

PROYECTO

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

DECRETO SUPREMO QUE ESTABLECE NUEVO PLAZO PARA LA ADECUACIÓN AMBIENTAL DE LAS ACTIVIDADES DE RESIDUOS SÓLIDOS Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES

I. DESCRIPCIÓN DEL CONTENIDO DE LA PROPUESTA NORMATIVA

1.1. Antecedentes

El numeral 22 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú reconoce como un derecho fundamental de la persona, el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida. Con relación al ambiente y los recursos naturales, en el artículo 67 de la Constitución se señala que el Estado determina la política nacional del ambiente y promueve el uso sostenible de los recursos naturales.

En esa línea, el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, LGA), dispone 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.

Por su parte, el artículo IX del Título Preliminar de la LGA establece que la persona que causa la degradación del ambiente y de sus componentes está obligada a adoptar, inexcusablemente, medidas para su restauración, rehabilitación o reparación, según corresponda, o cuando lo anterior no fuera posible, a compensar en términos ambientales los daños generados.

A su vez, el artículo 16 de la LGA reconoce que los instrumentos de gestión ambiental (IGA) son mecanismos orientados a la ejecución de la política ambiental, sobre la base de los principios establecidos en la referida Ley, y en lo señalado en sus normas complementarias y reglamentarias; asimismo, en su artículo 17 se establece que dichos instrumentos podrán ser, entre otros, de planificación, promoción, prevención, control y corrección; siendo que, le corresponde al Estado asegurar la coherencia y la complementariedad en su diseño y aplicación. Además, el artículo 76 de la referida Ley promueve que los titulares adopten sistemas de gestión ambiental acordes con la naturaleza y magnitud de sus operaciones, con la finalidad de impulsar la mejora continua en sus niveles de desempeño ambiental.

En lo referente a la gestión de los residuos sólidos el artículo 119 de la LGA dispone que la gestión de los mismos 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. De igual manera, establece que la gestión de los residuos sólidos distintos a los antes indicados son de responsabilidad del generador hasta su adecuada disposición final, bajo las condiciones de control y supervisión establecidas en la legislación vigente.

Teniendo en cuenta el marco antes señalado, a través de la Ley N° 27446, se crea el Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (en adelante, Ley del SEIA), como un sistema funcional único y coordinado de identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de impactos ambientales negativos derivados de las acciones humanas expresadas por medio del proyecto de inversión.

Así, la evaluación de impacto ambiental constituye un instrumento de gestión ambiental de carácter preventivo “consistente en un procedimiento compuesto por un conjunto de estudios y sistemas técnicos [...], cuyo objeto es posibilitar la evaluación por la autoridad ambiental del impacto o efectos para el medio ambiente de un proyecto de obra o actividad”¹. De esta manera, el objetivo de este procedimiento es obtener una declaración por parte del Estado sobre la aceptabilidad o viabilidad ambiental o no de un proyecto de inversión antes de su ejecución², de acuerdo a la ponderación de los costos y beneficios del proyecto.

En esa línea, el artículo 2 de la Ley del SEIA señala que se sujetan a dicho sistema los proyectos de inversión pública, privada o de capital mixto que impliquen actividades, construcciones, obras y otras actividades comerciales y de servicios que puedan causar impactos ambientales negativos significativos, los cuales serán previstos en el Reglamento de la Ley del SEIA, aprobado por el Decreto Supremo N° 0019-2009-MINAM.

La Ley del SEIA también establece las competencias y funciones de las diferentes entidades que están a cargo de la evaluación de impacto ambiental. Así, el artículo 16 de dicha Ley³, establece que el Ministerio del Ambiente (en adelante, MINAM) se constituye en el ente rector del SEIA, encargado de dirigir y administrar dicho Sistema.

Respecto de la gestión de residuos sólidos debemos indicar que, la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, aprobada por Decreto Legislativo N° 1278 (en adelante, LGIRS), tiene, entre sus fines, la prevención o minimización de la generación de residuos sólidos frente a cualquier otra alternativa; y, como segunda finalidad su recuperación y la valorización. Ello con sujeción a las obligaciones, principios y lineamientos señalados en la citada Ley⁴.

El artículo 65 de la LGIRS, dispone que las infraestructuras para el manejo de residuos sólidos son las siguientes: a) Infraestructuras de valorización; b) Plantas de transferencia; c) Plantas de tratamiento; y, d) Infraestructuras de disposición final

En esa línea, el artículo 16 del Reglamento de la LGIRS, aprobado por Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM, establece que los titulares de proyectos de inversión de infraestructura de residuos sólidos que se encuentren sujetos al SEIA, deben presentar el estudio ambiental de acuerdo con la categoría señalada en la clasificación anticipada, así como a los respectivos términos de referencia para los proyectos con características comunes y similares.

Así también, en el numeral 101.3 del artículo 101 del Reglamento de la LGIRS, se señala que las áreas de acondicionamiento deben contar con un IGA o cumplir con

¹ Lozano Cutanda, Derecho ambiental administrativo, Edt. Dickinson. 2009, p. 319.

² Gonzales-Varas, Comentario a la legislación de evaluación de impacto ambiental, Edt. Arazandi, 2002, p. 255.

³ En concordancia con el literal f) del artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1013 que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.

⁴ La LGIRS entró en vigor al día siguiente de la publicación de su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM, es decir, a partir del 22 de diciembre de 2017.

las disposiciones técnicas ambientales, así como contar con las licencias y/o autorizaciones, según corresponda.

Sumado a ello, en el numeral 18.1 del artículo 18 del citado Reglamento, se señala que los IGA complementarios al SEIA para proyectos de inversión de infraestructura de residuos sólidos son: a) Programa de Reconversión y Manejo de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos; b) Plan de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos; c) Ficha Técnica Ambiental; d) Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA); e) Diagnóstico Preliminar; f) Otros instrumentos de carácter complementario que sean regulados por el MINAM, a través de Decreto Supremo.

Cabe precisar que, de acuerdo a lo establecido por la Undécima Disposición Complementaria Final del Reglamento de la LGIRS, mediante Decreto Supremo refrendado por el MINAM se establecerán las disposiciones para la presentación del IGA correctivo para las infraestructuras de residuos sólidos que no cuentan con un IGA aprobado.

En virtud de dicha disposición, tanto el Reglamento de la LGIRS, como el Decreto Supremo N° 010-2020-MINAM que aprueba las Disposiciones para la presentación del instrumento de gestión ambiental correctivo para las infraestructuras de residuos sólidos, el Decreto Supremo N° 001-2022-MINAM, que modifica el Reglamento de la LGIRS; y, el Decreto Supremo N° 001-2024-MINAM, Decreto Supremo que establece la adecuación ambiental de las actividades de residuos sólidos y establece otras medidas para optimizar la gestión de los proyectos de inversión en materia de residuos sólidos, establecieron las reglas y plazos para que los titulares de actividades de residuos sólidos presenten el IGA correctivo para las infraestructuras de residuos sólidos que no cuentan con un IGA aprobado; sin embargo, a la fecha, dichos plazos han vencido.

Cabe advertir que entre los años 2022 y 2024, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) ha llevado a cabo un total de 2415 acciones de supervisión sobre infraestructuras de residuos sólidos y áreas degradadas por residuos sólidos municipales. Estas acciones han permitido identificar incumplimientos significativos, tales como la operación sin IGA y la ejecución de ampliaciones o modificaciones sin la debida aprobación.

Conforme con el Sistema de Información Aplicada para la Fiscalización Ambiental (INAF) del OEFA, existen 624 titulares de infraestructura de residuos sólidos bajo supervisión, de los cuales algunos cuentan con más de una unidad fiscalizable; de estos, 182 cuentan con un Instrumento de Gestión Ambiental (IGA) aprobado, mientras que 450 no cuentan con este instrumento esencial para asegurar el cumplimiento normativo y la protección ambiental. Esta falta de adecuación ambiental refleja la necesidad de medidas correctivas urgentes para cerrar brechas en el control y manejo de residuos sólidos en el país.

De tal forma, de acuerdo al análisis realizado por la Dirección General de Gestión de Residuos Sólidos (DGGRS) del MINAM, a pesar del marco normativo emitido y los plazos brindados, aún se advierte que existen titulares de actividades de residuos sólidos que no han adecuado ambientalmente las actividades que desarrollan, por lo que, a la fecha, todavía se viene desarrollando dichas actividades sin contar con instrumentos de gestión ambiental y, por tanto, no cuentan con medidas de manejo ambiental debidamente aprobadas, lo cual no permite un adecuado manejo ambiental y control de la actividad, lo que podría generar riesgo a la salud y seguridad de las personas.

1.2. Objeto

El presente Decreto Supremo tiene por objeto establecer un plazo para la adecuación ambiental para las actividades de residuos sólidos, así como disposiciones en relación a la fiscalización ambiental de dichas actividades.

1.3. Finalidad

La finalidad de la presente norma es promover la adecuación de las actividades de residuos sólidos en curso a las obligaciones y normativa ambiental vigente con el objetivo de contribuir al cierre de brechas en materia de residuos sólidos, mejorar la calidad de vida de la población, y a lograr el desarrollo sostenible del país.

1.4. Marco Jurídico

El artículo 16 de la Ley del SEIA establece que el MINAM, es el encargado de dirigir y administrar el SEIA, en concordancia con lo que se establece la referida norma y su Ley de Creación, en esa medida, se constituye en el ente rector de dicho sistema.

Precisamente, el literal a) del numeral 6.2 del artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, LOF del MINAM), establece como una función técnico - normativa del MINAM “Aprobar las disposiciones normativas de su competencia”. Asimismo, el literal f) del artículo 7 de dicha norma señala que el MINAM tiene la función específica de dirigir el SEIA.

En ese orden de ideas, el artículo 6 del Reglamento de la Ley del SEIA, aprobado por el Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, dispone que el MINAM, en su calidad de autoridad ambiental nacional, es el organismo rector del SEIA, y se constituye en autoridad técnico-normativa a nivel nacional y, como tal, dicta las normas y establece los procedimientos relacionados con el SEIA, coordina su aplicación técnica y es responsable de su correcto funcionamiento en el marco de la Ley, el Reglamento y las disposiciones complementarias y conexas.

De otro lado, el literal k) del artículo 7 de la LOF del MINAM señala que el MINAM, en el marco de sus competencias, tiene como una de sus funciones específicas promover y coordinar la adecuada gestión de los residuos sólidos.

Finalmente, en el artículo 15 de la LGIRS se establece que el MINAM es el ente rector a nivel nacional para la gestión y manejo de los residuos, y tiene, entre otras, la función de normar sobre el manejo de residuos sólidos, incluyendo los correspondientes a la infraestructura de manejo de residuos sólidos, entre otros aspectos.

En virtud del marco normativo descrito, se advierte la competencia del MINAM para proponer la norma que otorgue un nuevo plazo para la adecuación ambiental de actividades de residuos sólidos en curso a través del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) o Diagnóstico Preliminar (DP).

II. FUNDAMENTO TÉCNICO DE LA PROPUESTA NORMATIVA

2.1. Identificación del problema público

Brecha existente en el servicio de gestión de residuos sólidos

El Perú genera alrededor de 20 mil toneladas de basura por día, del cual el 61.75% tiene como destino final los rellenos sanitarios y de seguridad, mientras que el resto termina en los llamados botaderos, donde no reciben un tratamiento adecuado. Actualmente, el Perú cuenta con 83 rellenos sanitarios a nivel nacional, 5 celdas transitorias y 6 rellenos de seguridad para la disposición de residuos del ámbito no municipal⁵; sin embargo, se ha estimado que el país necesita de 375 infraestructuras para la disposición final segura de los residuos sólidos⁶. Esta data evidencia la brecha existente respecto a este servicio básico, cuyo déficit tiene implicancia significativa sobre la calidad ambiental y la salud de los ciudadanos.

En ese sentido, con la aprobación de la LGIRS y su Reglamento, se promueve la implementación de infraestructuras de valorización de residuos sólidos en diferentes regiones del país, para lo cual el MINAM articula acciones con las municipalidades provinciales y distritales.

Al respecto, según el Inventario Nacional de Infraestructuras de Residuos Sólidos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, OEFA), existen 218 infraestructuras de valorización a nivel nacional, de las cuales 193 están en operación, 5 en construcción y 16 no precisa el estado en el que se encuentran. La única región que no cuenta con infraestructuras de valorización de residuos sólidos es Ucayali. Por su parte, Lima cuenta con 52 infraestructuras de valorización, mientras que las otras regiones que reportan mayor cifra de este tipo de infraestructura son: Ica (20), Arequipa (17), Callao (16), La Libertad (13), Cusco (12), Ayacucho (10) y Piura (10).

Asimismo, al realizar la búsqueda de proyectos de inversión pública de residuos sólidos⁷ dentro del portal del Invierte.pe, se identificó que actualmente en la cartera de proyectos del Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante, MEF) se cuenta con 1 142 proyectos de inversión de gestión y manejo de residuos sólidos, los cuales no se han logrado ejecutar por diversos motivos, entre ellos, por no haber culminado con la formulación del proyecto integral.

En ese marco, la Agencia de Promoción de la Inversión Privada del Perú (en adelante, PROINVERSIÓN) viene ejecutando 06 proyectos que beneficiarán en total a 530 mil personas en las ciudades de Jaén (Cajamarca), Zarumilla, Aguas Verdes, Matapalo y Papayal (Tumbes), Huarmey y Chimbote (Áncash) e Ilo (Moquegua); los cuales permitirán una adecuada gestión de residuos sólidos, mejorando las condiciones ambientales y de salud pública de la población.

Estos proyectos comprenden más de una operación de residuos sólidos que deben ser desarrolladas en infraestructuras de residuos sólidos o en áreas de acondicionamiento, conforme al marco normativo vigente; por lo que, a fin de agilizar la obtención de la certificación ambiental de este tipo de proyectos de inversión, resulta necesario habilitar legalmente el trámite de la certificación ambiental de manera parcial o fraccionada. Todo ello con el objeto de promover la ejecución de tales proyectos, contribuyendo así al cierre de brechas vinculadas a la gestión de residuos sólidos.

⁵ Ministerio del Ambiente – MINAM (2022c). Indicadores de Residuos Sólidos AÑO-2021.

⁶ Resolución N° 0045-2023-OEFA/OSIS del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, que actualiza el Inventario Nacional de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos.

⁷ Se realizó la búsqueda a través consignando la palabra "residuos".

Adicionalmente, para contribuir al cierre de brechas es necesario que los titulares de las actividades de residuos sólidos que actualmente están operando pero no han adecuado ambientalmente dichas actividades, y por tanto no cuentan con IGA, se adecuen a las obligaciones y normativa ambiental vigente; no obstante, se advierte dos causas subyacentes que no permitieron a los titulares de las actividades de residuos sólidos culminar con dicha adecuación: i) La primera, referida a la existencia de dificultades de los titulares para elaborar los IGA correctivos y acogerse a los plazos de adecuación, ii) La segunda, está relacionada con la limitada capacidad operativa de la DGGRS del MINAM para la evaluación de las solicitudes de adecuación.

2.2. Análisis del estado actual de la situación fáctica que se pretende regular o modificar.

a) Dificultades de los titulares de las infraestructuras de residuos sólidos para elaborar los IGA correctivos y acogerse a los plazos de adecuación

El 16 de octubre de 2020 se publicó en el diario oficial “El Peruano” el Decreto Supremo N° 010-2020-MINAM, que aprueba las Disposiciones para la presentación del IGA correctivo para las infraestructuras de residuos sólidos, cuyo objeto es establecer disposiciones, de carácter excepcional, para la presentación de los instrumentos de gestión ambiental correctivos para las infraestructuras de residuos sólidos que, hasta la entrada en vigencia de la norma, iniciaron su ejecución sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado.

El artículo 2 de las Disposiciones aprobadas mediante Decreto Supremo N° 010-2020-MINAM establece que dicha norma tiene como finalidad corregir los impactos ambientales negativos generados por las infraestructuras de residuos sólidos; y, que se establezcan medidas de manejo ambiental correctivas y permanentes para prevenir, minimizar, rehabilitar y eventualmente compensar los impactos que estas infraestructuras podrían generar. Conforme a ello, el artículo 4 de las citadas Disposiciones establece que los instrumentos de gestión ambiental correctivos aplicables a las infraestructuras de residuos sólidos en ejecución son dos (2): (i) Diagnóstico Preliminar (DP); y, (ii) Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA).

En ese sentido, dicha norma precisa que resulta de aplicación para las personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado, que hasta su entrada en vigencia iniciaron la ejecución de infraestructuras de residuos sólidos, distintas a las de disposición final de residuos sólidos municipales y que no cuentan con: (i) Instrumento de gestión ambiental en el marco del SEIA, aprobado por la autoridad competente; o, (ii) Instrumento de gestión ambiental correctivo o de adecuación, aprobado por la autoridad competente.

De otro lado, en virtud de la Undécima Disposición Complementaria Final del Reglamento de la LGIRS, así como en las Disposiciones aprobadas mediante Decreto Supremo N° 010-2020-MINAM se estableció que los titulares de las infraestructuras de residuos sólidos que se encontraban en ejecución, tenían el plazo de dos (2) años contados desde la entrada en vigor de la citada norma para presentar el IGA correctivo, el cual venció el 17 de octubre del año 2022.

Posteriormente, el 6 de enero de 2024 se publicó el Decreto Supremo N° 001-2024-MINAM, Decreto Supremo que establece la adecuación ambiental de las actividades de residuos sólidos y establece otras medidas para optimizar la gestión de los proyectos de inversión en materia de residuos sólidos.

El artículo 1 del Decreto Supremo N° 001-2024-MINAM establece que, de manera excepcional, los titulares de infraestructuras de valorización y/o tratamiento de residuos sólidos, que a la fecha de la entrada en vigencia de dicha norma no cuenten con instrumento de gestión ambiental aprobado; o, hayan ejecutado ampliaciones y/o modificaciones sin haber efectuado previamente el procedimiento de modificación correspondiente del instrumento de gestión ambiental, y que no se encuentren comprendidas en el artículo 32 de las Disposiciones para la presentación del instrumento de gestión ambiental correctivo para las infraestructuras de residuos sólidos, aprobadas por el Decreto Supremo N° 010-2020-MINAM, presentan el Formato de Adecuación Ambiental (FAA), según el Anexo 1 de la presente norma, ante el MINAM y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en un plazo de ciento ochenta (180) días calendario, contado desde el día siguiente de la entrada en vigencia del presente Decreto Supremo; sin perjuicio de las acciones de supervisión y fiscalización ambiental que pudieran corresponder. Este plazo venció el 04 de julio de 2024.

Asimismo, señala que vencido el plazo antes indicado, los titulares de las infraestructuras de valorización y/o tratamiento de residuos sólidos que hayan cumplido con la presentación del FAA, presentan el instrumento de gestión ambiental correctivo a la autoridad competente según el cronograma referencial señalado en el Anexo 2 del referido Decreto Supremo, en un plazo máximo excepcional e improrrogable de hasta dos (2) años, contados a partir del día siguiente de la publicación de la Resolución Directoral de la DGGRS del MINAM que aprueba la relación de titulares que presentarán el instrumento de gestión ambiental correctivo, en el diario oficial "El Peruano". El tipo de instrumento de gestión ambiental correctivo a presentar se determina conforme a lo señalado en la Undécima Disposición Complementaria Final de las Disposiciones para la presentación del instrumento de gestión ambiental correctivo para las infraestructuras de residuos sólidos, aprobadas mediante Decreto Supremo N° 010-2020-MINAM.

Pese a la emisión de las referidas normas de adecuación ambiental, los resultados muestran que las infraestructuras de residuos sólidos continúan enfrentando serias dificultades para cumplir con esta obligación. De un total de 540 infraestructuras de valorización y tratamiento, 463 no cuentan con un IGA aprobado, de los cuales solo 97 han presentado el FAA ante el MINAM.

En cuanto a los responsables de áreas degradadas por residuos sólidos municipales categorizadas para reconversión o recuperación, se han identificado 11 responsables de áreas degradadas categorizadas para reconversión que ya cuentan con el Programa de Reconversión y Manejo de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos, y 71 responsables de áreas degradadas categorizadas para recuperación que tienen un Plan de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos. No obstante, se tienen identificadas más de 1500 áreas degradadas por residuos sólidos municipales, conforme se advierte del Inventario Nacional de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos Municipales.

Esta significativa brecha pone en evidencia la urgencia de implementar mecanismos que incentiven y faciliten la adecuación ambiental de estas actividades. Teniendo en cuenta las normas señaladas en los párrafos precedentes, la Dirección de Evaluación Ambiental y Autorizaciones en Residuos Sólidos (en adelante, DEAA), como unidad orgánica de la DGGRS del MINAM, conforme a sus funciones establecidas en el literal c) del artículo 109 del Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 108-2023

del MINAM (en adelante, Texto Integrado del ROF del MINAM), se encargó de evaluar las solicitudes de aprobación de los IGA correctivos de infraestructuras de residuos sólidos.

En ese sentido, la DEAA evidenció que entre las dificultades que han tenido los titulares para elaborar los IGA correctivos está el incumplimiento de las disposiciones técnicas ambientales y/o condiciones mínimas, así como el desarrollo del contenido del instrumento correctivo. Esto ha supuesto una limitación para los titulares que buscaban acogerse a la adecuación ambiental, lo que se ve reflejado en la baja cantidad de IGA correctivos aprobados.

b) Limitada capacidad operativa para la evaluación de las mismas

Otro aspecto identificado en los procedimientos de evaluación de las solicitudes presentadas por los titulares de infraestructuras de residuos sólidos que no cuentan con IGA aprobado, se puede mencionar a la limitada capacidad operativa para la evaluación de las mismas, toda vez que la DEAA actualmente cuenta con un número reducido de personal dedicado de manera exclusiva para la evaluación de estos expedientes, tanto de la parte técnica como legal.

Conforme lo expuesto, solo se han presentado 97 han presentado el FAA ante el MINAM en el marco del Decreto Supremo N° 001-2024-MINAM, aun cuando existen 463 infraestructuras de valorización y tratamiento que no cuentan con un IGA aprobado. Por su parte, es importante señalar que no se cuenta con un universo consolidado de titulares que administran las diferentes infraestructuras de residuos sólidos, especialmente aquellos que no cuentan con IGA; no obstante, se estima que existe un número significativo de administrados no identificados que no han cumplido con la presentación de sus FAA o IGA correctivos.

En ese sentido, los titulares que presentaron IGA correctivos y que no obtuvieron la aprobación de dicho instrumento, además del universo de titulares que no llegaron a presentar solicitudes para su adecuación, por el plazo establecido en la normativa, se quedaron sin opciones o alternativas para formalizar, adecuar o corregir las actividades en curso que desarrollan.

Con ello se evidencia que, fomentar la adecuación ambiental sin contar con mecanismos para su identificación y plazos de adecuación progresiva, no resulta eficaz en la práctica, lo cual puede generar o aumentar los mismos resultados negativos obtenidos hasta el momento, en el marco de la implementación del Decreto Supremo N° 010-2020-MINAM.

De tal manera que, se ha identificado que aún persiste la necesidad de regularizar en materia ambiental las infraestructuras de residuos sólidos en ejecución, que no cuentan con IGA aprobado o que, aun contando con este, hayan realizado modificaciones del proyecto sin haber pasado por un proceso de evaluación ambiental, a través de la modificación del instrumento correspondiente; razón por la cual, sin perjuicio de las facultades que tiene el OEFA, conforme a las Disposiciones aprobadas mediante Decreto Supremo N° 010-2020-MINAM, es necesario establecer un marco legal a través del cual se facilite su adecuación ambiental. De esa manera, las actividades desarrolladas en las infraestructuras de residuos sólidos podrán contar con medidas ambientales que permitan asegurar la protección del ambiente.

2.3. Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad del proyecto normativo

Teniendo en cuenta la problemática expuesta en los acápite precedentes, se plantea la necesidad de la emisión del presente Decreto Supremo con el objeto de establecer los plazos para la adecuación ambiental para las actividades de residuos sólidos, así como disposiciones en relación a la fiscalización ambiental de dichas actividades.

En esa línea, la propuesta normativa establece los plazos para que los titulares de las actividades de residuos sólidos que actualmente están operando sin IGA, comuniquen a la autoridad ambiental competente y al MINAM, su acogimiento a la adecuación ambiental de sus actividades y la presentación del IGA correctivo correspondiente.

Cabe señalar que, en aquellos casos en los que la autoridad competente es un Gobierno Regional, el titular de la actividad también debe comunicar al MINAM de dicho acogimiento, a fin de que el Ministerio pueda contar con la información sobre el número de solicitudes presentadas y de esta manera tenga un registro y estadísticas que le permitan una adecuada toma de decisiones.

Ahora bien, en el artículo 3 del Decreto Supremo se establece que los plazos para dicha adecuación comprenden un plazo para que el titular del proyecto comunique su situación a la autoridad ambiental competente y al MINAM, y otro plazo para que presenten su IGA correctivo, tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Tabla 1. Plazos de comunicación de acogimiento e presentación de instrumento de gestión ambiental

Sujetos obligados	Plazos
Los titulares de actividades de residuos sólidos que a la fecha de entrada en vigencia del presente Decreto Supremo no cuenten con instrumento de gestión ambiental aprobado; o, hayan ejecutado ampliaciones y/o modificaciones sin la previa aprobación correspondiente.	Comunican dicha situación a la autoridad ambiental competente y al Ministerio del Ambiente (MINAM), en un plazo de un (01) año contado a partir de la vigencia del presente Decreto Supremo . Dicha comunicación está acompañada del Formato de Adecuación Ambiental (FAA) que se elabora utilizando el Anexo 1 del presente Decreto Supremo.
	Los titulares que hayan cumplido lo señalado en el numeral precedente, presentan el instrumento de gestión ambiental correctivo a la autoridad ambiental competente en un plazo máximo de tres (03) años contados a partir del vencimiento del plazo señalado en el numeral precedente .

No obstante, el mismo artículo 3 del proyecto normativo precisa que sus alcances no son aplicables para los titulares de áreas degradadas de residuos sólidos, quienes se rigen por la Sexta Disposición Complementaria Final y Décimo Séptima Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 001-2022-MINAM⁸.

⁸ Decreto Supremo N° 001-2022-MINAM

Asimismo, el referido artículo 3 señala que la Tercera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 001-2024-MINAM, resulta aplicable para aquellos titulares sobre los cuales el OEFA, producto de sus acciones de fiscalización ambiental, determina que no cumplieron con presentar el Formato de Adecuación Ambiental (FAA) y el instrumento correctivo pertinente, dentro de los plazos señalados en dicho artículo.

De otro lado, debemos indicar que el artículo 5 del Decreto Supremo también establece que durante el periodo previsto en el artículo 3 de la referida norma, es decir, durante el año para presentar el FAA y los tres (3) años para presentar el IGA correctivo, y hasta que la autoridad ambiental competente emita pronunciamiento final sobre el instrumento de gestión ambiental, el OEFA desarrolla supervisiones orientativas sin fines punitivos, salvo que la autoridad identifique riesgos significativos o se afecte la eficacia de la fiscalización ambiental, ello con la finalidad de brindar los incentivos necesarios para que los titulares de residuos sólidos puedan iniciar el procedimiento para acogerse al procedimiento de adecuación y presentar el IGA correctivo.

Así, por ejemplo, si transcurrido el plazo de un (1) año para presentar el FAA, el titular de las actividades de residuos sólidos no comunica su intención de acogerse al procedimiento de adecuación, el OEFA podría desarrollar una acción de supervisión no orientativa a fin de determinar su responsabilidad administrativa y, de ser el caso, imponer las medidas administrativa correspondientes y la sanción respectiva. De igual manera, si habiendo presentado el FAA en el plazo antes indicado no presenta el IGA correctivo en el plazo de tres (3) años, entonces el OEFA podría desarrollar una acción de supervisión no orientativa y, por tanto, imponer las medidas administrativa y sanciones correspondientes.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

(...)

DÉCIMO SEXTA.-Sobre el plazo de presentación del Plan de Recuperación de las Áreas Degradadas por Residuos Sólidos de la Construcción y Demolición y el Programa de Reconversión y Manejo de las Áreas Degradadas de Residuos Sólidos de la Construcción y Demolición

El Plan de Recuperación de las Áreas Degradadas de Residuos Sólidos de la Construcción y Demolición y el Programa de Reconversión y Manejo de las Áreas Degradadas de Residuos Sólidos de la Construcción y Demolición, deben ser presentados por las municipalidades en el plazo máximo de tres años (03) años contados a partir del día siguiente de la publicación de los Términos de Referencia para la formulación del Plan de Recuperación de las Áreas Degradadas de Residuos Sólidos de la Construcción y Demolición y el Programa de Reconversión y Manejo de las Áreas Degradadas de Residuos Sólidos de la Construcción y Demolición.

DÉCIMO SÉPTIMA.- Plazos para adecuación de áreas degradadas destinadas a la reconversión y recuperación

Los responsables de las áreas degradadas por residuos sólidos municipales categorizadas para reconversión o recuperación, que no cuentan con el Programa de Reconversión y Manejo de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos o Plan de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos aprobado por la autoridad competente, tienen un plazo de tres (3) años, contados desde la entrada en vigencia del presente Decreto Supremo, para su presentación ante la autoridad ambiental competente. Una vez culminado el citado plazo, el OEFA sanciona la omisión de presentación del Programa de Reconversión y Manejo de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos o Plan de Recuperación de Áreas Degradadas por Residuos Sólidos.

El plan de recuperación de las áreas degradadas por residuos de la construcción y demolición y el programa de reconversión de las áreas degradadas por residuos de la construcción y demolición deben ser presentados en el plazo máximo de tres años (3) años, contados a partir del día siguiente de la publicación de los Términos de Referencia para la formulación del Plan de Recuperación de las Áreas Degradadas de Residuos de la Construcción y Demolición y el Programa de Reconversión de las Áreas Degradadas de Residuos de la Construcción y Demolición.

Sin perjuicio de lo anterior, los responsables de la recuperación de las áreas degradadas por residuos sólidos municipales que no cuentan con un instrumento de gestión ambiental tienen un plazo de ciento ochenta (180) días calendario, contados desde la entrada en vigencia del presente Decreto Supremo, para adecuar dichas áreas degradadas a lo establecido en el numeral 120.4 del artículo 120 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1278.

El OEFA ejerce su función de supervisión, fiscalización y sanción de la presente disposición, y demás disposiciones que se desprenden del marco normativo en materia de residuos sólidos, de acuerdo a sus competencias.

(...)

Cabe indicar que el artículo 5 también precisa que si el titular de las actividades de residuos sólidos presenta el IGA correctivo en el plazo de tres (3) años, pero la autoridad competente demora más de ese plazo en evaluar dicho instrumento, en este caso, la supervisión de la OEFA seguirá teniendo el carácter orientativo hasta que la autoridad competente emita la resolución de aprobación o desaprobación del referido IGA.

Finalmente, debemos señalar que a fin de coadyuvar tanto al cumplimiento de la norma como de las disposiciones del SEIA, la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo dispone que el MINAM implementa acciones de difusión y fortalecimiento de capacidades, como por ejemplo, eventos, talleres, entre otros, a los titulares de las actividades de residuos sólidos, así como a las autoridades competentes.

2.4. Nuevo estado que genera la propuesta

La propuesta normativa busca generar una situación deseada que supere el problema público advertido a fin de reducir el número de titulares de actividades de residuos sólidos que actualmente están operando sin adecuar ambientalmente dichas actividades, permitiendo que obtengan un IGA correctivo, y por tanto se adecuen a las obligaciones y normativa ambiental vigente, de tal manera que cuenten con reglas aplicables para gestionar los impactos ambientales negativos no significativos y significativos que generen sus operaciones, lo cual contribuye al cierre de brechas en materia de residuos sólidos y mejorar la calidad de vida de la población.

2.5. Mecanismos alternativos para solucionar el problema

Habiendo desarrollado el problema público y el nuevo estado que se desea alcanzar, a continuación pasaremos a analizar las posibles opciones para alcanzar el objetivo propuesto.

La primera opción es **mantener el *statu quo* o no hacer nada**, es decir continuar con el escenario base en el que un universo de titulares de las actividades de residuos sólidos sigan operando sin adecuar ambientalmente dichas actividades, lo cual implica que no adopten medidas para mitigar los impactos ambientales negativos no significativos y significativos de sus actividades con la consecuente afectación al ambiente y a la salud de las personas.

En ese sentido, la segunda opción, **la regulatoria** implica establecer un nuevo plazo e incentivos necesarios para que los titulares de las actividades de residuos sólidos puedan presentar ante las autoridades competentes un IGA correctivo, permitiendo reducir las actividades en curso que no cuentan con dicho instrumento. La implementación de esta alternativa conlleva una reducción directa de los impactos ambientales adversos.

Ante las dos (2) alternativas planteadas, como ente rector en materia de residuos sólidos, el MINAM considera necesario tomar la segunda alternativa, que permite la adecuación ambiental con el fin de reducir los impactos ambientales negativos en el desarrollo de las operaciones de manejo de residuos sólidos.

3. Análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos de la norma

3.1. Identificación de principales actores involucrados

A fin de realizar el análisis de impactos cuantitativos y/o cualitativos del proyecto de Decreto Supremo se ha identificado a los principales actores involucrados, quienes se agrupan en categorías. Si bien los costos y beneficios no son idénticos dentro de cada categoría, es posible realizar una aproximación analítica, conforme se detalla a continuación:

- **Titulares de las actividades de residuos sólidos**
 - Titulares de las actividades de residuos sólidos que soliciten acogerse al procedimiento de adecuación.
- **Autoridades competentes para aprobar el IGA correctivo**
 - La DGGRS del MINAM y los gobiernos regionales a cargo de la evaluación y aprobación de los IGA correctivos.
- **Autoridad a cargo de la supervisión y fiscalización**
 - El OEFA a cargo de supervisar y fiscalizar el cumplimiento de obligaciones ambientales en materia de residuos sólidos.
- **Población**
 - Población cercana al área de las actividades de residuos sólidos

3.2. Costos y beneficios

A partir de las categorías de actores anteriormente señalados, se identifica, de manera general, los principales costos y beneficios probables de la aprobación y aplicación de la norma:

Tabla 2. Principales costos y beneficios

Actor relevante	Beneficios (+) o costos (-)
Titulares de las actividades de residuos sólidos	<ul style="list-style-type: none"> + Evita el pago de multas por la comisión de la infracción de realizar actividades sin contar con IGA. + Evita la pérdida de ingresos por la paralización de operaciones producto de medidas administrativas dictadas en el marco de la supervisión y fiscalización del OEFA. + Al no tener que dedicar tiempo, esfuerzo y medios materiales a los procesos de supervisión y fiscalización, pueden emplear esos recursos escasos en otros usos alternativos.
	<ul style="list-style-type: none"> - Costos de elaboración del IGA correctivo - Costos de implementación de medidas de manejo ambiental correctivas que corrijan y mitiguen los impactos producidos por la operación de las actividades de residuos sólidos. - Cumplimiento de cargas administrativas propias del procedimiento de acogimiento.
Autoridades competentes para	<ul style="list-style-type: none"> + Contar con información y estadísticas de los titulares que realizan de actividades de residuos sólidos que le permitan una adecuada toma de decisiones.

Actor relevante	Beneficios (+) o costos (-)
aprobar el IGA correctivo	<ul style="list-style-type: none"> - Disponer de recursos (materiales y personales) para la evaluación de las FAA e IGA correctivo. - Adquisición de bienes y servicios para realización de las actividades de los equipos de trabajo.
OEFA	<ul style="list-style-type: none"> + Las supervisiones orientativas no derivan en el inicio de procedimientos sancionadores lo que permiten al OEFA enfocar estos recursos en otras actividades.
	<ul style="list-style-type: none"> - Costos relacionados a las acciones de fiscalización de las obligaciones ambientales a su cargo.
Población	<ul style="list-style-type: none"> + Una mayor protección del ambiente procura el bienestar de la población cercana al área en donde se desarrollan las actividades de residuos sólidos.
	<ul style="list-style-type: none"> - Las medidas de manejo ambiental correctivas y permanentes que corrijan y mitiguen los impactos producidos por la operación de actividades de residuos sólidos, podrían implicar la implementación obras o infraestructura que conlleve a molestias a la población cercana al área.

Respecto de los gastos en que se incurrirá con la implementación de la norma, debemos indicar que estos son asumidos con los presupuestos institucionales tanto de las autoridades ambientales competentes y el OEFA, por lo que no irrogará mayores gastos al tesoro público, circunscribiéndose al presupuesto que se les asigne en las Leyes de Presupuesto y las transferencias que puedan asignárseles, de acuerdo a ley.

Como se puede advertir, la propuesta normativa tiene beneficios tanto para los titulares de las actividades de residuos sólidos, quienes evitan los costos que le producen las acciones de fiscalización y las multas, como para la población cercana al área en donde se desarrollan las actividades de residuos sólidos, ya que las medidas de manejo ambiental correctivas van a mitigar los impactos producidos por la operación de dichas actividades, evitando la afectación al ambiente y a la salud de esta población, además se contribuye al cierre de brechas en materia de residuos sólidos. En tal sentido, los beneficios sociales son superiores a los costos que se generan con la propuesta normativa.

IV. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

En el presente apartado, y en cumplimiento de lo previsto en el artículo 10 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, se precisa que el tipo de norma es una que innova el ordenamiento jurídico, por lo que no deroga ni modifica ninguna norma vigente.

En efecto, en el presente proyecto normativo complementa las normas en materia de residuos sólidos, toda vez que la Undécima Disposición Complementaria Final del Reglamento de la LGIRS se establece que mediante Decreto Supremo propuesto por el MINAM se aprueban las Disposiciones que permitan a los

titulares de infraestructuras de residuos sólidos que no cuentan con evaluación ambiental, presentar sus IGA complementarios al SEIA (IGA correctivos), a fin de adecuarse ambientalmente e incluir medidas de manejo ambiental en el desarrollo de sus operaciones.

Asimismo, de acuerdo a lo señalado en el marco jurídico, así como en el análisis de legalidad de la presente Exposición de Motivos, la propuesta normativa resulta coherente con el marco jurídico vigente.

IV. Análisis de impacto regulatorio Ex Ante

El 28 de mayo de 2023 se publicó el Decreto Legislativo N° 1565 que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria, cuya única disposición complementaria regulatoria derogó el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1448, que estableció como instrumento para la mejora de la calidad regulatoria el Análisis de Impacto Regulatorio ex ante.

Asimismo, la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1565, dispuso que en tanto se apruebe su reglamento, continúa vigente el Reglamento que desarrolla el Marco Institucional que rige el Proceso de Mejora de la Calidad Regulatoria y establece los Lineamientos Generales para la aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante, aprobado por Decreto Supremo N° 063-2021-PCM (en adelante, Reglamento del AIR Ex Ante).

Conforme a lo dispuesto en los artículos 6 al 8 del Reglamento del AIR Ex Ante, las entidades del Poder Ejecutivo, previo a la elaboración de disposiciones normativas de carácter general, deben adoptar el instrumento para la mejora de calidad regulatoria denominado “análisis de impacto regulatorio ex ante” (en adelante, AIR Ex ante).

Al respecto, el artículo 3 del referido reglamento establece que el AIR Ex ante es un proceso que permite el análisis previo, sistemático e integral para identificar, evaluar y medir los probables resultados, beneficios y costos de distintas alternativas de solución (regulatorias y no regulatorias) de un problema público, considerando la identificación y el análisis de riesgos, con el fin de adoptar la mejor alternativa de intervención en base a evidencia.

Además, conforme el numeral 10.1 del artículo 10 del del Reglamento del AIR Ex Ante, la entidad pública del Poder Ejecutivo tiene la obligación de realizar el AIR Ex Ante previo a la elaboración de disposiciones normativas de carácter general, cuando establezcan, incorporen o modifiquen reglas, prohibiciones, limitaciones, obligaciones, condiciones, requisitos, responsabilidades o cualquier exigencia que genere o implique variación de costos en su cumplimiento por parte de las empresas, ciudadanos o sociedad civil que limite el otorgamiento o reconocimiento de derechos para el óptimo desarrollo de actividades económicas y sociales que contribuyan al desarrollo integral, sostenible, y al bienestar social.

No obstante, el numeral 28.1 del artículo 28 del Reglamento del AIR Ex Ante, establece los supuestos que no se encuentran comprendidos en el AIR Ex Ante, correspondiendo ser declarados improcedentes por la CMCR, siendo uno de ellos, el previsto en el numeral 18 del referido artículo que establece que “Excepcionalmente, otras materias o proyectos regulatorios que la CMCR, previa evaluación y de manera fundamentada, en base a la interpretación del alcance del presente Reglamento, señale que se encuentran fuera del alcance establecido en el numeral 10.1 del artículo 10”.