

Rol de los gobiernos locales en la recuperación de las áreas degradadas por residuos sólidos municipales: perspectiva y desafíos ambientales ad portas del bicentenario del Perú

Mirko Juniors Morales Ramírez

mijuproducciones@gmail.com

Universidad César Vallejo – Filial Tarapoto
Tarapoto, San Martín – Perú

RESUMEN

El objetivo del presente trabajo fue realizar un análisis respecto al rol de los gobiernos locales en la recuperación de las áreas degradadas por residuos sólidos municipales, así como información sobre la mejora de disposición final de residuos sólidos, desarrollo de infraestructura de residuos sólidos a nivel nacional, y asegurar el cierre y recuperación de los botaderos. Para lo cual se realizó una búsqueda de información sobre sus generalidades. Perú ha cumplido sus 200 años de independencia dentro del contexto de la COVID-19 y con un Gobierno de turno con el reto de legitimarse con el 50% de la ciudadanía peruana; aunado a ello, nuestro país presenta como problemática nacional, la inadecuada disposición final de residuos sólidos, dado que se efectúan en áreas degradadas por residuos sólidos municipales -botaderos- siendo que, al año 2021 en el Perú existe 1607 botaderos (OEFA, 2021), los mismos que son administrados por los Gobiernos Locales, cuyo rol es garantizar su recuperación -previamente implementar una infraestructura de relleno sanitario- y durante ese proceso ejecutar acciones de mitigación. La inacción o desinterés de los gobiernos locales, genera impactos negativos afectando los componentes ambientales (suelo, agua, aire, biodiversidad), deteriorando el ambiente y poniendo en riesgo la salud de la población aledaña. Ante ello, existen desafíos para los gobiernos locales, como ejecutar acciones de control y mitigación en los botaderos para reducir su impacto negativo al ambiente, obtener la aprobación de su Instrumentos de Gestión Ambiental Complementario (IGA) y gestionar la implementación de su relleno sanitario.

Palabras clave: Rol de gobiernos locales; recuperación de áreas degradadas por residuos sólidos municipales; residuos sólidos municipales; instrumento de gestión ambiental complementario; plan de recuperación de áreas degradadas.

Role of local governments in the recovery of areas degraded by municipal solid waste: perspective and environmental challenges ahead of Peru's bicentennial

ABSTRACT

The objective of this work was to carry out an analysis regarding the role of local governments in the recovery of areas degraded by municipal solid waste, as well as information on the improvement of final disposal of solid waste, development of solid waste infrastructure at the national level. , and ensure the closure and recovery of the dumps. For which, a search for information on its generalities was carried out. Peru has completed its 200 years of independence within the context of COVID-19 and with a government in power with the challenge of legitimizing itself with 50% of Peruvian citizenship; In addition to this, our country presents as a national problem, the inadequate final disposal of solid waste, since it is carried out in areas degraded by municipal solid waste -dumps- being that, by 2021, there are 1607 dumps in Peru (OEFA, 2021) , the same ones that are administered by the Local Governments, whose role is to guarantee its recovery -previously implement a sanitary landfill infrastructure- and during that process execute mitigation actions. The inaction or disinterest of local governments, generates negative impacts affecting the environmental components (soil, water, air, biodiversity), deteriorating the environment and putting the health of the surrounding population at risk. Given this, there are challenges for local governments, such as executing control and mitigation actions in landfills to reduce their negative impact on the environment, obtaining the approval of their Complementary Environmental Management Instruments (IGA) and managing the implementation of their sanitary landfill.

Keywords: Role of local governments; recovery of areas degraded by municipal solid waste; municipal solid waste; complementary environmental management instrument; recovery plan for degraded areas.

Artículo recibido: 10 Setiembre. 2021

Aceptado para publicación: 15 Octubre. 2021

Correspondencia: mijuproducciones@gmail.com

Conflictos de Interés: Ninguna que declarar

1. INTRODUCCIÓN

Impacto ambiental y social por las áreas degradadas por residuos sólidos

Nuestro país presenta como problemática nacional, la inadecuada disposición final de residuos sólidos, dado que se efectúan en áreas degradadas por residuos sólidos municipales -botaderos- administrados por los Gobiernos Locales, que presuntamente no vienen cumpliendo su rol de garantizar su recuperación o ejercer acciones de mitigación, conllevando a que se genere impactos negativos afectando los componentes ambientales (suelo, agua, aire, biodiversidad), deteriorando el ambiente y poniendo en riesgo la salud de la población aledaña.

El INEI (2018) reportó¹ 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 dispuso para reciclaje, el 22.7% (416) los destinó a un relleno sanitario y el 14.8% (271) los quemó o incineró.

Esta situación no ha variado al año 2019², dado que la Contraloría General de la República en su 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”, señala que 579 municipalidades visitadas disponen sus residuos sólidos en botaderos y sólo 118 disponen en rellenos sanitarios. Contraloría General de la República citado por Informe Defensorial N° 181 – Defensoría del Pueblo (2019).

Siendo este problema importante, se requiere que la totalidad de municipalidades provinciales (respecto de los distritos del cercado) y distritales existentes a nivel nacional, no solo cumplan con un servicio de recolección de residuos sólidos, 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, Piura, Cusco, Loreto, Amazonas, Ancash, Lima y San Martín.

¹ INEI. Perú: Indicadores de Gestión Municipal 2018, p.133. - https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1636/libro.pdf

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

Cabe precisar que, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), es el responsable de elaborar y actualizar el inventario de áreas degradadas por residuos (Numeral e) del Art. 16 del Decreto Legislativo N° 1278); de cuyo reporte se puede advertir que al año 2021 en el Perú existe 1607 áreas degradadas por residuos sólidos municipales para recuperación (<https://publico.oefa.gob.pe/Portalpifa/Intervenciones.do?tipo=0>), cuyo impacto ambiental afecta un área aproximada de 2.120,91 (Ha) hectáreas degradadas (equivalente a más de 2,700 estadios nacionales).

2. ESTRATEGIAS METODOLÓGICAS O MATERIALES Y MÉTODOS

La información se recopiló accediendo a distintas fuentes de información provenientes de bases de datos como Scielo, Dialnet y Redalyc; también legislación, tesis y revistas digitales. Las palabras empleadas como descriptores para la búsqueda fueron: rol de gobiernos locales; recuperación de áreas degradadas por residuos sólidos municipales; plan de recuperación de áreas degradadas. La información se compiló sin límite de tiempo, o cobertura geográfica, seleccionándose los documentos relacionados a la temática. La bibliografía se categorizó a fin de abarcar el tema desde sus generalidades a sus consecuencias.

3. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

3.1 Rol de los gobiernos locales en la recuperación de las áreas degradadas por residuos sólidos municipales (botaderos)

Montoro B. citado por Sesa Carranza, O. (2020) en su tesis, señala que los botaderos a cielo abierto son una actividad muy antigua e informal, por lo mismo es un gran problema que carecía de legislación, siendo que el esfuerzo que hacían las municipalidades con criterio de ordenamiento en su jurisdicción, es el prohibir la cercanía a la población de esta actividad contaminante. También nos dice que en el año 1964 ya se previó que se destinaran los residuos en rellenos sanitarios, pero no se especificaba que hacer para formalizar los botaderos existentes.

Sobre el tema, la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, prevé que las municipalidades en materia de saneamiento, tienen como función regular y controlar el proceso de disposición final de desechos sólidos, líquidos y vertimientos industriales en el ámbito de su respectiva provincia.

Obligación ambiental de los gobiernos locales

De acuerdo con el Artículo 120° del Reglamento del D. L. N° 1278, para el caso de la recuperación de áreas degradadas por residuos sólidos (botaderos), las municipalidades deben contar con el instrumento de gestión ambiental complementario al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental denominado: Plan de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos (en adelante, Plan de Recuperación), aprobado por la autoridad competente.

Sobre la base de las áreas degradadas identificadas por el OEFA, las municipalidades que cuentan con botaderos a ser recuperados tenían la obligación de presentar el citado Plan de Recuperación en un plazo máximo de dos años (2) años contados a partir de la aprobación de la guía técnica para su elaboración, que fue aprobada mediante Resolución Ministerial N° 150-2019-MINAM³ el 27 de mayo de 2019, por lo que el plazo se encuentra vencido desde el 27 de mayo de 2021. Para este fin, los gobierno locales previamente deben garantizar la disposición final sanitaria y ambientalmente segura de los residuos sólidos⁴; contexto en el cual aún se tiene mucho trabajo, dado que según el reporte del MINAM solo se cuenta con 58 rellenos sanitarios⁵ a nivel nacional. Ministerio del Ambiente -Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos, (2021).

Cabe precisar que, conforme al literal g) del artículo 23° del – Decreto Legislativo 1278, señala que son las Municipalidades Provinciales, la autoridad competente para aprobar los instrumentos de gestión ambiental complementarios del SEIA de infraestructura de residuos sólidos de gestión municipal, pública o privada, incluyendo los de recuperación o reconversión de áreas degradadas, cuando sirvan a uno o más distritos.

Ahora bien, el no presentar para su aprobación el Plan de recuperación dentro del plazo establecido (vencido a la fecha), acarrea una infracción administrativa calificada como

³ 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 Guía para la Formulación del Plan de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos Municipales, publicado en el Diario el Peruano el 28 de mayo de 2019.

⁴ Cuarta Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, modificado mediante el Decreto Legislativo N° 1389 Disposiciones Complementarias Transitorias

(...).

Cuarta. - Sobre el Plazo de Presentación del Programa de Reconversión y el Plan de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos
Los Programas de Reconversión y Manejo de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos deben ser presentados a la autoridad competente, en un plazo máximo de ocho (08) meses contados a partir de la aprobación de la guía técnica para la elaboración de dichos programas, por el Ministerio del Ambiente.

Durante el transcurso del plazo antes señalado y mientras se encuentre en trámite de evaluación el Programa de Reconversión y Manejo de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos, por parte de la autoridad competente, se admitirá excepcionalmente la disposición final de los residuos sólidos en las áreas degradadas por residuos sólidos objeto referido Programa.

Los Planes de Recuperación y Áreas Degradadas por Residuos Sólidos deben ser presentados a la autoridad competente, en un plazo máximo de dos (02) años contado a partir de la aprobación de la guía técnica para la elaboración de dichos Planes, por el Ministerio del Ambiente. Previamente a la presentación de los citados Planes, los responsables de la recuperación de las áreas degradadas por residuos sólidos deben garantizar la disposición final sanitaria y ambientalmente segura de los residuos sólidos.

⁵ Minam. Listado de rellenos sanitarios.

<https://www.gob.pe/institucion/minam/informes-publicaciones/279709-listado-de-rellenos-sanitarios>

muy grave y pasible de ser sancionada con una multa de hasta setecientos veinte (720) UIT, conforme se precisa en la Resolución de Consejo Directivo N° 021-2018-OEFA/CD⁶

Instrumento de gestión ambiental complementario: Plan de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos Municipales

El Plan de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos tiene por objeto recuperar las áreas degradadas generadas por una inadecuada disposición final de residuos sólidos, esto es, sin tener en cuenta criterios técnicos que garanticen una disposición sanitaria y ambientalmente segura. Como ejemplo de ello, tenemos que en los botaderos existentes en diversas localidades del país se realiza con habitualidad la quema de residuos, segregación informal, crianza de animales de corral, asentamientos de los recicladores informales, así como nulo manejo de los lixiviados que generan los residuos sólidos que son dispuestos.

Conforme a ello, el Artículo 120° del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1278 establece que el Plan de Recuperación debe incluir actividades como:

- La delimitación del área a recuperar (incluyendo el cerco perimétrico).
- Diseño de estabilización del suelo
- Cobertura y confinamiento final de residuos
- Manejo de gases y de lixiviados y de aguas pluviales
- Integración paisajística con el entorno natural.

3.2.- Respecto a la supervisión y fiscalización a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)

De conformidad al Artículo 16 del Decreto Legislativo N° 1278, el OEFA tiene competencia para supervisar y fiscalizar el cumplimiento de los Instrumentos de Gestión Ambiental para las operaciones de recuperación y reconversión de las áreas degradadas por residuos sólidos.

Al respecto, de conformidad a la información del OEFA en Cifras, se ha emitido 299 informes de supervisión en materia de residuos sólidos por el OEFA al III Trimestre 2020; de los cuales en 270 informes se ha dispuesto su archivo, lo que representa el 90%, y en 29 informes se ha recomendado el inicio de un procedimiento administrativo sancionador

⁶ Diario Oficial El Peruano.
<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-la-tipificacion-de-infracciones-administrativas-y-resolucion-n-021-2018-oeffad-1684216-1/>

(PAS), lo que represente el 10%. Cabe precisar que al III trimestre 2020, los Gobiernos locales aún se encontraban en plazo para la presentación de sus Planes de recuperación de áreas degradadas, motivo por el cual el 90% de los informes se han archivado al haber sido supervisiones orientativas; respecto al 10% de los informes con inicio de PAS, corresponde a los gobiernos locales que tenían la obligación de presentar su Programa de reconversión de áreas degradadas (cuyo plazo había vencido).

Se debe precisar, que lo que se pretendía a través de la supervisión ambiental orientativa, es promover en los gobiernos locales, la mejora de la disposición final en las áreas degradadas por residuos ejecutando actividades de control y mitigación, así como motivar el inicio de gestiones para la disposición final segura de residuos sólidos.

Ahora bien, dentro de las competencias del OEFA, a partir de junio de 2021, debe recomendar en los informes de supervisión el inicio de un PAS, por la no presentación del Plan de recuperación de áreas degradadas a cargo de los Gobiernos locales, el mismo que será analizado por la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA, a fin de evaluar iniciar el PAS y de corresponder determinar responsabilidad administrativa.

3.3.- Perspectiva y desafíos ambientales ad portas del Bicentenario

Finalidad y beneficios de la recuperación de áreas degradadas

Sin duda la principal finalidad de la recuperación, es restablecer el área degradada hasta lograr la estabilidad o equilibrio del área con relación al medio en el que circunde. Dicha intervención tendrá las siguientes características:

- Residuos sólidos cubiertos y confinados adecuadamente.
- Lixiviados y biogás manejado adecuadamente.
- Área controlada y monitoreada por personal capacitado.
- Capacitación a la población del área de influencia del proyecto.

Ahora bien, se pretende obtener como beneficios, tras la implementación de la recuperación de áreas degradadas:

- Reducción de la emisión de gases contaminantes y gases de efectos invernadero.
- Preservación de calidad de suelo.
- Reducción del Impacto visual.
- Reducción de vectores de contagio de enfermedades.
- Disminución de olores desagradables.

- Disminución de la generación de humo por la quema.
- No sanciones por los órganos de fiscalización ambiental.

Desafíos ambientales

- A corto plazo, que los gobiernos locales efectúen acciones de control y mitigación de los posibles impactos negativos que pudieran generarse en el botadero, tales como: i) Esparcido y compactación de residuos sólidos, ii) realizar la acumulación de los residuos en un sector previamente establecido; iii) implementar acciones periódicas para el control de vectores, iv) implementar un sistema de manejo de lixiviados (drenes y/o pozas de lixiviados).
- Mediano plazo, la aprobación de su Instrumentos de Gestión Ambiental Complementario, por la autoridad competente.

Largo plazo, la implementación de su infraestructura de residuos sólidos y/o coordinaciones y convenios con otras municipalidades cercanas que cuente con este tipo de infraestructura.

4. CONCLUSIÓN O CONSIDERACIONES FINALES

- 1) El Perú cuenta con marco normativo que regula y obliga a los gobiernos locales a efectuar la recuperación de áreas degradadas, debiendo contar para ello con su IGA y previo a ello garantizar la disposición ambientalmente segura de los residuos sólidos.
- 2) En el Perú existe 1607 áreas degradadas por residuos sólidos municipales cuyo impacto ambiental afecta un área aproximada de 2.120,91 (Ha) hectáreas degradadas.
- 3) Es alarmante que al año 2017, de un total de 1,872 municipalidades a nivel nacional, 1,836 hayan brindado el servicio de recolección de residuos sólidos, y de las cuales el 80.8% (1,484) depositó todo o parte de los mismos en un botadero.
- 4) Los principales desafíos a corto plazo por los gobiernos locales es efectuar acciones de control y mitigación en las áreas degradadas por residuos sólidos a fin de reducir su impacto negativo al ambiente; a mediano plazo, la aprobación de su Instrumentos de Gestión Ambiental Complementario y a largo plazo garantiza la implementación de su infraestructura de residuos sólidos y/o coordinaciones y convenios con otras municipalidades cercanas que cuente con este tipo de infraestructura.
- 5) La recuperación de las áreas degradadas, entre otros beneficios tendrá: reducción de la emisión de gases contaminantes y gases de efectos invernadero, preservación de calidad de suelo, reducción del Impacto visual y disminución de olores desagradables.

5. LISTA DE REFERENCIAS

- Contraloría General de la República (2019). *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. Recuperado de <http://fweb.contraloria.gob.pe/BuscadorInformes/DocView.aspx?dbid=0&id=5476296&page=2&cr=1>
- Defensoría del Pueblo (2019). *Informe Defensorial N° 181 – ¿Dónde va nuestra basura?*. Recuperado de <https://www.defensoria.gob.pe/informes/informe-defensorial-no-181-donde-va-nuestra-basura/>
- Diario El peruano. Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/>
Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades
Decreto Legislativo N° 1278, Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos.
Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM, Reglamento del Decreto Legislativo N° 1278
Resolución Ministerial N° 150-2019-MINAM
Resolución de Consejo Directivo N° 021-2018-OEFA/CD
- Inei (2017). *Perú: Indicadores de Gestión Municipal 2018*, p.133. Recuperado de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1636/libro.pdf
- Minam (2021). *Listado de rellenos sanitarios*. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/minam/informes-publicaciones/279709-listado-de-rellenos-sanitarios>
- Oefa (2021). *Portal interactivo de Fiscalización Ambiental*. Recuperado de <https://publico.oefa.gob.pe/Portalpifa/Intervenciones.do?tipo=0>
- Sesa Carranza O.A. (2020). *Cerco vivo de parkinsonia aculeata para mitigar la presencia de residuos livianos en el perímetro del botadero a cielo abierto del distrito de motupe* (Tesis). Recuperado de https://repositorio.udl.edu.pe/bitstream/UDL/373/3/SesaCarranza_Tesis%20AM.pdf