

UNIVERSIDAD PRIVADA ANTENOR ORREGO



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS ESCUELA DE DERECHO

“LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE DEPÓSITOS REEMBOLSABLES COMO INSTRUMENTO ECONÓMICO PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL DE RESIDUOS SÓLIDOS Y LA PROTECCIÓN DEL DERECHO A GOZAR DE UN AMBIENTE ADECUADO Y EQUILIBRADO PARA EL DESARROLLO DE LA VIDA”

Tesis para optar el título profesional de abogado

Autor (a):

Br. Sandra Janes Pumamango Hermenegildo

Asesor (a):

Dra. Marisel Cardenas Vasquez



**Trujillo – Perú
2017**

PRESENTACIÓN

SEÑORES INTEGRANTES DEL JURADO DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLITICAS:

Con la debida diligencia y cumpliendo con los lineamientos establecidos para la presentación, aprobación y sustentación de Tesis de Derecho de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Privada Antenor Orrego, tengo el honor de presentar a ustedes el trabajo de investigación titulado **“LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE DEPÓSITOS REEMBOLSABLES COMO INSTRUMENTO ECONÓMICO PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL DE RESIDUOS SÓLIDOS Y LA PROTECCIÓN DEL DERECHO A GOZAR DE UN AMBIENTE ADECUADO Y EQUILIBRADO PARA EL DESARROLLO DE LA VIDA”**.

En tal sentido, dejo a su acertado criterio la correspondiente evaluación del presente trabajo de investigación, esperando que reúna los méritos necesarios para su oportuna aceptación.

Agradezco de antemano la atención brindada al presente trabajo y es propicia la oportunidad para expresarles mi muestra de estima y consideración.

Trujillo, noviembre de 2017.

Atentamente

.....
Bach. Sandra Janes Pumamango Hermenegildo

AGRADECIMIENTO

Primero que nada agradezco a Dios por guiarme y bendecirme siempre y permitirme culminar esta etapa de mi carrera con éxito.

Un fuerte agradecimiento a la Dra. Marisel Cardenas Vasquez por su asesoramiento, tiempo, espacio, paciencia y dedicación, para poder realizar la presente tesis, muchas gracias Dra. Por todo siempre estaré agradecido

A todas aquellas personas que hicieron posible este logro gracias, por la ayuda, apoyo y consejos y sobre todo de dar ánimos para terminar, gracias

DEDICATORIA

*A Dios por bendecirme cada día por
su amor incondicional y poder lograr
culminar con éxito mi carrera profesional*

*A mis padres Manuel y María por brindarme su
apoyo incondicional en todo momento para poder
cumplir una de mis metas, los amo. Gracias*

*A mi esposo Arturo por estar en cada
momento dándome ánimos para sobresalir
en cada obstáculo y a mi hermosa hija
Arianita los amo, mis amores*

*A mi hermanos(as) por su apoyo y su confianza
a mis sobrinos(as) porque siempre me roban una
sonrisa con sus travesuras. Gracias por haberme
acompañado estos 6 años de estudios.*

RESUMEN

La presente tesis se ha denominado “La implementación del Sistema de Depósitos Reembolsables como Instrumento Económico para la gestión ambiental de residuos sólidos y la protección del Derecho a gozar de un ambiente adecuado y equilibrado para el desarrollo de la vida”, y se encuentra orientada a determinar la necesidad de implementar en nuestro sistema normativo los Instrumentos Económicos en Materia Ambiental, basado en el Principio de Prevención, con la finalidad de disminuir la emisión de residuos sólidos para su disposición final, y evitar la generación de daños al ambiente.

Para cumplir con dicho objetivo se ha realizado un análisis doctrinario y legislativo. Se han empleado los métodos lógicos y jurídicos como el doctrinario y la hermenéutica jurídica, con el objetivo de analizar las normas vigentes y principios del ordenamiento jurídico en materia de Derecho Constitucional y Derecho Ambiental, apoyándonos en las opiniones más relevantes de la doctrina.

Al concluir el presente trabajo se determina que el Sistema de Depósitos Reembolsables resulta de gran utilidad puesto que son aplicados para provocar un incentivo permanente para la disminución de la contaminación, evitando una afectación al ambiente y la salud de las personas, garantizando una adecuada protección del derecho a gozar de un ambiente adecuado y equilibrado para el desarrollo de la vida.

Palabras clave: Instrumentos económicos, Depósitos reembolsables, Gestión de residuos sólidos

ABSTRACT

This thesis has been called "the implementation of the refundable deposit system as an economic instrument for the environmental management of solid waste and the protection of the right to enjoy an adequate and balanced environment for the development of Life", and it is oriented to determine the need to implement in our normative system the economic instruments in environmental matter, based on the principle of prevention, in order to reduce the emission of solid waste for its final disposal, and avoid the generation of damage to the environment.

In order to fulfil this objective, a doctrinal and legislative analysis has been carried out. Logical and legal methods have been used such as doctrinal and legal hermeneutics, with the aim of analyzing the current norms and principles of the legal system in terms of constitutional law and environmental law, leaning on the most relevant opinions of the doctrine.

At the conclusion of this work, it is determined that the system of refundable deposits is very useful since they are applied to induce a permanent incentive for the reduction of pollution, avoiding an impact on people's environment and health, ensuring adequate protection of the right to enjoy an adequate and balanced environment for the development of life.

Key words: Economic instruments, Refundable deposits, Solid Waste Management.

TABLA DE CONTENIDOS

PRELIMINARES

PRESENTACION.....	i
AGRADECIMINETO.....	ii
DEDICATORIA.....	iii
RESUMEN.....	iv
ABSTRACT.....	v
TABLA DE CONTENIDOS.....	vi
CAPÍTULO I: Introducción.....	1
1.1 Realidad Problemática.....	1
1.1.1 Antecedentes.....	9
1.1.2 Justificación.....	10
1.2 Formulación del problema.....	11
1.3 Hipótesis.....	11
1.4 Objetivos.....	12
1.4.1 General.....	12
1.4.2 Específicos.....	12
CAPITULO II: Metodología.....	13
2.1.- Materiales.....	13
2.2.- Método.....	13

2.2.1 Método científico.....	13
2.2.2 Método lógico.....	13
2.2.3 Método jurídico.....	14
2.3.- Procedimiento.....	15
2.4.- Tipo de estudio.....	16
2.5.- Diseño de Investigación.....	17
2.6.- Población y Muestra.....	18
2.6.1 Población.....	18
2.6.2 Muestra.....	18
2.7.- Técnicas de Investigación.....	19
CAPÍTULO III: El Derecho a gozar de un ambiente adecuado y equilibrado para el desarrollo de la vida.....	20
3.1 Concepto de Ambiente.....	20
3.2 Calidad de vida y Desarrollo Sostenible.....	20
3.3 El Derecho Humano a un ambiente sano y equilibrado.....	23
CAPITULO IV: Los Principios del Derecho Ambiental.....	29
4.1 Derecho Ambiental.....	29
4.1.1 Concepto.....	29
4.2 Los Principios del Derecho Ambiental.....	29
4.2.1 Principio de Sostenibilidad.....	33

4.2.2 Principio de Prevención.....	36
4.2.3 Principio Precautorio.....	41
4.2.4 Principio de Internalización de Costos.....	45
4.2.5 Principio de Responsabilidad Ambiental.....	48
4.2.6 Principio de Equidad.....	51
4.2.7 Principio de Gobernanza Ambiental.....	53
 CAPITULO V: Marco normativo en materia de gestión de	
Residuos Sólidos.....	58
5.1 Residuos Sólidos.....	58
5.1.1 Concepto.....	58
5.1.2. Clasificación.....	59
5.1.2.1 Por su origen.....	59
5.1.2.2 Por su peligrosidad.....	61
5.1.2.3 En función a su gestión.....	62
5.1.2.4 Por su naturaleza.....	62
5.2 Marco Legal de Residuos Sólidos en el Perú.....	63
5.2.1 Constitución Política del Perú de 1993.....	63
5.2.2 Ley General del Ambiente. Ley N°28611.....	64
5.2.3 Ley General de Salud. Ley N°26842.....	67

5.2.4 Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos aprobada por el Decreto Legislativo N° 1278.....	68
5.2.5 Ley Orgánica de las Municipalidades – Ley N° 27972.....	69

CAPÍTULO VI: La Gestión de Residuos Sólidos en el Perú y

su Problemática.....	71
6.1 Gestión de Residuos Sólidos.....	71
6.2 Gestión de los Residuos Sólidos de los Municipios Provinciales a Nivel Nacional.....	74
6.2.1 Resultados de la gestión y manejo de los residuos sólidos en el departamento de la Libertad.....	77
6.2.2 Resultados de las Supervisiones por la OEFA a cada una de las municipalidades en el Departamento de la Libertad.....	78

CAPITULO VII: Instrumentos Económicos para la gestión ambiental

de Residuos Sólidos en el Derecho Comparado. Sistema de

Depósitos Reembolsables.....	80
7.1 Instrumentos Económicos.....	80
7.2 Instrumentos Económicos y la gestión ambiental.....	82
7.3 Instrumentos Económicos en la Gestión de Residuos Sólidos.....	83
7.4 Clasificación de instrumentos Económicos.....	84
7.4.1 Tributos Ambientales.....	84
7.4.2 Incentivos Financieros.....	85

7.4.3 Derechos de Emisiones Comercializables.....	85
7.4.4 Tarifas de usuario.....	86
7.4.5 Subsidios.....	86
7.4.6 Creación o Facilitación de mercado.....	87
7.4.7 Sistema de Depósitos- Reembolso.....	87
7.5 Los Depósitos Reembolsables como Instrumentos Económicos para la gestión ambiental de Residuos Sólidos en el Derecho Comparado.....	88
CAPITULO VIII: Implementación del Sistema de Depósitos Reembolsables como Instrumento Económico para la gestión ambiental de Residuos Sólidos en el Perú.....	93
CONCLUSIONES.....	98
BIBLIOGRAFÍA.....	102

CAPITULO I: Introducción

1.1 REALIDAD PROBLEMÁTICA

Nuestra Constitución Política del Perú, en su artículo 2º, inciso 22 prescribe que: “toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida”; refiriéndose a que la vida de las personas se encuentra íntimamente ligada a la naturaleza, y que los derechos humanos no solamente se refieren al desenvolvimiento del hombre dentro de la vida social, sino también a la coexistencia e interrelación de éste con la naturaleza.(Rodríguez, 2005)

Debe entenderse que por el hecho de ser reconocido como un derecho fundamental, el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida tiene un contenido intrínseco reconocido por la Constitución, es decir, un contenido esencial, que se deriva de su propia formulación. El contenido esencial del artículo 2, numeral 22, en lo que respecta al ambiente, se configura a partir de su propio reconocimiento como derecho fundamental, lo cual lo asocia a los derechos primarios vinculados con la dignidad humana, que son los derechos a la vida y a la libertad del ser humano protegida por el sistema jurídico. Conforme a ello, toda persona tiene la facultad de poder usar, disfrutar o simplemente contemplar un “ambiente” que tenga características tales que permitan su propio desarrollo individual, sin perder de perspectiva que esas características no están asociadas exclusivamente a una esfera no patrimonial o patrimonial; ni a un disfrute exclusivamente individual, ni colectivo, sino más bien público. De este modo, afectará el contenido esencial de este derecho, toda acción u omisión del Estado o de particulares, que limite el ejercicio de esa libertad, es decir, las características del ambiente o entorno en

el que la persona desarrolla su vida o puede desarrollarla, total o parcialmente en algún momento y su capacidad de acceder o gozar de aquél. No obstante, como ningún derecho es absoluto, el contenido esencial de este derecho encuentra sus límites en el derecho que al mismo tienen las demás personas, así como en los demás derechos que reconoce la Constitución.(Rodríguez, 2005).

Por su parte, la Ley N° 28611 – Ley General del Ambiente, establece en el artículo I de su título Preliminar que: “Toda persona tiene el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, y el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, así como sus componentes, asegurando particularmente la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible del país”.

El Artículo VI del Título Preliminar, refiriéndose al Principio de Prevención, prescribe: “La gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental.” Este principio implica la utilización de mecanismos, instrumentos y políticas con el objetivo de evitar dañar el ambiente y la salud de las personas. Su función básica es evitar y prever el daño antes de que se produzca, porque una vez producidos, los daños en materia ambiental pueden ser irreversibles.

Por su parte, el Artículo 3° de la Ley General del Ambiente señala que: “El Estado, a través de sus entidades y órganos correspondientes, diseña y aplica las políticas, normas, instrumentos, incentivos y sanciones que sean necesarios para garantizar el efectivo ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades contenidas en la presente Ley”(Ministerio Ambiente, 2005).

Además la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos aprobada por el Decreto Legislativo N° 1278; señala que la gestión de los residuos sólidos en el país tiene como primera finalidad la prevención o minimización de la generación de residuos sólidos en origen, frente a cualquier otra alternativa. En segundo lugar, respecto de los residuos generados, se prefiere la recuperación y la valorización material y energética de los residuos, entre las cuales se cuenta la reutilización, reciclaje, compostaje, co-procesamiento, entre otras alternativas siempre que se garantice la protección de la salud y del medio ambiente (...).(Congreso de la República del Perú, 2016)

Pese a la normativa descrita, lo cierto es que el Perú presenta una gran variedad de problemas en materia ambiental, que son más serios de lo que se cree. La contaminación ambiental es causa de daños importantes en lugares específicos e impone grandes perjuicios a sectores de bajos ingresos de la población urbana. Entre las principales causas de la contaminación en nuestro país se precisan: el aumento gradual de la población urbana y del desarrollo de actividades económicas que degradan los recursos naturales, junto con un marco de reglamentación inadecuado y un déficit de décadas en materia sanitaria y de infraestructura de tratamiento de desechos, a la vez que un prolongado descuido y la falta de coordinación han conducido a un marco institucional y regulatorio confuso para la gestión del ambiente. El aspecto más crítico en esta problemática es la carencia de una responsabilidad institucional clara para la gestión ambiental y la carencia de un cumplimiento efectivo. Las instituciones de gobierno a cargo de las políticas del ambiente son débiles, sus responsabilidades están fragmentadas y su aplicación es inadecuada en muchas áreas. El análisis y el monitoreo del ambiente son prácticamente inexistentes en el caso de la mayoría

de los contaminantes en la mayor parte del país, como asimismo no hay una base adecuada sobre la cual adoptar decisiones acerca del manejo de la contaminación ambiental. En conclusión, pese a los esfuerzos del gobierno, aun no se cuenta con una estrategia bien desarrollada para hacer frente a la contaminación ambiental.

Por otro lado, la oferta de los bienes se ha incrementado significativamente durante los últimos años debido a las variaciones en los hábitos de consumo de las personas. Los bienes que se producían para durar mucho tiempo, hoy tienen vidas útiles más cortas, por lo que se genera una gran cantidad de residuos sólidos. La gestión y manejo de los residuos sólidos no ha cambiado de la misma manera. Ello ha generado, en muchos casos, la ruptura del equilibrio entre el ecosistema y las actividades humanas.

Según un informe elaborado en el año 2010-2011 que describe el estado actual de la gestión de los residuos sólidos en el Perú, por día se generan 20.000 toneladas de residuos sólidos, siendo los habitantes de la costa los que producen la mayor cantidad de basura en el Perú. Solo en Lima, en la que viven más de ocho millones de personas, se logra generar un promedio de 2'123,016 toneladas de residuos al año (Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, 2014). Es así que cada persona en promedio genera 0.61 kilos al día, lo cual supone un incremento significativo de los residuos sólidos.(Gómez, Flores & Gómez , 2014).

Asimismo, según el Informe 2013-2014 elaborado por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), sobre el Índice de Cumplimiento de los Municipios Provinciales a Nivel Nacional, se concluye que actualmente, no existe una adecuada gestión y manejo de los residuos sólidos municipales en

el Perú, toda vez que no se cumplen con las exigencias legales mínimas en la mayoría de los municipios para evitar una afectación al ambiente y la salud de las personas. (Organismo evaluación y fiscalización ambiental, 2014) .

Asimismo, se señala en dicho informe que las municipalidades provinciales muestran, en general, un mayor cumplimiento respecto de las exigencias formales, como por ejemplo, contar con el Plan Integral de Gestión Ambiental de Residuos Sólidos, presentar el reporte en el Sistema de Información para la Gestión de Residuos Sólidos (Sigersol), contar con un Programa de Segregación en la Fuente o contar con instrumentos formales para brindar el servicio de limpieza pública. Sin embargo, el cumplimiento formal de estas exigencias no significa que las municipalidades brinden el servicio de limpieza pública o que éste sea prestado de forma idónea. Adicionalmente, se señala que los residuos sólidos son dispuestos finalmente en lugares de disposición ilegal denominados “botaderos”, lo que impacta negativamente y genera focos infecciosos para la salud de las personas y el ambiente, situación que fue evidenciada en todas las Municipalidades Provinciales del Departamento de La Libertad, no contando ninguna de estas Municipalidades con Rellenos Sanitarios.

En efecto, en el año 2014, el OEFA ha identificado los 20 lugares más críticos de disposición final de la basura, que reciben alrededor de 3 200 toneladas de residuos diariamente, y que se encuentran en las principales ciudades de nuestro país, siendo grave además que solo existen once (11) rellenos sanitarios para una población que supera los 30 millones de habitantes.

La gran cantidad de residuos sólidos existentes en lugares de inadecuada disposición (botaderos) a nivel nacional conlleva a concluir que las autoridades locales competentes en la gestión y manejo de los residuos sólidos no se

encuentran comprometidas con la implementación de plantas de tratamiento, y programas que permitan y promuevan la segregación, reutilización y reciclaje de estos.

Es por ello que, este trabajo de investigación plantea la necesidad de implementar en nuestro sistema normativo los INSTRUMENTOS ECONÓMICOS EN MATERIA AMBIENTAL, basado en el Principio de Prevención, con la finalidad de disminuir la emisión de residuos sólidos para su disposición final, y evitar la generación de daños al ambiente. Es necesaria una normativa jurídica rigurosa, concisa y operativa que regule el comportamiento ambiental de los agentes económicos, que sancione las malas prácticas (conocida como regulación tradicional), pero que también incentive las buenas prácticas ambientales.

Se entiende por regulación tradicional aquella normativa que está dirigida a influenciar el comportamiento ambiental de los contaminadores a través de la definición de normas relativas a productos y/o a procesos, limitando o prohibiendo la emisión de agentes contaminantes, restringiendo la actividad en términos geográficos y/o temporales, otorgando permisos, o estableciendo estándares obligatorios. Es decir, aquellas normas que impongan pautas que el administrado deba seguir y, que prevean, en caso de incumplimiento sanciones administrativas, penales o civiles.

Dichas normas deben ser superadas en el sentido de que deben dejar de ocupar un lugar primordial y exclusivo en el diseño de la política de protección ambiental. Además deben ser racionalizadas, ya que deben ser simplificadas y coordinadas con otros mecanismos alternativos, como los instrumentos económicos.

Los instrumentos económicos, se definen de manera general como instrumentos que utilizan medios financieros para motivar a reducir la contaminación, los riesgos al ambiente y a la salud. Funcionan como incentivos económicos para que de esta manera influyan en el comportamiento de los consumidores y de los productores.

Los instrumentos económicos se pueden clasificar según las siguientes categorías: los tributos ambientales, los incentivos financieros, los derechos de emisión comercializables; y los depósitos reembolsables, siendo este último el que será objeto de la presente investigación.

En los sistemas de depósitos retornables, el consumidor, proveedor o importador paga un depósito al momento de la adquisición de un producto potencialmente contaminante. Cuando la contaminación es evitada, por la devolución del producto o sus residuos, se efectúa el reembolso del depósito realizado. Ejemplos de este tipo de sistemas son: • Devolución/reembolso de envases de vidrio. • Devolución/reembolso de envases de bebidas. • Sistemas para el aceite de automóviles usados, neumáticos o residuos electrónicos.

El sistema de depósitos reembolsables (conocido también como depósito y reembolso, o como depósitos retornables) funciona estableciendo un sobre precio para la adquisición de bienes potencialmente contaminantes. En el momento en que el consumidor o usuario devuelven el producto a un centro aprobado para su correcta gestión, le será devuelto el depósito. Este instrumento se puede aplicar tanto a los productos duraderos o reutilizables o a aquellos que no se consumen y se dispersan durante su consumo como las botellas, las baterías de los vehículos, las pilas, entre otros. También podrían ser aplicados a sustancias que tengan un potencial significativo para causar daños al ambiente (como los CFCs). Otros ejemplos de depósitos retornables, los encontramos en

Estados Unidos y en Noruega para la correcta gestión de los residuos generados por los vehículos fuera de uso.(Schlegelmilch, Meyer & Ludewig, 2010)

Los sistemas de depósitos reembolsables pueden funcionar muy bien, ya que pueden recompensar directamente el buen comportamiento. Desde una perspectiva administrativa, estos sistemas también son muy eficientes ya que no requieren demasiado control ni un papel muy activo de las autoridades. El objetivo de los sistemas de depósitos retornables es cerciorarse de que los materiales valiosos no se pierdan sino que se incorporen en un esquema de reciclaje o de volver a usar, y han demostrado tener mucho éxito en incrementar las tasas de recolección y reciclaje para los productos que cubren.

Los depósitos reembolsables deben ser utilizados con la finalidad de dirigir el comportamiento del responsable del residuo hacia una gestión apropiada del producto sin obviar la evidente aplicación del principio “quien contamina paga” y su corolario lógico “quien descontamina cobra”. Los depósitos reembolsables están dirigidos a incentivar un comportamiento en el responsable final de un producto antes de que sea un residuo.

Es por ello que se considera que este sistema de los depósitos reembolsables deben: (a) Ser objeto de previsión legal expresa en el marco de la gestión de residuos, (b) Ser objeto de una estrategia clara de organización de la recolección y el reciclaje de los productos, (c) Estar dirigidos a los destinatarios correctos, es decir a aquellos cuyo comportamiento se pretende modificar (consumidores finales), así como (d) Incentivar económicamente la gestión correcta mediante devolución del depósito.

En países como Barbados, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Jamaica, México y Venezuela, este sistema existe para productos como el papel y el cartón, las botellas de vidrio, las latas de aluminio, los neumáticos y otros.

Una característica interesante de esa actividad es que en la mayoría de los países es voluntaria, debido al interés de muchos productores en la reutilización de materiales reciclables. México es la única excepción conocida a esa regla, donde las baterías de los automóviles deben devolverse para adquirir nuevas. (Narváez, 2013)

En suma, el sistema de depósitos reembolsables como instrumento económico puede complementar las estrategias de regulación directa que caracteriza nuestro marco legal, previniendo la generación de contaminación, riesgos ambientales, y por consiguiente, protegiendo el derecho a gozar de un ambiente adecuado y equilibrado para el desarrollo de la vida.

1.1.1. ANTECEDENTES

Según Schlegelmilch et al., 2010; refiere a las experiencias de países de La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, en adelante OCDE y de América Latina sobre instrumentos económicos en el sector de la gestión de residuos; que nos suscribe lo siguiente: Los sistemas de depósito y reembolso son instrumentos efectivos para incrementar la tasa de reciclaje para productos específicos. Se deben introducir de manera incremental no solo para residuos de empaques sino también para otros productos en los que el riesgo por y/o los costos de tirar residuos de manera ilegal son significativos (por ejemplo las baterías).

En la Ciudad de Managua Narváez, 2013; menciona que los Instrumentos Económicos para un eficiente Manejo de los Desechos Sólidos; que nos hace referencia que: El sistema depósitos reembolso es mediante el cual se establece un impuesto y una devolución o subsidio del mismo, cuando el producto o envase se dispone en los centros de reciclaje.

En España- Madrid André & Cerdá, 2009; Suscribe que la Gestión de residuos sólidos urbanos y el análisis económico y políticas públicas que el sistema depósitos reembolso ha sido ampliamente empleado y tiene considerables ventajas, entre las que se cuentan las escasas dificultades de administración y la aplicación directa del principio «el que contamina paga», según el cual el consumidor o empresa que realiza una actividad dañina para el medio ambiente debe soportar el coste derivado de reducir la contaminación.

En Colombia Fernando & Perez, 2013; los instrumentos económicos para la gestión ambiental: “El Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables”

1.1.2 JUSTIFICACION

Se justifica plenamente la presente investigación debido a que en la actualidad uno de los principales problemas a nivel nacional es la inadecuada gestión de los residuos sólidos; es por ello que resulta necesario la implementación del Sistema de Depósitos Reembolsables como Instrumento Económico para la protección del ambiente.

El sistema de depósitos reembolsables (conocido también como depósito y reembolso, o como depósitos retornables) resultan de gran utilidad puesto que son aplicados para generar una estrategia eficiente estableciendo un sobre precio para la adquisición de bienes potencialmente contaminantes, evitando una afectación al ambiente y la salud de las personas; son aplicados para provocar un incentivo permanente para la disminución de la contaminación, y por otra parte estimulan la utilización de tecnologías no contaminantes; y son utilizados

para inducir aplicaciones más eficientes de otra técnica, en la fase de prevención del control ambiental.

La presente investigación contempla el estudio y la generación de una propuesta de mejora para una buena gestión ambiental de los residuos sólidos y a su vez con ello la protección del derecho a gozar de un ambiente adecuado y equilibrado para el desarrollo de la vida; ya que la vida de las personas no solo se encuentra íntimamente ligada a la sociedad, sino también a la naturaleza, y de esta manera los derechos humanos no solamente se refieren al desenvolvimiento del hombre dentro de la vida social, sino también a la coexistencia e interrelación de éste con la naturaleza. De esta forma, la propuesta de implementación del Sistema de Depósitos Reembolsables como Instrumento Económico en materia ambiental desarrollada beneficiará a nuestro país, a las personas y al ambiente.

1.2 PROBLEMA:

¿De qué manera la implementación del Sistema de Depósitos Reembolsables como Instrumento Económico para la gestión ambiental de residuos sólidos contribuirá a la protección del derecho a gozar de un ambiente adecuado y equilibrado para el desarrollo de la vida?

1.3 HIPÓTESIS:

La implementación del Sistema de Depósitos Reembolsables como Instrumento Económico para la gestión ambiental de residuos sólidos contribuirá a la protección del derecho a gozar de un ambiente adecuado y equilibrado para el desarrollo de la vida de manera eficaz debido a que constituye un incentivo permanente para disminuir la generación de residuos para su disposición final, y evita la generación de daños al ambiente.

1.4 OBJETIVOS:

1.4.1. General

Determinar de qué manera la implementación del Sistema de Depósitos Reembolsables como Instrumento Económico para la gestión ambiental de residuos sólidos contribuirá a la protección del derecho a gozar de un ambiente adecuado y equilibrado para el desarrollo de la vida.

1.4.2. Específicos

- Explicar sobre el derecho a gozar de un ambiente adecuado y equilibrado para el desarrollo de la vida.
- Describir los principios del Derecho Ambiental.
- Describir el marco normativo en materia de Gestión de Residuos Sólidos.
- Describir la problemática existente en materia de gestión de residuos sólidos en nuestro país.
- Explicar sobre el Sistema de Depósitos Reembolsables como Instrumento Económico para la gestión ambiental de Residuos Sólidos en el Derecho Comparado.
- Determinar como alternativa viable la implementación del Sistema de Depósitos Reembolsables como Instrumento Económico para la gestión ambiental de Residuos Sólidos en el Perú.

CAPITULO II: Metodología

2.1 Material

- Constitución Política del Perú: En su Art. 2 inc. 22.
- Ley N° 28611 – Ley General del Ambiente Ley N° 28245 – Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.
- Decreto Supremo N° 008 – 2005- PCM – Reglamento de la Ley N° 28245 – Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.
- Decreto Legislativo N° 1278 – Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos.
- Ley N° 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades.
- Legislación comparada.

2.2 Métodos:

2.2.1 Método científico:

Este método, como su propio nombre lo dice representa la metodología que define y diferencia el conocimiento de la ciencia de otros tipos de conocimientos.

El método científico, se refiere a una serie de etapas que hay que recorrer para obtener un conocimiento válido desde el punto de vista científico utilizando para esto instrumentos que resulten fiables. La cual ha sido aplicada en la investigación sobre el análisis de la legislación de la gestión de residuos sólidos en el Perú.

2.2.2 Métodos lógicos:

Método deductivo: Este método se utilizó porque identifica el razonamiento de lo general a lo particular, es decir se llega a las conclusiones sin intermediarios de forma directa. Esto se aplicó al tema de mi trabajo de investigación a partir de los aportes doctrinarios para obtener las conclusiones que tengan que ver con

los criterios jurídicos, para determinar si la legislación sobre la implementación del Sistema de Depósitos Reembolsables como Instrumento Económico, es aplicable a la gestión de residuos sólidos.

Método inductivo: Este método se ha utilizado porque se obtiene el razonamiento partiendo de los casos particulares que se elevan a conocimientos generales, de lo particular a lo general, o de los hechos a la teoría. Su uso resulta pertinente para nuestro tema especialmente en la recolección de la información, así como en la elaboración del marco teórico, en lo particular un sistema de depósitos reembolsables como instrumentos económicos.

Método analítico: Este método busca estudiar el fenómeno de descomponer en partes para lograr un análisis exhaustivo y ha sido fundamental en la elaboración del marco teórico, pues se tiene que determinar si en la legislación existe un sistema de depósitos reembolsables para la gestión de los residuos sólidos.

Método sintético: Este método consiste en la reunión de elementos dispersos en una nueva totalidad, para poder llegar a una hipótesis, así como a las conclusiones, recomendaciones y propuestas.

Método histórico: El método histórico está vinculado al conocimiento de la materia, sus antecedentes, su naturaleza, sus bases legales en el presente trabajo sobre la implementación del sistema de depósitos reembolsables como instrumento económico para la gestión de residuos sólidos, este método me permito tener una visión amplia sobre la gestión de residuos sólidos en el país.

2.2.3 Métodos jurídicos:

Método doctrinario: Este método se utiliza para seleccionar la información que existe en la doctrina, extrayendo las distintas posturas, opiniones y propuestas sobre el tema que se investigó sobre la implementación de un

sistema de depósitos reembolsables sobre la gestión de residuos sólidos y la protección de un ambiente sano y equilibrado para el desarrollo de la vida.

Método interpretativo: Dicho método es esencialmente aplicado para lograr procesar la información, delimitar conceptos y proponer soluciones, de acuerdo a la realidad problemática y a los objetivos planteados en mi investigación.

Método exegético: Este método propio de la ciencia del derecho es básicamente hacer una paráfrasis directa del texto jurídico, es decir, extraer el significado de un texto a efectos de explicar e interpretar la naturaleza de las normas y permite ampliar los fundamentos para el desarrollo de la investigación en torno al análisis de la legislación actual sobre la gestión de residuos sólidos.

Método comparativo: Lo que busca este método es realizar un análisis comparativo sobre las realidades normativas, legislativas y doctrinal nacional frente a otros países, y determinar el tratamiento que estos le dan a la misma problemática. Esto contribuye con la investigación por que ilustra sobre las ventajas de estas legislaciones y las soluciones que optan para resolver el problema.

2.3. Procedimiento:

2.3.1. De registro de datos

2.3.1.1. Fichaje

Esta herramienta de trabajo viene a ser una técnica auxiliar, que se emplea al registrar los datos que se van obteniendo al recolectar información por medio de fichas; es de gran utilidad, pues ha permitido en nuestra investigación recopilar información, ordenarla y elaborar datos exactos, sobre los diferentes sistemas de depósitos desembolsables

2.3.1.2. Recolección de información y documentos

Es una técnica de investigación general cuya finalidad es obtener datos e información a partir de fuentes documentales con el fin de ser utilizados dentro de la investigación. En la presente hemos utilizado la recopilación documental, mediante el fotocopiado de libros, revistas y artículos.

2.3.2. De procesamiento de datos

2.3.2.1. Elaboración de Fichas

Documento que contiene la descripción de las principales características de información, ya sea de libros virtuales, libros físicos, web, revistas, etc. Nos permite tener al alcance nuestra información recopilada para darle uso en los diferentes episodios de nuestra investigación

2.3.2.2. Análisis de toda la información recaudada

Nos ha permitido analizar la legislación y doctrina nacional e internacional, en lo referido a los sistemas de depósitos desembolsables en América Latina y Europa, así también hemos analizado notas periodísticas, utilizándose como instrumentos guías de observación con los ítems predeterminados en Constitución Política

2.4. Tipo de Estudio:

✓ POR SU PROFUNDIDAD: DESCRIPTIVA – EXPLICATIVA

La presente investigación tiene carácter descriptivo, porque está orientada a analizar la legislación sobre la implementación de un sistema de depósitos reembolsables frente a gestión de residuos sólidos; lo cual ayudara a determinar si la figura jurídica de la implementación de un sistema de depósitos reembolsables es aplicable a una buena gestión de residuos sólidos. Y es explicativa, porque después del análisis a la legislación se explicará la realidad

problemática jurídica, y a la vez se planteará propuesta de solución acorde con los principios y directrices de las ciencias jurídicas ambientales.

✓ **POR SU FINALIDAD: BÁSICA**

Nuestra investigación es básica porque se ha recurrido a las fuentes jurídicas y a la realidad del país, con el objeto de lograr un mayor conocimiento sobre el tema de la legislación sobre la implementación de un sistema de depósitos reembolsables frente a gestión de residuos sólidos, con el objeto de lograr una mayor protección por parte del estado, de los operadores de la justicia y de los ciudadanos al ambiente, y por ende preservar la existencia de un ambiente sano, la vida y la salud de todas las sociedades.

2.5. Diseño de Investigación:

En este diseño el investigador busca y recoge información histórica y actual con respecto al objeto de estudio, no presentándose la administración o control de un tratamiento.

El diseño de la investigación descriptiva siempre puede ser diagramado o esquematizado de la siguiente forma:

M ————— **O**

Dónde:

M= Implementación de un sistema de depósitos reembolsables

O= Gestión de residuos sólidos y Protección de una ambiente sano y equilibrado para la vida

Este diseño es adecuado para el tipo de investigación que he realizado, porque consiste en estudiar lo que en la mayoría de las ciencias lo denominan

“el objeto” o “cosa”, a la cual se referirán proposiciones científicas, en el derecho en cambio tiene por objeto el estudio de los enunciados normativos, es decir otras proposiciones. Por lo que es válido afirmar que en otras ciencias sociales estudian en lo fundamental los hechos, mientras que el derecho estudia normas, por lo que, podemos deducir que su objeto de estudio, tiene como eje central el universo normativo.

2.6. Población y muestra:

2.6.1. Población:

En la presente investigación, la población estuvo representada por las normas, libros y textos jurídicos obrantes en las bibliotecas de la Universidad Privada Antenor Orrego, Universidad Nacional de Trujillo, Textos Virtuales del Ministerio del Ambiente y otros estudios jurídicos particulares y virtuales.

2.6.2. Muestra:

La muestra fue tomada de los libros y textos jurídicos obrantes en las bibliotecas de la Universidad Privada Antenor Orrego, Universidad Nacional de Trujillo, Textos Virtuales del Ministerio del Ambiente y otros estudios jurídicos particulares y virtuales sobre la legislación ambiental, gestión de residuos sólidos, salud y el derecho constitucional. Asimismo, respecto del derecho comparado, se seleccionó como muestra el análisis de la legislación de Alemania, Suecia, Australia y Canadá.

2.7. Técnicas e Instrumentos de investigación:

Las técnicas y los instrumentos utilizados para la presente investigación:

✓ La recopilación documental:

Técnica aplicada para la búsqueda y determinación en la doctrina de diferentes autores y juristas nacionales e internacionales, así como en la normativa y legislación sobre este tema de investigación.

✓ Fotocopiado:

Mediante esta técnica e instrumento de la máquina de la fotocopia, nos permite con esta tecnología utilizar y reproducir los libros y revistas que sirvan de soporte bibliográfico en el desarrollo del tema y procesamiento de la información.

✓ Internet:

Esta técnica e instrumento por la cual se logra acceder a páginas webs para buscar y complementar mi marco teórico,

CAPÍTULO III: El Derecho a gozar de un ambiente adecuado y equilibrado para el desarrollo de la vida.

3.1 Concepto de Ambiente

El ambiente es el conjunto de elementos sociales, culturales, bióticos y abióticos; en el que se integran los seres vivos, es decir, aquel dentro del cual interactúan las formas de vida en un espacio y tiempo determinado; lo cual podría gratificarse como la sumatoria de la naturaleza y las manifestaciones humanas en un lugar y tiempo concretos.(Isabel & Valladares, 2010)

A su vez también es importante definir el medio ambiente: es el compendio de valores naturales, sociales y culturales existentes en un lugar y un momento determinado, que influyen en la vida material y psicológica del hombre y en el futuro de generaciones venideras.(República de Perú, 2003)

3.2 Calidad de vida y Desarrollo Sostenible

La relación del ser humano con la naturaleza no se ha desarrollado de la forma más correcta.

En gran medida, esto se ha debido al desconocimiento de las consecuencias negativas en su modo de vivir. A finales de los años ochenta surgió un concepto que hoy día tienen asumido la mayoría de los países y del cual depende nuestro futuro: el **desarrollo sostenible**. En la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible, se reconoció la función rectora de las Naciones Unidas que, por ser la organización más universal y representativa del mundo, es la más indicada para promover el desarrollo sostenible. Este término se generaliza en el Informe Brundtland, también conocido como “Nuestro Futuro Común” (Comisión Mundial para el Desarrollo del Medio

Ambiente de las Naciones Unidas, 1987) el cual emitió su informe en el que definió el desarrollo sostenible como un desarrollo que satisface las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades, y que consiste en el proceso de cambio en el que la utilización de recursos, a dirección de las inversiones y la orientación de los cambios tecnológicos e institucionales acrecientan el potencial actual y futuro para atender las necesidades y aspiraciones humanas.

Dicha definición puede ser complementada con las declaraciones de Naciones Unidas de los últimos años. En efecto, debemos recordar que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Rio de Janeiro, República Federativa de Brasil, en junio de 1992, adoptó la Declaración de Rio Sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que recoge entre sus principales fines la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial. Dicha declaración proclama una serie de principios, entre los que destacan los siguientes:

- Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.
- El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras.
- Todos los Estados y todas las personas deberán cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible, a fin de reducir las disparidades en los niveles de vida y responder mejor a las necesidades de los pueblos del mundo.

Así también la Asamblea General de las Naciones Unidas, con la presencia de los jefes de Estado y Gobierno, en setiembre en el año 2000, aprobó la Declaración sobre el milenio, que establece el respeto de la naturaleza como uno de los valores y principio que sustenta dicha declaración. Al respecto se dispone que es necesario actuar con prudencia en la gestión y ordenación de todas las especies vivas y todos los recursos naturales, conforme a los preceptos del desarrollo sostenible. Solo así podremos conservar y transmitir a nuestros descendientes las riquezas que nos brinda la naturaleza.

Por su parte, en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo, Sudáfrica, en setiembre del 2002, se adoptó la declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible en la que establece la responsabilidad colectiva de promover y fortalecer, en los planos local, regional, nacional y mundial, el desarrollo económico, desarrollo social y la protección ambiental, pilares interdependientes y sinérgicos del Desarrollo Sostenible.

Así mismo la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su quincuagésimo periodo de sesiones, con fecha 20 de diciembre de 2002 aprobó la Resolución (57/253) relativa a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, en la que se reafirmó la necesidad de lograr un equilibrio entre el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente como pilares interdependientes del desarrollo sostenible que se refuerza mutuamente. También se reafirmó que la erradicación de la pobreza, la modificación de las modalidades insostenibles de producción y de consumo, así como la protección y ordenación de los recursos naturales que sirven de base al

desarrollo económico y social son los objetivos principales del desarrollo sostenible y los requisitos esenciales para lograrlos.(Rodríguez, 2005)

El Tribunal Constitucional en el considerando 36 de la sentencia del expediente 048-2004-PITC señala que por “sostenibilidad” debe entenderse “(...) a la relación que existe entre los sistemas dinámicos de la economía humana, y los sistemas ecológicos, asimismo dinámicos pero que normalmente cambian a un ritmo más lento, y donde a) la vida humana puede continuar indefinidamente; b) los individuos humanos pueden prosperar; c) las culturas humanas pueden desarrollarse; pero en la que d) los efectos de la actividad humana se mantienen de unos límites, de forma que no se destruya la diversidad, la complejidad y el funcionamiento del sistema ecológico que sirve de sostenimiento a la vida”. Esto pone de manifiesto que no se trata ya solamente de las posibles restricciones con una finalidad solidaria o para cumplir con determinadas prestaciones propias del Estado Social y Democrático de Derecho, sino incluso, como una necesidad de mantener y preservar nuestra propia especie.(Sandoval, 2006)

3.3 El Derecho Humano a un ambiente sano y equilibrado

El derecho a un ambiente sano y equilibrado le pertenece a todo individuo y pueblo de la humanidad, y es uno de los derechos fundantes en la teoría de los derechos humanos, pues es uno de los presupuestos fundamentales para el ejercicio del resto de derechos. Este derecho es reconocido por primera vez en el Principio 1 de la Declaración de Estocolmo sobre Medio Humano según el cual “el hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar y tiene la solemne obligación de

proteger y mejorar el medio para las generaciones futuras.” El derecho a un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, es un derecho por tanto de tercera generación e intergeneracional. La Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981, en cuyo artículo 24 se indica que “todos los pueblos tienen el derecho a un satisfactorio medio ambiente favorable a su desarrollo”.

El Protocolo de San Salvador dispone en su artículo 11 que toda persona tiene derecho a vivir a un ambiente sano, a contar con servicios básicos, y que los Estados promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.

En el caso peruano, un antecedente importante sobre el reconocimiento del derecho al medio ambiente como derecho fundamental se encuentra en el artículo 123° de la Constitución de 1979, que establecía lo siguiente:

Todos tienen el derecho de habitar en ambiente saludable, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida y la preservación del paisaje y la naturaleza. Todos tienen el deber de conservar dicho ambiente. Es obligación del Estado prevenir y controlar la contaminación ambiental.

Esta disposición constitucional no se encontraba en la sección correspondiente a los derechos fundamentales sino en el capítulo correspondiente a los recursos naturales, ubicado a su vez en el Título sobre el régimen económico. En cuanto a su contenido, el citado artículo 123 reconocía un derecho y a la vez establecía una obligación de alcance general para todas las personas. Asimismo, precisaba de forma expresa la obligación del Estado de prevenir y controlar la contaminación ambiental. Fue bajo su vigencia cuando se adoptaron las primeras normas legales que abordaron la agenda ambiental.

Si bien una de las características de la Constitución de 1993 fue reducir el contenido de los derechos fundamentales —en particular los de índole social—, mantuvo el reconocimiento del derecho al medio ambiente ubicándolo en la sección correspondiente a los derechos fundamentales (artículo 2, inciso 22), de “gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo” de la vida de la persona.(Guerrero, 2013)

En otras palabras, es el derecho fundamental a la protección de la calidad de nuestro entorno o ambiente para beneficio de nosotros mismos y de manera indirecto para beneficio de otras especies. Este es un derecho de tercera generación pues tiende a preservar la integridad de la sociedad humana, resulta oponible al Estado y exigible a él, pero que por sobre toda las cosas requiere el concurso de todos los actores sociales para su cumplimiento efectivo. De esta manera, es posible que su cumplimiento sea exigido por uno o todos los miembros de la comunidad, pues su afectación le incumbe a ella y a todos. El derecho a un ambiente sano y equilibrado es una consecuencia de la dignidad propia del ser humano, entendida como las condiciones mínimas para el desarrollo del hombre por sí mismo, independientemente de la conducta del individuo, como especie necesitamos un mínimo de recursos para imprimir nuestros valores y no dejar de ser hombres. En un ambiente contaminado y degradado es imposible que un ser humano pueda desarrollarse y vivir con dignidad, siendo estas circunstancias adversas lo que envilecería y degradaría su naturaleza. Así como el ser de un pez no podría concebirse sin agua, el hombre no puede ser tal, sin un ambiente equilibrado y adecuado para la vida, conformando ello parte de su dignidad. En consecuencia, este derecho constitucional al igual que el resto, forman parte de ese mínimo invulnerable de condiciones que el Estado debe resguardar y garantizar. Por otra parte, el

Tribunal Constitucional entiende al ambiente como un sistema; es decir como un conjunto de elementos que interactúan entre sí. Por ende, implica el compendio de elementos naturales –vivos o inanimados– sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen en la vida material y psicológica de los seres humanos. Por dicha razón, es objeto de protección jurídica y forma parte del bagaje de la tutela de los derechos humanos. Desde una perspectiva práctica el Tribunal Constitucional ha establecido que un ambiente puede ser afectado por alguna de estas cuatro actividades:

a) Actividades molestas: Son las que generan incomodidad por los ruidos o vibraciones, así como por emanaciones de humos, gases, olores, nieblas o partículas en suspensión y otras sustancias.

b) Actividades insalubres: Se generan cuando se vierten productos al ambiente que pueden resultar perjudiciales para la salud humana.

c) Actividades nocivas: Se generan cuando se vierten productos al ambiente que afectan y ocasionan daños a la riqueza agrícola, forestal, pecuaria o piscícola.

d) Actividades peligrosas: Son las que ocasionan riesgos graves a las personas o sus bienes debido a explosiones, combustiones o radiaciones.

Así mismo también sostiene que existe una obligación concurrente del Estado y de los particulares de mantener aquellas condiciones naturales del ambiente, a fin de que la vida humana exista en condiciones ambientalmente dignas.

Por su parte, la Ley N° 28611 – Ley General del Ambiente, establece en el artículo I de su título Preliminar que:” Toda persona tiene el derecho

irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, y el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, así como sus componentes, asegurando particularmente la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible del país.” El Tribunal Constitucional ha manifestado, en la sentencia emitida en el Expediente N.º 0048- 2004-PI/TC, que el contenido del derecho fundamental a un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la persona está determinado por los siguientes elementos; a saber: 1) El derecho a gozar de ese medio ambiente y 2) El derecho a que ese medio ambiente, se preserve. El derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado, comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica; y, en el caso de que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente. Esto supone, por tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad. El derecho a la preservación de un medio ambiente sano y equilibrado entraña obligaciones ineludibles, para los poderes públicos, de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute.(Sandoval, 2006)

De esta manera la jurisprudencia ha contribuido a la efectividad del derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida. Por ejemplo, tenemos la famosa sentencia en el caso Tala de Árboles del Campo de Marte expedida por el juez Vladimir Paz de la Barra en 1988, en que se ordenó

la suspensión de la tala de árboles y se paralizaran las obras civiles. En donde se especificó y se dijo. “El sometimiento de la naturaleza al servicio del hombre, no constituye un proceso que se levanta sobre la base de la destrucción de la naturaleza; por cuanto así como no puede existir sociedad sin personas, de la misma forma tampoco podrá existir sociedad sin naturaleza; toda vez que ambos constituyen un solo todo, es decir: el medio humano. En tal sentido, estando a que la vida de los hombres se encuentran íntimamente ligada a la naturaleza, por consiguiente, los derechos humanos, no solamente se refieren al desenvolvimiento del hombre dentro de la vida social, sino también a la coexistencia e interrelación de este con la naturaleza; en última instancia, el derecho del ser humano a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.” y el aprovechamiento racional de los recursos naturales y el desarrollo sostenible del país.(Rodríguez, 2005).

CAPÍTULO IV: Los Principios del Derecho Ambiental

4.1 Derecho Ambiental

4.1.1 Concepto

El Derecho Ambiental es un instrumento de gestión que permite la aplicación de la Política Nacional Ambiental que no es sino el conjunto de lineamientos, objetivos, estrategias, metas, programas e instrumentos de carácter público; que tiene como propósito definir y orientar el accionar de las entidades de los gobiernos nacional, regional y local; del sector privado y de la sociedad civil, en materia de protección ambiental y conservación de los recursos naturales.(Aeron & Civil, 2012)

4.2. Los Principios del Derecho Ambiental

En el derecho ambiental se ha ido desarrollando un conjunto de principios que buscan constituirse en puntos de partida a partir de los cuales se emprendan las acciones orientadas a proteger el medio ambiente. Tales principios han tenido un desarrollo importante en el denominado derecho internacional ambiental, en particular en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, del mes de junio de 1992, proclama una serie de principios, entre los que destacan los siguientes:(Guerrero, 2013)

- Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

- El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras.
- Todos los Estados y todas las personas deberán cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como presupuesto indispensable para el desarrollo sostenible, a fin de reducir las disparidades en los niveles de vida y responder adecuadamente a las necesidades de la mayoría de los pueblos del mundo.
- Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen.
- Las autoridades nacionales deberán procurar y fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, priorizando el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales.

Previo a la revisión de los Principios del Derecho Ambiental a nivel nacional es preciso hacer un breve recorrido por los Principios del Derecho Ambiental Internacional que son básicamente los siguientes:

- a) Principio de soberanía sobre los recursos naturales y la responsabilidad de no causar daño al ambiente de otros Estados o en áreas fuera de la jurisdicción nacional; siendo sus más concreciones el Convenio de Basilea sobre movimiento transfronterizo de desechos peligrosos y su eliminación (1985), la Convención del Derecho del Mar (1982), el Convenio de Diversidad Biológica (1992) y la Convención Marco de Cambio Climático (1992).
- b) Principio de la Acción Preventiva; que se traduce en políticas de prevención en el país parte y la suscripción de acuerdo como la Declaración de Río.
- c) Principio de la Buena Vecindad y Cooperación Internacional; se derivan de esta apotema la obligación de prevenir, reducir y controlar la contaminación y el daño ambiental, y la obligación de cooperar en la mitigación de riesgos ambientales y emergencias.
- d) Principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas; los Estados deberán colaborar con la conservación del ambiente teniendo en cuenta el aporte que han realizado al estado actual del ambiente. En otras palabras, los países industrializados tienen una mayor obligación de contribuir a la restitución del equilibrio de los ecosistemas como concretamente se puede observar en el Protocolo de Kyoto.
- e) Principio de Precaución; especialmente relevante a nivel internacional en los casos de pruebas atómicas.

Asimismo los principios del derecho ambiental constituyen los soportes primarios estructurales de la legislación ambiental, permitiendo además que estas normas tengan dinámica y adaptabilidad a la siempre cambiante realidad ambiental. Son también criterios guías de interpretación de la legislación ambiental. Interpretar una norma es desentrañar su sentido, averiguar su correcto significado y aplicación. Serán entonces los principios del derecho ambientales quienes les dan vida y sentido al pétreo texto de las normas ambientales. Los principios del derecho ambiental son también criterios o bases de integración del subarrendamiento del derecho ambiental.

Los principios del derecho ambiental se pueden definir como las directrices axiológicas o técnicas, que construyen, dan contenido y facilitan la aplicación de las normas ambientales. La Ley General del Ambiente ha incorporado en su título preliminar una serie de principios del derecho ambiental recogidos de diversas declaraciones, protocolos y tratados suscritos por el país siendo los siguientes:(Sandoval, 2006)

- Principio de Sostenibilidad
- Principio de Prevención
- Principio Precautorio
- Principio de Internalización De Costos
- Principio de Responsabilidad Ambiental
- Principio de Equidad
- Principio de Gobernanza Ambiental

4.2.1. Principio de Sostenibilidad

Conforme al artículo V del Título Preliminar, de la Ley General del Ambiente refiriéndose al Principio de Sostenibilidad, Suscribe: “La gestión del ambiente y de sus componentes, así como el ejercicio y la protección de los derechos que establece la presente Ley, se sustentan en la integración equilibrada de los aspectos sociales, ambientales y económicos del desarrollo nacional, así como en la satisfacción de las necesidades de las actuales y futuras generaciones”.(Ministerio Ambiente, 2005)

El concepto de desarrollo sostenible contiene por tanto dos conceptos claves:

- “El concepto de necesidades, en particular las necesidades esenciales de los pobres del mundo a la atención de las cuales debe asignarse la prioridad requerida; y,
- La ideas de las limitaciones impuestas por el Estado de la tecnología y de la organización social sobre las capacidades del ambiente para satisfacer las presentes y futuras necesidades.”

Mosset Iturraspe manifiesta que la sustentabilidad se refiere a cuatro áreas:

- Ecológica, tendiente a preservar:
 - a) los procesos ecológicos que posibiliten la capacidad de renovación de plantas, animales, suelos y aguas;
 - b) mantener la diversidad biológica animal y vegetal;
 - c) mantener los recursos biológicos en un estado que permita su capacidad de regeneración;

- Social, que permita la igualdad de oportunidades entre los miembros de la sociedad y estimule la integración comunitaria, sobre la base de : a) respeto a la diversidad de valores culturales;
- b) ofrecimiento de oportunidades para la innovación y renovación intelectual y social;
- c) afianzamiento del poder individual para controlar sus vidas y mantener la identidad de sus comunidades;
- d) asegurar la satisfacción adecuada en las necesidades de vivienda, salud y alimentación;
- Cultural, que busca preservar la identidad cultural básica y reafirmar formas de relación entre el hombre y el ambiente;
- Económicas, consistentes en la capacidad de generar bienes y servicios, usando racionalmente los recursos naturales, humanos y de capital, para satisfacer las necesidades básicas. Sus requisitos son:
 - a) Eficacia, que implica la internalización de los costos ambientales;
 - b) consideración de todos los valores de los recursos: presentes, de oportunidad y potenciales;
 - c) equidad dentro de la generación actual y respeto de las generaciones futuras.

El desarrollo sostenible es un sistema de desenvolver nuestras actividades de manera responsable y duradera. Así mismo una adecuada regulación legal que acerque a la sociedad a dichos objetivos.(Sandoval, 2006)

De ahí, que el principio de sostenibilidad, tiene por objetivo una gestión ambiental sostenible en el tiempo y en armonía con el desarrollo social y

económico sin afectar la regeneración de los ecosistemas y el ambiente en general.(Aeron & Civil, 2012) (Sandoval, 2006)

Como ha precisado Constanza, la sostenibilidad es mera justicia con relación a las generaciones futuras. En donde hay que incluir también a las futuras generaciones de otras especies, aun cuando nuestro interés principal se centre en nuestra propia especie.

Se busca con ello satisfacer las necesidades actuales sin sacrificar las futuras, lo que implicara un aprovechamiento racional y sostenible de los recursos naturales, permitiendo su progresiva regeneración y asegurando los mismos bienes y servicios ambientales para las generaciones futuras.

A menudo dicho ejercicio es difícil de realizar para los actores sociales que debido a extremas necesidades actuales, otorgan prioridad a éstas, en detrimento de las poblaciones futuras. Así tenemos los casos de invasiones en áreas naturales protegidas donde algunos jueces por razones “humanitarias” se niegan a desalojar, lo propio ocurre con actividades como la minería artesanal ilegal o en la construcción de una carretera o un tendido eléctrico en perjuicio de la conservación del ambiente. En estos supuestos estas actividades beneficiaran actualmente aun grupo humano, a costa de la perdida de bienestar de poblaciones futuras.(Sandoval, 2006)

La falta de observancia del principio de sostenibilidad ha ocasionado que Cajamarca poseedora de la mina de oro más grande de Sudamérica ocupe el segundo lugar en el mapa de la pobreza del país. El 100% de la población rural de la ciudad de Cajamarca se abastece de aguas usadas por la minería. De ahí nace, el interés de las municipalidades locales por establecer áreas de conservación municipal para la protección de recursos hídricos y el desarrollo

sostenible de la región. Siendo este uno de muchos casos similares en el país. (Guerrero, 2013)(Sandoval, 2006)

La causa de estas situaciones socio ambientales y otras similares, es la falta de aplicación del principio de sostenibilidad en las actividades económicas del país, que en el caso estrés hídrico nos permitiría adoptar por ejemplo las siguientes acciones: una priorización de fiscalización nuestro desarrollo industrial, la detección de la contaminación de las cuencas (agroquímicos, pesticidas, relaves mineros, etc), la lucha contra la tala de los bosques de protección, un eficiente uso del recurso hídrico en la agricultura y promovería un adecuado manejo de los residuos sólidos.

El desarrollo sostenible implica en principio una labor de sensibilización de los actores públicos y privados involucrados en el manejo de nuestros recursos naturales así como de la población general, creando el contexto idóneo para la toma responsable de decisiones referidas al uso racional de nuestros recursos, en la búsqueda por impedir la degradación intolerable del ambiente y el aseguramiento del bienestar de nuestras poblaciones presentes y futuras.(Sandoval, 2006)(Aeron & Civil, 2012)

4.2.2 Principio de Prevención

Conforme al artículo VI del Título Preliminar, de la Ley General del Ambiente refiriéndose al Principio de Prevención, prescribe: “La gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental. Cuando no sea posible eliminar las causas que la generan, se adoptan las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, que correspondan”.(Ministerio Ambiente, 2005)

El Derecho Internacional impone a los Estados un deber de prevención de daños, cuando en su territorio, o bajo su jurisdicción o control, se realiza una actividad de esta índole. El deber de prevenir es distinto al deber de reparar, remediar o compensar y además comprende varios aspectos.

La definición exacta no existe, pues desde el punto de vista jurídico, económico, estadístico, se han esbozado diferentes conceptos, entre los cuales figuran los siguientes:

Según Dupuy sostiene: “La política preferida debe ser la prevención, ya que la compensación en el caso de daño, generalmente, no restablece la situación prevaleciente antes del suceso o accidente. Por otro lado, el cumplimiento del deber de prevenir, que consiste en actuar con la debida diligencia, adquiere mayor pertinencia a medida que aumenta, constantemente, los conocimientos sobre las operaciones peligrosas, los materiales utilizados y los procesos para realizarlos. En conclusión, la política de prevención es mejor que la curación”. (Ministerio Ambiente, 2005)(Sandoval, 2006)

Este principio de prevención ha sido incorporado, en diversos tratados internacionales relativos a la protección del ambiente, accidentes nucleares, objetos espaciales, cursos de agua internacionales, ordenación de residuos peligrosos y prevención de contaminación de marina.

Así, lo podemos apreciar en el Principio 21 de la Declaración de Estocolmo, en el Principio 2 de la Declaración de Río y, anteriormente, en la Resolución 2993 (XXVII) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 15 de Diciembre de 1972 y el Informe de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, de 1977. (Sandoval, 2006)

Según Carlos Gherzi: “Sostiene correctamente que la prevención o evitación de los daños ambientales constituye el paradigma del derecho ambiental, desde que las soluciones resarcitorias resultan insuficientes, en principio, para brindar a la comunidad una protección absoluta respecto de actividades nocivas, como las contaminantes”. (Sandoval, 2006)

Por su parte el Tribunal Constitucional en el Exp. No 048-04-PI-TC de fecha 01 Abril del 2005 señala que: “El principio de prevención supone resguardar los bienes ambientales de cualquier peligro que pueda afectar su existencia. Asimismo establece que el principio de restauración está referido al saneamiento y recuperación de los bienes ambientales deteriorados añadiendo además que entiende por el principio de mejora aquel que permite maximizar los beneficios de los bienes ambientales en pro del disfrute humano (considerando 18)”.(Sandoval, 2006)

El Tribunal Constitucional, en el Exp. N.º 0018-200 1-AI/TC, establece que: “El papel del Estado no sólo supone tareas de conservación, sino también de prevención. En efecto, por la propia naturaleza del derecho, dentro de las tareas de prestación que el Estado está llamado a desarrollar, especial relevancia tiene la tarea de prevención y, desde luego, la realización de acciones destinadas a ese fin. Y es que si el Estado no puede garantizar a los seres humanos que su existencia se desarrolle en un medio ambiente sano, éstos sí pueden exigir del Estado que adopte todas las medidas necesarias de prevención que la hagan posible”.

El mencionado colegiado estima que la protección del medio ambiente no es sólo una cuestión de reparación frente a daños ocasionados, sino, y de manera especialmente relevante, de prevención para evitar que aquellos no sucedan.

La gestión del ambiente que se ejecuta a través de instrumentos de gestión ambiental y toma vida en la propia estructura del Sistema Nacional de Gestión Ambiental debe atender necesariamente al cumplimiento del principio de prevención que tiene siete componentes:

- a.) Prevención
- b.) Vigilancia
- C.) Evitar la degradación ambiental
- d.) Medidas de mitigación
- e.) Medidas de recuperación
- f.) Medidas de restauración
- g.) Medidas de compensación

Los tres primeros (Prevención, Vigilancia y Evitar la degradación ambiental) se refieren a un espacio temporal previo a la producción de un daño ambiental, donde el control y fiscalización preventivo de las autoridades sectoriales con competencia ambientales será fundamental para prevenir, vigilar o evitar la degradación del ambiente.

Las cuatro restantes (Medidas de mitigación, Medidas de recuperación, Medidas de restauración y Medidas de compensación) se refieren a la eventualidad de que el daño ambiental deba ser socialmente aceptado y absorbido bajo determinadas condiciones para efectos de permitir el desarrollo social y económico del país, este es el caso de actividades extractivas de minerales o hidrocarburos, en las cuales deberán estar siempre presente en los instrumentos de gestión ambiental medidas de mitigación, recuperación, restauración (sobre todo en el plan de cierre) y eventual compensación de las poblaciones afectadas.

La fiscalización y control posterior a la producción de un daño ambiental deberían tener en cuenta las obligaciones antes citadas independientemente de la responsabilidad civil y penal que pudiera existir.

El principio de prevención es la base jurídica para el desarrollo de tecnologías limpias conforme lo precisa el artículo 84° del Reglamento de la Ley del Sistema de Nacional de Gestión Ambiental.

En el año 2007, en el ámbito forestal el Tribunal Constitucional estableció que se puede anular concesiones forestales en base a la aplicación del principio de prevención que se deriva de la faz prestacional inherente al derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado. En tal sentido, el Tribunal Constitucional ha establecido el deber del Estado de prevenir adecuadamente los riesgos ante los cuales se encuentra el ecosistema, así como los daños que se pueden causar al ambiente como consecuencia de la intervención humana, en especial en la realización de una actividad económica. Más aún, el principio de prevención obliga al Estado a ejecutar acciones y adoptar medidas técnicas que tengan como fin evaluar los posibles daños que se pueda ocasionar al medio ambiente.(Sandoval, 2006)(Guerrero, 2013)

Así, en doctrina se ha expuesto lo siguiente; “La conservación no puede realizarse si no se adoptan medidas protectoras que impidan el deterioro de los bienes ambientales cuya conservación se pretende. Son necesarios medios técnicos específicos que, generalmente, van asociados con limitaciones o con otras más específicas, como la prohibición de la caza y del comercio de especies de animales protegidas o la evaluación del impacto ambiental”.(Sandoval, 2006)(Aeron & Civil, 2012)

Esto quiere decir que el deber del Estado no sólo se manifiesta en resguardar que las actividades de los concesionarios se hagan dentro de los

parámetros previstos de acuerdo al marco jurídico preestablecido para la protección del ambiente, sino, también en el de ejercer un control *a priori*, esto es, de realizar los estudios pertinentes para que, antes de que se realicen las actividades que puedan afectar el medio ambiente, se tenga cierto grado de certeza sobre las consecuencias que dicha actividad pueda ocasionar. Sólo de esta manera se podrán adoptar medidas destinadas a evitar el daño o, en todo caso, hacerlo tolerable.(Sandoval, 2006)

En gran conclusión, el Tribunal Constitucional señala que la competencia otorgada a la administración pública no es una franquicia para que ésta descuide la protección y el cuidado de otras áreas del ambiente, conforme al principio de prevención, áreas que puedan verse afectadas por el acceso de particulares a los recursos forestales maderables, ni siquiera si ello hubiese sido aprobado en cumplimiento de las formalidades reglamentarias. Y es que, más allá del cumplimiento formal de las normas legales, debe considerarse la fuerza normativa de la Constitución, que en este caso ordena la protección del ambiente puesto en peligro.(Sandoval, 2006)

4.2.3. Principio Precautorio

Conforme al artículo VII del Título Preliminar, de la Ley General del Ambiente refiriéndose al Principio Precautorio, Suscribe: Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza absoluta no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces y eficientes para impedir la degradación del ambiente.(*)

(*) De conformidad con el Artículo 2 de la Ley N° 29050, publicada el 24 junio 2007, se adecúa el texto del presente Artículo, y el de todo texto legal que se refiera al “criterio de precaución”, “criterio precautorio” o “principio de

precaución” a la definición del Principio Precautorio que se establece en el artículo 5 de la Ley N° 28245, modificado por el artículo 1 de la citada Ley.(Ministerio Ambiente, 2005)

Este es el principio más difundido en la legislación ambiental nacional, y tiene por objetivo evitar que la falta de certeza absoluta sobre la ocurrencia de un grave e irreversible daño ambiental impida que se adopten las medidas eficaces y eficientes que impidan la degradación del ambiente. En otras palabras, ante la duda de que se pueda producir un daño ambiental, se opta por adoptar medidas preventivas a fin de evitar un potencial daño ambiental. Ante incertidumbre científica o tecnológica para adoptar o no medidas de protección al ambiente, se opta por protegerlo.

El Tribunal Constitucional en el Exp. No 048-04-PI-TC señala que el principio precautorio busca adoptar medidas de cautela y reserva cuando exista incertidumbre científica e indicios de amenaza sobre la real dimensión de los efectos de las actividades humanas sobre el ambiente.

El Tribunal Constitucional en el Exp. No 3510-2003-PA-TC señala que el “principio precautorio” o también llamado “de precaución” o “de cautela” se encuentra estrechamente ligado al denominado principio de prevención. Este exige la adopción de medidas de protección antes de que se produzca realmente el deterioro al medio ambiente. Aquel opera más bien ante la amenaza de un daño a la salud o medio ambiente y la falta de certeza científica sobre sus causas y efectos. Es justamente en esos casos en que el principio de precaución puede justificar una acción para prevenir el daño, tomando medidas antes de tener pruebas de este.

El Tribunal Constitucional establece que como elemento esencial del principio de precaución, la falta de certeza científica para aplicarlo, aun cuando no sea imprescindible demostrar plenamente la gravedad y realidad del riesgo, sí resulta exigible que haya indicios razonables y suficientes de su existencia y que su entidad justifique la necesidad de adoptar medidas urgentes, proporcionales y razonables.

El principio 15 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992) define al principio precautorio de la siguiente manera: “Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deben aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades.

Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”.

De esta definición se pueden apreciar que el principio precautorio impide que se use como pretexto para no adoptar medidas de protección al ambiente, la falta de certeza científica absoluta, nuevamente en caso de duda, la presunción juega a favor de la protección al ambiente.

Este principio se encuentra enunciado también en el inciso 3 del artículo 3 del Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, que ha sido aprobado mediante Resolución Legislativa N° 26185.

Además, forma parte de los lineamientos que conforman la Política Nacional de Salud, como lo establece el artículo 10°, inciso f), del D.S. 022-2001-PCM, “La aplicación del criterio de precaución, de modo que cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza absoluta no deberá

utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del ambiente”.

Efectivamente el principio precautorio no sólo se puede aplicar para evitar daños ambientales “ecológicamente puros” o que afectan al ambiente, sino para evitar la consumación de daños ambientales indirectos vinculados a la calidad de vida y la salud. Este es el caso de las antenas de celulares que aunque no se halla probado plenamente los efectos nocivos a la salud humana se recomienda que sean instaladas fuera de zonas urbanas.

El Principio Precautorio, se puede apreciar en diversas legislaciones referidas al ambiente como es el caso del artículo 10º de la Ley de Prevención de Riesgos Derivados del Uso de la Biotecnología que señala que el estado a través de sus organismos competentes, evaluará los impactos negativos a la salud humana, al ambiente y a la diversidad biológica, que ocasione la liberación intencionada de un término OVM y, de existir amenazas, será desautorizada su liberación y uso, siempre que dicha medida sea técnicamente justificable y no constituya obstáculo técnico o restricción encubierta al comercio.

El principio precautorio se encuentra consagrado actualmente en la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, en cuyo artículo 5º, literal k), se señala lo siguiente: “La gestión ambiental en el país, se rige por la aplicación del criterio de precaución, de modo que cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza absoluta no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces y eficientes para impedir la degradación del ambiente.”

En síntesis, podemos señalar que el principio precautorio en nuestra legislación ambiental se puede aplicar este principio cuando exista evidencia del daño real o potencial, dificultades para el control, incertidumbre científica y

cuando las medidas actuales son insuficientes. En este punto, debemos reconocer que muchas veces se ha identificado al principio precautorio como uno de carácter preventivo, al margen del tema de la incertidumbre jurídica.(Sandoval, 2006)

4.2.4. Principio de Internalización de Costos

Conforme al artículo VIII del Título Preliminar, de la Ley General del Ambiente refiriéndose al Principio de Internalización de Costos, Prescribe: “ Toda persona natural o jurídica, pública o privada, debe asumir el costo de los riesgos o daños que genere sobre el ambiente. El costo de las acciones de prevención, vigilancia, restauración, rehabilitación, reparación y la eventual compensación, relacionadas con la protección del ambiente y de sus componentes de los impactos negativos de las actividades humanas debe ser asumido por los causantes de dichos impacto”.(Ministerio Ambiente, 2005)

El objetivo prioritario de este principio no es contemplar el resarcimiento por un daño ambiental sino que el agente contaminador o depredador incorpore en su estructura de producción, los costos que demandará:

- a.) La prevención,
- b.) La vigilancia,
- c.) La restauración,
- d.) La rehabilitación,
- e.) La reparación y la eventual compensación por un daño ambiental.

Esto es, no se está pagando por contaminar sino internalizando los costos de los potenciales daños al ambiente en el proceso de producción del agente contaminador. Ello en razón a que se entiende que el creador de un riesgo es

quien debe garantizar y hacerse cargo de las consecuencias que su actividad puede ocasionar a la sociedad.

Los instrumentos de gestión ambiental tienen esta finalidad preventiva y mitigadora de potenciales impactos negativos al ambiente de la actividad empresarial. Se trata entonces de incluir en los costos del empresario, el valor de medidas mitigadoras daño ambiental y no de “un pago por contaminar”, permitiendo la restauración del ambiente así como la compensación por el daño inferido.

El Principio 16 de la Declaración de Río señala que “las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacional”.

Así por ejemplo el principio de internalización de costos sería aplicable a la cuarta y quinta rotura de tuberías de la Transportadora de Gas del Perú (TGP) producida el 24.12.05 que ocasionó la contaminación del Río Urubamba, la muerte de fauna y flora así como la afectación de la salud y calidad de vida de comunidades indígenas tales como Machiguenga, Achuar, Amahuca, Krineri, Asháninka, Ashéninka, Cacataibo entre otras. Dicho hecho a la luz del principio bajo comentario debió significar el nacimiento de las obligaciones de restauración, rehabilitación, reparación y la eventual compensación por un daño ambiental causado de parte de Transportadora de Gas del Perú (TGP), ello al margen de las responsabilidades civiles, administrativas y penales que hubiere lugar.

El numeral 6 del artículo 6° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental señala que el diseño, formulación y aplicación de las políticas ambientales de nivel nacional deben asegurar la prevención y el control de la contaminación ambiental, principalmente en las fuentes emisoras. Los costos de la prevención, vigilancia, recuperación y compensación del deterioro ambiental corren a cargo del causante del perjuicio.

El sector privado también está obligado a contribuir en el financiamiento de la gestión ambiental sobre la base de los principios de internalización de costos y de responsabilidad ambiental, sin perjuicio de otras acciones que puedan emprender en el marco de sus políticas de responsabilidad social, así como de otras contribuciones a título gratuito de conformidad con el artículo 76° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

Un ejemplo de la necesidad de aplicar el principio de internalización de costos lo constituye el caso de la ciudad de la Oroya (Junín, Perú) zona que aparece entre los diez pueblos más contaminados del planeta, en donde el 99% de los niños tiene restos de plomo en la sangre.

Ello a pesar que la empresa Doe Run Perú, tras asumir la administración de la planta metalúrgica, se comprometió a reducir la contaminación.

En los últimos años el gobierno ha sido consciente de la necesidad de aplicar este principio como se observa en el caso de los comuneros de Combayo-Cajamarca (2007), que con mediación del Primer Ministro, lograron ponerse de acuerdo con representantes de la minera Yanacocha suscribiendo un convenio en razón del cual se financiarían obras y estudios que sean necesarios para garantizar la buena calidad del agua, tanto para consumo humano como para actividades agrícolas. En ese contexto, la minera Yanacocha financiará la construcción y rehabilitación de plantas de tratamiento en las partes altas y bajas

de Combayo, que serán administradas por Sedacaj (la empresa regional del agua), pero fiscalizadas con la participación de sus pobladores. Paralelamente, la minera y la comunidad coordinarán la elaboración de un estudio de afianzamiento hídrico de la cuenca para asegurar y mejorar el abastecimiento de agua en el presente y futuro, para regadío y consumo humano. La empresa Yanacocha también se compromete a continuar la construcción de la carretera Puente Otuzco- Combayo y Combayo-Pabellón, con una inversión de 2 millones 686 mil 200 soles.

Las actividades extractivas informales también causan un significativo daño a los ecosistemas tal como lo podemos apreciar en las ocho plantas clandestinas de harina de pescado, ubicadas en Pisco-Paracas, que elaboran dicho producto en condiciones antihigiénicas y arrojan los desechos industriales a la Bahía de Paracas y sin tener en cuenta la cercanía de la Reserva Nacional de Paracas ni el principio de internalización de costos.

4.2.5. Principio de Responsabilidad Ambiental

Conforme al artículo IX del Título Preliminar, de la Ley General del Ambiente refiriéndose al Principio de Responsabilidad Ambiental, prescribe: “El causante de la degradación del ambiente y de sus componentes, sea una persona natural o jurídica, pública o privada, está obligado a adoptar inexcusablemente las medidas para su restauración, rehabilitación o reparación según corresponda o, cuando lo anterior no fuera posible, a compensar en términos ambientales los daños generados, sin perjuicio de otras responsabilidades administrativas, civiles o penales a que hubiera lugar”.(Ministerio Ambiente, 2005)

El principio de responsabilidad por daño ambiental a diferencia del principio de prevención que se ubica en la aplicación de los instrumentos de gestión ambiental o el principio de internalización de costos cuyo escenario es al interior de la cadena productiva del agente, tiene como escenario el daño ambiental producido a secas, acaecido debido a la realización de una actividad productiva u otra distinta a esta pero idónea para producir un daño ambiental. En estos casos el agente que ocasionó el daño ambiental deberá necesariamente implementar las siguientes medidas:

- a.) Medidas de restauración
- b.) Medidas de rehabilitación
- c.) Medidas de reparación

La falta de adopción de las mismas constituye un agravante al momento de determinar la responsabilidad administrativa, civil o penal que hubiere lugar, y su adopción inmediata e idónea, un criterio para atenuar la sanción que se imponga.

Resaltemos que se ha considerado como agente idóneo de producir un daño ambiental a personas naturales o jurídicas, privadas o públicas, notable acierto de la ley, puesto que con ello se abarcan a todos los potenciales agentes y se deja claro que también los organismos públicos en ejecución no consultada de sus políticas pueden ocasionar daños ambientales.

Así por ejemplo podrían incurrir en responsabilidad ambiental los gobiernos regionales que construyen carreteras o captaciones de agua sin estudios técnicos ambientales o sin contar con la opinión previa favorable al interior de un área natural protegida, o la municipalidad provincial que alquila una moto niveladora a privados para que degraden una zona de protección y

conservación ecológica, o la municipalidad distrital que autoriza la construcción de una vivienda al interior de un área de conservación regional sin contar con la opinión técnica respectiva, etc.

Ahora bien, a nivel de la responsabilidad por daño ambiental, en el ámbito del derecho privado, podemos responsabilizar basado en el principio bajo comentario, no sólo a la empresa por los daños ocasionados al ambiente, sino a las personas naturales que dirigiéndola ocasionaron el daño ambiental tales como gerentes o directores. Ciertamente, para ello deberá probarse que estas personas naturales tenían pleno conocimiento que las actividades que desarrollaría la empresa implicaban serios riesgos ambientales, pese a lo cual adoptaron el acuerdo social o decisión, o que hayan autorizado expresamente la actividad que ocasionó el daño ambiental, sin tener en cuenta los estudios de impacto ambiental o sujetar su decisión a instrumentos de gestión ambiental.

El principio de responsabilidad ambiental señala que cuando no es posible la restauración, rehabilitación o reparación deberá compensarse en términos ambientales los daños generados, sin perjuicio de otras responsabilidades administrativas, civiles o penales a que hubiera lugar.

Esto podría implicar que el agente causante del daño deberá brindar a la población afectada de otra manera los servicios ambientales que ha dejado de percibir por ejemplo proporcionándole una zona con características similares a las del área afectada.

Tengamos en cuenta por ejemplo que los planes de descontaminación y de tratamiento de pasivos ambientales están dirigidos a remediar impactos ambientales originados por una o varias actividades, pasadas o presentes. Los citados documentos deben considerar en su financiamiento las responsabilidades que correspondan a los titulares de las actividades contaminantes, incluyendo la

compensación por los daños generados, bajo el principio de responsabilidad ambiental.

Resaltemos que cualquier acción que realice el Estado para atender problemas vinculados con los pasivos ambientales no exime a los responsables de los pasivos, o a aquellos titulares de bienes o de derechos sobre las zonas afectadas por los pasivos, de cubrir los costos que implique el Plan de Cierre o el Plan de Descontaminación respectivo de conformidad con el artículo 62° del Reglamento de la Ley General del Sistema de Gestión Ambiental.(Sandoval, 2006)

4.2.6. Principio de Equidad

Conforme al artículo X del Título Preliminar, de la Ley General del Ambiente refiriéndose al Principio de Equidad, Suscribe:” El diseño y la aplicación de las políticas públicas ambientales deben contribuir a erradicar la pobreza y reducir las inequidades sociales y económicas existentes; y al desarrollo económico sostenible de las poblaciones menos favorecidas. En tal sentido, el Estado podrá adoptar, entre otras, políticas o programas de acciones afirmativas, entendidas como el conjunto coherente de medidas de carácter temporal dirigidas a corregir la situación de los miembros del grupo al que están destinadas, en un aspecto o varios de su vida social o económica, a fin de alcanzar la equidad efectiva”.(Ministerio Ambiente, 2005)

Oswaldo de Rivero, en su destacada obra “El mito del desarrollo” nos advierte lo siguiente: “Si la población urbana de Bolivia, India, Marruecos o Perú sigue creciendo y la producción de alimentos, energía y agua no le siguen el paso, el resultado será más pobreza como consecuencia de un tremenda presión demográfica sobre estos tres recursos cruciales. La explosión demográfico-

urbana depredará las tierras agrícolas expandiéndose sobre ellas y agudizando aún más la falta de seguridad alimentaria. Las ciudades con poca agua y aguas contaminadas harán que muchas epidemias se vuelvan endémicas. La población en busca de energía hará leña los bosques, causando la erosión de los suelos y bajando aún más la producción de alimentos. Con explosión demográfica urbana y sin seguridad alimentaria, energética e hídrica no existirá expectativa de desarrollo. Sin agua, la nación no tendrá alimentos; ninguna escuela servirá con niños desnutridos; ninguna fábrica podrá tener alta productividad sin suficiente energía y agua; en fin, ninguna familia podrá tener una vida saludable sin suficientes alimentos, agua y energía.”

En otras palabras, evidencia que nuestras políticas públicas en materia ambiental están inexorablemente fusionadas con nuestras políticas públicas socio-económicas, siendo el resultado de ambos instrumentos, el desarrollo sostenible del país.

Sin desarrollo socioeconómico de las poblaciones rurales y en extrema pobreza no es posible implementar políticas públicas ambientales, las estrategias de conservación in situ por ejemplo deben necesariamente contribuir a erradicar la pobreza y reducir las inequidades sociales y económicas existentes. El establecimiento de un área natural protegida no puede seguir siendo visto como un factor para el no-desarrollo social al restringir el uso de los recursos naturales y constituir un escollo legal para efectuar obras públicas de electrificación rural, ductos de irrigación, captación de agua potable o para construir un camino vial. En otras palabras, la población local no puede seguir sintiendo que el área natural protegida los excluye aún más socialmente.

En tal sentido, el Estado debe adoptar políticas o programas de acción que permitan distribuir los beneficios y costos de establecer un área natural

protegida, implementando estrategias de desarrollo en las zonas de amortiguamiento e invirtiendo al jefe del área natural protegida con un rol de mayor protagonismo social, que le permita ser un ente coordinador y canalizador de las necesidades de la población local que vive en el interior del área natural protegida. Recordemos que sin desarrollo no existe conservación.

El desarrollo sostenible toma en cuenta los factores sociales, ecológicos y económicos, en otras palabras busca el punto de equilibrio entre el desarrollo económico, bienestar social y el respeto por el medio en que vivimos.

La Política Nacional del Ambiente debe necesariamente contribuir a la lucha contra la pobreza, elevar la calidad de vida, distribuir las riquezas locales, regionales y nacionales de manera equitativa y promover el desarrollo sostenible de las poblaciones menos favorecidas, a través de actividades económicas que generen mayor empleo así como menores impactos negativos tenga al ambiente. En tal sentido, no debemos ceñir las esperanzas de la población rural a la bonanza económica que brinda una economía primaria exportadora de materia prima como agricultura, minerales o hidrocarburos sino fortalecer además la educación local, el desarrollo de tecnología, la promoción del turismo, la industria manufacturera, la agroindustria, servicios ambientales, y la exportación de nuestros productos con valor agregado.(Sandoval, 2006)

4.2.7. Principio de Gobernanza Ambiental

Conforme al artículo XI del Título Preliminar, de la Ley General del Ambiente refiriéndose al Principio de Gobernanza Ambiental, Prescribe: “El diseño y aplicación de las políticas públicas ambientales se rigen por el principio de gobernanza ambiental, que conduce a la armonización de las políticas, instituciones, normas, procedimientos, herramientas e información de manera tal

que sea posible la participación efectiva e integrada de los actores públicos y privados, en la toma de decisiones, manejo de conflictos y construcción de consensos, sobre la base de responsabilidades claramente definidas, seguridad jurídica y transparencia”.(Ministerio Ambiente, 2005)

El concepto de gobernabilidad y buen gobierno se refiere “al ejercicio eficiente, eficaz y legítimo del poder, y la autoridad para el logro de los objetivos sociales, económicos y ambientales. La referencia a la eficiencia implica el logro de los objetivos de gobierno en forma transparente y sin desperdicio de recursos; la referencia a la eficacia implica el mantenimiento de la estabilidad y credibilidad de las instituciones y del sistema político; y, finalmente, la referencia a la legitimidad, que se identifica con las instituciones del Estado, supone el reconocimiento de la ciudadanía de los gobernantes y del ejercicio del poder y la autoridad.”

Las modalidades de gobernanza se expresan mediante marcos jurídicos y políticos, estrategias y planes de acción, e incluyen las modalidades de estructura para dar seguimiento a las políticas y planes, y supervisar el desempeño. La gobernanza abarca las normas para la toma de decisiones, en particular, quién tiene acceso a la información y participa en el proceso de toma de decisiones, así como las propias decisiones.

La gobernanza ha sido descrita asimismo como un concepto que significa esencialmente apoderamiento, rendición de cuentas y participación ciudadana: “quién tiene influencia, quién decide y cómo deben rendir cuentas los encargados de adoptar las decisiones”.

Craig MacFarland manifiesta que la gobernabilidad se puede definir como “la interacción entre las estructuras, los procesos y las tradiciones que

determina cómo se ejerce el poder, cómo se adoptan decisiones y cómo participan los ciudadanos y sectores involucrados.” Elementos que deben considerarse para la gobernabilidad de un área natural protegida teniendo en cuenta la etapa de planificación y la etapa de manejo mismo del área.

La gobernanza ambiental no es otra cosa que la armonización de las políticas sectoriales con los lineamientos de la gestión ambiental nacional. En dicha tarea contribuye el derecho de la participación ciudadana, disposiciones transectoriales así como la aprobación de normas transectoriales y la implementación de un régimen común de fiscalización y control para las autoridades con competencias ambientales. Esta armonización y coordinación de políticas ambientales sectoriales debe darse en un franco proceso de descentralización y de manera participativa.

El objetivo de este principio es hacer posible la participación efectiva e integrada de los actores públicos y privados, en la toma de decisiones, manejo de conflictos y construcción de consensos, sobre la base de responsabilidades claramente definidas, seguridad jurídica y transparencia. En dicha tarea contribuirá notablemente la búsqueda de complementariedad de los instrumentos de gestión ambiental, los instrumentos de incentivos y sanción de los diferentes sectores con competencias ambientales.

Digamos también que la gobernanza ambiental dependerá básicamente de la implementación real de la Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental cuyo objeto es asegurar el más eficaz cumplimiento de los objetivos ambientales de las entidades públicas; el fortalecimiento de los mecanismos de transectorialidad en la gestión ambiental, la consolidación del rol que le corresponde al Ministerio del Ambiente, y a las entidades sectoriales, regionales y locales en el ejercicio de sus atribuciones ambientales a fin de garantizar que

cumplan con sus funciones y de asegurar que se evite en el ejercicio de ellas superposiciones, omisiones, duplicidad, vacíos o conflictos.

Precisemos que el Sistema Nacional de Gestión ambiental tiene por finalidad orientar, integrara, coordinar, supervisar, evaluar y garantizar la aplicación de las políticas, planes, programas y acciones destinados a la protección del ambiente y contribuir a la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

El concepto de gobernanza ambiental parte de un presupuesto fundamental: el carácter transectorial de la gestión ambiental, razón por la cual las cuestiones y problemas ambientales deben ser considerados y asumidos integral e intersectorialmente y al más alto nivel, no pudiendo ninguna autoridad eximirse de prestar su concurso a la protección del ambiente y la conservación de los recursos naturales conforme lo establece el numeral 10 del artículo 6° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

Los principios antes comentados son de aplicación a toda la normatividad ambiental y pueden ser válidamente esgrimidos en procedimientos administrativos, contenciosos administrativos o procesos judiciales. (Sandoval, 2006)

Junto con todos estos principios, el denominado Principio precautorio es uno de los que mayor atención ha generado, y que incluso ha servido de sustento para decisiones de especial importancia del Tribunal Constitucional con respecto a la protección del derecho al medio ambiente a través del proceso constitucional de amparo. En este punto, se aprecia una interacción entre el derecho ambiental y el derecho constitucional, en donde el primero informa al segundo de un principio que puede ayudar a resolver determinadas controversias. Sin embargo, debe advertirse que se trata de uno de los principios que mayor debate ha

generado en cuanto a sus alcances, lo que repercute en la decisión de emplearlo para adoptar decisiones relacionadas con la protección del derecho al medio ambiente.

Como premisa previa se puede señalar lo siguiente respecto de su diferencia con el principio de prevención, que tiene un reconocimiento por separado: Precaución no es lo mismo que prevención. Desde luego, en ambos casos existe la característica común de la adopción de medidas preventivas para la protección del medio ambiente; sin embargo, y a partir de que la idea de precaución se consagra en el principio 15 de la Declaración de Río, el elemento fundamental que lo distingue de este y otros principios es la evidencia científica. Esto es, si tradicionalmente las medidas ambientales preventivas se originaban solo a partir de información científica existente, la idea de precaución estableció precisamente que la «falta de certeza científica absoluta no será razón para posponer medidas de protección ambiental.»(Guerrero, 2013)

CAPITULO V: Marco normativo en materia de gestión de Residuos

Sólidos

5.1 Residuos Sólidos

5.1.1 Definición

Es cualquier objeto, material, sustancia o elemento resultante del consumo o uso de un bien o actividades domésticas, industriales, comerciales, institucionales, de servicios, que el generador abandona, rechaza o entrega y que es susceptible al aprovechamiento o transformación de un nuevo bien, con valor económico o de disposición final. Se dividen en aprovechables y no aprovechables.(Uniserral, 2010)

Para Montes (2009:20), los residuos sólidos pueden ser definidos como “aquellos materiales orgánicos o inorgánicos de naturaleza compacta, que han sido desechados luego de consumir su parte vital”.

Asimismo, explica que “el concepto de residuo sólido es un concepto dinámico que evoluciona paralelamente al desarrollo económico y productivo”.

Así mismo suele considerarse que carecen de valor económico, y se les conoce coloquialmente como “basura”. Es importante señalar que la ley también considera dentro de esta categoría a los materiales semisólidos (como el lodo, el barro, la sanguaza, entre otros) y los generados por eventos naturales tales como precipitaciones, derrumbes, entre otros.(OEFA, 2014)

De otro lado, tomaremos como definición de *residuos sólidos* la que señala la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos aprobada por el Decreto Legislativo N° 1278: en sus anexos y definiciones:

Residuos sólidos.- Residuo sólido es 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 ser manejados priorizando la valorización de los residuos y en último caso, su disposición final.

Los residuos sólidos incluyen todo residuo o desecho en fase sólida o semisólida. También se considera residuos aquellos que siendo líquido o gas se encuentran contenidos en recipientes o depósitos que van a ser desechados, así como los líquidos o gases, que por sus características fisicoquímicas no puedan ser ingresados en los sistemas de tratamiento de emisiones y efluentes y por ello no pueden ser vertidos al ambiente. En estos casos los gases o líquidos deben ser acondicionados de forma segura para su adecuada disposición final.

5.1.2 Clasificación

5.1.2.1 Por su origen

Residuos domiciliarios

Son los desechos o desperdicios que quedan de las actividades domésticas, es decir las actividades realizadas en los hogares de los ciudadanos.

En Argentina, Pinto (2009:54) explica que los residuos sólidos domiciliarios “son aquellos elementos, objetos o sustancias que como consecuencia de los procesos de consumo y desarrollo de actividades humanas son desechados o abandonados”.

Residuos comerciales

Son aquellos residuos generados durante el desarrollo de las actividades comerciales. Están constituidos mayormente por papel, plásticos, embalajes diversos, restos de aseo personal, latas, entre otros similares.

Residuos de limpieza de espacios públicos

Como su nombre lo indica, son aquellos residuos generados por los servicios de barrido y limpieza de pistas, veredas, plazas, parques y otras áreas públicas⁸, independientemente del proceso de limpieza utilizado. El barrido de calles y espacios públicos puede realizarse de manera manual o con la ayuda de equipamiento.

Residuos de los establecimientos de atención de salud y centros médicos de apoyo

Son aquellos residuos generados en las actividades para la atención e investigación médica, en establecimientos como hospitales, clínicas, centros y puestos de salud, laboratorios clínicos, consultorios, entre otros afines.

Residuos industriales

Son aquellos residuos peligrosos o no peligrosos generados en los procesos productivos de las distintas industrias, tales como la industria manufacturera, minera, química, energética, pesquera y otras similares.

En Argentina, Pinto (2009: 63) explica:

Residuo industrial es cualquier elemento, sustancia u objeto en estado sólido, semisólido, líquido o gaseoso, obtenido como resultado de un proceso industrial, por la realización de una actividad de servicio o por estar relacionado directa o indirectamente con la actividad (...)

Residuos de las actividades de construcción

Son aquellos residuos generados en las actividades y procesos de construcción, rehabilitación, restauración, remodelación y demolición de edificaciones e infraestructuras

Residuos agropecuarios

Son aquellos residuos generados en el desarrollo de las actividades agrícolas y pecuarias. Estos residuos incluyen los envases de fertilizantes, plaguicidas, agroquímicos diversos, entre otros.

Residuos de instalaciones o actividades especiales

Son aquellos residuos sólidos generados en infraestructuras, normalmente de gran dimensión, complejidad y de riesgo en su operación, con el objeto de prestar ciertos servicios públicos o privados, tales como plantas de tratamiento de agua para consumo humano o de aguas residuales, puertos, aeropuertos, terminales terrestres, instalaciones navieras y militares, entre otras; o de aquellas actividades públicas o privadas que movilizan recursos humanos, equipos o infraestructuras, en forma eventual, como conciertos musicales, campañas sanitarias u otras similares.

5.1.2.2 Por su peligrosidad**Residuos peligrosos y no peligrosos**

Los residuos sólidos peligrosos son aquellos residuos que por sus características o el manejo al que son sometidos representan un riesgo significativo para la salud de las personas o el ambiente.

Por el contrario, se consideran no peligrosos aquellos residuos que por sus características o el manejo al que son sometidos no representan un riesgo significativo para la salud de las personas o el ambiente.

5.1.2.3 En función a su gestión

Residuos de gestión municipal

Son aquellos generados en domicilios, comercios y por actividades que generan residuos similares a estos, cuya gestión ha sido encomendada a las municipalidades.

La gestión de estos residuos es de responsabilidad del municipio desde el momento en que el generador los entrega a los operarios de la entidad responsable de la prestación del servicio de residuos sólidos, o cuando los dispone en el lugar establecido por dicha entidad para su recolección. La disposición final de residuos del ámbito de gestión municipal se realiza mediante el método de relleno sanitario.

Residuos de gestión no municipal

Son aquellos residuos generados en los procesos o actividades no comprendidos en el ámbito de gestión municipal. Su disposición final se realiza en rellenos de seguridad. (Organismo evaluación y fiscalización ambiental, 2014)

5.1.2.4 Por su naturaleza

Orgánicos

Residuos de origen biológico (vegetal o animal), que se descomponen naturalmente, generando gases (dióxido de carbono y metano, entre otros) y lixiviados en los lugares de tratamiento y disposición final. Mediante un tratamiento adecuado, pueden reaprovecharse como mejoradores de suelo y fertilizantes (compost, humus, abono, entre otros).

Inorgánicos

Residuos de origen mineral o producidos industrialmente que no se degradan con facilidad. Pueden ser reaprovechados mediante procesos de reciclaje.(Gaggero, 2010)

Asimismo, la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos aprobada por el Decreto Legislativo N° 1278, prescribe en su artículo 31 lo siguiente:

Artículo 31.- Clasificación de los residuos sólidos

Los residuos se clasifican, de acuerdo al manejo que reciben, en peligrosos y no peligrosos, y según la autoridad pública competente para su gestión, en municipales y no municipales. El Reglamento del presente Decreto Legislativo puede establecer nuevas categorías de residuos por su origen u otros criterios, de ser necesario.

5.2 Marco Legal de Residuos Sólidos en el Perú

En este capítulo analizaremos el marco legal y sus lineamientos que el Perú debe considerar al momento de realizar o ejecutar proyectos, programas o cualquier otro caso que esté involucrado con el derecho de gozar de un ambiente sano y adecuado o equilibrado para la persona y a la vez a su salud.

5.2.1 Constitución Política del Perú de 1993

Uno de los mayores instrumentos legales en la materia que nos ocupa es la Constitución Política del Perú del año 1993, la cual en su artículo 2°, inciso 22 respalda uno de los derechos fundamental de la persona; refiriéndose a que la vida de las personas se encuentra íntimamente ligada a la naturaleza, y que los derechos humanos no solamente se refieren al desenvolvimiento del hombre

dentro de la vida social, sino también a la coexistencia e interrelación de éste con la naturaleza

Artículo 2º, inciso 22 prescribe que: “toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida.” (Congreso de la República del Perú, 1996)

5.2.2 Ley General del Ambiente. Ley N°28611

La Ley General del Ambiente [LGA], nos informa que toda persona tiene derecho a vivir en un ambiente saludable y adecuado para la vida. Es así, que en el capítulo preliminar y en el Artículo 1 nos menciona el derecho y deber fundamental de los ciudadanos con respecto a vivir en un ambiente sano. Además, en el capítulo de Política Nacional del Ambiente y Gestión Ambiental y en el artículo 1 menciona los principios y normas básicas para un ambiente saludable. Así mismo también nos hace mención en su artículo VI del Título Preliminar, refiriéndose al Principio de Prevención.

Capítulo Preliminar: Artículo I.- Del derecho y deber fundamental

Toda persona tiene el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, y el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, así como sus componentes, asegurando particularmente la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible del país.

También es importante hacer mención el Principio de Prevención establecido en título Preliminar de la presente Ley.

Capítulo Preliminar: Artículo VI.- Del principio de prevención

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

Capítulo Política Nacional del Ambiente y Gestión Ambiental:

Artículo 1.- Del objetivo

La presente Ley es la norma ordenadora del marco normativo legal para la gestión ambiental en el Perú. Establece los principios y normas básicas para asegurar el efectivo ejercicio del derecho a un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, así como el cumplimiento del deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, así como sus componentes, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población y lograr el desarrollo sostenible del país.

Por su parte, el Artículo 3º.- Del rol del Estado en materia ambiental

El Estado, a través de sus entidades y órganos correspondientes, diseña y aplica las políticas, normas, instrumentos, incentivos y sanciones que sean necesarios para garantizar el efectivo ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades contenidas en la presente Ley.

Es importante considerar quién es el órgano, a nivel local, encargado de hacer cumplir las normas legales en el tema de gestión de residuos sólidos. Así, la LGA señala en el artículo 52 que el Gobierno Nacional tiene una función exclusiva de diseñar políticas y normas ambientales en beneficio de la

comunidad, las cuales son aplicadas por los mismos o por gobiernos locales y regionales.

Artículo 52.- De las competencias ambientales del Estado

Las competencias ambientales del Estado son ejercidas por organismos constitucionalmente autónomos, autoridades del Gobierno Nacional, gobiernos regionales y gobiernos locales, de conformidad con la Constitución y las leyes que definen sus respectivos ámbitos de actuación, funciones y atribuciones, en el marco del carácter unitario del Estado. El diseño de las políticas y normas ambientales de carácter nacional es una función exclusiva del Gobierno Nacional.

Artículo 119.- Del manejo de los residuos sólidos

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

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

Así mismo la Ley General del Ambiente establece en sus artículos precedentes N° 52 y 119 las competencias que cada organismo institucional, local o regional, debe realizar en materia ambiental para sus beneficiados. (Ministerio Ambiente, 2005)

- **Plan Nacional de Acción Ambiental del 2011-2021**

El objetivo del Plan Nacional de Acción Ambiental [PLANAA] del 2011 al 2021 es mejorar la calidad de vida de las personas, garantizando la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales en el largo plazo; y el desarrollo sostenible del país, mediante la prevención, protección y recuperación del ambiente y sus componentes, la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, de una manera responsable y congruente con el respeto de los derechos fundamentales de la persona. (Ministerio del Ambiente, 2011)

5.2.3 Ley General de Salud. Ley N°26842

Asimismo, la Ley N° 26842: Ley General de Salud, en el Capítulo VIII, de la protección del ambiente para la salud, artículo 104 y 107, prescribe lo siguiente:

Artículo 104; Toda persona natural o jurídica, está impedida de efectuar descargas de desechos o sustancias contaminantes en el agua, el aire o el suelo, sin haber adoptado las precauciones de depuración en la forma que señalan las normas sanitarias y de protección del ambiente.

Artículo 107; El abastecimiento de agua, alcantarillado, disposición de excretas, reúso de aguas servidas y disposición de residuos sólidos quedan sujetos a las disposiciones que dicta la Autoridad de Salud competente, la que vigilará su cumplimiento.

Estos artículos, nos informa, cómo debe tratarse los residuos sólidos y la tarea que tenemos las personas, sean naturales o jurídicas, con respecto al tema de salud y el ambiente. (Gobierno del Perú, 1997)

5.2.4 Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos aprobada por el Decreto Legislativo N° 1278

La Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos a nivel nacional abarca desde la generación hasta la disposición final de todas las clases de residuos sólidos en diferentes sectores y poblaciones económicas. De acuerdo con el Artículo 2; donde prescribe su finalidad, el Artículo 22 que señala sobre la responsabilidad de las municipalidades y a su vez el Artículo 31; que suscribe su clasificación de los Residuos Sólidos.

Artículo 2.- Finalidad de la gestión integral de los residuos sólidos

La gestión integral de los residuos sólidos en el país tiene como primera finalidad la prevención o minimización de la generación de residuos sólidos en origen, frente a cualquier otra alternativa. En segundo lugar, respecto de los residuos generados, se prefiere la recuperación y la valorización material y energética de los residuos, entre las cuales se cuenta la reutilización, reciclaje, compostaje, co-procesamiento, entre otras alternativas siempre que se garantice la protección de la salud y del medio ambiente.

La disposición final de los residuos sólidos en la infraestructura respectiva constituye la última alternativa de manejo y deberá realizarse en condiciones ambientalmente adecuadas, las cuales se definirán en el reglamento del presente Decreto Legislativo emitido por el Ministerio del Ambiente.(Congreso de la República del Perú, 2016)

Artículo 22.- Municipalidades

Las municipalidades provinciales, en lo que concierne a los distritos del cercado, y las municipalidades distritales son responsables por la gestión de los

residuos sólidos de origen domiciliario, especiales y similares, en el ámbito de su jurisdicción.

Artículo 31.- Clasificación de los residuos sólidos

Los residuos se clasifican, de acuerdo al manejo que reciben, en peligrosos y no peligrosos, y según la autoridad pública competente para su gestión, en municipales y no municipales. El Reglamento del presente Decreto Legislativo puede establecer nuevas categorías de residuos por su origen u otros criterios, de ser necesario.

5.2.5 Ley Orgánica de Municipalidades - Ley N° 27972

La Ley Orgánica de Municipalidades en su **Artículo 80, incisos 1.1, 2.1. y 3.1** refiere las competencias de las Municipales sobre la Limpieza Pública.

Artículo 80:

Inciso 1 y 1.1 Regular y controlar el proceso de disposición final de desechos sólidos, líquidos y vertimientos industriales en el ámbito provincial.

Inciso 2 y 2.1. Administrar y reglamentar directamente o por concesión el servicio de agua potable, alcantarillado y desagüe, limpieza pública y tratamiento de residuos sólidos, cuando por economías de escala resulte eficiente centralizar provincialmente el servicio.

Inciso 3 y 3.1 Proveer del servicio de limpieza pública determinando las áreas de acumulación de desechos, rellenos sanitarios y el aprovechamiento industrial de desperdicios. (República de Perú, 2003)

- **Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos (2016 – 2024)**

El Plan tiene tres objetivos específicos que promueven el manejo y la reducción de los residuos sólidos y la obligatoriedad de las competencias locales municipales. Es así, que los objetivos consisten:

1. Promover y alcanzar la cobertura universal del servicio de limpieza pública en base a sistemas de gestión integral y sostenible a fin de prevenir la contaminación ambiental y proteger la salud de la población.
2. Promover la ampliación e implementación de sistemas de minimización, reutilización y reciclaje de residuos sólidos adoptando aspectos de inclusión social y de responsabilidad ambiental hacia la gestión sostenible de residuos sólidos.
3. Fortalecer la gestión integral articulando el accionar de las instituciones competentes y la responsabilidad empresarial, la participación ciudadana y el libre acceso a la información. (Ministerio del ambiente, 2016)

CAPÍTULO VI: La Gestión de Residuos Sólidos en el Perú y su Problemática

6.1 Gestión de Residuos Sólidos

La gestión de residuos sólidos es toda actividad técnica administrativa de planeamiento, coordinación, concertación, diseño, aplicación y evaluación relacionada con el manejo apropiado para tal fin. (Organismo evaluación y fiscalización ambiental, 2014)

Consiste en la prevención o minimización de la generación de residuos sólidos en origen, frente a cualquier otra alternativa. Asimismo respecto de los residuos generados, se prefiere la recuperación y la valorización material y energética de los residuos, entre las cuales se cuenta la reutilización, reciclaje, compostaje, co-procesamiento, entre otras alternativas siempre que se garantice la protección de la salud y del medio ambiente. (Congreso de la República del Perú, 2016)

El Perú no escapa al problema de manejo de residuos, ya que actualmente el Perú presenta valores de generación per-cápita alrededor de 0.529 kg/persona/día y con extremos que varían entre 0.367 y 0.780 kg/per/día; que en el caso de los residuos generados en las regiones amazónicas alcanza en promedio 0.711 kg/persona/día, que no es debido a altas tasas de consumo, sino a la gran cantidad de recursos naturales que se utilizan y que al final se transforman en residuos.

Debido a este tipo de factores, los residuos orgánicos que son producidos a nivel nacional bordean alrededor de 54% lo cual sugiere un gran potencial de reducción de residuos por métodos de tratamiento tradicionales, a la vez los

residuos recuperables presentan valores de 20.3%, y el resto de materiales alcanza el 25.2 % en peso.

Actualmente, a pesar que existen tecnologías disponibles para el tratamiento, recuperación o eliminación de residuos sólidos, son muy pocas las ciudades que cuentan con sistemas adecuados de disposición final de residuos o rellenos sanitarios.(Organismo desarrollo sostenible, 2012)

Existe en la actualidad únicamente 11 rellenos sanitarios controlados, 4 de los cuales se encuentran en la ciudad de Lima lo que es insuficiente para la generación de residuos del país y conduce a una situación en la que el 46,2% de esos residuos se elimina inadecuadamente en botaderos incontrolados, o incluso se arrojan a ríos o al mar, o se queman de manera incontrolada.(CEPAL, 2016)

Incluso son inexistentes los sistemas de tratamiento de residuos peligrosos con técnicas que se practican en otros países, por lo tanto, la solución nacional a la existencia de residuos no tiene prioridad en el tratamiento y recuperación sino tiene como única respuesta la disposición final.

Sin embargo en la actualidad, el Ministerio del Ambiente (MINAM); promueve el desarrollo de estrategias que conducen a remediar este problema, básicamente enfocando y afrontando a través de una estrategia de gestión: denominado “Plan Nacional de Residuos Sólidos”, documento que plantea la realización de objetivos para la correcta gestión de residuos sólidos en el país.

La solución que se plantea está estrechamente vinculada con la necesidad de proceder al cierre de los botaderos y en su lugar, promover la implementación de rellenos sanitarios que cumplan con todos los requisitos de protección del ambiente, bajo el criterio de disposición adecuada de los residuos en un lugar preparado y habilitado para afrontar la contaminación existente y accidentes.

Los residuos sólidos requieren de infraestructuras de disposición final específicas, por lo tanto un relleno sanitario es diseñado y habilitado de acuerdo al tipo de residuo.(Organismo desarrollo sostenible, 2012)

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 190 infraestructuras para la disposición final de residuos sólidos.

Asimismo no se cuenta con rellenos sanitarios o plantas de tratamiento en su totalidad, siendo la disposición final de los residuos sólidos existentes en lugares de inadecuada disposición llamados “botaderos” en los que impacta negativamente y genera focos infecciosos, poniendo en riesgo la salud de las personas, y de esta manera siendo más factible a contraer enfermedades y aumentar la contaminación del ambiente. .(Ministerio del ambiente, 2016)

La recolección deficiente y la poca o nula cobertura del servicio para la población, son algunos de los principales problemas para disposición final de residuos por ello se debe impulsar acciones a través de herramientas que permitan planificar y aumentar la eficiencia en recolección.

Por lo tanto, el problema está basado estrechamente con los costos que el servicio representa, es decir la recolección y el transporte de residuos generalmente son los factores limitantes en los municipios, además de las altas tasas de morosidad en pago de arbitrios que contribuyen a que los municipios no puedan brindar un adecuado servicio.

Asimismo, Lima, la ciudad con mayor población en el país, es la que mayor cantidad de residuos genera (incluyendo residuos hospitalarios e industriales). Para la cobertura completa del servicio se necesitan programas que

planifiquen la correcta disposición y eliminación de residuos, donde se incluya procesos de minimización de residuos, segregación en la fuente, transporte, transferencia y disposición final, entre otros. (Organismo desarrollo sostenible, 2012)

6.2 Gestión de los Residuos Sólidos de los Municipios Provinciales a Nivel Nacional

Las municipalidades son responsables por la gestión de los residuos sólidos de origen domiciliario, comercial y de aquellas actividades que generan residuos similares a estos, en todo el ámbito de su jurisdicción territorial. Asimismo, en coordinación con las autoridades del sector salud, deben evaluar e identificar los espacios adecuados para implementar rellenos sanitarios, que son las infraestructuras autorizadas para la disposición final de residuos sólidos municipales.

En el Perú existen once rellenos sanitarios autorizados y en funcionamiento para una población que supera los treinta millones de habitantes. Esta situación demuestra que existen graves problemas que impiden la rápida implementación de infraestructuras para la adecuada disposición final de los residuos sólidos. Para superar estas dificultades, es necesario contar con la participación de todos los niveles del sector público, las empresas y organizaciones privadas y la ciudadanía en general. Los asuntos sociales, económicos y ambientales vinculados a la gestión de residuos sólidos involucran tanto a los gobiernos regionales como a los gobiernos locales, al ser ellos las autoridades más cercanas a la población y sus necesidades.

Durante el año 2013, el OEFA supervisó a 189 (97%) de las 195 municipalidades provinciales existentes a nivel nacional, con la finalidad de verificar que estas realicen de manera adecuada la gestión y el manejo de los

residuos sólidos municipales. Durante dichas supervisiones, se ha verificado el cumplimiento de once componentes ambientales que son los siguientes:

➤ Componentes de la gestión de los residuos sólidos

1. Estudio de caracterización de los residuos sólidos
2. Plan Integral de Gestión Ambiental de Residuos Sólidos
3. Programa de segregación en la fuente
4. Formalización de recicladores
5. Reporte de gestión y manejo de residuos sólidos en el Sistema de Información para la Gestión de Residuos Sólidos – SIGERSOL
6. Plan de cierre y recuperación de botaderos

➤ Componentes en el Manejo de Residuos Sólidos

1. Relleno sanitario
2. Instrumentos formales para brindar el servicio de limpieza pública
3. Planta de tratamiento de residuos orgánicos e inorgánicos
4. Procedimiento para autorizar y fiscalizar las rutas de transporte de residuos peligrosos en su jurisdicción
5. Manejo y segregación de los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos.

En lo referido a la gestión de residuos sólidos se puede constatar que a nivel nacional el 57% de las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA) supervisadas cuenta con un estudio de caracterización de residuos sólidos, el 62% cuenta con PIGARS, el 42% cuenta con programa de segregación, el 17% promueve la formalización de los recicladores, el 44% reporta la gestión y el manejo de residuos sólidos en el Sigersol y solo el 5% de las EFA supervisadas cuenta con plan de cierre y recuperación de botaderos.

En lo referido al manejo de residuos sólidos, se puede apreciar que solo el 3% de las EFA supervisadas a nivel nacional dispone sus residuos sólidos en un relleno sanitario, el total de las EFA cuenta con los instrumentos formales para brindar el servicio de limpieza pública en las ciudades capitales correspondientes, el 20% realiza el tratamiento de los residuos orgánicos e inorgánicos, el 3% cuenta con procedimiento para autorizar rutas de transporte de residuos peligrosos y el 2% promueve el manejo de los Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEE).

Asimismo de lo mencionado se aprecia que actualmente, no existe una adecuada gestión y manejo de los residuos sólidos municipales en el Perú, toda vez que no se cumplen con las exigencias legales mínimas en la mayoría de los municipios para evitar una afectación al ambiente y la salud de las personas; ya que la gran cantidad de residuos sólidos existentes en lugares de inadecuada disposición (botaderos) a nivel nacional conlleva a concluir que las autoridades locales competentes en la gestión y manejo de los residuos sólidos no se encuentran comprometidas con la implementación de plantas de tratamiento, y programas que permitan y promuevan la segregación reutilización y reciclaje de estos, siendo el deber de los tres niveles del gobierno establecer medidas adecuadas para solucionar esta contingencia, es por ello que los municipios son los principales actores en este proceso. Asimismo las municipalidades provinciales muestran, en general, un mayor cumplimiento respecto de las exigencias formales; pero no brindan un servicio de limpieza pública de forma adecuada, siendo los residuos sólidos dispuestos finalmente en lugares denominados “botaderos”, lo que impacta negativamente para la salud de las personas y el ambiente.

6.2.1 La gestión y manejo de los residuos sólidos en el Departamento de la Libertad

De acuerdo al estudio realizado el porcentaje del cumplimiento de las EFA respecto de la gestión de residuos sólidos en el Departamento de la Libertad por componentes son los siguientes:

1. El 42% (5/12) de las municipalidades provinciales cuenta con un estudio de caracterización de residuos sólidos.
2. El 33% (4/12) de las municipalidades provinciales del departamento de La Libertad cuenta con PIGARS aprobados y cuya implementación se encuentra en desarrollo.
3. De las municipalidades provinciales supervisadas, el 33% (4/12) fomenta programas de segregación en la fuente este tipo de en la población.
4. El 17% (2/12) de las municipalidades provinciales supervisadas en el departamento de La Libertad promueve la formalización de los recicladores en el distrito.
5. El 17% (2/12) de las municipalidades supervisadas cumplió con reportar el manejo de los residuos sólidos realizado en su jurisdicción durante el año 2012 en el Sistema de Gestión de Residuos Sólidos que administra el MINAM.
6. Ninguna de las municipalidades provinciales supervisadas cuenta con planes de cierre y clausura de sus botaderos.

➤ Por su parte, el porcentaje del cumplimiento de las EFA respecto del manejo de residuos sólidos en el Departamento de la Libertad son los siguientes:

1. Todas las municipalidades provinciales del departamento de La Libertad utilizan los botaderos para la disposición final de residuos sólidos.
2. El 100% de las municipalidades provinciales supervisadas cuentan con los instrumentos formales para brindar el servicio de limpieza pública.
3. El 17% (2/12) de las municipalidades provinciales realiza el tratamiento de residuos orgánicos e inorgánicos.
4. Ninguna de las municipalidades provinciales supervisadas cuenta con procedimiento para autorizar y fiscalizar las rutas de transporte de residuos peligrosos.
5. Ninguna de las municipalidades provinciales supervisadas promueve el manejo y la segregación de los RAEE. (Organismo evaluación y fiscalización ambiental, 2014)

6.2.2. Resultados de las Supervisiones por la OEFA a cada una de las municipalidades en el Departamento de la Libertad

De las EFA supervisadas en el departamento de La Libertad, las municipalidades provinciales de Sánchez Carrión y de Trujillo obtuvieron un puntaje de 20/30 en lo referido a gestión de residuos sólidos, debido a que cuentan con instrumentos de gestión de residuos tales como el estudio de caracterización de residuos sólidos, PIGARS, programa de segregación en la fuente y el manejo de residuos sólidos en el Sigersol del MINAM.

Por el contrario, observaron que las municipalidades provinciales de Bolívar, Pataz, Santiago de Chuco, Julcán, Otuzco, Gran Chimú y Ascope no cuentan con ningún instrumento de gestión de residuos sólidos.

En cuanto al manejo de residuos sólidos, las municipalidades provinciales de Sánchez Carrión y Chepén obtuvieron un puntaje de 30/70, debido a que cuentan con los instrumentos formales para brindar el servicio de limpieza pública y realizan el tratamiento de los residuos orgánicos e inorgánicos.

En lo referido a la gestión y al manejo de residuos sólidos municipales, la Municipalidad Provincial de Sánchez Carrión obtuvo un puntaje de 50/100, el más alto de la evaluación departamental. Como se observa los resultados por componentes de gestión y manejo de los residuos sólidos supervisados en el Departamento de la Libertad y a su vez los resultados supervisados a cada una de las municipalidades de este departamento muestran un mayor cumplimiento respecto a las exigencias formales, como por ejemplo, contar con el Plan Integral de Gestión Ambiental de Residuos Sólidos, presentar el reporte en el Sistema de Información para la Gestión de Residuos Sólidos (Sigersol), contar con un Programa de Segregación en la Fuente o contar con instrumentos formales para brindar el servicio de limpieza pública. Sin embargo, el cumplimiento formal de estas exigencias no significa que las municipalidades brinden el servicio de limpieza pública o que este sea prestado de forma idónea. Adicionalmente, se señala que ninguna de las municipalidades provinciales de este departamento cuentan con un plan de cierre y clausura de sus botaderos: siendo los residuos sólidos dispuestos finalmente en estos lugares denominados “botaderos”, lo que impacta negativamente y genera focos infecciosos para la salud de las personas y el ambiente, situación que fue evidenciada en todas las Municipalidades Provinciales del Departamento de La Libertad, no contando ninguna de estas Municipalidades con Rellenos Sanitarios (Organismo evaluación y fiscalización ambiental, 2014)

CAPITULO VII: Instrumentos Económicos para la gestión ambiental de Residuos Sólidos en el Derecho Comparado.

Sistema de Depósitos Reembolsables.

7.1 Instrumentos Económicos

En este sentido, la utilización de instrumentos económicos se destaca cada vez más como una herramienta para disminuir la envergadura del problema de la gestión de los residuos sólidos y mejorar los servicios de recolección y disposición de ellos. Tanto en la literatura sobre políticas como sobre economía ambiental, la frase instrumento económico, en general, se utiliza para denominar un política, herramienta o acción cuyo propósito es afectar el comportamiento de los agentes económicos mediante el cambio de los incentivos financieros, a fin de mejorar la relación costo eficacia de los esfuerzos por proteger el medio ambiente (control de la contaminación y evasión).

Los instrumentos económicos para la gestión ambiental fueron introducidos a fines de los años 80 por países europeos y fueron destinados inicialmente como sustitutos de los instrumentos para la gestión ambiental de la primera generación, denominados de “**comando y control**” (Barrantes, 1997). Los instrumentos de comando y control funcionan con prohibiciones, requerimientos y normas que se establecen y se vigilan, y los instrumentos de información tienen la intención de influir en el comportamiento de las personas por medio de informarlas y educarlas, por lo que los instrumentos económicos funcionan en forma de incentivos económicos para influir en el comportamiento de las personas. La diferencia crucial entre los instrumentos de comando y control y los instrumentos económicos es que cuando el individuo se encuentra con los instrumentos de política de comando y control no tiene opción más que

cumplir la norma u obedecer el reglamento, mientras que con los instrumentos económicos el individuo está libre para escoger cual va a ser su comportamiento. El razonamiento es influir en su comportamiento por medio de un mecanismo de precio que hace que un comportamiento específico sea más o menos caro. Por lo tanto los instrumentos económicos incluyen todos los gravámenes, esquemas de comercialización de permisos y subsidios que crean incentivos y desincentivos que estimulan el interés personal de los consumidores, de los productores y de los prestadores de servicios para hacer mejoras ambientales o para reducir las consecuencias ambientales adversas. En la política ambiental, los que más resaltan entre estos instrumentos ciertamente son los impuestos y gravámenes ambientales. Estos instrumentos se pueden usar para atender necesidades ambientales básicas o pueden motivar acciones para promover la protección ambiental más allá de las normas aceptadas mínimas prescritas. Una cantidad grande y cada vez mayor de instrumentos económicos con efectos positivos en el ambiente se aplican en países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Los instrumentos económicos no sustituyen sino que complementan y refuerzan los enfoques reglamentarios y de otra naturaleza en el área de política respectiva. Los instrumentos económicos por lo tanto se deberían considerar como componentes importantes y, hasta ahora frecuentemente, sub-utilizados de las mezclas de políticas y no como paquetes de política “independientes”.

Los instrumentos económicos en comparación con otros tipos de instrumentos de política (por ejemplo los instrumentos de comando y control) les permiten un mayor grado de libertad a las personas para hacer las mejoras ambientales en la manera más eficiente en costo. Asimismo, los costos administrativos de la ejecución de los instrumentos económicos tienden a ser

significativamente menores que los que están asociados con la vigilancia del cumplimiento del reglamento de comando y control (Schlegelmilch et al., 2010).

7.2 Instrumentos Económicos y la gestión ambiental

El propósito de los instrumentos económicos para la gestión ambiental consiste en internalizar los costos externos derivados de la sobreexplotación de los recursos naturales y/o del deterioro de la calidad del ambiente. En general es todo instrumento que pretende inducir un cambio en el comportamiento de los agentes económicos internalizando los costos ambientales o los costos de agotamiento de los recursos, a través de un cambio en la estructura de incentivos que dichos agentes enfrentan como instrumento económico para la gestión ambiental

Es por ello que el instrumento económico para la gestión ambiental tiene como objetivo un cambio en el comportamiento del contaminador o degradante del ambiente a través de mecanismos indirectos enfocados sobre los factores que influyan en el agente antes de apelar por la conciencia ambiental. La aplicación de un instrumento económico premia comportamientos ambientalistas limpios y desalienta todo comportamiento contaminante o de uso inadecuado de recursos. Asimismo la fortaleza de los instrumentos económicos radica en permitir medidas ambientales costo-efectivas, mediante la flexibilidad que se les otorga a los agentes para elegir la opción de producción o consumo que permita lograr la meta ambiental. Además, permite aplicar otro principio del desarrollo sostenible, conocido como principio precautorio, el cual proporciona mecanismos para abordar la incertidumbre de los impactos ambientales, a través de sobretasas. Finalmente los incentivos suelen ser utilizados para generar rentas para la autoridad ambiental (Pascó, 1995)

7.3 Instrumentos Económicos en la Gestión de Residuos Sólidos

En el sector de la gestión de residuos sólidos, los instrumentos económicos pueden contribuir a fortalecer los sistemas de gestión de residuos sólidos y el “principio el que contamina paga” por medio de aportar ingresos – ya sea a través de tarifas a los usuarios o a través de impuestos y tarifas por la generación o disposición de los residuos que pueden estar asignados para ser usados en servicios de gestión de los residuos sólidos. Aparte de estos objetivos fiscales, los instrumentos económicos en el sector de gestión también pueden ayudar a alcanzar varios objetivos ambientales, por ejemplo:

- Reducir la generación de residuos domésticos, comerciales e industriales (es decir a través de los cobros a los usuarios por los servicios de recolección y tratamiento de residuos con base en la cantidad de residuos recolectada),
- Hacer que se incremente la recolección separada y el reciclaje de los residuos domésticos (también a través de tarifas variables a los usuarios y de la introducción de sistemas de depósito y reembolso para tipos específicos de productos o residuos),
- Reducir la cantidad de residuos que se colocan en los rellenos sanitarios y en lugar de eso incrementar la incineración y/o el reciclaje (por ejemplo, a través de impuestos sobre rellenos sanitarios).

Para lograr que se alcancen estos objetivos ambientales los instrumentos económicos pueden crear incentivos y desincentivos en las diferentes etapas del proceso de gestión de residuos sólidos, pero principalmente en la etapa de la generación, tratamiento y disposición. En cada etapa del proceso de gestión de residuos, diferentes instrumentos económicos pueden ser apropiados para avanzar en el alcance de los objetivos ambientales respectivos.

Por ejemplo:

- Las tarifas por residuos pueden crear incentivos para una separación mejor y una reducción general de estos, en la etapa de generación. Los sistemas de depósito y reembolso pueden crear incentivos para una mejor recolección en la misma etapa.
- En la etapa de tratamiento de residuos, se puede optar por emplear que las Tarifas por Reciclaje Avanzado (ARFs, por sus siglas en inglés) pueden generar los ingresos para los procesos de reciclaje de tal manera que se incrementa el reciclaje de ciertos productos.
- En la etapa de disposición de residuos, se aplicaría los impuestos sobre rellenos sanitarios, que pueden crear desincentivos para la disposición en rellenos sanitarios y desviar los flujos de estos, hacia otros métodos para gestión de residuos (por ejemplo reciclaje o incineración). De manera similar, los Esquemas de Intercambio de Cuotas para Rellenos Sanitarios (LATS, por sus siglas en inglés) se pueden implantar para introducir una cantidad máxima que se puede depositar de un flujo de residuos específico y permitir que los actores intercambien cuotas entre unos y otros (Schlegelmilch et al., 2010).

7.4 Clasificación de instrumentos Económicos

7.4.1 Tributos Ambientales

La tributación ambiental es el conjunto de tributos, o de elementos tributarios, de un sistema fiscal, cuyo objeto es la consecución de un fin extrafiscal: preservar y mejorar el ambiente. Asimismo se entiende por tributo ambiental aquella prestación pecuniaria de carácter obligatorio, cuya finalidad o legitimación se encuentra en la mejora o protección del medioambiente. En

virtud de lo anterior, sus elementos estructurales habrán de estar relacionados con el nivel de perjuicio que determinados comportamientos humanos puedan procurar al medio natural. La tributación ambiental está integrada por los impuestos ambientales, las tasas ambientales y las contribuciones especiales de carácter ambiental. Los impuestos ambientales son aquellos tributos cuyo hecho imponible esté conformado por un acto o hecho relacionado con la mejora o la protección del ambiente y el tributo se exija sin contraprestación alguna. (Alarcón, 2012)

7.4.2 Incentivos Financieros

Los incentivos financieros como las subvenciones, los préstamos a interés inferior al de mercado o las compensaciones son el corolario lógico y necesario del principio “quien contamina paga”. Todos aquellos que crean gracias a su conducta específica, situaciones de conservación ambiental y benefician a los demás, deben recibir una compensación por ello. Las subvenciones incluyen ayudas, préstamos a interés bajo e incentivos tributarios que actúan como incentivos para que los contaminadores cambien su comportamiento o para que se reduzcan los costes del sector privado y público en la reducción de la contaminación. Por ejemplo, la Administración puede ayudar a un sector industrial en la adquisición de equipos menos contaminantes que reducirá directamente el impacto contaminante de un proceso industrial.

7.4.3 Derechos de Emisión Comercializables

Los mercados de derechos de emisión consisten en el establecimiento por la Administración relevante de un nivel máximo de contaminación que no puede ser superado en su conjunto por la totalidad de los emisores de la zona donde se establecen dichos máximos. Los derechos de emisión son asignados individualmente y el emisor que no alcanza el nivel que le ha sido asignado, lo

puede transmitir a precio de mercado al emisor que supere su nivel individual, respetando de esta manera el nivel global de contaminación. El sistema de derechos transmisibles o negociables resulta muy valioso porque podría ser aplicable a una serie muy amplia de comportamientos con un importante impacto ambiental. Si bien el supuesto más claro es el de limitar las emisiones a la atmósfera; y, en particular el CO₂, (supuesto que se está planteando en estos momentos en el ámbito internacional) también se podrían crear mercados en el que se intercambien otros gases o incluso residuos. (Fundación fórum ambiental, 2001)

7.4.4 Tarifas de usuario

Es el instrumento económico más básico por la provisión de los servicios de recolección, transporte y disposición final, incluso los impuestos cobrados con ese objetivo por los distintos niveles de gobierno.

Impuestos orientados a la “internalización” de las externalidades: asociadas a la producción y disposición de residuos. Los impuestos unitarios sobre productos finales e insumos (materias primas vírgenes o peligrosas) pueden compensar la dificultad de aplicar tarifas directas sobre los usuarios y proporcionar fondos para el financiamiento de los servicios de recolección y disposición de residuos. Otros ejemplos que pertenecen a esta categoría incluyen los impuestos que contemplan la contaminación residual del agua, el aire y el suelo en los predios utilizados para la disposición de residuos.

7.4.5 Subsidios

Los distintos tipos de subsidios buscan directamente recompensar el comportamiento deseado (la reducción de residuos, mejorar la gestión, o el reciclado) más que penalizar el comportamiento que se desea desalentar.

Los subsidios pueden ser pagos directos, reducciones en los impuestos u otros cargos, acceso preferencial al crédito, o transferencias en especie, como por ejemplo la provisión de tierra u otros recursos. Obviamente, estos instrumentos tienden a reducir los ingresos que de otro modo estarían disponibles para las autoridades.

7.4.6 Creación o facilitación de mercado

Es una medida relevante para todos los sectores involucrados en el ciclo del producto y de los residuos. Las políticas para promover mercados más competitivos dentro de los servicios de gestión de los residuos, en lugar de la habitual gestión pública directa, pueden cambiar el incentivo hacia la participación en la provisión de servicios, el incentivo del público de confiar en los servicios, y la situación fiscal de la autoridad pública. La experiencia con los contratos de licitación a largo plazo de los proveedores de servicio privado describe este tipo de instrumento económico. Un ejemplo de instrumentos basados en mercado podría ser el empaque.

7.4.7 Sistema de depósitos-reembolso

El Sistema de depósitos reembolsables combinan el efecto incentivo de las tarifas (cuando se compra un producto y se hace el depósito) y los subsidios (cuando un producto se devuelve o se lo trata adecuadamente y se reembolsa el depósito) para la gestión de los residuos sólidos. (Narváez, 2013)

En los sistemas de depósitos reembolsables, el consumidor, proveedor o importador paga un depósito al momento de la adquisición de un producto potencialmente contaminante. Cuando la contaminación es evitada, por la devolución del producto o sus residuos, se efectúa el reembolso del depósito realizado. Ejemplos de este tipo de sistemas son: • Devolución/reembolso de envases de vidrio. • Devolución/reembolso de envases de bebidas. • Sistemas

para el aceite de automóviles usados, neumáticos o residuos electrónicos. (CEPAL, 2015)

El sistema de depósitos reembolsables (conocido también como depósito y reembolso, o como depósitos retornables) funciona estableciendo un sobre precio para la adquisición de bienes potencialmente contaminantes. En el momento en que el consumidor o usuario devuelven el producto a un centro aprobado para su correcta gestión, le será devuelto el depósito. Este instrumento se puede aplicar tanto a los productos duraderos o reutilizables o a aquellos que no se consumen y se dispersan durante su consumo como las botellas, las baterías de los vehículos, las pilas, entre otros. También podrían ser aplicados a sustancias que tengan un potencial significativo para causar daños al ambiente (como los CFCs). Otros ejemplos de depósitos retornables, los encontramos en Estados Unidos y en Noruega para la correcta gestión de los residuos generados por los vehículos fuera de uso. (Fundación fórum ambiental, 2001)

El sistemas de depósitos reembolsables tienen considerables ventajas, entre las que se cuentan las escasas dificultades de administración y la aplicación directa del principio «el que contamina paga», según el cual el consumidor o empresa que realiza una actividad dañina para el medio ambiente debe soportar el coste derivado de reducir la contaminación. (André & Cerda, 2009)

7.5 Los Depósitos Reembolsables como Instrumentos Económicos para la gestión ambiental de Residuos Sólidos en el Derecho Comparado.

Los sistemas de depósito y reembolso se encuentran ya implantados en varios países para crear incentivos para devolver productos después del fin de sus vidas útiles. Estos sistemas se pueden implantar en donde el producto y su empaque no conservan su integridad a lo largo de su ciclo de vida y/o donde existe un riesgo significativo de que se tiren los residuos ilegalmente, incluso si

las casas habitación no tienen que hacer ningún pago directo por la recolección y la disposición de los residuos o donde los costos de tirar los residuos de manera ilegal son elevados (como es el caso de los productos tóxicos). Muy frecuentemente, los sistemas de depósito y reembolso se implantan para botellas, pero a veces también para productos peligrosos como baterías. El incentivo se crea al pedirle a los consumidores que paguen un depósito al comprar el producto respectivo y rembolsar-les la misma cantidad cuando devuelven el producto. El objetivo inmediato de los sistemas de depósito y reembolso es cerciorarse de que materiales valiosos no sean desechados sino que se incorporen en un esquema de reciclaje o de volver a usarse. Aparte de promover el volver a usar o reciclar, una meta que se cita con frecuencia en el caso de los depósitos para bebidas es la reducción de residuos y la promoción de productos reciclables (botellas de vidrio o baterías recargables) así como generar incentivos para que los consumidores separen los residuos y devuelvan los materiales que sean reciclables.

Alemania: Sistema de Depósito y Reembolso para Envases de Bebidas.

En Alemania, ha existido un sistema de depósito y reembolso para los envases de bebidas que se pueden volver a usar durante mucho tiempo. El depósito se pasa de las compañías de bebidas a los mayoristas y a los menudistas. El menudista vende la bebida incluyendo el depósito, entonces el consumidor recibe un reembolso al devolver el envase, finalmente, el envase y el reembolso se pasan por la cadena en la dirección opuesta. Para los envases de bebidas que se pueden volver a usar el depósito depende del tamaño de la botella y es entre 0.08 y 0.15 Euros por envase.

En 2003 se introdujo un sistema adicional de depósito y reembolso para envases de bebidas que se usan una sola vez. Para envases de bebidas que se

usan una sola vez, los distribuidores tienen que recaudar un depósito de 0.25 Euros por cada envase de los volúmenes que varían entre 0,1 a 3 litros y recibir el envase de los usuarios finales a cambio de un reembolso de la misma cantidad. Los envases para jugos de frutas, leche y bebidas espirituosas (que no sean cerveza) están exentos de esta regulación. Para la recolección y reciclaje, los menudistas tienen que hacer contratos individuales con las compañías de reciclaje. El antecedente de la introducción de este segundo sistema de depósito y reembolso para envases de bebidas que se usan una sola vez fue que el decreto de empaques Alemán (*Verpackungsverordnung*) de 1991 prevé un depósito obligatorio que se introduciría cuando el porcentaje de envases de bebidas que se pueden volver a usar de ventas generales bajara a menos de 72 por ciento. Esto fue lo que pasó en 1997 por primera vez y no cambió en el año siguiente. Consecuentemente, el gobierno Alemán finalmente introdujo el sistema de depósito y reembolso para los envases de bebidas que se usan una sola vez en 2003. El depósito obligatorio original incluía varias excepciones críticas. Tomando en consideración algunos de los problemas anteriores, se aprobó una enmienda que entró en vigor en 2006, exigiendo que se hiciera un depósito de 0.25 Euros por todos los empaques de bebidas que se usan una sola vez sujetas al depósito obligatorio y que tuvieran como contenido entre 0.1 y 3 litros. El objetivo es hacer que las botellas que se usan una sola vez sean menos atractivas en comparación con las botellas que se pueden volver a usar, ya que las últimas se considera que tienen un impacto ambiental que es significativamente menos grave

Suecia: Sistema de Depósito y Reembolso para Envases de Bebidas.

En Suecia ha estado en operación un sistema de depósito y reembolso para botellas de Polietileno (PET) que se pueden volver a usar y de otras que se usan una sola vez desde 1994. El mecanismo del sistema de depósito y reembolso es el siguiente: de manera obligatoria la industria de los envases tiene que participar en un sistema para volver a usar y reciclar. Los productores manejan el volver a usar o reciclar los envases de manera individual. Para el manejo del esquema de depósito y reembolso, se establecieron dos sistemas administrativos: uno para los envases que se usan una sola vez (administrado por Retourpack-PET AB) y uno para envases que se pueden volver a usar (administrado por la Asociación de Cervecerías Suecas). Los productores de bebidas pagan un depósito más una cuota por manejo por cada envase que ponen en el mercado a Retourpack-PET AB o a la Asociación Sueca de Cervecerías, respectivamente. El menudista compra y vende los envases incluyendo el depósito y recolecta los envases vacíos a cambio del depósito. El menudista entonces le pasa los envases recolectados a los productores de bebidas a cambio del reembolso, entonces el productor de bebidas recupera su depósito ya sea de cualquiera de las dos organizaciones administrativas. Los envases que se pueden volver a usar se usan unas 20 veces en promedio, con una rotación promedio de 3.3 veces al año. Los envases de PET que se usan una sola vez se reciclan y el material se vuelve a usar en la producción de nuevos envases o se incinera. El nivel del depósito depende del peso y del material. Es de 1-2 SEK (0.09-0.18 Euros) para envases que se usan una vez, 4 SEK (0.37 Euros) para envases que se pueden volver a usar. La cuota por manejo que los productores le pagan a las organizaciones de administración obligatorias son de 0.27 SEK (0.02 Euros) para los envases que se usan una vez menores de un litro y 0.77 SEK (0.07Euros)

para los envases que se usan una vez más grandes de un litro, 0.60 SEK (0.06 Euros) para los envases que se pueden volver a usar y para los envases de color existe una tarifa adicional por separar por colores de 0.15 SEK (0.01 Euros)

Australia: Sistema de Depósito y Reembolso para Envases de Bebidas.

El Estado de Australia Meridional cuenta con un reembolso de 10 centavos por envase de aluminio o botella (aumentado desde 5 centavos al final del 2008). En los años 70 el reembolso era de 30 centavos por una botella de 30 onzas y 10 centavos por una botella de 10 onzas. Con la introducción del plástico y botellas no reutilizables el depósito se redujo a 5 centavos (incluyendo las latas de aluminio). Este monto permaneció inalterado por treinta años.

Recientemente el depósito fue extendido a papel cartón, tal como la leche con sabores y el jugo de naranja.

Canadá: Sistema de Depósito y Reembolso para Envases de Bebidas.

Muchas provincias en Canadá ya han implementado sistemas de depósito y reintegro para bebidas alcohólicas y no-alcohólicas en envases de vidrio, plástico, aluminio y tetrapak. Los depósitos varían entre 5 centavos y 40 centavos por unidad.

En Ontario el sistema de depósito para botellas de cerveza, administrado por The Beer Store (propiedad de tres fabricantes de Ontario: Labatt, Molson and Sleeman), tiene un porcentaje de retornos cercano al 100%. Las botellas se pueden limpiar y reutilizar entre 15 y 20 veces. A partir del 5 de febrero de 2007, el esquema de depósito fue extendido a las botellas vino y licores. Todas las botellas (Cervezas, vino y licores) solo pueden ser retornadas para el reintegro en "The Beer Store". Esto a pesar de que los licores solo se pueden adquirir en tiendas administradas por el gobierno.

CAPITULO VIII: Implementación del Sistema de Depósitos Reembolsables como Instrumento Económico para la gestión ambiental de Residuos Sólidos en el Perú.

El Perú cuenta con una población que supera los treinta millones de habitantes, viviendo en una sociedad de usar y arrojar toda clase de residuos sólidos, generando de esta manera 20.000 toneladas de residuos sólidos por día. Es así que cada persona en promedio genera 0.6 kilos al día, lo cual supone un incremento significativo de los residuos sólidos. Asimismo no hay una adecuada gestión y manejo, ya que estos residuos son dispuestos finalmente en lugares de disposición ilegal denominados “botaderos” lo que impacta negativamente y genera focos infecciosos para la salud de la persona y el ambiente, ya que en la actualidad solo se cuenta con 11 rellenos sanitarios a nivel nacional. Otro gran problema es que una buena parte de los residuos acaban en nuestras ciudades, campos, playas, ríos y mares, por el abandono masivo de estos residuos, contaminando el ambiente de manera permanente, siendo especialmente dañinos los residuos de plástico y vidrio, que no son biodegradables.

En 40 regiones del mundo, poner un valor económico a las latas y a las botellas ha sido crucial para acabar con este problema. Es por ello que cada vez más países apuestan por vender las bebidas con un depósito reembolsable que el consumidor recupera cuando devuelve el envase vacío al comercio que elija. Este Sistema funciona de manera complementaria con el resto de sistemas de gestión de residuos.

Solucionar el problema de la contaminación generada por la inadecuada disposición de los residuos sólidos en nuestro país, al día de hoy es una tarea ardua y compleja, siendo necesaria la reducción de la cantidad de residuos sólidos que producimos. Es por ello que, el Sistema de Depósitos Reembolsables, objeto de esta investigación, resultará de gran utilidad en nuestro país, puesto que al ser aplicados generaría una estrategia eficiente estableciendo un sobre precio para la adquisición de bienes potencialmente contaminantes, como los envases de plástico y de vidrio que se usan para bebidas como refrescos, cervezas, bebidas energéticas, agua, gaseosas, evitando una afectación al ambiente y la salud de las personas, y provocaría un incentivo permanente para la disminución de la contaminación. Estos depósitos deben ser lo suficientemente significativos para inducir a los consumidores a vigilar el manejo correcto de los residuos sólidos.

Es así que mediante la aprobación de una propuesta legislativa, se podrá implementar en nuestro país el Sistema de Depósitos Reembolsables, que consistirá en que el potencial contaminador (consumidor) entregue una determinada cantidad de dinero que constituye el depósito y en el supuesto que tenga determinados comportamientos conformes con la protección del entorno le es retornada. Si no realiza las actuaciones esperadas (o con el resultado exigido), pierde las sumas depositadas. En el supuesto de que lo devuelva, se le reembolsará la cantidad que pagó. De este modo se consigue, al margen de posibles ventajas para la empresa (el precio de las bebidas podría resultar más bajo si los envases son reutilizados) y para el consumidor (el precio del producto será inferior que en el supuesto de que se le cobrara el costo del envase independientemente de su comportamiento), la protección de la calidad

ambiental, el reciclado de materias primas y, la reducción de los costos de la gestión de residuos sólidos por parte de la Administración Pública.

Se podría establecer un monto fijo de depósito por envase, con independencia del tamaño y tipo de material. Tomando como base los depósitos e índices de devolución existentes en sistemas empleados en otros países, el índice de devolución se determina como una función del depósito fijado en los esquemas actuales. Las experiencias de los diversos países en los que se ha implementado este sistema, permite establecer que el índice de devolución del sistema supera el 70%. El sistema planteado requiere que exista un punto de recogida en la mayoría de comercios que vendan bebidas envasadas, para garantizar que los consumidores dispongan de un número suficiente de puntos de recogida.

Es importante señalar que, por una parte, los depósitos reembolsables suponen un gravamen sobre un producto o una actividad, lo que constituye el depósito; y, por otro lado, cuando el agente económico tiene determinados comportamientos relativos al producto o a la actividad, respetuosos con el entorno, se le otorga un subsidio mediante el reembolso del depósito.

Al establecer un Sistema de Depósitos Reembolsables en nuestro país es posible conseguir: a) reducir los costos externos que ocasionan o, en su caso, disminuir los costos de gestión de estos residuos para que no se produzcan precisamente dichos efectos negativos; y b) reutilizar o reciclar los materiales del producto retornado. Ello implica un beneficio social que se obtiene al ser los envases devueltos en lugar de que los consumidores se desprendan de ellos de otra manera.

Es de esperar la eficiencia económica para el conjunto de la sociedad, en cuanto no contaminarán y recuperarán sus depósitos aquellos sujetos económicos cuyos costos por los comportamientos incentivados sean bajos (menores al depósito), mientras continuarán contaminando quienes los tengan elevados (superiores al depósito). De este modo se reduce el deterioro del ambiente a través de aquellos comportamientos menos gravosos y se consiguen los objetivos ambientales al menor costo para el conjunto de la sociedad.

Los beneficios que generaría la implantación de un Sistema de Depósitos Reembolsables en nuestro país no sólo estarían referidos a la disminución de la generación de residuos sólidos, permitiendo la recuperación de más del 70% de latas, botellas de plástico y de vidrio puestos cada día en el mercado, sino también que la implementación de este Sistema no supone ningún costo para el Estado, las Municipalidades se verían beneficiadas con ahorros en sus costos de limpieza, barrido de calles, recojo de basura y su transporte, lo que a su vez implicaría la disminución de las tasas aplicadas para el cobro de arbitrios por parte de las Municipalidades. Este Sistema además permitiría la recuperación de materia prima que de otra manera se perdería al ir directamente a los botaderos para ser incinerados o enterrados, lo que a su vez genera graves problemas de contaminación ambiental. Por su parte, las industrias envasadoras recuperarían sus envases sin costos adicionales.

El problema de la inadecuada disposición de los residuos sólidos en nuestro país ha llegado a niveles que ponen en alto riesgo la salud de la población, por el potencial de contaminar nuestro entorno, los grandes cambios climáticos, ambientales y sociales que ello genera. Por tanto, se debe impulsar

acciones a través de herramientas que permitan planificar y aumentar la eficiencia en recolección, como lo es el Sistema de Depósitos Reembolsables, siendo necesaria su implementación en nuestro país, al resultar de gran utilidad por generar un incentivo permanente para la disminución de la contaminación, evitando la afectación al ambiente y la salud de las personas, garantizando con ello una adecuada protección del derecho a gozar de un ambiente adecuado y equilibrado para el desarrollo de la vida.

CONCLUSIONES

1. El derecho a gozar de un ambiente adecuado y equilibrado para el desarrollo de la vida reconocido en el artículo 2º inciso 22 de la Constitución Política del Perú, es un derecho humano fundamental y presupuesto del disfrute y ejercicio de los demás derechos, por la íntima vinculación del ambiente con la calidad de vida. Este es un derecho de tercera generación que tiende a preservar la integridad de la sociedad humana, resulta oponible al Estado y exigible a él. De esta manera, es posible que su cumplimiento sea exigido por uno o todos los miembros de la comunidad, ya que su afectación le incumbe a cada uno de ellos.
2. El derecho ambiental cuenta con siete principios que constituyen los soportes primarios de la legislación ambiental, lo cual trae consigo normas con dinámica y adaptabilidad a la siempre cambiante realidad ambiental. Estos principios también son guías para que se entienda la legislación ambiental, y servirá para interpretarlo y que tengan sentido coherente y correcto para su aplicación. Asimismo los principios del derecho ambiental son los encargados de dirigir las normas ambientales vigentes. Estos principios son los siguientes: Principio de Sostenibilidad, de Prevención, Precautorio, de Internalización de Costos, Responsabilidad Ambiental, Equidad y Gobernanza Ambiental.
3. El Estado debería tener más énfasis en el Principio de Prevención, ya que este tiene su fundamento en que el papel del Estado no sólo supone tareas de conservación, sino también de prevención. En efecto, por la propia naturaleza del derecho, dentro de las tareas de prestación que el Estado está llamado a desarrollar, especial relevancia tiene la tarea de prevención y, desde luego, la

realización de acciones destinadas a ese fin. Si el Estado no puede garantizar a los seres humanos que su existencia se desarrolle en un ambiente sano, éstos sí pueden exigir del Estado que adopte todas las medidas necesarias de prevención que la hagan posible.

4. Nuestra Constitución Política en su artículo 2º inciso 22 y la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611 en su artículo I de su título preliminar, hacen referencia a que toda persona tiene derecho a vivir en un ambiente saludable y adecuado para la vida. Sin embargo, actualmente, no existe una adecuada gestión y manejo de los residuos sólidos, a pesar que la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos aprobado por el Decreto Legislativo N°1278 hace mención del manejo y gestión de éstos a través de los tres niveles del gobierno. No obstante, se evidencia en nuestro país que no se cumplen con las exigencias legales mínimas para evitar una afectación del ambiente y la salud de las personas.

5. La problemática existente en materia de gestión de residuos sólidos en nuestro país muestra datos claros en el que se explica cómo va la gestión de residuos sólidos, pudiéndose constatar que a nivel nacional el 57% de las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA) supervisadas cuenta con un estudio de caracterización de residuos sólidos, el 62% cuenta con PIGARS, el 42% cuenta con programa de segregación, el 17% promueve la formalización de los recicladores, el 44% reporta la gestión y el manejo de residuos sólidos en el Sigersol y solo el 5% de las EFA supervisadas cuenta con plan de cierre y recuperación de botadero; concluyéndose que actualmente, no existe una adecuada gestión y manejo de los residuos sólidos municipales en el Perú, porque no se cumplen las exigencias legales mínimas en la mayoría de gobiernos

locales para evitar la grave contaminación hacia el ambiente y el impacto negativo sobre la salud de las personas. La gran cantidad de residuos sólidos ubicados en lugares inapropiados a nivel nacional determina que los responsables son los gobiernos locales, siendo que su área de gestión de manejo de los residuos sólidos no se encuentra comprometida con la implementación de plantas de tratamiento y/o programas que permitan y promuevan la segregación, reutilización y reciclaje de estos mismos.

6. El Perú se ve aquejado de una variedad de problemas de contaminación que son más serios de lo que se cree. La contaminación ambiental es causa de daños importantes en lugares específicos e impone grandes perjuicios a sectores de bajos ingresos de la población urbana. Entre las principales causas de la contaminación en nuestro país están el inadecuado manejo de los residuos sólidos, déficit en materia sanitaria y de infraestructura de tratamiento de desechos. El aspecto más crítico en esta problemática es la carencia de una responsabilidad institucional clara para la gestión ambiental y la carencia de un cumplimiento efectivo. Pese a los esfuerzos del gobierno, aun no se cuenta con una estrategia bien desarrollada para hacer frente a la contaminación ambiental generada por la inadecuada disposición de los desechos sólidos, por lo que resulta clara la necesidad de introducir en nuestro país el Sistema de Depósitos Reembolsables, como instrumento económico para la gestión de los residuos sólidos.
7. El Sistema de Depósitos Reembolsables funciona estableciendo un sobre precio para la adquisición de bienes potencialmente contaminantes. En el momento en que el consumidor o usuario devuelve el producto a un centro aprobado para su

correcta gestión, le será devuelto el depósito. Este instrumento se puede aplicar tanto a los productos duraderos o reutilizables o a aquellos que no se consumen y se dispersan durante su consumo. También podrían ser aplicados a sustancias que tengan un potencial significativo para causar daños al ambiente.

8. La implementación del Sistema de Depósitos Reembolsables como instrumento económico resulta necesario en nuestro país debido a que existe escasamente mejoras en el tratamiento de los residuos sólidos y permitirá la disminución de la generación de residuos sólidos, el reciclado de materias primas y, la reducción de los costos de la gestión de residuos sólidos por parte de la Administración Pública, lo que a su vez implica la protección de la calidad ambiental y la salud de las personas, garantizando con ello una adecuada protección del derecho a gozar de un ambiente adecuado y equilibrado para el desarrollo de la vida.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICA

Acosta E.(2015). *Panorama actual de la situación mundial, nacional y distrital de los residuos sólidos; análisis del caso bogotá d.c. programa basura cero*. Bogotá, pp. 1 - 112.

Aeron G. & Civil U. (2012). *Compendio de la Legislacion Ambiental Peruana*. Perú

Alarcon G. (2012). *¿Son los tributos ambientales una opción para la financiación de las HHPP?*. Cuaderno Interdisciplinar de Desarrollo Sostenible. España, pp. 205-231. ISSN 1889-0660

André F. & Cerdá E. (2009). *Gestión de residuos sólidos urbanos: análisis económico y políticas públicas*. Cuadernos Económicos de ICE, 71, pp. 71–91.

C.E.P.A.L. (2016). *Evaluaciones del desempeño ambiental PERÚ Aspectos destacados y recomendaciones*. Perú

C.E.P.A.L. (2015). *Guía metodológica: instrumentos económicos para la gestión ambiental*. Santiago de Chile - Chile, pp. 1 -69

Congreso de la República del Perú. (1996). *Constitucion Política del Peru*. Perú, pp. 1–20.

Congreso de la República del Perú. (2016). *Decreto legislativo N°1278*. Perú, pp. 1–4.

Fernando W. & Perez G. (2013). *Instrumentos economicos para la gestion ambiental en colombia*. Colombia, pp. 1 - 9.

Fletcher D., D. Hogg, M. Von Eye, T. Elliot & L. Bendali (2012). *Evaluación de costes de introducción de un sistema de depósito, devolución y retorno en España Informe final para Retorna*. España, pp. 1 - 83. Retrieved from:

<http://www.retorna.org/mm/file/Estudio%20Econ%C3%B3mico%20completo.pdf>

Fundacion forum ambiental (2001). *Instrumentos economicos de gestion ambiental*. Barcelona - España, pp 1 - 141

Gaggero E. (2010). *Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos*. Buenos aires - Argentina, pp. 1–48.

Gobierno del Perú (1997). *Decreto Legislativo 26842. Ley General de Salud*. Perú Retrieved from

<http://www.digemid.minsa.gob.pe/UpLoad/UpLoaded/PDF/LEYN26842.pdf>

Gómez R., F. Flores & R. Gómez (2014). *Propuestas para mejorar la descentralización. Ciudades sostenibles y gestión de residuos sólidos*. Perú

Guerrero L. (2013). *Constitucionalización del derecho ambiental*. Perú, pp. 477–502.

Guevara S. (2010). *Análisis normativo del manejo de residuos sólidos urbanos y de manejo especial en la zona metropolitana del municipio de San luis - Potosí*. Mexico, pp. 1 - 153.

Isabel E. & Valladares C. (2010). *Manual de legislacion ambiental*. Perú, 1.

Ministerio del ambiente (2016). *Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos 2016-2024*. Perú, pp. 1 - 80. Retrieved from

<http://sinia.minam.gob.pe/documentos/plan-nacional-gestion-integral-residuos-solidos-2016-2024>

Ministerio del ambiente (2005). *Ley General del Ambiente N° 28611*. Perú, pp. 1–168. Retrieved from:

<http://cdam.minam.gob.pe/novedades/leygeneralambiente2.pdf>

Ministerio del ambiente (2011). *Plan Nacional De Acción Ambiental Perú 2011 - 2021*. Perú, pp. 1 - 80.

- Narváez A. (2013). *Instrumentos Económicos Para un Eficiente Manejo de los Desechos Sólidos en la Ciudad de Managua Instrumentos Económicos Para un Eficiente Manejo de los Desechos Sólidos en la Ciudad de Managua*. Nicaragua, pp. 1 - 33
- Organismo Desarrollo Sostenible. (2012). *Desarrollo Sostenible – Ambiental: Saneamiento Ambiental – “Manejo de residuos sólidos”*. Perú , pp. 1–10.
- Organismo de evaluacion y fiscalizacion ambiental. (2014). *Fiscalización Ambiental*. Perú, pp. 1 - 100.
- Pascó A. (1995). *Incentivos económicos y protección ambiental : una revisión de la experiencia norteamericana y europea*. España, pp. 1–18.
- República de Perú (2003). *Ley Nro 27972 Orgánica De Municipalidades*. Diario El Peruano, Perú, 66.
- Rodriguez W. (2005). *La constitucion comentada. S.A. Peru*. Perú, 1(1).
- Sandoval H. (2006). *Los Principios Del Derecho Ambiental En La Ley General Del Ambiente*. Perú, pp. 1–26.
- Schlegelmilch K., E. Meyer & D. Ludewig (2010). *Instrumentos económicos en el sector de la gestión de residuos*. Madrid, pp. 1 - 83.
- Uniserral S. (2010). *Gestión Integral de Residuos*. Mexico, pp 1 - 4.