, a través del Registro Nacional de Municipalidades, considerando que sus indicadores resultan congruentes (*diario, interdiario, una vez por semana, dos veces por semana*).

Atendiendo a lo señalado, el INEI reportó que durante el año 2017 el 62% (1,168 de 1,872) de municipalidades distritales del país cumplieron con recoger diaria o interdiariamente los residuos sólidos municipales, el 36% lo hizo de 1 a 2 veces por semana, mientras que el 2% no cumplió con brindar este servicio:⁸⁴

Gráfico N° 44
Municipalidades, según frecuencia de la recolección de residuos sólidos municipales, 2017



Fuente: INEI
Elaboración propia

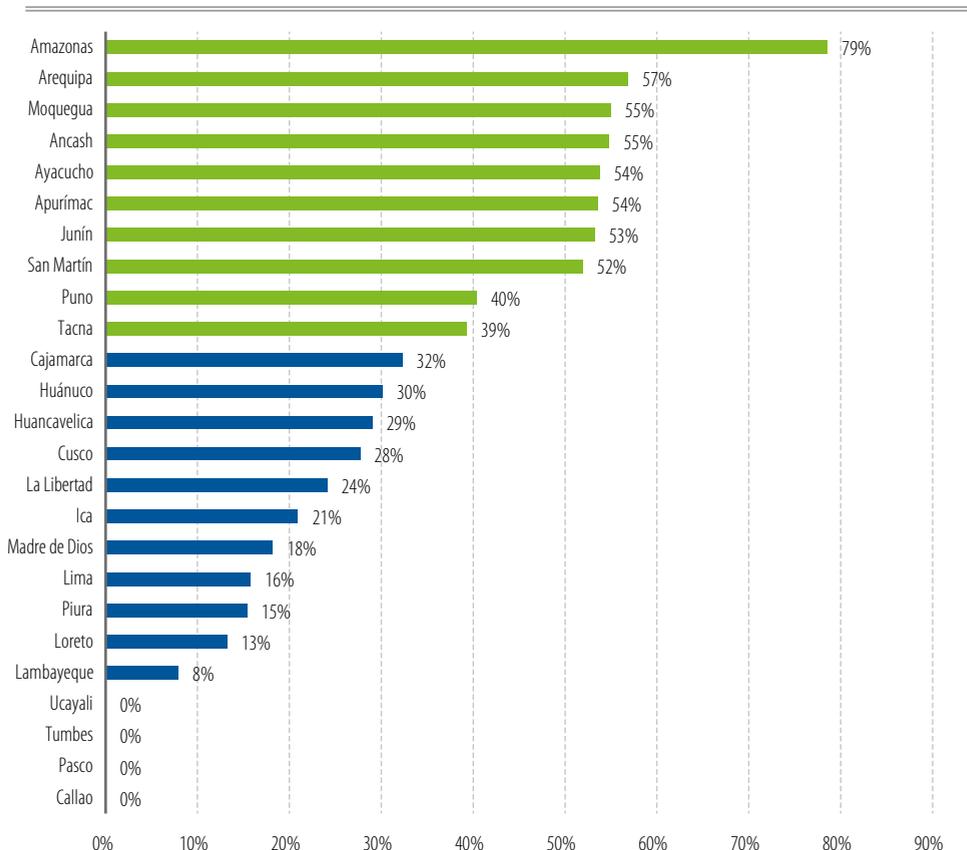
En consecuencia, se advierte que el 38% (704 de 1,872) de las municipalidades del país no cumplieron con la frecuencia mínima de recolección y transporte de residuos sólidos no aprovechables de tres (03) veces por semana, como lo exige el Reglamento de la Ley de Gestión Integral de los Residuos Sólidos.

Al respecto, lideraron el ranking los departamentos con el mayor número de municipalidades que incumplieron la citada obligación: Amazonas (79%), Arequipa (57%), Moquegua y Áncash (55%), Ayacucho y Apurímac (54%), Junín (53%), San Martín (52%), Puno (40%) y Tacna (39%), entre otros departamentos que se muestran en el siguiente gráfico:

⁸⁴ INEI. Perú: *Indicadores de Gestión Municipal 2018*. Consulta: 15 de julio de 2019, pp. 131 – 132, 242. En: https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1636/libro.pdf

Gráfico N° 45

Ranking de departamentos con la mayor proporción de municipalidades que realizaron la recolección de residuos sólidos una o dos veces por semana o no lo realizaron, 2017



Fuente: INEI

Elaboración propia

De acuerdo con lo expuesto, se requiere que las municipalidades de aquellos departamentos que no recolectaron los residuos sólidos o aquellas que lo hicieron una o dos veces por semana, cumplan con la frecuencia mínima de recolección y transporte de residuos sólidos no aprovechables de tres veces por semana, a fin de erradicar los puntos críticos en el ámbito de su jurisdicción.



El Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal y su importancia para la erradicación de puntos críticos

Conforme se abordó en el Capítulo I del presente informe, a través del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, el Gobierno Central transfiere los recursos monetarios a las municipalidades siempre que cumplan con determinadas metas destinadas a mejorar sus niveles de recaudación tributaria y ejecutar el gasto en inversión, así como mejorar la gestión financiera local, el clima de negocios y la provisión de servicios públicos e infraestructura.⁸⁵

En relación a la gestión y manejo de los residuos sólidos, para el año 2019, se estableció la Meta 3 “Implementación de un sistema integrado de manejo de residuos sólidos municipales”, y por primera vez, la Actividad 4 “Erradicación y prevención de puntos críticos”, para las Municipalidades Tipo A (Municipalidades pertenecientes a ciudades principales) y C (Municipalidades de Lima Metropolitana).⁸⁶

De acuerdo con la Actividad 4, dichas municipalidades deben elaborar un diagnóstico y priorización sobre puntos críticos, un plan anual de prevención o de erradicación de puntos críticos, hasta el 31 de mayo de 2019; así como el reporte de prevención o erradicación de puntos críticos, hasta el 30 de setiembre de ese mismo año. Por su parte, el OEFA verificará con anterioridad a la implementación de los mencionados planes la existencia de los puntos críticos identificados en los mismos; así como con posterioridad a la ejecución de los citados planes, mediante dos visitas, entre los meses de junio - julio, y octubre - noviembre, respectivamente. **Sin embargo, estas visitas solo se realizarán a las municipalidades que cumplieron con remitir una copia del referido plan**.⁸⁷

Al respecto, producto de la primera verificación efectuada en el 2019, el OEFA publicó la relación de puntos críticos que deben ser erradicados y prevenidos:⁸⁸

⁸⁵ MEF. *Marco Conceptual del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal*, p. 4. Consulta: 25 de julio de 2019. En: https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/migl/pi/marco_conceptual_PI.pdf

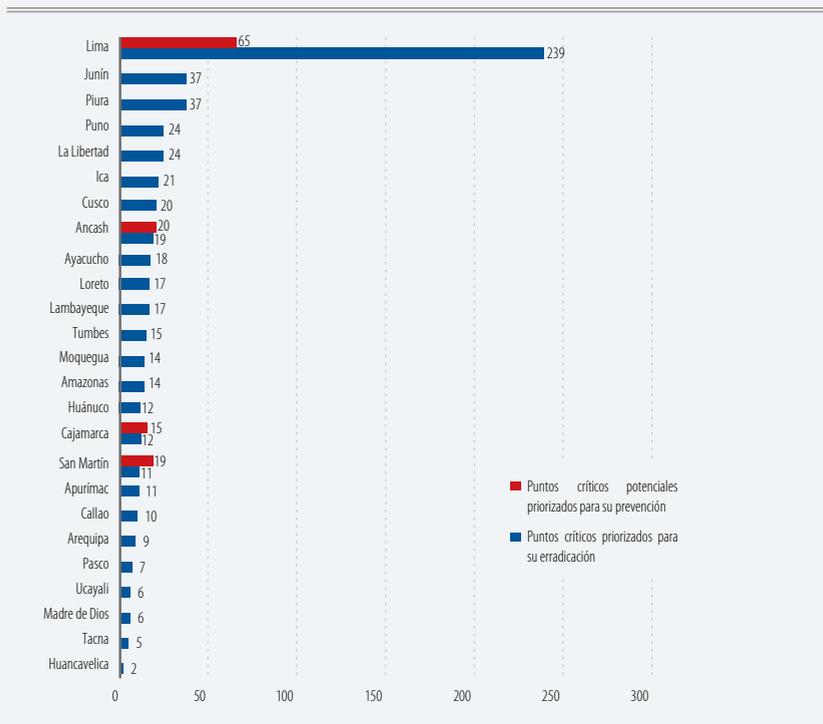
⁸⁶ MEF. Metas 2019. Consulta: 10 de setiembre de 2019. En: <https://www.mef.gob.pe/index.php?option=comoofaq&view=category&id=802&Itemid=101547&lang=es>

⁸⁷ OEFA. *Erradicación y prevención de puntos críticos de residuos sólidos*. Consulta: 10 de setiembre de 2019. En: http://www.minam.gob.pe/gestion-de-residuos-solidos/wp-content/uploads/sites/136/2019/03/Actividad-4_Puntos-Criticos.pdf

⁸⁸ OEFA. *Resultados de la primera verificación respecto a la actividad 4 – Erradicación y prevención de puntos críticos de residuos sólidos urbanos*. Consulta: 10 de setiembre de 2019. En: http://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=36043

Gráfico N° 46

Resultados de la primera verificación de la Actividad 4 –Erradicación y prevención de puntos críticos de residuos urbanos– de la Meta 3 del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal



Fuente: OEFA
Elaboración propia

Cabe recordar que la entidad responsable de la asistencia técnica y la evaluación del cumplimiento de la Meta 3 y, por ende, de la Actividad 4 es el MINAM, a través de la Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos. En tal sentido, si bien saludamos que el MINAM incorpore por primera vez la erradicación de puntos críticos como una actividad del Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, se requiere que, además de asegurar su continuidad en los siguientes años; conjuntamente con el OEFA brinde el acompañamiento y la asistencia técnica que requieren las municipalidades para cumplir con éxito dicha Actividad.⁸⁹

⁸⁹ MEF. *Marco Conceptual del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal*, p. 19. Consulta: 25 de julio de 2019. En: https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/migl/pi/marco_conceptual_PI.pdf



2.1.4 Sobre la morosidad e incumplimiento en la aprobación de ordenanzas para el pago de arbitrios para limpieza pública

Para lograr una adecuada prestación de los servicios de limpieza pública, resulta clave dotarla de sostenibilidad financiera. Para tal efecto, corresponde a la ciudadanía contribuir a la sostenibilidad de los servicios de limpieza a través del pago de arbitrios.

Efectivamente, la gestión integral de los residuos sólidos debe estar orientada a garantizar que las tasas –entre ellos, los arbitrios– que se cobran por la prestación de los servicios de limpieza pública se fijan de acuerdo a su costo real, calidad y eficacia, asegurando la mayor eficacia en la recaudación, a través de cualquier mecanismo legítimamente permitido, que sea utilizado de manera directa o a través de terceros.⁹⁰

Sobre el particular, cabe recordar que, bajo responsabilidad, los consejos provinciales y distritales de los municipios deben aprobar la tasa de arbitrios correspondiente a la prestación del servicio de limpieza pública,⁹¹ la cual debe estar sustentada en una estructura de costos que refleje de manera idónea su costo real, calidad y eficacia.

Obligación pendiente de cumplimiento

Como se detallará en el Capítulo IV del presente informe, la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos señala que el MINAM, en un plazo de 180 días calendario, contados a partir de su vigencia, elabora, entre otras, la Guía para la estructura de costos asociados a la operación y mantenimiento del servicio de limpieza pública. Sin embargo, el referido plazo venció en junio de 2018, y aún dicha obligación se encuentra pendiente de cumplimiento por parte del MINAM.



Asimismo, los consejos provinciales y distritales de los municipios deben aprobar las estrategias necesarias para avanzar hacia la sostenibilidad financiera del servicio de limpieza pública, aumentar la recaudación y reducir la morosidad.⁹²

Pese a ello, la Contraloría General de la República advirtió, entre los meses de enero y febrero del 2019, que el 54% (373 de 697) de municipalidades distritales supervisadas

⁹⁰ Artículo 53 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Legislativo N° 1278.

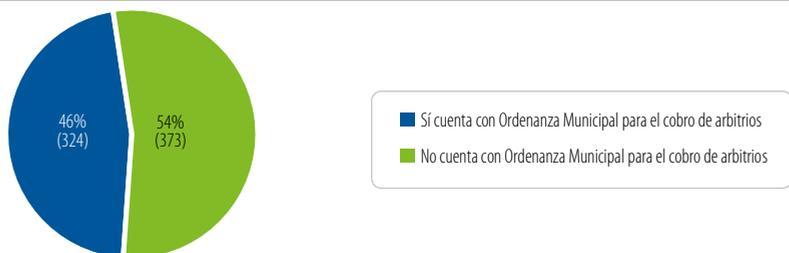
⁹¹ Ibídem.

⁹² Ibídem.

no contaba con una Ordenanza Municipal para el cobro de estos arbitrios, como se muestra a continuación:⁹³

Gráfico N° 47

Municipalidades supervisadas que no cuentan con una Ordenanza Municipal para el cobro de arbitrios, 2019

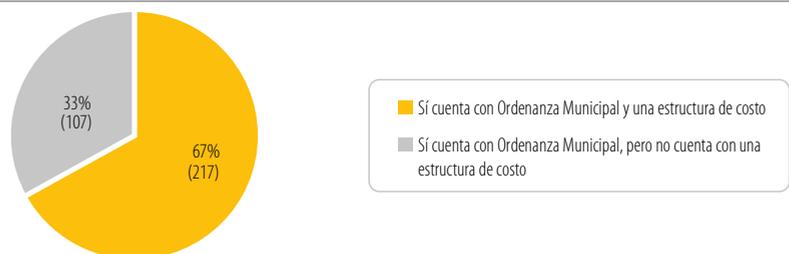


Fuente: Contraloría General de la República
Elaboración propia

Asimismo, respecto al 46% (324 de 697) de municipalidades supervisadas que sí contaba con una Ordenanza Municipal para el cobro de estos arbitrios, la Contraloría General de la República observó que el 33% (107 de 324), no cuenta con una estructura de costos, la cual tiene por finalidad reflejar el costo real, calidad y eficacia del servicio público⁹⁴.

Gráfico N° 48

Municipalidades supervisadas que cuentan con una Ordenanza Municipal para el cobro de arbitrios, pero no cuentan con una estructura de costos, 2019



Fuente: Contraloría General de la República
Elaboración propia

⁹³ Contraloría General de la República. Informe N° 611-2019-CG/AGR-OC. Informe consolidado del operativo "Por una ciudad limpia y saludable – a la prestación del servicio de limpieza pública a cargo de municipalidades". Periodo: del 28 de enero de 2019 al 1 de febrero de 2019, p. 14. Consulta: 15 de julio de 2019.

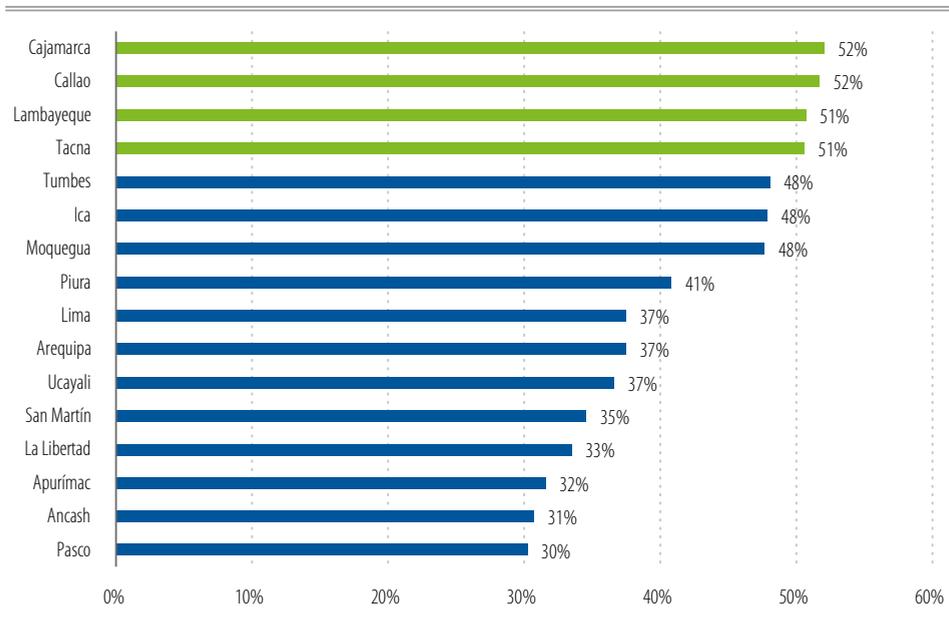
⁹⁴ Contraloría General de la República. Informe N° 611-2019-CG/AGR-OC. Informe consolidado del operativo "Por una ciudad limpia y saludable – a la prestación del servicio de limpieza pública a cargo de municipalidades". Periodo: del 28 de enero de 2019 al 1 de febrero de 2019, p. 15. Consulta: 15 de julio de 2019.
En: <http://lfweb.contraloria.gob.pe/BuscadorInformes/DocView.aspx?dbid=0&id=5476296&page=2&cr=1>



Por este motivo, es de suma importancia que los consejos provinciales y distritales de los municipios que no han cumplido con aprobar la tasa de arbitrios correspondiente a la prestación del servicio de limpieza pública, ni cuenten con una estructura de costos, dispongan las acciones correspondientes para aprobar la referida tasa de arbitrios y que el cobro se encuentre sustentado de manera idónea en su costo real, calidad y eficacia.

De otro lado, dicha entidad advirtió que en el caso de aquellos municipios supervisados que cobran estos arbitrios, en 16 departamentos del país, la morosidad se encuentra por encima del 30% en promedio, tal como se muestra a continuación:⁹⁵

Gráfico N° 49
Departamentos en los que el porcentaje promedio de morosidad supera el 30%, 2019



Fuente: Contraloría General de la República
 Elaboración propia

¿Cómo dar solución a la alta tasa de morosidad en el pago en arbitrios existente en el país?

Una de las soluciones previstas por el nuevo marco jurídico vigente frente a la alta tasa de morosidad que existe en nuestro país es la celebración de convenios con empresas prestadoras de servicios públicos para efectuar el cobro de arbitrios.

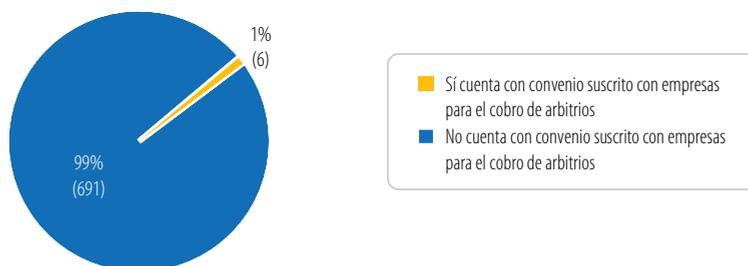
⁹⁵ Ibidem. P. 16.

En efecto, con la finalidad de fortalecer la sostenibilidad del servicio de limpieza pública y las inversiones en infraestructura de residuos sólidos, nuestro ordenamiento jurídico prevé que las municipalidades pueden celebrar convenios interinstitucionales con las empresas que prestan servicios públicos que operen en sus jurisdicciones, para que estas actúen como recaudadores del cobro de las tasas del servicio de limpieza pública⁹⁶.

No obstante, la Contraloría General de la República detectó que el 99% de las municipalidades supervisadas (691 de 697) no cuenta con convenios suscritos con empresas de servicios de saneamiento u otras, para el cobro de los arbitrios, como se muestra a continuación⁹⁷:

Gráfico N° 50

Municipalidades supervisadas que no cuentan con convenios suscritos con empresas recaudadoras de arbitrios, 2019



Fuente: Contraloría General de la República

Elaboración propia

La situación descrita coloca en grave riesgo la sostenibilidad financiera de las operaciones de barrido y limpieza de espacios públicos, almacenamiento (en espacios públicos), recolección y transporte de residuos sólidos, así como de todas las operaciones de manejo de los residuos sólidos municipales, debido a que los arbitrios constituyen una de sus principales fuentes de financiamiento.

Por este motivo, resulta fundamental otorgar un incentivo económico a las municipalidades, para que éstas suscriban convenios con empresas de servicios de saneamiento, electricidad u otras, a fin de asegurar la sostenibilidad financiera de la prestación del servicio de limpieza pública. Estos incentivos pueden brindarse a través del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, bajo condiciones que permitan su éxito, como el acompañamiento y asistencia técnica permanente del MINAM, entre otros factores.

⁹⁶ Artículo 70 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Legislativo N° 1278

⁹⁷ Contraloría General de la República. Informe N° 611-2019-CG/AGR-OC. Informe consolidado del operativo "Por una ciudad limpia y saludable – a la prestación del servicio de limpieza pública a cargo de municipalidades". Período: del 28 de enero de 2019 al 1 de febrero de 2019, pp. 16 y 17. Consulta: 15 de julio de 2019.

En: <http://lfweb.contraloria.gob.pe/BuscadorInformes/DocView.aspx?dbid=0&id=5476296&page=2&cr=1>



Del mismo modo, resulta necesario que el MEF, en coordinación con el MINAM y otras entidades competentes, según corresponda, evalúe y disponga medidas destinadas a promover y generar incentivos a las empresas prestadoras de servicios de saneamiento, electricidad u otros, para suscribir los referidos convenios con las municipalidades, a fin de recaudar el cobro de las tasas del servicio de limpieza pública.

2.1.5 Sobre la importancia de contar con instrumentos de planificación para un adecuado servicio de limpieza pública

Como se mencionó en el Capítulo I, nuestro ordenamiento jurídico prevé que las municipalidades deben contar con un PIGARS o PMR, según corresponda. Ambos documentos de planificación buscan generar las condiciones necesarias para lograr una adecuada, eficaz y eficiente gestión integral de los residuos sólidos, desde la generación hasta la disposición final de los mismos. En tal sentido, identifican las brechas y necesidades, sobre las cuales se desarrolla una planificación estratégica con objetivos, metas, acciones e inversiones por un periodo de 5 años, bajo enfoques de territorio, inclusión social, género y economía circular.⁹⁸

En consecuencia, si una municipalidad no cuenta con un PIGARS y/o PMR no logrará un adecuado y sostenible diseño ni la implementación idónea de los servicios de limpieza, tales como el barrido y limpieza de espacios públicos, almacenamiento en espacios públicos, recolección y transporte que, por ejemplo, aseguren la limpieza, remoción y erradicación de puntos críticos en las ciudades.

Pese a su importancia, y de acuerdo a lo señalado en el Capítulo I, el MINAM⁹⁹ señaló que en el año 2018, el 35% (292 de 826) de municipalidades que reportaron al SIGERSOL indicaron que no contaban con un PIGARS y/o PMR. Similar cifra reportó la Contraloría General de la República, como resultado del operativo realizado a inicios del año 2019, detectando que un 34% de municipalidades supervisadas no contaban con estos instrumentos de planificación.

En tal sentido, se requiere que las municipalidades provinciales y distritales cumplan con aprobar o actualizar y ejecutar los PIGARS y PMR correspondientes, a fin de garantizar la prestación de los servicios de limpieza pública, dotándola de sostenibilidad presupuestal, particularmente, de las operaciones de barrido y limpieza de espacios públicos, almacenamiento (en espacios públicos), recolección y transporte de residuos sólidos, de manera continua en todos los ámbitos de sus respectivas jurisdicciones.

⁹⁸ Resolución Ministerial N° 100-2019-MINAM, que aprueba la Guía para la Elaboración del Plan Distrital de Manejo de Residuos Sólidos, y la Resolución Ministerial N° 200-2019-MINAM, que aprueba la Guía para la Elaboración del Plan Provincial de Gestión Integral de Residuos Sólidos.

⁹⁹ MINAM. *Solicitud de información en el marco de la supervisión de la gestión y manejo de los residuos sólidos*. Correo electrónico remitido por la Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos del MINAM a la Defensoría del Pueblo, el 15 de julio de 2019.

Del mismo modo, es necesario que el MINAM brinde asistencia técnica a las municipalidades que no cumplen o no vienen cumpliendo adecuadamente con el servicio de limpieza pública, para que aprueben o actualicen, según corresponda, sus respectivos PIGARS y PMR, siendo que, a través de estas herramientas, es posible diagnosticar y priorizar la atención de brechas y necesidades de la gestión y manejo de los residuos sólidos.

2.1.6 Sobre las acciones de supervisión y fiscalización para un adecuado servicio de limpieza pública

Las municipalidades provinciales son responsables de supervisar, fiscalizar y sancionar la prestación de los servicios de residuos sólidos que realicen las municipalidades distritales y EO-RS¹⁰⁰. Del mismo modo, corresponde a las municipalidades provinciales (en lo que respecta a los distritos del cercado) y distritales, supervisar, fiscalizar y sancionar el manejo de los residuos sólidos¹⁰¹.

De manera complementaria, el OEFA – en calidad de ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA) – es responsable de realizar las acciones de seguimiento y verificación de la ejecución y desempeño de las acciones de supervisión, fiscalización y sanción señaladas en el párrafo anterior.¹⁰²

Al respecto, cabe recordar que el país cuenta con un marco legal organizado para la fiscalización ambiental de la gestión y manejo de los residuos sólidos municipales, liderado por el OEFA, en calidad de ente rector del SINEFA.¹⁰³

¹⁰⁰ Literal d) del artículo 23 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Legislativo N° 1278 y literal c) del numeral 130.2 del artículo 130 de su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM.

¹⁰¹ Literales f) y g) del numeral 24.2 del artículo 24 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Legislativo N° 1278 y el literal d) del numeral 130.2 del artículo 130 de su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM.

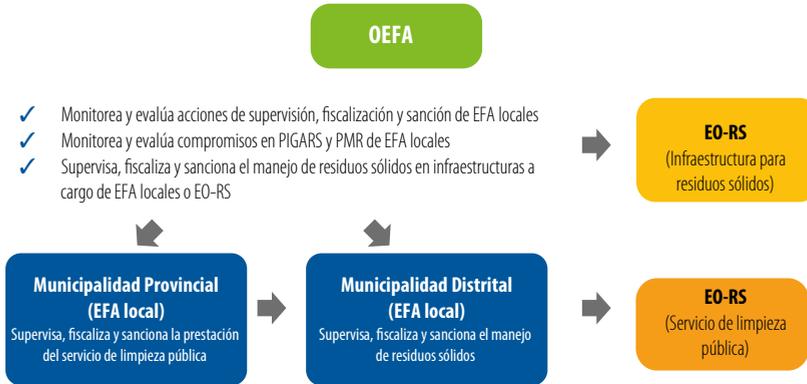
¹⁰² Literal b) del numeral 11.2 del artículo 11 de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Ley N° 29325.

¹⁰³ Artículo 1 de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Ley N° 29325.



Gráfico N° 51

Fiscalización ambiental de la gestión y manejo de los residuos sólidos municipales, según Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y Ley del SINEFA



Fuente: Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental
Elaboración propia

Para tal efecto, a fin de garantizar la eficacia de la fiscalización ambiental en el marco del SINEFA¹⁰⁴, tanto las municipalidades provinciales como las distritales, pueden aplicar las siguientes medidas administrativas:

- En el ejercicio de las funciones de supervisión, pueden emitir mandatos de carácter particular¹⁰⁵.
- En el ejercicio de las funciones de fiscalización y sanción, pueden emitir medidas cautelares ante la detección de la comisión de una presunta infracción, así como medidas correctivas, una vez verificada la conducta infractora¹⁰⁶.

Pese a ello, la Contraloría General de la República detectó que el 71% (492 de 697) de municipalidades supervisadas no cuenta con un programa de supervisión del servicio de limpieza pública, lo que estaría afectando la calidad del servicio y, por ende, la continuidad del mismo. Incluso, no todas aquellas municipalidades que cuentan con dicho programa, han cumplido con ejecutarlo, como se muestra a continuación:¹⁰⁷

¹⁰⁴ Según el numeral 11.1 del artículo 11 de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización ambiental, Ley N° 29325, el ejercicio de la fiscalización ambiental comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidos por el OEFA.

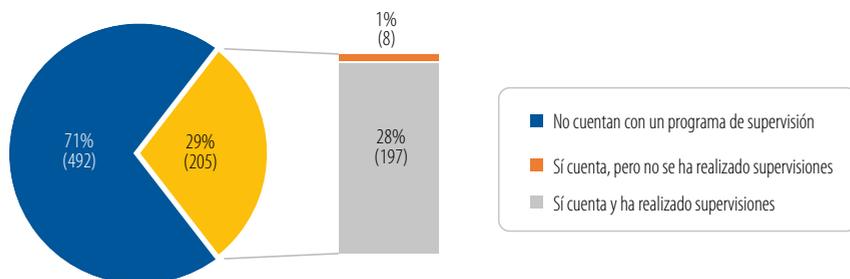
¹⁰⁵ Literal a) del numeral 131.1 del artículo 131 del Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM.

¹⁰⁶ Literales a) y b) del numeral 132.1 del artículo 132 del Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM.

¹⁰⁷ Contraloría General de la República. Informe N° 611-2019-CG/AGR-OC. Informe consolidado del operativo "Por una ciudad limpia y saludable – a la prestación del servicio de limpieza pública a cargo de municipalidades". Periodo: del 28 de enero de 2019 al 1 de febrero de 2019, p. 31. Consulta: 15 de julio de 2019.

Gráfico N° 52

Municipalidades supervisadas que cuentan con un programa de supervisión y han realizado supervisiones, 2019



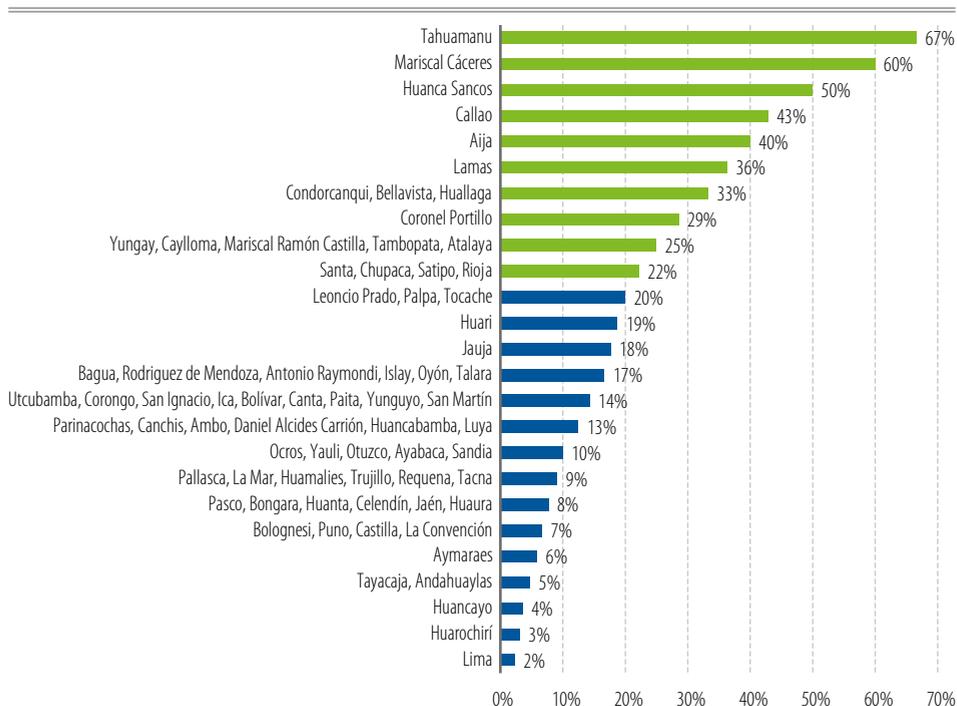
Fuente: Contraloría General de la República
Elaboración propia

La fiscalización ambiental respecto de la prestación del servicio de barrido y limpieza de espacios públicos

Como se mencionó anteriormente, el 13% (107 de 826) de municipalidades provinciales (respecto de los distritos del mercado) y distritales reportaron al SIGERSOL que en el año 2018 no prestaron el servicio de barrido y limpieza de espacios públicos en sus respectivas jurisdicciones.

Al respecto, lideran las provincias con el mayor porcentaje de municipalidades distritales que no prestaron dicho servicio: Tahuamanu (67%), Mariscal Cáceres (60%), Huanca Sancos (50%), Provincia Constitucional del Callao (43%), Aija (40%), Lamas (36%), Condorcanqui, Bellavista y Huallaga (33%), Coronel Portillo (29%), Yungay, Caylloma, Mariscal Ramón Castilla, Tambopata, Atalaya (25%), Santa, Chupaca, Satipo y Rioja (22%), como se muestra a continuación:

En: <http://fweb.contraloria.gob.pe/BuscadorInformes/DocView.aspx?dbid=0&id=5476296&page=2&cr=1>


Gráfico N° 53
Porcentaje de municipalidades distritales que reportaron al SIGERSOL no prestar el servicio de barrido y limpieza de espacios públicos, según provincia, 2018


Fuente: SIGERSOL – MINAM
 Elaboración propia

Asimismo, cabe destacar que los departamentos a los que pertenecen las referidas provincias corresponden a aquellos que, a la vez, lideran el ranking de los departamentos donde se registraron las mayores cantidades de residuos sólidos municipales del país y/o mayor generación per cápita de residuos sólidos domiciliarios del país, según los valores reportados por el MINAM, para el año 2018. De esta manera, se tiene que:

- 21 de las 45 provincias se encuentran en los departamentos con mayores cantidades de generación de residuos sólidos municipales del país: Ancash (Corongo, Antonio Raymondi, Huari, Santa, Yungay, Aija), Arequipa (Islay, Caylloma, Parinacochas, Huanca Sancos), Callao (Callao), Cusco (Canchis), Junín (Jauja, Chupaca, Satipo), La Libertad (Bolívar), Lima (Canta, Oyón) y Piura (Huancabamba, Paita y Talara).
- 20 de las 45 provincias se encuentran en los departamentos con mayor per cápita de residuos sólidos domiciliarios del país: Amazonas (Luya, Utcubamba, Bagua, Rodríguez de Mendoza y Condorcanqui), Ancash (Corongo, Antonio Raymondi, Huari, Santa, Yungay, Aija), Callao (Callao), Cusco (Canchis), Lima (Canta, Oyón) y Piura (Huancabamba, Paita y Talara) y Ucayali (Atalaya y Coronel Portillo).

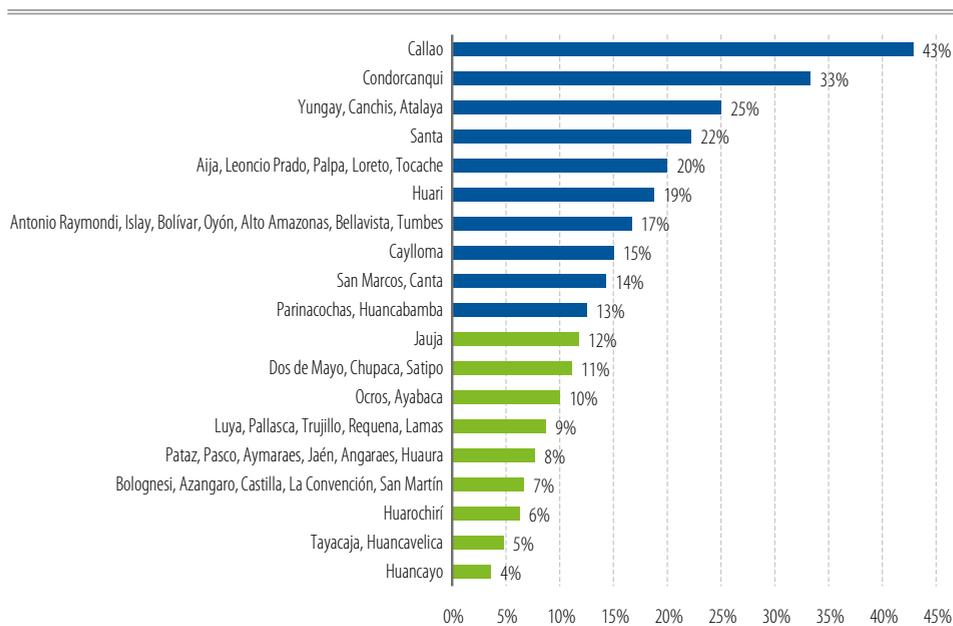
La fiscalización ambiental respecto de la prestación del servicio de recolección de residuos sólidos

Tal como se indicó en su oportunidad, el 8% (64 de 826) de municipalidades provinciales (respecto de los distritos del cercado) y distritales que reportaron al SIGERSOL indicaron que en el año 2018 no brindaron el servicio de recolección de residuos sólidos.

Al respecto, lideran las provincias con el mayor número de municipalidades distritales que no prestaron dicho servicio: Provincia Constitucional del Callao (43%), Condorcanqui (33%), Yungay, Canchis, Atalaya (25%), Santa (22%), Aija, Leoncio Prado, Palpa, Loreto, Tocache (20%), Huari (19%), Antonio Raymondi, Islay, Bolívar, Oyón, Alto Amazonas, Bellavista, Tumbes (17%), Caylloma (15%), San Marcos, Canta (14%), Parinacochas y Huancabamba (13%), como se muestra a continuación:

Gráfico N° 54

Porcentaje de municipalidades que reportaron al SIGERSOL no haber prestado el servicio de recolección, según provincia, 2018



Fuente: SIGERSOL – MINAM
Elaboración propia

Asimismo, cabe destacar que los departamentos a los que pertenecen las referidas provincias corresponden a aquellos que, a la vez, lideran el ranking de los departamentos donde se registraron las mayores cantidades de residuos sólidos municipales del país y/o mayor per cápita de residuos sólidos domiciliarios del país, según los valores reportados por el MINAM, para el año 2018. Así tenemos que:



- 15 de las 24 provincias se encuentran en los departamentos con mayores cantidades de generación de residuos sólidos municipales del país: Cusco (Canchis), Ancash (Antonio Raymondi, Huari, Aija, Santa, Yungay), Arequipa (Caylloma, Islay), Callao (Callao), La Libertad (Bolívar), Lima (Canta, Oyón), Loreto (Alto Amazonas y Loreto) y Piura (Huancabamba).
- 16 de las 24 provincias se encuentran en los departamentos con mayor per cápita de residuos sólidos domiciliarios del país: Cusco (Canchis), Amazonas (Condorcanqui), Ancash (Antonio Raymondi, Huari, Aija, Santa, Yungay), Callao (Callao), Lima (Canta, Oyón), Loreto (Alto Amazonas y Loreto), Piura (Huancabamba), San Martín (Bellavista y Tocache) y Ucayali (Atalaya).

Supervisión a la Municipalidad Metropolitana de Lima en su calidad de EFA¹⁰⁸

El 8 de noviembre de 2018, el OEFA, a través de la Subdirección de Seguimiento de Entidades de Fiscalización Ambiental (SEFA) realizó una supervisión a la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML), a fin de verificar el desempeño de sus funciones de fiscalización ambiental sobre el manejo y la prestación de los servicios de residuos sólidos en los distritos de Ate, El Agustino y Villa María del Triunfo.

Al respecto, el OEFA verificó que, durante el 2018, la Municipalidad Metropolitana de Lima realizó inspecciones con la finalidad de verificar las condiciones del servicio de limpieza pública a cargo de las municipalidades en los citados distritos, advirtiendo que ninguna de ellas realizaba una supervisión adecuada del manejo de los residuos sólidos en su jurisdicción.



En tal sentido, la Defensoría del Pueblo coincide con el OEFA, en que resulta necesario que la Municipalidad Metropolitana de Lima intensifique las acciones de fiscalización ambiental –supervisión, fiscalización y sanción, de ser el caso– dirigidas a las municipalidades distritales, a fin de garantizar la erradicación de los puntos críticos en sus respectivas comunas. De igual manera, tal como sostiene el OEFA, es importante que la MML coordine con la Administración Local del Agua Chillón – Rímac – Lurín, con el propósito de establecer estrategias orientadas a evitar la formación de puntos críticos de residuos sólidos municipales así como de residuos de la construcción y de la demolición en las márgenes del río Rímac.

En tal sentido, se requiere que, en calidad de EFA locales, las municipalidades provinciales intensifiquen las acciones de supervisión, fiscalización y sanción de la prestación de los servicios de limpieza pública, en el ámbito de sus respectivas provincias, que brindan directamente las municipalidades distritales, así como los

¹⁰⁸ OEFA. Oficio N° 00396-2019-OEFA/GEG, recibido por la Defensoría del Pueblo el 10 de setiembre de 2019.

que prestan las EO-RS¹⁰⁹. En particular, en aquellas provincias en las que se registran el mayor número de municipalidades distritales que estarían incumpliendo con la obligación de garantizar la prestación continua, regular, permanente y obligatoria del servicio de limpieza pública y que, al mismo tiempo, registran las mayores cifras de generación de residuos sólidos municipales y/o domiciliarios en el país.

De igual manera, se requiere que, en calidad de EFA locales, las municipalidades provinciales (en lo que concierne a los distritos del cercado) y distritales intensifiquen las acciones de supervisión, fiscalización y sanción del manejo de los residuos sólidos que se realiza en sus respectivas jurisdicciones¹¹⁰.

Por su parte, nuestro ordenamiento jurídico prevé que el OEFA efectúe de manera continua el seguimiento y verificación de la ejecución y desempeño de las acciones de supervisión, fiscalización y sanción señaladas en los párrafos anteriores¹¹¹, así como la supervisión del cumplimiento de los compromisos asumidos por las municipalidades provinciales y distritales en los PIGARS y PMR que aprobaron.¹¹²

Por este motivo, y frente a la información oficial reportada por el INEI, el MINAM y la Contraloría General de la República, se evidencia la necesidad de que el OEFA intensifique las acciones de seguimiento y verificación de la ejecución y desempeño de las acciones de supervisión, fiscalización y sanción que deben efectuar las EFA locales, con el objeto de garantizar la prestación continua, regular, permanente y obligatoria del servicio de limpieza pública, particularmente, de las operaciones de barrido y limpieza de espacios públicos, almacenaje, recolección y transporte de residuos sólidos, a fin de erradicar los puntos críticos hallados en sus respectivas jurisdicciones.

A partir de dicha información, el OEFA debe comunicar al Ministerio Público la presunta comisión de un delito ambiental, o al órgano competente del Sistema Nacional de Control el incumplimiento de cualquier obligación prevista en el marco jurídico vigente.¹¹³

En este último caso, corresponderá al órgano del Sistema Nacional de Control exigir a los funcionarios y servidores públicos la plena responsabilidad por sus actos en la función que desempeñan, identificando el tipo de responsabilidad incurrida, recomendando la adopción de las acciones preventivas y correctivas necesarias¹¹⁴. Por su parte, corresponderá al Ministerio Público iniciar las acciones de investigación pertinentes, de ser el caso.

¹⁰⁹ Literal d) del artículo 23 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Legislativo N° 1278.

¹¹⁰ Literal d) del numeral 130.2 del artículo 130 del Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM.

¹¹¹ Literal b) del numeral 11.2 del artículo 11 de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Ley N° 29325.

¹¹² Numeral 130.3 del Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM.

¹¹³ *Ibidem*.

¹¹⁴ Literal e) del artículo 15 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, Ley N° 27785.



2.2. Deficiencias en la disposición final de los residuos sólidos: Botaderos

Cuando las municipalidades no cumplen con brindar un adecuado servicio de limpieza pública –el cual comprende el barrido, limpieza y almacenamiento en espacios públicos, la recolección, el transporte, la transferencia, valorización y disposición final de los residuos sólidos–, no solo se generan los puntos críticos, sino que además se generan los denominados botaderos, los cuales según la Ley de Gestión Integral de Residuos se encuentran definidos como¹¹⁵:

Acumulación inapropiada de residuos en vías y espacios públicos, así como en áreas urbanas, rurales o baldías que generan riesgos sanitarios o ambientales. Estas acumulaciones existen al margen de la Ley y carecen de autorización.

En dichos lugares los desechos no se compactan ni cubren diariamente. Inclusive, en algunos casos, se queman los residuos, ocasionando olores desagradables, gases y líquidos contaminantes que generan la aparición de vectores, pueden propagarse enfermedades infectocontagiosas, como la hepatitis y el dengue. Asimismo, los efluentes y gases que emiten los botaderos generan graves impactos en el ambiente, contaminando el aire, el suelo y el recurso hídrico.

De esta manera, los botaderos favorecen la aparición de focos infecciosos, causando un alto riesgo para la salud de las personas, vulnerando derechos fundamentales como a la salud, la vida, a vivir en un ambiente adecuado, entre otros. A continuación, un par de ejemplos ilustrativos del mencionado problema:

Botadero “Pampas de Reque”¹¹⁶

- Ubicado a la altura del kilómetro 760 de la carretera Panamericana Norte, en el distrito de Saña, provincia de Chiclayo, departamento de Lambayeque.
- Botadero más grande a nivel nacional, con 307 hectáreas degradadas, según el OEFA.
- No se ha identificado permiso municipal y ningún tipo de control.
- Se advierte **quema de residuos, insectos y gallinazos**, así como acumulaciones de residuos en la zona de acceso al botadero.

¹¹⁵ Anexo “Definiciones” de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Legislativo N° 1278.

¹¹⁶ Mediante la Resolución Ministerial N° 145-2019-MINAM, publicada el 23 de mayo de 2019, se declaró en emergencia la gestión y manejo de los residuos sólidos en los distritos de Chiclayo, José Leonardo Ortiz, La Victoria, Reque y Saña de la provincia de Chiclayo, departamento de Lambayeque; debido al peligro a la salud pública que representa el Botadero “Pampas de Reque”. Cabe señalar que esta situación fue alertada por la Defensoría del Pueblo en los Oficios N° 165 y 182-2019-DP/AMASPP.

- El área degradada crea condiciones favorables para que se propaguen enfermedades infecciosas de tipo gastrointestinal, dermatológica y/o afecciones del sistema respiratorio y cardiaco.
- En las poblaciones cercanas al botadero es posible la presencia de enfermedades como el cólera, disentería, parasitosis, tifoidea e infecciones de la piel.

Gráfico N° 55
Botadero Pampas de Reque



Fuente: Defensoría del Pueblo

Botadero “El Milagro”¹¹⁷

- Ubicado en el centro poblado El Milagro, distrito de Huanchaco, provincia de Trujillo, departamento de La Libertad.
- Ocupa el puesto 50 dentro de los focos más infecciosos del mundo, de acuerdo a lo reportado por la Municipalidad Provincial de Trujillo en su portal institucional.
- En él se produce la **emisión de malos olores, quema de residuos sólidos, existe presencia de aves, roedores y vectores**, lo que genera un riesgo

¹¹⁷ Mediante la Resolución Ministerial N° 221-2019-MINAM, publicada el 21 de julio de 2019, se declaró en emergencia la gestión y manejo de los residuos sólidos en los distritos de Huanchaco, El Porvenir, Salaverry, La Esperanza, Víctor Larco, Moche, Laredo, Florencia de Mora y Trujillo, de la provincia de Trujillo, departamento de La Libertad; debido al potencial riesgo a la salud de las personas que representa el Botadero “El Milagro”. Cabe señalar que el riesgo a la salud y daños al ambiente que produce el botadero “El Milagro” fueron alertados por la Defensoría del Pueblo mediante los Oficios N° 109-2019-DP/AMASPPI y N° 192-2019-DP/OD LA LIB, en los que se formularon un conjunto de recomendaciones.

potencial para la salud de la población del centro poblado El Milagro y un sector del centro poblado Alto Trujillo.

Gráfico N° 56
Botadero El Milagro



Fuente: Defensoría del Pueblo

En consecuencia, conforme lo abordado en el acápite 2.1 del presente capítulo, se requiere que las municipalidades provinciales (respecto de los distritos del cercado) y distritales cumplan con asegurar el servicio de limpieza pública –que comprende, entre otros, la recolección, el transporte, el tratamiento y la disposición final de los residuos sólidos; siendo fundamental que la disposición final de residuos sólidos se realice en rellenos sanitarios debidamente autorizados.

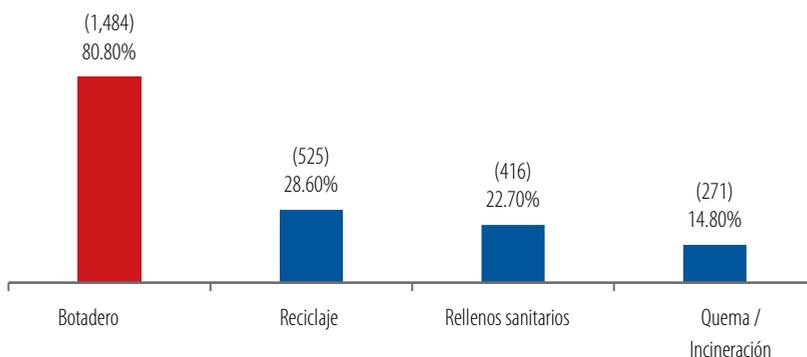
2.2.1 Destino final de los residuos sólidos municipales recolectados al 2017

El INEI reportó¹¹⁸ que, en el año 2017, de un total de 1,872 municipalidades a nivel nacional, 1,836 brindaron el servicio de recolección de residuos sólidos, de las cuales el 80.8% (1,484) depositó todo o parte de los mismos en un botadero; el 28.6% (525) los

¹¹⁸ INEI. Perú: *Indicadores de Gestión Municipal 2018*, p.133. Consulta: 14 de mayo de 2019. En: https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1636/libro.pdf

dispuso para reciclaje, el 22.7% (416) los destinó a un relleno sanitario y el 14.8% (271) los quemó o incineró, conforme se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 57
Porcentaje de municipalidades que realizan el servicio de recolección de residuos sólidos, según destino final, 2017



Fuente: INEI
 Elaboración propia

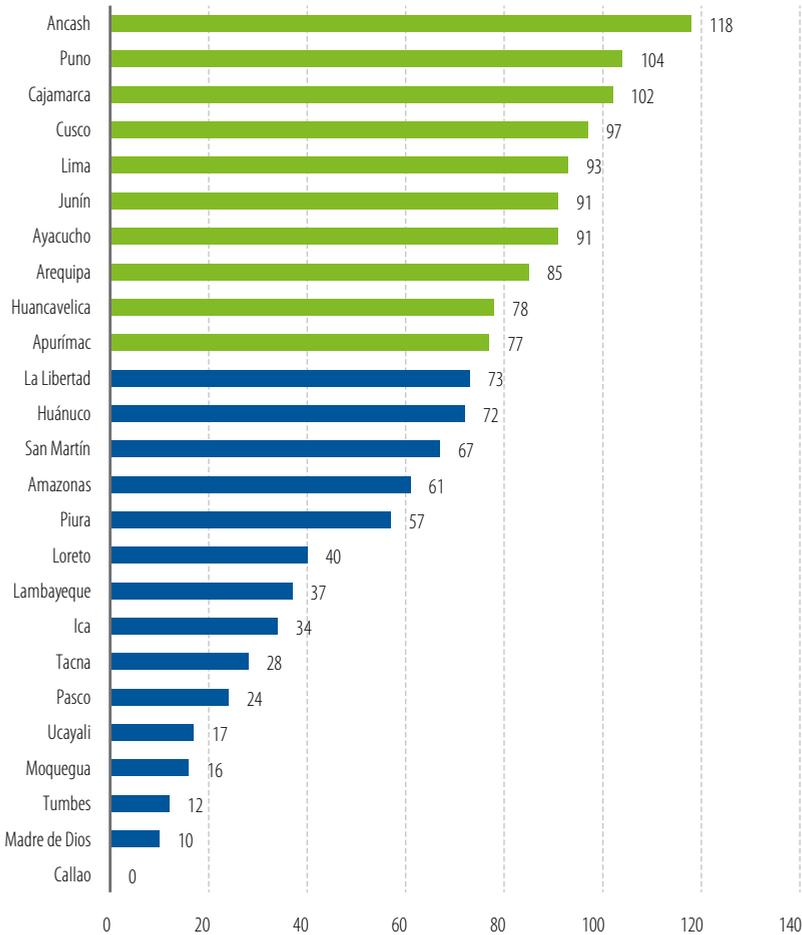
Sobre el particular, se observa que más del 80% (1,484 de 1,836) de municipalidades que recolectan los residuos sólidos en su jurisdicción, disponen todo o parte de los mismos en botaderos, pese a que se encuentra prohibido el abandono, vertimiento o disposición de residuos sólidos en lugares no autorizados por la autoridad competente o aquellos establecidos por ley, desde el año 2004.¹¹⁹

Dichas municipalidades se encuentran distribuidas a nivel nacional de la siguiente manera:

¹¹⁹ Prohibición recogida en el artículo 18 del Reglamento de la derogada Ley General de Residuos Sólidos, Ley N° 27314; la misma que también ha sido recogida en el artículo 44 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Legislativo N° 1278, vigente a la fecha.



Gráfico N° 58
Número de municipalidades que disponen todo o parte de los residuos sólidos recolectados en botaderos, según departamento, 2017



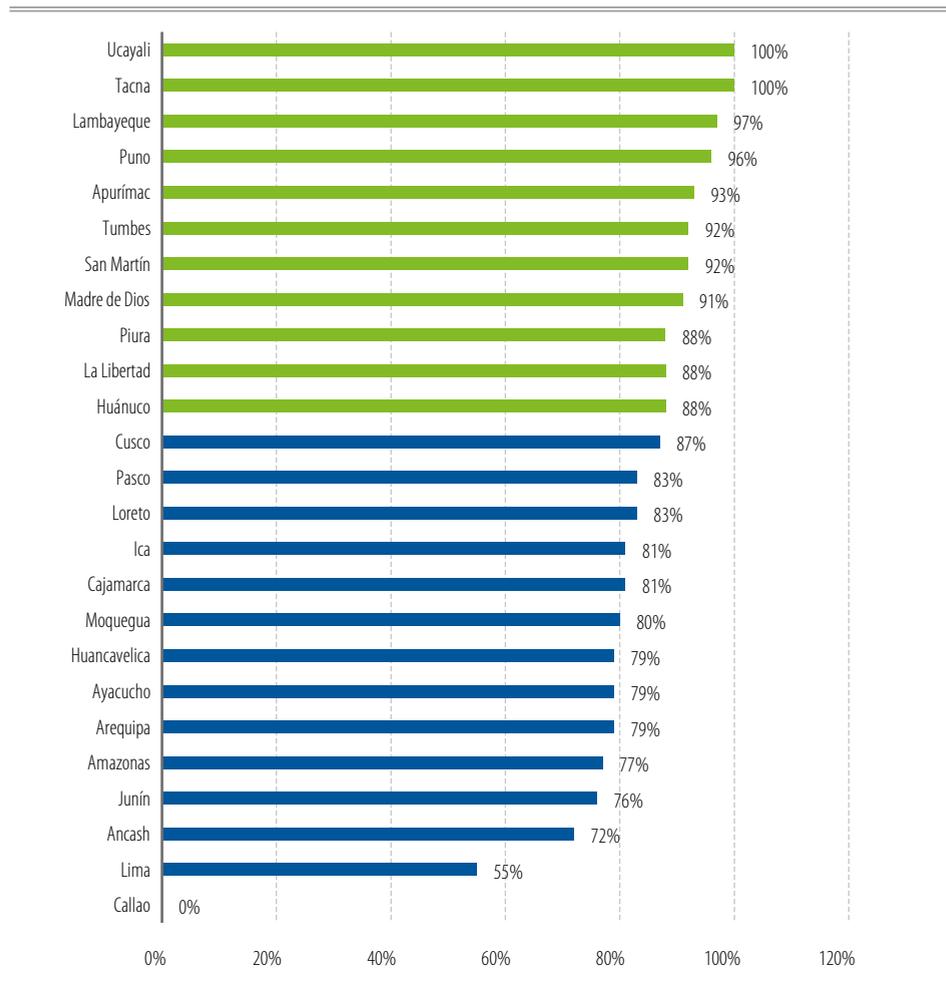
Fuente: Perú: INEI
 Elaboración propia

Del gráfico mostrado, es posible advertir que el departamento de Ancash cuenta con el mayor número de municipalidades que disponen en botaderos todo o parte de los residuos sólidos recolectados con 118, seguido por Puno (104), Cajamarca (102), Cusco (97), Lima (93), Junín y Ayacucho (91), Arequipa (85), Huancavelica (78) y Apurímac (77).

No obstante, dicha posición varía si se considera el número total de municipalidades que brindan el servicio de recolección de residuos sólidos por departamento y el porcentaje que representan aquellas que disponen todo o parte de los residuos recolectados en botaderos, de acuerdo al siguiente detalle:

Gráfico N° 59

Porcentaje de municipalidades que disponen todo o parte de los residuos recolectados en botaderos, por departamento, 2017



Fuente: INEI

Elaboración propia

Al respecto, preocupa a la Defensoría del Pueblo que el 100% de municipalidades que brindan el servicio de recolección de residuos sólidos en los departamentos de Ucayali y Tacna, disponen todo o parte de los mismos en botaderos. Similar situación se

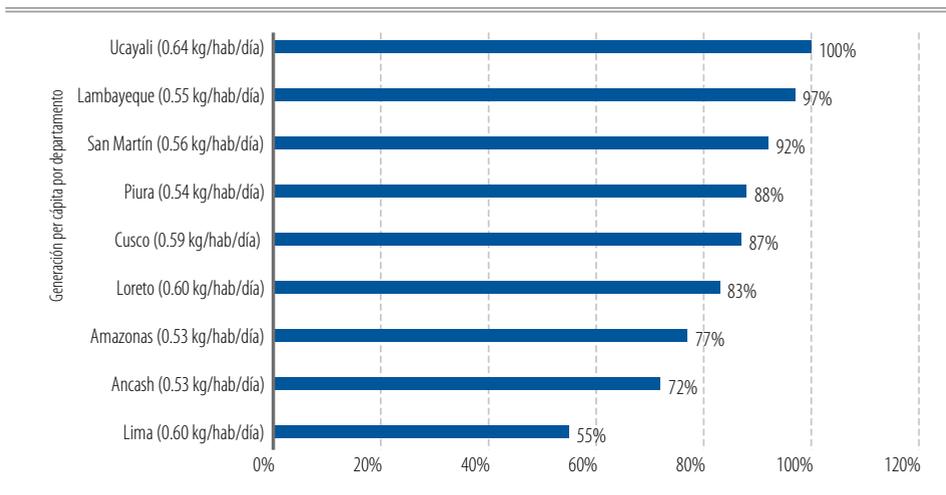


presenta en el resto de país, cuyos porcentajes de municipalidades por departamento alcanzan entre el 97% y 72%, a excepción de la Provincia Constitucional del Callao, en donde ninguna municipalidad dispone los residuos sólidos recolectados en un botadero; y el departamento de Lima, en donde el 55% de municipalidades disponen todo o parte de los residuos recolectados en botaderos, según el INEI.

Dicha situación resulta aún más preocupante si se tiene en cuenta que en varios de estos departamentos se registró la mayor generación per cápita de residuos sólidos municipales de origen domiciliario, destacando Ucayali, Lambayeque, San Martín, Piura, Cusco, Loreto, Amazonas, Ancash y Lima, conforme se muestra a continuación:

Gráfico N° 60

Departamentos con mayor generación per cápita de residuos de origen domiciliario y % de municipalidades que disponen todo o parte de los residuos recolectados en botaderos, 2017



Fuente: INEI
 Elaboración propia

Cabe señalar que, al generarse mayor cantidad de residuos sólidos municipales de origen domiciliario en estos departamentos, mientras las municipalidades que recolecten dichos residuos dispongan todo o parte de los mismos en botaderos, el efecto que se produce es el incremento de áreas afectadas por la inadecuada disposición de los residuos sólidos, poniendo en riesgo el efectivo goce de los derechos fundamentales de las personas que habitan en dichos departamentos.

Si bien las cifras del INEI reportan información del año 2017, esta situación no ha variado al año 2019. Efectivamente, en un operativo realizado a inicios del 2019, la Contraloría General de la República constató que la mayoría de municipalidades supervisadas continúan disponiendo en botaderos los residuos sólidos recolectados.

En efecto, dicha entidad reportó¹²⁰ que el 83% (579 de 697) de municipalidades supervisadas¹²¹ disponen sus residuos sólidos en un botadero y solo el 17% (118 de 697) lo hace en un relleno sanitario, lo cual coincide con el porcentaje reportado por el INEI respecto del año 2017, según se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 61

Municipalidades visitadas por la Contraloría General de la República que disponen en botaderos o rellenos sanitarios, febrero 2019



Fuente: Contraloría General de la República
Elaboración propia

De la revisión del Gráfico N° 61, se advierte que las cifras mostradas coinciden con el porcentaje reportado por el INEI respecto del año 2017, conforme se puede verificar de la revisión del Gráfico N° 57 *Porcentaje de municipalidades que realizan el servicio de recolección de residuos sólidos, según destino final, 2017*.

En ese sentido, se requiere que la totalidad de municipalidades provinciales (respecto de los distritos del cercado) y distritales existentes a nivel nacional, no solo cumplan con el servicio de recolección de residuos sólidos, tal como lo abordado en el acápite 2.1 del presente capítulo, sino que además realicen las acciones destinadas a evitar que los residuos sólidos recolectados tengan como destino final los botaderos, con la finalidad de no agravar la situación ambiental de las áreas en las que se ubican los botaderos existentes y de no incrementar su extensión, principalmente aquellas ubicadas en los departamentos de Ucayali, Lambayeque, San Martín, Piura, Cusco, Loreto, Amazonas, Ancash y Lima.

¹²⁰ Contraloría General de la República. Informe N° 611-2019-CG/AGR-OC. Informe consolidado del operativo "Por una ciudad limpia y saludable – a la prestación del servicio de limpieza pública a cargo de municipalidades", p. 34. Consulta: 15 de julio de 2019.
En: <http://fweb.contraloria.gob.pe/BuscadorInformes/DocView.aspx?dbid=0&id=5476296&page=2&cr=1>

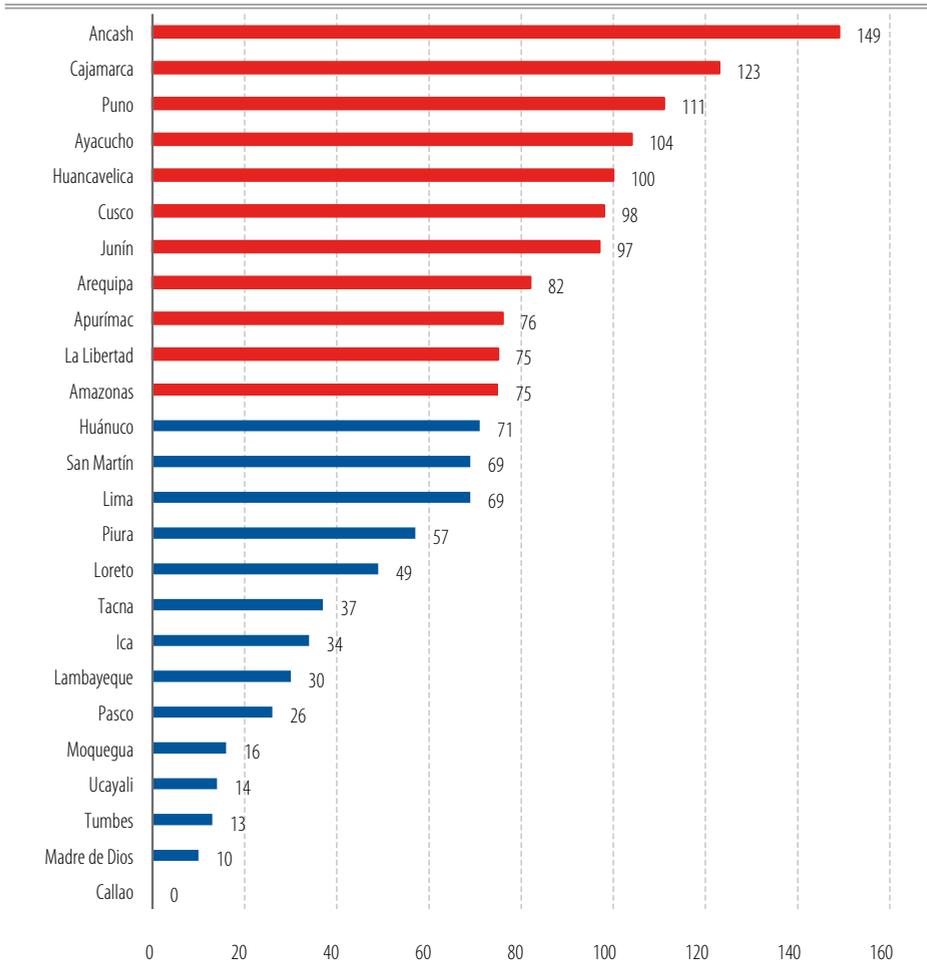
¹²¹ Cabe mencionar que el universo del operativo fueron 187 municipalidades provinciales y 510 municipalidades distritales, en total 697 municipalidades.



2.2.2 Botaderos a nivel nacional

De acuerdo con el Inventario Nacional de Áreas Degradadas¹²² elaborado por el OEFA, existen 1,585 botaderos a nivel nacional, que comprenden una extensión de 1,973.01 hectáreas degradadas (equivalente a 2,700 estadios nacionales), los cuales se encuentran distribuidos de la siguiente manera:

Gráfico N° 62
Número de botaderos por departamentos según el Inventario Nacional de Áreas Degradadas, octubre de 2018



Fuente: OEFA

Elaboración propia

¹²² Aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 026-2018-OEFA/CD, publicado el 27 de octubre de 2018.

Como se puede advertir, Ancash es el departamento con el mayor número de botaderos a nivel nacional, con un total de 149; seguido de Cajamarca (123), Puno (111), Ayacucho (104), Huancavelica (100), Cusco (98), Junín (97), Arequipa (82), Apurímac (76), La Libertad y Amazonas (75).

En contraste, se observa que, en la Provincia Constitucional del Callao, el OEFA no ha identificado ningún botadero. Sin embargo, de la revisión de medios de comunicación¹²³ se reporta que la Autoridad Nacional del Agua (ANA) identificó 60 puntos utilizados como botaderos, que estarían afectando los ríos Rímac y Chillón. De esta cifra, los distritos con más botaderos serían Lurigancho-Chosica (13), Ventanilla (8), seguidos por el Callao con 3 botaderos.

Al respecto, resulta importante que el OEFA, entidad encargada de identificar los botaderos a nivel nacional, por un lado, coordine con la Autoridad Nacional del Agua, a fin de verificar si los sitios de acumulación de residuos sólidos identificados por dicha entidad constituyen efectivamente botaderos y, según corresponda, estos sean incluidos en el Inventario Nacional de Áreas Degradadas; y, por otro lado, fortalecer la coordinación interinstitucional con entidades que, en el marco de sus funciones, puedan advertir la existencia de botaderos, a fin de contribuir con las labores de identificación de los mismos por parte del OEFA.

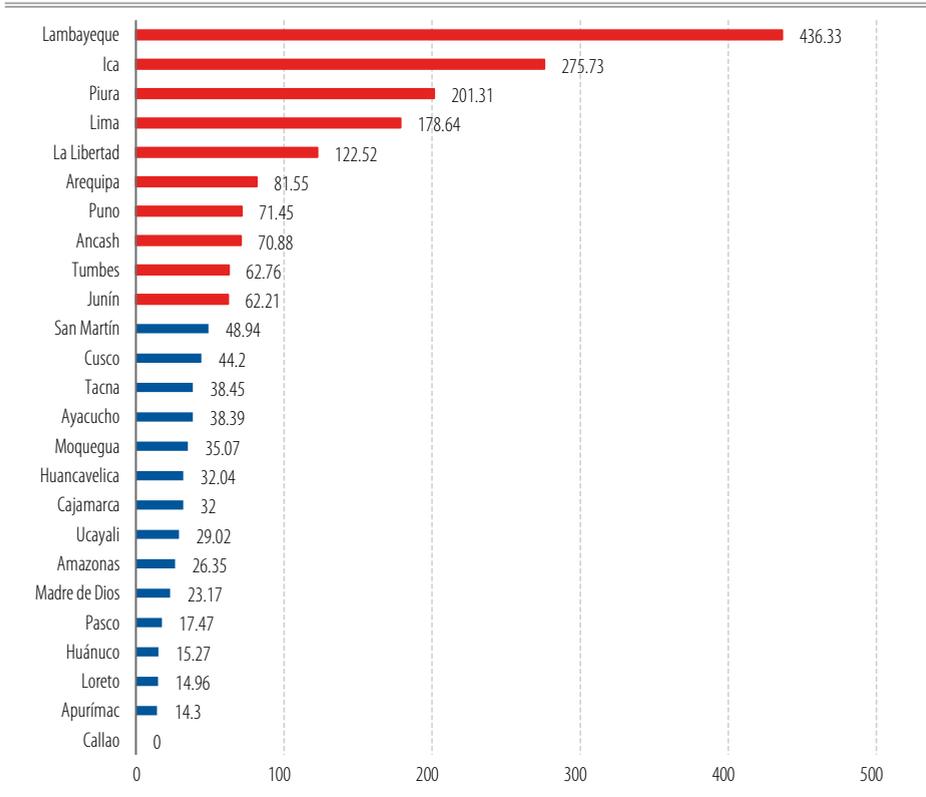
Por otro lado, el OEFA reportó¹²⁴ a la Defensoría del Pueblo la extensión de las áreas degradadas consideradas en el Inventario Nacional de Áreas Degradadas, de acuerdo al siguiente detalle:

¹²³ Señal Alternativa. *Identifican 60 botaderos de residuos en el Rímac y el Chillón*. Consulta: 5 de agosto de 2019. En: <https://senalalternativa.com/noticias/identifican-60-botaderos-de-residuos-en-el-rimac-y-el-chillon.html>
SPDA. *Identifican 60 botaderos de residuos en el Rímac y el Chillón*. Consulta: el 5 de agosto de 2019. En: <https://www.actualidadambiental.pe/identifican-60-botaderos-de-residuos-en-el-rimac-y-el-chillon/>

¹²⁴ OEFA. *Consultas sobre el Portal Interactivo de Fiscalización Ambiental (PIFA)*. Correo electrónico remitido por la Coordinación de Supervisión Ambiental en Residuos Sólidos del OEFA a la Defensoría del Pueblo el 20 de febrero de 2019.



Gráfico N° 63
Extensión de áreas degradadas por departamento, 2019



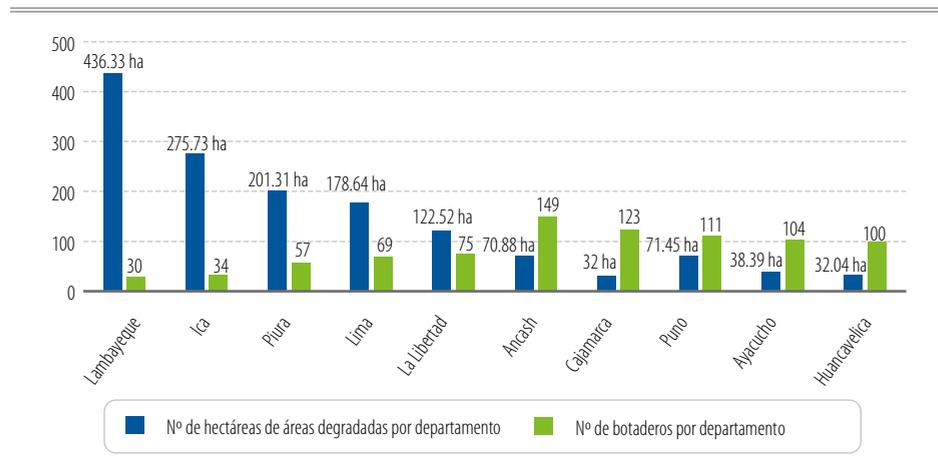
Fuente: OEFA
 Elaboración propia

De acuerdo con lo mostrado, en Lambayeque se ubica el mayor número de hectáreas degradadas a nivel nacional, con 436.33, seguido por el departamento de Ica (275.73), Piura (201.31), Lima (178.64), La Libertad (122.52), Arequipa (81.55), Puno (71.45), Ancash (70.88), Tumbes (62.76) y Junín (62.21).

Al respecto, se advierte que, pese a que el departamento de Ancash cuenta con el mayor número de botaderos, ello no significa que cuente con el mayor número de hectáreas degradadas. Por este motivo, considerando la información a nivel nacional del número de botaderos y de la ubicación de la mayor extensión de áreas degradadas, la Defensoría del Pueblo ha considerado como los departamentos más críticos a los siguientes¹²⁵:

¹²⁵ Inventario Nacional de Áreas Degradadas, aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2018-OEFA-CD. OEFA. *Consultas sobre el Portal Interactivo de Fiscalización Ambiental (PIFA)*. Correo electrónico remitido por la Coordinación de Supervisión Ambiental en Residuos Sólidos del OEFA a la Defensoría del Pueblo el 20 de febrero de 2019.

Gráfico N° 64
Departamentos más críticos por extensión de áreas degradadas (ha)
y por cantidad de botaderos



Fuente: OEFA

Elaboración propia

La información mostrada evidencia la urgente necesidad de que las autoridades competentes, principalmente de los departamentos de Lambayeque, Ica, Piura, Lima, La Libertad, Ancash, Cajamarca, Puno, Ayacucho y Huancavelica realicen acciones urgentes para la erradicación de los botaderos, dada la magnitud de la problemática en dichos departamentos.

Además de esta crítica situación, llama la atención a la Defensoría del Pueblo que, en algunos de estos departamentos, esto sucede pese a la existencia de infraestructura de disposición final autorizada en dichas jurisdicciones.

A continuación, un caso que refleja la situación expuesta:

Caso Emblemático: Botadero “El Milagro”¹²⁶

El botadero denominado “El Milagro”, existente desde hace más de 30 años en el distrito de Huanchaco, provincia de Trujillo, departamento de La Libertad, en el cual disponen sus residuos sólidos los distritos de Huanchaco, El Porvenir, Salaverry, La Esperanza, Víctor Larco, Moche, Loredo, Florencia de Mora y Trujillo, requiere ser

¹²⁶ Resolución Ministerial N° 221-2019-MINAM, que declara en emergencia la gestión y manejo de los residuos sólidos en los distritos de Huanchaco, El Porvenir, Salaverry, La Esperanza, Víctor Larco, Moche, Loredo, Florencia de Mora y Trujillo, de la provincia de Trujillo, departamento de La Libertad; Oficio N° 0866-2014-OEFA/DS, recibido el 5 de junio de 2014; Oficio N° 00009-2019-MINAM/VMGA/DGRS, recibido el 13 de junio de 2019.



clausurado toda vez que en él se produce la emisión de malos olores, la quema de residuos sólidos y existe la presencia de aves, roedores y otros vectores. Esta situación genera un riesgo potencial para el ambiente y la salud de la población del centro poblado El Milagro y un sector del centro poblado Alto Trujillo.

Al respecto, en el año 2013, el OEFA concluyó que dicho botadero debía ser clausurado por encontrarse calificado de alto riesgo, cuya responsabilidad recayó y se mantiene en la Municipalidad Provincial de Trujillo. Desde ese año al cierre del presente informe, la Defensoría del Pueblo viene interviniendo de oficio a fin de que se atienda dicha situación.

Ahora bien, en el distrito de Chicama, provincia de Ascope, departamento de La Libertad, existe un relleno sanitario "Relleno Sanitario Cumbre" (N° 26 del Cuadro N° 14 Listado de rellenos sanitarios al 9 de agosto de 2019 del MINAM), que se encuentra ubicado a menos de 15 kilómetros del botadero "El Milagro". No obstante, los residuos sólidos de las jurisdicciones de los distritos de Huanchaco, El Porvenir, Salaverry, La Esperanza, Víctor Larco, Moche, Laredo, Florencia de Mora y Trujillo no son dispuestos en esta infraestructura autorizada.

No obstante, si se considera evaluar la posibilidad de transportar los residuos sólidos de estas jurisdicciones que son dispuestos en el Botadero "El Milagro" hacia el relleno sanitario, considerando los costos del transporte y disposición que ello implicaría, se cumpliría con proteger el ambiente y la salud al erradicar este botadero. Para ello, se requiere considerar las distancias y rutas. Al respecto, se muestra la distancia entre el relleno y el botadero, así como sus ubicaciones:

Gráfico N° 65
Distancia entre el Relleno Sanitario Cumbre y el botadero El Milagro



Fuente: Google maps

Por ello, el caso expuesto también evidencia la urgente necesidad de que las autoridades de estas jurisdicciones evalúen la adopción de medidas destinadas al transporte de los residuos sólidos municipales generados hacia la infraestructura de disposición final autorizada existente, bajo las condiciones y frecuencia que resulten razonables y adecuadas, evitando de esta manera que el destino final de estos residuos sean los botaderos.

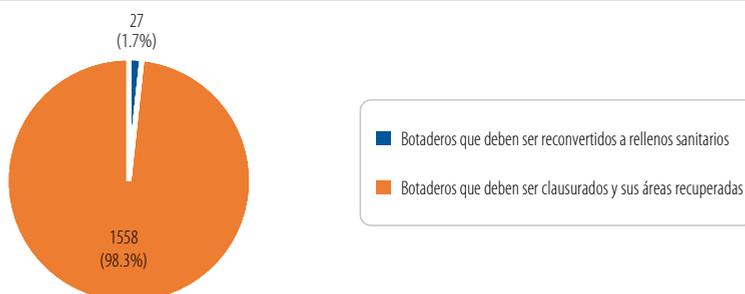
2.2.3 Recuperación o reconversión de botaderos

Para la atención de la problemática originada por la existencia de botaderos en casi todos los departamentos del Perú, la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos establece que las áreas degradadas por residuos sólidos deben ser recuperadas y clausuradas o reconvertidas en infraestructuras de disposición final de residuos. Para tal efecto, el OEFA –de acuerdo a los criterios establecidos por el MINAM– identifica aquellos que deben ser clausurados y sus áreas recuperadas y aquellos que serán materia de reconversión en infraestructuras de residuos sólidos.¹²⁷

En virtud a lo anterior, de acuerdo con el Inventario Nacional de Áreas Degradadas antes citado, casi la totalidad de botaderos deben ser clausurados, quedando solo 27 (1.7%) con la posibilidad de ser reconvertidos en rellenos sanitarios, según se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 66

Número de botaderos a ser clausurados o reconvertidos en rellenos sanitarios, 2018



Fuente: OEFA
Elaboración propia

De acuerdo a su ubicación geográfica, el 100% de los botaderos ubicados en los departamentos de Madre de Dios, Tumbes, Ucayali, Moquegua, Lambayeque, Ica, Tacna, Loreto, Piura, Lima, La Libertad, Arequipa y Cajamarca deben ser clausurados y sus áreas recuperadas.

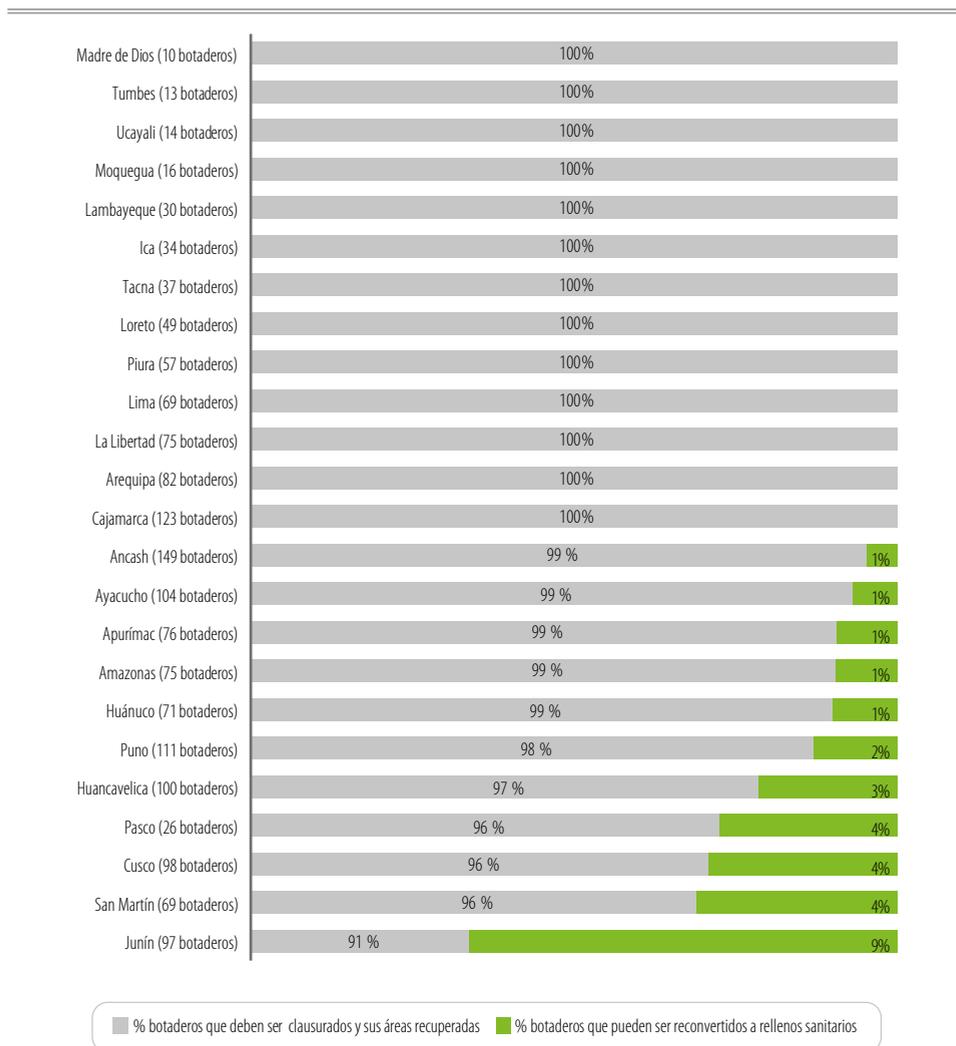
¹²⁷ Artículo 45 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Legislativo N° 1278.



De otro lado, entre el 1% y 9% de botaderos ubicados en los departamentos de Ancash, Ayacucho, Apurímac, Amazonas, Huánuco, Puno, Huancavelica, Pasco, Cusco, San Martín y Junín pueden ser reconvertidos en rellenos sanitarios, de acuerdo al siguiente detalle:

Gráfico N° 67

Distribución a nivel nacional de botaderos a ser clausurados y sus áreas recuperadas o reconvertidos en rellenos sanitarios, según departamento, 2018



Fuente: OEFA
 Elaboración propia

Sobre la responsabilidad de clausurar y recuperar o reconvertir botaderos

De acuerdo con el marco normativo vigente, los causantes de la contaminación son los responsables de las operaciones de recuperación o reconversión de las áreas degradadas por residuos y, en caso no pudieran ser identificados, el Estado asume dicha responsabilidad.¹²⁸

En efecto, el artículo 118 del Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, prevé que la municipalidad de la jurisdicción correspondiente es responsable de la recuperación o reconversión de aquellas áreas degradadas que hayan generado en su jurisdicción.

Para tal efecto, se dictó un plazo máximo de 2 años para la presentación de los Planes de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos Municipales contados desde el 28 de mayo de 2019, fecha en la que se aprobaron los *Términos de Referencia para la Formulación de Planes de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos Municipales*, y la *Guía para la Formulación del Plan de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos Municipales*.¹²⁹

Por tanto, todas aquellas municipalidades identificadas como administradoras de botaderos que deben ser clausurados y sus áreas recuperadas son responsables de presentar hasta el 28 de mayo de 2021 sus correspondientes Planes de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos Municipales, debiendo previamente garantizar la disposición final sanitaria y ambientalmente segura de los residuos sólidos.

Sobre este punto, resulta pertinente mencionar que, de acuerdo con el Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, el MINAM debía aprobar hasta junio de 2018 la *Guía Técnica para los criterios y contenido para los proyectos de inversión de recuperación de áreas degradadas por residuos sólidos*, instrumento de suma importancia, considerando que el 98% (1,558 de 1,585) de los botaderos identificados en el Inventario Nacional de Áreas Degradadas, deben ser clausurados y sus áreas recuperadas.

De otro lado, para la reconversión, se estableció un plazo de 8 meses para la presentación de los Programas de Reconversión y Manejo de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos Municipales, contados desde la aprobación de los *Términos de Referencia para la Formulación del Programa de Reconversión y Manejo de Degradadas por Residuos Sólidos Municipales*, y la *Guía para la Formulación del Programa de Reconversión y Manejo de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos Municipales*.¹³⁰

¹²⁸ Artículo 46 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Legislativo N° 1278.

¹²⁹ Aprobadas mediante Resolución Ministerial N° 150-2019-MINAM, publicada el 28 de mayo de 2019.

¹³⁰ Aprobadas mediante Resolución Ministerial N° 151-2019-MINAM, publicada el 28 de mayo de 2019.



De acuerdo con ello, todas aquellas municipalidades identificadas como administradoras de botaderos que deben ser reconvertidos en rellenos sanitarios, son responsables de presentar, hasta el 28 de enero de 2020 a su correspondiente Programa de Reversión y Manejo de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos Municipales.

En resumen, se cuenta con los siguientes plazos máximos, cuyo incumplimiento por parte de la municipalidad correspondiente será pasible de sanción por el OEFA¹³¹:

Cuadro N° 6

Plazo para que las municipalidades administradoras de botaderos presenten el IGA Complementario al SEIA para reversión o clausura y recuperación

| Destino final del botadero | IGA Complementario al SEIA | Plazo máximo de presentación |
|----------------------------------|---|------------------------------|
| Reversión en rellenos sanitarios | Programa de Reversión y Manejo de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos Municipales | Hasta el 28 de enero de 2020 |
| Recuperación y clausura | Planes de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos Municipales | Hasta el 28 de mayo de 2021 |

Fuente: Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y su Reglamento
 Elaboración propia

El Inventario Nacional de Áreas Degradadas¹³² elaborado por el OEFA identifica a las municipalidades que administran los botaderos listados en el citado inventario, las cuales son las entidades responsables de la clausura o reversión de los mismos.

No obstante, no son las únicas entidades responsables de atender la problemática generada por la existencia de 1,585 botaderos a nivel nacional, debido a que todos los causantes de la contaminación, es decir, todo aquel que disponga en botaderos, es responsable de la clausura y recuperación de estas áreas degradadas o la reversión de estos en rellenos sanitarios.

Al respecto, el OEFA¹³³ reportó a la Defensoría del Pueblo el detalle de aquellas municipalidades que disponen en los botaderos listados en el citado Inventario.

En tal sentido, si bien no todas las municipalidades que disponen en los botaderos tienen la responsabilidad de presentar ni implementar los Planes de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos, ni los Programas de Reversión y Manejo de Áreas

¹³¹ De acuerdo con la "Tipificación de Infracciones Administrativas y Escala de Sanciones aplicables al incumplimiento de las obligaciones de los responsables de la recuperación y reversión de áreas degradadas por residuos sólidos, en el ámbito del Decreto Legislativo N° 1278", aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 021-2018-OEFA/CD, publicado el 24 de agosto de 2019.

¹³² Aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 026-2018-OEFA-CD, publicada el 27 de octubre de 2018.

¹³³ OEFA. *Consultas sobre el Portal Interactivo de Fiscalización Ambiental (PIFA)*. Correo electrónico remitido por la Coordinación de Supervisión Ambiental en Residuos Sólidos del OEFA a la Defensoría del Pueblo el 20 de febrero de 2019.

Degradadas por Residuos Sólidos, como sí ocurre con las municipalidades identificadas como administradoras de los botaderos, se debe tener presente que todas aquellas tienen responsabilidad solidaria con las segundas, considerando que también disponen sus residuos sólidos en estos lugares no autorizados.

Ahora bien, con el fin de mostrar a las municipalidades responsables de la clausura y recuperación o reconversión en rellenos sanitarios de los 10 botaderos con mayor número de hectáreas degradadas (los más grandes del país), la Defensoría del Pueblo ha elaborado el siguiente cuadro¹³⁴:

Cuadro N° 7

Municipalidades responsables de los 10 botaderos más grandes del país (mayor número de hectáreas degradadas)

| Botadero | N° de hectáreas | Municipalidades administradoras | Municipalidades distritales responsables solidarias (también disponen en el botadero) | Destino final |
|--|-----------------|---------------------------------|---|-------------------------|
| Botadero Pampas de Reque | 307 | Provincial de Chiclayo | Reque, José Leonardo Ortiz, Zaña, La Victoria | Recuperación y clausura |
| Botadero Sector Pampa de Ñoco | 181 | Provincial de Chincha | Sunampe, Chincha Baja, Grocio Prado, Pueblo Nuevo, Tambo de Mora | Recuperación y clausura |
| Botadero Municipal | 65 | Provincial de Piura | Catacaos, Castilla, Veintiseis de Octubre | Recuperación y clausura |
| Botadero Pampa de Los Perros | 49 | Provincial de Huaral | Aucallama | Recuperación y clausura |
| Botadero El Milagro | 43 | Provincial de Trujillo | Huanchaco, El Porvenir, Salaverry, La Esperanza, Víctor Larco, Moche | Recuperación y clausura |
| Botadero Pampa Salinas | 40 | Provincial de Huaura | Vegueta, Caleta de Carquín, Hualmay, Santa María | Recuperación y clausura |
| Botadero Municipal Monsefú - Sorrocote | 39 | Distrital de Monsefú | Etén, Etén Puerto | Recuperación y clausura |
| Botadero Municipal | 37 | Provincial de Paita | - | Recuperación y clausura |
| Botadero Municipal | 27 | Provincia de Zarumilla | Papayal, Aguas Verdes | Recuperación y clausura |
| Botadero Pampa La Carbonera | 27 | Distrital de Nuevo Chimbote | Comandante Noel | Recuperación y clausura |

Fuente: OEFA

Elaboración propia

¹³⁴ Inventario Nacional de Áreas Degradadas, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 026-2018-OEFA-CD, publicado el 27 de octubre de 2018.

OEFA. Consultas sobre el Portal Interactivo de Fiscalización Ambiental (PIFA). Correo electrónico remitido por la Coordinación de Supervisión Ambiental en Residuos Sólidos del OEFA a la Defensoría del Pueblo el 20 de febrero de 2019.



De la información mostrada, se desprende lo siguiente:

- Los 10 botaderos con mayor número de hectáreas degradadas deben ser clausurados y sus áreas recuperadas.
- La recuperación para la clausura de los 10 botaderos con mayor número de hectáreas degradadas se encuentra a cargo de las Municipalidades Provinciales de Chiclayo, Chincha, Piura, Huaral, Trujillo, Huaura, Paita y Zaramurilla, así como las Municipalidades Distritales de Monsefú y Nuevo Chimbote, respectivamente, las cuales fueron identificadas por el OEFA como municipalidades administradoras de dichos botaderos.
- Estas municipalidades tienen plazo hasta el 28 de mayo de 2021 para presentar su correspondiente Plan de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos Municipales, garantizando previamente la disposición final sanitaria y ambientalmente segura de los residuos sólidos.
- 28 municipalidades distritales –Reque, José Leonardo Ortíz, Zaña, La Victoria, Etén, Etén Puerto del departamento de Lambayeque; Sunampe, Chincha Baja, Grocio Prado, Pueblo Nuevo, Tambo de Mora del departamento de Ica; Catacaos, Castilla, Veintiseis de Octubre del departamento de Piura; Aucallama, Vegueta, Caleta de Carquín, Hualmay, Santa María del departamento de Lima; Huanchaco, El Porvenir, Salaverry, La Esperanza, Víctor Larco, Moche del departamento de La Libertad; Papayal, Aguas Verdes del departamento de Tumbes; y Comandante Noel del departamento de Ancash– disponen en los 10 botaderos con mayor número de áreas degradadas, las cuales también son responsables de atender la problemática generada por los referidos botaderos.

Por otro lado, según se desprende del Gráfico N° 66: *Número de botaderos a ser clausurados o reconvertidos en rellenos sanitarios, 2018*, 27 botaderos son los que deben ser reconvertidos a rellenos sanitarios, por las siguientes municipalidades identificadas como administradoras de los mismos:

Cuadro N° 8
Municipalidades responsables de los 27 botaderos que deben ser reconvertidos en rellenos sanitarios

| N° | Botadero | N° de hectáreas | Municipalidades responsables de la reconversión en rellenos sanitarios | Municipalidades distritales responsables solidarias (también disponen en el botadero) | Departamento |
|----|--|-----------------|--|---|--------------|
| 1 | Botadero Cútipampa | 5.07 | Municipalidad Distrital de Ocuwiri | | Puno |
| 2 | Botadero Centro Ecoturístico de Protección Ambiental | 3.28 | Municipalidad Distrital de Pangoa | | Junín |
| 3 | Botadero En El Sector Baden | 2.59 | Municipalidad Distrital de Ayna | | Ayacucho |
| 4 | Botadero Alto Kimiriki | 2.06 | Municipalidad Distrital de Pichanaki | | Junín |
| 5 | Botadero Mollebamba | 1.92 | Municipalidad Provincial de Acobamba | | Huancavelica |
| 6 | Botadero Yacujochana | 1.53 | Municipalidad Distrital de Acobamba | | Junín |
| 7 | Botadero Sector Callun | 1.38 | Municipalidad Distrital de Colquioc | Municipalidad Distrital de Cajacay | Ancash |
| 8 | Botadero Allccosayanan | 1.28 | Municipalidad Provincial de Angaraes | | Huancavelica |
| 9 | Botadero Cashamachay | 1.24 | Municipalidad Distrital de Huaríaca | | Pasco |
| 10 | Botadero Ccauricho | 1.18 | Municipalidad Distrital de Juan Espinoza Medrano | | Apurímac |
| 11 | Botadero Polvorin - Lequepata | 1.06 | Municipalidad Distrital de Ocongate | | Cusco |
| 12 | Botadero Cochayoc | 1.03 | Municipalidad Distrital de Echarati | | Cusco |
| 13 | Botadero Wawajorgoj - Caserío Santa Rosa | 0.95 | Municipalidad Distrital de Cahuac | | Huánuco |
| 14 | Botadero Punto Rojo | 0.88 | Municipalidad Distrital de San Martín | | San Martín |
| 15 | Botadero Paraje Huascan | 0.78 | Municipalidad Distrital de Huamancaca Chico | | Junín |
| 16 | Botadero Alto Arenal | 0.73 | Municipalidad Distrital de Yanatile | | Cusco |
| 17 | Botadero Alpamina | 0.64 | Municipalidad Distrital de Morococha | | Junín |
| 18 | Botadero Municipal | 0.57 | Municipalidad Distrital de Huicungo | | San Martín |
| 19 | Botadero Tijerachupa - Aurora | 0.41 | Municipalidad Distrital de Ajoyani | | Puno |
| 20 | Botadero Cementerio de Muqui | 0.37 | Municipalidad Distrital de Muqui | Municipalidad Distrital de Leonor Ordoñez | Junín |
| 21 | Botadero Cerro Cuchimachay | 0.35 | Municipalidad Distrital de Viques | | Junín |
| 22 | Botadero Torrio | 0.2 | Municipalidad Distrital de Quichuay | | Junín |
| 23 | Botadero Soloco | 0.16 | Municipalidad Distrital Soloco | | Amazonas |
| 24 | Botadero Mal Viento y Jaranaco | 0.15 | Municipalidad Distrital de Chacapalpa | | Junín |
| 25 | Botadero Huajintay - Condormarca | 0.12 | Municipalidad Distrital de Huachos | | Huancavelica |
| 26 | Botadero Sinwaran | 0.04 | Municipalidad Distrital de Lucre | | Cusco |
| 27 | Botadero Punto Rojo | | Municipalidad Distrital de Shatoja | | San Martín |

Fuente: OEFA

Elaboración propia

De la revisión del citado Cuadro N° 8, se advierte lo siguiente:

- La reconversión de los 27 botaderos se encuentra a cargo de las Municipalidades Distritales de Colquioc del departamento de Ancash; Ayna del departamento de Ayacucho; Lucre, Echarati, Ocongate, Yanatile del departamento de Cusco; Huachos del departamento de Huancavelica; Cahuac del departamento de



Huánuco; Viques, Muqui, Morococha, Chacapalpa, Pichanaki, Pangoa, Quichuay, Acobamba, Huamancaca Chico del departamento de Junín; Huariaca del departamento de Pasco; Ajoyani y Ocuvi del departamento de Puno; Huicungo, San Martín, Shatoja del departamento de San Martín; Soloco del departamento de Amazonas; San Juan Espinoza Medrano del departamento de Apurímac; así como de las Municipalidades Provinciales de Acobamba y Angaraes del departamento de Huancavelica, las cuales fueron identificadas por el OEFA como municipalidades administradoras de dichos botaderos.

Estas municipalidades tienen plazo hasta el 28 de enero de 2020 para presentar su correspondiente Programa de Reconversión y Manejo de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos.

- La Municipalidad Distrital de Cajacay y la Municipalidad Distrital de Leonor Ordoñez son responsables solidarias de los botaderos identificados para ser reconvertidos “Sector Callun” (Ancash) y “Cementerio de Muqui” (Junín), respectivamente, las cuales deben atender la problemática generada por los mismos.

De acuerdo con lo expuesto, se requiere que las municipalidades identificadas como administradoras de los botaderos realicen las acciones pertinentes a fin de cumplir con los plazos establecidos para la presentación de los correspondientes IGA Complementarios al SEIA para la recuperación o reconversión de los botaderos ante la autoridad competente e implementar los mismos.

Del mismo modo, resulta de suma importancia que los municipios que, sin ser administradores de los botaderos, son responsables solidarios al disponer allí los residuos sólidos recolectados en su jurisdicción, no solo realicen las acciones necesarias para dejar de disponer en estos lugares, sino que también realicen acciones para contribuir con su recuperación y clausura o su reconversión en relleno sanitario.

Estas medidas permitirán ejecutar los proyectos de recuperación o reconversión de botaderos en el menor tiempo posible y erradicar estos lugares de acumulación inapropiada de residuos sólidos, a efectos de garantizar los derechos fundamentales de las personas como a la salud y a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de su vida; para lo cual resulta de suma importancia el acompañamiento y asistencia técnica del MINAM.

2.2.4 Programa de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos Municipales

En adición a las medidas establecidas por la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y su Reglamento para eliminar los botaderos, el Poder Ejecutivo viene implementando el denominado *Programa de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos en*

*Zonas Prioritarias*¹³⁵, a cargo de la Unidad Ejecutora 003: Gestión Integral de la Calidad Ambiental del MINAM (en adelante, Unidad Ejecutora 003)¹³⁶.

El *Programa de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos en Zonas Prioritarias* tiene como objetivo central la mejora de las condiciones ambientales en zonas prioritarias del Perú y plantea como solución la recuperación de las áreas degradadas utilizadas como botaderos. Al respecto, el referido programa ha considerado la intervención en 30 ciudades del país: 12 de ellas financiadas a través del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y 18 a través de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), con una contrapartida nacional.¹³⁷



Como alternativa de solución, el *Programa de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos en Zonas Prioritarias* propone tres componentes, de acuerdo al siguiente detalle¹³⁸:

- **Componente 1:** Adecuado Manejo de Residuos Sólidos en el Área Degradada, que comprende métodos de clausura y pautas generales para el confinamiento de los residuos.
- **Componente 2:** Eficiente Gestión Municipal en la Disposición Final, que comprende criterios para el fortalecimiento del personal y criterios para la vigilancia ambiental.
- **Componente 3:** Apropriadadas Prácticas para la Población, que comprende criterios para sensibilización local y estrategias de incorporación de los recicladores.

El costo de inversión inicial del referido programa asciende a S/ 216'427,039.00 (Doscientos dieciséis millones cuatrocientos veintisiete mil treinta y nueve con 00/100 Soles) y tiene previsto beneficiar a un total de 3'200,000 de habitantes residentes en las distintas ciudades incluidas en el programa por el periodo comprendido entre los años 2016 y 2018, año previsto para la clausura de los botaderos priorizados. Dicha labor se realizaría a través de 30 Proyectos de Inversión Pública (PIP) distribuidos en 15 departamentos del país: Tumbes, Piura, Lambayeque, Lima, Ica, Ancash, Huánuco, Pasco, Junín, Ayacucho, Apurímac, Puno, Amazonas, San Martín, y Madre de Dios.¹³⁹

¹³⁵ Programa de Inversión Pública código PROG 05-2015-SNIP.

¹³⁶ De acuerdo con la Resolución Ministerial N° 441-2018-MINAM, publicada el 18 de abril de 2019.

¹³⁷ MINAM. Oficio N° 005-2017-MINAM/VMGA/DGCA recibido por la Defensoría del Pueblo el 6 de enero de 2017 Manual de Operaciones del "Programa de Desarrollo de Sistemas de Gestión de Residuos Sólidos en zonas prioritarias de Puno, Piura, Ancash, Tumbes, Apurímac, Ica, Huánuco, Puerto Maldonado, San Martín, Junín, Lambayeque, Loreto, Ayacucho, Amazonas, Lima y Pasco" y del "Programa de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos en Zonas Prioritarias", aprobado mediante Resolución Ministerial N° 105-2019-MINAM, publicada el 18 de abril de 2019.

¹³⁸ MINAM. Oficio N° 005-2017-MINAM/VMGA/DGCA recibido por la Defensoría del Pueblo el 6 de enero de 2017.

¹³⁹ *Ibidem*.



A noviembre de 2017, el MINAM reportó¹⁴⁰ a nuestra institución que, de los 30 PIP comprendidos en el *Programa de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos en Zonas Prioritarias*, 24 contaban con estudios a nivel de perfil declarados “viables” y 6 se encontraban en proceso de formulación. Asimismo, señaló que, como resultado de las reuniones de negociación entre el MEF, BID y JICA, se aprobó un proyecto de contrato de préstamo, cuya firma se estimaba para diciembre de 2017. En virtud de lo anterior, el MINAM informó que proyectaba iniciar la elaboración de los estudios definitivos o expedientes técnicos durante el periodo 2018 - 2020 y la ejecución de obras durante el periodo 2020 - 2022.

Sumado a ello, se tiene conocimiento que para la implementación del *Programa de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos en Zonas Prioritarias* se encuentra suscrito el Contrato de Préstamo N° 4291/OC-PE con el BID que financia la intervención en 12 ciudades¹⁴¹ (Bagua, Huacho, Oxapampa, Abancay, Tarma, Pozuzo, Chancay, Yauyos, Huamanga, Andahuaylas, Aymaraes y Chíncha), encontrándose pendiente, al 17 de julio de 2019, la suscripción del contrato de préstamo correspondiente con JICA para las 18 ciudades restantes¹⁴².

Al respecto, el MINAM reportó¹⁴³ a la Defensoría del Pueblo que, durante el primer semestre del año 2019, vienen realizando todas las actividades previstas en las condiciones del Contrato de Préstamo N° 4291/OC-PE, a fin de dar inicio a la fase de ejecución del *Programa de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos en Zonas Prioritarias*, entre ellas: i) elaboración y aprobación del Manual de Operaciones para Programas, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 105-2019-MINAM¹⁴⁴, ii) habilitación de los recursos hacia la Unidad Ejecutora 003; iii) publicación, evaluación y contratación del personal clave.

Cabe mencionar que, de la revisión del referido Manual de Operaciones para Programas, se advierte entre sus componentes el denominado “Obras para clausura de botaderos”, con la suma de \$ 30'656,000.00 (Treinta millones seiscientos cincuenta y seis mil con 00/100 Dólares Americanos), de los cuales \$ 27'926,000.00 (Veintisiete millones novecientos veintiséis mil con 00/100 Dólares Americanos) serán financiados a través del BID y \$ 2'730,000.00 (Dos millones setecientos treinta mil con 00/100 Dólares Americanos) por el MINAM.¹⁴⁵

Para mayor detalle, en el siguiente cuadro se precisan los 30 PIP que comprende el *Programa de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos en Zonas Prioritarias*, el estado de los mismos a julio de 2019, así como si el botadero a intervenir se encuentra en el Inventario Nacional de Áreas Degradadas:¹⁴⁶

¹⁴⁰ En reunión de trabajo multisectorial llevada a cabo el 17 de noviembre de 2017, la cual fuera convocada por la Defensoría del Pueblo.

¹⁴¹ Manual de Operaciones aprobado mediante Resolución Ministerial N° 105-2019-MINAM, publicada el 18 de abril de 2019.

¹⁴² MINAM. Oficio N° 00196-2019-MINAM/VMGA recibido por la Defensoría del Pueblo el 22 de julio de 2019.

¹⁴³ *Ibidem*.

¹⁴⁴ Publicada el 18 de abril de 2019.

¹⁴⁵ Manual de Operaciones aprobado mediante Resolución Ministerial N° 105-2019-MINAM, el 18 de abril de 2019.

¹⁴⁶ MINAM. Oficio N° 005-2017-MINAM/VMGA/DGCA recibido por la Defensoría del Pueblo el 6 de enero de 2017

MINAM. Oficio N° 00196-2019-MINAM/VMGA recibido por la Defensoría del Pueblo el 22 de julio de 2019.

Cuadro N° 9

Botaderos priorizados por el Programa de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos en Zonas Prioritarias

| N° | PIP Definitivo: Recuperación del área degradada por residuos sólidos | Inventario Nacional de Áreas Degradadas* | Estado a julio de 2019 |
|----|--|---|---|
| 1 | "Macón Sur", distrito de Yauyos, provincia de Jauja, departamento de Junín. Código N° 339313 | Botadero Macón <u>Hectáreas:</u> 2 aprox. <u>Municipalidad administradora:</u> Provincial de Jauja <u>Municipalidades que disponen:</u> Provincial de Jauja y distritales de Pancan y de Ataura <u>Categoría:</u> Recuperación | Viable (Convenio BID suscrito) |
| 2 | "El Relleno", distrito de Pozuzo, provincia de Oxapampa, departamento de Pasco. Código N° 340933 | No ubicado | Viable (Convenio BID suscrito) |
| 3 | "Gramazú", distrito de Huancabamba, provincia de Oxapampa, departamento de Pasco. Código N° 340516 | Botadero San Jorge Gramazo <u>Hectáreas:</u> 0.7 aprox. <u>Municipalidad administradora:</u> Provincial Oxapampa <u>Municipalidades que disponen:</u> Provincial de Oxapampa y distritales de Huancabamba, de Chontabamba <u>Categoría:</u> Recuperación | Viable (Convenio BID suscrito) |
| 4 | "Cerro Las Tres Tetas***", distrito de Chancay, provincia de Huaral, departamento de Lima. Código N° 334561 | No ubicado | Viable (Convenio BID suscrito) |
| 5 | "Pampaya", distrito de Tarma, provincia de Tarma, departamento de Junín. Código N° 340807 | No ubicado | Viable (Convenio BID suscrito) |
| 6 | "Vista Alegre", distrito de Bagua, provincia de Bagua, departamento de Amazonas. Código N° 346162 | No ubicado | Viable (Convenio BID suscrito) |
| 7 | "Pampa Las Salinas", distrito de Huacho, provincia de Huaura, departamento de Lima. Código N° 345637 | Botadero Pampa Salinas <u>Hectáreas:</u> 40 aprox. <u>Municipalidad administradora:</u> Provincial de Huaura <u>Municipalidades que disponen:</u> Provincial de Huaura y distritales de Vegueta, de Caleta de Carquín, de Hualmay, de Santa María <u>Categoría:</u> Recuperación | Viable (Convenio BID suscrito) |
| 8 | "Cerro San José", distrito de Andahuaylas, provincia de Andahuaylas, departamento de Apurímac. Código N° 354333 | Botadero Sector Cerro San José <u>Hectáreas:</u> 2 aprox. <u>Municipalidad administradora:</u> Provincial de Andahuaylas <u>Municipalidades que disponen:</u> Distrital de Talavera y Pacucha <u>Categoría:</u> Recuperación | En formulación – Evaluación (Convenio BID suscrito) |
| 9 | "Pampacruz", distrito de Ayacucho, provincia de Huamanga, departamento de Ayacucho. (Botadero Uchuyacruz Mollepampa) Código N° 355766 | Botadero Uchuyacruz Mollepampa <u>Hectáreas:</u> 2 aprox. <u>Municipalidad administradora:</u> Provincial de Huamanga <u>Municipalidades que disponen:</u> Provincial de Huamanga y distritales de San Juan Bautista, de Jesús Nazareno, de Carmen Alto y de Andrés Avelino Cáceres <u>Categoría:</u> Recuperación | En formulación – Evaluación (Convenio BID suscrito) |
| 10 | "Quita Sol", distrito de Abancay, provincia de Abancay, departamento de Apurímac. Código N° 353042 | Botadero Quitasol Imponeda <u>Hectáreas:</u> 1 aprox. <u>Municipalidad administradora:</u> Provincial de Abancay <u>Municipalidades que disponen:</u> Provincial de Abancay y distrital de Tamburco <u>Categoría:</u> Recuperación | Viable (Convenio BID suscrito) |



| Nº | PIP Definitivo: Recuperación del área degradada por residuos sólidos | Inventario Nacional de Áreas Degradadas* | Estado a julio de 2019 |
|----|---|--|--|
| 11 | “Molle Molle”, distrito de Chalhuanca, provincia de Aymaraes, departamento de Apurímac. Código Nº 353136 | Botadero Molle <u>Hectáreas:</u> 0.2 aprox. <u>Municipalidad administradora:</u> Provincial de Aymaraes <u>Municipalidades que disponen:</u> Provincial de Aymaraes <u>Categoría:</u> Recuperación | Viable (Convenio BID suscrito) |
| 12 | “Pampa Chanchería”, distrito de Pueblo Nuevo, provincia de Chincha, departamento de Ica. Código Nº 358155 | No ubicado | En formulación – Evaluación (Convenio BID suscrito) |
| 13 | Sector Rosa Roja, distrito de Pariñas, provincia de Talara, departamento de Piura. (Botadero La Cantera) Código Nº 337095 | No ubicado | Viable (Convenio JICA pendiente) |
| 14 | Sector El Prado, distrito de Tambopata, provincia de Tambopata, departamento de Madre de Dios. (Botadero Puerto Maldonado) Código Nº 337307 | Botadero del Prado <u>Hectáreas:</u> 17 aprox. <u>Municipalidad administradora:</u> Provincial de Tambopata <u>Municipalidades que disponen:</u> Provincial de Tambopata y distrital de Las Piedras <u>Categoría:</u> Recuperación | Viable (Convenio JICA pendiente) |
| 15 | Sector Cancharani, distrito de Puno, provincia de Puno, departamento de Puno. (Botadero Cancharani) Código Nº 339638 | Botadero Cancharani <u>Hectáreas:</u> 5 aprox. <u>Municipalidad administradora:</u> Provincial de Puno <u>Municipalidades que disponen:</u> Provincial de Puno <u>Categoría:</u> Recuperación | En formulación – Evaluación (Convenio JICA pendiente) |
| 16 | Sector Nuevo San Vicente de Cieneguilla-Piedra Rodada, distrito de Sullana, provincia de Sullana, departamento de Piura. (Botadero Municipalidad de Sullana) Código Nº 345691 | Botadero Municipal <u>Hectáreas:</u> 16 aprox. <u>Municipalidad administradora:</u> Provincial de Sullana <u>Municipalidades que disponen:</u> Provincial de Sullana y distrital de Bellavista <u>Categoría:</u> Recuperación | Viable (Convenio JICA pendiente) |
| 17 | Sector Chilepampa, distrito de Huánuco, provincia de Huánuco, departamento de Huánuco. (Botadero Chilepampa) Código Nº 355247 | Botadero Chilepampa <u>Hectáreas:</u> 4 aprox. <u>Municipalidad administradora:</u> Provincial de Huánuco <u>Municipalidades que disponen:</u> Provincial de Huánuco y distrital de Amarilis, de Pillico Marca, de Santa María del Valle <u>Categoría:</u> Recuperación | Viable (Convenio JICA pendiente) |
| 18 | Sector Yucucatina, distrito de Juan Guerra, provincia de San Martín, departamento de San Martín. (Botadero Yucucatina) Código Nº 358587 | Botadero Yucucatina <u>Hectáreas:</u> 3 aprox. <u>Municipalidad administradora:</u> Provincial de San Martín <u>Municipalidades que disponen:</u> Provincial de San Martín, de Lamas y distritales de Juan Guerra, de Morales, de La Banda de Shilcayo, de Cacatachi, de Sauce <u>Categoría:</u> Recuperación | Viable (Convenio JICA pendiente) |
| 19 | Comunidad de San Francisco de la Buena Esperanza, distrito de Paita, provincia de Paita, departamento de Piura (Botadero San Francisco de la Buena Esperanza) Código Nº 357411 | Botadero Municipal <u>Hectáreas:</u> 37 aprox. <u>Municipalidad administradora:</u> Provincial de Paita <u>Municipalidades que disponen:</u> Provincial Paita. <u>Categoría:</u> Recuperación | Viable (Convenio JICA pendiente) |
| 20 | Sector Fanupe, distrito de Manuel Antonio Mesones Muro, provincia de Ferreñafe, departamento de Lambayeque. (Botadero Las Canteras) Código Nº 346513 | Botadero Canteras de Santa Lucía <u>Hectáreas:</u> 3 aprox. <u>Municipalidad administradora:</u> Provincial de Ferreñafe <u>Municipalidades que disponen:</u> Provincial de Ferreñafe y distrital de Mesones Muro, de Pueblo Nuevo. <u>Categoría:</u> Recuperación | Viable (Convenio JICA pendiente) |

| Nº | PIP Definitivo: Recuperación del área degradada por residuos sólidos | Inventario Nacional de Áreas Degradadas* | Estado a julio de 2019 |
|----|---|---|--|
| 21 | Sector Tunchiyacu, distrito de Moyobamba, provincia de Moyobamba, departamento de San Martín. (Botadero Municipalidad de Moyobamba) Código Nº 354542 | Botadero Tunchiyacu <u>Hectáreas:</u> 4 aprox. <u>Municipalidad administradora:</u> Provincial de Moyobamba <u>Municipalidades que disponen:</u> Provincial de Moyobamba y distrital de Yantalo, de Calzada <u>Categoría:</u> Recuperación | Viable (Convenio JICA pendiente) |
| 22 | Sector Yapato, distrito de Sechura, provincia de Sechura, departamento de Piura. (Botadero La Antena) Código Nº 355634 | No ubicado | Viable (Convenio JICA pendiente) |
| 23 | Sector Quebrada El Atajo, distrito de Chachapoyas, provincia de Chachapoyas, departamento de Amazonas. (Botadero Pishcopata) Código Nº 359104 | Botadero Quebrada El Atajo <u>Hectáreas:</u> 0.6 aprox. <u>Municipalidad administradora:</u> Provincial de Chachapoyas <u>Municipalidades que disponen:</u> Provincial de Chachapoyas y distritales de Sonche, de Huancas <u>Categoría:</u> Recuperación | Viable (Convenio JICA pendiente) |
| 24 | Sector Río Seco, distrito de Castilla, provincia de Piura, departamento de Piura. Código Nº 346273 | No ubicado | Viable (Convenio JICA pendiente) |
| 25 | Sector Apacheta, distrito de llave, provincia de El Collao, departamento de Puno. (Botadero Chiar Jake) Código Nº 348759 | Botadero Chiarjake Apacheta <u>Hectáreas:</u> 7 aprox. <u>Municipalidad administradora:</u> Provincial de El Collao <u>Municipalidades que disponen:</u> Provincial de El Collao <u>Categoría:</u> Recuperación | Viable (Convenio JICA pendiente) |
| 26 | Sector Chana Jilhuata – Huayrapata Cruz Cunca, distrito de Azángaro, provincia de Azángaro, departamento de Puno. (Botadero Azángaro) Código Nº 348766 | Botadero Huayrapata Cruz Cunca <u>Hectáreas:</u> 2 aprox. <u>Municipalidad administradora:</u> Provincial de Azángaro <u>Municipalidades que disponen:</u> Provincial de Azángaro <u>Categoría:</u> Recuperación | Viable (Convenio JICA pendiente) |
| 27 | Sector Pampa Grande, distrito de Tumbes, provincia de Tumbes, departamento de Tumbes. (Botadero San Juan) Código Nº 360287 | No ubicado | Viable (Convenio JICA pendiente) |
| 28 | Sector Chilla, distrito de Juliaca, provincia de San Román, departamento de Puno. (Botadero Chilla) Código Nº 373086 | Botadero de Chilla <u>Hectáreas:</u> 10 aprox. <u>Municipalidad administradora:</u> Provincial de San Román <u>Municipalidades que disponen:</u> Provincial de San Román <u>Categoría:</u> Recuperación | Viable (Convenio JICA pendiente) |
| 29 | Sector Pampa Gamonal, distrito de Santiago, provincia de Ica, departamento de Ica. (Botadero Santiago) Código Nº 351630 | Botadero Altura del Km 352.5 Carretera Panamericana Sur <u>Hectáreas:</u> 8 aprox. <u>Municipalidad administradora:</u> Distrital de Santiago <u>Municipalidades que disponen:</u> Distrital de Tate, de Pachacutec, de Salas, de Ocucaje, de Subtanjalla <u>Categoría:</u> Recuperación | En formulación – Evaluación (Convenio JICA pendiente) |
| 30 | Sector Pampa Carbonera, distrito de Nuevo Chimbote, provincia del Santa, departamento de Ancash. (Botadero Pampa La Carbonera) Código Nº 373117 | Botadero Pampa La Carbonera <u>Hectáreas:</u> 27 aprox. <u>Municipalidad administradora:</u> Distrital de Nuevo Chimbote <u>Municipalidades que disponen:</u> Distritales de Nuevo Chimbote, de Comandante Noel. <u>Categoría:</u> Recuperación | En formulación – Evaluación (Convenio JICA pendiente) |

* Aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo Nº 026-2018-OEFA-CD.

** En el Listado denominado Situación Actual de los 30 PIP está identificado como Sector Punta Grita Lobos.

Fuente: MINAM

Elaboración propia

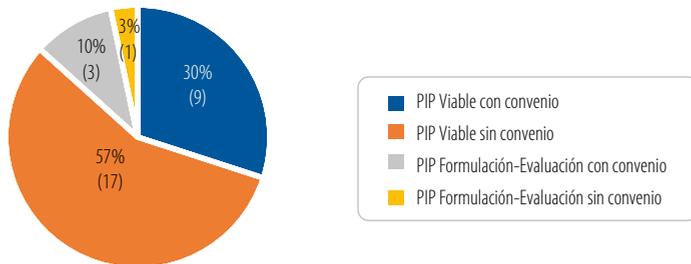


Como se puede advertir de la revisión del Cuadro N° 9, a julio de 2019, de los 30 PIP, 24 cuentan con estudios a nivel de perfil declarados “viables” y 6 se encuentran en proceso de formulación - evaluación, situación que no ha variado desde noviembre de 2017, pese a haber transcurrido cerca de dos años. Sumado a ello, se evidencia que, de los 12 PIP que cuentan con convenio suscrito con el BID (Contrato de Préstamo N° 4291/OC-PE), 3 aún no cuentan con la correspondiente viabilidad.

A continuación, el detalle del estado de los 30 PIP:

Gráfico N° 68

Estado de los 30 PIP del Programa de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos en Zonas Prioritarias



Fuente: MINAM
 Elaboración propia

La situación expuesta evidencia que la ejecución de obras de estos proyectos se realizará, al menos con 4 años de retraso con relación a lo previsto en dicho programa, pese a los esfuerzos del MINAM. En efecto, en reunión sostenida en noviembre de 2017 el MINAM informó a la Defensoría del Pueblo que la conclusión del citado programa prevista para el periodo año 2016 - 2018, ha variado toda vez que se estimaba iniciar la elaboración de los estudios definitivos o expedientes técnicos durante el periodo 2018 - 2020 y la ejecución de obras durante el periodo 2020 - 2022.

Gráfico N° 69

Variación de plazo de implementación del Programa de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos en Zonas Prioritarias



Fuente: MINAM

Elaboración propia

Al respecto, resulta indispensable que el MINAM disponga las acciones necesarias, a fin de priorizar la ejecución del *Programa de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos Municipales en Zonas Prioritarias* y esta se efectúe en el menor plazo posible, considerando la urgente necesidad de erradicar el importante número de botaderos existentes. Para tal efecto, nuestra institución considera importante priorizar aquellas zonas en donde ya se cuenta con un relleno sanitario, en el cual se dispone de manera segura y adecuada los residuos sólidos municipales, a fin de que la clausura de los botaderos no genere nuevos lugares de disposición inadecuada de residuos sólidos.

Otro hallazgo relevante de la revisión de los 30 botaderos intervenidos por el *Programa de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos en Zonas Prioritarias*, es que 9 de ellos no estarían identificados en el Inventario Nacional de Áreas Degradadas¹⁴⁷. Al respecto, se requiere que el OEFA, en el marco de sus competencias, realice una supervisión en la zona y determine si corresponde la incorporación de dichas áreas en el Inventario Nacional de Áreas Degradadas.

De acuerdo con lo expuesto, y considerando el tiempo transcurrido y los cambios normativos efectuados desde el inicio de la ejecución del referido programa, es necesario que el MINAM garantice que la misma se realice en concordancia con las disposiciones vigentes para la recuperación de áreas degradadas por residuos sólidos,

¹⁴⁷ Aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 026-2018-OEFA-CD, publicado el 27 de octubre de 2018.



así como con la información recogida en el citado Inventario Nacional de Áreas Degradadas, instrumento creado para la adecuada gestión de residuos sólidos.

2.3 De los procesos penales por incumplimiento de normas relativas al manejo de residuos sólidos

En octubre de 2008, a través del artículo 3 de la Ley N° 29262, Ley que modifica diversos artículos del Código Penal y de la Ley General del Ambiente, se modificó el Título XIII *Delitos contra la Ecología* del Código Penal, el cual pasó a denominarse *Delitos Ambientales*. Dentro del Título modificado por la citada Ley, el artículo 306 pasó a contener el tipo penal de incumplimiento de las normas relativas al manejo de residuos sólidos, el cual señala lo siguiente:

Artículo 306.- Incumplimiento de las normas relativas al manejo de residuos sólidos

El que, sin autorización o aprobación de la autoridad competente, establece un vertedero o botadero de residuos sólidos que pueda perjudicar gravemente la calidad del ambiente, la salud humana o la integridad de los procesos ecológicos, será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de cuatro años.

Si el agente actuó por culpa, la pena será privativa de libertad no mayor de dos años.

Cuando el agente, contraviniendo leyes, reglamentos o disposiciones establecidas, utiliza desechos sólidos para la alimentación de animales destinados al consumo humano, la pena será no menor de tres años ni mayor de seis años y con doscientos sesenta a cuatrocientos cincuenta días-multa.

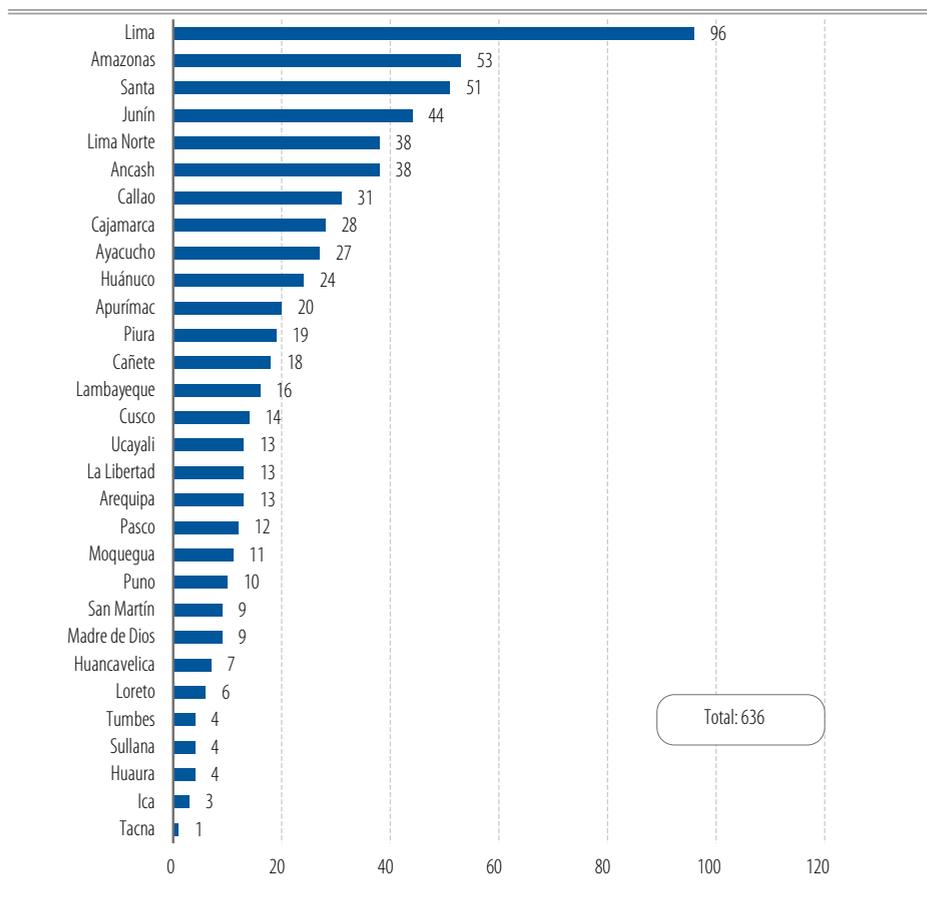
Para efectos del presente informe, ha sido objeto de supervisión el supuesto relacionado con aquel que establezca un vertedero o botadero de residuos sólidos, sin autorización o aprobación de la autoridad pertinente, el cual pueda perjudicar gravemente la calidad del ambiente, la salud humana o la integridad de los procesos ecológicos. Para tal efecto, se consideró el periodo 2009 – 2018.

Al respecto, la Procuraduría Pública Especializada en Delitos Ambientales reportó¹⁴⁸ a nuestra institución la existencia de 636 procesos judiciales en trámite a nivel nacional desde el año 2009 al 2018, de acuerdo al siguiente detalle:

¹⁴⁸ Procuraduría Pública Especializada en Delitos Ambientales. Oficio N° 193-2019-MINAM/PP recibido por la Defensoría del Pueblo el 18 de marzo de 2019.

Gráfico N° 70

Procesos judiciales en trámite relacionados al Delito de Contaminación Ambiental, en la modalidad de incumplimiento de las normas relativas al manejo de residuos sólidos, según departamento, 2009 - 2018



Fuente: Procuraduría Pública Especializada en Delitos Ambientales
Elaboración propia

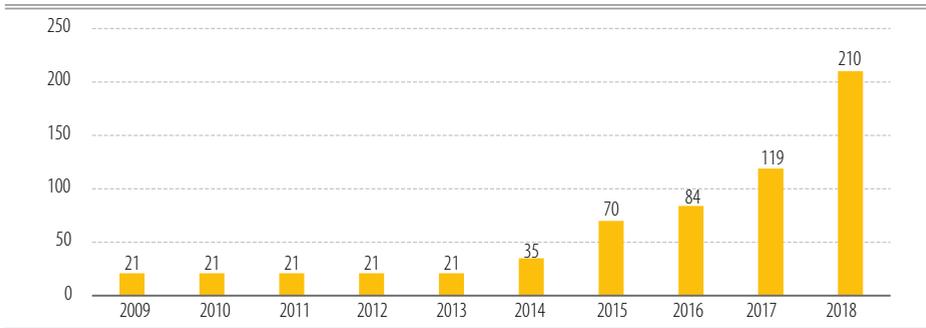
Al respecto, se advierte, por un lado, que el distrito judicial con mayor carga de procesos penales por delitos de contaminación ambiental relacionado con el incumplimiento de las normas relativas al manejo de residuos sólidos es Lima, con 96 procesos, y el de menor carga es Tacna, con 1 solo proceso.

Ahora bien, de la información remitida por la Procuraduría Pública Especializada en Delitos Ambientales, se observa que los 636 procesos penales fueron iniciados entre los años 2009 y 2018 y, entre los años 2009 y 2012 se iniciaron en promedio 21 procesos judiciales, evidenciándose un incremento considerable de casos año a año durante dicho periodo, conforme se grafica a continuación:



Gráfico N° 71

Número de procesos judiciales en trámite a nivel nacional relacionados al Delito de Contaminación Ambiental, en la modalidad de incumplimiento de las normas relativas al manejo de residuos sólidos iniciados, 2009-2018



Fuente: Procuraduría Pública Especializada en Delitos Ambientales
Elaboración propia

Además, se observa que, solo el último año, se iniciaron un tercio del total de los procesos judiciales en trámite reportados al 2018 por la Procuraduría Pública Especializada en Delitos Ambientales.

No obstante, el número de procesos judiciales en trámite reportados entre los años 2009 y 2018 (636), sumado al número de sentencias emitidas en el mismo periodo (48) –las cuales se detallarán más adelante–, no se condice por ejemplo con los 1,558 botaderos identificados en el Inventario Nacional de Áreas Degradadas que deben ser recuperados para su clausura¹⁴⁹, en los cuales se continúa disponiendo residuos sólidos. Al respecto, resulta pertinente recordar que los botaderos se encuentran definidos como áreas de acumulación inapropiada de residuos sólidos que generan riesgos sanitarios o ambientales¹⁵⁰.

La magnitud del problema de los botaderos existentes se refleja en que varios de ellos vienen siendo sustento de declaraciones en emergencia de la gestión y manejo de los residuos sólidos. A modo de ejemplo, se puede citar la Resolución Ministerial N° 209-2019-MINAM¹⁵¹, que declara en emergencia la gestión y manejo de los residuos sólidos en el distrito de Chepén, provincia de Chepén, departamento de La Libertad, con respecto a la disposición final de residuos sólidos, como consecuencia del riesgo potencial existente a la salud de la población ubicada en el centro poblado Talambo y otros centros poblados ubicados en la zona, por la emisión de malos olores, la quema de residuos sólidos y la presencia de aves, roedores, así como de otros vectores en el “Botadero de Talambo” (N° 717 del Inventario Nacional de Áreas Degradadas).

¹⁴⁹ Cabe precisar que no se están considerando los 27 botaderos restantes del Inventario Inventario Nacional de Áreas Degradadas, toda vez que éstos pueden ser convertidos a rellenos sanitarios, permitiéndose la disposición en los mismos.

¹⁵⁰ Para mayor detalle, revisar el punto 2 del Capítulo II del presente informe.

¹⁵¹ Publicada el 14 de julio de 2019.

Por este motivo, con la finalidad de evitar la impunidad ante la comisión de este delito y, con ello, desincentivar estas conductas, la Defensoría del Pueblo considera lo siguiente:

- Se requiere que la Procuraduría Pública Especializada en Delitos Ambientales, encargada de defender los intereses del Estado cuando se ven afectados como consecuencia de la comisión de delitos ambientales, denuncie ante el Ministerio Público los casos de los que tenga conocimiento que se configuren conductas que cumplirían con el tipo penal previsto en el artículo 306 del Código Penal, más aun cuando es el MINAM, en su calidad de entidad rectora en la materia, y sus órganos adscritos, la que genera mayor información en la materia. Del mismo modo, es necesario que realice un seguimiento permanente a las investigaciones fiscales y procesos penales en curso, a fin de alertar a las instancias correspondientes y evitar la prescripción de la acción penal.
- Se requiere que el Ministerio Público inicie investigaciones penales por los hechos vinculados al establecimiento de botaderos –identificados en el Inventario Nacional de Áreas Degradadas– siempre que estos revistan de los caracteres del delito de incumplimiento de las normas relativas al manejo de residuos sólidos, debiendo establecer una estrategia de investigación efectiva que permita sancionar penalmente a los responsables dentro de un plazo razonable, a fin de evitar la prescripción de la acción penal.

¿Es el tipo penal el adecuado para la persecución del delito de Contaminación Ambiental, en la modalidad de incumplimiento de las normas relativas al manejo de residuos sólidos?

De la revisión del artículo 306 del Código Penal, se desprende que la conducta delictiva perseguida consiste en “establecer un vertedero o botadero de residuos sólidos” que pueda perjudicar gravemente la calidad del ambiente, la salud humana o la integridad de los procesos ecológicos. Al respecto, aunque la afectación queda acreditada al tratarse de botaderos que, por su naturaleza, generan riesgos significativos al ambiente, la vida y la salud, tal como está redactado el tipo penal, se genera el riesgo de que los operadores de justicia interpreten erróneamente y de distintas maneras la conducta consistente en “establecer un botadero”.

Por este motivo, se advierte la necesidad de que se revise y se ajuste el tipo penal recogido en el artículo 306 del Código Penal, a efectos de que no solo se persiga al que establece un vertedero o botadero de residuos que pueda perjudicar gravemente la calidad del ambiente, la salud humana o la integridad de los procesos ecológicos, sino que se precise expresamente que la conducta delictiva perseguida alcanza también a aquellos que disponen residuos en los mismos.



Sobre la reparación civil en los procesos relacionados al Delito de Contaminación Ambiental, en la modalidad de incumplimiento de las normas relativas al manejo de residuos sólidos y la necesidad de usarlos para la remediación ambiental

De acuerdo a lo informado por la Procuraduría Pública Especializada en Delitos Ambientales¹⁵², entre el año 2009 al 2018, se han expedido un total de 48 sentencias, de las cuales 31 tienen la calidad de firmes en los procesos penales por el referido delito, es decir, respecto de las cuales no cabe ningún recurso salvo el de revisión. Ahora bien, las 48 sentencias, según lo reportado, se encuentran distribuidas en los siguientes distritos judiciales:

Cuadro N° 10

Sentencias emitidas sobre el Delito de Contaminación Ambiental, en la modalidad de incumplimiento de las normas relativas al manejo de residuos sólidos entre el 2009 – 2018

| Distrito Judicial | Número de sentencias |
|-------------------|----------------------|
| Lima Norte | 12 |
| Ayacucho | 7 |
| Junín | 5 |
| Apurímac | 4 |
| Lima | 4 |
| Santa | 5 |
| Arequipa | 2 |
| Callao | 2 |
| Huancavelica | 2 |
| Huánuco | 2 |
| Amazonas | 1 |
| Cañete | 1 |
| Cusco | 1 |
| Total | 48 |

Fuente: Procuraduría Pública Especializada en Delitos Ambientales
 Elaboración propia

De la revisión de la información remitida¹⁵³, se advierte que en las 48 sentencias se ha impuesto un monto por concepto de reparación civil, el cual es destinado al tesoro público.¹⁵⁴

¹⁵² MINAM. Oficio N° 193-2019-MINAM/PP recibido por la Defensoría del Pueblo el 18 de marzo de 2019

MINAM. Oficio N° 479-2019-MINAM/PP recibido por la Defensoría del Pueblo el 01 de julio de 2019.

¹⁵³ MINAM. Oficio N° 479-2019-MINAM/PP recibido por la Defensoría del Pueblo el 01 de julio de 2019

MINAM. *Consulta: Oficio N° 479-2019-MINAM/PP*. Correo electrónico remitido por la Procuraduría Pública Especializada en Delitos Ambientales a la Defensoría del Pueblo el 18 de julio de 2019.

¹⁵⁴ Información reportada por la Procuraduría Pública Especializada en Delitos Ambientales en reunión de trabajo multisectorial llevada a cabo el 17 de noviembre de 2017, la cual fuera convocada por la Defensoría del Pueblo.

Sobre este punto, resulta oportuno mencionar que el monto por reparación civil impuesto en las 31 sentencias que, a diciembre de 2018, tienen calidad de firmes suman un total de S/ 55,107.00 (Cincuenta y cinco mil ciento siete y 00/100 Soles), monto que aumentaría a S/ 208,607.00 (Doscientos ocho mil seiscientos siete y 00/100 Soles) si las 48 sentencias antes mencionadas quedaran firmes.

Efectivamente, cabe señalar que este monto se incrementaría, de estimarse aquellas denuncias que, actualmente, se encuentran en investigación fiscal y al concluir aquellos procesos que se encuentran en trámite desde enero de 2019.

¿Qué comprende la reparación civil?

De acuerdo con el artículo 93 del Código Penal, la reparación civil comprende la restitución del bien o, si no es posible, el pago de su valor, así como la indemnización de los daños y perjuicios.

En ese sentido, siendo el tipo penal de incumplimiento de normas relativas al manejo de residuos sólidos un delito cuyo bien jurídico protegido es el ambiente, resulta primordial que la reparación civil sea destinada a la reparación del daño ambiental generado por la conducta delictiva, siendo en estos casos específicos la restauración del área degradada por residuos sólidos municipales, así como para la indemnización del mismo.

Para la Defensoría del Pueblo, es importante que los montos recaudados por concepto de reparación civil provenientes de los procesos penales por delitos ambientales, sean destinados a la remediación del ambiente. En ese sentido, para los casos vinculados a la inadecuada disposición final de residuos, dichos montos deben ser destinados para la recuperación, clausura o reconversión de las áreas degradadas por residuos sólidos municipales, u otras medidas de remediación que se puedan adoptar según los criterios establecidos por el MINAM.

Para tal efecto, se considera oportuno que, mediante ley, se cree un Fondo de Remediación Ambiental, a cargo del Fondo Nacional del Ambiente (FONAM), que recaude los montos pagados por concepto de las reparaciones civiles y acuerdos reparatorios en los procesos e investigaciones penales por delitos ambientales en la modalidad de incumplimiento de las normas relativas al manejo de residuos sólidos, con la finalidad de realizar las acciones de remediación del daño ambiental, así como indemnizar por los daños y perjuicios ocasionados por las conductas delictivas.

En atención a ello y debido a los importantes recursos económicos e instrumentos que se requiere para, por ejemplo, su remediación, se considera pertinente que los



montos recaudados se agrupen en un fondo común, con el objeto de que sea utilizado de acuerdo a la priorización que establezca el MINAM, en coordinación con el OEFA. A modo de ejemplo, para la clausura de un botadero y la recuperación de las áreas degradadas resultantes, se requiere no solo recursos para el efectivo cierre, sino también para la elaboración, aprobación y ejecución de su correspondiente Plan de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos.

En adición a ello, es necesario que los montos impuestos por reparación civil sean establecidos de manera tal que cubran el valor total efectivamente requerido para llevar a cabo la remediación ambiental, la indemnización por los daños y los perjuicios ocasionados por la conducta delictiva materia de comentario.

Para tal efecto, resulta indispensable que la Procuraduría Pública Especializada en Delitos Ambientales proponga y sustente ante el Juez un monto por concepto de reparación civil que sea suficiente para la remediación ambiental, así como la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados por la comisión de la conducta delictiva prevista en el artículo 306 del Código Penal, en cada caso, según métodos de valoración o cuantificación previamente establecidos.

Finalmente, nuestra institución considera necesario que el MINAM, en coordinación con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, elabore y apruebe los criterios para la determinación de la reparación civil que garantice el financiamiento de las acciones para la remediación ambiental, la indemnización por los daños y los perjuicios ocasionados por la conducta delictiva prevista en el artículo 306 del Código Penal.



CAPÍTULO III

AVANCES PARA MEJORAR LA
DISPOSICIÓN FINAL DE LOS RESIDUOS
SÓLIDOS MUNICIPALES



Conforme se señaló en el Capítulo I, bajo una gestión integral de los residuos sólidos, únicamente los *residuos sólidos no aprovechables* —es decir, los que no ofrecen ninguna posibilidad de aprovechamiento, reutilización o reincorporación en un proceso productivo¹⁵⁵— deben ser dispuestos en rellenos sanitarios, con el objeto de eliminar el potencial peligro de causar daños a la salud o al ambiente.¹⁵⁶

A diferencia de los botaderos, los rellenos sanitarios son instalaciones destinadas a la disposición sanitaria y ambientalmente segura de los residuos sólidos municipales no aprovechables en superficie o bajo tierra, basado en los principios y métodos de ingeniería sanitaria y ambiental. Dichas infraestructuras garantizan que la disposición final de estos desechos no ocasione daños al ambiente y a la salud de las personas.¹⁵⁷

Para tal efecto, las instalaciones de los rellenos sanitarios deben cumplir con condiciones mínimas¹⁵⁸, como la impermeabilización de la base del relleno sanitario, sistemas de monitoreo y control de gases y lixiviados —líquidos que transportan las concentraciones generadas por la materia orgánica en descomposición¹⁵⁹—, entre otras. Con ello, se evita, por ejemplo, que los gases que se produzcan contaminen el aire y que los líquidos generados contaminen el suelo y los recursos hídricos subterráneos.

Relleno sanitario “Huamanga”¹⁶⁰

- Ubicado en el sector de Lindipampa, distrito de Tambillo, provincia de Huamanga, departamento de Ayacucho, a 7,3 kilómetros de la ciudad de Ayacucho.
- Cuenta con una extensión de 13.32 hectáreas.
- Población beneficiaria estimada: 233,202 habitantes (incluye los distritos de Carmen Alto, San Juan Bautista y Jesús Nazareno)
- Principales componentes del relleno sanitario: área administrativa, balanza, vías de acceso, caseta de fuerza, terraza, chimeneas, drenaje de lixiviados, drenaje de lluvia, chimeneas y poza de lixiviados.

¹⁵⁵ Anexo “Definiciones” de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Legislativo N° 1278.

¹⁵⁶ Artículo 41 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Legislativo N° 1278.

¹⁵⁷ Anexo “Definiciones” de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Legislativo N° 1278.

¹⁵⁸ Artículo 114 del Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM.

¹⁵⁹ De acuerdo con el Glosario de Términos de la “Guía de diseño, construcción, operación, mantenimiento y cierre de relleno sanitario manual” aprobada por el MINAM, p.8. Consulta: 9 de agosto de 2019. En: <https://sinia.minam.gob.pe/modsinia/public/docs/2643.pdf>

¹⁶⁰ Información reportada por el MINAM en reunión de trabajo multisectorial llevada a cabo el 17 de noviembre de 2017, convocada por la Defensoría del Pueblo; así como obtenida de la revisión de la Nota de Prensa del 9 de diciembre de 2017. Consulta: 9 de agosto de 2019. En: <http://www.minam.gob.pe/notas-de-prensa/se-pone-en-marcha-relleno-sanitario-en-huamanga-para-mejorar-la-gestion-integral-de-residuos-solidos-municipales/>

Gráfico N° 72
Relleno Sanitario Huamanga



Fuente: MINAM

3.1 Sobre los residuos sólidos municipales que efectivamente deben ser dispuestos en rellenos sanitarios

De acuerdo con lo informado por el MINAM¹⁶¹, tal como se mencionó en el Capítulo I (ver Gráfico N° 25), la composición de los residuos sólidos municipales generados (toneladas) durante el 2018, se distribuyó de la siguiente manera: 53.64% (3'800,712.15) de materia orgánica, 19.77% (1'400,585.3) de materia inorgánica, 18.86% (1'336,020.45) de residuos sólidos no aprovechables y 7.74% (548,328.55) de residuos sólidos peligrosos.

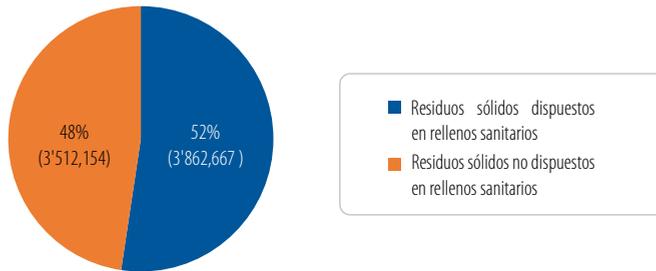
Según esta información oficial, solo el 19.77% de los residuos sólidos municipales generados corresponden a residuos sólidos no aprovechables y que, por tanto, deben ser dispuestos en rellenos sanitarios. Los demás residuos, según su tipo, pueden ser tratados (materia orgánica e inorgánica) o dispuestos en otro tipo de infraestructura de residuos sólidos (peligrosos).

¹⁶¹ MINAM. *Data sobre composición de residuos sólidos*. Correo electrónico remitido por la Dirección General de Gestión Integral de Residuos Sólidos del MINAM a la Defensoría del Pueblo, el 9 de agosto de 2019.



Sin embargo, el mismo MINAM¹⁶² también reporta —sin hacer distinción entre los residuos sólidos aprovechables de los no aprovechables— que alrededor del 52% del total de residuos sólidos municipales generados en el año 2018 (3'862,667 de 7'374,821 toneladas) fueron dispuestos en un relleno sanitario, según se muestra a continuación:

Gráfico N° 73
Disposición de residuos sólidos municipales, 2018



Fuente: MINAM
 Elaboración propia

De la información mostrada, se desprende que, en el año 2018, pese a que únicamente el 19.77% de los residuos sólidos municipales que se generaron en el país fueron no aprovechables, se dispuso en rellenos sanitarios el 52% del total de los residuos sólidos municipales generados. Esta situación evidencia graves deficiencias en la gestión integral de los residuos sólidos municipales y su consecuente disposición final, dado que —si se considera que la totalidad de los residuos sólidos no aprovechables son efectivamente dispuestos en rellenos sanitarios— alrededor del 30% que efectivamente fue destinado a rellenos sanitarios no habrían sido los que necesariamente debieron ser dispuestos en dichas infraestructuras por no calificar como “no aprovechables”.

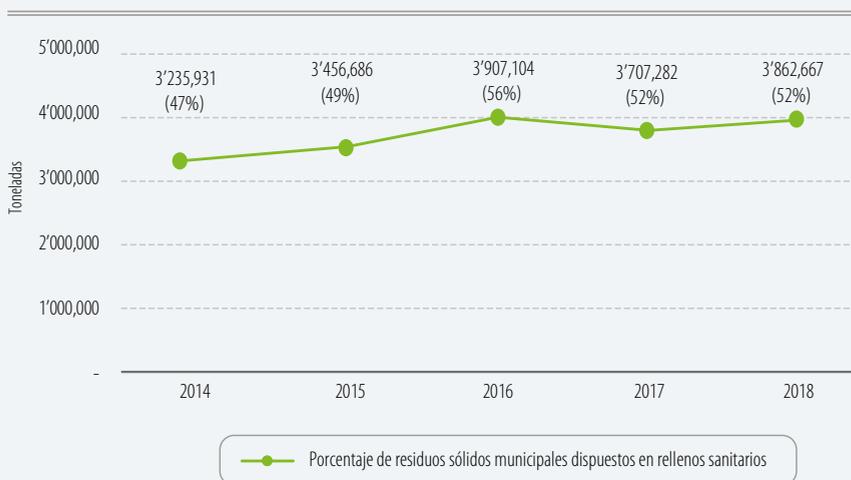
Dicha situación resulta aún más preocupante, si se tiene en cuenta que más de 11 millones de toneladas (11'447,245) de residuos sólidos distintos a los no aprovechables se habrían dispuesto en rellenos sanitarios durante el último quinquenio (2014-2018).

¹⁶² MINAM. *Solicitud de información en el marco de la supervisión de la gestión y manejo de los residuos sólidos*. Correo electrónico remitido por la Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos del MINAM a la Defensoría del Pueblo, el 15 de julio de 2019.

¿Qué cantidad de residuos sólidos distintos a los no aprovechables se dispusieron en rellenos sanitarios?

Para realizar el cálculo aproximado de cuántos residuos sólidos municipales distintos a los no aprovechables habrían sido dispuestos en rellenos sanitarios, se ha tenido en consideración la cantidad de residuos sólidos municipales generados que fueron dispuestos en rellenos sanitarios en el último quinquenio, de acuerdo al siguiente detalle¹⁶³:

Gráfico N° 74
Disposición final de residuos sólidos municipales en rellenos sanitarios, 2014 – 2018



Fuente: MINAM
Elaboración propia

Si se considera que, en los últimos 5 años, la composición de los residuos sólidos no aprovechables generados se mantiene en un promedio de 19% y que su totalidad fueron efectivamente dispuestos en un relleno sanitario, se advierte que en los rellenos sanitarios se estarían disponiendo un aproximado de 11'447,245 toneladas de residuos sólidos que no serían los que deberían ser dispuestos en dichas infraestructuras por no calificar como "no aprovechables", de acuerdo al siguiente detalle:

¹⁶³ MINAM. *Solicitud de información en el marco de la supervisión de la gestión y manejo de los residuos sólidos*. Correo electrónico remitido por la Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos a la Defensoría del Pueblo el 15 de julio de 2019.
SINIA. *Residuos sólidos dispuestos en rellenos sanitarios por departamento 2014-2017*, Consulta: 24 de octubre de 2019. En: <https://sinia.minam.gob.pe/indicador/1619>.



Cuadro N° 11
Aproximado de residuos sólidos distintos a los “no aprovechables” dispuestos en rellenos sanitarios, 2014 – 2018

| Año | % | Toneladas |
|------------|----|------------|
| 2014 | 28 | 1'933,386 |
| 2015 | 31 | 2'149,843 |
| 2016 | 37 | 2'592,063 |
| 2017 | 33 | 2'338,262 |
| 2018 | 33 | 2'433,691 |
| Quinquenio | | 11'447,245 |

Fuente: MINAM
 Elaboración propia

Conforme se puede apreciar, existe un importante porcentaje de residuos sólidos municipales que no deberían ser dispuestos en rellenos sanitarios, toda vez que limita la capacidad instalada de estas infraestructuras para albergar los residuos no aprovechables en el tiempo, así como se pierde el importante valor que podrían generar los residuos sólidos municipales pasibles de aprovechamiento.

Otro hallazgo importante es que, el otro 48% de los residuos sólidos municipales generados que no se disponen en rellenos sanitarios, no necesariamente son aprovechados o dispuestos en otro tipo de infraestructura por su peligrosidad. En efecto, conforme se detalló en el Gráfico N° 57 *Porcentaje de municipalidades que realizan el servicio de recolección de residuos sólidos, según destino final, 2017*, más del 80% de municipalidades que brindan el servicio de recolección de residuos sólidos reportaron disponer los mismos en botaderos y más del 14% que los incinera.

En tal sentido, se requiere que las municipalidades provinciales (respecto de los distritos del cercado) y distritales cumplan con su función de promover e implementar de manera progresiva programas de segregación en la fuente y la recolección selectiva de los residuos sólidos en todo el ámbito de su jurisdicción, facilitando su valorización y asegurando su adecuada disposición final¹⁶⁴, a fin de que solo aquellos residuos sólidos municipales no aprovechables sean dispuestos en rellenos sanitarios, lo cual contribuirá no solo con la generación de beneficios económicos, sino también con la eficiencia del uso de los rellenos sanitarios, entre otras.

¹⁶⁴ De acuerdo al literal d) del numeral 24.2 del artículo 24 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Legislativo N° 1278.

3.2 Sobre la necesidad de contar con adecuados mecanismos de monitoreo y seguimiento para la mejora en la toma de decisiones

Para la Defensoría del Pueblo, resulta de máxima importancia contar con adecuados mecanismos de seguimiento y monitoreo, a fin de evaluar la gestión estatal en esta materia, de tal manera que esto permita adoptar mejores decisiones en la gestión y manejo de los residuos sólidos en el ámbito local, regional y nacional. Una herramienta que debería permitirnos contar con esta información es el Plan Nacional de Acción Ambiental Perú: 2011 – 2021¹⁶⁵ (en adelante PLANAA Perú 2011-2021), así como el seguimiento que se realiza sobre el cumplimiento de las metas del mismo.

Al respecto, el PLANAA Perú 2011-2021 contempla como una de sus metas prioritarias en materia de residuos sólidos que, “al año 2021, el 100% de los residuos sólidos municipales son manejados, reaprovechados y dispuestos adecuadamente”.

En atención a la referida meta prioritaria, el citado Plan planteó como uno de los objetivos: “asegurar el tratamiento y disposición final de residuos sólidos municipales de manera adecuada”. A continuación, el detalle:

Cuadro N° 12

Meta al año 2021: 100 % de los residuos sólidos municipales son manejados, reaprovechados y dispuestos adecuadamente, PLANAA Perú 2011-2021

2.1. Objetivo Prioritario: Asegurar el tratamiento y disposición final adecuados, de los residuos sólidos del ámbito municipal.

| | |
|------------------|---|
| Meta al año 2012 | El 50% de los residuos sólidos no reutilizables son tratados y dispuestos adecuadamente |
| Meta al año 2017 | El 70% de los residuos sólidos no reutilizables son tratados y dispuestos adecuadamente. |
| Meta al año 2021 | El 100% de los residuos sólidos no reutilizables son tratados y dispuestos adecuadamente. |

Fuente: PLANAA 2011-2021

Elaboración propia

Al respecto, se observa que, como metas al año 2012 y 2017, el 50% y 70%, respectivamente, de los residuos sólidos no reutilizables (no aprovechables) debieron ser tratados y dispuestos adecuadamente.

Pese a ello, de la revisión del último Reporte de seguimiento 2015 del PLANAA Perú 2011-2021, el cual da cuenta del avance del cumplimiento de las metas programadas para asegurar el tratamiento y disposición final de los residuos sólidos

¹⁶⁵ El Plan Nacional de Acción Ambiental Perú: 2011 – 2021, aprobado por Decreto Supremo N° 014-2011-MINAM, es un instrumento de planificación ambiental que contempla metas que reflejan los cambios esperados en temas prioritarios, como calidad de aire, agua, residuos sólidos, bosques y cambio climático, diversidad biológica, minería y energía, y gobernanza ambiental. Consulta: 18 de junio de 2019. En: http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/08/plana_2011_al_2021.pdf



municipales¹⁶⁶ se reportó como avance que el 50 % de los residuos sólidos municipales generados en el Perú se disponen adecuadamente en 21 rellenos sanitarios a nivel nacional, sin especificar qué porcentaje corresponde a residuos sólidos no reutilizables, conforme el siguiente detalle:

Cuadro N° 13
Reporte de seguimiento 2015 del PLANAA Perú 2011-2021

| Acción estratégica N° 2.1. Asegurar el tratamiento y disposición final adecuados, de los residuos sólidos del ámbito municipal | | |
|---|--|----------------------|
| Meta / Indicador al 2017 | Avances | Calificación |
| El 70% de los residuos sólidos no reutilizables son tratados y dispuestos adecuadamente. | El 50 % de los residuos sólidos municipales generados en el Perú se disponen adecuadamente en 21 rellenos sanitarios a nivel nacional. | Avance sobresaliente |
| % de residuos sólidos no reutilizables del ámbito municipal tratados y dispuestos adecuadamente. | | |

Observación: El porcentaje señalado corresponde a la disposición adecuada de los residuos sólidos reutilizables y no reutilizables, las entidades competentes y la DGCA del MINAM deben generar la información desagregada para dar respuesta a la meta.

Fuente: Reporte de seguimiento 2015 del PLANAA Perú 2011-2021
 Elaboración propia

En efecto, si bien se reportó como avance sobresaliente la disposición del 50% de los residuos sólidos municipales en rellenos sanitarios, se precisó –conforme se puede advertir en el Cuadro N° 13– que el porcentaje señalado corresponde a residuos sólidos municipales reutilizables y no reutilizables, y no el porcentaje de aquellos residuos que, de acuerdo a ley son los que deben ser destinados a dichas infraestructuras debido a que ya no ofrecen ninguna posibilidad de aprovechamiento, reutilización o reincorporación en un proceso productivo.

Sumado a ello, en el referido reporte se estableció que, tanto las entidades competentes como el MINAM, debían generar información desagregada a fin de verificar el efectivo avance del cumplimiento de la meta. No obstante, al cierre del presente informe, no se cuenta con información desagregada sobre los residuos sólidos no aprovechables que efectivamente se disponen en los rellenos sanitarios.

Sobre el particular, cabe señalar que, desde la publicación del Reporte de seguimiento 2015 del PLANAA Perú 2011-2021 en junio del año 2016, hace más de tres años, no se ha publicado un nuevo reporte de seguimiento. Por ello, se requiere que el MINAM disponga las acciones correspondientes, a fin de emitir periódicamente el reporte de seguimiento del PLANAA Perú 2011-2021, con el objeto de contar con un documento actualizado del cumplimiento de las metas y objetivos, que contribuya a una adecuada gestión ambiental del país.

¹⁶⁶ Reporte de seguimiento 2015 del PLANAA Perú 2011-2021. Consulta: 18 de junio de 2019. En: <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/01/Reporte-Seguimiento-2015-PLANAA.pdf>

Además, y sin perjuicio de que se continúe con la recopilación de la información referida a los residuos sólidos municipales dispuestos en rellenos sanitarios¹⁶⁷, es necesario que, en el marco de la labor del seguimiento del PLANAA Perú 2011-2021, la información reportada por el MINAM y las municipalidades, sobre el cumplimiento de las metas a su cargo, corresponda efectivamente a la unidad prevista para la medición de la meta, en este caso, al porcentaje que corresponde a la disposición adecuada de los residuos sólidos no aprovechables dispuestos en rellenos sanitarios.

Según lo expuesto, ambas medidas permitirán que el PLANAA Perú 2011-2021 y su seguimiento constituyan adecuados mecanismos de monitoreo, destinados a evaluar la gestión estatal, de tal manera que esto permita adoptar mejoras en la toma de decisiones para mejorar la gestión y manejo de los residuos sólidos en el ámbito local, regional y nacional.

3.3 Sobre la necesidad de contar con un adecuado diagnóstico sobre las brechas de infraestructura de disposición final de residuos sólidos no aprovechables

En abril de 2019, el MINAM publicó el documento denominado *Diagnóstico de la situación de las brechas de infraestructura o de acceso a bienes/servicios*¹⁶⁸. Este documento señala que el principal problema del manejo de residuos sólidos en el Perú es la escasez de rellenos sanitarios, debido a que solo el 52% de los residuos sólidos municipales son dispuestos en un relleno sanitario¹⁶⁹, según se muestra a continuación:

Del total de la generación de residuos sólidos municipales al 2017 (7 085 644,19 t/año), sólo 3 707 687,56 toneladas (52.33%) fueron dispuestos en un relleno sanitario tal como indica la normatividad vigente; siendo el remanente dispuesto inadecuadamente en el ambiente.

*Actualmente, el principal problema del manejo de residuos sólidos en el Perú es la escasez de lugares adecuados destinados a su disposición final, **se estima que el país requiere de 344 infraestructura para la disposición final de residuos sólidos** (158 con agrupamiento de distritos y 186 sin agrupamiento de distritos), sin embargo, al año 2018 existen 33 rellenos sanitarios que aportan al cierre de brecha con todos los permisos y autorizaciones correspondientes, y 6 infraestructuras para la disposición de residuos del ámbito no municipal a nivel nacional.*

(El resaltado es nuestro)

¹⁶⁷ Información necesaria para la planificación de las infraestructuras que se requieren para su correspondiente valorización.

¹⁶⁸ MINAM. *Diagnóstico de la situación de las brechas de infraestructura o de acceso a bienes/servicios*. Consulta: 26 de junio de 2019. En: <http://www.minam.gob.pe/oficina-general-de-planeamiento-y-presupuesto/wp-content/uploads/sites/139/2019/04/Diagnostico-de-la-situacion-de-brechasSector-Ambiente.pdf>.

¹⁶⁹ Punto 1.2 Disposición final de residuos sólidos del punto 1. Diagnóstico de la situación de la brecha de población no atendida por un adecuado servicio de limpieza pública del documento "Diagnóstico de la situación de las brechas de infraestructura o de acceso a bienes/servicios".



Al respecto, llama la atención a nuestra institución la relación realizada en el referido documento oficial entre el total de los residuos sólidos municipales —sin hacer distinción entre los residuos sólidos aprovechables y no aprovechables— y la estimación del déficit de rellenos sanitarios existente en el país. Efectivamente, como se expuso anteriormente, únicamente aquellos categorizados como no aprovechables deben ser dispuestos en rellenos sanitarios.

Sobre este punto, cabe mencionar que similar información recoge el Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos 2016 – 2024, el cual señala que menos del 50% del total de residuos sólidos municipales generados fueron dispuestos en rellenos sanitarios, concluyendo en mérito de dicha información que el principal problema del manejo de residuos sólidos la escasez de esta infraestructura, por lo que se requeriría —según se señala— un total de 190.¹⁷⁰

En ese sentido, una proyección de rellenos sanitarios considerando que la totalidad de residuos sólidos municipales generados deben ser dispuestos en dichas infraestructuras puede sobreestimar el número de rellenos sanitarios que se necesita a nivel nacional. Por otro lado, se podría dejar de lado la necesaria proyección de infraestructuras necesarias para la correspondiente valorización de aquellos residuos sólidos municipales que pueden ser aprovechados.

Otro dato importante que llama la atención de la Defensoría del Pueblo es que, en mayo de 2018, aproximadamente 11 meses antes de la publicación del documento *“Diagnóstico de la situación de las brechas de infraestructura o de acceso a bienes/servicio*, el MINAM señaló en medios de comunicación que, a lo largo del territorio nacional, debíamos de contar con 256 rellenos sanitarios¹⁷¹. Es decir, 88 rellenos sanitarios menos de los señalados en el documento publicado en abril de 2019.

Las situaciones expuestas evidencian la urgente necesidad de contar con información oficial desagregada, confiable, veraz y pública, respecto a la cantidad y/o al porcentaje de residuos sólidos municipales no aprovechables efectivamente generados y dispuestos en rellenos sanitarios, responsabilidad que recae en los gobiernos locales, con la finalidad no solo de planificar el periodo de tiempo que tomará, por ejemplo, asegurar el tratamiento y disposición final adecuados, de los residuos sólidos del ámbito municipal; sino también de estimar el número de rellenos sanitarios que se requerirá a nivel nacional para disponer dichos residuos, así como la mejor ubicación de los mismos.

Asimismo, resulta necesario que, a partir de la información de la composición de los residuos sólidos que se genera a nivel nacional, el MINAM —como ente rector a nivel

¹⁷⁰ MINAM: Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos 2016 – 2024. Consulta: 26 de setiembre de 2019. En: <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2016/07/RM-N%C2%B0-191-2016-MINAM.pdf>

¹⁷¹ Según declaraciones de la Ministra del Ambiente en TV Perú Noticias el 10 de mayo de 2018. Consulta: 18 de junio de 2019. En: <https://www.tvperu.gob.pe/noticias/politica/ministra-del-ambiente-deberiamos-tener-256-rellenos-sanitarios-en-el-pais>

nacional para la gestión y manejo de los residuos sólidos— en coordinación con los gobiernos locales¹⁷² proyecte, en adición a los rellenos sanitarios, las infraestructuras necesarias para la valorización de aquellos residuos sólidos municipales aprovechables se encuentran siendo dispuestos en rellenos sanitarios.

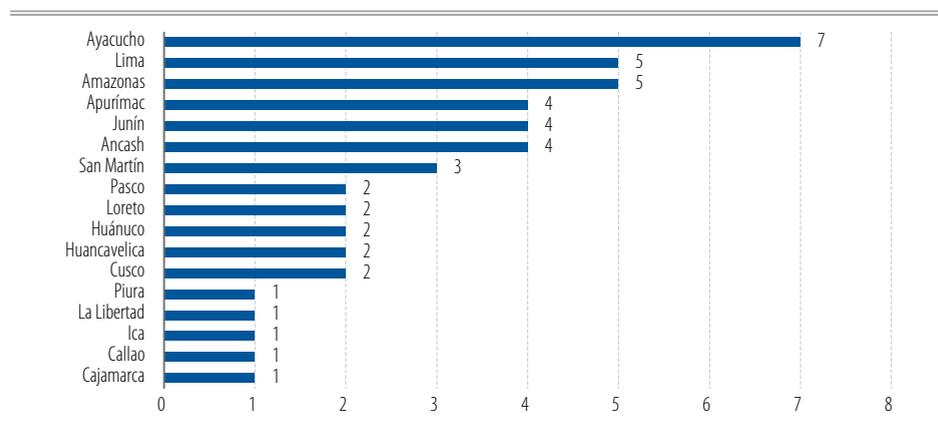
La adecuada implementación de estas medidas permitirá al MINAM, en coordinación con los gobiernos regionales y locales, actualizar las metas establecidas en materia de residuos sólidos previstas en los instrumentos de planificación correspondientes, a fin de incluir —además de la temporalidad para el logro de la meta— la estimación de la infraestructura relacionada a residuos sólidos que se requiere.

3.4 Sobre los 47 rellenos sanitarios a nivel nacional y su alcance

De acuerdo con el listado de rellenos sanitarios a nivel nacional que el MINAM tiene publicado en su portal institucional, al 9 de agosto de 2019, el Perú cuenta con 47 rellenos sanitarios distribuidos en 17 departamentos¹⁷³.

Pese a que esta cifra ni siquiera alcanza el 14% de los más de 340 requeridos, es necesario destacar que, en los últimos 4 años, hubo un incremento de 26 rellenos sanitarios, pasando de 21 en el año 2015 a 47 a agosto de 2019¹⁷⁴. En el siguiente gráfico, se muestra la distribución de los 47 rellenos sanitarios a nivel nacional:

Gráfico N° 75
Distribución de rellenos sanitarios, según departamento, 2019



Fuente: MINAM

Elaboración propia

¹⁷² Artículo 36 del Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM.

¹⁷³ Listado de Rellenos Sanitarios al 9 de agosto de 2019. Consulta: 24 de setiembre de 2019. En: <https://www.gob.pe/institucion/minam/informes-publicaciones/279709-listado-de-rellenos-sanitarios-a-nivel-nacional>

¹⁷⁴ MINAM. Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos 2016 – 2024, p. 22. Consulta: 22 de setiembre 2019. En: <https://sinia.minam.gob.pe/download/file/fid/63552>

Listado de Rellenos Sanitarios al 9 de agosto de 2019. Consulta: 24 de setiembre de 2019. En: <https://www.gob.pe/institucion/minam/informes-publicaciones/279709-listado-de-rellenos-sanitarios-a-nivel-nacional>



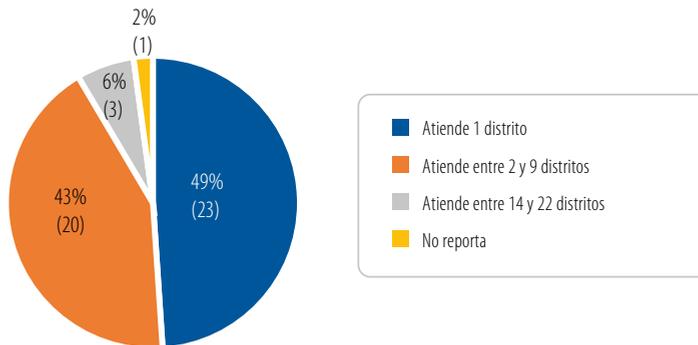
Conforme se puede apreciar, el departamento con mayor número de rellenos sanitarios es Ayacucho (7); seguido por Lima y Amazonas (5), Apurímac, Junín y Ancash (4); San Martín (3); Pasco, Loreto, Huánuco, Huancavelica y Cusco (2); y, Piura, La Libertad, Ica, Cajamarca y la Provincia Constitucional del Callao con 1 relleno sanitario cada uno.

¿A cuántos distritos atienden los rellenos sanitarios existentes en el Perú?

De la revisión del listado de rellenos sanitarios a nivel nacional del MINAM¹⁷⁵, se advierte, por un lado, que dichas infraestructuras cuentan con su correspondiente instrumento de gestión ambiental¹⁷⁶ y, por otro lado, que estarían atendiendo a 157 distritos, lo que representa el 8% de los 1,874 distritos que requieren ser atendidos en el país¹⁷⁷.

Sobre este punto, en el citado listado se detalla que, de los 47 rellenos sanitarios, el 49% (23) atiende solo a 1 distrito, 43% (20) entre 2 y 9 distritos, 6% (3) entre 14 y 22 distritos. Entretanto, respecto de 1 no se cuenta información, conforme se muestra a continuación:

Gráfico N° 76
 Rellenos sanitarios según el número de distritos atendidos, 2019



Fuente: MINAM
 Elaboración propia

¹⁷⁵ MINAM. *Listado de Rellenos Sanitarios al 9 de agosto de 2019*. Consulta: 24 de setiembre de 2019. En: <https://www.gob.pe/institucion/minam/informes-publicaciones/279709-listado-de-rellenos-sanitarios-a-nivel-nacional>.

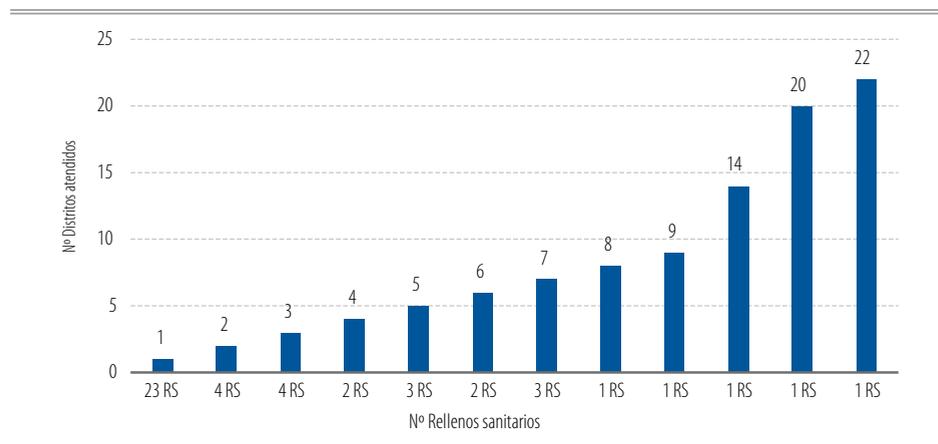
¹⁷⁶ Las infraestructuras contarían con Declaración de Impacto Ambiental, Estudio de Impacto Ambiental, Programa de Adecuación de Manejo Ambiental, aprobadas entre los años 2003 y 2018.

¹⁷⁷ INEI. Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centros Poblados 2019. Consulta: 23 de setiembre de 2019. En: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1653/index.html

A mayor detalle:

Gráfico N° 77

Número de rellenos sanitarios según el número de distritos atendidos, 2019



Fuente: MINAM

Elaboración propia

Sobre el particular, se advierte que cerca del 50% de rellenos sanitarios solo atiende un solo distrito. Entretanto, un relleno sanitario estaría atendiendo más de 20 distritos. Cabe precisar que 4 rellenos sanitarios atienden a más de un distrito de la Provincia de Lima y la Provincia Constitucional del Callao. Al respecto y considerando el alto número de rellenos sanitarios proyectados (344), sería oportuno que en la planificación de la construcción de futuros rellenos sanitarios, se contemple que éstos atiendan a más distritos, para lo cual se requiere definir de manera adecuada la ubicación de los mismos, a efectos de invertir de manera más eficiente los recursos del Estado.

En efecto, la construcción, operación y mantenimiento de un relleno sanitario por distrito puede demandar importantes costos para los gobiernos regionales y locales, que deben ser previstos, diseñados y ejecutados con la mayor eficiencia y eficacia posible, más aun considerando que este tipo de infraestructuras tiene una vida útil finita. En tal sentido, realizar este tipo de inversiones por distrito puede resultar más onerosa que el costo que significaría trasladar de un distrito a otro los residuos sólidos no aprovechables.

En ese sentido, se requiere que el MINAM¹⁷⁸, los gobiernos regionales¹⁷⁹ y las municipalidades provinciales¹⁸⁰ consideren en la planificación y diseño de los proyectos de inversión de futuros rellenos sanitarios que estos contemplen atender a más de un distrito.

¹⁷⁸ De acuerdo al literal t) del artículo 15 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Legislativo N° 1278.

¹⁷⁹ De acuerdo al literal a) del artículo 21 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Legislativo N° 1278.

¹⁸⁰ De acuerdo al literal a) y b) del artículo 23 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Legislativo N° 1278.



Ahora bien, de acuerdo al listado de rellenos sanitarios a nivel nacional que el MINAM tiene publicado en su portal institucional¹⁸¹, se tiene el siguiente detalle de las 47 infraestructuras para la adecuada disposición final:

Cuadro N° 14
Listado de rellenos sanitarios a nivel nacional, 2019

| N° | Infraestructura de Disposición Final | Distrito / Provincia | Departamento | N° de distritos atendidos |
|----|---|----------------------------|--------------|---------------------------|
| 1 | Relleno sanitario de la Provincia de Bagua | Bagua / Bagua | Amazonas | 5 |
| 2 | Planta de tratamiento y disposición final de residuos sólidos | Independencia / Huaraz | Ancash | 2 |
| 3 | Relleno sanitario Carhuaz | Carhuaz / Carhuaz | Ancash | 1 |
| 4 | Relleno sanitario, planta de tratamiento de residuos orgánicos y almacén de material reciclable para la Ciudad de Cajacay (*) | Cajacay / Bolognesi | Ancash | 1 |
| 5 | Relleno sanitario, planta de tratamiento de residuos orgánicos y planta de separación de residuos inorgánicos reciclables para la zona urbana del Distrito de Anco Huallo, Provincia de Chincheros, Departamento de Apurímac. | Anco Huallo / Chincheros | Apurímac | 1 |
| 6 | Infraestructura de tratamiento y disposición final de residuos sólidos de los Distritos de Huancarama y Pocabamba, Provincia de Andahuaylas, Región Apurímac. | Huancarama / Andahuaylas | Apurímac | 2 |
| 7 | Relleno sanitario manual y planta de aprovechamiento de residuos sólidos municipales en la Ciudad de Chuquibambilla, Provincia de Grau, Apurímac. | Chuquibambilla / Grau | Apurímac | 1 |
| 8 | Relleno sanitario Andahuaylas | San Jerónimo / Andahuaylas | Apurímac | 3 |
| 9 | Relleno sanitario manual y planta de reaprovechamiento de residuos sólidos del Distrito de Coracora | Coracora / Parinacochas | Ayacucho | 1 |
| 10 | Infraestructura de disposición final de los residuos sólidos de la Ciudad de Cangallo y Comunidades de Mollebamba, Huahuapuquio del distrito de Cangallo y la Ciudad de Pampa Cangallo y las comunidades de Coraspampa, Huallchancca, Jatumpampa Pacopata, del distrito de Los Morochucos-Cangallo-Ayacucho | Cangallo / Cangallo | Ayacucho | 2 |
| 11 | Relleno sanitario manual y planta de aprovechamiento de residuos sólidos de la ciudad de San Miguel, provincia de La Mar, región Ayacucho | San Miguel / La Mar | Ayacucho | 1 |
| 12 | Relleno sanitario manual y planta de aprovechamiento de residuos sólidos del distrito de Hualla, provincia Víctor Fajardo, región Ayacucho | Hualla / Víctor Fajardo | Ayacucho | 1 |
| 13 | Relleno sanitario semi mecanizado de la ciudad de Puquio | Puquio / Lucanas | Ayacucho | 1 |
| 14 | Relleno sanitario de Huamanga | Tambillo / Huamanga | Ayacucho | 5 |
| 15 | Infraestructura de tratamiento y disposición final de Cajamarca | Jesús / Cajamarca | Cajamarca | 5 |
| 16 | Relleno sanitario manual y planta de tratamiento de Anta. | Anta / Anta | Cusco | 3 |
| 17 | Relleno sanitario semimecanizado y planta de tratamiento piloto de residuos sólidos municipales | Maras / Urubamba | Cusco | 7 |
| 18 | Infraestructura de disposición final y tratamiento de residuos sólidos distrito de Yauli | Yauli / Huancavelica | Huancavelica | 1 |

¹⁸¹ MINAM. *Listado de Rellenos Sanitarios al 9 de agosto de 2019*. Consulta: 24 de setiembre de 2019. En: <https://www.gob.pe/institucion/minam/informes-publicaciones/279709-listado-de-rellenos-sanitarios-a-nivel-nacional>

| Nº | Infraestructura de Disposición Final | Distrito / Provincia | Departamento | Nº de distritos atendidos |
|----|--|---------------------------------|--------------|---------------------------|
| 19 | Relleno sanitario Ccapaso | Cochaccasa / Angaraes | Huancavelica | 1 |
| 20 | Infraestructura de tratamiento y disposición final de residuos sólidos de la ciudad de Llata y Centros Poblados Cercanos de Pampas de Carmen, Juana Moreno, Progreso, San Cristobal, La Florida, Cachapampa, El Porvenir y Libertad, provincia de Huamalíes, Región Huánuco. | Llata / Huamalíes | Huánuco | 1 |
| 21 | Infraestructura de tratamiento y disposición final de residuos sólidos de la ciudad de Ambo. | Ambo / Ambo | Huánuco | 1 |
| 22 | Relleno sanitario de la provincia de Ica | Ica / Ica | Ica | 3 |
| 23 | Relleno sanitario manual Santa Cruz | Concepción / Concepción | Junín | 1 |
| 24 | Relleno sanitario Pampaya | Tarma / Tarma | Junín | 1 |
| 25 | Relleno sanitario de Yauyos | Yauyos / Jauja | Junín | 1 |
| 26 | Relleno sanitario Cumbre | Chicama / Ascope | La Libertad | 1 |
| 27 | Petramas S.A.C., Ventanilla, Callao | Ventanilla / Callao | Callao | 22 |
| 28 | Relleno sanitario El Zapallal | Carabayllo / Lima | Lima | 9 |
| 29 | Relleno sanitario Portillo Grande | Lurín / Lima | Lima | 14 |
| 30 | Relleno sanitario Huaycoloro | San Antonio / Huarochirí | Lima | 20 |
| 31 | Relleno sanitario de Chancay | Chancay / Huaral | Lima | 1 |
| 32 | Relleno sanitario "El Treinta" Distrito de San Juan Bautista | San Juan Bautista / Maynas | Loreto | 4 |
| 33 | Relleno sanitario manual y planta de reaprovechamiento de la Ciudad de Nauta | Nauta / Loreto | Loreto | 1 |
| 34 | Relleno sanitario de Oxapampa | Oxapampa / Oxapampa | Pasco | 3 |
| 35 | Relleno sanitario Pozuzo | Pozuzo / Oxapampa | Pasco | 1 |
| 36 | Relleno sanitario y planta de valorización de Tarapoto | Tarapoto / San Martín | San Martín | 6 |
| 37 | Planta de valorización de residuos orgánicos e inorgánicos de la Municipalidad de Huancapi. (Relleno sanitario manual) | Huancapi / Victor Fajardo | Ayacucho | 1 |
| 38 | Relleno sanitario, planta de tratamiento de residuos orgánicos, separación de residuos inorgánicos reciclables | Sullana / Sullana | Piura | 2 |
| 39 | Planta de valorización y relleno sanitario en provincia de Bellavista | Bellavista / Bellavista | San Martín | 1 |
| 40 | Relleno sanitario Magdalena, Tilacancha | Magdalena / Chachapoyas | Amazonas | 7 |
| 41 | Relleno sanitario Luya, Chillaos | Luya / Luya | Amazonas | 8 |
| 42 | Relleno sanitario San Carlos, provincia de Bongará | San Carlos / Bongará | Amazonas | 6 |
| 43 | Relleno sanitario de Mariscal Castilla, Alto Utcubamba | Mariscal Castilla / Chachapoyas | Amazonas | 7 |
| 44 | Planta de tratamiento de Residuos Sólidos - Relleno sanitario El Ombú | Mato / Huaylas | Ancash | 1 |
| 45 | Relleno sanitario semi-mecanizado de los distritos de Coviriali, Llaylla, Rio Negro y Satipo, provincia Satipo, región Junín | Rio Negro / Satipo | Junín | 4 |
| 46 | Relleno sanitario manual de la Municipalidad Provincial de Yauyos | Yauyos / Yauyos | Lima | 1 |
| 47 | Infraestructura de disposición final de residuos sólidos municipales y no municipales Yacucatina, San Martín | Juan Guerra / San Martín | San Martín | No reporta |

Fuente: MINAM

Elaboración propia



3.5 Sobre la necesidad de contar con rellenos sanitarios que cumplan con condiciones para su correcta operación

Otro aspecto importante para la Defensoría del Pueblo es garantizar que las infraestructuras de disposición final se encuentren aptas y cumplan con las normas técnicas, ambientales y administrativas, para su correcta operación, mantenimiento y eventual cierre, cuyo cumplimiento debe ser supervisado y fiscalizado por la autoridad competente.

De acuerdo con ello, no basta con garantizar el presupuesto y la construcción de un relleno sanitario, sino que es necesario que aquella inversión sea el resultado de la implementación de un proyecto que cuente con un adecuado expediente técnico, siguiendo los criterios establecidos por la autoridad sectorial, en este caso, el MINAM.

Para tal efecto, se requiere que el MINAM cumpla con aprobar –en el más breve plazo– la *Guía para el Diseño y Construcción de Infraestructuras de Disposición Final de Residuos Sólidos Municipales*¹⁸², así como con elaborar y aprobar las normas complementarias para el diseño, operación y mantenimiento de las infraestructuras de residuos sólidos¹⁸³. Al respecto, cabe precisar que, con fecha 4 de enero de 2019, el MINAM dispuso la prepublicación del proyecto de Guía para el Diseño y Construcción de Infraestructuras de Disposición Final de Residuos Sólidos Municipales, en el portal institucional del Ministerio¹⁸⁴. No obstante, al cierre del presente informe, se encuentra pendiente de aprobación, pese a que el plazo para su aprobación venció en junio de 2018.

Sumado a ello, toda infraestructura de residuos sólidos, como es el caso de los rellenos sanitarios, entre los requisitos administrativos que se debe obtener para su construcción y operación, debe contar con un IGA, aprobado por el SENACE¹⁸⁵, el Gobierno Regional¹⁸⁶ o la Municipalidad Provincial¹⁸⁷, según corresponda, en forma previa a la construcción e inicio de operaciones de dicha infraestructura.¹⁸⁸

Al respecto, el MINAM tiene pendiente la aprobación de los siguientes instrumentos normativos:

¹⁸² De acuerdo al literal g) de la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM.

¹⁸³ De acuerdo al numeral 98.2 del artículo 98 del Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM.

¹⁸⁴ Aprobado por Resolución Ministerial 459-2018-MINAM, publicada el 4 de enero de 2019.

¹⁸⁵ Cuando la infraestructura brinde el servicio a dos o más regiones, atendiendo su impacto significativo, de acuerdo al literal a) del artículo 17 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Legislativo N° 1278.

¹⁸⁶ Cuando la infraestructura brinde el servicio a dos o más provincias de la región, de acuerdo al literal b) del artículo 21 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Legislativo N° 1278.

¹⁸⁷ Cuando la infraestructura brinde el servicio a dos o más distritos de la provincia, de acuerdo al Literal f) del artículo 23 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Legislativo N° 1278.

¹⁸⁸ De acuerdo al artículo 15 del Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM.

- Términos de Referencia de los proyectos de inversión de infraestructura de residuos sólidos con características comunes o similares en el marco de la clasificación anticipada¹⁸⁹, cuyo plazo de aprobación venció en marzo del 2018.
- Guía Técnica para la formulación y evaluación de Instrumentos de Gestión Ambiental (IGA) para infraestructuras de residuos sólidos¹⁹⁰, cuyo plazo de aprobación venció en junio del 2018.
- Decreto Supremo que establece las disposiciones para la presentación del Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo de los proyectos de inversión de infraestructuras de residuos sólidos.¹⁹¹

En tal sentido, se requiere que el MINAM cumpla con aprobar en el más breve plazo, tanto los Términos de Referencia de los proyectos de inversión de infraestructura de residuos sólidos con características comunes o similares en el marco de la clasificación anticipada, como la Guía Técnica para la formulación y evaluación de instrumentos de gestión ambiental, a efectos de contar con instrumentos ambientales idóneos que cumplan con la identificación, prevención, supervisión y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos significativos del proyecto.

Del mismo modo, se requiere que el MINAM cumpla con aprobar las disposiciones correspondientes para la presentación del IGA Correctivo, instrumento que busca que aquellos titulares de infraestructura de residuos sólidos que no cuenten con un IGA aprobado, implementen medidas para corregir los impactos ambientales generados y sus eventuales consecuencias, así como medidas preventivas y/o permanentes para contribuir a la sostenibilidad de la actividad durante su ciclo de vida, evaluando el riesgo que éstas representan para el ambiente.

En adición a lo expuesto, resulta importante asegurar la adecuada operación de los rellenos sanitarios, a través de la supervisión, fiscalización y sanción a cargo del OEFA, respecto del manejo de residuos sólidos que realicen los titulares de infraestructura de residuos sólidos, sean estos EO-RS, municipalidades provinciales y/o distritales.¹⁹²

Al respecto, la Defensoría del Pueblo ha manifestado en reiteradas oportunidades que una adecuada y eficiente ejecución de estas acciones permite la corrección oportuna de los efectos que generan el daño ambiental, además contribuyen con la prevención de nuevas conductas infractoras, debido al carácter disuasivo de las sanciones, y la aplicación de medidas de remediación de los daños ambientales que se hayan podido ocasionar como consecuencia de la comisión de infracciones. En ese sentido,

¹⁸⁹ De acuerdo con la Segunda Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM.

¹⁹⁰ Literal c) de la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM.

¹⁹¹ Undécima Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM.

¹⁹² Según el numeral 11.1 del artículo 11 de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización ambiental, Ley N° 29325, el ejercicio de la fiscalización ambiental comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidos por el OEFA.



se requiere asegurar que la entidad a cargo de la supervisión, fiscalización y sanción, como es el OEFA, cumpla efectivamente con esta labor.

Sobre las acciones de fiscalización reportadas por el OEFA¹⁹³:

El OEFA es competente en materia de supervisión, fiscalización y sanción respecto de infraestructuras de residuos sólidos (tales como tratamiento, transferencia, valorización y disposición final) desde el 18 de octubre de 2018.¹⁹⁴

De acuerdo a lo reportado por dicho organismo, al 6 de setiembre de 2019, ha ejecutado 51 supervisiones a titulares de infraestructuras de residuos sólidos a nivel nacional, de las cuales 21 corresponden a rellenos sanitarios, conforme al siguiente detalle:

Cuadro N° 15
Supervisiones a titulares de rellenos sanitarios por OEFA, a nivel nacional, entre octubre 2018 y setiembre 2019

| N° | Administrado | Unidad Fiscalizable | Cumplimiento de obligaciones fiscalizables |
|----|--|--|--|
| 1 | Municipalidad Provincial de Satipo | Relleno Sanitario Semimecanizado Portillo Alto | 91% |
| 2 | Innova Ambiental S.A. | Relleno Sanitario Cumbre | 90% |
| 3 | Municipalidad Distrital de Chancay | Relleno Sanitario, Planta de Tratamiento de Residuos Orgánicos e Inorgánicos - Chancay | 89% |
| 4 | Municipalidad Provincial de Cajamarca | Planta de Tratamiento y Disposición Final de Residuos Sólidos | 82% |
| 5 | Municipalidad Provincial de Concepción | Relleno Sanitario Manual Santa Cruz | 75% |
| 6 | Municipalidad Distrital de Cochaccasa | Relleno Sanitario de Ccapaso | 70% |
| 7 | Municipalidad Provincial de Bagua | Relleno Sanitario y Planta de Tratamiento Bagua | 69% |
| 8 | Municipalidad Provincial de Ica | Relleno Sanitario | 67% |
| 9 | Municipalidad Provincial de Tarma | Relleno Sanitario de Pampaya | 64% |
| 10 | Municipalidad Provincial de Loreto Nauta | Relleno Sanitario Manual de Nauta | 56% |
| 11 | Municipalidad Provincial de Tarma | Relleno Sanitario de Pampaya | 50% |
| 12 | Municipalidad Provincial de Anta | Relleno Sanitario de Anta | 50% |
| 13 | Municipalidad Provincial de Carhuaz | Relleno Sanitario de Carhuaz | 50% |
| 14 | Municipalidad Distrital de Independencia | Planta de Tratamiento y Disposición Final de Residuos Sólidos | 47% |
| 15 | Municipalidad Provincial de Yauyos | Relleno Sanitario Manual de la Provincial de Yauyos | 44% |
| 16 | Brunner S.A.C. | Infraestructura de Disposición Final Relleno El Treinta | 44% |
| 17 | Municipalidad Provincial de Huaylas | Planta de Tratamiento y Relleno Sanitario Manual "EL OMBÚ" | 40% |
| 18 | Municipalidad Provincial de Concepción | Relleno Sanitario de Santa Cruz | 29% |
| 19 | Municipalidad Provincial de Urubamba | Relleno Sanitario | 0% |
| 20 | Municipalidad Provincial de Satipo | Relleno Sanitario de Satipo y Río Negro | 0% |
| 21 | Municipalidad Distrital de Omía | Relleno Sanitario de Omía | 0% |

Fuente: OEFA

¹⁹³ OEFA. Oficio N° 00396-2019-OEFA/GEG, recibido por la Defensoría del Pueblo el 10 de setiembre de 2019.

¹⁹⁴ De acuerdo a la Resolución de Consejo Directivo N° 025-2018-OEFA/CD.

Al respecto, se advierte lo siguiente:

- En menos de un año, el OEFA supervisó más del 40% del total de rellenos sanitarios, es decir 21 de 47.
- 10 de los 21 rellenos sanitarios supervisados cumplían con más del 55% de las obligaciones fiscalizadas.
- 11 de los 21 rellenos sanitarios supervisados cumplían con 50% o menos de las obligaciones fiscalizadas.
- 3 rellenos sanitarios operados por las Municipalidades Provinciales de Urubamba y Satipo, así como por la Municipalidad Distrital de Omía, respectivamente, no cumplían con ninguna de las obligaciones supervisadas por el OEFA.
- 2 rellenos sanitarios (operados por las municipalidades provinciales de Concepción y Tarma, respectivamente) fueron supervisadas hasta en 2 oportunidades.
- Entre los principales incumplimientos detectados por el OEFA, cabe destacar los resultantes de la fiscalización realizada al “Relleno Sanitario de Omía”, a cargo de la Municipalidad Distrital de Omía, de acuerdo al siguiente detalle:
 - o Se identificó la ejecución de proyecto de infraestructura de disposición final sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.
 - o El titular de la infraestructura no comunicó el inicio de las obras para la ejecución del proyecto dentro de los 30 días hábiles posteriores al inicio de las obras para la ejecución del proyecto, a la autoridad competente y ésta a las autoridades en materia de supervisión, fiscalización y sanción ambiental.
 - o La infraestructura de disposición final se ejecuta sin cumplir con las condiciones para la ubicación de la infraestructura.
 - o No cuenta con un sistema de tratamiento de aguas residuales ni con un adecuado tratamiento de residuos no municipales generados durante la construcción.

Cabe mencionar que el “Relleno Sanitario de Omía” no se encuentra identificada en el Cuadro N° 14: *Listado de rellenos sanitarios a nivel nacional, 2019*.

En efecto, se requieren instrumentos de gestión ambiental debidamente elaborados por parte de los titulares de los proyectos de inversión, aprobados a partir de una evaluación rigurosa de los mismos, así como una constante supervisión y fiscalización de su operación, caso contrario se podría poner en riesgo tanto el ambiente como la salud de las personas. A continuación, un caso que refleja la situación expuesta:



Caso Ilustrativo: Relleno sanitario “El Treinta”¹⁹⁵

El relleno sanitario “El Treinta”, ubicado en el distrito San Juan Bautista, provincia de Maynas, departamento de Loreto, en la zona de amortiguamiento del Área Natural Protegida Alpahuayo – Mishana en Maynas – Loreto, se encuentra operado por la empresa M.P. Construcciones y Servicios S.R.L.

En atención a una intervención de oficio de la Defensoría del Pueblo, en junio de 2018, se tomó conocimiento del Informe N° 022-2018-SERNANP-RNAM/JDA, mediante el cual Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) señala que las modificaciones al Estudio de Impacto Ambiental del relleno sanitario no contaron con su opinión previa favorable, de acuerdo con el artículo 93 del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, aprobado por Decreto Supremo N° 038-2001-AG, por lo que el funcionamiento de dicho relleno sería ilegal.

Del mismo modo, indicó que la instalación del Relleno Sanitario “El Treinta”, vulneró los artículos 61 al 64 del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, el cual establece que cualquier actividad que se realice en una zona de amortiguamiento de un área natural protegida, no debe poner en riesgo el cumplimiento de los fines de dicha área.

Frente a ello, se solicitó a la DIGESA, a cargo de las acciones de fiscalización ambiental en ese entonces, informar sobre las acciones de fiscalización realizadas respecto de dicha infraestructura. En respuesta, el 15 de octubre de 2018, DIGESA indicó que, mediante Resolución Directoral N° 099-2015/DIGESA, se sancionó a la empresa M.P. Construcciones y Servicios S.R.L. con una multa de 21 UIT por infracciones graves (incumplimiento del EIA), a quien se le dio la opción de cancelar solo el 50% de la multa si ésta era pagada dentro de los 14 días siguientes a la notificación.

Asimismo, indicó que el 12 de setiembre de 2018, realizó una supervisión al mencionado relleno sanitario y mediante Informe N° 2796-2018/DCOVI/DIGESA advirtió una serie de incumplimientos por parte del titular, entre ellos, que no estaría cumpliendo con realizar la adecuada cobertura de los residuos sólidos; ni con recepcionar únicamente los residuos sólidos consignados en su correspondiente registro.

Debido a que desde el 18 de octubre de 2018, el OEFA asumió las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en lo que se refiere a infraestructuras de

¹⁹⁵

Oficios N° 114-2018-DP/AMASPP; N° 316-2018-DP/AMASPP; N° 177-2019-DP/AMASPP; Oficio N° 2162-2018/DCOVI/DIGESA; Oficio N° 1615-2018-OEFA/DPEF-SEFA; Oficio N° 1676-2018-OEFA/DPEF-SEFA; Oficio N° 2917-2018-OEFA/DPEF-SEFA; Oficio N° 00084-2019-OEFA/DSIS y Oficio N° 00396-2019-OEFA-GEG.

residuos sólidos, en marzo de 2019, la Defensoría del Pueblo recomendó al OEFA realizar las acciones de supervisión ambiental al titular de la infraestructura de residuos sólidos “El Treinta”.

Al respecto, en setiembre de 2019, el OEFA informó haber realizado una supervisión a dicha infraestructura, advirtiendo el cumplimiento de solo el 44% de sus obligaciones. Sobre este punto, ante el reiterado incumplimiento se requiere que dicha entidad disponga de las acciones de fiscalización y sanción.

El caso mostrado evidencia la necesidad de que, por un lado, las entidades encargadas –de acuerdo a la normatividad vigente– como son el SENACE, los gobiernos regionales y las municipalidades provinciales cumplan con garantizar una adecuada evaluación ambiental, que cuente con todos los requisitos y opiniones técnicas de las entidades competentes, necesarias para una rigurosa evaluación en tutela del derecho a vivir en un ambiente saludable.

Por otro lado, resulta indispensable que se realice una fiscalización ambiental continua a dichas infraestructuras y, de corresponder, se impongan medidas administrativas y sanciones frente a las infracciones ambientales que se detecten, sin perjuicio de comunicar a los órganos del Sistema de Control Nacional correspondientes y al Ministerio Público, de advertirse posibles responsabilidades administrativas y penales, respectivamente.

3.6 Sobre el Programa de Desarrollo de Sistemas de Gestión de Residuos Sólidos en Zonas Prioritarias

Con la finalidad de contar con más infraestructura para la disposición adecuada de residuos sólidos, el Estado peruano, a través de sus tres niveles de gobierno, ha venido realizando una serie de acciones, como es el caso de la implementación del Programa de Desarrollo de Sistemas de Gestión de Residuos Sólidos en Zonas Prioritarias, así como de proyectos de inversión para la construcción de rellenos sanitarios.

De acuerdo con ello, el MINAM, a través de la Unidad Ejecutora 003: Gestión Integral de la Calidad Ambiental, la cual depende directamente del Viceministerio de Gestión Ambiental, conduce la ejecución del Programa de Desarrollo de Sistemas de Gestión de Residuos Sólidos en Zonas Prioritarias¹⁹⁶.

¹⁹⁶ Programa de Inversión Pública Código PROG 016-2010-SNIP.



Este programa cuenta con estudio de factibilidad desde el 5 de junio de 2012¹⁹⁷. Tiene como objeto la mejora de la calidad ambiental para la eficiente y sostenible gestión de los residuos sólidos en las zonas prioritarias. **Comprende 31 proyectos de inversión pública (PIP) de gestión integral de residuos sólidos**, de los cuales 8 son financiados a través del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)¹⁹⁸ y 23 a través de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA)¹⁹⁹, que buscan beneficiar a más de tres millones de habitantes.

De acuerdo a lo reportado por el MINAM, este programa contempla los siguientes componentes para su desarrollo²⁰⁰:

Cuadro N° 16
Componentes del Programa de Desarrollo de Sistemas de Gestión de Residuos Sólidos en Zonas Prioritarias

| Programa | Componentes | Objeto |
|--|--|--|
| 31 PIP de gestión integral de residuos sólidos | 1. Para el almacenamiento y barrido de calles y plazas | Meta 90% - Adquisición de papeleras y coches de barrido |
| | 2. Recolección y transporte | Meta 90% (Recolección) - Brindar el servicio de recolección y transporte con camiones compactadoras, camiones baranda, trimóviles, además de herramientas básicas y equipos de protección personal de los trabajadores |
| | 3. Reaprovechamiento de residuos orgánicos e inorgánicos | Meta 30% - Instalación de 31 plantas para la separación y reciclaje de materiales recuperables y 31 plantas de compostaje |
| | 4. Disposición final | Meta 90% (Cobertura de disposición final) - Construcción de 31 rellenos sanitarios, 10 manuales y 12 mecanizados |
| | 5. Gestión administrativa y financiera | Meta 70% (Recaudación de cobranza respecto al gasto) - Fortalecer la gestión municipal en los siguientes temas: gerencia especializada en el servicio, supervisión y monitoreo del servicio; sistema de costeo de los servicios; determinación de arbitrios, cobranzas y recaudación; diseño de un plan de estrategias para incrementar la cobranza de arbitrios y diseño de un sistema de seguimiento de recaudación de arbitrios |
| | 6. Prácticas dirigidas a la población | Meta 30% (Participación de población en talleres) - Suministrar información a la población, fomentar las buenas prácticas en instituciones educativas y desarrollar un plan piloto de reducción, reuso y reciclaje de residuos dirigido a la población |
| Gestión del Programa | 7. Unidad ejecutora del Programa | - Ejecutar las labores de administración, finanzas, contabilidad y coordinación de aspectos técnicos |

Fuente: MINAM
Elaboración propia

¹⁹⁷ Declarado viable a través del Informe Técnico 063-2012-EF/63.01 y Oficio N° 1979-2012-EF/63.01, de acuerdo a la información reportada por el MINAM, mediante Informe N° 052-2019-MINAM/VMGA/GICA/CT, contenido en el Oficio N° 00196-2019-MINAM/VMGA, recibido el 22 de julio de 2019.

¹⁹⁸ En atención al Contrato de Préstamo N° 2759/OC-PE1.

¹⁹⁹ En atención al Contrato de Préstamo N° PE-P41.

²⁰⁰ MINAM. Informe Técnico N° 063-2012-EF/63.01 contenido en el Oficio N° 005-2017-MINAM/VMGA/DGCA, recibido por la Defensoría del Pueblo el 06 de enero de 2017
MINAM. Informe N° 052-2019-MINAM/VMGA/GICA/CT contenido en el Oficio N° 00196-2019-MINAM/VMGA, recibido por la Defensoría del Pueblo el 22 de julio de 2019.

Para la ejecución del Programa de Desarrollo de Sistemas de Gestión de Residuos Sólidos en Zonas Prioritarias, se estableció un plazo de 48 meses (desde febrero de 2013 a febrero de 2017) y se previó una inversión inicial de S/ 273' 387,938.00 (Doscientos setenta y tres millones trescientos ochenta y siete mil novecientos treinta y ocho con 00/100 Soles).²⁰¹ No obstante, tanto el plazo para la ejecución del citado programa, como el presupuesto asignado fueron incrementados durante la ejecución del mismo.

- a) **Con relación al plazo para la ejecución del programa**, de acuerdo a lo reportado por el MINAM²⁰², se solicitó ampliación del cronograma para la ejecución de los proyectos financiados a través del BID, hasta el 31 de diciembre de 2018, y para los financiados por JICA, hasta el 30 de junio de 2021, es decir, se solicitó una ampliación adicional de 22 meses y 48 meses, respectivamente.

Gráfico N° 78

Variación de plazo de implementación del Programa de Desarrollo de Sistemas de Gestión de Residuos Sólidos en Zonas Prioritarias



Fuente: MINAM

Elaboración propia

Entre las principales causas reportadas que ocasionaron el desfase en la ejecución del Programa de Desarrollo de Sistemas de Gestión de Residuos Sólidos en Zonas Prioritarias se mencionan las siguientes:

- Planificación de un plazo insuficiente para concluir los proyectos de inversión.
- Pese a que el citado programa fue declarado viable, 16 PIP se encontraban en formulación/evaluación.

²⁰¹ MINAM. Informe Técnico N° 063-2012-EF/63.01 contenido en el Oficio N° 005-2017-MINAM/VMGA/DGCA, recibido por la Defensoría del Pueblo el 06 de enero de 2017.

MINAM. Oficio N° 00196-2019-MINAM/VMGA, recibido por la Defensoría del Pueblo el 22 de julio de 2019.

²⁰² MINAM. Informe N° 052-2019-MINAM/VMGA/GICA/CT contenido en el Oficio N° 00196-2019-MINAM/VMGA, recibido por la Defensoría del Pueblo el 22 de julio de 2019.



- Demora de la DIGESA para la emisión de la opinión técnica de las infraestructuras de disposición final (300 días calendarios aproximadamente).
- Demora de la DIGESA para la aprobación de la certificación ambiental (la mayor demora alcanzó los 350 días calendarios aproximadamente).
- Demora de la Dirección General de Inversión Pública del MEF para la aprobación de los informes de consistencia, previa opinión favorable de la Oficina de Programación de Inversiones del MINAM (360 días calendarios aproximadamente).
- Demora de las municipalidades provinciales para la aprobación de los expedientes técnicos de obras de plantas de reaprovechamiento y rellenos sanitarios.

Ahora bien, conforme se señaló en el Cuadro N° 16 *Componentes del Programa de Desarrollo de Sistemas de Gestión de Residuos Sólidos en Zonas Prioritarias*, el Componente 4: Disposición Final, plantea la construcción de 31 rellenos sanitarios, cuyo dimensionamiento se establecería en función de las toneladas a disponerse cada día, de acuerdo al siguiente detalle: 10 rellenos manuales (capacidad menor a 20 toneladas por día), 09 rellenos semi-mecánicos (capacidad entre 20 y 50 toneladas por día) y 12 rellenos mecanizados (capacidad mayor a 50 toneladas por día).²⁰³

Al respecto, la Unidad Ejecutora 003: Gestión Integral de la Calidad Ambiental reportó²⁰⁴ lo siguiente:

Cuadro N° 17

Estado de ejecución de los 31 rellenos sanitarios contemplados en el Programa de Desarrollo de Sistemas de Gestión de Residuos Sólidos en Zonas Prioritarias, 2019

| N° | Relleno Sanitario | Estado |
|---|-----------------------|---|
| Fuente de Financiamiento: BID (Plazo hasta 31.12.2018) | | |
| 1 | Oxapampa, Pasco | En operación |
| 2 | Oxapampa, Pasco | En operación |
| 3 | Huamanga, Ayacucho | En operación |
| 4 | Bagua, Amazonas | En operación |
| 5 | Andahuaylas, Apurímac | En operación |
| 6 | Huaral, Lima | En operación |
| 7 | Jauja, Junín | En operación |
| 8 | Maynas, Loreto | Paralizado <ul style="list-style-type: none"> - Contrato resuelto, en arbitraje - El 6 de junio 2019 se suscribió el contrato para la construcción del saldo de obra - Se requiere habilitación de la vía de acceso para iniciar la obra, lo cual le corresponde realizar a la municipalidad |

²⁰³ Ibidem.

²⁰⁴ Ibidem.

| Nº | Relleno Sanitario | Estado |
|--|-----------------------|---|
| Fuente de Financiamiento: JICA (Plazo hasta 30.06.2021) | | |
| 9 | Puno, Puno | - En ejecución (85% de avance físico) ²⁰⁵ |
| 10 | Sullana, Piura | - 13 de junio de 2019 se realizó la entrega pública de la obra - Para el inicio de obras se requiere capacitar a personal de la municipalidad, para lo cual éste último debe designar el mismo |
| 11 | Tarapoto, San Martín | - El 7 de junio de 2019 se llevó a cabo la entrega pública de la obra - Para el inicio de obras se requiere capacitar a personal de la municipalidad, para lo cual éste último debe designar el mismo |
| 12 | Moyobamba, San Martín | - Expediente técnico culminado y aprobado con Resolución de Alcaldía N° 573-2018/MPM/A - Declaración de Impacto Ambiental (DIA) aprobada con Resolución de Alcaldía N° 524-2018-MPM/A - Obra adjudicada - Se suscribió el Contrato y se obtuvo la No Objeción de JICA ²⁰⁶ - Se realizó la entrega del terreno ²⁰⁷ |
| 13 | Tumbes, Tumbes | - Expediente técnico culminado y aprobado con Resolución N° 907-2018/MPT-GM - EIA-sd aprobado con Resolución de Alcaldía N° 027-2018/MPT-GDE - Obra adjudicada - Se suscribió el Contrato y se obtuvo la No Objeción de JICA ²⁰⁸ - Se realizó la entrega del terreno ²⁰⁹ |
| 14 | Tarma, Junín | - Expediente técnico culminado y aprobado con Resolución N° 141-2018 -GM/MPT - EIA-sd aprobado con Resolución de Alcaldía N° 182-2018-ALC/MPT. - Obra adjudicada - Se suscribió el Contrato y se obtuvo la No Objeción de JICA ²¹⁰ - Se realizó la entrega del terreno ²¹¹ |
| 15 | Huánuco, Huánuco | - Expediente técnico culminado y aprobado con Resolución de Alcaldía N° 1788-2018-MPHCO-GDLOT - EIA-sd aprobado con Resolución de Alcaldía N° 009-2018- MPHCO/GSA - Obra adjudicada - Se suscribió el Contrato y se obtuvo la No Objeción de JICA ²¹² - Se realizó la entrega del terreno ²¹³ |
| 16 | Huaura, Lima | - Expediente técnico culminado y aprobado con Resolución Gerencial N° 0182-2018-GM/MPH - EIA-sd aprobado con Resolución de Alcaldía N° 323-2018/MPH. - Obra adjudicada - Se suscribió el Contrato y se obtuvo la No Objeción de JICA ²¹⁴ - Se realizó la entrega del terreno ²¹⁵ |

²⁰⁵ MINAM. Avance Semestral del Programa 1 y Programa 2 al 7 de agosto de 2019. Consulta: 30 de setiembre de 2019. En: <http://www.gica.gov.pe/index.php/inicio/18-noticias/221-noticia02>

²⁰⁶ Ibídem.

²⁰⁷ Ibídem.

²⁰⁸ Ibídem.

²⁰⁹ Ibídem.

²¹⁰ Ibídem.

²¹¹ Ibídem.

²¹² Ibídem.

²¹³ Ibídem.

²¹⁴ Ibídem.

²¹⁵ Ibídem.



| N° | Relleno Sanitario | Estado |
|----|--------------------------|---|
| 17 | Ica, Ica | <ul style="list-style-type: none"> - Expediente técnico culminado y aprobado con Resolución Gerencia Municipal N°007-2019-GM-MPI (05.03.2019) - Declaración de Impacto Ambiental (DIA) aprobada con Resolución Gerencial N° 136-2018-GPMAS-MPI - Obra adjudicada - Se suscribió el Contrato y se obtuvo la No Objeción de JICA²¹⁶ - Se realizó la entrega del terreno²¹⁷ |
| 18 | Chincha, Ica | <ul style="list-style-type: none"> - Expediente técnico culminado y aprobado con Resolución N° 0533-2019-GM/MPCH (28.02.2019) - EIA-sd aprobado con Resolución de Alcaldía N° 0428-2018-A/MPCH - Obra adjudicada - Se suscribió el Contrato y se obtuvo la No Objeción de JICA²¹⁸ - Se realizó la entrega del terreno²¹⁹ |
| 19 | Tambopata, Madre de Dios | <ul style="list-style-type: none"> - Expediente técnico programado para el 2019 - Obra programada para 2020-2021 |
| 20 | Chachapoyas, Amazonas | <ul style="list-style-type: none"> - Expediente técnico programado para el 2019. - Obra programada para 2020-2021 - Realizando las gestiones para contar con terreno |
| 21 | Sechura, Piura | <ul style="list-style-type: none"> Elaboración de Expediente técnico programado para el 2019 - Obra programada para 2020-2021 |
| 22 | Piura, Piura | <ul style="list-style-type: none"> Elaboración de Expediente técnico programado para el 2019. JICA emitirá pronunciamiento sobre adquisición del terreno realizado por la municipalidad, toda vez que la misma fue materia de denuncia por delito de corrupción de funcionarios - Obra programada para 2020-2021 |
| 23 | Santa, Ancash | <ul style="list-style-type: none"> - Expediente técnico programado para el 2019 - Obra programada para 2020-2021 - Realizando las gestiones para contar con terreno |
| 24 | Abancay, Apurímac | <ul style="list-style-type: none"> - Expediente técnico programado para el 2019 - Obra programada para 2020-2021 - Realizando las gestiones para contar con terreno |
| 25 | Aymaraes, Apurímac | <ul style="list-style-type: none"> Elaboración de Expediente técnico programado para el 2019 - Obra programada para 2020-2021 |
| 26 | Azángaro, Puno | <ul style="list-style-type: none"> Elaboración de Expediente técnico programado para el 2019. - Obra programada para 2020-2021 |
| 27 | El Collao, Puno | <ul style="list-style-type: none"> Elaboración de Expediente técnico programado para el 2019 - Obra programada para 2020-2021 |
| 28 | Ferreñafe, Lambayeque | <ul style="list-style-type: none"> Elaboración de Expediente técnico programado para el 2019 - Obra programada para 2020-2021 |
| 29 | Paíta, Piura | <ul style="list-style-type: none"> - Expediente técnico programado para el 2019 - Obra programada para 2020-2021 |
| 30 | Talara, Piura | <ul style="list-style-type: none"> - Expediente técnico programado para el 2019 - Obra programada para 2020-2021 |
| 31 | San Román, Puno | <ul style="list-style-type: none"> - Expediente técnico programado para el 2019 - Obra programada para 2020-2021 - Realizando las gestiones para contar con terreno |

Fuente: MINAM
 Elaboración propia

²¹⁶ **Ibidem.**

²¹⁷ **Ibidem.**

²¹⁸ **Ibidem.**

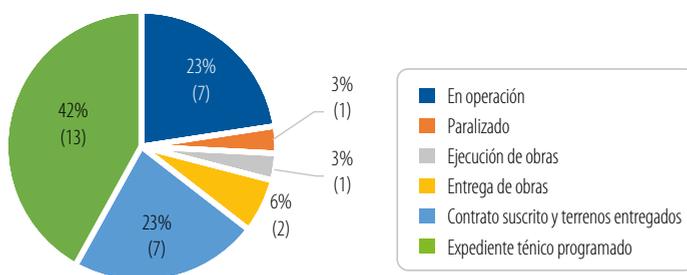
²¹⁹ **Ibidem.**

De la revisión del Cuadro N° 17 Estado de ejecución de los 31 rellenos sanitarios contemplados en el Programa de Desarrollo de Sistemas de Gestión de Residuos Sólidos en Zonas Prioritarias, 2019, al 7 de agosto de 2019 se advierte lo siguiente:

- 7 de los 8 rellenos sanitarios financiados a través del BID, cuyo plazo para su ejecución venció el 31 de diciembre de 2018, se encuentran en operación y 1 paralizado porque se requiere habilitación de la vía de acceso para iniciar la obra por parte de la municipalidad.
- De los 23 rellenos sanitarios financiados a través del JICA, cuyo plazo de término fue ampliado a junio de 2021, respecto de 2 se han entregado obras; 1 se encuentra en ejecución de obras; 7 cuentan con contrato suscrito y terreno entregado; y, 13 tienen programada la elaboración del expediente técnico para el año 2019.
- De los 31 proyectos de rellenos sanitarios contenidos en el Programa de Desarrollo de Sistemas de Gestión de Residuos Sólidos en Zonas Prioritarias que se tenía previsto ejecutar inicialmente en 48 meses (desde febrero de 2013 a febrero de 2017), solo 7 se encuentran en operación, encontrándose pendiente la puesta en operación del 77% (24) de los rellenos sanitarios previstos, conforme se muestra a continuación:

Gráfico N° 79

Balance de la ejecución de los 31 rellenos sanitarios contemplado en el Programa de Desarrollo de Sistemas de Gestión de Residuos Sólidos en Zonas Prioritarias, 2019



Fuente: MINAM
Elaboración propia

- Si bien de los 24 rellenos sanitarios, 11 presentan avances en relación a su ejecución, suscripción de contratos, entrega de obra o entrada en operación, preocupa que respecto de 13 solo se reporte la programación del expediente técnico, faltando menos de 2 años para la culminación del plazo ampliado otorgado para tal efecto.

De acuerdo con lo expuesto, se requiere que la Unidad Ejecutora 003 realice las coordinaciones correspondientes a fin de que, por un lado, se culmine en el menor



tiempo posible con la ejecución de los 8 PIP financiados a través del BID y, por otro lado, se culmine al 30 de junio de 2021 con la ejecución de los 23 PIP restantes financiados a través del JICA. Para tal efecto, resulta indispensable el compromiso y acciones concretas de las municipalidades competentes para la construcción y entrada en operación de la totalidad de los rellenos sanitarios pendientes.

- b) Con relación al presupuesto asignado para la ejecución del programa**, se reportó²²⁰ a la Defensoría del Pueblo que, durante la etapa de ejecución, el monto se incrementó de S/ 273'387,938.00 (Doscientos setenta y tres millones trescientos ochenta y siete mil novecientos treinta y ocho con 00/100 Soles) a S/ 402'786,884.00 (Cuatrocientos dos millones setecientos ochenta y seis mil ochocientos ochenta y cuatro con 00/100 Soles), es decir, 47% más de lo previsto. Asimismo, se nos informó que, a julio de 2019, luego de 6 años de iniciada la ejecución del citado programa, se ha ejecutado el 52.5% del presupuesto actualizado, de acuerdo al siguiente detalle²²¹:

Cuadro N° 18
Ejecución del presupuesto del Programa de Desarrollo de Sistemas de Gestión de Residuos Sólidos en Zonas Prioritarias, 2019

| Programa | Presupuesto inicial | Presupuesto actualizado | Total Ejecutado | % Ejecución | |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------|
| 31 proyectos de inversión de gestión integral de residuos sólidos | BID | S/ 40'533,052.00 | S/ 72'636,221.00 | S/ 65'337,511.00 | 90% |
| | JICA | S/ 191'419,407.00 | S/ 283'542,054.00 | S/ 111'582,530.00 | 39.4% |
| | Total | S/ 231'952,459.00 | S/ 356'178,275.00 | S/ 176'920,041.00 | 49.7% |
| Gestión del Programa | S/ 41'435,480.00 | S/ 46'608,609.00 | S/ 34'541,617.00 | 74.1% | |
| Total | S/ 273'387,939.00 | S/ 402'786,884.00 | S/ 211'461,658.00 | 52.5% | |

Fuente: MINAM
 Elaboración propia

En atención al Cuadro N° 16 Componentes del Programa de Desarrollo de Sistemas de Gestión de Residuos Sólidos en Zonas Prioritarias, se requiere que, para futuros programas, se realice una adecuada planificación del presupuesto que se requiere para la ejecución de los PIP que se pretende implementar, a fin de conocer desde el principio el nivel de inversión que se necesita para cumplir los objetivos trazados.

En adición al Programa de Desarrollo de Sistemas de Gestión de Residuos Sólidos en Zonas Prioritarias, de la revisión del Portal de Transparencia del MEF: Consulta Amigable²²², se advierte al menos 87 proyectos dentro de la Categoría Presupuestal

²²⁰ MINAM. Informe N° 052-2019-MINAM/VMGA/JICA/CT contenido en el Oficio N° 00196-2019-MINAM/VMGA, recibido por la Defensoría del Pueblo el 22 de julio de 2019.

²²¹ Ibídem.

²²² MEF. Consulta amigable. Consulta: 31 de julio de 2019. En: <http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>

0036: Gestión Integral De Residuos Sólidos – 2018, que contemplan o tiene como una alternativa la construcción de una infraestructura para disponer adecuadamente los residuos sólidos municipales, es decir, un relleno sanitario o la implementación celdas adicionales.

Teniendo en cuenta lo señalado, si se realizara un recuento de los rellenos sanitarios que se encuentran operando y los proyectos antes listados, en caso se logran concretar en el corto y mediano plazo, se tendría un total de 158 rellenos sanitarios, de acuerdo al siguiente detalle:

- 47 rellenos sanitarios en operación.
- 24 en proyecto del Programa de Desarrollo de Sistemas de Gestión de Residuos Sólidos en Zonas Prioritarias.
- 87 de la Categoría Presupuestal 0036: Gestión Integral De Residuos Sólidos – 2018.

No obstante ello, aún se encontraría pendiente un total de 186 rellenos sanitarios por cubrir, frente a los 344 rellenos sanitarios que el MINAM ha previsto como necesarios para atender la demanda, lo que representa una brecha de más del 50% de lo requerido. Por este motivo, resulta de suma importancia que se cumpla con la ejecución de los proyectos de infraestructura de disposición final en los plazos programados para tal efecto, siendo necesario para ello que las entidades encargadas de su programación y ejecución prioricen acciones con dicho fin de manera adecuada.



CAPÍTULO IV

**IMPLEMENTACIÓN DEL DECRETO
LEGISLATIVO N° 1278 Y SU REGLAMENTO
A CARGO DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE**



Entre las acciones realizadas por el Estado a fin de hacerle frente a la problemática de la inadecuada gestión y manejo de los residuos sólidos que ha venido presentándose en el Perú a lo largo de los últimos años, se tiene la aprobación de la nueva Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos²²³ en diciembre de 2016 y, un año después, de su Reglamento²²⁴.

El citado marco normativo tiene, como primera finalidad, la prevención o minimización de la generación de residuos sólidos; en segundo lugar, la recuperación y valorización material o energética; y, como última alternativa, la disposición final en una infraestructura adecuada y segura²²⁵.

Para cumplir con dicho objetivo, tanto la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos como su Reglamento, establecen una serie de obligaciones, entre las cuales se han identificado 23 referidas a emitir normas e instrumentos en materia de residuos sólidos municipales, a cargo del MINAM, de acuerdo al siguiente detalle:

Cuadro N° 19
Obligaciones normativas a cargo del MINAM según la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y su Reglamento

| Obligación normativa | Base legal | Plazo legal | Estado |
|---|--|-------------|----------|
| Elaborar y aprobar lineamientos para el desarrollo de estrategias y actividades que contribuyan a promover, a través de acciones dirigidas a la sensibilización y capacitación, que la población alcance un alto grado de conciencia, educación y cultura ambiental en el país | Artículo 69 del Decreto Legislativo N° 1278 | Sin plazo | Cumplida |
| Aprobación de la Guía Técnica para la caracterización de residuos sólidos municipales | Literal b) de la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1278 | Junio 2018 | Cumplida |
| Elaborar y aprobar las Guías Técnicas para los Programas de Reversión y el Plan de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos | Cuarta Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo N° 1278 | Sin plazo | Cumplida |
| Elaborar y aprobar las normas complementarias que desarrollen otros aspectos que deben contener el Programa de Reversión y Manejo de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos Municipales o Plan de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos, incluyendo los criterios para la evaluación de la calidad ambiental de los mismos | Décimo Tercera Disposición Complementaria del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1278 | Sin plazo | Cumplida |

²²³ Aprobada por el Decreto Legislativo N° 1278 y publicada el 23 de diciembre de 2016, vigente a partir del día siguiente de la publicación de su Reglamento, salvo la Quinta, Sexta y Séptima Disposición Complementaria Final, la Cuarta Disposición Complementaria Transitoria, y la Primera y Segunda Disposición Complementaria Modificatoria.

²²⁴ Aprobado mediante el Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM, publicado el 21 de diciembre de 2017.

²²⁵ Artículo 2 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 1278.

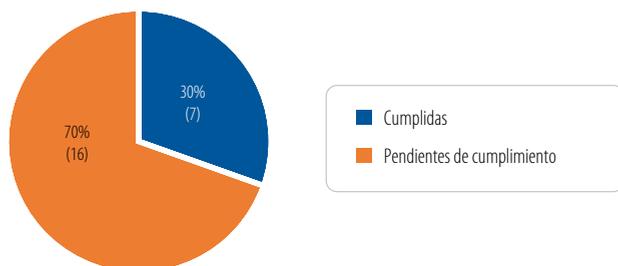
| Obligación normativa | Base legal | Plazo legal | Estado |
|--|--|-------------|-----------|
| Modificación de las normas sobre transferencia de funciones del sector Salud al SENACE | Primera Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo N° 1278 | Enero 2017 | Cumplida |
| Aprobación de la Guía Técnica para la Formulación de los planes de gestión de residuos sólidos municipales, que comprenden: <ul style="list-style-type: none"> - Plan Distrital de Manejo de Residuos Sólidos. - Plan Provincial de Manejo de Residuos Sólidos. | Literal a) de la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1278 | Junio 2018 | Cumplida |
| Elaborar y aprobar la Resolución Ministerial que contenga la información que deben presentar los titulares de los proyectos de inversión de infraestructura de residuos sólidos no comprendidos en el marco del SEIA, ante la autoridad competente, para la fiscalización correspondiente | Artículo 18 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1278 | Sin plazo | Cumplida |
| Aprobación de la Guía Técnica para la gestión operativa del servicio de limpieza pública | Literal d) de la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1278 | Junio 2018 | Pendiente |
| Elaboración de hojas técnicas para las operaciones y procesos del manejo de los residuos sólidos | Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1278 | Junio 2018 | Pendiente |
| Elaboración y aprobación de las disposiciones reglamentarias para la prestación de los servicios de limpieza pública, recolección, transporte, transferencia, tratamiento o disposición final de residuos, a cargo de las municipalidades provinciales (en lo que concierne a los distritos del cercado) y distritales | Literal a) del numeral 24.2 del artículo 24 del Decreto Legislativo N° 1278 | Sin plazo | Pendiente |
| Elaborar y aprobar normas complementarias que regulan los aspectos técnicos del servicio de limpieza pública a cargo de las municipalidades, el cual comprende el barrido, limpieza y almacenamiento en espacios públicos, la recolección, el transporte, la transferencia, valorización y disposición final de los residuos sólidos, en el ámbito de su jurisdicción, las mismas que serán de cumplimiento obligatorio por parte de las municipalidades | Artículo 21 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1278 | Sin plazo | Pendiente |
| Aprobación de la Guía Técnica para las estructuras de costos asociados a la operación y mantenimiento del servicio de limpieza pública | Literal f) de la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1278 | Junio 2018 | Pendiente |
| Definición de los indicadores para la medición de resultados de la gestión de los municipios | Artículo 53 del Decreto Legislativo N° 1278 | Sin plazo | Pendiente |
| Elaboración y aprobación de los indicadores, criterios y metodologías básicas para la sistematización, envío y difusión de la información sobre residuos sólidos | Artículo 68 del Decreto Legislativo N° 1278 | Sin plazo | Pendiente |



| Obligación normativa | Base legal | Plazo legal | Estado |
|---|--|-------------|-----------|
| Elaborar y aprobar las disposiciones reglamentarias para el manejo y las condiciones para la valorización energética en las diversas actividades económicas, productivas, extractivas y de servicios, mediante Decreto Supremo refrendado por el MINAM y los sectores competentes | Artículo 67 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1278 | Sin plazo | Pendiente |
| Elaborar y aprobar los criterios técnicos para la operación temporal de los botaderos que vienen siendo utilizados como infraestructuras de disposición final no autorizada | Inciso f) de la Tercera Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo N° 1278 | Sin plazo | Pendiente |
| Aprobación de la Guía Técnica para los criterios y contenido para los proyectos de inversión de recuperación de áreas degradadas por residuos sólidos | Literal e) de la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1278 | Junio 2018 | Pendiente |
| Elaboración y aprobación del Decreto Supremo que establece las disposiciones para la presentación del Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo de los proyectos de inversión de infraestructuras de residuos sólidos | Undécima Disposición Complementaria Final del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1278 | Sin plazo | Pendiente |
| Aprobación de Términos de Referencia de los proyectos de inversión de infraestructura de residuos sólidos con características comunes o similares en el marco de la clasificación anticipada | Segunda Disposición Complementaria Final del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1278. | Marzo 2018 | Pendiente |
| Aprobación de la Guía Técnica para el diseño y construcción de infraestructuras de disposición final de residuos sólidos municipales | Literal g) de la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1278 | Junio 2018 | Pendiente |
| Elaborar y aprobar nomas complementarias para el diseño, operación y mantenimiento de las infraestructuras de residuos sólidos | Numeral 98.2 del artículo 98 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1278 | Sin plazo | Pendiente |
| Aprobación de la Guía Técnica para la formulación y evaluación de Instrumentos de Gestión Ambiental (IGA) para infraestructuras de residuos sólidos | Literal c) de la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1278 | Junio 2018 | Pendiente |
| La emisión de las Guías para la elaboración del Informe de Evaluación de Desempeño de la gestión y manejo de residuos sólidos de las Comisiones Ambientales Municipales (CAM) | Artículo 26 del Decreto Legislativo N° 1278 | Sin plazo | Pendiente |

Fuente: Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y su Reglamento; MINAM
 Elaboración propia

Conforme se puede advertir del Cuadro N° 19, así como de la información reportada por el MINAM²²⁶ y de la revisión de la normativa vigente, al cierre del presente informe, de las 23 obligaciones normativas a cargo del MINAM, 7 fueron cumplidas y 16 se encuentran pendientes de cumplimiento. Estas últimas representan alrededor del 70% del total de obligaciones de normar previstas, según se muestra a continuación:

Gráfico N° 80**Estado de cumplimiento de las 23 obligaciones normativas a cargo del MINAM previstas en la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y su Reglamento, 2019**

Fuente: Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y su Reglamento; MINAM
Elaboración propia

Cabe mencionar que, para el cumplimiento de las mencionadas 23 obligaciones normativas, 10 de ellas contaban con plazos máximos para su cumplimiento, los cuales varían entre enero de 2017 y junio de 2018.

Al respecto, de las 7 obligaciones cumplidas, 3 estaban sujetas a un plazo legal, no obstante los mismos no fueron cumplidos. Entretanto, 7 de las 16 obligaciones pendientes de cumplimiento se encuentran sujetas a plazos legales, que vencieron hace más de un año.

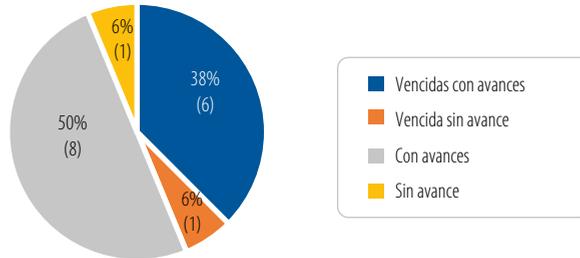
Asimismo, cabe mencionar que, respecto de las 16 obligaciones pendientes de cumplimiento, 14 presentan avances y 2 no presentan avances, conforme se desarrollará más adelante. Sobre el particular, resulta pertinente mencionar que se ha considerado como avances las prepublicaciones de los dispositivos normativos, así como el reporte de la realización de acciones concretas para lograr su cumplimiento.

²²⁶ MINAM. Oficio N° 00168-2019-MINAM/VMGA/DGRS, recibido por la Defensoría del Pueblo el 2 de abril de 2019.
MINAM. Atención del Oficio 425-2018-DP/AMASPP. Correo electrónico remitido por la Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos del MINAM a la Defensoría del Pueblo, el 04 de enero de 2019.



Gráfico N° 81

Detalle de las 16 obligaciones normativas a cargo del MINAM previstas en la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y su Reglamento, pendientes de cumplimiento, 2019



Fuente: Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y su Reglamento; MINAM
 Elaboración propia

Al respecto, pese a haber transcurrido más de un año de vencido el plazo para la aprobación de disposiciones normativas orientadas a contribuir con una adecuada gestión integral de los residuos sólidos municipales –tales como las guías técnicas para estructuras de costos asociados a la operación y mantenimiento del servicio de limpieza pública, para la gestión operativa del servicio de limpieza pública, para el diseño y construcción de infraestructuras de disposición final de residuos sólidos municipales, entre otros, que se desarrollarán más adelante– estas aún se encuentran pendientes de cumplimiento.

En tal sentido, se requiere que el MINAM realice las acciones destinadas a priorizar el cumplimiento de la totalidad de obligaciones pendientes de cumplimiento, priorizando sobre todo aquellas cuyo plazo para su aprobación se encuentra vencido, a fin de continuar con el proceso de implementación de la gestión integral de los residuos sólidos en el país.

4.1 Respetto de las obligaciones normativas cumplidas

De acuerdo a la información reportada por el MINAM²²⁷, así como de la revisión del marco normativo vigente al cierre del presente informe, a continuación se detallan las normas aprobadas por dicho Ministerio, a fin de dar cumplimiento a 7 de las 23 obligaciones normativas a su cargo:

²²⁷ MINAM. *Atención del Oficio 425-2018-DP/AMASPP*. Correo electrónico remitido por la Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos del MINAM a la Defensoría del Pueblo, el 04 de enero de 2019.
 MINAM. Oficio N° 00168-2019-MINAM/VMGA/DGRS recibido por la Defensoría del Pueblo el 02 de abril de 2019.

Cuadro N° 20

Normas aprobadas para cumplir con las 7 obligaciones normativas a cargo del MINAM previstas en la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y su Reglamento

| N° | Obligación Normativa | Plazo Establecido | Norma / Instrumento |
|----|---|-------------------|---|
| 1 | Modificación de las normas sobre transferencia de funciones del sector Salud al SENACE | Enero 2017 | Resolución Ministerial N° 230-2017-MINAM, publicada el 16 de agosto de 2017, que aprueba la culminación del proceso de transferencia de funciones del Sector Salud al Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles – SENACE. Se cumplió fuera de plazo. |
| 2 | Aprobación de la Guía Técnica para la caracterización de residuos sólidos municipales | Junio 2018 | Resolución Ministerial N° 457-2018-MINAM, publicada el 4 de enero de 2019, que aprueba la “Guía para la Caracterización de Residuos Sólidos Municipales”. Se cumplió fuera de plazo. |
| 3 | Elaborar y aprobar lineamientos para el desarrollo de estrategias y actividades que contribuyan a promover, a través de acciones dirigidas a la sensibilización y capacitación, que la población alcance un alto grado de conciencia, educación y cultura ambiental en el país | Sin plazo | Resolución Ministerial N° 456-2018-MINAM, publicada el 4 de enero de 2019, que aprueba el Instructivo para elaborar e implementar el Programa Municipal EDUCCA. El citado programa busca fomentar el objetivo dispuesto en el mencionado artículo 69 del Decreto Legislativo N° 1278, según lo reportado por MINAM. |
| 4 | Elaborar y aprobar las Guías Técnicas para los Programas de Reversión y el Plan de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos | Sin plazo | Resolución Ministerial N° 150-2019-MINAM, publicada el 28 de mayo de 2019, que aprueba los “Términos de Referencia para la Formulación de Planes de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos Municipales” y la “Guía para la Formulación del Plan de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos Municipales”. |
| 5 | Elaborar y aprobar las normas complementarias que desarrollen otros aspectos que deben contener el Programa de Reversión y Manejo de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos Municipales o Plan de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos, incluyendo los criterios para la evaluación de la calidad ambiental de los mismos | Sin plazo | Resolución Ministerial N° 151-2019-MINAM, publicada el 28 de mayo de 2019, que aprueba los “Términos de Referencia para la Formulación del Programa de Reversión y Manejo de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos Municipales” y la “Guía para la formulación del Programa de Reversión y Manejo de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos Municipales”, respectivamente. |
| 6 | Aprobación de la Guía Técnica para la Formulación de los planes de gestión de residuos sólidos municipales (PIGARS), que comprenden: - Plan Distrital de Manejo de Residuos Sólidos - Plan Provincial de Manejo de Residuos Sólidos | Marzo 2018 | Resolución Ministerial N° 100-2019-MINAM, publicada el 8 de abril de 2019, que prueba la “Guía para elaborar el Plan Distrital de Manejo de Residuos Sólidos”. Resolución Ministerial N° 200-2019-MINAM publicada el 30 de junio de 2019, que prueba la “Guía para elaborar el Plan Provincial de Gestión Integral de Residuos Sólidos Municipales”. |
| 7 | Elaborar y aprobar la Resolución Ministerial que contenga la información que deben presentar los titulares de los proyectos de inversión de infraestructura de residuos sólidos no comprendidos en el marco del SEIA, ante la autoridad competente, para la fiscalización correspondiente | Sin plazo | Resolución Ministerial N° 190-2019-MINAM, publicada el 22 de junio de 2019, que modifica el listado que forma parte integrante de la Resolución Ministerial N° 157-2011-MINAM, con relación a las actividades del Sector Salud, e incorporan actividades del Sector Ambiente correspondiente a las infraestructuras de residuos sólidos. |

Fuente: Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y su Reglamento; MINAM
Elaboración propia



4.2 Respeto de las obligaciones normativas pendientes de cumplimiento

4.2.1 En relación al servicio de limpieza pública:

1. Aprobación de la Guía Técnica para la gestión operativa del servicio de limpieza pública:

La Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley de Gestión de Integral de Residuos Sólidos, dispone que el MINAM, en un plazo de 180 días calendario contados a partir de la vigencia de dicho Reglamento, elabora la *Guía Técnica para la gestión operativa del servicio de limpieza pública*.

Al respecto, el 4 de enero de 2019, se publicó la Resolución Ministerial N° 461-2018-MINAM, mediante la cual se prepublicó el proyecto de *Guía para la Gestión Operativa del Servicio de Limpieza Pública*.

De la revisión del referido proyecto, destaca que la citada guía tiene como objetivo mejorar el servicio de limpieza pública mediante la estandarización y la definición de niveles aplicables a las diversas condiciones de ubicación geográfica, clima, cantidad de población, costumbres, niveles socioeconómicos de la población, entre otras.

Sobre el particular, el MINAM informó²²⁸ a la Defensoría del Pueblo que, al 29 de marzo de 2019, la aprobación de la referida guía se encontraba en proceso de revisión. Al cierre del presente informe (setiembre de 2019), la obligación continúa pendiente, pese a que el plazo legal para su cumplimiento venció en junio de 2018.

2. Elaboración de hojas técnicas para las operaciones y procesos del manejo de los residuos sólidos:

La Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1278 dispone que el MINAM, en un plazo de 180 días calendario contados a partir de la vigencia de dicho Reglamento, elabore las hojas técnicas para las operaciones y procesos del manejo de los residuos sólidos.

Respecto de la presente obligación, el MINAM informó²²⁹ que las hojas técnicas para las operaciones y procesos del manejo de los residuos sólidos habían sido consideradas como parte de la Guía para la Gestión Operativa

²²⁸ MINAM. Oficio N° 00168-2019-MINAM/VMGA/DGRS recibido por la Defensoría del Pueblo el 2 de abril de 2019.

²²⁹ MINAM. *Atención del Oficio 425-2018-DP/AMASPP*. Correo electrónico remitido por la Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos del MINAM a la Defensoría del Pueblo, el 04 de enero de 2019.

del Servicio de Limpieza Pública, cuya prepublicación se realizó mediante la Resolución Ministerial N° 461-2018-MINAM, publicada el 4 de enero de 2019.

El plazo para el cumplimiento de esta obligación venció en junio de 2018, por lo que su aprobación tiene un retraso de más de un año.

3. Elaboración y aprobación de las disposiciones reglamentarias para la prestación de los servicios de limpieza pública, recolección, transporte, transferencia, tratamiento o disposición final de residuos, a cargo de las municipalidades provinciales (en lo que concierne a los distritos del cercado) y distritales:

Según el literal a) del numeral 24.2 del artículo 24 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, el MINAM tiene a su cargo la aprobación de disposiciones reglamentarias, a fin de que las municipalidades provinciales (en lo que concierne a los distritos del cercado) y distritales aseguren la prestación de los servicios de limpieza pública, recolección, transporte, transferencia, tratamiento o disposición final de residuos.

Al respecto, el MINAM informó²³⁰ que los criterios para la prestación de los servicios de limpieza pública, recolección, transporte, transferencia, tratamiento o disposición final de residuos, a cargo de las municipalidades provinciales (en lo que concierne a los distritos del cercado) y distritales han sido considerados en la prepublicación del proyecto de *Guía para la Gestión Operativa del Servicio de Limpieza Pública*, publicada el 4 de enero de 2019, mediante Resolución Ministerial N° 461-2018-MINAM.

En consecuencia, al encontrarse pendiente la aprobación de la referida Guía, también se mantiene pendiente el cumplimiento de la presente obligación.

4. Elaborar y aprobar normas complementarias que regulan los aspectos técnicos del servicio de limpieza pública a cargo de las municipalidades, el cual comprende el barrido, limpieza y almacenamiento en espacios públicos, la recolección, el transporte, la transferencia, valorización y disposición final de los residuos sólidos, en el ámbito de su jurisdicción, los mismos que serán de cumplimiento obligatorio por parte de las municipalidades:

De acuerdo con el artículo 21 del Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, el MINAM tiene a su cargo la aprobación de las normas complementarias que regulan los aspectos técnicos del servicio de limpieza pública a cargo de las municipalidades, el cual comprende el barrido, la transferencia, valorización y disposición final de los residuos sólidos, los cuales serán de cumplimiento obligatorio.

²³⁰ Ibídem.



Sobre este punto, el MINAM también indicó²³¹ que los mencionados aspectos técnicos han sido contemplados en la prepublicación de la *Guía para la Gestión Operativa del Servicio de Limpieza Pública*, la cual se encuentra pendiente de aprobación, según lo expuesto precedentemente.

5. **Aprobación de la Guía Técnica para las estructuras de costos asociados a la operación y mantenimiento del servicio de limpieza pública:**

En la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, se dispone que el MINAM en un plazo de 180 días calendario, contados a partir de la vigencia de dicho Reglamento, elabora la *Guía Técnica de las estructuras de costos asociados a la operación y mantenimiento del servicio de limpieza pública*.

Al respecto, el MINAM informó²³² que, al 29 de marzo de 2019, esta guía se encontraba en proceso de formulación. No obstante, el plazo máximo para su aprobación era hasta junio de 2018, es decir, hace más de un año.

Ahora bien, de la revisión del portal institucional del MINAM, se advirtió que el año 2009, es decir hace 10 años, se aprobó una *Guía de la estructura de costos del servicio de limpieza pública*²³³. En tal sentido, para la Defensoría del Pueblo, resulta de máxima importancia que el MINAM priorice acciones para actualizar la citada Guía, toda vez que, tanto la determinación como el cobro efectivo del servicio de limpieza pública, representa uno de los principales problemas para el financiamiento de la prestación de este servicio.

4.2.2 **En relación a la medición de resultados de la gestión de los residuos sólidos municipales:**

6. **Definición de los indicadores para la medición de resultados de la gestión de los municipios:**

El cuarto párrafo del artículo 53 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos²³⁴ establece que las municipalidades, en concordancia con las políticas nacionales, deben proporcionar información y evaluar permanentemente los resultados de su gestión, los cuales deben medirse atendiendo, entre otros aspectos, a los indicadores para la medición de los resultados, los cuales son definidos por el MINAM y los municipios.

²³¹ Ibidem.

²³² MINAM. Oficio N°0168-2019-MINAM/VMGA/DGRS recibido por la Defensoría del Pueblo el 2 de abril de 2019.

²³³ MINAM. *Guía de la estructura de costos del servicio de limpieza pública 2009*. Consulta: 28 de agosto de 2019. En: <http://www.minam.gob.pe/calidadambiental/wp-content/uploads/sites/22/2013/10/Gu%C3%ADa-de-la-Estructura-de-Costos.pdf>

²³⁴ Modificado por el artículo 1 de la Ley N° 30552, publicada el 7 abril de 2017.

Al respecto, el MINAM informó²³⁵ que los referidos indicadores de medición de resultados, han sido considerados en la *Guía para la Formulación del Plan de Manejo de Residuos Sólidos Municipales* y la *Guía para la Gestión Operativa del Servicio de Limpieza Pública*. Cabe mencionar que, de la revisión de la *Guía para elaborar el Plan Provincial de Gestión Integral de Residuos Sólidos Municipales*, también se advierten indicadores de medición de resultados.

Ahora bien, tal como se señaló anteriormente, la *Guía del Plan Distrital de Manejo de Residuos Sólidos*, así como la *Guía para elaborar el Plan Provincial de Gestión Integral de Residuos Sólidos Municipales* se encuentran aprobadas y la *Guía para la Gestión Operativa del Servicio de Limpieza Pública*, prepublicada. De la revisión de los citados documentos, se detectó que, efectivamente, en estas se han consignado indicadores operativos que permiten medir a través de una variable determinados componentes del ciclo de manejo de los residuos sólidos.

En ese sentido, para el cumplimiento de la referida obligación se encuentra pendiente la aprobación de la *Guía para la Gestión Operativa del Servicio de Limpieza Pública*.

4.2.3 En relación a la generación y gestión de la información en materia de residuos sólidos:

7. Elaboración y aprobación de los indicadores, criterios y metodologías básicas para la sistematización, envío y difusión de la información sobre residuos sólidos:

Según el artículo 68 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, el MINAM tiene a su cargo la aprobación de indicadores, criterios y metodologías básicas para la sistematización, envío y difusión de la información sobre residuos sólidos.

Sobre el particular, el MINAM reportó a la Defensoría del Pueblo lo siguiente²³⁶:

- El SIGERSOL ha sido reformulado y rediseñado con el apoyo de la Cooperación Ambiental Nórdica (NEFCO), con el objetivo de que dicho sistema entre en operación en el año 2020. Se incorporaron modificaciones respecto a la adecuación de la información a reportar. Para tal efecto, se consideró lo establecido en la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, la recopilación de información que considera todas las etapas de la gestión integral de residuos sólidos municipales, la interoperabilidad, la emisión de reportes, de acuerdo a las necesidades institucionales y de gestión, entre otros aspectos.

²³⁵ MINAM. *Atención del Oficio 425-2018-DP/AMASPP*. Correo electrónico remitido por la Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos del MINAM a la Defensoría del Pueblo, el 04 de enero de 2019.

²³⁶ *Ibídem*.



- Dicho sistema ha sido validado por la Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos del MINAM, habiéndose realizado pruebas de funcionalidad durante la primera semana del mes de diciembre del 2018, en ocho (8) municipalidades distritales: i) Breña (Lima), ii) Ate (Lima), iii) La Molina (Lima), iv) Villa el Salvador (Lima), v) Independencia (Lima), vi) Comas (Lima), vii) Independencia (Ancash); y viii) Yungay (Ancash).
- Al 4 de enero de 2019, el SIGERSOL se encuentra en fase de producción a cargo de su Oficina de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, a efectos de lograr su implementación en la plataforma de dicha entidad en febrero 2019, para luego proceder a iniciar las capacitaciones a las municipalidades con el objetivo de que dicho sistema entre en operación en el año 2020.

De acuerdo con lo expuesto, se advierte la realización de acciones concretas para implementar mejoras al SIGERSOL, a fin de que constituya una herramienta útil para la sistematización, envío y difusión de la información sobre residuos sólidos. No obstante, se encuentra pendiente la entrada en operación proyectada para el año 2020.

En tal sentido, para la Defensoría del Pueblo resulta indispensable que el referido sistema sea reformulado, rediseñado y entre en operación lo antes posible, a fin de poder contar con información confiable y completa respecto a la gestión de los residuos sólidos, lo cual contribuirá –entre otros– con la adecuada planificación en materia de gestión y manejo de residuos sólidos. Para tal efecto, el MINAM debe considerar las recomendaciones efectuadas por el MEF como resultado de la “Evaluación de Diseño y Ejecución Presupuestal (EDEP) para la intervención pública de Gestión de Residuos Sólidos”, conforme se expuso en el Capítulo I del presente informe.

4.2.4 En relación a la valorización de los residuos sólidos aprovechables:

8. Elaborar y aprobar las disposiciones reglamentarias para el manejo y las condiciones para la valorización energética en las diversas actividades económicas, productivas, extractivas y de servicios, mediante Decreto Supremo refrendado por el MINAM y los sectores competentes:

De acuerdo a lo establecido en el artículo 67 del Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, mediante Decreto Supremo, refrendado por el MINAM y los sectores competentes se regula el manejo y las condiciones para la valorización energética en las diversas actividades económicas productivas, extractivas y de servicios.

Sobre este punto, si bien el MINAM solo reportó²³⁷ información en atención al ámbito no municipal –relacionada con un piloto para la incorporación del coprocesamiento en la industria cementera del Perú, el cual viene trabajando con el PRODUCE–, señala que la misma permitirá contar con los insumos necesarios para la elaboración de criterios de valorización energética. En tal sentido, dicha obligación se encuentra pendiente.

4.2.5 En relación a los botaderos:

9. **Elaborar y aprobar los criterios técnicos para la operación temporal de los botaderos que vienen siendo utilizados como infraestructuras de disposición final no autorizada:**

En el inciso f) de la Tercera Disposición Complementaria Transitoria de Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, se señala que la operación temporal de los botaderos que vienen siendo utilizados como infraestructuras de disposición final no autorizada, se regirá bajo los criterios técnicos que el MINAM disponga.

De acuerdo con lo informado²³⁸ por el MINAM, al 4 de enero de 2019, los criterios técnicos para la operación temporal de botaderos, han sido considerados en el Plan Operativo Institucional (POI) de la Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos del MINAM, durante el primer trimestre del año 2019. Al respecto, también se indicó que para su elaboración se tomarán como referencia los lineamientos técnicos para la operación temporal de dichos botaderos, elaborados en el marco del Programa de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos.

De la revisión de la normatividad vigente, la presente obligación continuaría pendiente de cumplimiento, pese a su urgente necesidad considerando los 1,585 identificados por el OEFA en el Inventario Nacional de Áreas Degradadas²³⁹. Cabe recordar que, el 98% de estos botaderos (1,558 de 1,585) deben ser clausurados. En tal sentido, dichos criterios serán de suma utilidad principalmente en aquellos casos en donde el botadero requiere ser clausurado de manera inmediata.

10. **Aprobación de la Guía Técnica para los criterios y contenido para los proyectos de inversión de recuperación de áreas degradadas por residuos sólidos:**

En la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos se dispone que el MINAM, en un plazo de 180 días calendario, contados a partir de la vigencia de dicho Reglamento, elabora la *Guía Técnica de los criterios y contenido para los proyectos de inversión de recuperación de áreas degradadas por residuos sólidos*.

²³⁷ Ibidem.

²³⁸ Ibidem.

²³⁹ Aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 026-2018-OEFA/CD, publicada el 27 de octubre de 2018.



El 4 de enero de 2019, el MINAM informó²⁴⁰ que la citada guía se encontraba en proceso de formulación. Posteriormente, el 2 de abril de 2019, se reportó²⁴¹ a la Defensoría del Pueblo que la citada guía se encontraba en proceso para su prepublicación.

No obstante, de la revisión del marco normativo vigente, aun cuando se estableció plazo hasta junio de 2018 para su aprobación, a setiembre de 2019, no se advierte la prepublicación ni la aprobación de la guía en mención, siendo necesaria su pronta aprobación toda vez que el 98% (1,558 de 1,585) de los botaderos identificados en el Inventario Nacional de Áreas Degradadas²⁴², deben ser recuperados para su clausura.

4.2.6 En relación a la infraestructura de residuos sólidos:

11. Elaboración y aprobación del Decreto Supremo que establece las disposiciones para la presentación del Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo de los proyectos de inversión de infraestructuras de residuos sólidos:

La Undécima Disposición Complementaria Final del Reglamento de Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos dispuso que, mediante Decreto Supremo refrendado por el MINAM, se establecerán las disposiciones para la presentación del IGA correctivo de los proyectos de inversión de residuos sólidos.

El 28 de mayo de 2019, se publicó la Resolución Ministerial N° 152-2019-MINAM, mediante la cual se dispone la prepublicación del proyecto de Decreto Supremo que aprueba las *Disposiciones para la presentación del instrumento de gestión ambiental correctivo para las infraestructuras de residuos sólidos*.

No obstante, pese a haber transcurrido más de 3 meses desde la mencionada publicación, al cierre del presente informe (setiembre de 2019), dicha obligación se encuentra pendiente de cumplimiento.

12. Aprobación de Términos de Referencia de los proyectos de inversión de infraestructura de residuos sólidos con características comunes o similares en el marco de la clasificación anticipada:

En la Segunda Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, se establece que el MINAM, en un plazo máximo de 60 días hábiles, contados desde la entrada en vigencia del citado Reglamento, aprobará mediante Resolución Ministerial, los Términos de

²⁴⁰ MINAM. *Atención del Oficio 425-2018-DP/AMASPP*. Correo electrónico remitido por la Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos del MINAM a la Defensoría del Pueblo, el 04 de enero de 2019.

²⁴¹ MINAM. Oficio N°0168-2019-MINAM/VMGA/DGRS recibido por la Defensoría del Pueblo el 2 de abril de 2019.

²⁴² Aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 026-2018-OEFA-CD, publicada el 27 de octubre de 2018.

Referencia de los proyectos de inversión de infraestructura de residuos sólidos con características comunes o similares en el marco de la clasificación anticipada.

Al respecto, el MINAM informó²⁴³ que, al 4 de enero de 2019, contaba con una propuesta de Términos de Referencia Comunes para los IGA de proyectos de Inversión de infraestructuras de residuos sólidos –realizada en virtud de la Orden de Servicio N° 1360– la cual se encuentra en revisión por la Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos del MINAM.

No obstante, han transcurrido más de 7 meses, sin que dicho proyecto normativo se apruebe, ni se haya dispuesto su publicación para aportes de la ciudadanía, por lo que la obligación bajo análisis continúa pendiente de cumplimiento.

13. Aprobación de la Guía Técnica para el diseño y construcción de infraestructuras de disposición final de residuos sólidos municipales:

La Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos dispone que el MINAM, en un plazo de 180 días calendario contados a partir de la vigencia de dicho Reglamento, elabora la Guía Técnica para el diseño y construcción de infraestructuras de disposición final de residuos sólidos municipales.

Al respecto, se advierte que el 4 de enero de 2019, se publicó la Resolución Ministerial N° 459-2018-MINAM, a través de la cual se prepublicó el proyecto de la mencionada guía. Posteriormente, el 2 de abril de 2019, el MINAM reportó²⁴⁴ a la Defensoría del Pueblo que la citada guía se encontraba en proceso de aprobación. No obstante, al cierre del presente informe, la aprobación se encuentra pendiente, pese a que se estableció plazo hasta junio de 2018 para el cumplimiento de esta obligación.

14. Elaborar y aprobar normas complementarias para el diseño, operación y mantenimiento de las infraestructuras de residuos sólidos:

De acuerdo con el numeral 98.2 del artículo 98 del Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, el MINAM debe aprobar normas complementarias para el diseño, operación y mantenimiento de las infraestructuras de residuos sólidos, las mismas que serán de cumplimiento obligatorio.

²⁴³ MINAM. *Atención del Oficio 425-2018-DP/AMASPPI*. Correo electrónico remitido por la Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos del MINAM a la Defensoría del Pueblo, el 04 de enero de 2019.

²⁴⁴ MINAM. Oficio N° 0168-2019-MINAM/VMGA/DGRS recibido por la Defensoría del Pueblo el 2 de abril de 2019.



Sobre el particular, el MINAM manifestó²⁴⁵ a la Defensoría del Pueblo que, mediante la Resolución Ministerial N° 459-2018-MINAM, publicada el 4 de enero de 2019, se prepublicó la *Guía para el diseño y construcción de infraestructuras de disposición final de residuos sólidos municipales*. No obstante, al cierre del presente informe, continúa pendiente su aprobación, por lo que el cumplimiento de esta obligación continúa pendiente de cumplimiento.

15. Aprobación de la Guía Técnica para la formulación y evaluación de Instrumentos de Gestión Ambiental (IGA) para infraestructuras de residuos sólidos:

La Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos dispone que el MINAM, en un plazo de 180 días calendario, contados a partir de la vigencia de dicho Reglamento, elabora la *Guía Técnica para la formulación y evaluación de Instrumentos de Gestión Ambiental (IGA) para infraestructuras de residuos sólidos*.

Sobre este punto, el MINAM indicó²⁴⁶ que la elaboración de dicha guía ha sido considerada dentro de la propuesta de POI del año 2019, a fin de ser desarrollada en el primer trimestre del mismo año. Sin embargo, al cierre del presente informe, la obligación continúa pendiente, pese a que se estableció hasta junio de 2018 para su cumplimiento.

4.2.7 En relación a la evaluación de desempeño de la gestión y manejo de residuos sólidos a cargo de las Comisiones Ambientales Municipales:

16. La emisión de las Guías para la elaboración del Informe de Evaluación de Desempeño de la gestión y manejo de residuos sólidos de las CAM:

Según el artículo 26 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, las CAM a que se refiere la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, además de las funciones establecidas legalmente, también deben evaluar el desempeño de las municipalidades en la gestión y manejo de residuos sólidos, sea este prestado directamente por las municipalidades o a través de terceros.

Asimismo, en el referido artículo se señala que, anualmente, la CAM emite su informe de evaluación de desempeño de acuerdo a las guías que emita el MINAM, el cual forma parte del Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA), debiendo remitir el informe de evaluación de desempeño al OEFA.

²⁴⁵ MINAM. *Atención del Oficio N° 425-2018-DP/AMASPP*. Correo electrónico remitido por la Dirección General de Residuos Sólidos del MINAM a la Defensoría del Pueblo, el 04 de enero de 2019.

²⁴⁶ *Ibidem*.

No obstante esta previsión normativa, el MINAM ha señalado²⁴⁷ a la Defensoría del Pueblo que la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y su Reglamento, no establecen la obligación para elaborar guías para la formulación de los Informes de Evaluación de Desempeño de las CAM, indicando que las CAM se rigen por la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema de Gestión Ambiental y su Reglamento.

En consecuencia, de acuerdo a lo indicado por el MINAM, no existiría la obligación materia de comentario. Además, recientemente, dicho Ministerio informó²⁴⁸ a nuestra institución no tener programada ni prevista para el presente año la elaboración de una guía para la evaluación de desempeño de las CAM.

Sin perjuicio de lo indicado por el MINAM, corresponde recordar lo señalado textualmente por el segundo párrafo del artículo 26 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, señala lo siguiente:

Anualmente, la CAM emite su informe de evaluación de desempeño de acuerdo a las guías que emita el MINAM, el cual forma parte del Sistema Nacional de Información Ambiental.

De la lectura del citado artículo, se desprende que, en efecto, la CAM se encuentra obligada a emitir su informe de evaluación de desempeño de acuerdo a las guías que emita el MINAM. En tal sentido, dicha entidad debe emitir dichas guías, por lo que esta obligación continúa pendiente de cumplimiento.

Como puede observarse, se requiere con urgencia que el MINAM cumpla con cada una de las obligaciones anteriormente desarrolladas, dado que las disposiciones normativas pendientes de aprobación cumplen un papel clave en los diferentes aspectos de la gestión integral de los residuos sólidos, principalmente, a nivel local.

²⁴⁷ Ibídem.

²⁴⁸ MINAM. Consulta sobre aprobación de guías para la evaluación de desempeño de las CAM. Correo electrónico remitido por la Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos del MINAM a la Defensoría del Pueblo, el 21 de agosto de 2019.



CAPÍTULO V

IMPLEMENTACIÓN DE LAS
RECOMENDACIONES DE LA OCDE
EN MATERIA DE GESTIÓN Y MANEJO
DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS



En noviembre de 2012, el Perú expresó²⁴⁹ su interés de ser admitido como miembro pleno en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), organización intergubernamental cuya misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo, y cuyos miembros comparten lineamientos básicos en materia de política económica, de democracia plural y respeto a los Derechos Humanos.²⁵⁰

En tal sentido, el 8 de diciembre de 2014, el Gobierno del Perú y la OCDE suscribieron un Acuerdo de Cooperación²⁵¹ –el cual entró en vigencia el 13 de febrero de 2015– y un Memorándum de Entendimiento con lo que se formaliza el marco para el desarrollo de las relaciones entre ambas partes y se establece un Programa País para el Perú²⁵².

A efectos de asegurar el cumplimiento del referido Programa País, en diciembre de 2015, se declaró de interés nacional las acciones, actividades e iniciativas desarrolladas en el marco del proceso de vinculación del Perú con la OCDE e implementación del Programa País y se crea la Comisión Multisectorial de naturaleza permanente para promover las acciones de seguimiento del referido proceso²⁵³.

Entre los productos a entregar, según el Memorando de Entendimiento antes mencionado, se estableció el Estudio del Desempeño Ambiental del Perú CEPAL/OCDE²⁵⁴, el cual sirvió como insumo para la Evaluación de Desempeño Ambiental realizada por una misión conformada por la OCDE y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en mayo de 2016.²⁵⁵

²⁴⁹ De acuerdo a los considerandos del Decreto Supremo N° 086-2015-PCM, a través del cual se declara de interés nacional las acciones destinadas a la vinculación del Perú con la OCDE e implementación del Programa País y crea la Comisión Multisectorial de naturaleza permanente para promover el seguimiento del referido proceso, publicado el 16 de diciembre de 2015.

²⁵⁰ OCDE. *Acerca de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)*. Consulta: 17 de agosto de 2019. En: <https://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>

²⁵¹ Ratificado mediante Decreto Supremo N° 004-2015-RE, publicado el 27 de febrero de 2015.

²⁵² En dicho Programa País, se establece una serie de objetivos y actividades, entre ellas, revisiones y estudios, participación en comités al interior de la OCDE, así como la promoción de adhesiones a instrumentos legales y jurídicos de la OCDE por parte del Perú, y que resultará de gran beneficio para el país el logro de esos objetivos.

²⁵³ Mediante Decreto Supremo N° 086-2015-PCM, a través del cual se declara de interés nacional las acciones destinadas a la vinculación del Perú con la OCDE e implementación del Programa País y crea la Comisión Multisectorial de naturaleza permanente para promover el seguimiento del referido proceso, publicado el 16 de diciembre de 2015.

²⁵⁴ De acuerdo con los considerandos del Decreto Supremo N° 005-2017-MINAM, que aprueba el Plan de Acción para implementar las Recomendaciones de la Evaluación de Desempeño Ambiental del Perú, publicado el 21 de junio de 2017.

²⁵⁵ MINAM. Informe N° 00047-2019-MINAM/VMGA/DGECIA contenido en el Oficio N° 00109-MINAM/VMGA, recibido por la Defensoría del Pueblo el 16 de abril de 2019.

5.1 Evaluación de Desempeño Ambiental del Perú CEPAL/OCDE

El 9 de marzo de 2016, en una reunión celebrada en París, se aprobó la Evaluación de Desempeño Ambiental del Perú –periodo de análisis comprendido entre los años 2003 y 2013–, con el objetivo de ayudar al país a evaluar los avances logrados en la consecución de sus objetivos ambientales, enriquecer y asegurar la constancia del diálogo de políticas públicas y promover una mayor rendición de cuentas y una concientización más profunda entre los actores que contribuyan al desarrollo económico y social.²⁵⁶

A partir de la citada Evaluación de Desempeño Ambiental del Perú se emitieron 66 recomendaciones, de las cuales 8 se encuentran relacionadas con la gestión y manejo de los residuos sólidos, de acuerdo al siguiente detalle:

Cuadro N° 21

Recomendaciones OCDE relacionadas con la gestión y manejo de los residuos sólidos

| Recomendación OCDE | Dispone | Materia |
|--------------------|--|--------------|
| 13 | Potenciar el papel del sector privado en el desarrollo de la ecoinnovación, la eficiencia energética, las energías renovables no convencionales, y los sectores de reciclado, reutilización y tratamiento de desechos, así como en otros objetivos de la política ambiental, mediante incentivos económicos, respaldos crediticios y créditos blandos, asociaciones público-privadas y acuerdos de producción limpia, entre otros. Incorporar el componente de ecoinnovación en la política de I+D y asegurar que los recursos de las regalías fomenten el desarrollo de centros de conocimiento asociados a la protección ambiental, al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y a la generación de nuevos nichos de competitividad favorables al medio ambiente. Aprovechar la responsabilidad extendida del productor para fomentar procesos de formalización y reforzar los sistemas de ecoetiquetado, de modo de facilitar la concientización de consumidores y el buen comportamiento del sector privado sobre la base de los beneficios para la reputación. | No municipal |
| 15 | Elaborar un plan nacional de acción en materia de salud ambiental con el fin de: i) mejorar el saneamiento básico, sobre todo en las zonas o municipios rurales; ii) promover la salud y la seguridad en el trabajo, y iii) reducir la exposición a malas condiciones sanitarias (aire, agua potable, aguas residuales, residuos, sustancias peligrosas y todo tipo de contaminación y pasivos ambientales). | No municipal |
| 22 | Fortalecer el manejo de residuos, de sustancias químicas y peligrosas con arreglo a los tratados internacionales, en especial el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, el Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo Aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional, y el Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación. Iniciar las acciones de implementación del Convenio de Minamata sobre el Mercurio, recientemente ratificado, en particular las destinadas a la eliminación del uso y comercio, almacenamiento ambientalmente racional y gestión de pasivos del mercurio en la minería. | No municipal |

²⁵⁶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Evaluaciones del desempeño ambiental: Perú, Santiago, 2017. Pp. 3-5.



| Recomendación OCDE | Dispone | Materia |
|--------------------|---|--------------|
| 29 | Crear un entorno favorable con miras a atraer inversiones en infraestructura para la correcta gestión de los residuos sólidos municipales, en el que se considere su tratamiento final (rellenos sanitarios controlados) y se disponga de instalaciones que permitan la recuperación de los residuos aprovechables, incluidas las de compostaje para su fracción orgánica. Dar continuidad al plan de incentivos estatales a la mejora de la gestión y modernización como medida transitoria a la plena aplicación del principio de que el usuario paga. Asegurar la adecuada inversión en infraestructura para el tratamiento de residuos peligrosos y su correcta disposición final (incluidos depósitos de seguridad). Realizar acciones para señalar, cerrar y recuperar sitios donde existan botaderos ilegales y abandonados. Darles tratamiento formal como sitios contaminados. | Municipal |
| 30 | Mantener la baja tasa de generación per cápita de residuos del Perú mediante la promoción de actividades que tiendan a sensibilizar a la población respecto de la reducción en la generación de residuos, segregación en el origen, reutilización de materiales, reciclado, entre otros. Dar formación y capacitación a los gestores de las entidades locales para que mejoren el conocimiento sobre la gestión de los residuos sólidos. | Municipal |
| 31 | Diseñar tasas de usuarios que cubran el costo total real de la prestación del servicio de recogida, transporte, tratamiento y disposición final de los residuos municipales y que apliquen el principio de internalización de costos o el principio de quien contamina paga (por ejemplo, mediante el avance hacia el establecimiento de tasas de usuarios sobre la base de la cantidad y toxicidad de los residuos domésticos). Diseñar mecanismos que garanticen su recaudación y consideren la asequibilidad (por ejemplo, mediante el descuento a la población beneficiaria de programas de ayuda social de una parte de su generación de residuos mensual). | Municipal |
| 32 | Asegurar la coordinación con el MINAM de las instituciones con responsabilidad en la gestión de residuos no municipales, principalmente industriales y peligrosos, para coordinar las políticas de su gestión, de forma que permita intensificar la presencia de consideraciones ambientales en las políticas reguladoras. | No municipal |
| 33 | Mejorar la trazabilidad y la información disponible sobre la generación y gestión de residuos distintos de los municipales, tales como los residuos de la construcción y los electrónicos y, en especial, de residuos industriales de carácter peligroso. Incrementar el nivel de notificación al MINAM por parte de los organismos competentes en la gestión de residuos sectoriales. | No municipal |

Fuente: Evaluación de Desempeño Ambiental del Perú CEPAL/OCDE
 Elaboración propia

De la revisión de las 8 recomendaciones antes detalladas, se advierte que 5 se encuentran relacionadas a la gestión de residuos sólidos no municipales y peligrosos, así como a la atención del impacto de los mismos en la salud de las personas; y 3 (Recomendaciones 29, 30 y 31) se encuentran directamente vinculadas a la gestión y manejo de los residuos sólidos municipales, materia del presente informe.

5.2 Plan de Acción para implementar las recomendaciones de la Evaluación de Desempeño Ambiental (Plan de Acción EDA)

Con el objeto de implementar las 66 recomendaciones, en junio de 2017, el Estado peruano aprobó el Plan de Acción para la Implementación de las Recomendaciones

de la Evaluación de Desempeño Ambiental del Perú²⁵⁷, el cual establece las acciones estratégicas que el MINAM, los distintos sectores, los organismos adscritos y los diversos niveles de gobierno deben ejecutar para este fin.

El referido Plan de Acción EDA se encuentra estructurado sobre la base de las 66 recomendaciones de la Evaluación de Desempeño Ambiental. Para tal efecto, ha establecido un conjunto de acciones estratégicas destinadas al cumplimiento de cada recomendación. Asimismo, ha determinado objetivos y resultados de cada una de las recomendaciones, los cuales se esperan lograr en un horizonte temporal de corto (1 año), mediano (3 años) y largo plazo (5 años) para que, al 2021, diversas recomendaciones se hayan implementado, facilitando el proceso de adhesión del Perú a la OCDE.²⁵⁸

La ejecución del Plan de Acción EDA –que se financia con cargo al presupuesto institucional de los pliegos involucrados, sin demandar recursos adicionales al tesoro público– está a cargo de las entidades comprendidas en dicho Plan. Dichas entidades deben incorporar, según corresponda, las acciones estratégicas a su cargo en sus respectivos planes estratégicos e institucionales. No obstante, su seguimiento y monitoreo está a cargo del MINAM, a través de la Dirección General de Educación, Ciudadanía e Información Ambiental, que depende del Viceministerio de Gestión Ambiental.²⁵⁹

Para la implementación de las 8 recomendaciones relacionadas con la gestión de los residuos sólidos (Recomendaciones 13, 15, 22, 29, 30, 31, 32 y 33), el citado Plan de Acción EDA contempla un total de 89 acciones estratégicas para su cumplimiento, de las cuales 32 deben ser ejecutadas en el corto plazo (1 año), 34 en el mediano plazo (3 años) y 23 en el largo plazo (5 años).

5.2.1 Sobre las acciones estratégicas para la gestión y manejo de los residuos sólidos municipales y no municipales

Con el objeto de conocer los avances en la implementación de las recomendaciones vinculadas a la gestión y manejo de los residuos sólidos, la Defensoría del Pueblo solicitó dicha información al MINAM²⁶⁰ –encargado de su seguimiento y monitoreo–, así como a las entidades responsables de su implementación²⁶¹. Estas entidades son el PRODUCE, el Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica (CONCYTEC), el Ministerio de Cultura (MINCU), el MINSA, al MEF, el MINEDU, el OEFA, el Ministerio de Relaciones Exteriores (RREE), el SENASA y el MINAM.

²⁵⁷ Mediante Decreto Supremo N° 005-2017-MINAM, publicado el 21 de junio de 2017.

²⁵⁸ Plan de Acción EDA, aprobada mediante Decreto Supremo N° 005-2017-MINAM, publicado el 21 de junio de 2017.

²⁵⁹ Artículos 2 y 3 del Decreto Supremo 005-2017-MINAM, modificado mediante artículo 1 del Decreto Supremo 014-2018-MINAM publicado el 11 de noviembre del 2018.

²⁶⁰ Mediante Oficios N° 097-2019-DP/AMASPPI, notificado el 19 de febrero de 2019; N° 202-2019-DP/AMASPPI, notificado el 10 de abril de 2019; y, N° 340-2019-DP/AMASPPI, notificado el 19 de junio de 2019.

²⁶¹ Mediante Oficio Múltiple N° 001-2019-DP/AMASPPI.

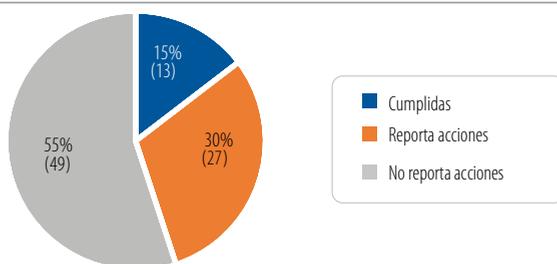


En atención a la información reportada por parte del MINAM²⁶², CONCYTEC²⁶³, OEFA²⁶⁴, SENASA²⁶⁵, MINEDU²⁶⁶ y PRODUCE²⁶⁷, entidades que al cierre del presente informe (setiembre de 2019) dieron respuesta a la solicitud de información antes mencionada, se concluye lo siguiente:

1. De las 89 acciones estratégicas establecidas en el Plan de Acción EDA para la implementación de las 8 recomendaciones relacionadas con la gestión de los residuos sólidos (Recomendaciones 13, 15, 22, 29, 30, 31, 32 y 33), 13 de ellas (15%) se encuentran cumplidas; respecto de 27 (30%) se reportan acciones para su cumplimiento; y, respecto de 49 (55%), no se reportan acciones para su cumplimiento, conforme se grafica a continuación:

Gráfico N° 82

Estado de cumplimiento de las 89 acciones estratégicas establecidas en el Plan de Acción EDA para la implementación de las 8 recomendaciones OCDE relacionadas con la gestión de los residuos sólidos, 2019



Fuente: MINAM, CONCYTEC, OEFA, SENASA y PRODUCE
 Elaboración propia

2. De las 32 acciones estratégicas establecidas en el Plan de Acción EDA para ser ejecutadas en el corto plazo (1 año), es decir al 2018, solo 12 (37%) se encuentran cumplidas; respecto de 14 (44%) se reportan acciones para su cumplimiento; y, respecto de 6 (19%) no se reportan acciones para su cumplimiento, conforme se muestra a continuación:

²⁶² MINAM. Oficio N° 0109-2019-MINAM/VMGA recibido por la Defensoría del Pueblo el 16 de abril de 2018.

MINAM. Oficio N° 00397-2019-MINAM/SG recibido por la Defensoría del Pueblo el 17 de abril de 2019.

MINAM. Oficio N° 00208-2019-MINAM/VMGA recibido por la Defensoría del Pueblo el 8 de agosto de 2019.

²⁶³ CONCYTEC. Oficio N° 227-2019-CONCYTEC-P recibido por la Defensoría del Pueblo el 10 de julio de 2019.

²⁶⁴ OEFA. Oficio N° 0188-2019-OEFA/DSIS recibido por la Defensoría del Pueblo el 16 de julio de 2019.

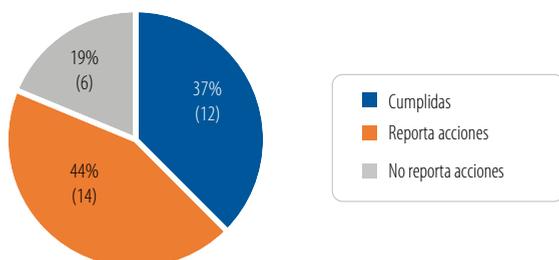
²⁶⁵ SENASA. Oficio N° 0063-2019-MINAGRI-SENASA-ST recibido por la Defensoría del Pueblo el 22 de julio de 2019.

²⁶⁶ MINEDU. Oficio N° 00488-2019-MINEDU/SG-OGCI recibido por la Defensoría del Pueblo el 23 de setiembre de 2019.

²⁶⁷ PRODUCE. Oficio N° 1615-2019-PRODUCE/SG recibido por la Defensoría del Pueblo el 02 de agosto de 2019.

Gráfico N° 83

Estado de cumplimiento de las 32 acciones estratégicas de corto plazo establecidas en el Plan de Acción EDA para la implementación de las 8 recomendaciones OCDE relacionadas con la gestión de los residuos sólidos, 2019



Fuente: MINAM, CONCYTEC, MINEDU, OEFA, SENASA y PRODUCE

Elaboración propia

Al respecto, resulta preocupante que más del 60% de acciones estratégicas establecidas en el Plan de Acción EDA, que debían ser cumplidas en el corto plazo, es decir al 2018, se encuentran pendientes de cumplimiento, pese a que el plazo establecido para tal efecto venció hace más de medio año. Cabe mencionar que dichas acciones tienen identificadas como entidades responsables al MINAM –a través de la Dirección General de Educación, Ciudadanía e Información Ambiental, Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos y Dirección General de Calidad Ambiental–, el MEF, PRODUCE y MINSA.

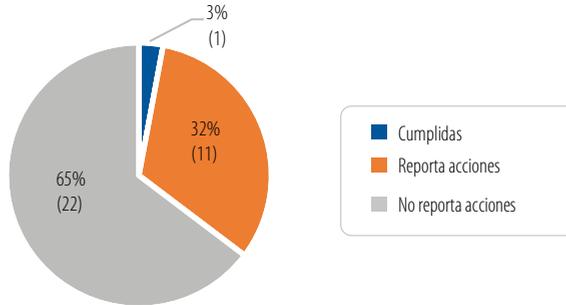
En ese sentido, resulta de suma importancia que las referidas entidades prioricen acciones para dar cumplimiento a las acciones estratégicas de corto plazo pendientes de cumplimiento, a efectos de cumplir con las mismas en el menor tiempo posible.

- De las 34 acciones estratégicas establecidas en el Plan de Acción EDA para ser ejecutadas en el mediano plazo (3 años), es decir al 2020, 1 (3%) se encuentra cumplida; respecto de 11 (32%) se reportan acciones para su cumplimiento; y, respecto de 22 (65%) no se reportan acciones para su cumplimiento, conforme se grafica a continuación:



Gráfico N° 84

Estado de cumplimiento de las 34 acciones estratégicas de mediano plazo establecidas en el Plan de Acción EDA para la implementación de las 8 recomendaciones OCDE relacionadas con la gestión de los residuos sólidos, 2019



Fuente: MINAM, CONCYTEC, OEFA, SENASA y PRODUCE
 Elaboración propia

- Respecto de las 23 acciones estratégicas establecidas en el Plan de Acción EDA para ser ejecutadas en el largo plazo (5 años), es decir al 2022, respecto de 2 de ellas se reportaron acciones para su cumplimiento y, respecto de 21, no se reportan acciones para tal efecto.
- Respecto de las acciones estratégicas establecidas de mediano y largo plazo, en las que no se reportan acciones, el MINAM indica que se debe al plazo de 3 y 5 años previsto.

No obstante a ello, en opinión de la Defensoría del Pueblo, resulta necesario que se brinde mayor impulso a las acciones para el cumplimiento de las medidas previstas, dado que, al cierre del presente informe (setiembre 2019), falta 1 año para el cumplimiento del mediano plazo y 3 del largo plazo.

Como se señaló anteriormente, de las 8 recomendaciones relacionadas con la gestión de los residuos sólidos (Recomendaciones 13, 15, 22, 29, 30, 31, 32 y 33), se han identificado 3 (Recomendaciones 29, 30 y 31) que se encuentran directamente vinculadas a la gestión de los residuos municipales, materia del presente informe.

5.2.2 Estado de implementación de las recomendaciones 29, 30 y 31 relacionadas con los residuos sólidos municipales

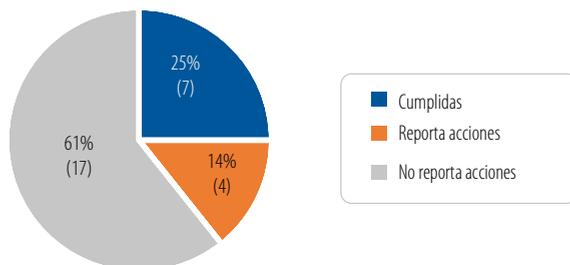
De la revisión del Plan de Acción EDA, se advierte que, para la implementación de las recomendaciones 29, 30 y 31, se han establecido un total de 28 acciones estratégicas, de las cuales 10 deben ser ejecutadas en el corto plazo (1 año), 11 en el mediano plazo (3 años) y 7 en el largo plazo (5 años).

De la información reportada²⁶⁸ por el MINAM, se advierte que se ha identificado como responsables de las citadas acciones estratégicas al MINAM –a través de la Dirección General de Educación, Ciudadanía e Información Ambiental y la Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos–, al MINSA y al MEF, de acuerdo a sus competencias. Cabe señalar que, debido a que ni el MINSA ni el MEF remitieron información en atención a la solicitud de información remitida por la Defensoría del Pueblo, para determinar el estado de cumplimiento de las referidas acciones, se ha considerado lo reportado por el MINAM, siendo la entidad encargada del seguimiento y control del Plan de Acción EDA.

Como resultado de esta información, se concluye que, de las 28 acciones estratégicas, 7 se encuentran cumplidas, respecto de 4 se reportan acciones de cumplimiento y, respecto de las otras 17 no se reportan acciones para tal efecto, conforme se grafica a continuación:

Gráfico N° 85

Estado de cumplimiento de las 28 acciones estratégicas del Plan de Acción EDA de las recomendaciones OCDE N° 29, 30 y 31 relacionadas con los residuos sólidos municipales, 2019



Fuente: MINAM y MINEDU
Elaboración propia

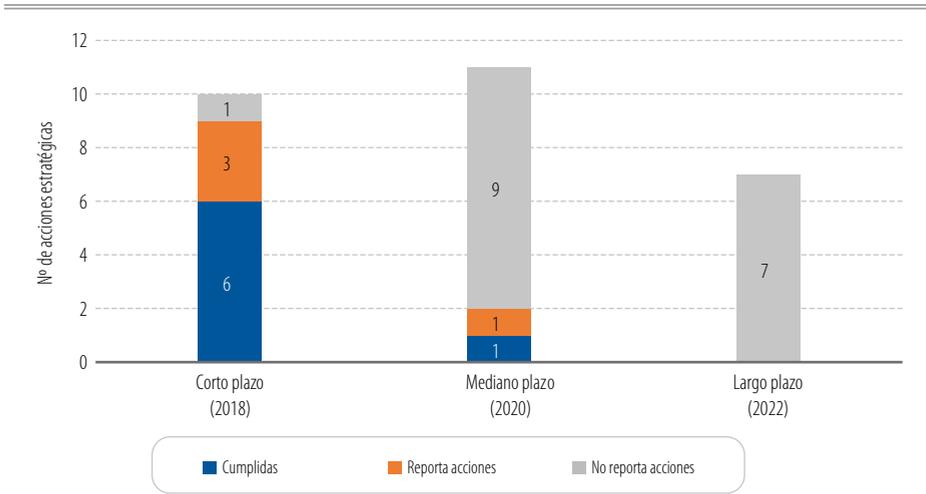
Ahora bien, en atención a los plazos establecidos para el cumplimiento de las 28 acciones estratégicas establecidas en el Plan de Acción EDA, se advierte el siguiente estado de cumplimiento:

²⁶⁸ MINAM. Oficio N° 0109-2019-MINAM/VMGA recibido por la Defensoría del Pueblo el 16 de abril de 2018.
MINAM. Oficio N° 00397-2019-MINAM/SG recibido por la Defensoría del Pueblo el 17 de abril de 2019.
MINAM. Oficio N° 00208-2019-MINAM/VMGA recibido por la Defensoría del Pueblo el 8 de agosto de 2019.



Gráfico N° 86

Estado de cumplimiento de acuerdo al periodo de tiempo de las 28 acciones estratégicas del Plan de Acción EDA de las recomendaciones OCDE N° 29, 30 y 31 relacionadas con los residuos sólidos municipales



Fuente: MINAM
 Elaboración propia

Al respecto, se puede advertir que solo 6 de las 10 acciones estratégicas que debieron implementarse en el año 2018 (corto plazo) se encuentran cumplidas, respecto de 3 se reportan acciones y, respecto de 1 no se reportan acciones de cumplimiento.

De otro lado, con relación a las 11 acciones estratégicas cuyo cumplimiento se encuentra previsto para el año 2020 (mediano plazo), 1 se encuentra cumplida, respecto de 1 se reportan acciones de cumplimiento y, respecto de las 9 restantes no se reportan acciones para tal efecto. Por su parte, respecto de la totalidad de las acciones estratégicas cuyo plazo es el 2022 (largo plazo), el MINAM no reporta acciones.

En atención a los resultados expuestos, resulta importante conocer el detalle de las acciones estratégicas del Plan de Acción EDA establecidas para la implementación de las recomendaciones 29, 30 y 31, las cuales se encuentran directamente vinculadas a la gestión de los residuos municipales, así como las acciones realizadas para su cumplimiento. En ese sentido y de acuerdo a la información reportada por el MINAM²⁶⁹ y el MINEDU²⁷⁰, se detalla lo siguiente:

²⁶⁹ MINAM. Oficio N° 0109-2019-MINAM/VMGA recibido por la Defensoría del Pueblo el 16 de abril de 2018.

MINAM. Oficio N° 00397-2019-MINAM/SG recibido por la Defensoría del Pueblo el 17 de abril de 2019.

MINAM. Oficio N° 00208-2019-MINAM/VMGA recibido por la Defensoría del Pueblo el 8 de agosto de 2019.

²⁷⁰ MINEDU. Oficio N° 00488-2019-MINEDU/SG-OGCI recibido por la Defensoría del Pueblo el 23 de setiembre de 2019.

a) Recomendación 29, la cual se encuentra desagregada en 3 puntos y cuenta con 17 acciones estrategias para su implementación, se señala lo siguiente:

29.1 Crear un entorno favorable con miras a atraer inversiones en infraestructura para la correcta gestión de los residuos sólidos municipales, en el que se considere su tratamiento final (rellenos sanitarios controlados) y se disponga de instalaciones que permitan la recuperación de los residuos aprovechables, incluidas las de compostaje para su fracción orgánica.

Cuadro N° 22

Estado de cumplimiento de las acciones estratégicas del Plan de Acción EDA de la Recomendación OCDE 29.1, 2019

| Acción Estratégica | Responsable | Plazo | Acciones reportadas / Comentarios | Estado |
|---|-------------|---------------|--|---------------------|
| 1. Aprobar el PlanRes 2016-2024. | MINAM | | El PlanRes 2016-2024, este fue aprobado por el MINAM mediante Resolución Ministerial N° 191-2016- MINAM de fecha 26 de julio de 2016. | Cumplido |
| 2. Proponer la creación del Programa Nacional de Inversiones en Residuos Sólidos inversión estimada de S/ 5,100 millones. | MINAM | Corto plazo | El MINAM informa que cuenta con un Programa de Desarrollo de Sistemas de Gestión de Residuos Sólidos en Zonas Prioritarias (Amazonas, Áncash, Apurímac, Ayacucho, Huánuco, Ica, Junín, Lambayeque, Lima Provincias, Loreto, Madre de Dios, Pasco, Piura, Puno, San Martín y Tumbes) cuya implementación se encuentra a cargo de la Unidad Ejecutora N° 003, financiados con fondos de endeudamiento (JICA y BID). Este Programa contempla la ejecución de 31 proyectos integrales de residuos sólidos que incluyen como parte de sus componentes el aprovechamiento de los residuos a través de la implementación de plantas de valorización, y la disposición final de los residuos a través de la implementación de rellenos sanitarios. | Reporta acciones |
| 3. Promover e impulsar los mecanismos existentes adicionales a la inversión pública para incrementar la asignación de recursos de inversión en gestión de residuos sólidos como asociaciones público privadas, obras u otras fuentes. | MINAM | Corto plazo | El MINAM indica que, en coordinación con el MEF, vienen trabajando en el Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, el cual promueve que 745 municipalidades a nivel nacional, implementen programas de segregación en la fuente y recolección selectiva de residuos sólidos orgánicos e inorgánicos. En el 2018, 262 municipalidades cumplieron las metas y recibieron incentivos. | Reporta acciones |
| 4. Actualización de la Ley General de Residuos Sólidos. | MINAM | | En diciembre del 2016, se aprobó mediante Decreto Legislativo N° 1278, la nueva Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos. Su Reglamento fue publicado el 21 de diciembre de 2017, mediante Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM, entrando en vigencia al día siguiente de su publicación. | Cumplido |
| 5. Diseñar el Programa de Asistencia Técnica a gobiernos locales en materia de gestión integral de residuos sólidos en función de las escalas. | MINAM | | El MINAM indica que respecto al programa de Asistencia Técnica a gobiernos locales en materia de gestión integral de residuos sólidos, cada año se elabora el Plan de Asistencia Técnica para Gobiernos Locales, el cual contiene la priorización de intervenciones. | Cumplido |
| 6. Ejecución de Programas y Proyectos de inversión según lo estipulado en el PlanRes a través del Programa Nacional de Inversiones / De acuerdo a las metas del PLANAA. | MINAM | | A través del Programa de Desarrollo de Sistemas de Gestión de Residuos Sólidos en Zonas Prioritarias, a julio de 2019, se han ejecutado 9 rellenos sanitarios en las Andahuaylas, Ayacucho, Chancay, Bagua, Oxapampa, Pozuzo, Sullana, Tarapoto y Yauyos, y sus plantas de valorización a excepción de Pozuzo. | Reporta acciones |
| 7. Promover e impulsar los mecanismos existentes adicionales a la inversión pública para incrementar la asignación de recursos a proyectos de inversión en gestión de residuos sólidos como APPS, Oxls u otras fuentes. | MINAM | Mediano plazo | La acción estratégica corresponde al periodo de cumplimiento de 3 años, por lo que no reporta información. | No reporta acciones |
| 8. Implementar el Programa de Asistencia Técnica a gobiernos locales en materia de gestión integral de residuos sólidos, en función a escalas. | MINAM | | La acción estratégica corresponde al periodo de cumplimiento de 3 años, por lo que no reporta información. | No reporta acciones |



| Acción Estratégica | Responsable | Plazo | Acciones reportadas / Comentarios | Estado |
|---|-------------|-------------|--|---------------------|
| 9. Consolidar las inversiones y asegurar procedimientos para el desarrollo sostenible de las mismas / Asegurar el cumplimiento de las metas del PLANAA. | MINAM | Largo plazo | La acción estratégica corresponde al periodo de cumplimiento de 5 años, por lo que no reporta información. | No reporta acciones |
| 10. Implementar y evaluar el Programa de Asistencia Técnica a gobiernos locales en materia de gestión integral de residuos, en función de escalas. | MINAM | | La acción estratégica corresponde al periodo de cumplimiento de 5 años, por lo que no reporta información. | No reporta acciones |

Fuente: MINAM
 Elaboración propia

Conforme se puede apreciar, el MINAM reporta que 3 de las 10 acciones estratégicas del Plan de Acción EDA previstas para el cumplimiento de esta recomendación se encuentran cumplidas. Respecto de 1 de ellas, el MINAM señala que su cumplimiento es anual y respecto de las otras 3, señala que se encuentra realizando acciones para su cumplimiento. Con relación a las 4 acciones estratégicas en las que no reporta información, indica que esto se debe a que corresponde al periodo de cumplimiento de 3 a 5 años.

En atención a la Acción Estratégica 2 de la Recomendación 29.1, corresponde mencionar que, si bien el MINAM reporta la implementación del Programa de Desarrollo de Sistemas de Gestión de Residuos Sólidos en Zonas Prioritarias a cargo de la Unidad Ejecutora N° 003, su alcance únicamente abarca zonas priorizadas, por lo que no necesariamente puede considerarse de alcance nacional, como lo previsto en la acción estratégica bajo análisis. Además, su implementación presenta retrasos significativos, conforme se detalló en el Capítulo II.

En ese sentido, se requiere que el MINAM, a través de su Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos, realice acciones destinadas a promover inversiones a nivel nacional, de acuerdo a la actualización de las metas que se realice, en coordinación con los gobiernos regionales, respecto de la estimación de la infraestructura relacionada a residuos sólidos.

Respecto de las acciones estratégicas 7, 8, 9 y 10, si bien el plazo para su cumplimiento culmina entre el 2020 y el 2022, resulta necesario que se avance con la debida anticipación las acciones para su cumplimiento, a fin de que no presente retrasos, dada su importancia al estar relacionado con el financiamiento y fortalecimiento de capacidades y asistencia técnica a las municipalidades.

29.2 Dar continuidad al plan de Incentivos estatales a la mejora de la gestión y modernización como medida transitoria a la plena aplicación del principio de que el usuario paga.

Cuadro N° 23

Estado de cumplimiento de las acciones estratégicas del Plan de Acción EDA de la Recomendación OCDE 29.2, 2019

| Acción Estratégica | Responsable | Plazo | Acciones reportadas / Comentarios | Estado |
|---|-------------|---------------|--|---------------------|
| 1. Proponer mejoras en las metas vigentes del Programa de incentivos sobre RRSS y continuar con la asistencia técnica permanente a gobiernos locales que participen en el programa de incentivos. | MINAM | Corto plazo | El MINAM señala que durante los meses de marzo y abril del año 2019, se llevaron a cabo talleres de capacitación para el desarrollo de actividades comprendidas en las metas del programa de incentivos a la mejora de la gestión municipal 2019 "Implementación de un sistema integrado de manejo de residuos sólidos municipales". | Reporta acciones |
| 2. Proponer la mejora y continuidad de las acciones de acompañamiento, seguimiento y cumplimiento en los esquemas de incentivos a los gobiernos locales. | MINAM | Mediano plazo | La acción estratégica corresponde al periodo de cumplimiento de 3 años, por lo que no reporta información. | No reporta acciones |
| 3. Desarrollo de capacidades municipales a fin de no depender del incentivo para cumplir con los temas desarrollados en el cumplimiento de metas del esquema de incentivos vigentes. | MINAM | Largo plazo | La acción estratégica corresponde al periodo de cumplimiento de 5 años, por lo que no reporta información. | No reporta acciones |

Fuente: MINAM

Elaboración propia

En atención a las 3 acciones estratégicas detalladas en el cuadro precedente, el MINAM solo reporta acciones respecto de 1 de ellas y, respecto de 2, no reporta acción alguna. Cabe mencionar que, en atención a la primera acción estratégica, si bien señala haber llevado a cabo talleres de capacitación, no detalla las propuestas de mejoras a las metas vigentes del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, relacionadas con la mejora de la gestión y manejo de los residuos sólidos.

Respecto de las acciones estratégicas 2 y 3, si bien el plazo para su cumplimiento culmina entre el 2020 y el 2022, resulta necesario que se avance con la debida anticipación las acciones para su cumplimiento, a fin de que no presente retrasos, dada su importancia al estar relacionado con los incentivos para el cumplimiento de metas por parte de las municipalidades y el fortalecimiento de sus capacidades.



29.3 Asegurar la adecuada inversión en infraestructura para el tratamiento de residuos peligrosos y su correcta disposición final (incluidos depósitos de seguridad). Realizar acciones para señalar, cerrar y recuperar sitios donde existan botaderos ilegales y abandonados. Darles tratamiento formal como sitios contaminados.

Cuadro N° 24

Estado de cumplimiento de las acciones estratégicas del Plan de Acción EDA de la Recomendación OCDE 29.3, 2019

| Acción Estratégica | Responsable | Plazo | Acciones reportadas / Comentarios | Estado |
|---|-------------|---------------|---|---------------------|
| 1. Aprobar las directrices para la Formulación y Aprobación del Plan de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos. | MINAM | Corto plazo | El MINAM indica que mediante Resolución Ministerial N°458-2018-MINAM de fecha 23 de enero 2019, dispuso la prepublicación de los Términos de Referencia para la Formulación de Planes de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos Municipales y el Proyecto de Guía para la formulación del Plan de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos Municipales. De la revisión de la normatividad vigente, la Defensoría del Pueblo advirtió que, con fecha 28 de mayo de 2019, mediante Resolución Ministerial N° 150-2019-MINAM, se aprobaron los tanto los términos de referencia, como la guía antes mencionada. | Cumplido |
| 2. Difusión de las directrices para la Formulación y Aprobación del Plan de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos. | MINAM | Mediano plazo | La acción estratégica corresponde al periodo de cumplimiento de 3 años, por lo que no reporta información. La Defensoría del Pueblo advirtió que con la publicación en el diario oficial y en su portal institucional, el MINAM cumplió con la difusión de la Resolución Ministerial N° 150-2019-MINAM, que aprueba los Términos de Referencia para la Formulación de Planes de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos Municipales y la Guía para la Formulación del Plan de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos Municipales. | Cumplido |
| 3. Realizar el diagnóstico situacional de la gestión y manejo de residuos sólidos en establecimientos de salud y servicios médicos de apoyo a nivel nacional. | MINSA | | La acción estratégica corresponde al periodo de cumplimiento de 3 años, por lo que no reporta información. | No reporta acciones |
| 4. Implementación de las directrices para la Formulación y Aprobación del Plan de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos. | MINAM | Largo plazo | La acción estratégica corresponde al periodo de cumplimiento de 5 años, por lo que no reporta información. | No reporta acciones |

Fuente: MINAM
 Elaboración propia

Respecto de las acciones estratégicas 3 y 4, si bien el plazo para su cumplimiento culmina entre el 2020 y el 2022, resulta necesario que se avance con la debida anticipación las acciones para su cumplimiento, a fin de que no presente retrasos, dada su importancia al estar relacionado con el diagnóstico de la situación de la gestión y manejo de los residuos sólidos en establecimientos de salud y con el Plan de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos.

b) **Recomendación 30, la cual se encuentra desagregada en 2 puntos y cuenta con 7 acciones estrategias para su implementación, se señala lo siguiente:**

30.1 Mantener la baja tasa de generación per cápita de residuos del Perú mediante la promoción de actividades que tiendan a sensibilizar a la población respecto de la reducción en la generación de residuos, segregación en el origen, reutilización de materiales, reciclado, entre otros.

Cuadro N° 25

Estado de cumplimiento de las acciones estratégicas del Plan de Acción EDA de la Recomendación OCDE 30.1, 2019

| Acción Estratégica | Responsable | Plazo | Acciones reportadas / Comentarios | Estado |
|---|--------------|--------------------|--|-------------------------|
| <p>1. Implementación del PLANEA enfatizando las municipalidades priorizadas, verificar y controlar la generación de residuos sólidos a nivel nacional y el nivel de conocimiento de la población en el manejo de residuos, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal de pliegos involucrados.</p> | <p>MINAM</p> | <p>Corto plazo</p> | <p>MINAM: Sobre el particular, el MINAM reporta lo siguiente: > Para la medición de su cumplimiento, el PLANEA ha establecido como uno de sus indicadores el siguiente: "porcentaje de hogares urbanos donde al menos un miembro separa residuos sólidos", el cual tiene como fuente de información los reportes anuales de la Encuesta Nacional de Programas Estratégicos (ENAPRES) del INEI. De acuerdo con los resultados de la encuesta aplicada durante el año 2018, un 55% de hogares urbanos contó con al menos un miembro que separaba los residuos sólidos. Esta buena práctica fue significativamente mayor en la sierra (71%) que en la costa (49,48%). > Con relación al conocimiento de la población en materia de manejo de residuos sólidos, el MINAM durante el 2017 y 2018, ha diseñado e implementado la estrategia educativa ambiental "Perú Limpio", la cual busca mejorar las prácticas ciudadanas para el adecuado manejo de los residuos sólidos en el país. Dicha estrategia está compuesta por 4 ejes que impulsan la participación activa de toda la sociedad: (i) consumo responsable: el ciudadano utiliza productos que generen menos residuos; (ii) limpieza, el ciudadano no ensucia los espacios públicos; (iii) reciclaje, el ciudadano separa sus residuos en casa y contribuye al reciclaje de residuos; y, (iv) pago de arbitrios, el ciudadano paga sus arbitrios a tiempo para tener un buen servicio de limpieza. En dicho marco, en el 2018, el MINAM ha realizado veintidós (21) intervenciones de educación, información y ciudadanía ambiental en doce regiones del país, logrando sensibilizar a 2'164,990 ciudadanos.</p> <p>MINEDU: Al respecto, dicha entidad informa lo siguiente: La Unidad de Educación Ambiental de la Dirección General de Educación Básica Regular participa en el proceso de revisión de la "Guía para la Elaboración e implementación del plan ambiental para el manejo de residuos sólidos en instituciones educativas de educación básica" elaborada por el MINAM. > En diciembre de 2018, a través de la matriz de logros ambientales, 25,337 instituciones educativas (II.EE) reportaron sus logros ambientales 2018, las cuales reportaron el desarrollo del enfoque ambiental en la gestión escolar detallando acciones referentes al desarrollo de actividades pedagógicas e institucionales de eco eficiencia, cambio climático, salud y gestión del riesgo de desastres. > En relación a la gestión de residuos sólidos las II.EE reportaron lo siguiente: - 19,554 II.EE indicaron que implementaron actividades institucionales para la minimización, segregación, reaprovechamiento, almacenamiento temporal y disposición final de residuos sólidos. - 22,086 II.EE reportaron que implementaron actividades pedagógicas sobre el manejo adecuado de los residuos sólidos y la aplicación de las 3R. - 14,508 reportaron que coordinaron con el gobierno local u otras instituciones aliadas; la recolección y transporte de los residuos sólidos de la II.EE. - 20,117 IIEE indicaron que sensibilizaron a los padres y/o madres de familia y/o a la comunidad local sobre el manejo adecuado de los residuos sólidos. - En diciembre de 2019 se contará con el reporte de Logros Ambientales y se podrá brindar la información respectiva de acuerdo al reporte de II.EE a nivel nacional.</p> | <p>Reporta acciones</p> |



| Acción Estratégica | Responsable | Plazo | Acciones reportadas / Comentarios | Estado |
|---|-------------|---------------|--|---------------------|
| 2. Implementación del PLANEA, enfatizando las municipalidades priorizadas. Verificar y controlar la generación de residuos sólidos a nivel nacional y el nivel de conocimiento de la población en el manejo de residuos, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal de los pliegos involucrados. | MINAM | Mediano plazo | La acción estratégica corresponde al periodo de cumplimiento de 3 años, por lo que no reporta información. | No reporta acciones |
| 3. Aprobar iniciativas legales para reducir la generación y el consumo de determinados productos. | MINAM | | La acción estratégica corresponde al periodo de cumplimiento de 3 años, por lo que no reporta información. | No reporta acciones |
| 4. Gobiernos locales implementan programas locales sobre segregación y manejo adecuado de residuos para asegurar una baja generación a partir de estas iniciativas. | MINAM | Largo plazo | La acción estratégica corresponde al periodo de cumplimiento de 5 años, por lo que no reporta información. | No reporta acciones |

Fuente: MINAM
 Elaboración propia

De las 4 acciones estratégicas establecidas por el Plan de Acción de la EDA para la implementación de la recomendación 30.1, el MINAM reporta acciones respecto de la primera, indicando que de acuerdo a la Encuesta Nacional de Programas Estratégicos (ENAPRES) del INEI realizada en el 2018, un 55% de hogares urbanos contó con al menos un miembro que separaba los residuos sólidos, siendo la meta establecida por el PLANEA de 86.9% al 2022, quedando 4 años para llegar a la misma. Sumado a ello, da cuenta de la implementación del Programa Perú Limpio.

Si bien las acciones reportadas constituyen importantes avances, es de suma importancia que el MINAM, así como las municipalidades a nivel nacional continúen con las acciones de sensibilización respecto de la reducción de la generación de residuos sólidos, la segregación en la fuente, la reutilización y reciclado de los mismos, según lo señalado en el Capítulo I.

Por otro lado, en relación a las 3 acciones estratégicas restantes (acciones estratégicas 2, 3 y 4), el MINAM no reporta información alguna. Al respecto, no obstante que el plazo para el cumplimiento de las mismas sean de mediano y largo plazo, para la Defensoría del Pueblo resulta importante que el MINAM y las municipalidades realicen acciones para su implementación, toda vez que la minimización de la generación de residuos es uno de los pilares de la nueva gestión integral de residuos sólidos que se está implementando en el Perú.

30.2 Dar formación y capacitación a los gestores de las entidades locales para que mejoren el conocimiento sobre la gestión de los residuos sólidos.

Cuadro N° 26

Estado de cumplimiento de las acciones estratégicas del Plan de Acción EDA de la Recomendación OCDE 30.2, 2019

| Acción Estratégica | Responsable | Plazo | Acciones reportadas / Comentarios | Estado |
|--|--------------|--------------------|--|----------------------------|
| <p>1. Desarrollar talleres, diplomados y cursos que permitan fortalecer las capacidades de los funcionarios locales en la gestión integral de residuos sólidos en las municipalidades.</p> | <p>MINAM</p> | <p>Corto plazo</p> | <p>MINAM:</p> <p>Indica que, en el marco del Plan de Asistencia Técnica que lleva a cabo, el año 2018 estas se orientaron a los siguientes temas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Asistencia técnica sobre la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y su Reglamento. - Asistencia técnica en el marco del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal. El MEF desarrolla de manera conjunta con los sectores (incluido el MINAM) el Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal e implica una transferencia de recursos adicionales a las municipalidades por el cumplimiento de metas en un periodo determinado. En ese contexto se brinda asistencia técnica para el cumplimiento de metas. - Asistencia técnica sobre la Operatividad del Servicio de Limpieza Pública, respecto a las acciones desarrolladas en operatividad del servicio de limpieza pública (almacenamiento, barrido, recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos municipales). - Asistencia técnica en valorización de residuos orgánicos a las municipalidades respecto a la valorización de residuos sólidos orgánicos, brindando lineamientos técnicos orientación en el uso de tecnologías y en la operación en campo de las infraestructuras. - Asistencia técnica en el marco del manejo de residuos sólidos en situaciones de desastres, realizado en cuatro provincias Ica, Piura, Trujillo y Lima. - Se realizó un curso virtual: Gestión y manejo de residuos sólidos. <p>MINEDU:</p> <p>Al respecto, dicha entidad informa que la Unidad de Educación Ambiental de la Dirección General de Educación Básica Regular está elaborando el curso virtual Pienso sostenible.</p> | <p>Cumplido</p> |
| | | | <p>2. Diseñar y ejecutar un Plan Nacional de Capacitación que incluya a funcionarios gobiernos locales a nivel nacional, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal de los pliegos involucrados.</p> | <p>MINAM</p> |
| <p>3. Ampliar la cobertura del Plan Nacional de Capacitación a fin de lograr incluir a todos los gobiernos locales a nivel nacional.</p> | <p>MINAM</p> | <p>Largo plazo</p> | <p>La acción estratégica corresponde al periodo de cumplimiento de 5 años, por lo que no reporta información.</p> | <p>No reporta acciones</p> |

Fuente: MINAM
Elaboración propia



Según lo expuesto, el MINAM reporta la ejecución de importantes acciones de capacitación dirigidas a los funcionarios de las municipalidades. No obstante, se requiere mayor fortalecimiento de capacidades de los gobiernos locales. Para tal efecto, será de suma importancia la aprobación y ejecución del Plan Nacional de Capacitación para la totalidad de gobiernos locales, según lo contemplado en el Plan de Acción de EDA.

Sobre este último punto, es necesario que, en adición a la implementación del citado Plan de Capacitación, se realice una evaluación del impacto del mismo en los funcionarios públicos.

c) Recomendación 31, la cual cuenta con 4 acciones estratégicas para su cumplimiento, se reporta lo siguiente:

31. Diseñar tasas de usuarios que cubran el costo total real de la prestación del servicio de recogida, transporte, tratamiento y disposición final de los residuos municipales y que apliquen el principio de internalización de costos o el principio de quien contamina paga (por ejemplo, mediante el avance hacia el establecimiento de tasas de usuarios sobre la base de la cantidad y toxicidad de los residuos domésticos). Diseñar mecanismos que garanticen su recaudación y consideren la asequibilidad (por ejemplo, mediante el descuento a la población beneficiaria de programas de ayuda social de una parte de su generación de residuos mensual).

Cuadro N° 27
Estado de cumplimiento de las acciones estratégicas del Plan de Acción EDA
de la Recomendación OCDE 31, 2019

| Acción Estratégica | Responsable | Plazo | Acciones reportadas / Comentarios | Estado |
|---|-------------|---------------|--|---------------------|
| 1. Identificar alternativas financieras y legales para el cobro del servicio de limpieza pública a cargo del MINAM y gobiernos locales. | MINAM | Corto plazo | El MINAM indica que durante el 2019, se tiene previsto formular una "guía de estructura de costos del servicio de limpieza pública". Con la aplicación de dicha guía, los gobiernos locales podrán determinar sus costos reales de la prestación del servicio de limpieza pública. | No reporta acciones |
| 2. Definición y aplicación gradual de las alternativas financieras y legales para el cobro del servicio de limpieza pública en gobiernos locales priorizados a cargo del MINAM y gobiernos Locales. | MINAM | Mediano plazo | La acción estratégica corresponde al periodo de cumplimiento de 3 años, por lo que no reporta información. | No reporta acciones |
| 3. Elaboración del Plan de Asistencia Técnica a favor de los gobiernos locales para mejorar la recaudación de sus ingresos tributarios a cargo del MEF. | MEF | | La acción estratégica corresponde al periodo de cumplimiento de 3 años, por lo que no reporta información. | No reporta acciones |
| 4. Implementación de las alternativas financieras y legales para el cobro del servicio de limpieza pública en gobiernos locales, a cargo del MINAM y gobiernos locales. | MINAM | Largo plazo | La acción estratégica corresponde al periodo de cumplimiento de 5 años, por lo que no reporta información. | No reporta acciones |

Fuente: MINAM
 Elaboración propia

Respecto de las 4 acciones estratégicas establecidas por el Plan de Acción de la EDA para la implementación de la recomendación 31, solo se reporta acciones respecto de la primera. Sobre el particular, cabe señalar que, si bien el MINAM señala que tiene previsto formular una guía de estructura de costos del servicio de limpieza pública durante el 2019, el plazo establecido para tal efecto venció el 2018.

Sobre el particular, resulta pertinente señalar que actualmente se cuenta con una Guía de la estructura de costos del servicio de limpieza pública²⁷¹ aprobada en el año 2009, es decir hace 10 años, por lo que su actualización orientará a las municipalidades a recaudar el financiamiento del servicio de limpieza pública. Por este motivo, se requiere que el MINAM propicie su actualización y aprobación según lo señalado con mayor detalle en los capítulos II y IV del presente informe.

En tal sentido, si bien el cumplimiento de las acciones estratégicas 2, 3 y 4 está previsto para el 2020 y 2022, es de suma importancia que el MINAM en coordinación con el MEF y los gobiernos locales prioricen acciones para recaudar el financiamiento del servicio de limpieza, a través del cobro del mismo.

²⁷¹ MINAM. *Guía de la estructura de costos del servicio de limpieza pública 2009*. Consulta: 28 de agosto de 2019. En: <http://www.minam.gob.pe/calidadambiental/wp-content/uploads/sites/22/2013/10/Gu%C3%ADa-de-la-Estructura-de-Costos.pdf>



CONCLUSIONES



Sobre la importancia de contar con mecanismos informativos confiables para un adecuado diagnóstico, seguimiento y monitoreo como herramientas para la mejora continua de la gestión de los residuos sólidos

1. La generación de información confiable es un elemento clave para los tomadores de decisiones a cargo de la gestión y manejo de residuos sólidos municipales en el ámbito de su jurisdicción. Pese a ello, a través de un estudio efectuado en el año 2017, el Ministerio de Economía y Finanzas concluyó que el Ministerio del Ambiente no cuenta con fuentes de información idónea de residuos sólidos municipales dispuestos adecuadamente, ni con los mecanismos suficientes para obtenerla, debido a que el Sistema de Información para la Gestión de Residuos Sólidos no es confiable al manejar información limitada, incompleta e inoportuna.

En efecto, según la información proporcionada por el Ministerio del Ambiente, entre el 2014 al 2018, apenas el 45% de municipalidades cumplieron con reportar información a este sistema, siendo el 2017 el año que registró el mayor número de cumplimiento, alcanzando el 52%. En la misma línea, en una supervisión efectuada a inicios del 2019, la Contraloría General de la República advirtió que el 84% (583 de 697) de municipalidades supervisadas no reportaron información al referido sistema de información, pese a que constituye una obligación prevista en nuestro ordenamiento jurídico.

Además, de la revisión del número de municipalidades que reportaron información al Sistema de Información para la Gestión de Residuos Sólidos respecto del año 2018, se advierte que el mayor incumplimiento se registra en los departamentos de Moquegua, Ancash, Cajamarca, Amazonas, Apurímac, Huancavelica, Loreto, Ayacucho, Arequipa, Tacna y Puno, en donde entre el 80% y 60% de municipalidades no cumplieron con esta obligación.

Sumado a ello, cabe destacar que aún se encuentra pendiente de cumplimiento la obligación de elaborar y aprobar los indicadores, criterios y metodologías básicas para la sistematización, envío y difusión de la información sobre los residuos sólidos, a cargo del Ministerio del Ambiente, prevista en el artículo 68 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos.

Por este motivo, con la finalidad de mejorar esta herramienta de tal manera que logre ser una fuente confiable de información que permita un adecuado diagnóstico, monitoreo y seguimiento para los tomadores de decisiones, para la Defensoría del Pueblo, se requieren implementar las siguientes medidas:

- Que las municipalidades cumplan con la obligación de reportar al Sistema de Información para la Gestión de Residuos Sólidos de acuerdo a los plazos previstos. En particular, las ubicadas en los departamentos de Moquegua, Ancash, Cajamarca, Amazonas, Apurímac, Huancavelica,

Loreto, Ayacucho, Arequipa, Tacna y Puno, en donde entre el 80% y 60% de municipalidades no cumplieron con esta obligación.

- Que el Ministerio del Ambiente remita al órgano de control correspondiente el detalle de las municipalidades que no han cumplido con reportar la información correspondiente, a fin de que este último realice las acciones de control en el marco de sus competencias.
 - Que el Ministerio del Ambiente priorice y agilice las acciones destinadas a la implementación de mejoras del Sistema de Información para la Gestión de Residuos Sólidos o a la creación de un nuevo sistema que provea información idónea, oportuna y confiable para la toma de decisiones en materia de la gestión y manejo de los residuos sólidos, y considerando las recomendaciones efectuadas por el Ministerio de Economía y Finanzas.
 - Que el Ministerio del Ambiente fortalezca las capacidades y acompañamiento a las municipalidades para el correcto ingreso de información al referido sistema.
 - Que el Ministerio del Ambiente cumpla con elaborar y aprobar los indicadores, criterios y metodologías básicas para la sistematización, envío y difusión de la información sobre los residuos sólidos, según lo establecido en el artículo 68 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos.
2. El Plan Nacional de Acción Ambiental Perú: 2011 – 2021 es un instrumento de planificación ambiental nacional de largo plazo, a partir de un diagnóstico situacional y de las potencialidades del país. Establece objetivos, metas prioritarias, acciones estratégicas y actividades que responden a la magnitud de los problemas ambientales y de gestión de los recursos naturales identificados en el país, a cargo de diversas entidades que serán evaluadas a través de los indicadores previstos.

Precisamente, una de las metas prioritarias en materia de residuos sólidos es que, al año 2021, el 100% de los residuos sólidos municipales son manejados, reaprovechados y dispuestos adecuadamente. Para ello, se previó como meta para el año 2012 que el 50% de los residuos sólidos no reutilizables debieron ser tratados y dispuestos adecuadamente, ampliando la misma al 70% para el año 2017.

No obstante, el Reporte de seguimiento 2015 del referido Plan, indicó como avance sobresaliente que el 50 % del total de los residuos sólidos municipales generados en el Perú se disponen adecuadamente en 21 rellenos sanitarios a nivel nacional, sin precisar la información referida a los residuos sólidos no



reutilizables, el cual era el indicador previsto en el mencionado Plan. Además, desde la publicación del Reporte de seguimiento 2015 antes mencionado, en junio del año 2016, hace más de tres años, no se ha publicado un nuevo reporte de seguimiento.

Esta situación evidencia serias deficiencias y la necesidad de contar con mecanismos de seguimiento de cumplimiento de metas y objetivos confiables, que permitan a los tomadores de decisiones estatales en materia ambiental contar con diagnósticos adecuados, para emprender medidas destinadas a dar solución a los problemas identificados, como por ejemplo, que se estaría disponiendo inadecuadamente en los rellenos sanitarios residuos sólidos que tienen la calidad de aprovechables.

En tal sentido, se requiere que el Ministerio del Ambiente disponga las acciones correctivas correspondientes a fin de reportar, en el marco de seguimiento del Plan Nacional de Acción Ambiental, información sobre el avance en el cumplimiento de metas que corresponda efectivamente a la unidad prevista para la medición. En este caso específico, sobre el porcentaje de los residuos sólidos no reutilizables tratados y dispuestos adecuadamente, sin perjuicio de continuar reportando los demás residuos que se hubieren dispuesto en estas infraestructuras autorizadas.

Del mismo modo, es necesario que dicho Ministerio emita periódicamente el reporte de seguimiento del Plan Nacional de Acción Ambiental, con el objeto de contar con un documento actualizado del cumplimiento de las metas y objetivos, que contribuya a una adecuada gestión ambiental del país.

Sobre la importancia de contar con instrumentos de planificación para una adecuada gestión y manejo de los residuos sólidos municipales

3. Nuestro ordenamiento jurídico prevé, desde la derogada Ley General de Residuos Sólidos hasta la normativa vigente, que las municipalidades provinciales y distritales deben contar con un Plan Provincial de Gestión de Residuos Sólidos Municipales (PIGARS) y/o un Plan Distrital de Manejo de Residuos Sólidos Municipales (PMR), según corresponda. A partir de las brechas y necesidades identificadas para lograr una adecuada, eficaz y eficiente gestión integral de los residuos sólidos, desde la generación hasta la disposición final de los mismos, se desarrolla una planificación estratégica con objetivos, metas, acciones e inversiones por un periodo de cinco años, bajo enfoques de territorio, inclusión social, género y economía circular.

En consecuencia, si una municipalidad no cuenta con ninguno de estos instrumentos de planificación, no logrará un adecuado diseño ni la implementación idónea de cada uno de los pasos para un adecuado manejo de los residuos sólidos municipales, como las acciones de minimización, segregación, almacenamiento, limpieza pública, transporte, transferencia, disposición final de

los residuos sólidos no aprovechables y valorización de aquellos que se pueden aprovechar.

Sin embargo, según el Ministerio del Ambiente y la Contraloría General de la República, el 35% (292 de 826 municipalidades que reportaron información al Sistema de Información para la Gestión de Residuos Sólidos) y 34% (237 de 697 de las municipalidades supervisadas), respectivamente, no contaron con estas herramientas de planificación. Asimismo, se desprende de la información remitida por el citado Ministerio que, entre las municipalidades que cuentan con estos planes, el 5% (27 de 534) tiene una antigüedad mayor a 5 años, por lo que no se encuentran vigentes.

Otro hallazgo de la Contraloría General de la República consiste en que el 79% (248 de 312) de las municipalidades que cuentan con estos planes no han coordinado con su municipalidad provincial, a fin de articular los instrumentos de gestión en su ámbito territorial.

Por su parte, en el año 2018, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental detectó en una supervisión que, del 40% (196 de 492) de municipalidades supervisadas que contaban con dichos planes, apenas el 2% (7 de 196) ejecutó en su totalidad las actividades programadas en los mismos, mientras que el 38% (189 de 196) restante lo hizo de manera parcial, a pesar que el incumplimiento de lo previsto en sus respectivos planes acarrea responsabilidad funcional.

En tal sentido, se requiere que las municipalidades provinciales y distritales cumplan con aprobar o actualizar y ejecutar en su totalidad su correspondiente Plan Provincial de Gestión de Residuos Sólidos Municipales y/o un Plan Distrital de Manejo de Residuos Sólidos Municipales, de acuerdo a las Guías aprobadas por el Ministerio del Ambiente, y según los plazos establecidos en nuestro marco jurídico vigente. Para tal efecto, es necesario una adecuada coordinación entre la municipalidad distrital y provincial de su jurisdicción, con el objeto de lograr la articulación dichos instrumentos en su ámbito territorial.

Además, es necesario que dichos instrumentos se encuentren articulados con lo previsto en el Plan Nacional de Acción Ambiental y el Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos.

De otro lado, es necesario que el Ministerio del Ambiente intensifique la labor de acompañamiento y asistencia técnica, en calidad de ente rector en materia de gestión y manejo de residuos sólidos, a las municipalidades provinciales y distritales para que éstas aprueben e implementen con éxito sus respectivos Planes Provinciales de Gestión de Residuos Sólidos Municipales y/o Planes Distritales de Manejo de Residuos Sólidos Municipales.



Además, es de máxima importancia que el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental continúe realizando e intensifique las acciones de supervisión del cumplimiento de los compromisos asumidos por las municipalidades en sus respectivos planes, a fin de continuar comunicando sus hallazgos al órgano competente del Sistema Nacional de Control y al Ministerio Público, cuando corresponda.

Estas medidas de planificación y su implementación contribuirán con lograr un adecuado manejo de los residuos sólidos municipales y de cada una de sus etapas. Así, por ejemplo, para lograr la minimización, una adecuada segregación y almacenamiento, así como reducir la tasa de morosidad del pago de arbitrios para financiar los servicios de limpieza pública, se podrá planificar las acciones de sensibilización a la población. Del mismo modo, con la finalidad de reducir los puntos críticos en cada jurisdicción, se podrá planificar la frecuencia, horarios y las herramientas, entre otros aspectos, que se requieren para prestar un adecuado servicio de limpieza pública.

Sobre los retos para reducir la generación de residuos sólidos municipales en el país

4. Según lo señalado, una adecuada política pública destinada a mejorar la gestión y manejo de los residuos sólidos en todo el país, implica —necesariamente— realizar un diagnóstico adecuado. Precisamente, un aspecto muy importante a tener en cuenta es la cantidad de residuos sólidos municipales que se generan en el país, a fin de determinar medidas que se requieren implementar para reducir dicha cantidad, a través de la mejora de los hábitos de consumo de la ciudadanía. Además, esta información es importante, dado que permitirá al Estado adoptar las medidas necesarias y determinar los recursos que se requieren para gestionarlos y manejarlos adecuadamente.

De acuerdo con el Ministerio del Ambiente, durante el quinquenio 2014 – 2018, se generaron aproximadamente 35 millones de toneladas de residuos sólidos municipales en todo el país, lo que equivale a más de 7 millones de toneladas al año; aproximadamente 19 mil al día y alrededor de 800 toneladas por hora.

Los departamentos que registran una mayor generación de residuos sólidos municipales, en relación a la generación a nivel nacional, son Lima (44.2%), que alberga alrededor de la tercera parte de la población censada a nivel nacional, Piura y La Libertad (5.4%), Provincia Constitucional del Callao (4.7%), Arequipa (4.2%), Lambayeque (4%), Junín (3.4%), Cusco (3.3%), Loreto (3%) y Ancash (2.9%).

Con relación a los residuos sólidos domiciliarios, que presentan el 70% de los residuos sólidos municipales generados a nivel nacional, se detectó que la mayor generación per cápita se produjo en los departamentos de Ucayali (0.64 kg/hab./día), Provincia Constitucional del Callao (0.61 kg/hab./día), Lima y Loreto (0.60 kg/

hab./día), Cusco (0.59 kg/hab./día), San Martín (0.56 kg/hab./día), Lambayeque (0.55 kg/hab./día), Piura (0.54 kg/hab./día), Ancash y Amazonas (0.53 kg/hab./día).

5. Considerando que una gestión integral de los residuos sólidos implica una corresponsabilidad social que necesita la participación conjunta, coordinada y diferenciada de los generadores, operadores de residuos y el Estado peruano, es importante que el Ministerio del Ambiente y las municipalidades provinciales y distritales, realicen acciones para promover la sensibilización y capacitación que la población requiere para alcanzar un alto grado de conciencia, educación y cultura ambiental que les permita involucrarse activamente en la minimización de la generación de residuos sólidos.

Pese a ello, de acuerdo con el Ministerio del Ambiente, de las 826 municipalidades que reportaron al Sistema de Información para la Gestión de Residuos Sólidos el 2018, el 36% (298) no reportaron acciones. Con relación a las que sí reportaron haber cumplido con esta labor, 45% (372 de 826) indicó que no cumplió durante dicho año con promover la sensibilización y capacitación que la población requiere para alcanzar un alto grado de conciencia, educación y cultura ambiental.

De acuerdo con lo expuesto, se requiere que las municipalidades distritales y provinciales, en coordinación con el Ministerio del Ambiente, prioricen acciones destinadas a fortalecer el componente de educación y cultura ambiental de la población, de tal manera que incorporen en sus decisiones de consumo consideraciones de orden ambiental y de sustentabilidad y se involucren activamente en la minimización de los residuos sólidos municipales.

En particular, de aquellos departamentos en los que se registra una mayor generación de residuos sólidos municipales y la mayor generación per cápita de los residuos sólidos domiciliarios, como Lima, Piura, Lambayeque, Cusco, Loreto, Ancash y la Provincia Constitucional del Callao.

Sumado a los departamentos de La Libertad, Arequipa y Junín, en donde se generan las mayores cantidades de residuos sólidos municipales. Además, en Ucayali, en cuya jurisdicción cada habitante genera la mayor cantidad de residuos sólidos domiciliarios a nivel nacional; San Martín y Amazonas, que también integran el ranking de los departamentos con mayores valores de generación per cápita de este tipo de residuos.

Sobre los retos para mejorar la segregación de residuos sólidos municipales para su valorización o disposición final

6. Nuestro marco jurídico vigente establece que los residuos sólidos aprovechables generados en las actividades productivas y de consumo pueden ser útiles en el reciclaje, la generación de energía, el tratamiento o recuperación de suelos, entre otras opciones que eviten su disposición final, por lo que debe priorizarse su



valorización. Del mismo modo, prevé que los residuos sólidos no aprovechables deben ser dispuestos en rellenos sanitarios, a fin de eliminar el potencial peligro de causar daños a la salud o al ambiente.

Por este motivo, la labor de segregación o clasificación de los residuos sólidos, según su tipo, es de vital importancia para facilitar e identificar si puede valorizarse o debe disponerse en un relleno sanitario.

Para tal efecto, las municipalidades provinciales (en lo que concierne a los distritos del cercado) y distritales tienen a su cargo una serie de obligaciones legales destinadas a promover e implementar progresivamente programas de segregación en la fuente y la recolección selectiva de los residuos sólidos en todo el ámbito de su jurisdicción, facilitando la valorización y/o disposición final.

Sin embargo, como resultado de la supervisión efectuada, la Defensoría del Pueblo detectó lo siguiente:

- a) Según el Ministerio del Ambiente, durante el año 2018, se dispuso en rellenos sanitarios el 52% del total de los residuos sólidos municipales generados. No obstante, según dicho Ministerio únicamente el 19% de los residuos sólidos municipales que se generaron en el país en el mismo año fueron no aprovechables. Ello evidenciaría que se habría dispuesto inadecuadamente en rellenos sanitarios alrededor del 30% de residuos municipales generados que no tienen la calidad de no aprovechables.

Dicha situación genera, por un lado, que se limite la capacidad instalada de los rellenos sanitarios para albergar los residuos no aprovechables en el tiempo; y, por otro lado, que se pierda el importante valor que podrían generar los residuos sólidos municipales pasibles de aprovechamiento.

- b) El Sistema de Información para la Gestión de Residuos Sólidos no contempla información referida a si las municipalidades cuentan con criterios para la segregación, almacenamiento y recolección selectiva de residuos sólidos, que permita identificar a las municipalidades que no vienen cumpliendo con esta obligación.
- c) El 36% (298 de 826) de las municipalidades que reportaron información al Sistema de Información para la Gestión de Residuos Sólidos el 2018, señalaron que no realizaron capacitaciones, entre las cuales se encuentran las referidas a la adecuada segregación de residuos sólidos. Con relación a las que sí reportaron haber cumplido con esta labor, el 45% (372 de 826) indicó que no cumplió durante dicho año.
- d) Pese al deber de las municipalidades provinciales (en lo que concierne a los distritos del cercado) y distritales de promover e implementar progresivamente

programas de segregación en la fuente y la recolección selectiva de los residuos sólidos en todo el ámbito de su jurisdicción, solo el 41% de las que reportaron al Sistema de Información para la Gestión de Residuos Sólidos el 2018 (340 de 826) indicó que implementó el referido Programa.

- e) Los 10 departamentos con mayor número de municipalidades que reportaron el 2018 al referido sistema informativo no haber implementado estos programas son Junín, Lima, Cusco, Puno, San Martín, Ancash, Piura, Ayacucho, Huancavelica, La Libertad.
- f) Del total de municipalidades que reportaron al Sistema de Información para la Gestión de Residuos Sólidos el 2018 que cuentan con instrumentos de planificación, el 39% (208 de 534) no han cumplido con implementar el referido Programa. Entretanto, el 4% (14 de 340) de las que reportaron a dicho sistema no contar con estos instrumentos de planificación, han cumplido con implementar programas de segregación en la fuente y la recolección selectiva de los residuos sólidos.

Esta situación evidencia las posibles deficiencias en la elaboración de dichos planes y en la implementación de estos programas, al articular la información de ambas herramientas, para alcanzar una implementación adecuada de las operaciones de segregación y recolección selectiva.

Por este motivo, la Defensoría del Pueblo considera importante que se implementen las siguientes medidas:

- Que el Ministerio del Ambiente, en el marco de las mejoras que se prevén realizar al Sistema de Información para la Gestión de Residuos Sólidos, contemple el requerimiento de información a las municipalidades sobre si cuentan con criterios para la segregación, almacenamiento y recolección selectiva de residuos sólidos municipales.
- Que las municipalidades provinciales y distritales cumplan con realizar acciones de sensibilización y capacitación destinadas a la adecuada segregación de residuos sólidos, con especial atención a las que se encuentran en los departamentos de Lima, Piura, La Libertad, Arequipa, Lambayeque, Junín, Cusco, Loreto, Ancash, Ucayali, San Martín, Amazonas y la Provincia Constitucional del Callao, en donde se registraron las mayores cantidades de residuos sólidos municipales y/o se registraron las mayores cantidades de residuos sólidos domiciliarios per cápita del país. Además, se requiere que esta labor se realice en coordinación con el Ministerio del Ambiente.
- Que las municipalidades provinciales (en lo que concierne a los distritos del cercado) y distritales que no han cumplido con implementar programas de segregación en la fuente y la recolección selectiva de los residuos sólidos en



todo el ámbito de su jurisdicción cumplan con esta obligación, con especial atención municipalidades de las provincias y distritos de los departamentos de Lima, Piura, Lambayeque, Cusco, Loreto, Ancash, La Libertad, Arequipa, Junín, Ucayali, San Martín, Amazonas y la Provincia Constitucional del Callao, donde se registraron las mayores cantidades de residuos sólidos municipales del país y/o se registraron las mayores cantidades de residuos sólidos domiciliarios per cápita del país.

Esta medida permitirá facilitar la valorización de los residuos sólidos aprovechables y asegurar la adecuada disposición final de los residuos sólidos no aprovechables, a fin de que solo éstos últimos sean dispuestos en rellenos sanitarios, lo cual contribuirá no solo con la generación de beneficios económicos, sino también con la eficiencia en el uso de los rellenos sanitarios.

- Que el Ministerio del Ambiente, en su calidad de ente rector a nivel nacional para la gestión y manejo de los residuos, fortalezca las acciones de acompañamiento y asistencia técnica a las municipalidades señaladas en el párrafo anterior, para el cumplimiento de la obligación de implementar progresivamente programas de segregación en la fuente y la recolección selectiva de los residuos sólidos en todo el ámbito de su jurisdicción.
 - Que las municipalidades provinciales y distritales articulen su correspondiente Plan Provincial de Gestión Ambiental de Residuos Sólidos y/o Plan Distrital de Manejo de Residuos Sólidos y los programas de segregación en la fuente y recolección selectiva de residuos sólidos que implementen, para alcanzar una ejecución adecuada de las operaciones de segregación y recolección selectiva. Para tal efecto, deben considerar el proceso de caracterización de sus residuos, contener objetivos concretos de segregación y valorización, con un enfoque de sostenibilidad.
7. El Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal promueve la mejora de la calidad de los servicios públicos provistos por las municipalidades provinciales y distritales a nivel nacional e implica una transferencia de recursos a las municipalidades por el cumplimiento de metas en un periodo determinado. Una de ellas contempla dentro de sus actividades la implementación de programas de segregación en la fuente y recolección selectiva de residuos sólidos, promoviendo de esta manera que las municipalidades implementen estos programas.

Pese a los importantes beneficios que viene generando a las municipalidades y a la población de las jurisdicciones que acceden a ellos, de acuerdo con la información brindada por el Ministerio del Ambiente, entre el 2014 al 2018, en promedio solo el 26% de municipalidades del país resultó beneficiada por el Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, al haber implementado un Programa de Segregación en la Fuente y Recolección

Selectiva de Residuos Sólidos, siendo el 2018 el año con un menor porcentaje de municipalidades beneficiadas, pasando del 36% (2017) al 14% (2018).

En consecuencia, se requiere que el Ministerio del Ambiente continúe contemplando en los siguientes años, dentro de las metas, objetivos y actividades previstas en el marco del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, beneficios para promover mejoras en la gestión de las municipalidades en materia de segregación en la fuente y recolección selectiva de residuos sólidos, así como en la valorización de residuos sólidos orgánicos.

Para tal efecto, se considera necesario poner especial atención a las municipalidades de las provincias y distritos de los departamentos de Lima, Piura, Lambayeque, Cusco, Loreto, Ancash, La Libertad, Arequipa, Junín, Ucayali, San Martín, Amazonas y la Provincia Constitucional del Callao, donde se registraron las mayores cantidades de residuos sólidos municipales del país y/o las mayores cantidades de residuos sólidos domiciliarios per cápita del país.

Además, resulta de máxima importancia que dicho Ministerio intensifique sus acciones de acompañamiento y asistencia técnica a las referidas municipalidades para el cumplimiento de las actividades previstas en el marco del “Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal”, vinculadas a la mejora de la gestión estatal en materia de residuos sólidos.

Sobre la importancia de dar valor a los residuos sólidos orgánicos

8. Conforme establece nuestro marco normativo vigente, antes de generar residuos sólidos, siempre es preferible prevenir o reducir su generación y, si ello no es posible, debe preferirse su recuperación y valorización.

Según el Ministerio del Ambiente, el 54% de los residuos sólidos municipales generados en el 2018 fueron orgánicos (3'800,712.15 toneladas) cuyo origen, principalmente, es domiciliario. Pese a ello, no se conocen cifras oficiales de los residuos sólidos orgánicos que efectivamente vienen siendo aprovechados, entre otras técnicas, a través del compostaje. Sin perjuicio de ello, el mencionado Ministerio reporta que, en el marco del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal en el año 2018, se habrían recuperado 35,435 toneladas, que apenas alcanza el 1% de los residuos sólidos orgánicos generados en el país.

Estos residuos generan algunos de los Gases de Efecto Invernadero (GEI), que provocan el calentamiento global, así como lixiviados que pueden ser hasta 50 veces más contaminantes que las descargas de aguas residuales domésticas.

En consecuencia, es sumamente importante que los ciudadanos, las empresas y todos aquellos que generen este tipo de residuos implementen, por ejemplo, el compostaje en sus hogares y/o en sus instalaciones. Del mismo modo,



se requiere que las municipalidades, además de realizar capacitaciones en educación ambiental y promover programas de segregación en la fuente y la recolección selectiva de los residuos sólidos, promuevan ésta y otras técnicas de aprovechamiento entre la ciudadanía, sin perjuicio de involucrar activamente a las entidades públicas y privadas.

Sobre el importante rol de los recicladores y las acciones estatales para su formalización

9. El proceso del reciclaje es de máxima importancia para una adecuada gestión integral de los residuos sólidos, dado que contribuye a reducir los costos de producción, ayuda a mitigar el impacto negativo y genera oportunidades de empleo, principalmente, para la población adulta con menores posibilidades de insertarse a otros empleos.

En relación a los residuos sólidos inorgánicos aprovechables, que alcanzan el 19.77% del total de los residuos sólidos municipales, el Ministerio del Ambiente reporta que anualmente solo se recicla el 1.9% de este 19.77%, por lo que se estima que en el 2018 habrían dejado de aprovechar alrededor de 1'370,000 toneladas, equivalente al 19% de residuos sólidos municipales generados durante ese año que, al no ser segregados ni valorizados (a través del reciclaje u otras técnicas de aprovechamiento) se encontrarían distribuidos entre los rellenos sanitarios, botaderos y puntos críticos que existen en el país. Por ello, es necesario que se incrementen los esfuerzos estatales para promover el reciclaje de los residuos sólidos municipales.

En dicho contexto, nuestro marco jurídico vigente contempla que las municipalidades son responsables de ejecutar programas para la progresiva formalización de las personas que intervienen en el manejo de los residuos sólidos sin las autorizaciones correspondientes. Además, que promueven la formación de asociaciones de recicladores y de pequeñas y micro empresas especializadas en la materia.

Al respecto, según un estudio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la población de recicladores en el Perú podría bordear las 100,000 personas. Sin embargo, de acuerdo al Ministerio del Ambiente, en el año 2018 solo se registraron 1,813 recicladores (agrupados en un total de 250 asociaciones) a nivel nacional, ubicados en 192 distritos, lo que representa apenas el 10% de los distritos del país. Además, esta cifra de recicladores representaría apenas el 2% del total de recicladores que existirían en el Perú.

Al respecto, se advierte que los departamentos con menor número de recicladores formalizados son Apurímac (38), Tumbes (34), San Martín (32), Tacna (23), Ayacucho (20), Cajamarca y Amazonas (18), Pasco (13), Madre de Dios (11), Huancavelica (9). Entretanto, Huánuco no cuenta con ningún reciclador formalizado.

En tal sentido, se requiere que las municipalidades provinciales (en lo que concierne a los distritos del cercado) y las municipalidades distritales que no vienen cumpliendo de manera efectiva con implementar programas destinados a la formalización de las personas que intervienen en el manejo de los residuos sólidos sin las autorizaciones correspondientes, ni con la obligación destinada a la promoción de formación de asociaciones de recicladores y de pequeñas y micro empresas especializadas en la materia, prioricen el cumplimiento de esta obligación, 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.

En particular, las que se ubican en los departamentos son Apurímac, Tumbes, San Martín, Tacna, Ayacucho, Cajamarca, Amazonas, Pasco, Madre de Dios y Huancavelica que registran el menor número de recicladores formalizados; y Huánuco, en donde no se registra reciclador formalizado alguno. Sumado a ello, debe ponerse especial atención a los distritos en los que se generan las mayores cantidades de residuos sólidos municipales y/o residuos sólidos de origen domiciliario per cápita.

Sobre el deber de las municipalidades de mejorar los servicios de limpieza pública y erradicación de puntos críticos

10. Las municipalidades distritales, en el ámbito de sus distritos, así como las municipalidades provinciales (en lo que concierne a los distritos del cercado), deben brindar de manera directa o a través de una Empresa Operadora de Residuos Sólidos el servicio de limpieza pública, que, entre otras operaciones, comprende el barrido y limpieza de espacios públicos, el almacenamiento (en espacios públicos), la recolección y el transporte de residuos sólidos, garantizando su calidad y cobertura en toda la jurisdicción de manera continua, regular, permanente y obligatoria.

No obstante, cuando esta obligación no se cumple adecuadamente, se producen los denominados “puntos críticos” –lugares de acumulación temporal de residuos sólidos municipales generados en las vías, áreas y espacios públicos–, que representan un riesgo para el ambiente y la salud de la población del entorno.

Al respecto, en setiembre de 2018, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental identificó un total de 689 puntos críticos entre los distritos de la Provincia Constitucional del Callao, de Lima Metropolitana y de las provincias de la Región Lima (distritos del cercado), de acuerdo al siguiente detalle:

- Tratándose de la Provincia Constitucional del Callao, identificó 36 puntos críticos en 6 de los 7 distritos existentes, liderando el ranking los distritos de Ventanilla (10), Bellavista (7) y Carmen de la Legua Reynoso (6).



- Tratándose de Lima Metropolitana, identificó 595 puntos críticos en 33 de los 43 distritos, liderando el ranking los distritos de San Juan de Miraflores (52), Villa El Salvador (51), Villa María del Triunfo (47), San Martín de Porres y Comas (35), Puente Piedra (32), Carabayllo (31), El Agustino (29), Santa Rosa (27) y Lurín (26).
- Tratándose de la Región Lima, identificó 58 puntos críticos en 8 de las 9 capitales (distritos del cercado) de sus provincias, liderando el ranking las capitales de las provincias de Barranca (13), Huaura (9) y Cañete (8).

Por su parte, a inicios del 2019, la Contraloría General de la República, en el marco de un operativo, advirtió puntos críticos en el 72% (503 de 697) de las jurisdicciones de los municipios que supervisó a nivel nacional, lo cual evidencia que existe un alto porcentaje de municipalidades provinciales (en lo que concierne a los distritos del cercado), y de municipalidades distritales que vienen incumpliendo con sus obligaciones.

Por este motivo, se requiere que las municipalidades provinciales (en lo que concierne a los distritos del cercado) y distritales en cuyas jurisdicciones se ubican los puntos críticos cumplan con la limpieza, remoción y erradicación de los mismos, así como con el mandato legal de garantizar la prestación continua, regular, permanente y obligatoria del servicio de limpieza pública.

11. En relación a las operaciones de barrido y limpieza de espacios públicos, comprendidas en el servicio de limpieza pública y que debieron ejecutarse para la erradicación de los puntos críticos, se advierte lo siguiente:
 - Según el Ministerio del Ambiente, el 13% (107 de 826) de las municipalidades que reportaron al Sistema de Información para la Gestión de Residuos Sólidos indicó no haber brindado el servicio de barrido y limpieza de espacios públicos en sus respectivas jurisdicciones en el 2018.
 - De esta cifra, los departamentos con mayor proporción de municipalidades que indicaron esto en su reporte y que, al mismo tiempo, registran las mayores cantidades de residuos sólidos municipales generadas, y/o la mayor generación per cápita de residuos de origen domiciliario durante el 2018 son San Martín, Ucayali, Amazonas, Junín, Arequipa, Ancash, Piura y la Provincia Constitucional del Callao.

Por este motivo, se requiere que las municipalidades provinciales (en lo que concierne a los distritos del cercado) y distritales que no cumplen con esta obligación garanticen la prestación del servicio de barrido y limpieza de espacios públicos, y que este se realice de manera continua, regular, permanente y obligatoria, asegurando su calidad y cobertura en toda la jurisdicción, a fin de erradicar los puntos críticos de sus respectivas jurisdicciones. En particular,

las municipalidades de los departamentos donde se registraron las mayores cantidades de residuos sólidos municipales del país y/o mayor per cápita de residuos sólidos domiciliarios del país, de acuerdo a la información señalada precedentemente.

12. En relación al servicio de recolección de residuos sólidos, comprendido en el servicio de limpieza pública, se advierte lo siguiente:

- Según el Ministerio del Ambiente, el 8% (64 de 826) de las municipalidades que reportaron al Sistema de Información para la Gestión de Residuos Sólidos indicaron no haber brindado el servicio de recolección de residuos sólidos en sus respectivas jurisdicciones en el 2018.

De esta cifra, los departamentos con mayor proporción de municipalidades que indicaron esto en su reporte y que, al mismo tiempo, registran las mayores cantidades de residuos sólidos municipales generadas en el país son Loreto, La Libertad, Junín, Ancash, Arequipa y la Provincia Constitucional del Callao.

Asimismo, los departamentos con mayor proporción de municipalidades que indicaron esto en su reporte y que, al mismo tiempo, registran la mayor generación per cápita de residuos de origen domiciliario durante el 2018 son Loreto, San Martín, Ucayali, Amazonas, Ancash y la Provincia Constitucional del Callao.

- Por su parte el Instituto Nacional de Estadística e Informática reportó que, durante el año 2017, los departamentos con la mayor proporción de municipalidades que no cumplieron con prestar el servicio de recolección fueron Loreto (9%), Amazonas (6%), San Martín (5%), Junín (4%), Ayacucho (3%), Ica y Ancash (2%).
- Con relación a la frecuencia en la prestación de este servicio, la Contraloría General de la República identificó en un operativo realizado a inicios del 2019 que el 15% (107 de 697) de las municipalidades supervisadas además de contar con puntos críticos, no han cumplido con determinar la frecuencia del servicio de recolección de los residuos sólidos.
- Según cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática, durante el año 2017 el 38% (704 de 1,872) de las municipalidades del país no cumplieron con la frecuencia mínima de recolección y transporte de residuos sólidos no aprovechables de tres (03) veces por semana, como lo exige el Reglamento de la Ley de Gestión Integral de los Residuos Sólidos, siendo los departamentos de Amazonas (79%), Arequipa (57%), Moquegua y Ancash (55%), Ayacucho y Apurímac (54%), Junín (53%), San Martín (52%), Puno (40%) y Tacna (39%), los de mayor proporción de municipalidades que incumplieron la citada obligación.



Estos hallazgos muestran la urgente de necesidad de que las municipalidades distritales, así como las provinciales (en lo que concierne a los distritos del cercado) que no recolectaron los residuos sólidos y/o aquellas que lo hicieron sin la frecuencia mínima requerida de tres veces por semana, cumplan con esta obligación de manera continua, regular y permanente, a fin de prevenir y/o erradicar los puntos críticos en el ámbito de su jurisdicción. En particular, las municipalidades de los departamentos donde se registraron las mayores cantidades de residuos sólidos municipales del país y/o mayor per cápita de residuos sólidos domiciliarios del país, de acuerdo a la información mostrada precedentemente.

13. De otro lado, en el marco del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, a partir del año 2019, el Ministerio del Ambiente estableció por primera vez la Actividad 4 “Erradicación y prevención de puntos críticos”, para la Meta 3 “Implementación de un sistema integrado de manejo de residuos sólidos municipales”.

De acuerdo con la Actividad 4, dichas municipalidades deben elaborar un diagnóstico sobre puntos críticos, y un plan anual para prevenirlos o erradicarlos, así como el reporte de prevención o erradicación de puntos críticos, hasta el 30 de setiembre de 2019. Por su parte, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental verificará la existencia de los puntos críticos identificados en el plan anual con anterioridad a su implementación, así como con posterioridad a la ejecución de los mismos.

Al respecto, se requiere que el Ministerio del Ambiente continúe incorporando la Actividad 4 en los siguientes años del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal y que, conjuntamente con el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, brinde el acompañamiento y la asistencia técnica que requieren las municipalidades para cumplir con éxito dicha Actividad.

Sobre la morosidad e incumplimiento en la aprobación de ordenanzas para el pago de arbitrios para limpieza pública

14. Los arbitrios son una de las principales fuentes de financiamiento del servicio de limpieza pública y, en consecuencia, de estos dependen la sostenibilidad financiera de las operaciones de barrido y limpieza de espacios públicos, almacenamiento (en espacios públicos), recolección y transporte de residuos sólidos, cuya ejecución es necesaria para la erradicación de los puntos críticos. Para tal efecto, es necesario garantizar que se fijen de acuerdo a su costo real, calidad y eficacia, asegurando la mayor eficacia en la recaudación a través de cualquier mecanismo legítimamente permitido, que sea utilizado de manera directa o a través de terceros.

Sin embargo, en un operativo realizado a inicios del 2019, la Contraloría General de la República detectó lo siguiente:

- El 54% de municipalidades supervisadas (373 de 697) no cuenta con una Ordenanza Municipal para el cobro de estos arbitrios.
- El 67% (217 de 324) de las municipalidades supervisadas que sí cuentan con Ordenanzas Municipales para el cobro de arbitrios, no cuenta con una estructura de costos.
- Tratándose de aquellos municipios que sí cobran el servicio de limpieza pública, en 16 departamentos del país, la morosidad se encuentra por encima del 30% en promedio.
- El 99% de las municipalidades supervisadas (691 de 697) no cuentan con convenios suscritos con empresas de servicios de saneamiento u otras, para el cobro de los arbitrios.

Por este motivo, es urgente que los consejos provinciales y distritales de los municipios que no han cumplido con esta obligación, aprueben la tasa de arbitrios correspondiente a la prestación del servicio de limpieza pública. Tratándose de aquellas que no cuentan con una estructura de costos, se requiere que realicen los ajustes correspondientes para que el cobro se encuentre sustentado de manera idónea en su costo real, calidad y eficacia.

Asimismo, considerando la morosidad existente en el pago de arbitrios, y con la finalidad de garantizar la sostenibilidad financiera del servicio de limpieza pública, se requiere que las municipalidades suscriban convenios con empresas de saneamiento, electricidad u otras para el cobro de los arbitrios en mención, en especial aquellas en cuyas jurisdicciones se registra la mayor tasa de morosidad.

Para tal efecto, resulta fundamental otorgar un incentivo económico a las municipalidades, a fin de que éstas suscriban dichos convenios. Estos incentivos pueden brindarse a través del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, bajo condiciones que permitan su éxito, como el acompañamiento y asistencia técnica permanente del Ministerio del Ambiente, entre otros factores.

Del mismo modo, resulta necesario que el Ministerio de Economía y Finanzas, en coordinación con el Ministerio del Ambiente y otras entidades competentes, según corresponda, evalúe y disponga medidas destinadas a promover y generar incentivos a las empresas prestadoras de servicios de saneamiento, electricidad u otros, para suscribir los referidos convenios con las municipalidades, a fin de recaudar el cobro de las tasas del servicio de limpieza pública.



Sobre las acciones de supervisión y fiscalización para un adecuado servicio de limpieza pública

15. En calidad de Entidades de Fiscalización Ambiental, las municipalidades provinciales son responsables de supervisar, fiscalizar y sancionar la prestación de los servicios de limpieza pública en su jurisdicción, mientras que las municipalidades distritales son responsables de supervisar, fiscalizar y sancionar el manejo de los residuos sólidos en su jurisdicción.

Sin embargo, la Contraloría General de la República detectó que el 71% (492 de 697) de municipalidades que supervisó en un operativo a inicios del 2019, no cuenta con un programa de supervisión del servicio de limpieza pública. Inclusive, detectó que no todas aquellas municipalidades que cuentan con dicho programa, han cumplido con ejecutarlo.

Al respecto, cabe señalar que, sin una adecuada supervisión y fiscalización, no es posible garantizar la prestación de manera continua, regular, permanente y obligatoria, de los servicios de limpieza pública, asegurando su calidad y cobertura en toda la jurisdicción. Por este motivo, la Defensoría del Pueblo considera lo siguiente:

- Se requiere que las municipalidades provinciales, en su calidad de Entidades de Fiscalización Ambiental, intensifiquen las acciones de supervisión, fiscalización y sanción de la prestación de los servicios de limpieza pública, en el ámbito de sus respectivas provincias, que brindan directamente las municipalidades distritales, así como los que prestan las Empresas Operadoras de Residuos Sólidos.

En particular, en aquellas provincias en las que se registran el mayor número de municipalidades distritales que estarían incumpliendo con esta obligación de garantizar la prestación continua, regular, permanente y obligatoria del servicio de limpieza pública y que, al mismo tiempo, registran las mayores cifras de generación de residuos sólidos municipales y/o domiciliarios en el país, según el siguiente detalle:

- (i) 15 de las 24 provincias se encuentran en los departamentos con mayores cantidades de generación de residuos sólidos municipales del país: Cusco (Canchis), Ancash (Antonio Raymondi, Huari, Aija, Santa, Yungay), Arequipa (Caylloma, Islay), Callao (Callao), La Libertad (Bolívar), Lima (Canta, Oyón), Loreto (Alto Amazonas y Loreto) y Piura (Huancabamba).
- (ii) 16 de las 24 provincias se encuentran en los departamentos con mayor generación per cápita de residuos sólidos domiciliarios del país: Cusco (Canchis), Amazonas (Condorcanqui), Ancash (Antonio

Raymondi, Huari, Aija, Santa, Yungay), Callao (Callao), Lima (Canta, Oyón), Loreto (Alto Amazonas y Loreto), Piura (Huancabamba), San Martín (Bellavista y Tocache) y Ucayali (Atalaya).

- Es necesario que las municipalidades distritales y provinciales (en lo que concierne a los distritos del cercado), en su calidad de Entidades de Fiscalización Ambiental, intensifiquen las acciones de supervisión, fiscalización y sanción del manejo de los residuos sólidos que se realiza en sus respectivas jurisdicciones.
16. Por otro lado, nuestro ordenamiento jurídico prevé que el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental efectúe de manera continua el seguimiento y verificación de la ejecución y desempeño de las acciones de supervisión, fiscalización y sanción antes señaladas, sin perjuicio de las acciones de supervisión del cumplimiento de los compromisos asumidos por las municipalidades provinciales y distritales en sus correspondientes planes.

Por este motivo, frente a la información oficial reportada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática, el Ministerio del Ambiente y la Contraloría General de la República sobre los incumplimientos al mandato de garantizar el servicio de limpieza pública y erradicación de puntos críticos, es necesario que el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental intensifique las acciones seguimiento y verificación de la ejecución y desempeño de las acciones de supervisión, fiscalización y sanción que deben efectuar las municipalidades provinciales y distritales, como Entidades de Fiscalización Ambiental.

Con ello, se contribuirá con el objeto de garantizar la prestación continua, regular, permanente y obligatoria del servicio de limpieza pública, particularmente, de las operaciones de barrido y limpieza de espacios públicos, almacenaje, recolección y transporte de residuos sólidos, a fin de erradicar los puntos críticos a nivel nacional.

17. Sumado a lo expuesto, se requiere que el mencionado organismo comunique al Ministerio Público la comisión de un presunto delito ambiental, o al órgano competente del Sistema Nacional de Control el incumplimiento de cualquier obligación en el marco jurídico vigente.

En este último caso, corresponderá al órgano del Sistema Nacional de Control exigir a los funcionarios y servidores públicos la plena responsabilidad por sus actos en la función que desempeñan, identificando el tipo de responsabilidad incurrida, sea administrativa funcional, civil o penal, recomendando la adopción de las acciones preventivas y correctivas necesarias para su implementación. Por su parte, corresponderá al Ministerio Público iniciar las acciones de investigación pertinentes, de ser el caso.



Sobre la necesidad de garantizar una adecuada disposición final de los residuos sólidos en infraestructuras autorizadas

18. El abandono, vertido o disposición de residuos sólidos en lugares no autorizados por la autoridad competente o aquellos establecidos por ley, se encuentra prohibido por nuestro ordenamiento jurídico. De acuerdo con ello, las municipalidades distritales y provinciales (en lo que concierne a los distritos del cercado) deben garantizar la adecuada disposición final de los residuos sólidos.

No obstante, como resultado de la presente supervisión se advierte lo siguiente:

- Según lo reportado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática al 2017, y por lo detectado por la Contraloría General de República en un operativo realizado a inicios del 2019, más del 80% de municipalidades que realizan la recolección de residuos sólidos disponen todo o parte de los mismos en sitios no autorizados por la autoridad competente.
- Con relación a las cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática al 2017, estas revelan que la totalidad de las municipalidades que brindan el servicio de recolección de residuos sólidos en los departamentos de Ucayali y Tacna, disponen todo o parte de los mismos en botaderos. Situación similar se presenta en el resto del país, en donde entre el 97% y 72%, de municipalidades de cada departamento disponen en botaderos, a excepción de la Provincia Constitucional del Callao, en cuya jurisdicción ninguna municipalidad dispone los residuos sólidos generados en un botadero; y el departamento de Lima, en donde el 55% de municipalidades disponen todo o parte de los residuos recolectados en botaderos, según dicho instituto.
- Los departamentos con mayor cantidad de municipalidades que realizan la recolección de residuos sólidos y disponen todo o parte de los mismos en botaderos coinciden con varios departamentos en los que se registró la mayor generación per cápita de residuos sólidos municipales de origen domiciliario, destacando Ucayali, Lambayeque, San Martín, Piura, Cusco, Loreto, Amazonas, Ancash y Lima. Dicha situación es preocupante, si se considera que a mayor generación mayor incremento de áreas afectadas por la inadecuada disposición de los residuos sólidos.

Frente a dichos hallazgos, se requiere que la totalidad de municipalidades distritales y provinciales (en lo que concierne a los distritos del cercado) realicen las acciones destinadas a evitar que los residuos sólidos recogidos tengan como destino final los botaderos, con el objeto de no agravar la situación ambiental de las áreas en las que se ubican los botaderos existentes y de no incrementar su extensión, principalmente aquellas ubicadas en los departamentos de Ucayali, Lambayeque, San Martín, Piura, Cusco, Loreto, Amazonas, Ancash y Lima.

19. De acuerdo con el Inventario Nacional de Áreas Degradadas aprobado por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental en octubre del 2018, existen un total de 1,585 botaderos a nivel nacional, que comprenden una extensión de 1,973 hectáreas degradadas.

Los 10 departamentos con mayor número de botaderos son: Ancash (149), Cajamarca (123), Puno (111), Ayacucho (104), Huancavelica (100), Cusco (98), Junín (97), Arequipa (82), Apurímac (76), La Libertad y Amazonas (75).

Por su parte, los 10 departamentos con mayor extensión (hectáreas) de áreas degradadas son Lambayeque (436.33), Ica (275.73), Piura (201.31), Lima (178.64), La Libertad (122.52), Arequipa (81.55), Puno (71.45), Ancash (70.88), Tumbes (62.76) y Junín (62.21).

Por este motivo, la Defensoría del Pueblo ha considerado como los departamentos más críticos a Lambayeque, Ica, Piura, Lima, La Libertad, Ancash, Cajamarca, Puno, Ayacucho y Huancavelica.

De acuerdo con ello, se requiere que las municipalidades distritales y provinciales (respecto del distrito cercado), principalmente aquellas ubicadas en los departamentos de Lambayeque, Ica, Piura, Lima, La Libertad, Ancash, Cajamarca, Puno, Ayacucho y Huancavelica, realicen acciones conducentes para la erradicación de los botaderos que se ubican en sus jurisdicciones.

20. Pese a contar con infraestructura autorizada en sus jurisdicciones, en los departamentos Ica, Piura, Lima, La Libertad, Ancash, Cajamarca, Ayacucho y Huancavelica se encuentran comprendidos dentro de los más críticos, por los botaderos que se encuentran ubicados en dichos departamentos.

Por este motivo, las autoridades de las municipalidades distritales y provinciales (en lo que concierne a los distritos del cercado) en estas jurisdicciones deben evaluar la adopción de medidas destinadas al transporte de los residuos sólidos recolectados hacia la infraestructura de disposición final autorizada existente dentro de su departamento, bajo las condiciones y frecuencia que resulten razonables y adecuadas, evitando de esta manera que el destino final de estos residuos sean los botaderos.

Sobre la necesidad de realizar acciones de coordinación para la mejora de la labor de identificación de botaderos

21. Aun cuando el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental es la entidad responsable del Inventario Nacional de Áreas Degradadas, existen otras entidades que, en el marco de sus competencias de monitoreo, supervisión y fiscalización, pueden advertir la existencia de áreas degradadas por la inadecuada disposición de residuos sólidos.



Así, por ejemplo, en diversos medios de comunicación, se reportó que la Autoridad Nacional del Agua identificó 60 puntos utilizados como botaderos, que estarían afectando los ríos Rímac y Chillón. De esta cifra, los distritos con más botaderos serían Lurigancho-Chosica (13), Ventanilla (8), seguidos por el Callao con 3 botaderos. No obstante a ello, en el Inventario Nacional de Áreas Degradadas no se reporta la existencia de botaderos en la Provincia Constitucional del Callao.

En tal sentido, se requiere que el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, entidad encargada de identificar los botaderos a nivel nacional, coordine con la Autoridad Nacional del Agua, a fin de verificar si los sitios de acumulación de residuos sólidos identificados por dicha entidad constituyen efectivamente botaderos y, según corresponda, incluirlos en el Inventario Nacional de Áreas Degradadas.

Sumado a ello, resulta necesario que dicho organismo realice las acciones correspondientes destinadas a fortalecer la coordinación interinstitucional con entidades que, en el marco de sus funciones, puedan advertir la existencia de botaderos, y, de esta manera, se contribuya con la mejora en la identificación de los mismos.

Sobre la urgencia de impulsar la erradicación de botaderos y la recuperación de las áreas impactadas

22. Nuestro marco jurídico vigente establece que, con el objeto de erradicar los botaderos, es posible la clausura y recuperación de las áreas degradadas o la reconversión de los mismos en infraestructuras de disposición final de residuos. De acuerdo con ello, en el Inventario Nacional de Áreas Degradadas se establece expresamente los botaderos que deben clausurarse y aquellos que pueden reconvertirse en rellenos sanitarios, siendo 98% los que deben clausurados y 2% los que pueden ser reconvertidos.

Para tal efecto, aquellas municipalidades, responsables de la clausura y recuperación de las áreas degradadas que administran, deben presentar hasta el 28 de mayo de 2021 sus correspondientes Planes de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos, debiendo previamente garantizar la disposición final sanitaria y ambientalmente segura de los residuos sólidos.

De la revisión de los 10 botaderos más extensos del país, se advirtió que su clausura y la recuperación de sus áreas se encuentra a cargo de las municipalidades provinciales de Chiclayo, Chincha, Piura, Huaral, Trujillo, Huaura, Paíta, Zaramurilla, así como de las municipalidades distritales de Monsefú y Nuevo Chimbote, identificadas por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental como administradoras de dichos botaderos.

En tal sentido, se requiere que las municipalidades identificadas como administradoras de los botaderos listados en el Inventario Nacional de Áreas Degradadas que deben ser clausurados, principalmente las responsables de los botaderos más extensos del país, cumplan con presentar, dentro del plazo establecido su respectivo Plan de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos, debiendo previamente garantizar la disposición final sanitaria y ambientalmente segura de los residuos sólidos. Para tal efecto, se requiere del acompañamiento y asistencia técnica del Ministerio del Ambiente.

23. Entre las medidas que viene implementando el Poder Ejecutivo para lograr la recuperación de las áreas degradadas, se tiene el Programa de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos en Zonas Prioritarias, a cargo de la Unidad Ejecutora 003: Gestión Integral de la Calidad Ambiental del Ministerio del Ambiente, que busca dar solución frente a los botaderos ubicados en 30 ciudades, bajo el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), con una contrapartida nacional.

El referido programa contempla 30 Proyectos de Inversión Pública distribuidos en 15 departamentos del país: Tumbes, Piura, Lambayeque, Lima, Ica, Ancash, Huánuco, Pasco, Junín, Ayacucho, Apurímac, Puno, Amazonas, San Martín y Madre de Dios, teniendo como objetivo la clausura de los botaderos priorizados entre los años 2016 y 2018.

Pese a los avances reportados por el Ministerio del Ambiente, la Defensoría del Pueblo detectó que la implementación del citado programa tiene un retraso de 4 años. En efecto, de acuerdo con la programación inicial, la conclusión del citado programa se encontraba prevista para el periodo 2016-2018. No obstante, según la última información reportada a nuestra institución por dicho Ministerio, se estimaba iniciar la elaboración de los estudios definitivos o expedientes técnicos durante el periodo 2018 - 2020 y la ejecución de obras durante el periodo 2020 - 2022.

Por ello, resulta de suma importancia que el Ministerio del Ambiente disponga las acciones necesarias para priorizar e impulsar en forma sostenida y urgente la ejecución del Programa de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos Municipales en Zonas Prioritarias, a fin de que éste se implemente en el menor plazo posible, considerando la impostergable necesidad de erradicar el importante número de botaderos existentes.

Para tal efecto, dicha entidad debe garantizar que la ejecución del citado programa se realice en concordancia con las disposiciones vigentes para la recuperación de áreas degradadas por residuos sólidos, así como con la información recogida en el Inventario Nacional de Áreas Degradadas.



24. De la revisión de los 30 botaderos priorizados por el Programa de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos en Zonas Prioritarias, se advirtió que 9 de ellos no estarían identificados en el Inventario Nacional de Áreas Degradadas aprobado por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental en octubre de 2018.

En tal sentido, resulta importante que el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, en el marco de sus competencias, realice una supervisión en la zona y determine si corresponde la incorporación de dichas áreas en el Inventario Nacional de Áreas Degradadas.

25. De acuerdo con el Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, el Ministerio del Ambiente debía aprobar hasta junio de 2018 la Guía Técnica para los criterios y contenido para los proyectos de inversión de recuperación de áreas degradadas por residuos sólidos. No obstante, la aprobación de dicho instrumento se encuentra pendiente, pese a que el 98% (1,558 de 1,585) de los botaderos identificados en el Inventario Nacional de Áreas Degradadas, deben ser recuperados para su clausura.

Por este motivo, es de máxima importancia que dicho Ministerio cumpla con aprobar la referida Guía, de tal manera que las municipalidades responsables de los botaderos cuyas áreas deben ser recuperadas cuenten con criterios idóneos para llevar a cabo esta labor.

Sobre la importancia de reconvertir los botaderos en infraestructura de disposición final adecuada siempre que sea viable

26. Según lo expuesto, únicamente el 2% (27 de los 1,585) de los botaderos a nivel nacional pueden ser reconvertidos en infraestructura adecuada para la disposición final, es decir, en rellenos sanitarios, de acuerdo con el Inventario Nacional de Áreas Degradadas.

Al respecto, las municipalidades distritales de Colquioc (Ancash); Ayna (Ayacucho); Lucre, Echarati, Ocongate, Yanatile (Cusco); Huachos (Huancavelica); Cahuac (Huánuco); Viques, Muqui, Morococha, Chacapalpa, Pichanaki, Pangoa, Quichuay, Acobamba, Huamancaca Chico (Junín); Huariaca (Pasco); Ajoyani y Ocuwiri (Puno); Huicungo, San Martín, Shatoja (San Martín); Soloco (Amazonas); San Juan Espinoza Medrano (Apurímac); así como las municipalidades provinciales de Acobamba y Angaraes (Huancavelica), identificadas como administradoras de los botaderos existentes en sus jurisdicciones deben presentar, dentro del plazo establecido para tal efecto, su respectivo Programa de Reconversión y Manejo de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos, hasta el 28 de enero de 2020.

Por este motivo, se requiere que las citadas municipalidades cumplan con presentar, dentro del plazo establecido su respectivo Programa de Reconversión

y Manejo de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos. Para tal efecto, se requiere del acompañamiento y asistencia técnica del Ministerio del Ambiente.

Sobre el deber de las municipalidades responsables de los botaderos existentes

27. El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental reportó el detalle de aquellas municipalidades que disponen en los botaderos listados en el Inventario Nacional de Áreas Degradadas, siendo estas responsables solidarias con las municipalidades identificadas como administradoras de los botaderos, toda vez que también disponen sus residuos sólidos en estos lugares no autorizados.

Respecto de los 10 botaderos más extensos del país, los cuales deben ser clausurados y sus áreas recuperadas, se advierten como responsables solidarias a las municipalidades distritales de Reque, José Leonardo Ortíz, Zaña, La Victoria, Etén, Etén Puerto (Lambayeque); Sunampe, Chincha Baja, Grocio Prado, Pueblo Nuevo, Tambo de Mora (Ica); Catacaos, Castilla, Veintiseis de Octubre (Piura); Aucallama, Vegueta, Caleta de Carquín, Hualmay, Santa María (Lima); Huanchaco, El Porvenir, Salaverry, La Esperanza, Víctor Larco, Moche (La Libertad); Papayal, Aguas Verdes (Tumbes); y Comandante Noel (Ancash).

Por su parte, tanto la Municipalidad Distrital de Cajacay y la Municipalidad Distrital de Leonor Ordoñez son responsables solidarias de los botaderos identificados para ser reconvertidos “Sector Callun” (Ancash) y “Cementerio de Muqui” (Junín), respectivamente.

En atención a lo anterior, se requiere que las municipalidades que disponen en los botaderos, no solo eliminen dicha práctica, sino que también contribuyan con la clausura y recuperación de las áreas degradadas.

Sobre los procesos penales por inadecuada disposición de residuos sólidos y la necesidad de que las reparaciones civiles se destinen a la recuperación de áreas degradadas

28. El Código Penal vigente establece como delito el establecer un vertedero o botadero de residuos sólidos, sin autorización o aprobación de la autoridad pertinente, el cual pueda perjudicar gravemente la calidad del ambiente, la salud humana o la integridad de los procesos ecológicos.

De acuerdo con la Procuraduría Pública Especializada en Delitos Ambientales, existen 636 procesos judiciales en trámite a nivel nacional desde el año 2009 al 2018, habiéndose iniciado durante el último año la tercera parte de ellos. Además, informó que, durante ese periodo, se expidieron un total de 48 sentencias por el Poder Judicial, de las cuales 31 tienen la calidad de firmes.

Considerando que el marco jurídico vigente señala, por ejemplo, que los botaderos generan riesgos sanitarios o ambientales, y que, incluso, algunos



de ellos vienen siendo sustento de declaraciones en emergencia, llama la atención a la Defensoría del Pueblo las cifras poco significativas reportadas por la mencionada Procuraduría, más aun cuando existen, por ejemplo, 1,558 botaderos a nivel nacional que deben ser clausurados y sus áreas recuperadas.

En atención a lo anterior, con la finalidad de evitar la impunidad por la comisión de este delito y, con ello, desincentivar estas conductas, la Defensoría del Pueblo considera necesario que:

- La Procuraduría Pública Especializada en Delitos Ambientales –encargada de defender los intereses del Estado cuando se ven afectados como consecuencia de la comisión de delitos ambientales– denuncie ante el Ministerio Público los casos de los que tenga conocimiento que se configuren conductas que cumplirían con el tipo penal previsto en el artículo 306 del Código Penal, más aun cuando es el Ministerio del Ambiente, en su calidad de entidad rectora en la materia, y sus órganos adscritos, la entidad que genera mayor información en la materia. Asimismo, es prioritario que realice un seguimiento permanente a las investigaciones fiscales y procesos penales en curso, a fin de alertar a las instancias correspondientes y evitar la prescripción de la acción penal.
 - El Ministerio Público inicie investigaciones penales por los hechos vinculados al establecimiento de botaderos –identificados en el Inventario Nacional de Áreas Degradadas– siempre que estos revistan los caracteres del delito de incumplimiento de las normas relativas al manejo de residuos sólidos, debiendo establecer una estrategia de investigación efectiva que permita sancionar penalmente a los responsables dentro de un plazo razonable, a fin de evitar la prescripción de la acción penal.
29. De la revisión del artículo 306 del Código Penal, se desprende que la conducta delictiva perseguida consiste en “establecer un vertedero o botadero de residuos sólidos” que pueda perjudicar gravemente la calidad del ambiente, la salud humana o la integridad de los procesos ecológicos. Al respecto, aunque la afectación queda acreditada al tratarse de botaderos que, por su naturaleza, generan riesgos significativos al ambiente, la vida y la salud, tal como está redactado el tipo penal, se genera el riesgo de que los operadores de justicia interpreten erróneamente y de distintas maneras la conducta consistente en “establecer un botadero”.

Por este motivo, se advierte la necesidad de que se revise y se ajuste el tipo penal recogido en el artículo 306 del Código Penal, a efectos de que no solo se persiga al que establece un vertedero o botadero de residuos que pueda perjudicar gravemente la calidad del ambiente, la salud humana o la integridad de los procesos ecológicos, sino que se precise expresamente que la conducta delictiva perseguida alcanza también a aquellos que disponen en los mismos.

30. De otro lado, la Procuraduría Pública Especializada en Delitos Ambientales informó a la Defensoría del Pueblo que, respecto de los 48 procesos penales de los cuales 31 cuentan con sentencia firme, se impuso en cada uno un monto por concepto de reparación civil, el cual es destinado al tesoro público.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo advierte que, al destinarse estos fondos al tesoro público, no se garantiza la finalidad de la reparación civil por la comisión del delito previsto en el artículo 306 del Código Penal, que precisamente busca la restitución del bien, así como la indemnización de los daños y perjuicios.

Por este motivo, nuestra institución considera prioritaria la implementación de las siguientes medidas:

- Que los montos que comprenden la reparación civil, por un lado, sean destinados a la remediación del ambiente –específicamente, para la recuperación, clausura o reconversión de las áreas degradadas por residuos sólidos municipales, u otras medidas de remediación que se puedan adoptar–; y, por otro lado, se establezcan de manera tal que cubran el efectivo monto de las acciones para la remediación ambiental, la indemnización por los daños y los perjuicios ocasionados por la conducta delictiva materia de comentario.
- Que la Procuraduría Pública Especializada en Delitos Ambientales proponga y sustente ante el Juez un monto por concepto de reparación civil que sea suficiente para la remediación ambiental, así como la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados por la comisión de la conducta delictiva prevista en el artículo 306 del Código Penal, en cada caso, según métodos de valoración o cuantificación previamente establecidos.
- Que el Ministerio del Ambiente, en coordinación con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, elabore y apruebe criterios para la determinación de la reparación civil que garantice el financiamiento de las acciones para la remediación ambiental, la indemnización por los daños y los perjuicios ocasionados por la conducta delictiva prevista en el artículo 306 del Código Penal.
- Que, mediante ley, se cree un Fondo de Remediación Ambiental, a cargo del Fondo Nacional del Ambiente, que recaude los montos pagados por concepto de las reparaciones civiles y acuerdos reparatorios en los procesos e investigaciones penales por delitos ambientales en la modalidad de incumplimiento de las normas relativas al manejo de residuos sólidos, con la finalidad de realizar las acciones de remediación del daño ambiental, así como indemnizar por los daños y perjuicios ocasionados por las conductas delictivas.



Sobre la importancia de contar con un adecuado diagnóstico e identificación de las brechas de infraestructura de disposición final de residuos sólidos municipales

31. En abril de 2019, el Ministerio del Ambiente señaló a través del documento denominado “Diagnóstico de la situación de las brechas de infraestructura o de acceso a bienes/servicios” que el principal problema del manejo de residuos sólidos en el Perú es la escasez de rellenos sanitarios, para lo cual tomó en consideración que solo el 52% de los residuos sólidos municipales generados fueron dispuestos en un relleno sanitario.

Como resultado, señaló que se requiere 344 infraestructuras para la disposición final de residuos sólidos municipales. No obstante, aproximadamente 11 meses antes de la publicación del citado documento, el referido Ministerio reportó que a lo largo del territorio nacional, debíamos contar con 256 rellenos sanitarios. Es decir, 88 rellenos sanitarios menos de los señalados en el documento publicado en abril de 2019.

Sin perjuicio de la variación significativa de esta cifra en menos de un año, llama la atención que la estimación de la brecha de infraestructura se realice en función a la totalidad de residuos sólidos generados y no respecto de los residuos que efectivamente deben ser dispuestos en rellenos sanitarios, como son los residuos sólidos no aprovechables, dado que dicha estimación podría sobreestimar el número de rellenos sanitarios que se necesitan y dejar de lado la necesaria proyección de infraestructuras para la valorización de los residuos sólidos aprovechables.

En ese sentido, se requiere que el Ministerio del Ambiente –como ente rector a nivel nacional para la gestión y manejo de los residuos sólidos– proyecte, a partir de la información de la composición de los residuos sólidos que se genera a nivel nacional, los rellenos sanitarios que se requieren y también las infraestructuras necesarias para la valorización de aquellos residuos sólidos municipales aprovechables.

En adición a ello, resulta necesario que –en función de la información antes mencionada– el Ministerio del Ambiente, en coordinación con los gobiernos regionales y locales, actualice las metas establecidas en materia de residuos sólidos previstas en los instrumentos de planificación correspondientes, a fin de incluir —además de la temporalidad para el logro de la meta— la estimación de la infraestructura relacionada a residuos sólidos que se requiere.

32. De acuerdo a lo reportado por el Ministerio del Ambiente al 09 de agosto de 2019, se cuenta con 47 rellenos sanitarios distribuidos en 17 departamentos. Al respecto, si se compara con los más de 340 rellenos sanitarios que se requiere, según información oficial, dicha cifra no alcanza ni el 14%. No obstante, es

necesario destacar que, en los últimos 4 años, hubo un incremento de 26 rellenos sanitarios, pasando de 21 en el año 2015 a 47 a agosto de 2019.

De la información publicada por el Ministerio del Ambiente, se advierte que, de los 47 rellenos sanitarios que existen en el Perú al 9 de agosto de 2019, el 49% (23) atiende solo a 1 distrito, 43% (20) atiende entre 2 y 9 distritos y el 6% (3) atiende entre 14 a 22 distritos. Entretanto, respecto de 1 no se cuenta información. Sobre el particular, llama la atención que, por un lado, la mayoría de rellenos sanitarios solo atiendan un solo distrito y, por otro lado, que únicamente un relleno sanitario estaría atendiendo a más de 20 distritos.

En atención a lo anterior y teniendo en cuenta el alto número de rellenos sanitarios proyectados (344), se considera oportuno que, en la planificación y diseño de proyectos de inversión para la construcción de futuros rellenos sanitarios, se contemple que estos atiendan a más distritos, para lo cual se requiere definir de manera adecuada la ubicación de los mismos, a efectos de invertir de manera más eficiente los recursos del Estado.

De acuerdo con ello, se requiere que el Ministerio del Ambiente, los gobiernos regionales y las municipalidades provinciales consideren en la planificación y diseño de proyectos de inversión para la construcción de futuros rellenos sanitarios que estos contemplen atender a más de un distrito.

Sobre la urgencia de contar con infraestructura autorizada para una adecuada disposición final de los residuos sólidos municipales

33. Según lo expuesto, si se compara el número de rellenos sanitarios existentes en el país (47) con los más de 340 rellenos sanitarios que se requerirían, según el Ministerio del Ambiente, se advierte que esta cifra no alcanza ni el 14%, por lo que se necesita un mayor impulso que permita contar con suficiente infraestructura para la disposición final de residuos sólidos municipales.

Ahora bien, entre las acciones realizadas por el Estado peruano para tal fin, se tiene la implementación del Programa de Desarrollo de Sistemas de Gestión de Residuos Sólidos en Zonas Prioritarias, a cargo del Ministerio del Ambiente, el cual comprende 31 proyectos de inversión pública de gestión integral de residuos sólidos, de los cuales 8 son financiados a través del Banco Interamericano de Desarrollo y 23 a través de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón.

Para su ejecución, se previó un plazo de 48 meses, contados desde febrero de 2013 a febrero de 2017. No obstante, dicho plazo fue ampliado, con lo cual los proyectos financiados a través del Banco Interamericano de Desarrollo debían ejecutarse hasta el 31 de diciembre de 2018 y los financiados a través de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón hasta el 30 de junio de 2021.



De acuerdo con ello, se requiere que el Ministerio del Ambiente realice las coordinaciones correspondientes a fin de que, por un lado, se culmine en el menor tiempo posible con la ejecución del relleno sanitario financiado a través del Banco Interamericano de Desarrollo, cuya construcción se encuentra paralizada; y, por otro lado, con la ejecución de los 23 rellenos sanitarios financiados a través de Agencia de Cooperación Internacional de Japón, dentro del plazo previsto.

Para tal efecto, resulta indispensable el compromiso y acciones concretas de las municipalidades competentes para la construcción y entrada en operación de la totalidad de los rellenos sanitarios pendientes.

34. Por otro lado, con relación al presupuesto asignado para la ejecución del programa, cabe mencionar que el Ministerio del Ambiente reportó un incremento de más del 47% del monto previsto, pasando de S/ 273'387,938.00 (Doscientos setenta y tres millones trescientos ochenta y siete mil novecientos treinta y ocho con 00/100 Soles) a S/ 402'786,884.00 (Cuatrocientos dos millones setecientos ochenta y seis mil ochocientos ochenta y cuatro con 00/100 Soles).

En atención a lo anterior, se requiere una adecuada planificación del presupuesto para los proyectos de inversión que se requieran ejecutar, a fin de conocer desde el principio el nivel de inversión que se requiere para cumplir los objetivos trazados.

35. Ahora bien, el solo hecho de contar con rellenos sanitarios no significa que la problemática de la disposición final de residuos sólidos se encuentre atendida. Por el contrario, las infraestructuras de disposición final deben cumplir con las normas técnicas, ambientales y administrativas, para su correcta operación, mantenimiento y eventual cierre, cuyo cumplimiento debe ser supervisado y fiscalizado por la autoridad competente.

En tal sentido, uno de los aspectos importantes que se requiere para la implementación de dichas infraestructuras es la aprobación, por parte del Ministerio del Ambiente, de la Guía para el Diseño y Construcción de Infraestructuras de Disposición Final de Residuos Sólidos Municipales – pendiente desde hace más de un año–, así como la elaboración y aprobación de las normas complementarias para el diseño, operación y mantenimiento de las infraestructuras de residuos sólidos.

Al respecto, se requiere que el Ministerio del Ambiente, en el más breve plazo posible cumpla con aprobar la Guía para el Diseño y Construcción de Infraestructuras de Disposición Final de Residuos Sólidos Municipales, cuyo proyecto fue prepublicado el pasado 4 de enero de 2019. Asimismo, es necesario que dicha entidad realice las acciones necesarias para elaborar y aprobar las normas complementarias para el diseño, operación y mantenimiento de las infraestructuras de residuos sólidos.

36. De acuerdo con la normatividad vigente, en forma previa a la construcción e inicio de operaciones de toda infraestructura de residuos sólidos, como son los rellenos sanitarios, estos deben contar con su correspondiente instrumento de gestión ambiental aprobado. Dicho instrumento debe ser evaluado y, de corresponder, aprobado por el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles, los gobiernos regionales y las municipalidades provinciales, de acuerdo a sus competencias.

Para tal efecto, estas entidades deben garantizar una adecuada evaluación ambiental, que cuente con todos los requisitos y opiniones técnicas de las entidades competentes, necesarias para una rigurosa evaluación en tutela del derecho a vivir en un ambiente saludable.

En atención a la formulación y aprobación del instrumento de gestión ambiental, el Ministerio del Ambiente tiene pendiente de aprobación lo siguiente:

- Términos de Referencia de los proyectos de inversión de infraestructura de residuos sólidos con características comunes o similares en el marco de la clasificación anticipada, cuyo plazo de aprobación venció hace más de un año.
- Guía Técnica para la formulación y evaluación de Instrumentos de Gestión Ambiental para infraestructuras de residuos sólidos, cuyo plazo de aprobación venció hace más de un año.
- Decreto Supremo que establece las disposiciones para la presentación del Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo de los proyectos de inversión de infraestructuras de residuos sólidos.

En tal sentido, se requiere que el Ministerio del Ambiente cumpla con aprobar en el más breve plazo, tanto los Términos de Referencia de los proyectos de inversión de infraestructura de residuos sólidos con características comunes o similares en el marco de la clasificación anticipada, como la Guía Técnica para la formulación y evaluación de instrumentos de gestión ambiental, a efectos de contar con instrumentos ambientales idóneos que cumplan con la identificación, prevención, supervisión y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos significativos del proyecto.

Asimismo, resulta necesario que el Ministerio del Ambiente cumpla con aprobar las disposiciones correspondientes para la presentación del instrumento de gestión ambiental correctivo, el cual busca que aquellos titulares de infraestructura de residuos sólidos que no cuenten con su correspondiente instrumento de gestión ambiental aprobado, implementen medidas para corregir los impactos ambientales generados y sus eventuales consecuencias, así como medidas preventivas y/o permanentes para contribuir a la sostenibilidad de la actividad durante su ciclo de vida, evaluando el riesgo que éstas representan para el ambiente.



37. La supervisión, fiscalización y sanción del manejo de residuos sólidos, a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental puede contribuir significativamente a asegurar una adecuada operación de los rellenos sanitarios. En efecto, una adecuada y eficiente ejecución de estas acciones permite la corrección oportuna de los efectos que generan el daño ambiental, así como contribuye con la prevención de nuevas conductas infractoras.

En tal sentido, se requiere que el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental intensifique sus acciones de supervisión, fiscalización y sanción del manejo de residuos sólidos que realicen los titulares de infraestructura de residuos sólidos.

Sobre la elaboración y aprobación de normas por el Ministerio del Ambiente en cumplimiento de lo previsto en la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y su Reglamento

38. El Decreto Legislativo N° 1278, que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y su Reglamento establecen una serie de obligaciones para el cumplimiento de su principal objetivo, la prevención o minimización de la generación de residuos sólidos en origen, la recuperación y valorización material o energética y la disposición final en una infraestructura adecuada y segura, como última alternativa.

Entre las obligaciones establecidas, se han identificado 23 relacionadas con la aprobación de normas o instrumentos en materia de residuos sólidos a cargo del Ministerio del Ambiente, referidas a (i) la mejora del servicio de limpieza pública; (ii) la medición de resultados de la gestión de los residuos sólidos municipales; (iii) la generación y gestión de la información en materia de residuos sólidos; (iv) la valorización de los residuos sólidos aprovechables; (v) los botaderos; (vi) la infraestructura de residuos sólidos; y (vii) la evaluación de desempeño de la gestión y manejo de residuos sólidos a cargo de las Comisiones Ambientales Municipales.

No obstante, como resultado de la presente supervisión, se detectó que, de las 23 obligaciones previstas, 7 fueron cumplidas y 16 se encuentran pendiente de cumplimiento. Al respecto, de las 7 obligaciones cumplidas, 3 estaban sujetas a un plazo legal, no obstante los mismos no fueron cumplidos. Entretanto, 7 de las 16 obligaciones pendientes de cumplimiento se encuentran sujetas a plazos legales, que vencieron hace más de un año.

Asimismo, cabe mencionar que, respecto de las 16 obligaciones pendientes de cumplimiento, 14 presentan avances y 2 no presentan avance. Sobre el particular, resulta pertinente mencionar que se ha considerado como avance las prepublicaciones, así como el reporte de la realización de acciones concretas para lograr su cumplimiento.

En dicho contexto, se requiere que el Ministerio del Ambiente priorice el cumplimiento de la totalidad de obligaciones pendientes, con especial atención en aquellas cuyo plazo para su aprobación se encuentra vencido, de acuerdo al siguiente detalle:

Con plazo vencido:

- Aprobación de la Guía Técnica para la gestión operativa del servicio de limpieza pública.
- Elaboración de hojas técnicas para las operaciones y procesos del manejo de los residuos sólidos.
- Aprobación de la Guía Técnica para las estructuras de costos asociados a la operación y mantenimiento del servicio de limpieza pública.
- Aprobación de la Guía Técnica para los criterios y contenido para los proyectos de inversión de recuperación de áreas degradadas por residuos sólidos.
- Aprobación de Términos de Referencia de los proyectos de inversión de infraestructura de residuos sólidos con características comunes o similares en el marco de la clasificación anticipada.
- Aprobación de la Guía Técnica para el diseño y construcción de infraestructuras de disposición final de residuos sólidos municipales.
- Aprobación de la Guía Técnica para la formulación y evaluación de Instrumentos de Gestión Ambiental para infraestructuras de residuos sólidos.

Sin plazo establecido:

- Elaboración y aprobación de las disposiciones reglamentarias para la prestación de los servicios de limpieza pública, recolección, transporte, transferencia, tratamiento o disposición final de residuos, a cargo de las municipalidades distritales y provinciales en lo que concierne a los distritos del cercado.
- Elaboración y aprobación de normas complementarias que regulan los aspectos técnicos del servicio de limpieza pública a cargo de las municipalidades, el cual comprende el barrido, limpieza y almacenamiento en espacios públicos, la recolección, el transporte, la transferencia, valorización y disposición final de los residuos sólidos, en el ámbito de su jurisdicción, los mismos que serán de cumplimiento obligatorio por parte de las municipalidades.
- Definición de los indicadores para la medición de resultados de la gestión de los municipios.
- Elaboración y aprobación de los indicadores, criterios y metodologías



básicas para la sistematización, envío y difusión de la información sobre residuos sólidos.

- Elaboración y aprobación, en coordinación con los sectores correspondientes, de las disposiciones reglamentarias para el manejo y las condiciones para la valorización energética en las diversas actividades económicas, productivas, extractivas y de servicios.
- Elaboración y aprobación de los criterios técnicos para la operación temporal de los botaderos que vienen siendo utilizados como infraestructuras de disposición final no autorizada.
- Elaboración y aprobación del Decreto Supremo que establece las disposiciones para la presentación del Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo de los proyectos de inversión de infraestructuras de residuos sólidos.
- Elaboración y aprobación de normas complementarias para el diseño, operación y mantenimiento de las infraestructuras de residuos sólidos.
- La emisión de las Guías para la elaboración del Informe de Evaluación de Desempeño de la gestión y manejo de residuos sólidos de las Comisiones Ambientales Municipales.

Sobre la implementación de las recomendaciones formuladas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en materia de gestión y manejo de los residuos sólidos municipales y del Plan previsto para ello

39. En el año 2016, se aprobó la Evaluación de Desempeño Ambiental del Perú realizada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Dicho documento contiene 96 conclusiones y 66 recomendaciones relevantes para el mejoramiento del desempeño ambiental en nuestro país. De las 66 recomendaciones formuladas, 8 (Recomendaciones 13, 15, 22, 29, 30, 31, 32 y 33) se encuentran relacionadas con la gestión de los residuos sólidos y, de éstas últimas, 3 (29, 30 y 31) se encuentran directamente vinculadas con la gestión de los residuos sólidos municipales.

Para el cumplimiento de estas recomendaciones, mediante Decreto Supremo N° 005-2017-MINAM, se aprobó el Plan de Acción para la Implementación de las Recomendaciones de la Evaluación de Desempeño Ambiental del Perú, el cual establece las acciones estratégicas que el Ministerio del Ambiente, los distintos sectores, los organismos adscritos y los diversos niveles de gobierno deben ejecutar para dicho fin. Como resultado de la presente supervisión y de la información remitida por las entidades responsables, la Defensoría del Pueblo advierte lo siguiente:

Sobre la gestión y manejo de los residuos sólidos

- Con relación a las 8 recomendaciones que se encuentran vinculadas con la gestión de los residuos sólidos, el citado Plan de Acción estableció un

total de 89 acciones estratégicas, referidas a la gestión de los residuos sólidos a ejecutarse en el corto plazo (hasta el 2018), en el mediano plazo (hasta el 2020) y en el largo plazo (hasta el 2022).

De esta cifra, 13 (15%) acciones estratégicas se encuentran cumplidas, 27 (30%) presentan acciones para su cumplimiento y 49 (55%) no presentan acciones para su cumplimiento. Además, del total de las acciones estratégicas pendientes de cumplimiento, 20 (22%) debieron ejecutarse al 2018.

- De las 32 acciones estratégicas previstas para ser ejecutadas en el corto plazo (1 año), es decir al 2018, solo 12 (37%) se encuentran cumplidas; respecto de 14 (44%) se reportan acciones para su cumplimiento; y, respecto de 6 (19%) no se reportan acciones para su cumplimiento. De acuerdo con ello, las acciones estratégicas de corto plazo pendientes de cumplimiento alcanzarían el 60% de las mismas.
- De las 34 acciones estratégicas previstas para ser ejecutadas en el mediano plazo (3 años), es decir al 2020, 1 (3%) se encuentra cumplida; respecto de 11 (32%) se reportan acciones para su cumplimiento; y, respecto de 22 (65%) no se reportan acciones para su cumplimiento.
- De las 23 acciones estratégicas previstas para ser ejecutadas en el largo plazo (5 años), es decir al 2022, respecto de 2 de ellas se reportaron acciones para su cumplimiento y, respecto de 21, no se reportan acciones para tal efecto.

De acuerdo con ello, es necesario que el Ministerio del Ambiente, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de la Producción y el Ministerio de Salud culminen la implementación de las acciones estratégicas destinadas a mejorar la gestión y manejo de los residuos sólidos, establecidas en el Plan de Acción para la Implementación de las Recomendaciones de la Evaluación de Desempeño Ambiental del Perú para el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. En particular, de las 20 acciones estratégicas cuyo plazo venció en el año 2018.

Sobre la gestión y manejo de los residuos sólidos municipales

- Con relación a las 3 recomendaciones que se encuentran directamente vinculadas con la gestión de los residuos sólidos municipales, el Plan de Acción estableció un total de 28 acciones estratégicas a cargo del Ministerio del Ambiente, Ministerio de Salud y Ministerio de Economía y Finanzas, de las cuales 10 deben ser ejecutadas en el corto plazo (1 año), 11 en el mediano plazo (3 años) y 7 en el largo plazo (5 años).



De las 28 acciones estratégicas, 7 (25%) se encuentran cumplidas, respecto de 4 (14%) se reportan acciones de cumplimiento y, respecto de las otras 17 (61%) no se reportan acciones para tal efecto.

- De las 10 acciones estratégicas que debieron implementarse en el año 2018 (corto plazo), 6 se encuentran cumplidas, respecto de 3 se reportan acciones y, respecto de 1 no se reportan acciones de cumplimiento.
- De las 11 acciones estratégicas cuyo cumplimiento se encuentra previsto para el año 2020 (mediano plazo), 1 se encuentra cumplida, respecto de 1 se reportan acciones de cumplimiento y, respecto de las 9 restantes no se reportan acciones para tal efecto.
- Respecto de las acciones estratégicas cuyo plazo es el 2022 (largo plazo), no se reportan acciones sobre ninguna de ellas.

De acuerdo con lo expuesto, se requiere que el Ministerio del Ambiente, Ministerio de Salud y Ministerio de Economía y Finanzas culminen la implementación de las acciones estratégicas destinadas a mejorar la gestión y manejo de los residuos sólidos municipales, establecidas en el Plan de Acción para la Implementación de las Recomendaciones de la Evaluación de Desempeño Ambiental del Perú para el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. En particular, de aquellas 4 cuyo plazo venció en el año 2018 y, al mismo tiempo, se avance con las obligaciones cuyo plazo se encuentra próximo a vencer, según el siguiente detalle:

- Proponer la creación del Programa Nacional de Inversiones en Residuos Sólidos inversión estimada de S/ 5,100 millones.
- Promover e impulsar los mecanismos existentes adicionales a la inversión pública para incrementar la asignación de recursos de proyectos de inversión en gestión de residuos sólidos como asociaciones público privadas, obras u otras fuentes.
- Proponer mejoras en las metas vigentes del Programa de incentivos sobre residuos sólidos y continuar con la asistencia técnica permanente a gobiernos locales que participen en el programa de incentivos.
- Implementación del Plan Nacional de Educación Ambiental, enfatizando las municipalidades priorizadas, verificar y controlar la generación de residuos sólidos a nivel nacional y el nivel de conocimiento de la población en el manejo de residuos, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal de pliegos involucrados.



Además, es necesario que el Ministerio del Ambiente impulse y brinde continuidad en el seguimiento y monitoreo del cumplimiento de las acciones estratégicas establecidas en el Plan de Acción para la Implementación de las Recomendaciones de la Evaluación de Desempeño Ambiental del Perú para el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico destinadas a mejorar la gestión y manejo de los residuos sólidos.



RECOMENDACIONES



Con la finalidad de contar con mecanismos informativos confiables para un adecuado diagnóstico, seguimiento y monitoreo como herramientas para la mejora continua de la gestión de los residuos sólidos

A las municipalidades provinciales y distritales que no vienen cumpliendo con la obligación de reportar información al Sistema de Información para la Gestión de Residuos Sólidos

1. CUMPLIR con la obligación de reportar información relativa a la gestión y manejo de los residuos sólidos al Sistema de Información para la Gestión de Residuos Sólidos, de acuerdo a los plazos establecidos por el Ministerio del Ambiente. En especial, las ubicadas en los departamentos de Moquegua, Ancash, Cajamarca, Amazonas, Apurímac, Huancavelica, Loreto, Ayacucho, Arequipa, Tacna y Puno, en donde entre el 80% y 60% de municipalidades no cumplieron con esta obligación.

Al Ministerio del Ambiente

2. REMITIR al órgano de control correspondiente el detalle de las municipalidades que no han cumplido con reportar la información requerida a través del Sistema de Información para la Gestión de Residuos Sólidos.
3. PRIORIZAR y AGILIZAR las acciones destinadas a la implementación de mejoras del Sistema de Información para la Gestión de Residuos Sólidos o a la creación de un nuevo sistema que provea información idónea, oportuna y confiable para la toma de decisiones en materia de la gestión y manejo de los residuos sólidos, y considerando las recomendaciones formuladas por el Ministerio de Economía y Finanzas.
4. CONTEMPLAR, entre las mejoras al Sistema de Información para la Gestión de Residuos Sólidos, el requerimiento de información a las municipalidades sobre si cuentan con criterios para la segregación, almacenamiento en espacios públicos y recolección selectiva de residuos sólidos municipales.
5. FORTALECER las capacidades de las municipalidades y brindar acompañamiento a las mismas para el correcto ingreso de información al Sistema de Información para la Gestión de Residuos Sólidos.
6. APROBAR los indicadores, criterios y metodologías básicas para la sistematización, envío y difusión de la información sobre los residuos sólidos, según lo establecido en el artículo 68 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos.
7. CUMPLIR con emitir el reporte de seguimiento del Plan Nacional de Acción Ambiental, asegurando que esta labor se efectúe en forma periódica, de tal manera que ello permita a los tomadores de decisiones contar con información

confiable y veraz para una adecuada gestión y manejo de los residuos sólidos en el país.

8. DISPONER las acciones correctivas correspondientes a fin de garantizar que la información contenida en los reportes de seguimiento del Plan Nacional de Acción Ambiental Perú, corresponda a la unidad prevista para la medición del cumplimiento de la meta correspondiente.

Con la finalidad de contar con instrumentos de planificación para una adecuada gestión y manejo de los residuos sólidos municipales

A las municipalidades provinciales

9. APROBAR, en caso no cuenten, o contando con uno, éste no se encuentre vigente o, de lo contrario, ACTUALIZAR el Plan Provincial de Gestión de Residuos Sólidos Municipales, de acuerdo a la guía aprobada por el Ministerio del Ambiente, dentro del plazo establecido por el marco jurídico vigente.

Para tal efecto, deben coordinar con sus respectivas municipalidades distritales y considerar lo previsto en el Plan Nacional de Acción Ambiental y el Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos.

10. PRIORIZAR las acciones destinadas a dar cumplimiento de los compromisos contenidos en su respectivo Plan Provincial de Gestión de Residuos Sólidos Municipales.

A las municipalidades distritales

11. APROBAR, en caso no cuenten, o contando con uno, éste no se encuentre vigente o, de lo contrario, ACTUALIZAR el Plan Distrital de Manejo de Residuos Sólidos Municipales, de acuerdo a la guía aprobada por el Ministerio del Ambiente, dentro del plazo establecido por el marco jurídico vigente.

Para tal efecto, deben coordinar con sus respectivas municipalidades provinciales y considerar lo previsto en el Plan Nacional de Acción Ambiental y el Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos.

12. PRIORIZAR las acciones destinadas a dar cumplimiento de los compromisos contenidos en su respectivo Plan Distrital de Manejo de Residuos Sólidos Municipales.

Al Ministerio del Ambiente

13. INTENSIFICAR la labor de acompañamiento y asistencia técnica a las municipalidades provinciales y distritales para que éstas aprueben e implementen



con éxito sus respectivos Planes Provinciales de Gestión de Residuos Sólidos Municipales y/o Planes Distritales de Manejo de Residuos Sólidos Municipales.

Al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

14. INTENSIFICAR las acciones de supervisión del cumplimiento de los compromisos asumidos por las municipalidades en sus respectivos Planes Provinciales de Gestión de Residuos Sólidos Municipales y/o Planes Distritales de Manejo de Residuos Sólidos Municipales.

Con la finalidad de reducir la generación de residuos sólidos municipales en el país

A la ciudadanía, a las empresas y otras instituciones públicas y privadas

15. MEJORAR sus hábitos de consumo, adoptando mejores prácticas destinadas a tal fin, como el reúso, la reducción y el reciclaje de los residuos sólidos municipales.

A las municipalidades provinciales y distritales, en especial aquellas ubicadas en los departamentos de Lima, Piura, La Libertad, Arequipa, Lambayeque, Junín, Cusco, Loreto, Ancash, Ucayali, San Martín, Amazonas y la Provincia Constitucional del Callao, en coordinación con el Ministerio del Ambiente

16. PRIORIZAR la adopción de acciones destinadas a fortalecer el componente de educación y cultura ambiental de la población, de tal manera que incorporen en sus decisiones de consumo consideraciones de orden ambiental y de sustentabilidad y se involucren activamente en la minimización de los residuos sólidos municipales.

Con la finalidad de mejorar la segregación de residuos sólidos municipales para su valorización o disposición final

A las municipalidades provinciales, en lo que concierne a los distritos del cercado, y municipalidades distritales, que no vienen cumpliendo con esta obligación, en especial aquellas ubicadas en los departamentos de Lima, Piura, La Libertad, Arequipa, Lambayeque, Junín, Cusco, Loreto, Ancash, Ucayali, San Martín, Amazonas y la Provincia Constitucional del Callao, en coordinación con el Ministerio del Ambiente

17. REALIZAR acciones de sensibilización y capacitación destinadas a la adecuada segregación de residuos sólidos.

A las municipalidades provinciales, en lo que concierne al distrito cercado, y distritales que no han cumplido con esta obligación, en especial a las ubicadas en los departamentos de Lima, Piura, La Libertad, Arequipa, Lambayeque, Junín, Cusco, Loreto, Ancash, Ucayali, San Martín, Amazonas y la Provincia Constitucional del Callao

18. IMPLEMENTAR progresivamente programas de segregación en la fuente y la recolección selectiva de los residuos sólidos en todo el ámbito de su jurisdicción, facilitando la valorización de los residuos sólidos aprovechables y asegurando la adecuada disposición final de los residuos sólidos no aprovechables.

A las municipalidades provinciales y distritales

19. ARTICULAR su correspondiente Plan Provincial de Gestión de Residuos Sólidos o Plan Distrital de Manejo de Residuos Sólidos Municipales y los programas de segregación en la fuente y recolección selectiva de residuos sólidos que implementen, para alcanzar una ejecución adecuada de las operaciones de segregación y recolección selectiva.

Al Ministerio del Ambiente

20. FORTALECER las acciones de acompañamiento y asistencia técnica a las municipalidades provinciales, en lo que concierne a los distritos del cercado, y municipalidades distritales para la adecuada implementación de programas de segregación en la fuente y la recolección selectiva de los residuos sólidos en todo el ámbito de su jurisdicción.

Para tal efecto, se considera necesario poner especial atención a las municipalidades de las provincias y distritos de los departamentos de Lima, Piura, Lambayeque, Cusco, Loreto, Ancash, La Libertad, Arequipa, Junín, Ucayali, San Martín, Amazonas y la Provincia Constitucional del Callao.

21. CONTINUAR incorporando en los siguientes años, dentro de las metas, objetivos y actividades previstas en el marco del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, beneficios para promover mejoras en la gestión de las municipalidades en materia de segregación en la fuente y recolección selectiva de residuos sólidos, así como en la valorización de residuos sólidos orgánicos.

Para tal efecto, se considera necesario poner especial atención a las municipalidades de las provincias, en lo que concierne al distrito cercado, y distritos ubicados de los departamentos de Lima, Piura, La Libertad, Arequipa, Lambayeque, Junín, Cusco, Loreto, Ancash, Ucayali, San Martín, Amazonas y la Provincia Constitucional del Callao.



22. INTENSIFICAR las acciones de acompañamiento y asistencia técnica a las municipalidades para el cumplimiento de las actividades previstas en el marco del “Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal”, vinculadas a la mejora de la gestión estatal en materia de residuos sólidos.

Con la finalidad de dar valor a los residuos sólidos orgánicos

A la ciudadanía, a las empresas y otras instituciones públicas y privadas

23. SEGREGAR e INTENSIFICAR el uso de técnicas para el aprovechamiento de los residuos sólidos orgánicos, tales como el compostaje en sus hogares y/o instalaciones.

A las municipalidades provinciales, en lo que concierne al distrito cercado, y distritales

24. PROMOVER, entre la ciudadanía, empresas y otras instituciones públicas y privadas, técnicas para el aprovechamiento de los residuos sólidos orgánicos, tales como el compostaje en sus hogares y/o instalaciones.

Con la finalidad de fortalecer el rol de los recicladores y las acciones estatales para su formalización

A las municipalidades provinciales, en lo que concierne al distrito cercado, y municipalidades distritales, en cuyas jurisdicciones existan recicladores informales y que laboran sin las condiciones adecuadas de salud y seguridad ocupacional

25. EJECUTAR programas para la progresiva formalización de recicladores que no cuenten con las autorizaciones correspondientes.
26. PROMOVER la formación de asociaciones de recicladores, 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.

Con la finalidad de que las municipalidades garanticen la mejora de la prestación de los servicios de limpieza pública y erradicación de puntos críticos

A las municipalidades provinciales, en lo que concierne al distrito cercado, y municipalidades distritales en cuyas jurisdicciones se encuentran puntos críticos

27. CUMPLIR con la limpieza, remoción y erradicación de los puntos críticos ubicados en sus respectivas jurisdicciones.

28. GARANTIZAR la prestación continua, regular, permanente y obligatoria del servicio de limpieza pública en sus respectivas jurisdicciones.

A las municipalidades provinciales, en lo que concierne al distrito cercado, y municipalidades distritales, en cuyas jurisdicciones no se brinda el servicio de barrido y limpieza de espacios públicos, en especial a las ubicadas en los departamentos de San Martín, Ucayali, Amazonas, Junín, Ancash, Piura y la Provincia Constitucional del Callao

29. GARANTIZAR la prestación del servicio de barrido y limpieza de espacios públicos, y que este se realice manera continua, regular, permanente y obligatoria, asegurando su calidad y cobertura en toda la jurisdicción.

A las municipalidades provinciales, en lo que concierne al distrito cercado, y municipalidades distritales, en cuyas jurisdicciones no se brinda el servicio de recolección de residuos sólidos municipales, en especial a las ubicadas en los departamentos de Loreto, la Libertad, Junín, Ancash, Arequipa, San Martín, Ucayali, Amazonas y la Provincia Constitucional del Callao

30. GARANTIZAR la prestación del servicio de recolección de residuos sólidos municipales, y que este se realice manera continua, regular, permanente y obligatoria, asegurando su calidad y cobertura y frecuencia mínima requerida en toda la jurisdicción.

A las municipalidades provinciales, en lo que concierne al distrito cercado, y municipalidades distritales, en cuyas jurisdicciones no se cumple con la frecuencia mínima requerida de tres veces por semana para la recolección de residuos sólidos municipales no aprovechables, en particular a las ubicadas en los departamentos de Amazonas, Arequipa, Moquegua, Ancash, Ayacucho, Apurímac, Junín, San Martín, Puno y Tacna

31. GARANTIZAR que la prestación del servicio de recolección de residuos sólidos municipales no aprovechables en sus jurisdicciones se realice en cumplimiento de la frecuencia mínima requerida de tres veces por semana.

Al Ministerio del Ambiente

32. CONTINUAR incorporando en los siguientes años, la Actividad 4 “Erradicación y prevención de puntos críticos” de la Meta 3 “Implementación de un sistema integrado de manejo de residuos sólidos municipales” en el marco del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, con la finalidad de otorgar beneficios para promover mejoras en la gestión de las municipalidades en materia de erradicación de los puntos críticos hasta que ésta problemática se resuelva.



Al Ministerio del Ambiente y al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

33. INTENSIFICAR las acciones de acompañamiento y la asistencia técnica que requieren las municipalidades para cumplir adecuadamente la Actividad 4 “Erradicación y prevención de puntos críticos” de la Meta 3 “Implementación de un sistema integrado de manejo de residuos sólidos municipales” del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal.

Con la finalidad de dar solución a la problemática de la morosidad e incumplimiento en la aprobación de ordenanzas para el pago de arbitrios para limpieza pública

A los consejos provinciales y distritales de los municipios

34. APROBAR y/o REALIZAR los ajustes a la tasa de arbitrios correspondiente a la prestación del servicio de limpieza pública, sustentada en una estructura de costos que refleje de manera idónea su costo real, calidad y eficacia.
35. APROBAR estrategias para avanzar hacia la sostenibilidad financiera del servicio de limpieza pública, aumentar la recaudación y reducir la morosidad.

A las municipalidades provinciales, en lo que concierne al distrito cercado, y municipalidades distritales en las que existe una mayor tasa de morosidad en el pago de arbitrios

36. REALIZAR acciones destinadas a la suscripción convenios con empresas de saneamiento u otras, para el cobro de los arbitrios, a fin de asegurar la sostenibilidad financiera del servicio de limpieza pública, aumentar la recaudación y reducir la morosidad.

Al Ministerio del Ambiente

37. INCORPORAR, dentro de las metas, objetivos y actividades previstas en el marco del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, beneficios para mejorar la sostenibilidad financiera de los servicios de limpieza pública, aumentar la recaudación y reducir la morosidad.

Al Ministerio de Economía y Finanzas en coordinación con el Ministerio del Ambiente y otras entidades competentes:

38. EVALUAR y DISPONER medidas destinadas a promover y generar incentivos a las empresas prestadoras de servicios de saneamiento, electricidad u otros, para suscribir los referidos convenios con las municipalidades, a fin de recaudar el cobro de las tasas del servicio de limpieza pública y, de esta manera, asegurar su sostenibilidad financiera.

Con la finalidad de impulsar las acciones de supervisión y fiscalización para un adecuado servicio de limpieza pública

A las municipalidades provinciales, en especial aquellas ubicadas en los departamentos de Lima, Piura, La Libertad, Arequipa, Cusco, Loreto, Ancash, Ucayali, San Martín, Amazonas y la Provincia Constitucional del Callao

39. INTENSIFICAR las acciones de supervisión, fiscalización y sanción de la prestación de los servicios de limpieza pública que brindan directamente las municipalidades distritales, así como los que prestan las Empresas Operadoras de Residuos Sólidos en el ámbito de sus respectivas provincias.

A las municipalidades provinciales, en lo que concierne al distrito cercado, y distritales, en especial aquellas ubicadas en los departamentos de Lima, Piura, La Libertad, Arequipa, Cusco, Loreto, Ancash, Ucayali, San Martín, Amazonas y la Provincia Constitucional del Callao

40. INTENSIFICAR las acciones de supervisión, fiscalización y sanción del manejo de los residuos sólidos que se realiza en sus respectivas jurisdicciones.

Al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

41. INTENSIFICAR el seguimiento y verificación de la ejecución y desempeño de las acciones de supervisión, fiscalización y sanción que deben efectuar las municipalidades provinciales y distritales, como Entidades de Fiscalización Ambiental, en especial a las ubicadas en la Provincia Constitucional del Callao y en los departamentos de Lima, Piura, Lambayeque, Cusco, Loreto, Ancash, La Libertad, Arequipa, Junín, Ucayali, San Martín y Amazonas.
42. COMUNICAR oportunamente al Ministerio Público la comisión de un presunto delito ambiental, o al órgano competente del Sistema Nacional de Control los hallazgos advertidos en el marco de sus labores de supervisión a las municipalidades provinciales y distritales como Entidades de Fiscalización Ambiental sobre el incumplimiento de sus obligaciones en materia de gestión y manejo de los residuos sólidos municipales.
43. COMUNICAR oportunamente al órgano competente del Sistema Nacional de Control los hallazgos advertidos en el marco de sus labores de supervisión sobre el incumplimiento de lo previsto en los respectivos Planes Provinciales de Gestión de Residuos Sólidos Municipales y los Planes Distritales de Gestión de Residuos Sólidos Municipales por parte de las municipalidades provinciales y distritales, respectivamente.



A las Oficinas de Control Institucional de las municipalidades provinciales y distritales

44. INICIAR las acciones de control correspondientes a quienes resulten responsables, cuando tome conocimiento de presuntos incumplimientos de las municipalidades provinciales y distritales respecto de sus obligaciones en materia de gestión y manejo de los residuos sólidos, recomendando la adopción de las acciones preventivas y correctivas necesarias para su implementación.

Al Ministerio Público

45. INICIAR las investigaciones penales correspondientes a quienes resulten responsables, cuando tome conocimiento de presuntos incumplimientos de las municipalidades provinciales y distritales respecto de sus obligaciones en materia de gestión y manejo de los residuos sólidos, que configuren la comisión de un delito.

Con la finalidad de garantizar una adecuada disposición final de los residuos sólidos en infraestructuras autorizadas

A las municipalidades provinciales, en lo que concierne al distrito cercado, y distritales en especial aquellas ubicadas en los departamentos de Ucayali, Lambayeque, San Martín, Piura, Cusco, Loreto, Amazonas, Ancash y Lima

46. GARANTIZAR la adecuada disposición final de los residuos sólidos no aprovechables recolectados, siendo fundamental que ésta se realice en rellenos sanitarios.

A las municipalidades provinciales, en lo que concierne al distrito cercado, y distritales principalmente aquellas ubicadas en los departamentos de Lambayeque, Ica, Piura, Lima, La Libertad, Ancash, Cajamarca, Puno, Ayacucho y Huancavelica

47. REALIZAR acciones conducentes para la erradicación de los botaderos que se ubican en sus jurisdicciones.

A las municipalidades provinciales, en lo que concierne al distrito cercado, y distritales principalmente aquellas ubicadas en los departamentos Ica, Piura, Lima, La Libertad, Ancash, Cajamarca, Ayacucho, Huancavelica

48. EVALUAR la adopción de medidas destinadas al transporte de los residuos sólidos recolectados hacia la infraestructura de disposición final autorizada existente dentro de su departamento, bajo las condiciones y frecuencia, permitidas por la Ley, que resulten razonables.

Con la finalidad de contar con una actuación estatal coordinada para la mejora de la labor de identificación de botaderos

Al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

49. COORDINAR con la Autoridad Nacional del Agua, a fin de verificar si los sitios de acumulación de residuos sólidos identificados por dicha entidad constituyen efectivamente botaderos y, según corresponda, incluirlos en el Inventario Nacional de Áreas Degradadas.
50. FORTALECER la coordinación interinstitucional con entidades que, en el marco de sus funciones, puedan advertir la existencia de botaderos, a fin de contribuir con las labores de identificación de los mismos.

Con la finalidad de impulsar la erradicación de botaderos

A las Municipalidades administradoras de los botaderos que deben ser clausurados, especialmente, las municipalidades provinciales de Chiclayo, Chincha, Piura, Huaral, Trujillo, Huaura, Paita, Zaramurilla, así como las municipalidades distritales de Monsefú y Nuevo Chimbote

51. PRESENTAR, dentro del plazo previsto para tal efecto, el respectivo Plan de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos, de acuerdo con las guías y términos de referencia aprobados por el Ministerio del Ambiente, debiendo garantizar previamente la disposición final sanitaria y ambientalmente segura de los residuos sólidos no aprovechables.

Al Ministerio del Ambiente

52. BRINDAR acompañamiento y asistencia técnica a las municipalidades administradoras de los botaderos que deben ser clausurados, responsables de presentar el Plan de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos.
53. PRIORIZAR e IMPULSAR en forma sostenida y urgente la ejecución del Programa de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos Municipales, a fin de que éste se implemente en el menor plazo posible, considerando la impostergable necesidad de erradicar el importante número de botaderos existentes.
54. GARANTIZAR que la clausura de los 30 botaderos priorizados en el marco del Programa de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos Municipales en Zonas Prioritarias, se realice en concordancia con las disposiciones vigentes para la recuperación de áreas degradadas por residuos sólidos, así como con la información recogida en el Inventario Nacional de Áreas Degradadas.



55. ELABORAR y APROBAR la Guía Técnica para los criterios y contenido para los proyectos de inversión de recuperación de áreas degradadas por residuos sólidos, de acuerdo con lo previsto en la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos.

Al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

56. REALIZAR acciones de supervisión a fin de determinar si la totalidad de botaderos priorizados por el Programa de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos en Zonas Prioritarias se encuentran identificados en el Inventario Nacional de Áreas Degradadas y, de ser el caso, incluirlos en el mismo.

Con la finalidad de reconvertir los botaderos en infraestructura de disposición final adecuada siempre que sea viable

A las municipalidades distritales de Colquioc (Ancash); Ayna (Ayacucho); Lucre, Echarati, Ocongate, Yanatile (Cusco); Huachos (Huancavelica); Cahuac (Huánuco); Viques, Muqui, Morococha, Chacapalpa, Pichanaki, Pangoa, Quichuay, Acobamba, Huamancaca Chico (Junín); Huariaca (Pasco); Ajoyani y Ocuvi (Puno); Huicungo, San Martín, Shatoja (San Martín); Soloco (Amazonas); San Juan Espinoza Medrano (Apurímac); así como las municipalidades provinciales de Acobamba y Angaraes (Huancavelica) administradoras de los botaderos que deben ser reconvertidos en rellenos sanitarios

57. PRESENTAR, dentro del plazo previsto para tal efecto, el respectivo Programa de Reconversión y Manejo de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos, de acuerdo con las guías y términos de referencia aprobados por el Ministerio del Ambiente.

Al Ministerio del Ambiente

58. BRINDAR acompañamiento y asistencia técnica a las municipalidades responsables de presentar el Programa de Reconversión y Manejo de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos Municipales en Zonas Prioritarias.

Con la finalidad de que las municipalidades que disponen en botaderos los residuos sólidos recolectados en sus jurisdicciones asuman la responsabilidad solidaria por los mismos

A las municipalidades distritales de Reque, José Leonardo Ortíz, Zaña, La Victoria, Etén, Etén Puerto (Lambayeque); Sunampe, Chíncha Baja, Grocio Prado, Pueblo Nuevo, Tambo de Mora (Ica); Catacaos, Castilla, Veintiséis de Octubre (Piura); Aucallama, Vegueta, Caleta de Carquín, Hualmay, Santa María (Lima); Huanchaco, El Porvenir, Salaverry, La Esperanza, Víctor Larco, Moche (La Libertad); Papayal, Aguas Verdes (Tumbes); y Comandante Noel (Ancash), las cuales disponen

sus residuos en los 10 botaderos más extensos del país, los cuales deben ser clausurados y sus áreas recuperadas

59. CONTRIBUIR con la clausura de los botaderos en los que vienen disponiendo los residuos sólidos recolectados en sus jurisdicciones, así como en la recuperación de las áreas impactadas por éstos, en su calidad de responsables solidarias.

A la Municipalidad Distrital de Cajacay (Ancash) y la Municipalidad Distrital de Leonor Ordoñez (Junín), las cuales disponen en botaderos identificados para ser reconvertidos

60. CONTRIBUIR con la reconversión en rellenos sanitarios de los botaderos en los que vienen disponiendo los residuos sólidos recolectados en sus jurisdicciones, en su calidad de responsables solidarias.

Con la finalidad de fortalecer la persecución penal por la inadecuada disposición final de los residuos sólidos y que las reparaciones civiles se destinen a la recuperación de áreas impactadas por los botaderos

A la Procuraduría Pública Especializada en Delitos Ambientales

61. DENUNCIAR ante el Ministerio Público los casos que tenga conocimiento que se configuren conductas que cumplirían con el tipo penal previsto en el artículo 306 del Código Penal.
62. REALIZAR un seguimiento permanente y diligente respecto de las investigaciones fiscales y procesos penales en curso, a fin de alertar a las instancias correspondientes y evitar la prescripción de la acción penal.
63. PROPONER y SUSTENTAR ante el Juez un monto por concepto de reparación civil que sea suficiente para la remediación ambiental, así como la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados por la comisión de la conducta delictiva prevista en el artículo 306 del Código Penal, en cada caso, según métodos de valoración o cuantificación previamente establecidos.

Al Ministerio del Ambiente, en coordinación con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

64. ELABORAR y APROBAR criterios para la determinación del monto por concepto de reparación civil, de tal manera que se garantice el financiamiento de las acciones para la remediación ambiental, así como la indemnización por los daños y los perjuicios ocasionados por la comisión de la conducta delictiva prevista en el artículo 306 del Código Penal.



Al Ministerio Público

65. INICIAR investigaciones penales por los hechos vinculados al establecimiento de botaderos identificados en el Inventario Nacional de Áreas Degradadas siempre que estos revistan los caracteres del delito de incumplimiento de las normas relativas al manejo de residuos sólidos, debiendo establecer una estrategia de investigación efectiva que permita sancionar penalmente a los responsables dentro de un plazo razonable, a fin de evitar la prescripción de la acción penal.

Al Congreso de la República

66. REVISAR y MODIFICAR el tipo penal recogido en el artículo 306 del Código Penal, a efectos de que no solo se persiga penalmente a quien establece un vertedero o botadero de residuos que pueda perjudicar gravemente la calidad del ambiente, la salud humana o la integridad de los procesos ecológicos, sino que se precise expresamente que la conducta delictiva perseguida alcanza también a aquellos que disponen en dichos botaderos o vertederos.
67. CREAR, mediante Ley, un Fondo de Remediación Ambiental, a cargo del Fondo Nacional del Ambiente, que recaude los montos pagados por concepto de las reparaciones civiles y acuerdos reparatorios en los procesos e investigaciones penales por delitos ambientales en la modalidad de incumplimiento de las normas relativas al manejo de residuos sólidos, con la finalidad de realizar las acciones de remediación del daño ambiental, así como indemnizar por los daños y perjuicios ocasionados por las conductas delictivas.

Con la finalidad de contar con un adecuado diagnóstico e identificación de las brechas de infraestructura de disposición final de residuos sólidos municipales

Al Ministerio del Ambiente en coordinación con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

68. DETERMINAR, a partir de la información de la composición de los residuos sólidos que se genera a nivel nacional, tanto el número de rellenos sanitarios para los residuos sólidos no aprovechables, como el número de las infraestructuras para la valorización que se requieren para los residuos sólidos aprovechables.

Al Ministerio del Ambiente, en coordinación con los gobiernos regionales y locales

69. ACTUALIZAR, a partir de la información de la composición de los residuos sólidos que se genera a nivel nacional, las metas establecidas en materia de residuos sólidos previstas en los instrumentos de planificación correspondientes, a fin de incluir —además de la temporalidad para el logro de la meta— la estimación de la infraestructura relacionada a los residuos sólidos no aprovechables y aprovechables.

Al Ministerio del Ambiente, gobiernos regionales y municipalidades provinciales

70. CONSIDERAR en la planificación y en los expedientes técnicos de los proyectos de inversión destinados a la construcción de rellenos sanitarios que éstos contemplen atender a más de un distrito, definiendo adecuadamente su ubicación.

Con la finalidad de contar con infraestructura autorizada para una adecuada disposición final de los residuos sólidos municipales no aprovechables

Al Ministerio del Ambiente

71. IMPULSAR la culminación de la ejecución del Programa de Desarrollo de Sistemas de Gestión de Residuos Sólidos en Zonas Prioritarias, que comprende la ejecución del relleno sanitario financiado a través del Banco Interamericano de Desarrollo, cuya construcción se encuentra paralizada, a fin de que se culmine en el menor tiempo posible; y, por otro lado, la ejecución de los 23 rellenos sanitarios financiados a través de Agencia de Cooperación Internacional de Japón, a fin de que se culmine dentro del plazo previsto.
72. MEJORAR la planificación del presupuesto y plazos de ejecución de futuros proyectos de inversión destinados a la construcción de infraestructura de residuos sólidos que se encuentren a cargo del Ministerio del Ambiente, a fin de conocer desde el principio el tiempo y el nivel de inversión que se aproxime al que se requiere para cumplir los objetivos trazados.

A los gobiernos locales y regionales en cuyas jurisdicciones se encuentran los 24 rellenos sanitarios pendientes en el marco del Programa de Desarrollo de Sistemas de Gestión de Residuos Sólidos en Zonas Prioritarias

73. PRIORIZAR la implementación de acciones concretas a su cargo para culminar la construcción y entrada en operación de la totalidad de los rellenos sanitarios pendientes en el marco del Programa de Desarrollo de Sistemas de Gestión de Residuos Sólidos en Zonas Prioritarias.

Al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

74. INTENSIFICAR las acciones de supervisión, fiscalización y sanción del manejo de residuos sólidos que realicen los titulares de infraestructura de residuos sólidos.



Sobre la elaboración y aprobación de normas por el Ministerio del Ambiente en cumplimiento de lo previsto en la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y su Reglamento

Al Ministerio del Ambiente

75. APROBAR las siguientes guías técnicas:
 - Para la gestión operativa del servicio de limpieza pública.
 - Para las estructuras de costos asociados a la operación y mantenimiento del servicio de limpieza pública.
 - Para los criterios y contenido para los proyectos de inversión de recuperación de áreas degradadas por residuos sólidos.
 - Para el diseño y construcción de infraestructuras de disposición final de residuos sólidos municipales.
 - Para la formulación y evaluación de Instrumentos de Gestión Ambiental para infraestructuras de residuos sólidos.
 - Para la elaboración del Informe de Evaluación de Desempeño de la gestión y manejo de residuos sólidos de las Comisiones Ambientales Municipales.
76. ELABORAR las hojas técnicas para las operaciones y procesos del manejo de los residuos sólidos.
77. APROBAR los Términos de Referencia de los proyectos de inversión de infraestructura de residuos sólidos con características comunes o similares en el marco de la clasificación anticipada.
78. APROBAR las disposiciones reglamentarias para la prestación de los servicios de limpieza pública, recolección, transporte, transferencia, tratamiento o disposición final de residuos, a cargo de las municipalidades distritales y provinciales en lo que concierne a los distritos del cercado.
79. APROBAR las normas complementarias que regulan los aspectos técnicos del servicio de limpieza pública a cargo de las municipalidades, el cual comprende el barrido, limpieza y almacenamiento en espacios públicos, la recolección, el transporte, la transferencia, la valorización y la disposición final de los residuos sólidos, en el ámbito de su jurisdicción, los mismos que serán de cumplimiento obligatorio por parte de las municipalidades.
80. DEFINIR los indicadores para la medición de resultados de la gestión de los municipios.
81. APROBAR los indicadores, criterios y metodologías básicas para la sistematización, envío y difusión de la información sobre residuos sólidos.

82. APROBAR, en coordinación con los sectores correspondientes, las disposiciones reglamentarias para el manejo y las condiciones para la valorización energética en las diversas actividades económicas, productivas, extractivas y de servicios.
83. APROBAR los criterios técnicos para la operación temporal de los botaderos que vienen siendo utilizados como infraestructuras de disposición final no autorizada.
84. APROBAR, mediante Decreto Supremo, las disposiciones para la presentación del Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo de los proyectos de inversión de infraestructuras de residuos sólidos.
85. APROBAR las normas complementarias para el diseño, operación y mantenimiento de las infraestructuras de residuos sólidos.

Con la finalidad de lograr la implementación de las recomendaciones formuladas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en materia de gestión y manejo de los residuos sólidos y del Plan previsto para ello

Sobre la gestión y manejo de los residuos sólidos

Al Ministerio del Ambiente, Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de la Producción y el Ministerio de Salud

86. CULMINAR la implementación de las acciones estratégicas establecidas en el Plan de Acción para la Implementación de las Recomendaciones de la Evaluación de Desempeño Ambiental del Perú para el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, en particular, de las 20 acciones estratégicas cuyo plazo venció en el año 2018, destinadas a mejorar la gestión y manejo de los residuos sólidos.
87. AVANZAR con la implementación de las acciones estratégicas referidas a la gestión y manejo de los residuos sólidos, establecidas en el Plan de Acción para la Implementación de las Recomendaciones de la Evaluación de Desempeño Ambiental del Perú para el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, cuyo plazo vence en el año 2020 y 2022.

Sobre la gestión y manejo de los residuos sólidos municipales

Al Ministerio del Ambiente, Ministerio de Salud y Ministerio de Economía y Finanzas

88. CULMINAR la implementación de las acciones estratégicas establecidas en el Plan de Acción para la Implementación de las Recomendaciones de la Evaluación de Desempeño Ambiental del Perú para el cumplimiento de las recomendaciones



emitidas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, en particular, de las 4 cuyo plazo venció en el año 2018, destinadas a mejorar la gestión y manejo de los residuos sólidos municipales, las cuales se detallan a continuación:

- Proponer la creación del Programa Nacional de Inversiones en Residuos Sólidos inversión estimada de S/ 5,100 millones.
 - Promover e impulsar los mecanismos existentes adicionales a la inversión pública para incrementar la asignación de recursos de proyectos de inversión en gestión de residuos sólidos como asociaciones público privadas, obras u otras fuentes.
 - Proponer mejoras en las metas vigentes del Programa de incentivos sobre residuos sólidos y continuar con la asistencia técnica permanente a gobiernos locales que participen en el programa de incentivos.
 - Implementación del Plan Nacional de Educación Ambiental, enfatizando las municipalidades priorizadas, verificar y controlar la generación de residuos sólidos a nivel nacional y el nivel de conocimiento de la población en el manejo de residuos, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal de pliegos involucrados.
89. AVANZAR con la implementación de las acciones estratégicas referidas a la gestión y manejo de los residuos sólidos municipales, establecidas en el Plan de Acción para la Implementación de las Recomendaciones de la Evaluación de Desempeño Ambiental del Perú para el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, cuyo plazo vence en el año 2020 y 2022.

Al Ministerio del Ambiente

90. CONTINUAR el seguimiento y monitoreo –de manera permanente y continua– del cumplimiento de las acciones estratégicas establecidas en el Plan de Acción para la Implementación de las Recomendaciones de la Evaluación de Desempeño Ambiental del Perú para el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Se terminó de imprimir en los talleres gráficos de
Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156 - Breña
Correo e.: tareagrafica@tareagrafica.com
Página web: www.tareagrafica.com
Teléf. 332-3229 / 424-8104 / 424-3411
Noviembre 2019 Lima - Perú



**Defensoría
del Pueblo**