

# Legislación Ambiental

## Las Competencias M





# **Legislación Ambiental: Las Competencias Municipales**

*Ada Alegre Chang  
Isabel Calle*

© **Sociedad Peruana de Derecho Ambiental**

Prolongación Arenales N° 437, San Isidro - Perú

Teléfonos: (511)421 1394 – 422 2720 / Fax: (511)442 4365

Correo electrónico: [postmast@spda.org.pe](mailto:postmast@spda.org.pe)

Página web: [www.spda.org.pe](http://www.spda.org.pe)

Primera edición. Octubre 2002

Diseño de carátula: PIUCCE - [www.piuacce.com](http://www.piuacce.com)

Impreso por: LERMA GÓMEZ E.I.R.L.

Av. La Paz 860, Miraflores - Perú

Hecho el depósito legal: 1501222002-5057 en la Biblioteca Nacional del Perú

ISBN: 9972-792-39-0

*Esta publicación ha sido elaborada por la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, organización privada sin fines de lucro fundada en 1986, cuya misión es promover la consolidación y difusión del derecho ambiental como herramienta del desarrollo sostenible y, en particular, la generación de políticas y legislación ambiental tanto en el ámbito nacional como internacional.*

*Esa publicación ha sido realizada gracias al apoyo financiero del Fondo de las Américas del Perú, a través del Proyecto “Fortalecimiento de Capacidades de Gestión Ambiental en los Tomadores de Decisión”.*



# Índice

<b>Presentación</b> .....	9
<b>Introducción</b> .....	13
<b>I. La autonomía municipal</b> .....	17
<b>II. Las municipalidades y el proceso de descentralización</b> .....	25
<b>III ¿Qué se entiende por competencias municipales?</b> .....	31
<b>IV. Tipos de Competencias</b> .....	45
<b>V. La gestión ambiental peruana</b> .....	49
5.1 Carencia de una política ambiental explícita .....	49
5.2 El centralismo y la sectorialización administrativa .....	50
5.3 La asignación de competencias bajo criterios divergentes y desarticulados .....	53
5.4 Profusión normativa en materia ambiental .....	55
5.5 Complejidad de la cuestión ambiental .....	56
5.6 La debilidad de las autoridades ambientales .....	59
<b>VI. ¿Qué competencias ambientales están a cargo de los gobiernos locales?</b> .....	63
6.1 Planificación del desarrollo sostenible local .....	64
6.2 Conservación del patrimonio ambiental municipal .....	68

6.3	Prevención del deterioro ambiental .....	72
6.4	Responsabilidad por los servicios públicos locales .....	74
6.5	Promoción de una ciudadanía responsable .....	78
6.5.1	Del acceso a la información .....	79
6.5.2	De la participación ciudadana .....	81
6.5.3	De la concertación y vigilancia ciudadana .....	83
6.6	Potestad promotora y sancionadora .....	83
<b>VII.</b>	<b>Conflicto de competencias ambientales .....</b>	<b>95</b>
7.1	Conflictos entre municipalidades .....	95
7.2	Conflictos y coordinación entre las municipalidades y las autoridades ambientales sectoriales .....	97
<b>VIII.</b>	<b>Tres atribuciones ambientales que deberían ser asignadas clara y expresamente a las municipalidades .....</b>	<b>103</b>
8.1	En materia de evaluación ambiental .....	104
8.2	En materia de parámetros de contaminación ambiental .....	107
8.3	En relación al desplazamiento de usos del suelo en el ámbito de la jurisdicción municipal .....	109
<b>IX.</b>	<b>El proyecto de nueva Ley Orgánica de Municipalidades .....</b>	<b>111</b>
<b>X.</b>	<b>Conclusiones y recomendaciones finales .....</b>	<b>115</b>
	<b>Bibliografía .....</b>	<b>119</b>

# Presentación

**P**resentar cuatro publicaciones, dos de los cuales versan sobre la gestión ambiental de los dos municipios que reúnen a más de un tercio de la población nacional (Lima y Callao) y que como consecuencia de ello presentan los más severos problemas ambientales, típicos de mega-ciudades y agravados por una serie de deficiencias legales e institucionales, es no sólo un orgullo para la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, sino un reflejo de nuestra absoluta convicción de que la sostenibilidad, las estrategias de gestión ambiental y las de lucha contra la pobreza, pasan necesariamente por claras políticas de descentralización, que impliquen no sólo la asignación de competencias para la gestión local, sino dotar a los municipios de capacidad para captar sus propios recursos, eliminando la tradicional dependencia del gobierno central.

Presentar estos cuatro documentos a menos de un mes para la celebración de elecciones regionales y municipales, refleja por otro lado nuestro convencimiento de que la pertinencia de una publicación que incluya el análisis de una política determinada, orientada a identificar objetivamente virtudes, así como deficiencias y vacíos, a la vez promover cambios que la hagan más eficaz y eficiente, tiene que ver con la “oportunidad” o el “*timing*” en que ella se presenta ante el público y los tomadores de decisión.

Y es justamente por ello, por la cercanía del proceso electoral, por la saludable y democrática rotación de autoridades, por los nuevos vientos que a favor de la autonomía local vienen soplando, que estas cuatro publicaciones se insertan oportunamente en un proceso de fortalecimiento de la gestión local y pretenden constituir la base para un ejercicio más decidido de funciones ambientales en las municipalidades.

La década pasada estuvo marcada por un claro proceso de centralización de competencias en los Ministerios a partir del concepto errado de que la gestión local podía generar desconfianza o constituir un obstáculo en la promoción de nuevas inversiones. El resultado de este error 10 años después, es no sólo de municipalidades empobrecidas y facultades locales negadas, sino también ciudades contaminadas con autoridades atadas de manos para plantear soluciones capaces de revertir esta situación. Ejemplo de ello son ciudades repletas de vehículos usados, importados con autorización del gobierno central, sin restricción alguna a las emisiones de gases contaminantes, sin que los municipios hayan podido hacer algo para evitarlo. Industrias, vecinas a centros poblados sin prácticas adecuadas de disposición de residuos y con alto impacto en la salud de las personas.

El escenario actual ha cambiado en voluntades pero aún no en acciones concretas. La revisión de la Ley Orgánica de Municipalidades es un proceso detenido, frente a ello la instalación de Gobiernos Regionales sin una base legal clara que permita conocer con exactitud sus responsabilidades, puede ser fuente de superposición, por un lado con el propio gobierno central y por el otro con los municipios.

El municipio es el espacio idóneo de gestión ambiental para resolver problemas locales. Intentar concentrar al gobierno central o al gobierno regional en temas como el transporte público y los impactos ambientales que este genera, la zonificación de las industrias con criterios ambientales y sociales o el manejo de residuos, es un contrasentido. Es dejar de reconocer el carácter vecinal de los municipios y lo que ello representa más aun cuando se trata de resolver problemas que los afectan directamente.

Este tipo de reflexiones son las que están contenidas en los cuatro documentos que se presentan.

Los diagnósticos de gestión ambiental para las municipalidades de Lima y Callao reconocen las deficiencias en la estructura orgánica de dichos municipios para la gestión ambiental, los vacíos normativos, las dificultades en la coordinación institucional, la débil participación de los vecinos en dicha gestión, entre muchas otras. Dejar el análisis a ese nivel podría haber representado hacer un poco más de lo mismo, o reconocer lo que probablemente muchos saben.

Para dar un avance significativo, se presenta de manera complementaria a los diagnósticos un análisis de competencias ambientales municipales, que permite precisar con detalle las facultades ambientales de los municipios que ni los ciudadanos ni las propias autoridades, llegan a identificar con precisión. Este análisis es fuente no sólo para los gobiernos locales, sino para las propias autoridades del gobierno central a fin de definir fronteras claras entre lo que corresponde a cada una de ellas.

Finalmente, la agenda ambiental 2003-2006 es el documento propositivo. Aquel que a partir del reconocimiento de cómo estamos y qué podemos hacer, permite identificar acciones concretas que pueden llevar no sólo a una mejora sustancial de la gestión ambiental municipal, sino a su vez a lograr una mayor cercanía entre las necesidades del ciudadano y las acciones de sus autoridades vecinales.

El esfuerzo desplegado por la Dra. Ada Alegre, Isabel Calle e Isabel Lapeña, del Programa de Producción Limpia y Calidad Ambiental, para la elaboración participativa de estos documentos, ha sido intenso. A la vez de presentar estos cuatro documentos la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental quiere dejar constancia del agradecimiento a las autoras por su compromiso con la gestión ambiental local, única vía para construir un modelo de desarrollo con el ciudadano.

Lima, octubre de 2002.

Manuel Pulgar-Vidal  
*Director Ejecutivo SPDA*



# Introducción

**E**n el actual contexto de descentralización del Estado Peruano es necesario definir con claridad las competencias que deben ser asumidas por cada nivel de gobierno a efectos de construir un marco legal coherente y reducir los espacios de controversia entre las distintas autoridades gubernamentales. Para ello, es importante hilar una lógica de actuación integrada del Estado en materia de gestión ambiental, privilegiando un enfoque de desarrollo sostenible que articule los esfuerzos de los distintos organismos y órganos del Estado y coadyuve a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Debe tenerse en cuenta que a través de la Décimo Novena y la Octava Política de Estado aprobadas en el Acuerdo Nacional de Gobernabilidad, en el mes de julio del 2002, se ha convenido impulsar el desarrollo sostenible del Perú, habiéndose priorizado diversos objetivos vinculados varios de ellos, a la gestión municipal, lo cual es coherente con las tendencias internacionales que resaltan el protagonismo municipal en la conducción del desarrollo sostenible local y nacional. Ello nos obliga a revisar con detenimiento las competencias legales relacionadas con el desarrollo sostenible del país, a efectos de evaluar si las funciones y atribuciones conferidas a las municipalidades en materia ambiental, son consistentes y suficientes para lograr tal objetivo.

No obstante, es preciso tener en cuenta que la gestión municipal está indisolublemente ligada a la actuación de otras autoridades del Estado. Conforme a ello, es oportuno en el marco del nuevo proceso de descentralización, revisar integralmente las competencias asignadas a las distintas agencias y niveles de gobierno, para esclarecer si vistas como conjunto, constituyen un ordenamiento administrativo coherente y eficaz para atender

los requerimientos esenciales del desarrollo sostenible local, regional y nacional. La coyuntura actual favorece este objetivo, al estarse elaborando una nueva Constitución Política, leyes orgánicas para las regiones y las municipalidades, así como instrumentos de gestión ambiental de carácter estratégico, como el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y el proyectado Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

El presente trabajo busca contribuir al análisis de las competencias ambientales ya asignadas a los gobiernos locales, considerando asimismo, las que deberían asumir, a partir de tres criterios centrales: su interrelación con los organismos del gobierno nacional y regional; su propia autonomía; y, los criterios de democracia participativa y desarrollo sostenible local. Se espera que el análisis de las funciones y atribuciones legales de las municipalidades del país, contribuya a perfilar con mayor certeza, un rol más proactivo y eficiente de los gobiernos locales, de cara a la gestión ambiental y a los nuevos paradigmas de la gestión pública.

A este efecto, se concibe la “gestión ambiental” como el conjunto de decisiones sean de carácter general o particular, y de acciones, que ejerce una entidad, a fin de alcanzar los objetivos de la protección ambiental. Así, serán decisiones generales, aquellas que están relacionadas con la adopción de una política, de un plan, programa o norma legal, mientras que constituirán decisiones particulares, aquellas que versan sobre el otorgamiento de un permiso, una licencia, una concesión o la aprobación de un estudio de impacto ambiental.

Por su parte, la “protección ambiental” es concebida en sentido lato, como el conjunto de medidas relacionadas con la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, de los elementos que determinan la calidad ambiental y aseguran el desarrollo humano sostenible, considerando sus múltiples relaciones e interacciones, así como su inserción en una política de desarrollo sostenible, es decir, asegurando paralelamente, el crecimiento económico, la protección ambiental y el bienestar social.

Al respecto, es necesario resaltar que como es ampliamente reconocido a nivel internacional, por su proximidad con la población, las municipalidades tienen la posibilidad de percibir directamente las necesidades y los problemas concretos de los ciudadanos, pudiendo con los recursos necesarios, ejercer un rol más protagónico en el mejoramiento de la calidad de vida y la protección ambiental,

bajo la premisa de contribuir a gestar el propio desarrollo sostenible local. Un aspecto esencial sobre el particular, es la concepción de la descentralización y la “municipalización” como un proceso gradual y continuo que debe estar constituido por metas claras, establecidas a partir del papel que deben desempeñar los múltiples organismos y órganos de los tres niveles de gobierno.

A las municipalidades les compete entonces, fortalecer su propia autonomía como entidad de gobierno, asumiendo con liderazgo la gestión ambiental como un medio para perfilar políticas de largo plazo orientadas al desarrollo sostenible local. Ello demanda que las propias municipalidades definan explícitamente sus políticas institucionales, planifiquen su accionar y se doten de los recursos necesarios. La gestión ambiental debe tener un respaldo político consistente y debe estar dotada de los recursos humanos, técnicos, logísticos y de gerenciamiento que permitan a las autoridades competentes, ejercer cabalmente sus atribuciones legales. Así, la priorización política y el fortalecimiento de su propia gestión ambiental, redundarán en un mayor acercamiento entre municipio y ciudadanía, mejorando la calidad de vida de la población y la propia gobernabilidad de las ciudades del país.

De otro modo, la gestión ambiental local seguirá constituyendo un conjunto inorgánico y disociado de acciones que no generan sinergias entre sí, ni ofrecen oportunidades estratégicas de desarrollo.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que todo esfuerzo normativo o de gestión, será insuficiente para alcanzar los objetivos de la protección ambiental, si las principales autoridades del gobierno nacional, los gobiernos regionales y las municipales, no integran los criterios y metas de la gestión ambiental en la toma de decisiones gubernamentales, que está a su cargo. Dada su horizontalidad o transversalidad, la gestión ambiental debe estar integrada en el paquete de políticas de gobierno de la municipalidad, no debiendo ser concebida como una política autónoma o disociada de la gestión municipal general.

Para ello, también es importante considerar las grandes tendencias de la gestión ambiental moderna que privilegian los principios de sostenibilidad y manejo integral del medio ambiente en las ciudades, el carácter preventivo de la gestión ambiental, el principio contaminador-pagador y la internalización de costos ambientales, el derecho de acceso a la información y participación ciudadana, el uso de incentivos como complemento de la acción punitiva, entre otros.

Finalmente, la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental espera que este análisis de las competencias ambientales municipales, junto con el “*Diagnóstico de Gestión Ambiental: Municipalidad Metropolitana de Lima*”, “*Diagnóstico de Gestión Ambiental: Municipalidad Provincial del Callao*” y “*Agenda de Gestión Ambiental Municipal: 2003-2006*”, que se publican conjuntamente, contribuyan a impulsar en el corto plazo, una actuación más consolidada, decidida y eficaz de las municipalidades en la gestión ambiental nacional. Siendo éste el objetivo que ha guiado este trabajo, se agradece la gentil colaboración brindada por todas aquellas personas que compartieron generosamente su tiempo para atender las entrevistas y reuniones de trabajo, así como a las que facilitaron las coordinaciones y la logística necesaria para la elaboración de la presente *Propuesta Ambiental Municipal* que la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental somete a consideración de la ciudadanía a fin de generar sinergias para fortalecer la autonomía municipal, la participación efectiva de la población en la gestión del desarrollo sostenible local y un mejoramiento real y sustantivo de las condiciones necesarias para alcanzar el desarrollo integral de las personas.

Lima, octubre del 2002.

*Ada Alegre Chang*

*Directora Programa Producción Limpia  
y Calidad Ambiental SPDA*

# I. La autonomía municipal

**E**l artículo 194 de la Constitución Política del Estado de 1993 señala que *“las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia”*. De esta forma, el texto constitucional reconoce a las municipalidades como órganos de gobierno autónomos, es decir, con atribuciones para adoptar por sí mismas, decisiones de índole política, económica y administrativa, lo cual las distingue de las dependencias desconcentradas del gobierno central o nacional.

No obstante, esta autonomía está enmarcada por un principio superior, establecido en el artículo 43° de la misma carta constitucional, conforme al cual se reconoce que el Estado Peruano es uno e indivisible y que su propio gobierno es unitario, representativo y descentralizado<sup>1</sup>.

Esto implica que el Estado Peruano es una unidad, política y jurídicamente hablando, por lo que sus órganos de representación y distintos niveles de gobierno tienen personería<sup>2</sup> pero no capacidad absoluta de obrar, la cual es un atributo exclusivo de la soberanía estatal, aún cuando sí pueden tener un cierto grado de autonomía ajustada a determinadas competencias, como lo establece la Constitución en el artículo 194<sup>3</sup> y en los demás referidos a la descentralización, la regionalización y los gobiernos locales.

---

1 El principio de unitariedad también se ve reflejado en los artículos 188°, 189°, 193°, 195°, 196°, 199° y 200° inciso 4 de la Constitución de 1993.

2 Sobre la distinción entre personalidad jurídica y capacidad de goce o de obrar, véase VIDAL, Fernando. El Acto Jurídico (2002), p. 110 y ss.

3 Según texto del nuevo Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización, aprobado mediante Ley de Reforma Constitucional, N° 27680, publicada el 07 de marzo del 2002.

Al respecto, es conveniente precisar que el poder reflejado en la soberanía estatal, es uno e indivisible, aún cuando se manifiesta a través de las diversas funciones y atribuciones asignadas a los órganos del Estado. Si bien, esto es conceptualmente claro, en la práctica es difícil compatibilizar el carácter unitario y a la vez descentralizado del gobierno, sobre todo cuando el marco legal no es preciso y se trata de definir con claridad cuál es el ámbito y cuáles los límites de la actuación de las distintas agencias del Estado en un caso concreto. Ello ha dado lugar, durante los últimos años a múltiples debates en torno al concepto de autonomía municipal, habiéndose generado diversas situaciones de trasgresión de las competencias municipales, como también de abuso de sus propias competencias por parte de las municipalidades.

No obstante, el nuevo marco legal del proceso de descentralización afina algunos elementos de la autonomía de los distintos niveles de gobierno y reafirma asimismo, la supremacía del principio de unitariedad del Estado y el gobierno peruano.

Al respecto debe tenerse en cuenta que el gobierno nacional está compuesto por los órganos clásicos del poder ejecutivo y a éste se suman en la dirección central del país, los demás órganos de los poderes legislativo y judicial, y otras entidades que también tienen alcance nacional, aún cuando también son por esencia autónomas, como el Tribunal de Garantías Constitucionales, el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo, el Consejo Nacional de la Magistratura, la Contraloría General de la República, entre otros. No obstante, estas instancias, deben respetar en el ámbito de sus respectivas funciones, la autonomía de los distintos niveles de gobierno, dado que entre ellos no hay una relación de dependencia, sino de complementariedad<sup>4</sup>.

Los órganos de gobierno descentralizado tienen funciones propias que son inherentes a su naturaleza autónoma y como tales ejercen por sí mismos competencias exclusivas y excluyentes, así como otras prerrogativas. De hecho, como se indica en el Manual de Gestión Municipal elaborado por la organización civil Transparencia<sup>5</sup>:

---

4 Sobre el particular, la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, publicada el 20 de noviembre del 2002, indica que los poderes legislativo y ejecutivo, no pueden afectar, ni restringir las competencias constitucionales exclusivas de los gobiernos regionales y locales (artículo 10°, numeral 2)

5 VEGA, Rudecindo y otros. Manual de Gestión Municipal - para Desarrollar mi Comunidad. Transparencia. Lima, 2000, p. 10.

*“Al ser organismos de gobierno y no meras instancias de administración se constituyen en niveles descentralizados de gobierno. Es decir, no son instancias u oficinas desconcentradas del Poder Ejecutivo o de cualquier otra entidad estatal sino verdaderos niveles de gobierno dentro de su jurisdicción.”*

El principio de autonomía de los tres niveles de gobierno, ha sido definido por la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización<sup>6</sup>, como *“el derecho y la capacidad efectiva del gobierno en sus tres niveles, de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia. Se sustenta en afianzar en las poblaciones e instituciones la responsabilidad y el derecho de promover y gestionar el desarrollo de sus circunscripciones, en el marco de la unidad de la nación. La autonomía se sujeta a la Constitución y a las leyes de desarrollo constitucional respectivas”*.

De este modo, la autonomía implica tanto el derecho de cada nivel de gobierno de ser reconocido como tal y no como un mero órgano dependiente de otro nivel de gobierno, e involucra también, su propia capacidad de obrar por sí mismo, a fin de establecer mandatos y administrar todos los asuntos públicos que sean de su competencia. A tal efecto, es importante que se delimiten claramente las competencias de los tres niveles de gobierno, determinándose con precisión cuáles de éstas son exclusivas y cuáles compartidas, para que se respete fácticamente dicha autonomía. Debe entenderse además, que ésta se justifica en los principios de representatividad y democracia participativa que se expresan en los procesos electorales que conllevan a la elección de las autoridades tanto nacionales, regionales, como locales.

No obstante, refiriéndonos ya a aspectos netamente ambientales, cabe señalar que el reparto de competencias ambientales en el país ha obedecido a criterios divergentes<sup>7</sup> y a mandatos establecidos en distintas épocas y bajo premisas conceptuales, técnicas e institucionales, heterogéneas, las cuales no están debidamente articuladas. Ello conlleva a que el límite entre la actuación de los órganos del gobierno nacional y los órganos de gobierno local, no sea claro,

6 Esta ley desarrolla como expresamente se señala en su artículo 1°, el capítulo de la Constitución Política sobre descentralización, aún cuando no es una ley orgánica y, sin embargo, debió serlo, conforme se establece en el artículo 106 de la Constitución Política.

7 Como los de carácter territorial vs los funcionales, técnico-normativos vs regulatorios, de bienes jurídicos transectoriales vs los de carácter sectorial o correspondientes a la actividad que desarrolla una empresa, entre otros. Al respecto, véase el apartado 5.3 de esta publicación.

generándose múltiples conflictos de competencia que rompen en la práctica la autonomía reconocida en el texto constitucional, a las municipalidades.

Por otro lado, aún cuando a la fecha no se han establecido competencias específicas o detalladas para los gobiernos regionales, cabe señalar que es necesario determinarlas bajo una lógica de conjunto definiendo los ámbitos, funciones y atribuciones que corresponderán a los gobiernos regionales, en forma armónica y articulada con las que se han asignado al gobierno nacional y los gobiernos locales. De otro modo, el ordenamiento jurídico del país se tornará más confuso y la propia gestión pública estará liada por la acción inorgánica de las autoridades del Estado.

Debe tenerse en cuenta que la autonomía municipal supone que los gobiernos locales tienen capacidad propia para gestionar los asuntos de su interés<sup>8</sup>, así como ciertas funciones y atribuciones legalmente establecidas, que le permiten a la autoridad municipal decidir por sí misma y sin intervención de autoridades de otros niveles de gobierno sobre determinadas materias. Específicamente, la autonomía municipal implica conforme se establece en el artículo 9 de la Ley de Bases de la Descentralización, tres dimensiones<sup>9</sup>:

- *Autonomía Política*<sup>10</sup>: definida como la facultad de adoptar y concordar las políticas, planes y normas en los asuntos de su competencia, aprobar y expedir sus normas, decidir a través de sus órganos de gobierno y desarrollar las funciones que le son inherentes.

---

8 Esta capacidad también es reconocida, por ejemplo, en el artículo 137° de la Constitución Española, a través del cual se garantiza la autonomía de las provincias.

9 Véase sobre el particular: DI PAOLA, María Eugenia y OLIVER, María Fabiana. *Autonomía Municipal y Participación Pública. Propuestas para la Provincia de Buenos Aires*. Fundación Ambiente y Recursos Naturales. Buenos Aires, 2002.

10 En su *Manual de Derecho Administrativo (1987)*, José Roberto Dromi indica que la función gubernativa o política es la actividad estatal discrecional llevada a cabo a partir de una atribución constitucional expresa y directa, que se fundamenta en los grandes objetivos del Estado y que se orienta a fijar las principales directrices de actuación de una entidad. Agrega que es distinta de la función administrativa, por cuanto ésta supone actos subordinados o derivados directamente de un mandato legal e indirectamente del mandato constitucional (Tomo I, p. 19). Estos actos derivados de la función política responden a un objetivo superior vinculado a la propia organización y subsistencia del Estado y no directa, ni inmediatamente en la esfera del particular o administrado, por lo cual no son jurisdiccionalmente impugnables.

- *Autonomía Administrativa*<sup>11</sup>: es la facultad de organizarse internamente, determinar y reglamentar los servicios públicos de su responsabilidad.
- *Autonomía Económica*<sup>12</sup>: facultad de crear, recaudar y administrar sus rentas e ingresos propios y aprobar sus presupuestos institucionales conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto. Su ejercicio supone reconocer el derecho a percibir los recursos que les asigne el Estado para el cumplimiento de sus funciones y competencias.

Conforme a lo señalado, cabe tener en cuenta como una referencia conceptual, lo indicado por el Tribunal Constitucional de España en su sentencia TC 109/1998, del 21 de mayo de 1998:

*“Como este Tribunal ha precisado en repetidas ocasiones (SSTC 4/1981, de 2 de febrero, y 32/1981, de 28 de julio, fundamentalmente), dicha autonomía hace referencia a la distribución territorial del poder del Estado en el sentido amplio del término, y debe ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, constituyendo en todo caso un poder limitado que no puede oponerse al principio de unidad estatal”.*

Ciertamente, la autonomía municipal como principio esencial del carácter descentralizado del Estado Peruano, supone potestad para actuar en el ámbito territorial de la jurisdicción municipal, sin que esto implique romper la unidad estatal, y gubernamental. De hecho, en el artículo 7° de la Ley de Bases de la Descentralización, se indica que el gobierno se constituye y organiza a nivel nacional, regional y local, *“conforme a sus competencias y autonomías propias, preservando la unidad e integridad del Estado y la nación”.*

---

11 Al respecto, en el mismo Manual, José Roberto Dromi señala que la función administrativa implica una actividad directiva (de orientación) y directa (de ejecución), de gestión y servicio en función del interés público, que se traduce en la ejecución concreta y práctica de los cometidos estatales. Es una actividad de gestión y servicio hacia un fin, orientada a satisfacer intereses y necesidades priorizados por el Estado (p. 28).

12 Un avance sobre el particular es el establecido en el artículo 47° de la Ley de Bases de la Descentralización, según el cual, *“a partir del ejercicio presupuestal del año 2003, los recursos del Fondo de Compensación Municipal (FONCOMUN), que perciban las municipalidades serán utilizados para los fines que acuerde el respectivo Concejo Municipal acorde a las necesidades reales, determinándose los porcentajes de aplicación para gasto corriente e inversión y los niveles de responsabilidad correspondientes”.*

La Constitución de 1993 señala que las municipalidades son los órganos del gobierno local. No obstante, debe tenerse en cuenta que más que órganos o partes, las municipalidades son auténticas entidades de gobierno, distintas del gobierno nacional y regional, teniendo funciones y atribuciones propias, que emanan de su capacidad de tomar decisiones por sí mismas, como señala la Constitución “en los asuntos de su competencia”. Al respecto y al margen de cualesquiera que fueran las competencias que se le asigne a las municipalidades, debe entenderse que la autonomía municipal será violada o trasgredida, si un acto de cualquier autoridad de otro nivel de gobierno, vulnera esa capacidad municipal de tomar decisiones propias, que es la esencia de su autonomía.

Respecto de la frase “los asuntos de su competencia”, es preciso señalar, que conforme al carácter autónomo de las municipalidades, las funciones y atribuciones que se les asigne sólo pueden emanar de la Constitución Política del Estado y la ley. De otro modo, estaríamos ante una situación de intervencionismo y trasgresión del principio de autonomía municipal.

Sobre el particular, la misma sentencia TC 109/1998 antes citada, del Tribunal Constitucional de España indica que:

*“En primer término, la Ley debe especificar y graduar las competencias provinciales teniendo en cuenta la relación entre intereses locales y supralocales en los asuntos que conciernan a la comunidad provincial y sin más límite que el del reducto indispensable o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza» (STC 27/1987, fundamento jurídico 2º).*

El principio de autonomía municipal también es reafirmado a través del artículo 199º de la Constitución, en el cual se indica que tanto los gobiernos regionales, como los locales “*son fiscalizados por sus propios órganos de fiscalización y por los organismos que tengan tal atribución por mandato constitucional o legal, y están sujetos al control y supervisión de la Contraloría General de la República*”. Conforme a este mandato, es inconstitucional y sería considerado intervencionista, el acto de cualquier órgano del gobierno nacional o los gobiernos regionales, que esté orientado a fiscalizar la actuación de las municipalidades, vulnerando el “núcleo esencial” de su autonomía. No obstante, habrá que tener cuidado en el establecimiento de mecanismos de fiscalización mediante ley, al amparo de esta norma constitucional, a fin de asegurar que a través de ellos, no se vulneren las competencias constitucionales asignadas a los gobiernos locales, ni su propia autonomía.

En adición a lo señalado, debe resaltarse que el control de la actuación municipal debe ajustarse al mandato constitucional, a fin de evitar que al gobierno local se constituya en un órgano subordinado o que en función de su autonomía interfiera con las competencias de otros organismos del Estado. De este modo, como las otras agencias gubernamentales, las municipalidades están sometidas al control que ejerce la Contraloría General de la República, el Tribunal de Garantías Constitucionales, la Defensoría del Pueblo y la acción contencioso administrativa a cargo del Poder Judicial, pero no deberían estar sujetas a control o supervisión de agencias u órganos de los otros niveles de gobierno.

Este aspecto fue resaltado en el artículo 7° de la Declaración Mundial sobre la Autonomía Local<sup>13</sup>, conforme al cual se recomienda que la supervisión de las municipalidades debe estar prevista sólo en la Constitución o la ley y debe dirigirse a verificar tan sólo el cumplimiento de la ley.

Sin embargo, esto no implica que las municipalidades sean islas intangibles dentro de la gestión pública. Su actuación como la del resto de autoridades y órganos del Estado, se enmarca en los mandatos del ordenamiento jurídico y en las necesarias interrelaciones que deben establecerse entre las agencias del Estado. Citando nuevamente la referida sentencia del Tribunal Constitucional de España,

*“Hemos de precisar, sin embargo, que no toda incidencia en la esfera competencial de la entidad local debe reputarse lesiva de la mencionada garantía institucional, toda vez que ésta no se concibe como una garantía absoluta que impida toda suerte de afectación de la esfera de competencias legalmente asignadas, sino únicamente aquellas que menoscaben o vulneren el núcleo esencial e indisponible de la autonomía provincial, sin el cual ésta no presentaría los caracteres que la hacen reconocible como institución”.*<sup>14</sup>

Por otro lado, es conveniente mencionar que hay diversas normas que al regular determinadas materias, dejan a salvo “los asuntos de competencia municipal”, sin precisar cuáles son éstos, lo cual dificulta el entendimiento sobre los límites

13 Adoptada por el Consejo de la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA), en Toronto, Junio 1993.

14 Este mismo criterio, fue seguido en el caso de la Resolución 182-97-TDC/INDECOPI del 20 de agosto de 1997, en el Expediente N° 036-96-CAM/INDECOPI, referida a las barreras de acceso al mercado derivadas de la exigencia del pintado de taxis por parte de la Municipalidad Provincial de Trujillo.

de la actuación municipal y sectorial en el país. No obstante, de conformidad con los argumentos esgrimidos, es preciso entender que dichas competencias deben ser analizadas a la luz de los mandatos constitucionales que definen las competencias exclusivas de los gobiernos locales y con la amplitud necesaria para legitimar la capacidad de las municipalidades para adoptar decisiones propias, sin romper el carácter unitario del gobierno, los criterios de orden público y la seguridad jurídica, puesto que éstos son principios que todas las autoridades del Estado deben respetar en el ejercicio de sus funciones.

Conforme a lo señalado, es necesario que las municipalidades peruanas impulsen una clara definición de los aspectos que configuran su propia autonomía y sus competencias legales, como ejes centrales para el fortalecimiento de la gestión municipal en el país, y en particular, para consolidar su rol promotor del desarrollo local sostenible. La gestión ambiental local, brinda a las municipalidades, el espacio idóneo para fortalecer su autonomía y gobernabilidad.

*La autonomía municipal:*

- ✓ *Supone que las municipalidades son órganos de gobierno y no meras instancias administrativas.*
- ✓ *Implica que las municipalidades tienen capacidad de decidir por sí mismas, sin injerencia de otros organismos de gobierno, en los asuntos de su competencia. Esta atribución es la esencia misma de su autonomía.*
- ✓ *Está enmarcada por el principio de unitariedad del Estado Peruano.*
- ✓ *Implica que las competencias y la propia fiscalización de la gestión municipal deben estar expresamente señaladas en la Constitución Política del Estado y la ley. Las normas de menor jerarquía que recorten sus competencias o pretendan establecerlas deben ser consideradas ilegales.*
- ✓ *Se justifica por los principios de representatividad y democracia participativa que se expresan en los procesos electorales de nivel municipal.*

## II. Las municipalidades y el proceso de descentralización

La actuación municipal está enmarcada por el tradicional centralismo peruano y la ya vieja aspiración de descentralizar el país. Al respecto, el artículo 188° de la Constitución de 1993 indica que la descentralización<sup>15</sup> *“es una forma de organización democrática y constituye una política permanente del Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país”*. Agrega el texto constitucional, que *“el proceso de descentralización se realiza por etapas, en forma progresiva y ordenada conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias y transferencia de recursos del gobierno nacional hacia los gobiernos regionales y locales”*.

Como tal, la descentralización supone realizar una profunda reforma del Estado a efectos de revisar las competencias ya asignadas y consolidar la capacidad de adoptar decisiones propias, en los gobiernos regionales y locales. No obstante, ese carácter permanente indicado en la Constitución no debe ser entendido como una licencia para postergar decisiones que consoliden el proceso de descentralización, sino como un mandato orientado a alcanzar metas planificadas, puntuales y progresivas.

---

15 El término “descentralizar” tiene una connotación política e implica transferir a otras entidades parte de las funciones y atribuciones que antes tenía el organismo central y concederles cierta independencia o autonomía, sin romper la soberanía estatal, ni la dirección central de alto nivel; mientras que el término “desconcentrar”, con el que algunas veces se le confunde, tiene un carácter fundamentalmente administrativo y supone una mera delegación de funciones que debe ejercerse dentro de los límites y controles establecidos por la autoridad delegante.

De este modo, el proceso de descentralización se orienta hacia diversos objetivos que trascienden la simple transferencia de funciones y que guardan coherencia con expectativas de desarrollo de largo plazo para las distintas regiones y localidades del país. Para este efecto, en el artículo 18° de la Ley de Bases de la Descentralización, se indica que el poder ejecutivo elabora y aprueba los planes nacionales y sectoriales de desarrollo, teniendo en cuenta la visión y orientaciones nacionales, así como los planes de desarrollo de nivel regional y local. A fin de impulsar un proceso ordenado y coherente, se indica que el proceso de descentralización está a cargo del Consejo Nacional de Descentralización, entidad recientemente constituida para este fin<sup>16</sup>.

A ello se agregan disposiciones presupuestarias contenidas en el artículo 19° de la misma Ley. En este dispositivo se indica que el presupuesto anual de la República es descentralizado y participativo y que se formula y aprueba tomando en consideración los tres niveles de gobierno. Asimismo, que los gobiernos regionales y locales aprueban su presupuesto de acuerdo a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y otras normas asociadas.

En torno a la descentralización se han construido diversas teorías y procesos, que datan incluso desde las postrimerías de la colonia, dentro de los cuales se han tratado de implementar variadas alternativas de distribución de competencias y gradualidad en el proceso de descentralización. Sin embargo, ninguno de los esfuerzos desplegados ha generado un verdadero proceso de fortalecimiento de las agencias regionales y locales. De este modo, específicamente respecto del proceso de descentralización a nivel local, Efraín González de Olarte, según texto citado por Enrique Bernal<sup>17</sup>, señala que para implementar un proceso de descentralización en serio, hay 3 etapas que deben seguirse:

---

16 La Ley de Bases de la Descentralización define al Consejo Nacional de Descentralización, como un *“organismo independiente y descentralizado, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, y con calidad de Pliego Presupuestario, cuyo titular es el Presidente de dicho Consejo”* (artículo 23°).

17 GONZALEZ DE OLARTE, Efraín: La descentralización en el Perú. Diagnóstico y propuestas. En: El Comercio, Lima 17 de agosto de 1997, Sección C, p. 11. Citado en BERNAL B., Enrique. La Constitución de 1993, Análisis Comparado. Lima, 1997, p. 791 y 792.

*“1.- Etapa Piloto: Se transferirá a las municipalidades más exitosas (...) la gestión de los servicios de educación y salud con el presupuesto respectivo. Esta fase permitirá verificar la capacidad de gestión e iniciativa de las municipalidades y daría lección sobre el proceso que será de utilidad en las siguientes etapas.*

*2.- Etapa de Expansión: Consistirá en abrir una suerte de concurso en el cual el gobierno central ofrece transferir los servicios a las municipalidades que presenten proyectos de factibilidad, para hacerse cargo de la educación y la salud. Esto permitiría que la descentralización se haga por el lado de la demanda y no de la oferta, lo que pondría a prueba la verdadera vocación descentralista de los gobiernos municipales*

*3.- Etapa de Consolidación: El gobierno central trabajaría con las municipalidades que restan hasta capacitarlas para que puedan hacerse cargo del servicio”.*

Por su parte, y aún cuando no se ha seguido el modelo brevemente descrito, en el Capítulo II del Título IX de la Ley de Bases de la Descentralización, se indica que el nuevo proceso de descentralización se desarrollará a través de cuatro etapas:

- a) *Etapa Preparatoria:* Periodo junio a diciembre del 2002, en el cual deben aprobarse la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la nueva Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley de Ordenamiento y Demarcación Territorial y la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones. En esta etapa se prevé que el Poder Ejecutivo se encargue de:
- (i) Realizar una operación piloto para el planeamiento y programación participativa del presupuesto en materia de gastos de inversión;
  - (ii) Inventariar, registrar y valorizar los activos y pasivos de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), a efectos de transferirlos a los futuros gobiernos regionales;
  - (iii) Desactivar el Ministerio de la Presidencia;
  - (iv) Elaborar el plan de transferencia de los proyectos de inversión pública de alcance regional hacia los gobiernos regionales;
  - (v) Plan de capacitación a nivel regional y municipal;
  - (vi) Promover y difundir las ventajas e incentivos especiales para la integración regional y consolidación del proceso de regionalización; y,

- (vii) Fortalecer los sistemas administrativos de gestión a nivel nacional, regional y local.
- b) *Primera Etapa:* Instalación y organización de los gobiernos regionales y locales. Para lo cual se ha previsto lo siguiente:
  - (i) Transferir y recepcionar los activos y pasivos de los CTAR a los gobiernos regionales;
  - (ii) Transferir y recepcionar programas sociales de lucha contra la pobreza y proyectos de inversión e infraestructura productiva de alcance regional;
  - (iii) Continuar con el plan de capacitación y asistencia técnica a nivel regional y municipal;
  - (iv) Apoyar y brindar la asistencia técnico-administrativa que requieran los gobiernos regionales y locales.
- c) *Segunda Etapa:* Consolidación del proceso de regionalización. Para lo cual se ha previsto lo siguiente:
  - (i) Promover y apoyar en la conformación de regiones sostenibles mediante la integración o fusión de departamentos, vía referéndum;
  - (ii) Difundir ampliamente las propuestas y alternativas de regiones macro, así como las ventajas y beneficios para el desarrollo nacional y regional;
  - (iii) Formular un plan de regionalización y de inversión descentralizada, que será aprobado por Ley.
- d) *Tercera Etapa:* Transferencia y recepción de competencias sectoriales. En esta etapa se hará la transferencia de las funciones y servicios en materia de agricultura, pesquería, industria, agroindustria, comercio, turismo, energía, minería, transporte, comunicaciones, medio ambiente, vivienda, saneamiento, sustentabilidad de los recursos naturales, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, hacia los gobiernos regionales y locales, según corresponda.

- e) *Cuarta Etapa:* Transferencia y recepción de competencias sectoriales en educación y salud. En esta etapa se hará la transferencia de las funciones y servicios en materia de educación y salud, hacia los gobiernos regionales y locales, según corresponda.

Como se ha indicado, el Consejo Nacional de Descentralización es el responsable directo de todas las acciones y transferencias señaladas en cada una de las etapas del proceso, para cuyo efecto, está a cargo de efectuar las evaluaciones correspondientes y coordinar su ejecución con los respectivos sectores del Poder Ejecutivo. No obstante, es preciso resaltar que salvo en las dos últimas etapas, respecto de las cuales no se han definido plazos, aún no se han establecido medidas concretas para fortalecer la autonomía de los gobiernos locales y su rol en la gestión ambiental del país. En las primeras etapas sólo se ha previsto el desarrollo de programas de capacitación y asistencia técnico-administrativa, sin que se haya precisado en qué y a qué nivel se prestará este apoyo.

*La descentralización implica:*

- ✓ *Un proceso gradual y continuo para transferir recursos y funciones de gobierno a los organismos del nivel regional y local.*
- ✓ *Diversos objetivos que trascienden la simple transferencia de funciones y que guardan coherencia con expectativas de desarrollo de largo plazo para las distintas regiones y localidades del país.*
- ✓ *Que el proceso de descentralización será dirigido por el Consejo Nacional de Descentralización.*
- ✓ *Que el presupuesto público debe ser elaborado con criterios descentralizados y participativos.*
- ✓ *Que el proceso de descentralización se llevará a cabo a través de 4 etapas, dentro de las cuáles, sin embargo, no se han previsto con precisión, los aspectos relativos a la gestión local.*



### III. ¿Qué se entiende por competencias municipales?

**E**n su citado Manual de Derecho Administrativo, José Roberto Dromi define la “competencia” como la esfera de atribuciones o conjunto de facultades y obligaciones determinado por el ordenamiento jurídico, que un órgano puede y debe ejercer legítimamente. Señala que estas atribuciones deben estar expresa o razonablemente implícitas en el mandato constitucional, las leyes y los reglamentos y, que deben ser ejercidas directa y exclusivamente, por el órgano que la tiene atribuida como propia, salvo en los casos de delegación.<sup>18</sup>

De este modo, puede resaltarse que el concepto de competencia tiene tres dimensiones: implica un ámbito de actuación para la autoridad administrativa, sea de carácter funcional o territorial, así como funciones y atribuciones específicas que dicha autoridad puede ejercer en dicho ámbito, conforme al mandato constitucional y legal.

Asimismo, el concepto de competencia tiene implícito:

- i) *Un criterio de legalidad:* Según el cual las competencias no pueden ser establecidas por el libre arbitrio de un órgano del Estado, ni éste puede por propia decisión crear otros organismos gubernamentales, asignarles competencias, ni autoconferirse competencias. De este modo, las normas administrativas sólo pueden reglamentar o precisar competencias

---

<sup>18</sup> Op cit. p. 115.

previamente establecidas por el mandato constitucional o por el legislador. Por ello, en el artículo 61° de la Ley del Procedimiento Administrativo General se indica que *“la competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución y la ley, y es reglamentada por las normas administrativas que de aquéllas se derivan”*.

- ii) *Un carácter mandatorio*: Al respecto, Juan Carlos Morón Urbina<sup>19</sup> señala que para evitar la confusión respecto de si las atribuciones encargadas a la autoridad administrativa implican una potestad discrecional para su ejercicio, la Comisión encargada de elaborar el anteproyecto de la Ley del Procedimiento Administrativo General consideró indispensable caracterizar la competencia como un deber funcional, a fin de que los funcionarios y servidores públicos reconozcan que tienen una carga directa y personal y no una simple potestad que pueden o no ejercer. De este modo, el artículo 65° de dicha Ley dispone que *“el ejercicio de la competencia es una obligación directa del órgano administrativo que la tenga atribuida como propia”*.
- iii) *Una cuota de poder*: Como bien se señala en el Manual de Derecho Administrativo de José Roberto Dromi<sup>20</sup>, el poder es una cualidad inherente al Estado y es único. No obstante, este poder debe ser distribuido a través de funciones y facultades que se asignan a los diversos órganos del gobierno que asumen distintas competencias, a fin de alcanzar los objetivos y fines del propio Estado. Las funciones distribuidas entre los órganos del Estado, son las formas bajo las cuales se manifiesta la actividad estatal, es decir, cómo se desarrolla la actividad pública a través de los órganos públicos.

De este modo, el concepto de competencia está asociado a una distribución legal del poder del Estado, conforme a la cual, a las entidades gubernamentales se les asigna un ámbito de actuación, funciones y atribuciones para actuar en aquellas materias determinadas por la Constitución y las leyes de desarrollo constitucional.

---

<sup>19</sup> Op cit. p. 205.

<sup>20</sup> DROMI, José Roberto. Manual de Derecho Administrativo. Tomo I, p. 7. Al respecto, DROMI agrega, que el poder político es la capacidad del Estado concebida como medio para conseguir su meta: el bien común y que el poder presupone un elemento estático, la organización, y un elemento dinámico, la actuación. Por su sustancia, el poder –indica– es una “capacidad ética” y por su forma, una “capacidad jurídica”, conforme a ello, es una capacidad moral imperativa y a la vez capacidad jurídica limitada o controlada por el derecho.

No obstante, la “competencia” también implica deberes y responsabilidades para los organismos del Estado, en los aspectos vinculados con dichas funciones y atribuciones.

Así, en el artículo 63° de la Ley del Procedimiento Administrativo General se indica que:

1. Es nulo todo acto administrativo o contrato que contemple la renuncia a la titularidad, o la abstención del ejercicio de las atribuciones conferidas a algún órgano administrativo.
2. Sólo por ley, mediante mandato judicial expreso, en un caso concreto, puede ser exigible a una autoridad no ejercer alguna atribución administrativa.
3. La demora o negligencia en el ejercicio de la competencia o su no ejercicio cuando ello corresponda, constituye falta disciplinaria imputable a la autoridad respectiva.<sup>21</sup>

Por otro lado, como se señala en el Manual de Gestión Municipal de la organización civil Transparencia, el concepto de competencia también se expresa a través de una doble dimensión<sup>22</sup>:

- a. *Competencia municipal ante el público*: Que expresa lo que la municipalidad puede y no puede hacer con respecto a los particulares.
- b. *Competencia municipal ante los demás organismos públicos*: Expresa lo que a las municipalidades les corresponde ejecutar para cumplir con los fines del Estado, complementando así, la actuación de los demás organismos estatales.

Este doble rol que desempeñan las municipalidades está asociado por un lado, a su carácter de gobierno local y por el otro, al principio de unitariedad del

---

21 Debe tenerse en cuenta que se han establecido distintas medidas disciplinarias para los funcionarios públicos, que incluyen la tipificación de faltas administrativas, en el capítulo II, del título V de esta ley, referido a la Responsabilidad de la Administración Pública y del Personal a su Servicio.

22 VEGA Rudecindo y otros. Manual de Gestión Municipal - para Desarrollar mi Comunidad. Transparencia. Lima, 2000, p. 15.

Estado y gobierno peruano. Conforme a ello, debe tenerse en cuenta que las municipalidades actúan en representación del Estado en el ámbito de su jurisdicción, asumiendo los roles mandatorios o de autoridad, así como las responsabilidades que le competen, conforme al ordenamiento jurídico del país. A ello se añade, el principio de unitariedad del gobierno, dado que las municipalidades forman parte de una única estructura gubernamental, lo cual conlleva a que sus funciones y atribuciones se deban articular adecuadamente con las que corresponde a los otros niveles de gobierno.

*El concepto de competencias:*

- ✓ *Implica un ámbito de actuación para la autoridad administrativa, ya sea de carácter funcional o territorial, así como funciones y atribuciones específicas que dicha autoridad puede ejercer en dicho ámbito, conforme al mandato constitucional y legal.*
- ✓ *Implica deberes y responsabilidades para los organismos del Estado, en los aspectos vinculados con dichas funciones y atribuciones.*
- ✓ *Se expresa a través de una doble dimensión: competencia municipal ante el público y competencia municipal ante los demás organismos estatales.*
- ✓ *Está asociado a una distribución legal del poder del Estado, conforme a la cual, a las entidades gubernamentales se les asigna un ámbito de actuación, funciones y atribuciones para actuar en aquellas materias determinadas por la Constitución y las leyes de desarrollo constitucional.*

En el mismo Manual de Gestión Municipal, se incluye una clasificación de las competencias municipales, en función a su carácter provincial, distrital o delegado, estableciéndose tres criterios para su determinación<sup>23</sup>:

- a. *Competencia por territorio:* Precisa que cuando los órganos de las municipalidades, sean éstas provinciales, distritales o delegadas, ejercen sus atribuciones normativas, administrativas o económicas, deben referirse sólo a las circunscripciones geográficas para las cuales fueron elegidos.

---

23 Ibidem, p. 16.

Esto no obsta que los gobiernos locales puedan asociarse y celebrar acuerdos para la ejecución de obras y brindar servicios comunes con otras municipalidades.

- b. *Competencia por grado:* Sin perjuicio de la respectiva autonomía de las municipalidades provinciales, distritales y delegadas, entre ellas se dan dos tipos de relaciones: una de coordinación, para las labores conjuntas; y, otra de jerarquía o subordinación de las municipalidades distritales y delegadas respecto de las provinciales, en el sentido que en algunos casos deben someterse a su decisión final o autorización.
- c. *Competencia por materia:* Se refiere a las materias o campos específicos sobre los cuales las distintas municipalidades pueden actuar, en función a lo establecido en la Constitución y la Ley Orgánica de Municipalidades.

Sin embargo, en la actualidad el marco de las competencias ambientales municipales –respecto de las autoridades sectoriales y entre los distintos tipos de municipalidades– es complejo y poco claro, no sólo porque la asignación de competencias en el país no ha respondido a un modelo de gestión pública integrado y articulado, sino además porque durante la década de los años noventa se evidenció una intención expresa y deliberada del gobierno nacional, para debilitar a los gobiernos locales, vía el recorte de sus competencias legales, entre otras medidas.

De este modo, se aprobaron diversas normas de índole tributaria, administrativa e incluso ambiental, que recortaron las competencias municipales, estableciendo una gran zona gris que aún en la actualidad, cruza las distintas funciones y atribuciones que están a cargo de los gobiernos locales. Ejemplo de ello, es la Ley N° 26557, mediante la cual se retiró a los municipios la competencia para regular la adjudicación, el saneamiento, la titulación y la habilitación urbana de los asentamientos humanos, y otras normas similares.

## Reseña de algunas normas que recortarán competencias municipales durante la década de los noventa<sup>24</sup>

Norma	Contenido
Decreto Legislativo N° 651 24/07/91	Interfiere la función municipal de regulación y control de transporte urbano.
Decreto Legislativo N° 687 08/11/91	Afecta la facultad de las municipalidades de explotar comercialmente las aguas termales y minero medicinales
Decreto Legislativo N° 25457 27/04/92	Interfiere la función municipal de regulación y control de transporte urbano.
Decreto Ley N° 25821 06/11/92	Restringe la participación de las municipalidades en el control de las revisiones técnicas de los vehículos motorizados
Resolución Suprema N° 012-95-MTC, 17/04/95	Inviade competencia municipal en el área de transporte urbano.
Ley N° 26505 17/07/95	Inviade competencia municipal en el área de restricciones a la propiedad para la preservación agrícola.
Decreto Supremo N° 13-95-MTC, 18/08/95	Despoja definitivamente a las municipalidades provinciales de la facultad de efectuar revisiones técnicas de vehículos y de los ingresos que las mismas significaban.
Ley N° 26557, 16/10/1995	Despoja a las municipalidades de sus competencias en el área de saneamiento físico-legal de los asentamientos humanos.
Ley N° 26569, 20/12/95	Inviade competencia municipal y se viola el derecho de propiedad de las municipalidades sobre sus mercados
Decreto Legislativo N° 803 15/03/96	Se despoja a las municipalidades de sus competencias en el área de saneamiento físico-legal de los asentamientos humanos
Decreto Legislativo N° 807 16/04/96	Inviade competencia municipal al atribuir a la Comisión de Acceso al Mercado del INDECOPI la facultad de revisar, derogar o inaplicar disposiciones y actos de las municipalidades.
Decreto Legislativo N° 808 18/04/1996	Inviade competencias de la MML y MPC en el área de planificación, al crear CORDELICA y encargarle la ejecución del plan integral de desarrollo de Lima y Callao.

<sup>24</sup> Información extraída de BLUME FORTINI, Ernesto y Otros. El rango de ley de las ordenanzas municipales en la Constitución de 1993. Lima, 1997.

Decreto Supremo N° 025-96-PCM, 29/05/96	Invade competencia municipal en el área de planeamiento urbano.
Ley N° 26652, 12/07/1996	Despoja a las municipalidades provinciales de la propiedad y administración de los parques zonales.
Ley N° 26664, 22/09/1996	Despoja a la MML de la propiedad, posesión y administración directa de los parques metropolitanos y zonales, en decisión que recortaba sus atribuciones y atomizaba el manejo de los mismos, frustrando los planes, programas y acciones, que venía desarrollando la comunidad capitalina en beneficio de los ciudadanos de Lima.
Decreto Legislativo N° 839 21/08/1996	Invade la competencia municipal en el ámbito de la promoción de servicios y obras públicas municipales en el sector privado.

Conforme a lo señalado por Ernesto Blume, en los noventa más que una colisión lo que existió fue un despojo normativo de competencias reservadas y exclusivas de los gobiernos locales, a través del ejercicio indiscriminado de las funciones normativas, por los otros órganos del Estado. Ello generó múltiples situaciones de inconstitucionalidad manifiesta, ya que el hecho de establecer sin el concurso de las propias municipalidades, normas que regulan asuntos de competencia municipal, que los extraen del ámbito de sus competencias o que las transgreden, implica de por sí, vulnerar la propia autonomía municipal, que como se ha indicado, es parte del modelo de descentralización previsto en la Constitución Política de 1993. Esto, en palabras del Dr. Blume, constituyó un

*“evidente despojo normativo, en el que jugaba un papel preponderante el propio Poder Legislativo, que lejos de dictar una ley de desarrollo constitucional del modelo de Municipalidad diseñado por el Legislador Constituyente, para complementarlo, perfeccionarlo, implementarlo y, en resumen, hacerlo más fuerte y eficaz, se había dedicado abdicando de su función a la tarea de debilitamiento de dicho modelo, en abierta contradicción con los mandatos constitucionales y violando el principio de garantía institucional”<sup>25</sup>*

Siguiendo a Ernesto Blume, ante esta figura de despojo normativo, cabían hasta tres alternativas que podían utilizar los gobiernos locales y, en particular, la Municipalidad de Lima, para defender su competencia<sup>26</sup>. La primera de ellas, interponer una Acción de Inconstitucionalidad o una Acción Popular, contra

<sup>25</sup> Ibidem, p. XXIV.

<sup>26</sup> Ibidem, p. 43 y ss.

las normas trasgresoras, según su rango normativo. La segunda, plantear ante el Tribunal Constitucional una acción de conflicto de competencias y de atribuciones. Y la última –que fue la que finalmente se siguió– establecer el “rescate normativo” a través de las propias ordenanzas municipales. Por esta razón, la Municipalidad Metropolitana de Lima, a través de su Concejo Metropolitano, aprobó las ordenanzas signadas con los números 96, 97 y 98, todas del año 1996, a las cuales se denominó de “rescate normativo”.<sup>27</sup>

<b>Norma</b>	<b>Contenido</b>
Ordenanza N° 096 02/10/1996	Establece que los parques metropolitanos y zonales forman parte del Sistema de Áreas Recreacionales y de Reserva Ambiental de Lima Metropolitana, pertenecen al patrimonio inmobiliario de la MML, son bienes de uso público intangibles, inalienables e imprescriptibles. Indica que su ampliación, desarrollo y mantenimiento es de competencia exclusiva de la MML y se ejerce a través del Servicio de Parques de Lima –SERPAR. Así la MML recuperó sus derechos y competencias sobre los parques metropolitanos que le habían sido despojados por la inconstitucional Ley N° 26664.
Ordenanza N° 097 02/10/1996	Aprueba el denominado patrimonio inmobiliario de la MML y las distritales que la integran, normando el ejercicio del derecho y las acciones respecto de los bienes que conforman su patrimonio inmobiliario. De esta forma, la MML recuperó sus derechos y competencias que le habían sido despojados por la Ley N° 26569, y los Decretos Supremo N° 004-96-PRES y 026-96-PCM.
Ordenanza N° 098 02/10/1996	Reglamento de las Inversiones Privadas en Obras de Infraestructura y de Servicios Públicos Locales en la provincia de Lima, por el cual se establecen normas e incentivos al sector privado que rigen el otorgamiento de concesiones, para la ejecución y explotación de obras de infraestructura y de servicios públicos locales. Declara que las normas que se le opongan no tienen aplicación dentro de la provincia de Lima, sobre la que ejerce jurisdicción exclusiva la MML, en los asuntos metropolitanos de competencia municipal. Recupera sus facultades para promover la inversión privada en obras de infraestructura y de servicios públicos que le habían sido despojadas por el Decreto Legislativo N° 839, del 20 de agosto de 1996.

<sup>27</sup> Caso similar es el que planteó la Municipalidad Provincial de Trujillo, a través de la Ordenanza 16-97-MPT, publicada el 10 de octubre de 1997, mediante la cual esta municipalidad declaró inaplicable dentro de la provincia de Trujillo, el artículo 26° BIS del Decreto Legislativo N° 25868, modificado por el Decreto Legislativo N° 807, relativo a las facultades de la Comisión de Acceso al Mercado del INDECOPI, para declarar la inaplicación de los actos administrativos que establezcan barreras burocráticas que impidan u obstaculicen el acceso al mercado. Esto se dio en el marco del debate generado por las medidas dispuestas por dicha municipalidad para establecer la obligación de pintar los taxis de color amarillo, cromo y negro.

En la misma obra, Ernesto Blume, citando al constitucionalista Carl Schmitt, resalta la importancia del principio de *garantía institucional* conforme al cual en la misma constitución política se prevé ciertas garantías para que las instituciones creadas por el constituyente, no se vean desnaturalizadas o limitadas por el legislador ordinario. Por esta razón, en la propia Constitución Política de 1993, se indica expresamente en el artículo 106, que la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, como las municipalidades, se regulan por leyes orgánicas, esto es, por leyes aprobadas con mayoría calificada contando con el voto aprobatorio de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso. De este modo, debe ser considerada como inconstitucional toda aquella norma legislativa o reglamentaria que regule aspectos de competencia municipal o que limite las atribuciones que han sido asignadas a este nivel de gobierno, sin tener en cuenta lo previsto en el artículo indicado.

Por otro lado, conforme al criterio del *bloque de constitucionalidad*, reconocido en el país mediante el artículo 22° de la Ley N° 26435, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, esta afirmación debe entenderse referida a la Constitución y a la propia Ley Orgánica de Municipalidades, toda vez que la indicada norma señala que “*para apreciar la constitucionalidad o la inconstitucionalidad de las normas ... el Tribunal considera, además de los preceptos constitucionales las leyes que dentro del marco constitucional, se hayan dictado para determinar la competencia o las atribuciones de los órganos del Estado*”. En efecto, el criterio del bloque de constitucionalidad implica que las normas que desarrollan los preceptos constitucionales por mandato de la misma Constitución, así como las que las reglamentan sin desnaturalizar dicho mandato, integran un paquete o bloque normativo de nivel constitucional. Conforme a ello, también vulneran la autonomía municipal y el mandato constitucional, aquellas normas que se han emitido en contravención de lo dispuesto en la Ley Orgánica de Municipalidades.

Sobre el particular, es conveniente señalar que el nuevo artículo 195° de la Constitución de 1993<sup>28</sup> reconoce expresamente que los gobiernos locales promueven el desarrollo y la economía local, y la prestación de los servicios públicos de su responsabilidad, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo.

---

28 Modificado por la Ley de Reforma Constitucional N° 27680, publicada el 07 de marzo del 2002.

De esta forma, en la Constitución se ha reafirmado el rol conductor de las municipalidades respecto del desarrollo y la economía local, aún cuando funciones similares han sido establecidas para los gobiernos regionales, sin precisarse los límites de la actuación regional y de la local. Lo mismo sucede con relación a algunas de las atribuciones que la Constitución reconoce a los gobiernos locales, bajo la denominación de competencias municipales:

1. Aprobar su organización interna y su presupuesto.
2. Aprobar el plan de desarrollo local concertado con la sociedad civil.
3. Administrar sus bienes y rentas.
4. Crear, modificar y suprimir contribuciones, tasas, arbitrios, licencias y derechos municipales, conforme a ley.
5. Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad.
6. Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial.
7. Fomentar la competitividad, las inversiones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura local.
8. Desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, conforme a ley.
9. Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.
10. Ejercer las demás atribuciones inherentes a su función, conforme a ley.

Dentro de estas atribuciones varias están directa o indirectamente vinculadas con la gestión ambiental municipal, como: la aprobación de su organización interna y su presupuesto, la aprobación del plan de desarrollo local, sus atribuciones tributarias, la gestión de servicios públicos, la planificación del desarrollo urbano y rural, la infraestructura local, la educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos y cultura.

No obstante, la amplitud e imprecisión de estos mandatos constitucionales y su similitud con varias de las atribuciones otorgadas a los gobiernos regionales y a algunas de las entidades del gobierno nacional, hacen que sea complejo determinar *a priori* y con exactitud, qué competencias constitucionales son exclusivas de las municipalidades y cómo debe entenderse el criterio de *bloqueo de constitucionalidad* respecto de ellas.

La Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización aclara, aunque sólo parcialmente el panorama, al establecer qué competencias exclusivas y compartidas están a cargo de los tres niveles de gobierno, incluyendo a las municipalidades.

Así, se reconocen como competencias exclusivas de los gobiernos locales, las siguientes:

- a. Planificar y promover el desarrollo urbano y rural de su circunscripción, y ejecutar los planes correspondientes.
- b. Normar la zonificación, urbanismo, acondicionamiento territorial y asentamientos humanos.
- c. Administrar y reglamentar los servicios públicos locales destinados a satisfacer necesidades colectivas de carácter local.
- d. Aprobar su organización interna y su presupuesto institucional conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las Leyes Anuales de Presupuesto.
- e. Formular y aprobar el plan de desarrollo local concertado con su comunidad.
- f. Ejecutar y supervisar la obra pública de carácter local.
- g. Aprobar y facilitar los mecanismos y espacios de participación, concertación y fiscalización de la comunidad en la gestión municipal.
- h. Dictar las normas sobre los asuntos y materias de su responsabilidad, y proponer las iniciativas legislativas correspondientes.

El criterio seguido por el legislador, es el que se ha utilizado en otras legislaciones internacionales y está referido al ámbito geográfico en el cual han de tener repercusiones las acciones municipales. No obstante, la imprecisión de algunos de los preceptos establecidos podría generar controversias entre los

gobiernos locales y el gobierno nacional<sup>29</sup>, respecto de la competencia exclusiva asignada a éste para definir políticas sectoriales, dado que no se ha definido un criterio de articulación o priorización entre las políticas sectoriales y las de corte geográfico que están a cargo de los gobiernos locales. Lo mismo puede suceder con la competencia exclusiva otorgada al gobierno nacional para actuar en la prevención del delito y la regulación de los servicios públicos “de su responsabilidad”, porque no se han determinado los parámetros que delimiten la actuación nacional y la municipal.

A ello debe agregarse que la Ley de Bases de la Descentralización deja abierta a regulación legal, la determinación de otras competencias exclusivas de nivel nacional, regional y local<sup>30</sup>, lo cual puede poner en riesgo la autonomía de los tres niveles de gobierno y la propia garantía institucional que la Constitución ha establecido, a fin de que no se desnaturalicen, ni distorsionen las características esenciales que configuran a dichos niveles de gobierno, previstos en la Carta Magna. En todo caso, conforme a lo establecido en el artículo 106 de la Constitución Política, debería entenderse que las normas que establezcan o limiten dichas competencias exclusivas, deberían revestir la forma de ley orgánica.

Sin embargo, las zonas grises en el ámbito de las competencias públicas y, por ende, los conflictos de competencia entre los tres niveles de gobierno, pueden ser más notorios si tenemos en cuenta que sobre todo, en lo concerniente a las competencias compartidas, se han duplicado, sin establecer límites, varias de las atribuciones asignadas al gobierno nacional, los gobiernos regionales y locales<sup>31</sup>.

Al respecto, cabe señalar que la Ley de Bases de la Descentralización ha establecido como competencias compartidas de los gobiernos locales, las siguientes:

- a. Educación. Participación en la gestión educativa conforme lo determine la ley de la materia.
- b. Salud pública.
- c. Cultura, turismo, recreación y deportes.

---

29 Ley N° 27783, artículo 26°.

30 Artículos 26°.1 inciso l), 35° inciso o) y 42° inciso i).

31 Artículos 27°, 36° y 43°.

- d. Preservación y administración de las reservas y áreas naturales protegidas locales, la defensa y protección del ambiente.
- e. Seguridad ciudadana.
- f. Conservación de monumentos arqueológicos e históricos.
- g. Transporte colectivo, circulación y tránsito urbano.
- h. Vivienda y renovación urbana.
- i. Atención y administración de programas sociales.
- j. Gestión de residuos sólidos.

Así, sólo a modo de ejemplo, cabe señalar que se han establecido competencias compartidas sin precisar límites, ni ámbitos de actuación, para los tres niveles de gobierno, sobre las siguientes materias: educación, salud pública, turismo, cultura, áreas naturales protegidas y conservación del medio ambiente, servicios públicos y transportes, entre otros.

No obstante, como se infiere tácitamente de lo visto hasta este momento y como se verá más adelante con mayor detalle, el análisis del respeto o la trasgresión del mandato constitucional en lo que se refiere a las competencias ambientales que deben detentar las municipalidades, es complejo por varias razones, porque:

1. La propia Constitución no es clara respecto de las funciones ambientales que están a cargo de los gobiernos locales.
2. La actual Ley Orgánica de Municipalidades<sup>31</sup> establece mandatos muy generales que no precisan las funciones y atribuciones de los gobiernos locales, en materia ambiental.
3. Las competencias ambientales se han asignado en el país, bajo distintos criterios, respecto de los cuales no se han establecido mecanismos de priorización, ni cómo se articulan las atribuciones legales de carácter funcional o vertical y las de naturaleza territorial u horizontal.
4. No existe una política de Estado expresa, ni clara sobre la distribución de competencias ambientales y el rol específico que deben asumir los gobiernos locales en la gestión ambiental.

---

<sup>31</sup> La cual fue elaborada en desarrollo de la Constitución de 1979 y ya se encontraba desfasada de la Constitución de 1993, situación que se ha agudizado con la nueva reforma constitucional aprobada mediante Ley N° 27680.

Sobre el particular, debe precisarse que la Ley de Bases de la Descentralización, desarrollando el artículo 198° de la Constitución Política de 1993, establece regímenes especiales para la provincia de Lima Metropolitana y la provincia constitucional del Callao, disponiendo que:

- a) Las competencias y funciones reconocidas al gobierno regional en el ámbito de la provincia de Lima, deben ser transferidas a la Municipalidad Metropolitana de Lima y que la ejecución de las obras de inversión en infraestructura estará a cargo de esta municipalidad o de las municipalidades distritales respectivas, previo convenio con el sector correspondiente.
- b) En el ámbito de la Provincia Constitucional del Callao, el gobierno regional y la municipalidad provincial mantendrán excepcionalmente la misma jurisdicción y ejercerán las competencias y funciones que les corresponda conforme a ley.

*Sobre la normatividad que regula las competencias municipales:*

- ✓ *La Constitución de 1993 reconoce ciertas competencias a los gobiernos locales. Sin embargo, ha establecido funciones similares para los gobiernos regionales, sin precisarse los límites de la actuación regional y de la local.*
- ✓ *La Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización, aclara parcialmente el tema de las competencias, al establecer qué competencias exclusivas y compartidas están a cargo de los tres niveles de gobierno, incluyendo a las municipalidades. Sin embargo, al igual que la Constitución, contiene imprecisiones en algunos de los preceptos establecidos, que podrían generar controversias entre los gobiernos locales, regionales y el gobierno nacional, en la medida que no se han determinado los criterios o parámetros que delimiten la actuación nacional, regional y municipal.*
- ✓ *De otro lado, la actual Ley Orgánica de Municipalidades establece mandatos muy generales que no precisan las funciones y atribuciones de los gobiernos locales, en materia ambiental.*
- ✓ *Por tanto, la amplitud e imprecisión de estos mandatos y su similitud con varias de las atribuciones otorgadas a los gobiernos regionales y a algunas de las entidades del gobierno nacional, hacen que sea complejo determinar a priori y con exactitud qué competencias constitucionales son exclusivas de las municipalidades.*

## IV. Tipos de Competencias

Conforme se desprende de lo visto en la sección anterior y de acuerdo a lo dispuesto por la Ley de Bases de la Descentralización, las competencias de las autoridades públicas pueden clasificarse como:

- a) *Exclusivas*: Aquellas cuyo ejercicio corresponde de manera exclusiva y excluyente a cada nivel de gobierno conforme a lo establecido en la Constitución y la ley.
- b) *Compartidas*: En las que intervienen dos o más niveles de gobierno, que comparten fases sucesivas de los procesos implicados. La ley indica la función específica y responsabilidad que corresponde a cada nivel.
- c) *Delegables*: Aquellas que un nivel de gobierno delega a otro de distinto nivel, de mutuo acuerdo y conforme al procedimiento establecido en la ley, quedando el primero obligado a abstenerse de tomar decisiones sobre la materia o función delegada. La norma indica que la entidad que delega mantiene la titularidad de la competencia, y la entidad que la recibe ejerce la misma durante el período de la delegación.

La misma ley señala que las funciones y atribuciones se distribuyen y precisan a través de las Leyes Orgánicas del Poder Ejecutivo, de Gobiernos Regionales y de Municipalidades, respectivamente, distinguiendo las funciones de: normatividad, regulación, planeamiento, administración, ejecución, supervisión y control, y promoción de las inversiones. Establece asimismo, que en caso de

conflictos de competencia entre los distintos niveles de gobierno, la entidad llamada a resolverlos es el Tribunal Constitucional<sup>33</sup>.

Por otro lado, la Ley de Bases de la Descentralización establece cuatro criterios para la asignación y transferencia gradual de las competencias públicas hacia los niveles descentralizados de gobierno:

- a) *Criterio de subsidiaridad:* El gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función, por consiguiente el gobierno nacional no debe asumir competencias que pueden ser cumplidas más eficientemente por los gobiernos regionales, y éstos a su vez, no deben hacer aquello que puede ser ejecutado por los gobiernos locales, evitándose así la duplicidad y superposición de funciones. Este criterio de subsidiaridad también es aplicable a la actuación pública en general, respecto de la privada, a efectos de que las entidades públicas no compitan en funciones con ella, sino que por el contrario, prioricen en la medida de lo posible la iniciativa del sector privado.
- b) *Criterio de selectividad y proporcionalidad:* La transferencia de competencias debe tomar en cuenta la capacidad de gestión efectiva de cada nivel de gobierno, la cual será determinada a través de un procedimiento sustentado en criterios técnicos y objetivos. Debe ser gradual y progresiva, empezando con las competencias relativas a inversión pública a nivel regional y la ejecución del gasto social a nivel local.
- c) *Criterio de provisión:* Toda transferencia o delegación de competencias debe ser necesariamente acompañada de los recursos financieros, técnicos, materiales y humanos directamente vinculados a los servicios transferidos, que aseguren su continuidad y eficiencia.
- d) *Criterio de concurrencia:* En el ejercicio de las competencias compartidas cada nivel de gobierno debe actuar de manera oportuna y eficiente,

---

33 El artículo 46° de la Ley N° 26435, Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, indica que éste “conoce de los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución o las leyes orgánicas que delimiten los ámbitos propios de los poderes del Estado, los órganos constitucionales, los gobiernos regionales o municipales y que opongan:

1. Al Poder Ejecutivo con uno o más gobiernos regionales o municipalidades.
2. A dos o más gobiernos regionales, municipalidades, o de ellos entre sí.
3. A los poderes del Estado entre sí o con cualquiera de los otros órganos constitucionales, o de éstos entre sí.”

cumpliendo a cabalidad las acciones que le corresponden y respetando el campo de atribuciones propio de los demás. También se deben considerar las externalidades que se generen en el ejercicio de las funciones públicas y la necesidad de propiciar y aprovechar la economía de escala.

La misma Ley de Bases de la Descentralización indica casi como corolario de lo señalado anteriormente, que las competencias que se irán asignando a las municipalidades, son las siguientes:

1. Competencias exclusivas comunes a todas las municipalidades distritales y provinciales, sin diferenciación de su ubicación, población, capacidad de gestión o recursos.
2. Competencias claramente diferenciadas entre las municipalidades distritales y provinciales.
3. Competencias exclusivas para las municipalidades provinciales.
4. Competencias diferenciadas para las municipalidades con regímenes especiales.
5. Competencias delegadas del gobierno central que puedan irse transfiriendo gradualmente mediante convenio.
6. Funciones de competencias ejercidas en mancomunidad de municipalidades.
7. Delegación de competencias y funciones a las municipalidades de centros poblados, incluyendo los recursos correspondientes.

Esta ley agrega asimismo, ciertas pautas para generar sinergias y evitar colisiones, en el ejercicio de las distintas atribuciones de nivel nacional, regional y local, disponiendo a este efecto, entre otros, que deben mantener *“relaciones de coordinación, cooperación y apoyo mutuo, en forma permanente y continua, dentro del ejercicio de su autonomía y competencias propias, articulando el interés nacional con los de las regiones y localidades”*. Para este efecto, añade disposiciones para por un lado, evitar la interferencia y, por otro, facilitar la entrega de información para mantener actualizados los distintos sistemas administrativos y financieros, organizados a nivel nacional.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Artículo 49°.



## V. La gestión ambiental peruana

**P**ara comprender con mayor precisión las complejas competencias ambientales que están a cargo de los gobiernos locales en el marco de la legislación vigente, es necesario contextualizar el ordenamiento legal en el que se insertan y revisar brevemente, las características centrales de la gestión ambiental en el Perú. A este efecto, a continuación se detallan algunos aspectos que se considera esencial conocer antes de revisar las competencias ambientales que están a cargo de las municipalidades.

### 5.1 Carencia de una política ambiental explícita

En el Perú no contamos con una política ambiental nacional que establezca las prioridades nacionales en materia de gestión ambiental para el corto, mediano y largo plazo, aún cuando en el ordenamiento jurídico del país, se han reconocido los principios centrales de la gestión ambiental pública, que están reflejados en los instrumentos internacionales de mayor reconocimiento. Cabe mencionar al respecto, que en los lineamientos de política establecidos en el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales de 1990, se incluyeron los más importantes principios del Derecho Internacional Ambiental, como son: los principios de prevención en la gestión ambiental, sostenibilidad, contaminador-pagador, participación ciudadana, acceso a la información y legitimación procesal amplia para actuar en defensa del medio ambiente<sup>35</sup>.

---

35 Estos principios están recogidos en los acuerdos suscritos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, tales como la Declaración de Río y la Agenda 21, y han sido reafirmados en la reciente Cumbre celebrada en la ciudad de Johannesburgo.

Cabe destacar que la carencia de una política ambiental nacional<sup>36</sup> sumada al centralismo, la fuerte sectorialización administrativa de la gestión ambiental peruana y a la gran heterogeneidad del territorio nacional, siguen ocasionando en el Perú, problemas asociados a la actuación concurrente de las autoridades que ejercen competencias ambientales. En muchos casos se aprecia que éstas se desempeñan inorgánicamente, generando vacíos, contradicciones y yuxtaposición en la toma de decisiones de carácter general, como es la propia elaboración de las normas legales y, en las de carácter particular, como es la aprobación de un estudio de impacto ambiental o de un proyecto de inversión, como se ha evidenciado en las fuertes controversias generadas en la ciudad de Tambogrande al norte del país, con relación al proyecto minero de la empresa Manhattan, situación en la cual se han puesto en contraposición intereses mineros, agrícolas y urbanos, que parecen irreconciliables por el innecesario nivel de conflicto y desgaste de las relaciones, al que se ha llegado.

## 5.2 El centralismo y la sectorialización administrativa

Durante la década de los noventa no sólo se produjeron múltiples situaciones de abierto despojo normativo en detrimento de los gobiernos locales, sino que en el plano de la gestión ambiental, se fortaleció significativamente la sectorialización administrativa en manos del gobierno nacional, lo cual no es malo *per se*, pero si agudizó la debilidad de los gobiernos locales, que fueron normativa y presupuestariamente disminuidos por las acciones desarrolladas por distintas entidades públicas durante el gobierno de Alberto Fujimori.

Cabe destacar, que la sectorialización administrativa se afianzó a través de las normas sobre promoción de inversiones aprobadas desde inicios de la década de los años noventa, que buscaron simplificar el ordenamiento jurídico del país, a fin de eliminar las trabas para el inversionista y generar un marco legal transparente, previsible y promotor del flujo de inversiones. En particular, fue determinante la aprobación del Decreto Legislativo N° 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, en cuyo artículo 50° se dispuso que la autoridad ambiental competente, es la del sector que corresponde a la actividad que desarrolla una empresa.

---

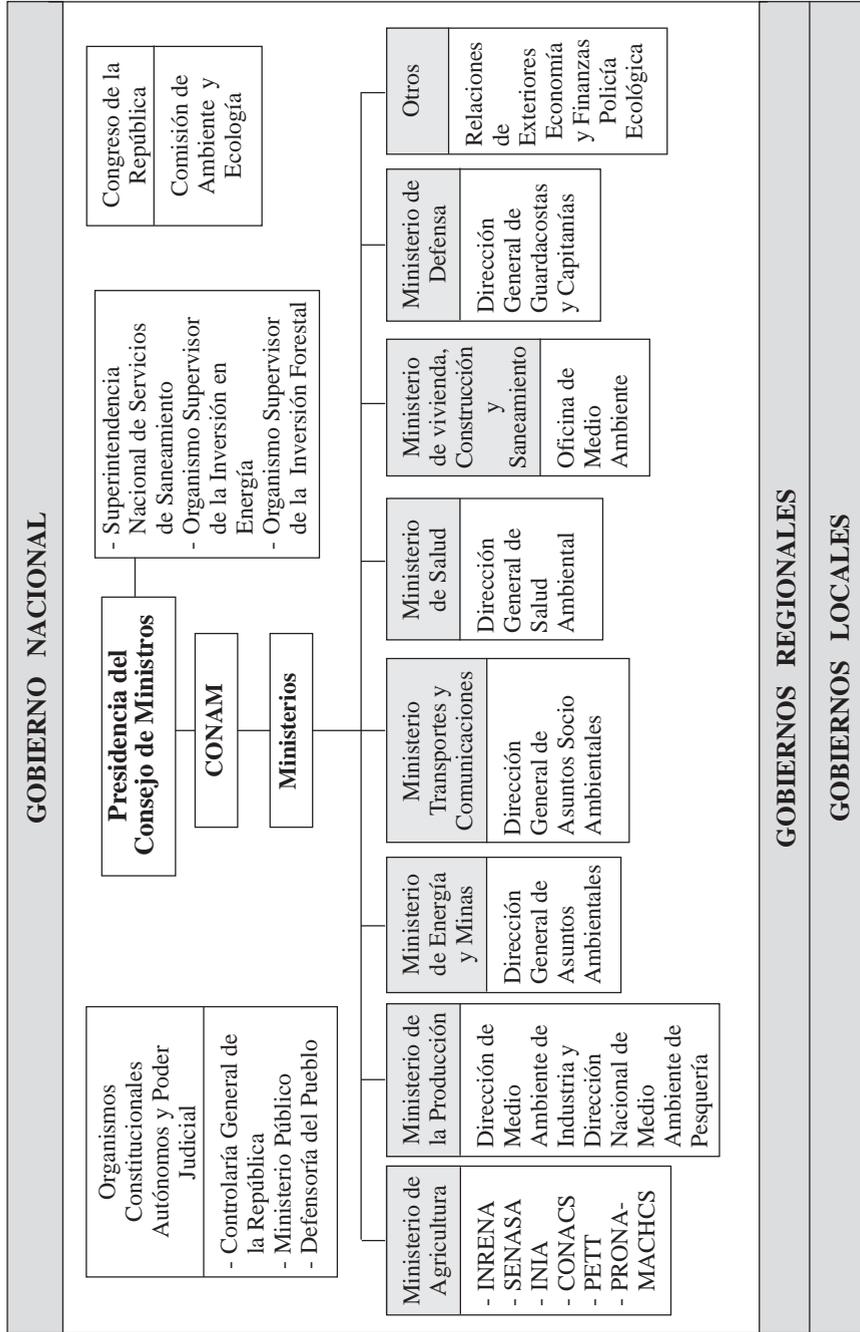
36 La que de acuerdo al Decreto Supremo N° 022-2001-PCM, Reglamento de Organización y Funciones del CONAM, debe ser aprobada mediante Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que si bien la norma parece ordenar el gran tema de quién es la autoridad competente frente a una actividad determinada, en realidad no llegó a resolver del todo el problema. Esta norma sólo tomó como referencia el criterio de la actividad desarrollada por la empresa, pero obvió pronunciarse respecto de las competencias de aquellas autoridades que no están propiamente vinculadas a la actividad de una empresa en particular, sino a tutelar otros bienes jurídicos como la salud pública, los recursos naturales, o el desarrollo local, creándose nuevas incertidumbres y zonas grises en el ordenamiento legal peruano.

Posteriormente y sin haberse reglamentado dicho artículo, se aprobaron otras normas que refuerzan este carácter sectorial de la gestión ambiental peruana, sin haberse solucionado a la fecha cómo deben interactuar y articular su actuación las autoridades de los sectores productivos y las que tutelan bienes jurídicos de naturaleza transversal, incluyendo a los gobiernos locales. En este punto es conveniente resaltar que el artículo 50° bajo comentario, dejó a salvo las competencias de los gobiernos locales. Sin embargo, no es fácil determinar con exactitud cuáles son estas competencias municipales, debido a la propia generalidad e imprecisión de las normas que versan sobre las atribuciones de los gobiernos locales en materia ambiental, así como por la diversidad de normas relacionadas con los diferentes aspectos de la gestión ambiental, muchas de las cuales tienen un marcado sesgo sectorial.

A fin de visualizar el conjunto de autoridades con las que en muchos casos deben coordinar acciones los gobiernos locales, en el siguiente cuadro se han incluido a las autoridades que ejercen las principales competencias ambientales en el Perú.

**Principales autoridades que ejercen competencias ambientales en el Perú**



### **5.3 La asignación de competencias bajo criterios divergentes y desarticulados**

Como ya se ha indicado, la distribución de competencias ambientales en el Perú, no se ha efectivizado a través de un proceso ordenado, desarrollado sobre criterios uniformes, ni articulados entre sí. Por el contrario, la asignación de competencias ambientales se ha venido fijando a través de múltiples instrumentos normativos, elaborados en distintos momentos históricos y bajo premisas conceptuales, técnicas e institucionales diferentes e incluso divergentes.

Así, la asignación de competencias ambientales en el Perú ha obedecido a criterios variados que en algunos casos se ven contrapuestos, por la actuación concurrente de las autoridades públicas, que actúan conforme a sus atribuciones legales, las que en muchos casos no están articuladas con las de otros organismos del Estado. Esto se evidencia en aquellas situaciones en las que concurren autoridades con competencias asignadas en base a criterios como los siguientes:

- **Ámbito geográfico:** autoridades del gobierno nacional, regional y local.
- **Ámbito funcional:** autoridades del gobierno nacional (Ministerios o Sectores).
- Aspectos técnico-normativos en el caso de las autoridades de los ministerios y regulatorios en el caso de organismos supervisores que dependen de la Presidencia del Consejo de Ministros.
- Tutela de la protección ambiental a partir de la actividad que desarrollan las empresas, en el caso de las autoridades de los sectores productivos y tutela de bienes jurídicos protegidos en el caso de las autoridades de salud pública, recursos naturales renovables, aguas navegables y los gobiernos locales.

En el siguiente cuadro se detallan éstos y otros criterios que revelan la gran inorganicidad en el reparto de competencias ambientales en el Perú, las cuales por ejemplo en el tema de aguas, se derivan de normas con distintas orientaciones e institucionalidades que las respaldan, como la propia Ley General de Aguas del año 1969, las normas de servicios de saneamiento aprobadas desde inicios de los años noventa y las reglamentaciones de protección ambiental de las actividades productivas emitidas durante la última década.

### Crterios para la asignación de competencias ambientales

Caso	Tipo de Autoridad	Objetivo	Ejemplos
1	Técnico-normativa	Cumplimiento de normas ambientales	Ministerios
	Regulatoria	Evitar abuso de posiciones monopólicas	Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento
2	Por tipo de actividad	Minería, industria, pesquería, agricultura	Ministerios de minería, producción y agricultura
	Por bien jurídico protegido	Salud pública, recursos naturales renovables, aguas navegables, gobiernos locales	Dirección General de Salud Ambiental, Instituto Nacional de Recursos Naturales, Dirección General de Guardacostas y Capitanías, municipalidades
3	Sectoriales, funcionales o verticales	Un tipo de actividad o un bien jurídico tutelado	Ministerios de actividades productivas, organismos regulatorios y el propio Ministerio de Salud
	Territoriales u horizontales	Un espacio geográfico	Gobierno nacional, municipalidades, gobiernos regionales
4	Centralizadas	Ámbito nacional (actividad o bien jurídico tutelado)	Ministerios
	Descentralizadas / desconcentradas	Espacio geográfico determinado o actividad o bien jurídico tutelado	Municipalidades y direcciones regionales de algunas entidades nacionales
5	Mandatorias	Resuelven sobre asuntos técnico normativos sectoriales o territoriales	Ministerios, municipalidades
	Coordinadoras	Articulan la gestión de otras autoridades	Consejo Nacional del Ambiente, Presidencia del Consejo de Ministros

Aún cuando podrían seguir clasificándose los criterios de asignación de competencias ambientales en el Perú, este no es el objetivo trazado. Lo único que se busca ilustrar es que, como se aprecia de los casos ejemplificados a través de este cuadro, los criterios que sustentan el reparto de competencias no son uniformes y, en algunos casos, un mismo criterio engloba a unas autoridades, que cuando ejercen competencias basadas en otros criterios, se encuentran

disociadas o incluso enfrentadas. Esto origina que en muchas situaciones sea difícil precisar qué autoridad es la que debe asumir competencia en un caso particular.

#### 5.4 Profusión normativa en materia ambiental

Otro aspecto que dificulta el entendimiento de las competencias ambientales que están a cargo de los gobiernos locales, es la cantidad y diversidad de normas relativas a la gestión ambiental en general y, en particular, a la gestión municipal. Más aún, la innecesaria heterogeneidad de sus mandatos, dado que en lugar de simplificar el ordenamiento jurídico a través de obligaciones e instrumentos de gestión equivalentes, en algunos casos, se han introducido sin justificación aparente, figuras legales divergentes, que dificultan el entendimiento de la legislación ambiental nacional.

Al respecto, con fines ilustrativos, en el siguiente cuadro se detallan algunas de las principales normas aprobadas durante la última década, las cuales establecen mandatos, instrumentos de gestión ambiental y disposiciones que si bien no están directamente relacionadas con la actuación municipal, en muchos casos sí la comprometen, o por lo menos, deberían ser coordinadas con los gobiernos locales.

#### Principales normas nacionales relativas a la protección ambiental emitidas durante la década de los noventa

<p><b><i>Relacionadas con la conservación de los recursos naturales</i></b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales (1997)</li> <li>• Ley de Áreas Naturales Protegidas (1997), Plan Director (1999) y reglamento (2001)</li> <li>• Ley sobre Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica (1997) y reglamento (2001)</li> <li>• Ley de Prevención de Riesgos Derivados del Uso de la Biotecnología (1999) y reglamento (2002)</li> <li>• Ley Forestal y de Fauna Silvestre (2000) y reglamento (2001)</li> <li>• Reglamento de protección a los derechos de los obtentores de variedades vegetales (1996)</li> </ul>
---	--

<p><b><i>Relacionadas con la calidad ambiental</i></b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley General de Salud (1997)</li> <li>• Ley General de Residuos Sólidos (2000)</li> <li>• Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (2001).</li> <li>• Normas sobre los servicios de saneamiento</li> <li>• Reglamentos de protección ambiental</li> <li>• Parámetros de contaminación ambiental</li> </ul>
<p><b><i>Relacionadas con la ciudadanía ambiental</i></b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disposiciones del CMA sobre la legitimación para actuar en defensa del ambiente y sobre la protección judicial de los intereses difusos</li> <li>• Normas sobre la audiencia pública en la evaluación de impacto ambiental</li> <li>• Guía de participación ciudadana para la protección ambiental en las actividades industriales manufactureras</li> <li>• Normas disgregadas referidas a la educación ambiental.</li> </ul>

## 5.5 Complejidad de la cuestión ambiental

En la actualidad la “cuestión ambiental” está asociada indesligablemente a objetivos de desarrollo y no a la mera preservación de especies o ecosistemas, lo cual conlleva a tener que definir objetivos de protección ambiental que sean coherentes y consistentes con el crecimiento económico y la calidad de vida de la población.

No obstante, cada una de estas tres dimensiones del desarrollo, la ambiental, la económica y la social, son altamente complejas en sí mismas, por lo que su integración, bajo una misma lógica, hoy conocida como el principio del “desarrollo sostenible”, representa fuertes retos que debemos asumir, a fin de lograr que la actuación de las autoridades ambientales sea eficaz y a la vez, eficiente.

Debe tenerse en cuenta que a la complejidad implícita en el concepto de desarrollo, deben agregarse las debilidades que presentan las autoridades públicas en el ejercicio de sus funciones y atribuciones de carácter ambiental, lo cual ha originado que la población no perciba claramente los pasos que se vienen dando a fin de reducir el deterioro ambiental de las ciudades. Un reflejo

de esta situación se evidenció por ejemplo, en la Encuesta Nacional de Medio Ambiente realizada por el Instituto Cuánto del Perú en 1997, a través de la cual se determinó que el 84% de la población entrevistada consideraba como “muy escasa” la efectividad de las medidas tomadas en la gestión ambiental. Lamentablemente, encuestas más recientes, ratifican esta percepción.

Por la complejidad del tema ambiental y, en particular, del desarrollo sostenible, desde fines de la década de los ochenta, se ha venido elaborando a nivel internacional, indicadores para facilitar la evaluación sobre el progreso de cada país, en relación al objetivo de alcanzar el desarrollo sostenible. Estos indicadores empezaron a ser trabajados en Canadá y algunos países de Europa y en la actualidad, en Latinoamérica se han realizado experiencias importantes en México, Chile, Colombia y Costa Rica, en algunos de estos casos, con el apoyo de la CEPAL y el PNUD. La evaluación de los avances dados en la gestión ambiental peruana, debería sustentarse en criterios objetivos y predefinidos, a fin de contrastar los recursos y esfuerzos desplegados, con las necesidades concretas de la gestión ambiental y los resultados alcanzados hasta la fecha.

A continuación se hace a modo de ejemplo, una reseña de indicadores del desarrollo sostenible, elaborados en base a los objetivos de la Agenda 21<sup>37</sup>.

**Indicadores de desarrollo sostenible<sup>38</sup>**: En 1995 la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible aprobó un programa de trabajo sobre indicadores de desarrollo sostenible que incluía una lista de 134 indicadores organizados dentro del marco de impulso-estado-reacción. En este marco, los “indicadores de impulso” representan actividades, pautas y procesos humanos que tienen repercusiones para el desarrollo sostenible; los “indicadores de estado” indican el estado o situación del desarrollo sostenible; y, los “indicadores de reacción” indican opciones de política y otras reacciones a los cambios que se producen en el estado del desarrollo sostenible. A continuación algunos ejemplos:

37 La Agenda 21 es un plan de acción para alcanzar el desarrollo sostenible en el siglo XXI, que fue aprobado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 (CNUMAD), y aunque no es un instrumento obligatorio, su propio Preámbulo declara que “refleja un consenso mundial y un compromiso político al nivel más alto sobre el desarrollo y la cooperación en la esfera del medio ambiente”. Fue suscrita por los representantes de los 178 países asistentes a la CNUMAD. Establece las bases para la acción, los objetivos, las actividades y los medios de ejecución, en 40 áreas programáticas que se consideraron esenciales para alcanzar el desarrollo sostenible.

38 COMISION SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE. Indicadores de Desarrollo Sostenible. Marco y Metodologías. Naciones Unidas. Agosto 1996.

<b>Categoría Social</b>			
<b>Capítulos de la Agenda 21</b>	<b>Indicadores de impulso</b>	<b>Indicadores de estado</b>	<b>Indicadores de reacción</b>
Capítulo 3: Lucha contra la pobreza	- Tasa de desempleo	- Índice general de pobreza - Índice del grado de pobreza - Índice cuadrado del grado de pobreza - Índice de Gini de desigualdad de ingresos - Relación entre los salarios medios de los hombres y de las mujeres	
<b>Categoría Económica</b>			
Capítulo 34: Transferencia de tecnología ecológicamente racional, cooperación y aumento de la capacidad	- Importaciones de bienes de capital - Inversión extranjera directa	- Porcentaje de importaciones de bienes de capital ecológicamente racionales	- Donaciones de cooperación técnica
<b>Categoría Ambiental</b>			
Capítulo 21: Gestión ecológicamente racional de los desechos sólidos y cuestiones relacionadas con las aguas cloacales	- Generación de desechos sólidos industriales y municipales - Eliminación de desechos domésticos por habitante		- Gastos en gestión de desechos - Reciclado y reutilización de desechos - Eliminación municipal de desechos

También se han elaborado indicadores o índices del desarrollo humano, para tratar de acotar los parámetros del desarrollo sostenible. De hecho, en el reciente trabajo publicado por la Oficina del Perú, del PNUD, bajo la denominación de *Informe sobre Desarrollo Humano, Perú 2002*, se señala que en virtud a la aplicación de estos indicadores, el Perú ocupa el puesto 73

entre 162 países del mundo<sup>39</sup>. Como se destaca en este texto, la utilidad de estos indicadores no es solamente establecer un patrón de comparación, “*sino, sobre todo, buscar, explicar y discutir alternativas sobre los diversos niveles y desigualdades en el desarrollo humano*”. Para este efecto, se evalúan principalmente, los recursos naturales utilizados y disponibles en una región determinada (capital natural), la infraestructura, recursos financieros, inversión pública y producción industrial (capital físico) y los niveles de subempleo, salud y educación (capital humano).

El desarrollo sostenible es uno de los grandes paradigmas de la gestión pública internacional en la actualidad. Debe resaltarse que en el Perú, un avance importante a este efecto, es la aprobación de la Décimo Novena Política de Estado, del Acuerdo Nacional suscrito en el país en el mes de julio del año 2002, a través de la cual se acordó expresamente que “*nos comprometemos a integrar la política nacional ambiental con las políticas económicas, sociales, culturales y de ordenamiento territorial, para contribuir a superar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible*”. También son logros importantes, las Agendas 21 locales que vienen impulsando municipalidades como la de Lima Metropolitana, en cumplimiento del Capítulo 28 de la Agenda 21.

## 5.6 La debilidad de las autoridades ambientales

Otro aspecto que lamentablemente aún caracteriza la gestión ambiental peruana y que debe ser asumido como una de las condiciones de partida en la construcción de una gestión local eficiente, es la poca dotación de recursos asignada a las autoridades con funciones y atribuciones ambientales, lo cual limita su capacidad de gestión. La amplitud de las tareas que están a su cargo, es abiertamente contrastante y desproporcionada con los recursos humanos, tecnológicos, logísticos y presupuestarios que les han sido otorgados hasta la fecha.

Así, a modo de ejemplo, a continuación se lista algunas de las funciones que están a cargo de las autoridades ambientales del país, fundamentalmente las de carácter sectorial, que son las que mayores competencias concentran en la actualidad:

---

39 Informe sobre Desarrollo Humano, p. 37.

- Formulación de políticas, normas y planes.
- Atención de denuncias y pedidos de informes de la población, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, el Congreso de la República y la Policía Ecológica.
- Aprobación de estudios de impacto ambiental y otros instrumentos de gestión ambiental.
- Otorgamiento de permisos, autorizaciones, concesiones y otros derechos.
- Participación en diversos grupos de trabajo e instancias de coordinación y concertación.
- Participación en seminarios, foros y otros eventos similares.

Sin embargo, como se ha indicado, este cúmulo de mandatos que deben cumplir las autoridades ambientales, es contrastante con los exiguos recursos que les han sido conferidos: poco personal y en muchos casos, poco preparado; limitados o insuficientes equipos; reducido acceso a bancos de información; recortes presupuestarios que incluso implican la inexistencia de recursos disponibles para efectuar inspecciones y otras labores de fiscalización, entre otros.

En el ámbito de la gestión local, se suman a ello, la desarticulación del tema ambiental, al ser asumido fragmentadamente por distintos órganos municipales, el propio reduccionismo con que es visualizada la gestión ambiental, al estar avocada a aspectos como la limpieza pública o las áreas verdes, entre otros.<sup>40</sup>

---

40 Para mayor detalle pueden revisarse los diagnósticos de la gestión ambiental de las municipalidades Metropolitana de Lima y Provincial del Callao, que han sido publicados conjuntamente con el presente análisis legal.

*Las características centrales de la gestión ambiental en el Perú son:*

- ✓ *Carencia de una política ambiental explícita: No existe una política ambiental que establezca las prioridades nacionales en materia de gestión ambiental para el corto, mediano y largo plazo.*
- ✓ *El centralismo y la sectorialización administrativa: Se fortaleció significativamente la sectorialización administrativa en manos del gobierno nacional, lo cual no es malo per se, pero si agudizó la debilidad de gestión de los gobiernos locales.*
- ✓ *La asignación de competencias bajo criterios divergentes y desarticulados: Esta asignación de competencias se ha venido fijando a través de múltiples instrumentos normativos, elaborados en distintos momentos históricos y bajo premisas conceptuales, técnicas e institucionales diferentes e incluso divergentes.*
- ✓ *Profusión normativa en materia ambiental: En el Perú, existe una cantidad y diversidad de normas relativas a la gestión ambiental en general y, en particular, a la gestión ambiental municipal, lo cual dificulta el entendimiento de las competencias municipales.*
- ✓ *Complejidad de la cuestión ambiental: En la actualidad la “cuestión ambiental” está asociada indesligablemente a objetivos de desarrollo y no a la mera preservación de especies o ecosistemas. Es necesario integrar las tres dimensiones del desarrollo: la ambiental, la económica y la social, bajo una misma lógica, hoy conocida como el principio del “desarrollo sostenible”.*
- ✓ *Debilidad de las autoridades ambientales: La insuficiente dotación de recursos a las autoridades con funciones y atribuciones ambientales, limita su capacidad de gestión.*



## VI. ¿Qué competencias ambientales están a cargo de los gobiernos locales?

**T**eniendo en cuenta las consideraciones señaladas respecto de la gestión ambiental peruana y lo establecido en la normatividad vigente, debe resaltarse que las municipalidades ejercen una serie de competencias que inciden directa e indirectamente sobre la cuestión ambiental, aún cuando muchas de ellas se encuentran dispersas entre distintas instancias u órganos municipales, perdiendo organicidad y una lógica de conjunto asociada a la gestión ambiental y al desarrollo sostenible de las urbes.

Al respecto, es conveniente resaltar que en la Ley de Bases de la Descentralización se señalan tres objetivos principales del proceso de descentralización a nivel ambiental<sup>41</sup>:

- a) Ordenamiento territorial y del entorno ambiental, desde los enfoques de la sostenibilidad del desarrollo.
- b) Gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental.
- c) Coordinación y concertación interinstitucional y participación ciudadana en todos los niveles del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

De este modo, la gestión municipal debe privilegiar el ordenamiento territorial, la gestión sostenible de los recursos y el ambiente, así como la progresiva construcción del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, el cual aún cuando

---

41 Artículo 6°.

no ha sido establecido formalmente, debe ser uno de los objetivos centrales que prioricen las diversas entidades del Estado para fortalecer la gestión ambiental en el país.

Con dicho objeto, a continuación se detallan las funciones ambientales que están a cargo de los gobiernos locales, las cuales han sido agrupadas en seis grandes rubros, para facilitar su entendimiento:

- Planificación del desarrollo sostenible local
- Conservación del patrimonio ambiental municipal
- Prevención del deterioro ambiental
- Responsabilidad por los servicios públicos locales
- Promoción de una ciudadanía responsable
- Potestad promotora y sancionadora

## **6.1 Planificación del desarrollo sostenible local**

El Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales<sup>42</sup>, señala que los preceptos de carácter general<sup>43</sup> y los principios de política ambiental contenidos en esta norma, así como los que se dicten con posteridad a ella, tales como la orientación hacia el desarrollo sostenible, el principio de prevención, la internalización de costos, entre otros, deben ser obligatoriamente tomados en cuenta en la formulación de los planes de desarrollo local, regional y nacional. Indica que la planificación tiene por objeto, crear las condiciones para el restablecimiento y mantenimiento del equilibrio entre la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales para el desarrollo nacional, con el fin de alcanzar una calidad de vida compatible con la dignidad humana.

Agrega el Código, que la planificación ambiental comprende el ordenamiento del territorio, de los asentamientos humanos y de los recursos, debiendo considerarse los siguientes criterios para el ordenamiento ambiental:

---

42 Artículo 3° y ss.

43 El Código reconoce los más importantes principios del Derecho Internacional Ambiental, como son: el de prevención, contaminador-pagador, derecho al acceso a la información ambiental, la participación ciudadana, la legitimidad procesal amplia o extendida para actuar en defensa del ambiente y el de sostenibilidad, entre otros. Asimismo, contiene disposiciones generales sobre las principales materias de la gestión ambiental.

1. La naturaleza y características de cada ecosistema.
2. La aptitud de cada zona en función de sus recursos naturales, la distribución de la población y las actividades económicas predominantes.
3. Los desequilibrios existentes en los ecosistemas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales.
4. El equilibrio indispensable de los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales.
5. El impacto ambiental de nuevos asentamientos humanos, obras o actividades.
6. La capacidad asimilativa del área.
7. Los hábitos y costumbres de cada región.

Por otro lado, la Ley de Bases de la Descentralización, adhiriéndose a los principios de la democracia participativa, dispone en sus artículos 17° y 18°, que los gobiernos regionales y locales deben promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos, así como en la gestión pública. Indica que para este efecto, deben garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la información pública y deben conformar y poner en funcionamiento espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas. La Ley señala que los planes y presupuestos participativos son de carácter territorial y expresan los aportes e intervenciones tanto del sector público como privado, de las sociedades regionales y locales y de la cooperación internacional.

Conforme a lo señalado, en el ejercicio de sus atribuciones de planificación del uso del suelo y, de desarrollo local en general, las municipalidades deben asumir los principios de sostenibilidad y protección ambiental establecidos en las normas ambientales aprobadas a partir de la aprobación del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, así como las exigencias de la participación ciudadana, que en abierto reconocimiento de los lineamientos de la democracia participativa, han incorporado las normas actuales, incluyendo a la propia Constitución Política y su norma de desarrollo en materia de descentralización.

Específicamente en lo concerniente a la planificación del desarrollo local, deben tenerse en cuenta dichas consideraciones, al cumplir los mandatos establecidos

en la Ley Orgánica de Municipalidades y el Decreto Supremo N° 007-85-VC, Reglamento de Acondicionamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, conforme al cual, las municipalidades son competentes para planificar el desarrollo integral de sus circunscripciones, formulando, aprobando, ejecutando y supervisando los planes de desarrollo local, los mismos que se expresan a través de tres instrumentos: el Plan Integral de Desarrollo Provincial, el Plan de Acondicionamiento Territorial y el Plan Urbano<sup>44</sup>.

- *El Plan Integral de Desarrollo Provincial*

Es el documento en el cual se establecen las políticas, estrategias, programas y proyectos de desarrollo social, económico y físico espacial para la acción de la municipalidad provincial en su ámbito de competencias.

- *El Plan de Acondicionamiento Territorial*

Es un instrumento del Plan Integral de Desarrollo Provincial dirigido a la organización físico espacial de las actividades económicas y sociales de su ámbito territorial, estableciendo la política general relativa a los usos del suelo y la localización funcional de las actividades a desarrollarse en su jurisdicción.

Entre otras cosas, le corresponde determinar la distribución y ubicación de las inversiones y demás actividades; los programas de las obras de infraestructura básica, transporte y servicios; y fijar el orden de prioridades y programar las acciones pertinentes para la utilización y desarrollo de los recursos naturales y la preservación de los valores de orden histórico monumental y/o paisajista.

- *El Plan Urbano*

Es el instrumento técnico-normativo para la previsión y promoción de las acciones específicas de acondicionamiento en cada centro poblado del ámbito provincial. Asimismo, debe incorporar y traducir en medidas concretas, las políticas de desarrollo integral y las proposiciones del plan de acondicionamiento territorial al que pertenece. Tiene como ámbito de aplicación las

---

<sup>44</sup> Al respecto, debe tenerse en cuenta que la Ley de Bases de la Descentralización indica que los planes de desarrollo de nivel regional y local, deben ser considerados en los planes nacionales y sectoriales que aprueba el Poder Ejecutivo.

áreas urbanas y sus correspondientes áreas de expansión e influencia<sup>45</sup>. Se puede manifestar a través de los siguientes planes: Plan de Desarrollo Metropolitano, Plan Director y Plan de Ordenamiento.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que los distintos tipos de Planes Urbanos deben ajustarse a las siguientes características:

- El Plan de Desarrollo Metropolitano contiene proposiciones generales y específicas sobre aspectos sociales, económicos, institucionales y físico-espaciales para el largo, mediano y corto plazo. Corresponde al área Metropolitana de Lima - Callao y a los centros principales de la estructura urbana nacional contemplados en la Política Nacional de Desarrollo Urbano.
- El Plan Director contiene proposiciones generales y específicas, sobre aspectos físico-espaciales para el corto y mediano plazo. Corresponde a las capitales de provincia y, en general, a aquellos centros urbanos que determine el Plan de Acondicionamiento Territorial Provincial.
- El Plan de Ordenamiento contiene proposiciones específicas sobre aspectos de ordenamiento físico del asentamiento para el corto y mediano plazo. Corresponde a las capitales de distrito y a los centros poblados menores de la red urbana provincial que determine el Plan de Acondicionamiento Territorial Provincial en concordancia con su dinámica y función dentro de la red urbana.

No obstante, cabe mencionar que son pocas las municipalidades que cuentan con éstos instrumentos de planificación debidamente aprobados, contando la mayoría de los gobiernos locales del país, tan sólo con Planes Urbanos y en algunos casos Planes de Acondicionamiento Territorial, los cuales sin embargo, han tenido un bajo nivel de implementación. Sin embargo, es oportuno señalar que los gobiernos locales no han potenciado su gestión ambiental a través de los planes de desarrollo local. No han incorporado en ellos expresamente la dimensión ambiental como eje esencial del desarrollo local, por lo que no se han identificado referencias expresas a instrumentos de ordenamiento ambiental.

---

45 A las municipalidades provinciales les corresponde conocer y aprobar las solicitudes de habilitación urbana, a través de una Comisión Técnica. No obstante, estas habilitaciones urbanas aprobadas deben respetar lo establecido en los planes de desarrollo urbano aprobados por la municipalidad.

Si bien esta situación puede tener su origen en un problema netamente de gestión municipal, lo cierto también es que desde el gobierno central la institución de asesoramiento técnico para la planificación municipal, el Instituto Nacional de Desarrollo Urbano (INADUR), priorizó en su accionar, la promoción de los planes urbanos.

Por otro lado, cabe resaltar que si bien las municipalidades distritales son las llamadas a aprobar los aspectos de zonificación y urbanismo en su localidad, las municipalidades provinciales cuentan con atribuciones expresas para regular y pronunciarse sobre ambos aspectos en todo el ámbito de su jurisdicción. Ello obedece a garantizar una gestión orgánica y homogénea de la ciudad, desde el nivel provincial.

De otra parte, como se indicó anteriormente, para el ordenamiento ambiental de su jurisdicción, las autoridades locales deben tomar en consideración los criterios establecidos en la normatividad vigente y en particular, lo dispuesto por el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, la Ley General de Residuos Sólidos, la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, la Ley de Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica, la Ley Forestal y de Fauna Silvestre y su reglamento, entre otros. Conforme a ello, tendrán que orientar sus políticas de desarrollo local, en base a criterios de sostenibilidad que integren el crecimiento económico, la protección ambiental y el bienestar social.

## **6.2 Conservación del patrimonio ambiental municipal**

El patrimonio ambiental municipal debe ser concebido en sentido lato, como el conjunto de bienes tangibles e intangibles, recursos y elementos que constituyen el medio ambiente de la localidad. Estos comprenden, la flora y fauna, el paisaje natural y urbano, la calidad del aire, el suelo y las aguas, el patrimonio arqueológico y cultural asociado a los componentes del ambiente, entre otros. Respecto de ellos, las municipalidades cumplen una función tutelar que implica el ejercicio directo de acciones de regulación, seguimiento y control, incentivo y sanción, aun cuando por las competencias asignadas a otras autoridades de gobierno, en algunos casos la actuación municipal deberá ser indirecta, debiendo ejercer un rol de alerta y denuncia. En el ordenamiento jurídico se han previsto algunas disposiciones sobre el particular, aunque todavía hay imprecisiones que dificultan el accionar municipal.

De acuerdo a lo establecido por la actual Ley Orgánica de Municipalidades, las municipalidades son competentes para velar por la conservación de la flora y fauna locales y promover ante las entidades respectivas las acciones necesarias para el desarrollo, aprovechamiento racional y recuperación de los recursos naturales ubicados en su jurisdicción.

Asimismo, se deben encargar de propiciar campañas de forestación y reforestación y de establecer y conservar parques zoológicos, jardines botánicos, bosques naturales y parques recreacionales ya sea directamente o mediante contrato o concesión.

En relación a los parques metropolitanos y zonales, plazas, plazuelas, jardines y demás áreas verdes de uso público, que se encuentren bajo administración municipal, cabe señalar que éstos tienen carácter intangible, inalienable e imprescriptible. Siendo su promoción, organización, administración, desarrollo y mantenimiento, de competencia exclusiva de cada municipalidad distrital o provincial, en el ámbito de su circunscripción. No obstante, la Ley N° 26664<sup>46</sup>, dispuso la transferencia obligatoria de los parques que se encontraban bajo administración de las municipalidades provinciales y/o sus organismos descentralizados, a las municipalidades distritales en cuya circunscripción territorial estaban ubicados, con sus bienes, recursos y acervo documentario, según lo que determinase una Comisión Mixta de Transferencia, especialmente constituida para este fin.

Por otro lado, cabe señalar que de acuerdo a lo dispuesto por el Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas<sup>47</sup>, las municipalidades pueden establecer Áreas de Conservación Municipal. Entendiéndose como Áreas de Conservación Municipal a aquellas que se constituyen con la finalidad de complementar acciones de conservación de la diversidad biológica, de recreación y educación a la población de su jurisdicción. No obstante, el Reglamento precisa que dichas áreas no quedarán comprendidas en el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE).

---

46 Al respecto, debe tenerse en cuenta que la Ley N° 26664, publicada el 22 de setiembre de 1996, fue una de las normas que evidenciaron la pugna de poderes y la injerencia del gobierno nacional en los asuntos de competencia municipal, durante la década de los noventa, lo cual condujo a la Municipalidad Metropolitana de Lima a declarar su inaplicabilidad en su jurisdicción, mediante Ordenanza N° 096, publicada el 02 de octubre de 1996.

47 Decreto Supremo N° 038-2001-AG, publicado el 26 de junio del 2001.

Dentro del ámbito de las Áreas de Conservación Municipal, las municipalidades tienen, entre otras, la obligación de mantener el área de acuerdo a los fines de conservación para los cuales fue establecida y, de elaborar, aprobar e implementar el plan maestro respectivo. El incumplimiento de estas funciones determina la pérdida del registro del área específica, como área de conservación municipal, en el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA).

No obstante, al no haberse aprobado una norma que reglamente esta atribución de crear áreas de conservación municipal, hay quienes cuestionan esta facultad de los gobiernos locales, dado que a través de ella las municipalidades pueden declarar intangibles áreas que podrían ser potencialmente utilizadas para otros fines, como la minería, tal y como ocurrió en el caso del Cerro Quilish en Cajamarca<sup>48</sup>. Sin embargo, consideramos que tal argumento no puede ser opuesto a las competencias que constitucionalmente se han reconocido a los gobiernos locales, a fin de planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, lo cual incluye la zonificación, a través de la cual se pueden declarar áreas para fines de conservación.

Debe tenerse en cuenta que el Decreto Supremo N° 007-85-VC, Reglamento de Acondicionamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, dispone que en el Plan Integral de Desarrollo Provincial de las municipalidades, se debe fijar *“el orden de prioridades y programar las acciones pertinentes para la utilización y desarrollo de los recursos naturales; y la preservación de los valores de orden histórico monumental y/o paisajista”* (artículo 8°), mientras que en los Planes Urbanos se deben considerar aspectos como los relativos a *“las áreas de protección y conservación”* (artículo 16°, inciso g). Ello no obsta sin embargo, para que conforme se ha señalado anteriormente, las municipalidades deban coordinar sus acciones con los demás organismos del Estado, a fin de mantener las relaciones de cooperación y apoyo mutuo previstas en el artículo 49° de la Ley de Bases de la Descentralización.

De otro lado, en el caso de municipalidades que cuenten dentro de sus circunscripciones con áreas naturales protegidas que formen parte del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, la actuación municipal

---

48 El 05 de octubre del año 2000, la Municipalidad de Cajamarca expidió la Ordenanza Municipal N° 12-2000-CMPC, a través de la cual se declaró como “Zona Reservada Municipal” el cerro Quilish y las microcuencas de los ríos Quilish, Porcón y Grande, con el propósito de proteger dicha zona, ante el inminente desarrollo de actividades mineras por parte de la empresa minera Yanacocha.

estará limitada por las disposiciones que tenga a bien formular el INRENA en su calidad de entidad administradora del SINANPE, sin cuyo consentimiento, no puede realizarse ninguna acción que pueda impactar negativamente dentro de un área natural protegida o en su zona de amortiguamiento. Sin embargo, es preciso resaltar que las municipalidades aludidas participan en la gestión de dichas áreas naturales protegidas, a través de sus respectivos Comités de Gestión.

Cabe señalar también que en el marco del nuevo régimen forestal establecido por la Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, se ha reconocido como un principio orientador de la gestión forestal y de fauna silvestre, la participación de los gobiernos locales en la toma de decisiones, el financiamiento, la fiscalización y los beneficios de la actividad forestal y de fauna silvestre, de manera descentralizada.<sup>49</sup>

Asimismo, en la Ley Orgánica de Municipalidades se ha establecido que las municipalidades son competentes para promover y asegurar la conservación y custodia del patrimonio cultural local y la defensa y conservación de los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos, colaborando con los organismos regionales y nacionales correspondientes en su restauración y conservación. De otro lado, también es responsable por fomentar el turismo, restaurar el patrimonio histórico local y cuidar de su conservación, regular las instalaciones y servicios destinados al turismo y organizar, en cooperación con las entidades competentes, programas turísticos de interés local.

De este modo, el artículo 65° de la Ley Orgánica de Municipalidades, establece las siguientes atribuciones municipales:

- Reglamentar, otorgar licencias y controlar las construcciones, remodelaciones y demoliciones de los inmuebles de las áreas urbanas, de conformidad con las normas del Reglamento Nacional de Construcciones y el Reglamento Provincial respectivo.
- Ejecutar, mantener y administrar, en su caso, proyectos de inversión en beneficio de la comunidad tales como embarcaderos, pistas de aterrizaje, canalizaciones o recuperación de áreas deterioradas y similares.

---

<sup>49</sup> Decreto Supremo N° 014-2001-AG, Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, publicado el 09 de abril del 2001, artículos. 1° inc. b y 6° inc. c.

- Procurar, conservar y administrar, en su caso, los bienes de dominio público, como caminos, puentes, plazas, avenidas, paseos, jardines, edificios públicos y otros análogos, con excepción de los que corresponden a otros niveles de gobierno.

De otro lado, las municipalidades también participan en el manejo de cuencas hidrográficas, en la medida que el representante del gobierno local forma parte del directorio de la Autoridad Autónoma de Cuenca Hidrográfica.<sup>50</sup>

### 6.3 Prevención del deterioro ambiental

Teniendo en cuenta su función conductora del desarrollo local sostenible y tutelar de la calidad de vida en su jurisdicción, las municipalidades tienen a su cargo funciones y atribuciones orientadas a proteger la calidad ambiental en el entorno urbano.

No obstante, las competencias municipales en este campo son confusas debido al desarrollo normativo y de la gestión ambiental de otras agencias del gobierno con competencias vinculadas o complementarias, sin que se haya articulado la relación entre la gestión territorial a cargo de las municipalidades y la actuación sectorial, a cargo de otras instancias de gobierno. De este modo, la confluencia de los sectores productivos, de programas y proyectos especiales de múltiples entidades públicas, de organismos regulatorios con funciones supervisoras y de los distintos órganos internos de las municipalidades, hacen que sea muy complejo el accionar municipal en lo concerniente a la prevención y eventual recuperación del deterioro o daño ambiental.

Es difícil y hasta temerario, señalar *a priori* qué competencias puede ejercer la municipalidad en este campo, por la multiplicidad de normas y actores involucrados. Sobre el particular, sin embargo, se propone considerar los siguientes criterios de orientación, que se espera, contribuyan a dilucidar en cada caso concreto cuándo y cómo debe intervenir el gobierno local:

1. En determinados casos la autoridad local puede ejercer autónoma y directamente sus atribuciones normativas, de supervisión y control, de

---

50 Artículo 56° del Decreto Ley N° 653, Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario, publicada el 1° de agosto de 1991.

promoción y sanción. En otros, debe actuar por intermedio de la autoridad competente que deba asumir jurisdicción.

2. En ningún caso, la autoridad local debe ser ajena a la solución de los problemas ambientales, debiendo actuar, denunciar, sensibilizar, organizar o promover las respuestas que el caso amerite.
3. La inacción de los organismos del Estado que estén llamados a asumir competencia, conforme a lo establecido en el ordenamiento jurídico, no debe limitar la acción proactiva de la municipalidad frente a la prevención o recuperación del daño ambiental, con las limitaciones que el criterio de legalidad le imponga.
4. La actuación preventiva y supletoria que la municipalidad pueda asumir frente a la inacción de la autoridad competente para el caso específico, debe ser ajustada a lo que determine en su momento, dicha autoridad competente, a fin de resguardar la coherencia del ordenamiento jurídico y el carácter unitario del Estado y gobierno peruano, lo cual conlleva a que sólo deba haber una autoridad que asuma competencia en cada caso concreto, en base al mismo mandato y criterio legal.
5. En toda acción deben respetarse los lineamientos de la política ambiental, de las políticas de Estado y los otros niveles de gobierno, garantizando la seguridad jurídica, la coherencia de la actuación estatal en su conjunto y el gradualismo, así como el bienestar y desarrollo humano, que es al final de cuentas el objetivo principal de las políticas públicas y la razón de ser del Estado.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que de conformidad con la Ley Orgánica de Municipalidades y el Reglamento de Acondicionamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, a las municipalidades les corresponde:

- Determinar, entre otros, la distribución y ubicación de las inversiones y demás actividades a desarrollarse en su jurisdicción; fijar el orden de prioridades y programar las acciones pertinentes para la utilización y desarrollo de los recursos naturales y la preservación de los valores de orden histórico monumental y/o paisajista, a través del Plan de Acondicionamiento Territorial.
- Ordenar y controlar el tránsito y el transporte vehicular, comprendiendo en cuanto al transporte masivo, la organización de rutas y el control de

vehículos, evitando el congestionamiento y la contaminación atmosférica, así como garantizando la seguridad de pasajeros, peatones y bienes en general.

- Emitir normas especiales para el acarreo de materiales de construcción y de cargas peligrosas.
- Regular, controlar y erradicar, según corresponda, el avisaje comercial en resguardo del paisaje natural y urbano.
- Calificar y establecer plazos y condiciones para la erradicación de las actividades desarrolladas en zonas de Usos No Conformes.
- Controlar el establecimiento y funcionamiento de actividades comerciales e industriales, mediante el índice para la ubicación de actividades urbanas y cuadro de niveles operacionales normado por el Ministerio de Vivienda y Construcción (hoy Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento). Indicándose que el Ministerio de Industria, Turismo e Integración (actualmente Ministerio de la Producción) coordinará permanentemente respecto a la ubicación y compatibilidad de las actividades industriales que le sean sometidas a consideración.
- Establecer, y de ser el caso, controlar el cumplimiento de las normas de seguridad y promover los servicios públicos necesarios, contra incendios, inundaciones y otras catástrofes.
- Regular, cuando el interés social lo aconseje, el acopio, distribución, almacenamiento y comercialización de los productos alimenticios, sancionando la especulación, adulteración, acaparamiento y el falseamiento de pesos y medidas.
- Vigilar el cumplimiento de las normas legales referente a calidad y precios de los alimentos y bebidas, así como las condiciones de higiene de quienes los distribuyen y comercian.

#### **6.4 Responsabilidad por los servicios públicos locales**

Como se ha indicado en relación a las normas que regulan el nuevo proceso de descentralización, no se ha especificado qué servicios son exclusivamente del ámbito local y cuáles del nivel regional y nacional, por lo que la falta de precisiones normativas puede generar conflictos entre las autoridades de los distintos organismos del Estado.

No obstante, hay servicios públicos que tradicionalmente han estado en la esfera de actuación de los gobiernos locales, como los siguientes, que son detallados en el artículo 71° de la Ley Orgánica de Municipalidades.

1. Abastecimiento de agua potable y desagüe;
2. Mercados de abasto;
3. Camal o matadero;
4. Limpieza de vías públicas;
5. Caminos vecinales carrozables;
6. Alumbrado público y doméstico;
7. Posta sanitaria;
8. Registros civiles;
9. Cementerios;
10. Bibliotecas populares.

Al respecto, es conveniente señalar que la tendencia internacional sobre el particular, está orientada a promover la inversión privada en la prestación de los servicios públicos, a fin de aliviar la carga de trabajo de las municipalidades, reorientar el gasto a objetivos de gobierno y bienestar de la población y hacer más eficientes los servicios, bajo un manejo empresarial.

A continuación se hace una reseña de los servicios públicos municipales más directamente relacionados con la gestión ambiental.

#### *a) Gestión de los residuos sólidos*

De acuerdo a lo establecido por la Ley General de Residuos Sólidos<sup>51</sup>, las municipalidades provinciales son responsables de la gestión de los residuos sólidos de origen domiciliario, comercial y de otras actividades similares en el ámbito de su jurisdicción, mientras que las municipalidades distritales son responsables por la prestación de los servicios de recolección y transporte de los residuos sólidos domiciliarios y de la limpieza de las vías, espacios y monumentos públicos también, dentro de su propia jurisdicción.

La Ley establece una función planificadora de la gestión de residuos sólidos a las municipalidades provinciales, según la cual éstas deben aprobar un Plan de

<sup>51</sup> Ley N° 27314, publicada el 21 de julio del 2001.

Gestión Integral de Residuos Sólidos y deben definir las áreas que pueden ser utilizadas dentro de su jurisdicción, para la construcción y operación de infraestructura de residuos sólidos. Debe tenerse en cuenta la fuerte carencia de infraestructura para el tratamiento, la transferencia y la disposición final de residuos sólidos de manera controlada, lo cual debería conducir a las municipalidades a promover la inversión privada en este campo, a fin de reducir los focos de riesgo de las ciudades que se derivan de la aparición de múltiples botaderos y la informalidad en el manejo de los residuos sólidos.

Al respecto, es oportuno resaltar que para operar legalmente, toda infraestructura de manejo de residuos sólidos debe contar con un estudio de impacto ambiental aprobado por la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA), así como con la aprobación de su proyecto definitivo y la autorización de funcionamiento, expedidas por la municipalidad provincial correspondiente, de acuerdo a su ubicación. Asimismo, todos los operadores de residuos sólidos deben estar debidamente inscritos ante la DIGESA.

Cabe señalar que de acuerdo a lo establecido en la Ley, las municipalidades provinciales y distritales están facultadas para aplicar instrumentos económicos de incentivo, así como sanciones, por las infracciones cometidas en las operaciones, instalaciones y procesos de manejo de residuos sólidos, con exclusión de las competencias exclusivas de las autoridades sectoriales de acuerdo a ley.

#### *b) Salud y saneamiento ambiental*

Si bien ambos servicios son absolutamente diferenciados y tienen un tratamiento legal y gestión propia, en este apartado han sido abordados conjuntamente por su fuerte relación e interdependencia. Al respecto, debe señalarse que corresponde a las municipalidades normar y controlar las actividades relacionadas con la salud pública y el saneamiento ambiental, las cuales incluyen el aseo, higiene y salubridad en establecimientos comerciales, industriales, viviendas, escuelas, piscinas, playas y otros lugares públicos; la instalación y mantenimiento de servicios higiénicos y baños públicos, así como el control de la sanidad animal.

Así, el artículo 66° de la Ley Orgánica de Municipalidades, indica que a las municipalidades les corresponde:

- Normar y controlar las actividades relacionadas con el saneamiento ambiental.
- Difundir programas de educación ambiental.
- Normar y controlar el aseo, higiene y salubridad en establecimientos comerciales, industriales, viviendas, escuelas, piscinas, playas y otros lugares públicos.
- Instalar y mantener servicios higiénicos y baños públicos.
- Promover y organizar acciones de medicina preventiva, primeros auxilios, postas médicas.
- Construir y equipar postas médicas, botiquines y puestos de primeros auxilios.
- Realizar programas de prevención y de educación sanitaria y profilaxia local.
- Realizar campañas de saneamiento rural y control de epidemias.
- Establecer medidas de control de ruido del tránsito y de los transportes colectivos.
- Ejecutar el servicio de limpieza pública, ubicar las áreas para la acumulación de basura y/o el aprovechamiento industrial de desperdicios.
- Controlar la sanidad animal.

Asimismo, la Ley Orgánica de Municipalidades establece que las municipalidades son competentes para sostener o supervigilar el servicio público de abastecimiento de agua potable y desagüe. Es así que, el Decreto Legislativo N° 908, Ley de Fomento y Desarrollo del Sector Saneamiento<sup>52</sup> establece que las municipalidades provinciales son responsables de asegurar la prestación de los servicios de saneamiento en el área de su competencia, por lo que en consecuencia, les corresponden promover y asegurar la existencia de una empresa prestadora de servicios de saneamiento en el ámbito provincial, debiendo celebrar el contrato de concesión correspondiente para que ésta se encargue de la prestación de dichos servicios. El saneamiento en este contexto, implica los servicios de agua potable, disposición de aguas servidas y pluviales, así como la disposición de excretas.

Por tanto, se entiende que la municipalidad cumple con el rol de asegurar la prestación de servicios en coordinación con la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS), que determina los aspectos regulatorios del servicio de saneamiento ambiental, así como con la Dirección General de

---

52 Publicada el 03 de agosto del 2000. Sin embargo, entrará en vigencia cuando se publique su reglamento.

Salud Ambiental en su calidad de autoridad de salud, encargada de velar por la calidad del agua.

En el ámbito rural y de pequeñas localidades<sup>53</sup>, los servicios de saneamiento pueden ser prestados a través de Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento. En dichos casos, las municipalidades distritales deben promover la formación de dichas organizaciones, orientándolas y brindándoles asistencia técnica, así como contribuyendo a su financiamiento para la ampliación de la cobertura de estos servicios en base a sus posibilidades presupuestales.

### *c. Tránsito y seguridad vial*

Conforme a la normatividad vigente, las municipalidades son competentes para ordenar y controlar el tránsito y el transporte vehicular, comprendiendo en cuanto al transporte masivo, la organización de rutas y el control de vehículos, evitando el congestionamiento y la contaminación atmosférica, así como garantizando la seguridad de pasajeros, peatones y bienes en general.

Las municipalidades provinciales tienen competencias normativas, de gestión y de fiscalización en materia de transporte y tránsito terrestre, en su respectiva jurisdicción, debiendo coordinar acciones con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, para este efecto. Por su parte, las municipalidades distritales son competentes en las materias que los reglamentos nacionales y las normas emitidas por la municipalidad provincial respectiva les señalen y en particular, la regulación del transporte menor (mototaxis y similares).

## **6.5 Promoción de una ciudadanía responsable**

Bajo los paradigmas del desarrollo sostenible local y la democracia participativa, a las municipalidades les corresponde, en su calidad de gobierno del nivel local, generar acciones y espacios que contribuyan a forjar una ciudadanía que participe responsablemente en la toma de decisiones públicas y en la gestión de la ciudad. Las competencias en materia de educación, acceso a la información, participación ciudadana, concertación, planificación y elaboración de

---

<sup>53</sup> Núcleos de población menor a 2,000 habitantes, residentes en un mismo espacio geográfico en forma concentrada o dispersa.

presupuestos participativos, que le han sido conferidas deben constituir ejes importantes de la gestión ambiental municipal.

Por esta razón, a continuación se detallan algunos aspectos que se considera importante resaltar, en relación a esta materia:

### *6.5.1 Del acceso a la información*

De acuerdo a lo establecido por la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública<sup>54</sup>, las municipalidades deben brindar información sobre las medidas o actividades que puedan afectar directa o indirectamente la salud de las personas o la integridad del medio ambiente y los recursos naturales.

Asimismo, las municipalidades tienen la obligación de proveer a la ciudadanía la información que se le requiera, a través de cualquier medio, sean documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato, siempre que haya sido creada u obtenida por las municipalidades o que se encuentre en su posesión o bajo su control, salvo de las excepciones legalmente establecidas.

Al respecto debe tenerse en cuenta que el Decreto Supremo N° 018-2001-PCM, dispuso que las entidades del sector público, incluyendo a las municipalidades, debían incorporar en sus Textos Únicos de Procedimientos Administrativos (TUPA), un procedimiento para facilitar el acceso a la información que posean o produzcan, en un plazo máximo de 30 días hábiles.

Para tal efecto, esta norma estableció los siguientes criterios para el acceso a la información:

- No es necesario que el solicitante justifique su solicitud de información.
- Cualquier persona puede solicitarla a cualquier entidad del Estado.
- Sólo se admiten como reservas de información, aquellas referidas a la intimidad personal, la excluida por ley y la seguridad nacional.
- Plazo de 17 días hábiles como máximo para la entrega de la información.
- Se excluye la información sobre expedientes en trámite.

---

<sup>54</sup> Publicada el 03 de agosto del 2002.

- Se indica que las entidades públicas deben difundir la información que generan a través de internet.
- Se prevén sanciones para el funcionario que niega la información.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que en la actualidad el derecho de acceso a la información y el consecuente deber de la autoridad de proveerla, se ha dotado de mayores garantías a través de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Sobre el particular, es conveniente tener presente que si bien ésta no es una ley de acceso a la información ambiental, sí constituye un avance importante para impulsar un sistema efectivo de acceso a la información de carácter ambiental.

A continuación se detallan los principales aspectos incluidos en esta norma, los cuales deben ser debidamente observados por las municipalidades<sup>55</sup>:

- Se considera como sujetos otorgantes a todas las entidades de la administración pública, incluyendo las que presten servicios públicos, así sean de derecho privado, las cuales se asimilan al concepto de entidades públicas para los efectos de esta ley.
- Se establece un principio de publicidad, basado en 3 criterios esenciales:
  - Se presume que toda información que posea el Estado es pública y se invierte la carga de la prueba, debiendo la autoridad, demostrar que la información es reservada, cuando niega el acceso a ella.
  - El Estado debe adoptar medidas básicas para garantizar y promover la transparencia en el ejercicio de las funciones públicas.
  - Se establece la obligación del Estado de entregar la información y de designar a un responsable para que se encargue de esta función en cada entidad.
- La norma señala como deberes de las entidades públicas, los siguientes:
  - Brindar la información solicitada.

---

<sup>55</sup> La Ley otorga un plazo de 150 días para su efectiva aplicación rigiendo hasta entonces, el Decreto Supremo N° 018-2001-PCM y el Decreto Supremo de Urgencia N° 035-2001-PCM (Norma de acceso ciudadano a la información sobre finanzas públicas, que establece la obligación de publicar información económica del Estado. Al respecto, cabe señalar a que a través de la página web del Ministerio de Economía y Finanzas ([www.mef.gob.pe](http://www.mef.gob.pe)), se ha puesto a disposición del público el Portal de Transparencia Económica del Estado Peruano, a través del cual es posible acceder a los presupuestos detallados de prácticamente todos los organismos del Estado.

- Proveer adecuada infraestructura para el acceso a la información.
- Organizar, sistematizar y publicar la información que generan o detentan.
- Difundir la información pública a través de sus portales en internet.
- La Presidencia del Consejo de Ministros debe rendir cuenta anualmente ante el Congreso de la República, en relación al cumplimiento de la Ley.
- Los funcionarios que incumplen pueden ser sancionados por falta grave y hasta penalmente, por abuso de autoridad.

### *6.5.2 De la participación ciudadana*

A efectos de contribuir a fortalecer los criterios de transparencia en el ejercicio de las funciones públicas y la propia democracia participativa en el país, es necesario que las municipalidades cumplan con los mandatos legales establecidos a fin de involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones, es decir, en el proceso de elaboración y aprobación de las políticas, normas, planes y programas municipales; en el otorgamiento de derechos; y, en general, en la adopción de decisiones que puedan implicar una afectación de la calidad de vida de la población. De esta forma, las actuaciones municipales serán dotadas de mayor legitimidad y se fortalecerá la gobernabilidad del municipio, así como el propio liderazgo de la autoridad municipal. No obstante, para ser efectiva, la participación requiere de mecanismos, vías y reglas claras, por lo que las municipalidades deben generar vías procedimentales para facilitar la participación responsable de la ciudadanía, en la gestión municipal.

Debe tenerse en cuenta que el nuevo texto de la Constitución Política de 1993, dispone en el artículo 197°, que las “*municipalidades promueven, apoyan y reglamentan la participación vecinal en el desarrollo local*”. Por su parte, la Ley Orgánica de Municipalidades indica que las municipalidades tienen la obligación de facilitar la participación de vecinos en el gobierno local mediante el ejercicio de los derechos de petición y de consulta, los cuales se ejercerán entre otras razones, para la definición de las políticas y la adopción de las medidas de carácter local relativas al medio ambiente y los recursos naturales.

Por otro lado, debe resaltarse que el Reglamento de Acondicionamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, establece varias disposiciones relacionadas con la participación ciudadana. Así, señala que los planes urbanos

deben ser puestos a conocimiento de la población antes de su aprobación por un período de 30 a 90 días calendario, a fin de propiciar el conocimiento, observaciones y recomendaciones del vecindario afectado (artículo 30°). Asimismo, se indica que para efectuar cambios de zonificación se debe requerir necesariamente la opinión favorable del vecindario afectado (artículo 34°) y se dispone que en los casos de proyectos de actividades que por su naturaleza o magnitud, pudieran generar efectos deteriorantes en el medio ambiente, físico y social, los municipios deben orientar sus decisiones a la opinión vecinal (artículo 58°).

Cabe tener en cuenta además, que la nueva Ley del Procedimiento Administrativo General, norma supletoria para todas las autoridades administrativas del Estado, señala que *“las normas administrativas prevén la convocatoria a una audiencia pública, como formalidad esencial para la participación efectiva de terceros”*, entre otros, en materia medio ambiental y que *“la omisión de realización de la audiencia pública acarrea la nulidad del acto administrativo final que se dicte”*. Si bien esta Ley no es una norma propiamente ambiental, ha asignado un peso verdaderamente importante a la realización de la audiencia pública en los procedimientos administrativos de carácter ambiental, por lo que las autoridades públicas y, en particular, las municipalidades, deben tener en cuenta este mandato en la definición de sus procedimientos administrativos.

Al respecto, es oportuno considerar que la propia Ley de Bases de la Descentralización establece como objetivo social de la descentralización, la participación ciudadana en todas sus formas de organización y control social e indica en su artículo 17°, que:

- Los gobiernos regionales y locales están obligados a promover la participación ciudadana en la formulación, debate y concertación de sus planes de desarrollo y presupuestos y en la gestión pública. Para este efecto, deberán garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la información pública, con las excepciones que señala la ley, así como la conformación y seguimiento de espacios y mecanismos de consulta, concertación, control, evaluación y rendición de cuentas.
- La participación de los ciudadanos se canaliza a través de los espacios de consulta, coordinación, concertación y vigilancia existentes, y los que los gobiernos regionales y locales establezcan conforme a ley.

### *6.5.3 De la concertación y vigilancia ciudadana*

Si bien estos conceptos no han sido reglamentados en el país, hay algunas referencias, como las indicadas en el apartado anterior referido a la participación ciudadana, que reflejan su cada vez, mayor aceptación como aspectos esenciales de la gestión ambiental. De hecho, incluso en la propia Ley de Bases de la Descentralización se establece como objetivo político de la descentralización, la participación y fiscalización de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos de cada región y localidad. Debe entenderse que la participación ciudadana no se agota con la toma de decisiones, sino que constituye una herramienta de acompañamiento de la gestión pública.

Es así que las municipalidades deben reconocer espacios de vigilancia ciudadana en la gestión ambiental a efectos de que la población pueda participar efectivamente en:

- La toma de decisiones, exigiendo el cumplimiento del “debido proceso”, el derecho a la información y las vías de participación ciudadana.
- La vigilancia, seguimiento y control del cumplimiento de las normas ambientales, a través del derecho de petición, derecho de oposición, denuncia administrativa y acciones judiciales (civil, penal, constitucional).

A efectos de lograr una vigilancia ambiental ciudadana efectiva, se requiere promover un mejor conocimiento de las normas, los derechos y deberes ciudadanos, así como de las autoridades y los roles que cumplen. Asimismo, es necesario fomentar la organización, articulación y el compromiso de los actores clave; utilizar las vías legales y los espacios abiertos de participación; crear nuevos espacios de involucramiento de la población en la toma de decisiones, así como publicitar las acciones emprendidas a través de medios de comunicación.

## **6.6 Potestad promotora y sancionadora**

Conforme a sus atributos de autoridad, las municipalidades son competentes para emitir y aplicar ordenanzas, resoluciones, edictos o acuerdos y, reglamentos, a fin de alcanzar los objetivos de su gestión ambiental. Para ello, como se ha visto, deben tomarse en cuenta el propio rol del gobierno local, así

como las atribuciones establecidas para otros organismos del Estado. Sobre el particular, debe tenerse en cuenta que las tendencias modernas de la gestión ambiental establecen que la autoridad debe desplegar sus tradicionales acciones punitivas para resguardar el cumplimiento de las normas, pero a la vez, debe establecer complementariamente, instrumentos económicos o de incentivo para promover el cabal cumplimiento de las normas y en algunos casos, a un menor costo.

Como se indica en la doctrina actual, debe generarse una “atmósfera de cumplimiento” que desaliente la evasión del mandato legal. Debe tenerse en cuenta que un aspecto que configura el propio concepto de la norma jurídica es el respaldo coercitivo del Estado y que *“no siempre una sanción muy fuerte o severa es la que asegura el cumplimiento de las normas, más aún cuando el riesgo de que se efectivice la sanción es bajo. La certeza en la aplicación de la sanción es más fuerte que su propia severidad. Para ello, la autoridad debe estar dotada de recursos y atribuciones suficientes para ser esa figura protagónica que respalde el cumplimiento de la norma ambiental”*<sup>56</sup>.

Conforme a ello, las municipalidades deben establecer sus propios regímenes de incentivos y sanciones que respalden el cumplimiento de sus normas ambientales, los cuales deben ser coherentes con sus atribuciones legales, así como con los lineamientos y objetivos de su política ambiental.

No obstante, sin perjuicio de ello, debe resaltarse que en el artículo 54° del Reglamento de Acondicionamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, se ha previsto que las municipalidades pueden imponer sanciones, aplicando de ser necesario, los procedimientos coactivos de ley, solicitando el apoyo de organismos competentes y de la fuerza pública para hacer efectivas las prohibiciones o restricciones de las actividades que:

- Deterioreen el aire, agua, suelo y subsuelo; flora y fauna; riberas marítimas, fluviales y lacustres, en desmedro de la calidad de vida y de la seguridad de bienes y personas.

---

56 Texto extraído de ALEGRE, Ada. Presentación realizada en la Conferencia Internacional sobre Aplicación y Cumplimiento de la Normativa Ambiental en América Latina. Fundación Ambiente y Recursos Naturales. Instituto del Banco Mundial, División Ambiente y Recursos Naturales. Buenos Aires, Argentina, 28 y 29 de mayo del 2002

- Originen ruidos molestos o nocivos.
- Atenten contra el paisaje urbano.
- Realicen una inadecuada disposición de efluentes sólidos, líquidos y gaseosos de cualquier origen.
- Ejecuten, al margen de las normas de seguridad, la manipulación, transporte, almacenamiento y expendio de material peligroso.
- Ejecuten actividades industriales y de servicios sin adoptar las medidas de seguridad necesarias tanto para los trabajadores como para el vecindario.
- Emitan o produzcan radiaciones nocivas.
- Contribuyan innecesariamente a la reducción de tierras de cultivo de alto valor agrológico.

Sin embargo, como se ha indicado anteriormente, estas atribuciones no están articuladas con las asignadas a otros organismos de gobierno, en particular a los sectores productivos y los organismos regulatorios que dependen de la Presidencia del Consejo de Ministros, los que conforme a lo establecido en el Decreto Legislativo N° 757, constituyen la autoridad sectorial competente para la protección ambiental en el desarrollo de las actividades empresariales a su cargo.

Al respecto, el fortalecimiento de la gestión sectorial durante la década de los años noventa, se ha reflejado en el desarrollo de un marco normativo especializado para las diversas actividades sectoriales, como son las minero energéticas, las industriales y las pesqueras. Ello conlleva a que los titulares de actividades comprendidas en estos sectores deban cumplir en la actualidad un conjunto de obligaciones específicas, sobre las cuales se han fijado responsabilidades y sanciones. Este marco de normas especiales ha conducido a que la actuación municipal se haya visto desplazada por la propia generalidad de sus normas ambientales.

Como es reconocido a nivel doctrinario, las normas especiales priman sobre las normas generales. En este sentido, siguiendo el criterio mayoritario respecto de la relación entre los gobiernos locales y los organismos sectoriales, debe entenderse que dentro del ámbito privado de la empresa, es decir, al interior de la planta productiva o de la concesión, es el sector competente el encargado de aplicar las medidas correctivas o de sanción que el caso amerite. Mas si se

generan impactos negativos fuera de dicho ámbito, por ejemplo, por ruidos, malos olores, vectores, filtraciones, entre otros, entonces los gobiernos locales pueden ejercer sus atribuciones de vigilancia y control, a fin de alertar a la autoridad competente para que ésta adopte las medidas correspondientes. En caso de inacción de la autoridad sectorial, podrían ponerse en curso, las acciones conducentes a establecer la responsabilidad de los funcionarios por faltas administrativas, cometidas en el ejercicio de sus funciones, e incluso, respetando el principio de legalidad, podrían utilizarse otras vías legales para disponer la aplicación de medidas de seguridad y, de ser el caso, sanciones.

Otra es la situación, si los impactos negativos de la empresa son generados fuera de sus instalaciones, por ejemplo, si se vierten residuos sólidos en lugares no autorizados, se produce un accidente por el manejo inadecuado de sustancias tóxicas o peligrosas, se vierten efluentes o se generan emisiones, sin el debido tratamiento previo. En estos casos, en ejercicio de sus facultades vinculadas a la salud pública, el saneamiento y el propio desarrollo local, la municipalidad podría asumir competencia directa y aplicar una sanción o demandar la adopción de acciones correctivas.

Este ha sido el criterio seguido en la Ley General de Residuos Sólidos, el cual se considera un punto de partida adecuado para empezar a armonizar las competencias sectoriales y las de carácter territorial asignadas a los gobiernos locales. No obstante, también es necesario establecer *a priori*, en qué aspectos podrían los municipios *motu proprio*, adoptar acciones de naturaleza ambiental contra las entidades que generen contaminación o degradación ambiental.

De otro lado, de acuerdo a lo establecido por los diferentes reglamentos de protección ambiental de los sectores productivos, como el de minería y el de industria manufacturera, cabe tener en cuenta que se ha reconocido a las municipalidades provinciales y distritales, la facultad de denunciar ante el ministerio correspondiente, los problemas de contaminación ambiental que se generen como consecuencia de las actividades comprendidas en el ámbito de su competencia.

## Competencias municipales para la gestión ambiental

<b>Constitución Política del Perú</b> (pub. 30/12/93)	
<b>Base Legal</b>	<b>Atribuciones</b>
<p>Arts. 31°, 107° y 194°, 195° y 197°, modificados por Ley N° 27680, pub. 07/03/2002.</p>	<p>Las municipalidades provinciales y distritales tienen autonomía política, económica y administrativa.</p> <p>Tienen competencia, entre otros, para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizar, reglamentar y administrar los servicios públicos locales de su responsabilidad.</li> <li>• Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo la zonificación, urbanismo y el acondicionamiento territorial.</li> <li>• Desarrollar y regular actividades y/o en materia de salud, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, entre otros, conforme a ley.</li> <li>• Presentar iniciativas legislativas en materias y asuntos de su competencia.</li> </ul>
<b>Ley Orgánica de Municipalidades</b> (Ley N° 23853, pub. 09/06/84)	
<b>Base Legal</b>	<b>Atribuciones</b>
<p>Arts. 3°, 10° (mod. por Ley N° 26011, pub. 27/12/92); arts. 11°, 12°, 32°, 36°, 47° (mod. por Ley N° 26011, pub. 27/12/92); arts. 55°, 56°, 62°, 64°, 65° (mod. por Ley N° 26365, pub. 07/10/94); arts. 66°, 67° (mod. por Ley N° 26875, pub. 15/11/97); arts. 68°, 69°, 70° (mod. por Ley N° 23854, pub. 09/06/84 y Decreto Legislativo N° 313, pub. 14/11/84), arts. 71°, 72°, 73°, 79°-83°, 118°, 119°, 121°, 134° y 136°.</p>	<p>Las municipalidades representan al vecindario, promueven la adecuada prestación de los servicios públicos locales, fomentan el bienestar de los vecinos y el desarrollo integral y armónico de las circunscripciones de su jurisdicción.</p> <p>Entre otras, las municipalidades tienen funciones en materia de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Planificar el desarrollo de sus circunscripciones y ejecutar los planes correspondientes.</li> <li>• Acondicionamiento territorial, vivienda y seguridad colectiva. Población, salud y saneamiento ambiental.</li> <li>• Educación, cultura, conservación de monumentos, turismo, recreación y deportes.</li> <li>• Abastecimiento y comercialización de productos.</li> <li>• Transporte colectivo, circulación y tránsito.</li> <li>• Participación ciudadana.</li> </ul>

<b>Código del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales (Decreto Legislativo N° 613, pub. 08/09/90)</b>	
<b>Base Legal</b>	<b>Atribuciones</b>
<p>Art. VI TP, art. 1°, inc. 8, 3°, 6°, 60°, 81°, 82°, 85°, 88°, 91°, 100°, 102°-106°, 132° segundo párrafo, 134°, 135°.</p>	<p>Las municipalidades tienen la obligación de participar en la conservación del medio ambiente y los recursos naturales.</p> <p>Entre otros, las municipalidades deben cumplir las siguientes funciones, según sus competencias:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Brindar información sobre las medidas o actividades que puedan afectar la salud de las personas o la integridad del medio ambiente y los recursos naturales.</li> <li>• Dictar disposiciones sobre saneamiento ambiental.</li> <li>• Considerar las normas ambientales en la formulación de los planes de desarrollo local.</li> <li>• Controlar la adecuada utilización de los elementos que conforman los asentamientos humanos.</li> <li>• Participar en la prevención y solución de los problemas producidos por los desastres naturales.</li> <li>• Participar en la protección del patrimonio natural cultural.</li> </ul>
<b>Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana (Decreto Legislativo N° 696, pub. 07/11/91)</b>	
<b>Base Legal</b>	<b>Atribuciones</b>
<p>Art. 3 inc. c.</p>	<p>Las municipalidades provinciales son responsables de la promoción, orientación, aprobación y control de las acciones de renovación urbana dentro de sus circunscripciones, en base a sus Planes de Desarrollo Urbano, en coordinación con los municipios distritales y el gobierno regional, correspondientes.</p>
<b>Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada (Decreto Legislativo N° 757, pub. 13/11/91)</b>	
<b>Base Legal</b>	<b>Atribuciones</b>
<p>Art. 50 primer párrafo, modificado por Ley N° 26734, pub. 31/12/96.</p>	<p>Las autoridades sectoriales competentes para conocer sobre los asuntos relacionados con la aplicación de las disposiciones del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales son los ministerios o los organismos fiscalizadores, según sea el caso, de los sectores correspondientes a las actividades que desarrollan las empresas sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a los gobiernos regionales y locales, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política.</p>

<b>Dictan disposiciones referidas a la administración de las áreas verdes de uso público (Ley N° 26664, pub. 22/09/96)</b>	
<b>Base Legal</b>	<b>Atribuciones</b>
Art. 1.	Los parques metropolitanos y zonales, plazas, plazuelas, jardines y demás áreas verdes de uso público bajo administración municipal tienen carácter intangible, inalienable e imprescriptible. Su promoción, organización, administración, desarrollo y mantenimiento es competencia exclusiva de cada municipalidad correspondiente.
<b>Ley General de Habilitaciones Urbanas (Ley N° 26878, pub. 20/11/97)</b>	
<b>Base Legal</b>	<b>Atribuciones</b>
Arts. 2°, 3° (mod. por Ley No. 27135, pub. 07/06/99), y 5°.	Las municipalidades son competentes para conocer y aprobar las solicitudes de habilitación urbana.
<b>Ley General de Transporte y Tránsito Terrestre (Ley N° 27181, pub. 08/10/99)</b>	
<b>Base Legal</b>	<b>Atribuciones</b>
Arts. 17° y 18°.	Las municipalidades provinciales tienen competencia normativa, de gestión y de fiscalización en materia de transporte y tránsito terrestre.  Por su parte, las municipalidades distritales son competentes en las materias que los reglamentos nacionales y las normas emitidas por la municipalidad provincial respectiva les señalen y en particular, la regulación del transporte menor (mototaxis y similares).
<b>Ley General de Residuos Sólidos (Ley N° 27314, pub. 21/07/2000)</b>	
<b>Base Legal</b>	<b>Atribuciones</b>
Arts. 7° inc. 5 c, 9, 10, 12, 49 inc. 4 y Primera, Sexta y Séptima Disposiciones Complementarias, Transitorias y Finales.	Las municipalidades provinciales son responsables por la gestión de los residuos sólidos de origen domiciliario, comercial y de aquellas actividades que generen residuos similares a éstos, en todo el ámbito de su jurisdicción.  Las municipalidades distritales son responsables por la prestación de los servicios de recolección y transporte de los residuos sólidos indicados en el párrafo anterior y de la limpieza de las vías, espacios y monumentos públicos en su jurisdicción.  Asimismo las municipalidades provinciales y distritales están facultadas para imponer sanciones, por las infracciones cometidas en las operaciones, instalaciones y procesos de manejo de residuos sólidos, con exclusión de las competencias exclusivas de las autoridades sectoriales de acuerdo a ley.

<b>Ley de Fomento y Desarrollo del Sector Saneamiento (Decreto Legislativo N° 908, pub. 03/08/2000)</b>	
<b>Base Legal</b>	<b>Atribuciones</b>
Arts. 11°, 25°, 26°, 29°, 43° y 46°.	<p>Las municipalidades provinciales son responsables de asegurar la prestación de los servicios de saneamiento en el área de su competencia y en consecuencia les corresponde celebrar el contrato de concesión correspondiente con las empresas prestadoras de dichos servicios.</p> <p>En el ámbito rural y de pequeñas localidades (núcleos de población menor a 2,000 habitantes, residentes en un mismo espacio geográfico en forma concentrada o dispersa), los servicios de saneamiento son prestados a través de la organización de Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento. En dichos casos, las municipalidades distritales promueven la formación de dichas organizaciones, orientándolas y brindándoles asistencia técnica, así como contribuyendo a su financiamiento para la ampliación de la cobertura de estos servicios en base a sus posibilidades presupuestales.</p>
<b>Ley de Canon (Ley N° 27506, pub. 10/07/2001)</b>	
<b>Base Legal</b>	<b>Atribuciones</b>
Arts. 1°, 6.2, 7.1 y 7.2.	Las autoridades de los gobiernos locales provinciales y distritales, bajo responsabilidad, transferirán los recursos para inversión a los centros poblados de su circunscripción y rendirán cuentas periódicas sobre el destino de los recursos del canon. Asimismo deben crear los indicadores y mecanismos adecuados para el monitoreo y evaluación de impacto y costo/beneficio de la inversión del canon.
<b>Ley de demarcación y organización territorial (Ley N° 27795, pub. 25/07/2002)</b>	
<b>Base Legal</b>	<b>Atribuciones</b>
Art. 5.3 y Tercera y Cuarta Disposiciones Transitorias y Finales.	<p>Las municipalidades están obligadas a proporcionar a la Presidencia del Consejo de Ministros y a los gobiernos regionales la información que éstos últimos requieran dentro de los procesos de demarcación territorial en trámite. En el ámbito de la provincia de Lima, la Municipalidad Metropolitana de Lima asume la competencia y funciones que corresponden al gobierno regional en las acciones de demarcación territorial.</p> <p>Asimismo, le corresponde identificar, conocer y evaluar los casos de conflictos de límites existentes en los distritos de su jurisdicción.</p>

<b>Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley N° 27806, pub. 03/08/2002)</b>	
<b>Base Legal</b>	<b>Atribuciones</b>
Arts. 2° al 6°, 8° y 10° al 16°.	Las municipalidades tienen la obligación de proveer a la ciudadanía la información requerida si se refiere a la contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato, siempre que haya sido creada u obtenida por las municipalidades o que se encuentre en su posesión o bajo su control, salvo de las excepciones legalmente establecidas.
<b>Reglamento de Acondicionamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente (Decreto Supremo N° 007-85-VC, pub. 20/02/85)</b>	
<b>Base Legal</b>	<b>Atribuciones</b>
Arts. 2°, 3°, 4°, 51°, 52°, 53°, 54°, 55°, 56° y 58°.	<p>Las municipalidades deben planificar el desarrollo integral de las circunscripciones, formulando, aprobando, ejecutando y supervisando los planes de desarrollo local.</p> <p>Asimismo, deben velar por la calidad del medio ambiente natural y transformado, en los centros poblados y en el medio rural, con el fin de garantizar el bienestar de la población. Para tales efectos, las municipalidades emiten y aplican ordenanzas, resoluciones, edictos o acuerdos y reglamentos para el control y corrección de los problemas de contaminación ambiental y afectación del espacio urbano rural.</p> <p>Hacen cumplir las normas e imponen las sanciones del caso, aplicando de ser necesario los procedimientos coactivos de ley o solicitando el apoyo de organismos competentes y la fuerza pública para hacer efectivas las prohibiciones o restricciones de las actividades que, entre otros:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Deteriores el aire, agua, suelo, subsuelo; flora y fauna; riberas marítimas, fluviales y lacustres, en desmedro de la calidad de vida y de la seguridad de las personas.</li> <li>• Originen ruidos molestos o nocivos.</li> <li>• Atenten contra el paisaje urbano.</li> <li>• Afecten la seguridad vial.</li> <li>• Atenten contra la integridad del patrimonio histórico-monumental y paisajístico.</li> <li>• Realicen inadecuada disposición de efluentes sólidos, líquidos y gaseosos.</li> <li>• Ejecuten, al margen de las normas de seguridad, la manipulación, transporte, almacenamiento y expendio de material peligroso.</li> <li>• Ejecuten actividades industriales y de servicios sin adoptar las medidas de seguridad necesarias para los trabajadores y para el vecindario.</li> <li>• Emitan o produzcan radiaciones nocivas.</li> <li>• Contribuyan innecesariamente a la reducción de tierras de cultivo de alto valor agrológico.</li> <li>• Localicen o amplíen asentamientos humanos en lugares insalubres y sin las condiciones de seguridad física, o contribuyan a la tugurización urbana.</li> <li>• Produzcan daños en los sistemas de servicios urbanos.</li> </ul>

<b>Reglamento de la Ley de Promoción a la Inversión Privada en Acciones de Renovación Urbana (Decreto Supremo N° 11-95-MTC, pub. 25/07/95)</b>	
<b>Base Legal</b>	<b>Atribuciones</b>
Arts. 2° y 3°.	<p>Para la promoción, aprobación y control de las acciones de renovación urbana, las municipalidades provinciales identifican las áreas de tratamiento .</p> <p>Las áreas de tratamiento son los predios individuales o el conjunto de predios, conformantes de áreas espacialmente continuas, que por sus tendencias o grado de deterioro requieren de acciones de renovación urbana.</p>
<b>Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas (Decreto Supremo N° 038-2001-AG, pub. 26/06/2001)</b>	
<b>Base Legal</b>	<b>Atribuciones</b>
Arts. 5°, 15°, 16°, 17°, 21°, 41.2, 69.1, 78°, 79.2, 80° y 81°.	<p>Las municipalidades participan en la gestión del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE) y participan en los Comités de Gestión de las áreas naturales protegidas.</p> <p>Las municipalidades pueden establecer áreas de conservación municipal para complementar acciones de conservación de la diversidad biológica, de recreación y educación a la población de su jurisdicción, siempre que dichas áreas no estén comprendidas en los ámbitos de las áreas naturales protegidas.</p> <p>Dentro del ámbito de las áreas de conservación municipal, las municipalidades tienen como obligaciones, entre otros, mantener el área de acuerdo a los fines de conservación para los cuales ha sido establecida y elaborar, aprobar e implementar el plan maestro respectivo. El incumplimiento de sus funciones determina la pérdida de su registro como área de conservación municipal.</p>
<b>Reglamento Nacional de Tránsito (Decreto Supremo N° 033-2001-MTC, pub. 24/07/2001)</b>	
<b>Base Legal</b>	<b>Atribuciones</b>
Arts. 3°, 5° y 6°.	<p>Las municipalidades provinciales tienen competencia para emitir normas y disposiciones complementarias que regulen actividades vinculadas con el transporte y el medio ambiente, en cuanto se relacionan con el tránsito, dentro de su respectivo ámbito territorial.</p> <p>Asimismo, tienen facultades de gestión y fiscalización. Por su parte, las municipalidades distritales ejercen funciones de gestión y fiscalización en el ámbito de su jurisdicción, en concordancia con las disposiciones que emita la municipalidad provincial respectiva y las previstas en el Reglamento Nacional de Tránsito.</p>

<b>Reglamento Nacional de Administración de Transporte (Decreto Supremo N° 040-2001-MTC, pub. 28/07/2001)</b>	
<b>Base Legal</b>	<b>Atribuciones</b>
Arts. 10, 15, 16, 129, 130, 131 y 143. (modificado por Decreto Supremo N° 025-2002-MTC, pub. 20/06/2002)	Las municipalidades provinciales regulan, administran y controlan los servicios de transporte urbano dentro de su jurisdicción, evitando el deterioro del medio ambiente. Las municipalidades distritales administran, regulan y controlan el servicio público de transporte urbano, que se realiza dentro de su jurisdicción en vehículos menores, mototaxis y similares.
<b>Reglamento de la Ley de Canon (Decreto Supremo N° 005-2002-EF, pub. 09/01/2002)</b>	
<b>Base Legal</b>	<b>Atribuciones</b>
Arts. 3 y 8.	Los recursos que los gobiernos locales reciban por concepto de canon, se utilizarán de manera exclusiva en gastos de inversión. Para tales efectos, las autoridades de los gobiernos locales coordinarán con los centros poblados y comunidades que se encuentren ubicados en su jurisdicción para la ejecución de los gastos de inversión. Las obras que se ejecuten con los fondos del canon deben indicar el origen de los fondos que permiten su realización, mediante paneles que se deberán instalar en cada una de ellas por parte del gobierno local.
<b>Disposiciones para la detección de infracción y sanciones vinculadas al tránsito terrestre (Decreto Supremo N° 022-2002-MTC, pub. 19/05/2002)</b>	
<b>Base Legal</b>	<b>Atribuciones</b>
Art. 5°.	Las municipalidades provinciales se encargan de la detección de infracciones y aplicación de sanciones por el incumplimiento de las disposiciones sobre tránsito terrestre en las carreteras integrantes de la red vial nacional y departamental cuya administración les haya sido concedida.



## VII. Conflicto de competencias ambientales

**P**or las diversas razones expuestas, sobre todo en relación a las características de la gestión ambiental peruana, cabe señalar que lamentablemente son recurrentes los conflictos de competencia suscitados entre las autoridades sectoriales que ejercen competencias ambientales y las municipales, así como entre las propias municipalidades de los distintos niveles de actuación previstos en la normatividad nacional.

Conforme a ello, a continuación se hace una breve reseña de las medidas legales dispuestas para resolver estas controversias.

### 7.1 Conflictos entre municipalidades

La Ley Orgánica de Municipalidades establece distintas medidas frente a las controversias suscitadas entre las autoridades municipales:

- a) *Se dirimen por el Juez de Primera Instancia de la respectiva provincia y, en caso de apelación, por la Corte Superior del Distrito Judicial correspondiente:*
- Los conflictos internos de las municipalidades distritales.
  - Los conflictos que surjan entre las municipalidades distritales.
  - Los conflictos que se suscitan entre las municipalidades distritales y las autoridades de un mismo distrito.

b) *Se dirimen en primera instancia por la Corte Superior del respectivo Distrito Judicial y respecto de ellos procede el recurso de nulidad ante la Corte Suprema:*

- Los conflictos internos de las municipalidades provinciales.
- Los conflictos que surgen entre las municipalidades provinciales.
- Los conflictos que surgen entre las municipalidades provinciales y autoridades de la misma u otra provincia.

c) *Se dirimen por la Corte Suprema de Justicia, en instancia única:*

- Los conflictos internos de la municipalidad de la capital de la república.
- Los conflictos que surjan entre la municipalidad de la capital de la república y las demás autoridades.

Adicionalmente, se ha establecido que el Tribunal Constitucional como órgano de control de la Constitución, es el encargado de conocer los conflictos de competencia o de atribuciones asignadas por la Constitución, conforme a ley.

Así, se ha establecido que el Tribunal Constitucional conoce los conflictos que se susciten sobre las competencias o atribuciones asignadas directamente por la Constitución o las leyes orgánicas que delimiten los ámbitos propios de los poderes del Estado, los órganos constitucionales, los gobiernos regionales o municipales y que opongan:

- Al Poder Ejecutivo con uno o más gobiernos regionales o municipalidades.
- A dos o más gobiernos regionales, municipalidades, o de ellos entre sí.
- A los poderes del Estado entre sí o con cualquiera de los otros órganos constitucionales, o de éstos entre sí.

Para este efecto, se entiende que el conflicto se produce cuando algunos de los poderes o entidades estatales a las que nos hemos referido adopta decisiones o rehuye deliberadamente actuaciones, afectando competencias o atribuciones que la Constitución y las leyes orgánicas confieren a otro. De este modo, si se promueve un conflicto constitucional con motivo de una disposición, resolución o acto cuya impugnación estuviese pendiente ante cualquier juez o tribunal, éste debe suspender este procedimiento hasta que el Tribunal Constitucional emita su resolución.

No obstante, si el conflicto versa sobre una competencia o atribución asignada expresamente en una norma con rango de ley, debe entenderse que la vía adecuada es la Acción de Inconstitucionalidad.

De acuerdo a la normatividad vigente, la sentencia del Tribunal vincula a los poderes públicos y tiene plenos efectos frente a todos. Así, cuando el Tribunal determina los poderes o entes estatales que deben asumir las competencias o atribuciones controvertidas, anula a la vez, las disposiciones, resoluciones o actos viciados de incompetencia, que puedan haber sido emitidos por otras agencias del Estado. Del mismo modo, en cada caso, el Tribunal debe resolver acerca de lo que deba proceder, respecto a las situaciones jurídicas producidas sobre la base de tales actos administrativos impugnados.

## **7.2 Conflictos y coordinación entre las municipalidades y las autoridades ambientales sectoriales**

De acuerdo a lo establecido en el artículo 4° inciso j de la Ley N° 26410, Ley del Consejo Nacional del Ambiente y los artículos 37° y 42° del Decreto Supremo N° 022-2001-PCM, Reglamento de Organización y Funciones del CONAM, esta entidad ejerce la función de última instancia administrativa en los casos de conflictos intersectoriales que requieran dirimencia. Al respecto, debe tenerse en cuenta que las normas que establecen esta atribución del CONAM, sólo han hecho referencia expresa a los conflictos entre “sectores”. No obstante, por una interpretación amplia y de coherencia del ordenamiento jurídico, debe entenderse que por su especialidad y su carácter de autoridad ambiental nacional, la actuación del CONAM en esta materia debe ser ejercida en sentido lato, debiendo asumir competencia dirimente, en todos los conflictos que contrapongan la actuación de las distintas autoridades administrativas del país.

Ello ha sido corroborado por la Norma que regula el procedimiento de los recursos impugnativos interpuestos contra resoluciones o actos administrativos relacionados con el ambiente y sobre la inaplicación de los que contravengan los principios de gestión ambiental, la cual ha sido aprobada recientemente mediante Resolución de Presidencia N° 047-2002-CONAM/PCD del 1° de octubre del 2002.

Así, la norma establece un procedimiento administrativo que es aplicable frente a aquellos casos de conflicto que contrapongan a las autoridades sectoriales entre sí, o a éstas y los gobiernos locales.

No obstante, cabe señalar que para alcanzar los objetivos de la gestión ambiental y prevenir situaciones de conflicto, en la legislación nacional se han establecido algunos mecanismos expresos de coordinación que involucran a las autoridades municipales y las nacionales.

Con este objeto, se ha dispuesto que el CONAM debe coordinar con las municipalidades sus políticas en materia ambiental y las acciones que puedan estar relacionadas con la implementación de la política nacional ambiental. Por otro lado, en la legislación vigente, se indica que los ministerios deben brindar apoyo a las municipalidades a efectos de que éstas contribuyan a asegurar el cumplimiento de las normas ambientales y que las propias municipalidades deben brindar a la autoridad competente el apoyo y las facilidades necesarias para el adecuado cumplimiento de las normas, tal y como expresamente se ha señalado en la legislación forestal y de fauna silvestre.

Cabe resaltar también que en diversas normas se han establecido mecanismos para facilitar la participación de las municipalidades en la gestión de otras entidades del Estado, como en el caso del CONAM, en cuyas normas se ha dispuesto que las municipalidades participan en el Consejo Directivo, instancia máxima de esta institución o que participan en los grupos técnicos para la elaboración de propuestas técnicas de alcance transectorial. Asimismo, se ha previsto que las municipalidades pueden integrarse a los Comités de Gestión de las áreas naturales protegidas en las que tengan interés o injerencia.

También se ha señalado que las municipalidades provinciales integran el GESTA Zonal del Aire, encargado de elaborar el Plan de Acción Ambiental para el mejoramiento de la calidad del aire de las zonas de atención prioritaria, seleccionadas por sus altos índices de contaminación atmosférica.

En materia de salud, se ha establecido que la Dirección General de Salud Ambiental debe coordinar con las municipalidades, las acciones que emprenda para proteger la salud de las personas. En ese sentido, las municipalidades también deben adoptar medidas relativas a la protección del ambiente para preservar la salud de las personas en concordancia con lo establecido por el sector, en este caso por la DIGESA.

No obstante, dentro de las normas que establecen mecanismos de coordinación y la vinculación entre las entidades del Estado, también se han aprobado normas que pueden generar colisión o controversias derivadas de las atribuciones de las entidades públicas relacionadas con la gestión ambiental del nivel local, sea por la imprecisión de las mismas, o porque efectivamente transgreden directa o indirectamente las competencias ambientales municipales.

Por esta razón, a continuación se hace una reseña de algunas de las principales normas que, directa o indirectamente transgreden las competencias ambientales municipales.

### Disposiciones que transgreden o no consideran las competencias ambientales municipales

<b>Dictan normas para efectos de formalizar denuncia por infracción de la legislación ambiental (Ley N° 26631, pub. 21/06/96)</b>	
<b>Base Legal</b>	<b>Contenido</b>
Art. 1°.	Establece que para la formalización de la denuncia por los delitos ambientales tipificados en el Título XIII “Delitos contra la Ecología” del Código Penal, se requiere opinión fundamentada por escrito de las autoridades sectoriales competentes sobre si se ha producido o no infracción a la legislación ambiental, no habiéndose previsto mecanismo alguno para que se elabore un dictamen municipal o se tome en cuenta la opinión de las municipalidades afectadas o interesadas.
<b>Ley General de Salud (Ley N° 26842, pub. 20/07/97)</b>	
<b>Base Legal</b>	<b>Contenido</b>
Arts. 122° al 129°.	Dispone que la Autoridad de Salud la ejercen los órganos del Poder Ejecutivo y los órganos descentralizados de gobierno, de conformidad con las atribuciones que les confieren sus respectivas leyes. Asimismo, dispone que el Ministerio de Salud supervigila a las entidades públicas que por sus leyes de organización y funciones, leyes orgánicas o leyes especiales están facultadas para controlar aspectos sanitarios y ambientales. Esta atribución podría llegar a colisionar con las atribuciones municipales y, sobre todo, con su propia autonomía.

<b>Ley que regula las concesiones mineras en áreas urbanas y de expansión urbana (Ley N° 27015, pub. 19/12/98, modificada por Ley N° 27560, pub. 24/11/2001)</b>	
<b>Base Legal</b>	<b>Contenido</b>
Arts. 1.2., 2.4. y 7°, modificados por Ley N° 27560, pub. 24/11/2001.	<p>Esta norma, así como su reglamento, han sido cuestionados por contener disposiciones inconstitucionales, que recortan y condicionan el ejercicio de las funciones y atribuciones municipales relacionadas con el desarrollo local y la determinación del uso del suelo en su jurisdicción. Así, por ejemplo, se señala que las municipalidades no pueden oponerse al otorgamiento de una concesión minera en una zona urbana o de expansión urbana, si éstas no han sido previamente declaradas como tales, mediante una ordenanza emitida conforme a los planes de desarrollo locales y publicada en el diario oficial El Peruano. Se indica, que sólo excepcionalmente las municipalidades provinciales pueden pronunciarse en contra de petitorios de concesiones mineras metálicas y no metálicas, cuando dichos pronunciamientos se sustenten en criterios estrictamente técnicos y/o de protección de áreas que contengan restos arqueológicos o sean áreas naturales protegidas.</p> <p>Las ordenanzas municipales que expiden las municipalidades provinciales que establecen áreas urbanas o de expansión urbana, sólo son consideradas para efectos de la Ley No. 27015 desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano. Los derechos mineros otorgados con anterioridad a la dación de la Ley No. 27015 y que se encuentran ubicados en áreas urbanas y de expansión urbana, no están sujetos al pronunciamiento de la municipalidad provincial en lo concerniente a la vigencia de las concesiones mineras en áreas de expansión urbana, desconociendo de esta manera, las competencias municipales relacionadas con la planificación del desarrollo local.</p>
<b>Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA) (Ley N° 27446, pub. 23/04/2001)</b>	
<b>Base Legal</b>	<b>Contenido</b>
Art. 18°.	Considera como autoridades competentes para efectos de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA) y su reglamento, únicamente a las autoridades nacionales y sectoriales que poseen competencias ambientales. No se hace referencia expresa a las atribuciones que pueden ejercer las municipalidades en materia de evaluación ambiental.
<b>Reglamento Nacional para la aprobación de estándares de calidad ambiental (ECA) y límites máximos permisibles (LMP) (Decreto Supremo N° 044-98-PCM, pub. 11/11/98)</b>	
<b>Base Legal</b>	<b>Contenido</b>
Arts. 4°, 9° y 13°.	No establece disposiciones que establezcan atribuciones expresas de las municipalidades para la elaboración de Estándares de Calidad Ambiental (ECA) y Límites Máximos Permisibles (LMP).

<b>Reglamento de Fiscalización de las Actividades Mineras (Decreto Supremo N° 049-2001-EM, pub. 06/09/2001)</b>	
<b>Base Legal</b>	<b>Competencias recortadas</b>
Arts. 4°, 6° y 7°.	Dispone que toda acción de fiscalización que las diferentes entidades del sector público nacional, autoridades regionales o locales orienten hacia las actividades mineras deben ser solicitadas y canalizadas a través de la Dirección General de Minería del Ministerio de Energía y Minas.



## **VIII. Tres atribuciones ambientales que deberían ser asignadas clara y expresamente a las municipalidades**

**S**in perjuicio de que es necesario definir una política ambiental nacional y conforme a ella, revisar, reevaluar y redefinir la asignación de competencias ambientales en los tres niveles de gobierno, se considera importante llamar la atención acerca de las atribuciones legales que deberían ser asignadas a las municipalidades en relación a tres aspectos regulados por la legislación nacional, sobre los cuales no se ha definido claramente el rol y las atribuciones que las municipalidades deben ejercer. Ello, sin embargo, va de la mano con la propia construcción de un marco normativo municipal, en el que las propias municipalidades definan y reglamenten su actuación en materia ambiental.<sup>57</sup>

Estos tres aspectos son:

- Evaluación ambiental.
- Parámetros de contaminación.
- El desplazamiento de usos.

La definición legal de las atribuciones de las municipalidades en estas materias, contribuirá a darle mayor claridad, coherencia y consistencia al marco legal

---

<sup>57</sup> Sobre el particular, pueden tomarse como referencia las Ordenanzas Marco de Gestión Ambiental de las Municipalidad Provincial de San Martín (Tarapoto), Provincial de Cotahuasi y Distrital de Huanchaco, que fueron elaboradas por la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) y PACT-PERU, a solicitud del Consejo Nacional del Ambiente, en el marco del Proyecto PER/97/G81/A/5G/99. Cabe señalar que las referidas ordenanzas ya han sido aprobadas por las municipalidades correspondientes durante este año, sin embargo, es preciso impulsar su efectiva implementación para el logro de los objetivos trazados.

nacional, brindando seguridad jurídica al privado y a la sociedad civil, quienes de este modo tendrán certeza respecto de quién es la autoridad competente y cuales son las normas aplicables.

## **8.1 En materia de evaluación ambiental**

A partir de la exigencia de presentar estudios de impacto ambiental, establecida en el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales de 1990, en el Perú se empezaron a realizar evaluaciones de impacto ambiental. Hoy, doce años después, podemos afirmar que se ha desarrollado experticia en múltiples entidades públicas y privadas para elaborar, aprobar y darle seguimiento a esta herramienta y, aunque con menor afianzamiento, a otras que la complementan como las evaluaciones de riesgo ambiental. No obstante, hay aún evidentes debilidades de gestión que se reflejan en la inorganicidad de su gerenciamiento, que sigue involucrando desarticuladamente a múltiples autoridades. A ello se suma la desconexión existente entre la evaluación de impacto ambiental y otros permisos o derechos otorgados por el Estado, a falta de haberse puesto en marcha el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, así como un criterio de ventanilla única que articule todos los permisos y derechos de naturaleza ambiental, a través de la evaluación de impacto ambiental.

No obstante, a pesar de la experiencia adquirida y la cierta maduración en la aplicación de esta herramienta, aún doce años después de su reconocimiento legal en el Perú, no se ha definido con precisión cuál es el rol de las municipalidades en esta materia, o si no deben ejercer atribuciones respecto de ella.

El manejo sectorial de la evaluación de impacto ambiental, establecido a través del Decreto Legislativo N° 757, condujo a que la atención sobre esta materia se dirija hacia los ministerios, los que desarrollaron sus normas, guías y protocolos y, aunque con bemoles, también equipos especializados para manejar la evaluación ambiental desde el Estado. No obstante, no todas las actividades o los proyectos de inversión, están dentro de la esfera de competencias de los ministerios, lo cual ha dejado en el “limbo” a muchas actividades, respecto de las cuales no es claro si deben contar con una evaluación ambiental previa al inicio de operaciones, ni cuál es la autoridad competente para eventualmente, aprobar el correspondiente estudio de impacto ambiental que debiera presentar la empresa titular de dichas actividades.

Por esta razón, es necesario definir quién es la autoridad competente para evaluar los eventuales impactos o riesgos de dichas actividades y así, adoptar las medidas de prevención o mitigación de los daños ambientales que se pudieran derivar de aquellas. Las municipalidades deben tener un rol activo en materia de evaluación ambiental, dado que muchas de esas actividades están ya en la esfera de sus competencias. Nos referimos por ejemplo, a las empresas que se dedican a la prestación de servicios; a los centros comerciales; los mercados; los almacenes de distintos productos, incluyendo los de naturaleza tóxica o peligrosa; entre otros.

Conforme a ello, es importante efectuar precisiones normativas que definan la función y atribuciones que deben ejercer las municipalidades en materia de evaluación de impacto ambiental, definiendo los parámetros de actuación municipal dentro de cada nivel, sea distrital, provincial e incluso regional, como en el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima, según lo establecido en la Ley de Bases de la Descentralización. Al respecto, hay quienes se oponen a la actuación municipal en la evaluación ambiental, so pretexto de la falta de capacidades técnicas en las municipalidades para conducir una adecuada evaluación ambiental de los proyectos de inversión. No obstante, éste también fue el punto de partida de prácticamente todas las unidades ambientales sectoriales en el país. Por ello, es necesario que las propias municipalidades asuman este reto con la seriedad y responsabilidad que implica y que desde las agencias del gobierno nacional, se preste asistencia y apoyo para la maduración de las capacidades municipales en esta materia.

En este sentido, es importante aprovechar la oportunidad que brinda la reglamentación de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental<sup>58</sup> para corregir esta debilidad de la normatividad y la gestión ambiental nacional, estableciendo claramente las funciones que deben ejercer los gobiernos locales, considerando sus atribuciones para aprobar directamente determinadas evaluaciones ambientales, así como para participar en su revisión durante el proceso de aprobación y en el seguimiento y control de las evaluaciones ambientales de proyectos de inversión que pudieran generar impactos significativos en el ámbito de su jurisdicción.

De este modo, respecto de los proyectos bajo competencia sectorial que pueden afectar el ejercicio de las funciones de los gobiernos locales, se considera

---

58 Aprobada mediante Ley N° 27446, que fue publicada el 23 de abril del 2001.

importante incluir dentro del Proyecto de Reglamento de la Ley N° 27446, artículos que establezcan los casos en los que las municipalidades deberían ser obligatoriamente consultadas durante las etapas de clasificación y posterior revisión de los estudios de impacto ambiental, de modo que se considere su opinión técnica en la aprobación de los estudios, por parte de la autoridad sectorial competente. En relación a estos proyectos, la municipalidad también debe ejercer un rol facilitador de la participación ciudadana, a fin de contribuir a la adecuada revisión y eventual aprobación de las evaluaciones ambientales, en un tiempo prudente que no rompa el principio de seguridad jurídica, ni genere costos indebidos, al inversionista. Para dicho efecto, se deben establecer mecanismos de coordinación explícitos entre las autoridades sectoriales y las municipales.

De otro lado, es necesario establecer que las municipalidades son competentes respecto de la evaluación de impacto ambiental de determinados proyectos de inversión, tales como las actividades de servicios, comerciales y aquellas que están fuera del ámbito de competencias de las entidades sectoriales del gobierno nacional.

Como una forma de facilitar el proceso, a continuación se plantean dos posibles arreglos normativos que podrían establecerse en torno a lo anteriormente expuesto:

- Modificar el artículo 18° de la Ley N° 27446, referido a las autoridades competentes, a fin de establecer expresamente como autoridad competente también a las autoridades municipales. Por tanto, cualquier referencia hecha en la Ley y en el Reglamento a la autoridad competente o a la autoridad sectorial, incluiría a la autoridad municipal.
- Precisar a través del reglamento, el numeral 4 del artículo 18° de la Ley N° 27446, en el sentido que a efectos de la aplicación de las normas del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, las actividades de servicios, las comerciales y aquellas que no están comprendidas específicamente dentro del ámbito de competencias de las autoridades sectoriales, son de competencia municipal.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Para mayor detalle sobre el particular, puede revisarse el Anexo 3 del Diagnóstico de Gestión Ambiental, Municipalidad Provincial del Callao, elaborado por la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental y publicado conjuntamente con el presente trabajo.

## **8.2 En materia de parámetros de contaminación ambiental**

No todo acto de contaminación genera, ni debe generar una respuesta del ordenamiento jurídico, porque el medio ambiente tiene una capacidad natural para asimilar y procesar la contaminación y porque no todos los niveles de contaminación generan impactos en la salud o el ambiente. Por ello, además de las medidas preventivas que puedan establecerse, es necesario definir determinados parámetros legales, que precisen hasta qué nivel es obligatorio adoptar medidas de control de la contaminación y a partir del cual, se generará una acción legal de alerta o sanción.

No obstante, la fijación de dichos parámetros de contaminación adoleció de gran inorganicidad hasta el año 1998, en el que se aprobó el Decreto Supremo N° 044-98-PCM, Reglamento nacional para la aprobación de estándares de calidad ambiental (ECA) y límites máximos permisibles (LMP), dado que anteriormente, cada autoridad sectorial era competente para aprobarlos en el ámbito de su jurisdicción, e incluso, varios gobiernos locales también tuvieron iniciativas sobre el particular. Conforme a ello, las denominaciones, los procedimientos y los criterios para la aprobación de estos parámetros divergían de autoridad a autoridad.

El reglamento de 1998, tiene la virtud de haber ordenado la aprobación de los parámetros de contaminación ambiental, porque establece un procedimiento único y constituye a la Comisión Ambiental Transectorial, como la instancia de coordinación y concertación a nivel político para que la aprobación de estos valores se legitime y sea coherente con los objetivos de las instituciones del Estado relacionadas con su aplicación. Sin embargo, la única referencia explícita a los gobiernos locales en esta materia, es la participación del presidente de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE), en la Comisión Ambiental Transectorial.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que precisamente por la heterogeneidad geográfica, climatológica y altitudinal del país, así como por la también heterogénea distribución y concentración de actividades socioeconómicas, en muchos casos ha de requerirse una adecuación de los parámetros nacionales, a las necesidades específicas de una localidad o región. Por ello, debería establecerse que las municipalidades provinciales y, eventualmente las regiones, también tienen iniciativa legal para conducir el proceso de elaboración y

aprobación de parámetros de contaminación, en el marco de lo dispuesto por el Decreto Supremo N° 044-98-PCM.

La falta de precisión normativa, conduce a la inseguridad jurídica. Esto en el caso de los parámetros de contaminación y la gestión municipal, se refleja por ejemplo, en las múltiples normas aprobadas por gobiernos locales fijando antitécnicamente, parámetros de contaminación sobre actividades que están en el ámbito de competencia de autoridades sectoriales y, lo que es más grave aún, fijando parámetros de contaminación de nivel distrital para fuentes móviles, es decir, parámetros para vehículos que transitan de distrito a distrito. Así, conforme a dichos parámetros, sus conductores podrían cometer infracción por cruzar una cuadra y podrían volver a la legalidad al transitar diez cuadras adelante.

### **Normas distritales que han establecido límites máximos permisibles para fuentes móviles**

Ordenanza N° 006-2002-A/MDA, aprueban ordenanza sobre control de emisiones de gases tóxicos generados por motores de combustión de vehículos y/o unidades motorizadas en el Distrito de Ancón, publicada el 22 de mayo del 2002.

Ordenanza N° 054-2001-MDB, establecen medidas para eliminar o reducir la contaminación del aire generada por vehículos en el Distrito de Barranco, publicada el 04 de marzo del 2001.

Ordenanza N° 26, aprueban ordenanza que prohíbe descarga de gases contaminantes de automotores en el Distrito de Breña, publicada el 18 de febrero del 2001.

Decreto de Alcaldía N° 017-2001-MJM, adecuan límites máximos permisibles de emisiones contaminantes para vehículos automotores en el Distrito de Jesús María, publicada el 14 de diciembre del 2001.

Ordenanza N° 073-MDLV, aprueban normas reglamentarias sobre emisión de gases tóxicos generados por vehículos en el Distrito de La Victoria, publicada el 08 de diciembre del 2001.

Ordenanza N° 112-2002-MDMM, aprueban normas reglamentarias sobre control de la emisión de gases tóxicos generados por vehículos automotores en el Distrito de Magdalena del Mar, publicada el 23 de junio del 2002.

Ordenanza N° 20-96-MM, prohíben la descarga de contaminantes que alteren el medio ambiente, fuera de los límites permisibles, en el Distrito de Miraflores, publicada el 08 de agosto de 1996.

Acuerdo de Concejo N° 060-99-MDR, establecen disposiciones sobre contaminación ambiental producida por vehículos motorizados en el distrito del Rímac, publicada el 08 de enero del 2000, modificada por Ordenanza N° 066-MDR, publicada el 16 de octubre del 2002.

Ordenanza N° 221, norma reglamentaria sobre emisión de gases tóxicos en el Distrito de San Borja, publicada el 16 de febrero del 2001.

Ordenanza N° 0140-2002-MDSL, aprueban ordenanza sobre control de emisiones contaminantes generadas por vehículos automotores en el Distrito de San Luis, publicada el 27 de setiembre del 2002.

Ordenanza N° 032-2000-MDSMP, prohíben descarga de gases contaminantes emitidos por vehículos en el Distrito de San Martín de Porres, publicada el 26 de enero de 2001.

Ordenanza N° 22-2000-MDSM, prohíben descarga de agentes contaminantes atmosféricos en el Distrito de San Miguel, publicada el 05 de enero del 2001.

Ordenanza N° 007-2001-MDSA, aprueba ordenanza relativa al saneamiento ambiental en el Distrito de Santa Anita, publicada el 08 de junio del 2001.

Ordenanza N° 16-99-MSS, Ordenanza para el control de la contaminación atmosférica provocada por fuentes móviles: vehículos motorizados en el Distrito de Santiago de Surco, publicada el 07 de enero del 2000.

Ordenanza N° 009, aprueba ordenanza que regula el control de la contaminación atmosférica producida en el parque automotor en el Distrito del Callao, publicada el 26 de mayo del 2002.

Ordenanza N° 003-01-MDA, prohíbe emanación de humos tóxicos de vehículos automotores en el Distrito de Aucallama, publicada el 21 de febrero del 2001.

### **8.3 En relación al desplazamiento de usos del suelo en el ámbito de la jurisdicción municipal**

Otro aspecto confuso de la legislación nacional es cómo se articulan la actuación sectorial y la municipal, frente al desplazamiento de usos del suelo cuando un uso está dentro de la esfera de competencias de una autoridad sectorial y el otro, dentro de la competencia municipal. Esto surge por la confluencia de competencias horizontales o territoriales que están a cargo de las municipalidades y de competencias verticales o sectoriales que están a cargo de los organismos de nivel nacional, sin que se haya definido en qué casos o situaciones debe primar una competencia sobre la otra.

Esta situación confronta a las municipalidades provinciales que deben definir el plan de desarrollo local y el ordenamiento territorial en su jurisdicción y las autoridades sectoriales que otorgan derechos como los mineros, que comprometen superficies territoriales que desde el ámbito municipal podrían haber estado asignadas a un uso distinto.

Lo mismo sucede por ejemplo, con aspectos asociados a la intangibilidad de ciertas áreas o al cambio de uso del suelo que compromete actividades o fines preexistentes. Es necesario definir legalmente, en qué casos y en cuáles no, las

municipalidades pueden declarar la intangibilidad de áreas dentro de su jurisdicción, privando su uso para otros fines, como los que están en el ámbito de competencias sectoriales. Asimismo, es necesario establecer garantías y criterios legales claramente definidos, para regular el cambio de uso del suelo, estableciendo mecanismos efectivos de participación ciudadana y normas que brinden seguridad jurídica para los inversionistas y la población asentada en las zonas afectadas.

La actuación inorgánica y disociada, entre los sectores y los municipios, genera actuaciones erráticas del Estado, que a través de dos o más órganos que lo representan, aparece pronunciándose ambivalente o contradictoriamente<sup>60</sup>. El Estado es uno solo y como tal, debe tener una actuación consistente. De otro modo, debilita su propia credibilidad y la gobernabilidad del país.

Conforme a lo expuesto, es necesario incluir dentro de la agenda legal de corto plazo, la definición de criterios legales, claros y obligatorios, que permitan prevenir conflictos derivados de la actuación concurrente de las autoridades sectoriales y las municipales, fundamentalmente en lo concerniente a los derechos sobre el suelo, que es un punto de partida interesante para empezar a ordenar seriamente las competencias ambientales. No obstante, dentro de las disposiciones que se elaboren, también deberían introducirse precisiones que definan la vinculación entre las licencias municipales de funcionamiento y las evaluaciones ambientales, derechos, autorizaciones y permisos que otorgan las autoridades sectoriales, precisando por ejemplo, si la municipalidad puede o no, disponer para el otorgamiento o renovación de la licencia, el cumplimiento de exigencias ambientales.

De este modo, a fin de asegurar la coherencia del ordenamiento legal, la seguridad jurídica y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, es necesario establecer “criterios bisagra” que articulen el ejercicio de las funciones ambientales de las distintas autoridades sectoriales y las municipales.

---

<sup>60</sup> Como ocurrió en los casos ya mencionados de Tambogrande y el Cerro Quilish. En relación a los cambios de uso del suelo también hay múltiples situaciones que han enfrentado políticas municipales y sectoriales, como el cambio de usos antiguamente industriales, por usos residenciales que ha conllevado a la necesidad de reubicar industrias establecidas inicialmente en zonas de uso conforme; o viceversa, el cambio de usos agrícolas por industriales, lo cual origina la pérdida de espacios naturales y de desarrollo rural, como ha ocurrido en el valle de Lurín (para mayor información al respecto, consúltese la página web: <http://www.lamolina.edu.pe/proyectos/valleverde>).

## IX. El proyecto de nueva Ley Orgánica de Municipalidades

Sin perjuicio de lo señalado en el apartado anterior y con la salvedad de que no se ha hecho un análisis exhaustivo del proyecto de nueva Ley Orgánica de Municipalidades, cabe dar a conocer algunas inquietudes sobre esta nueva iniciativa normativa, en relación a la gestión ambiental municipal. Es oportuno resaltar que el texto<sup>61</sup> recoge positivamente algunos aspectos centrales de la gestión municipal, como su autonomía de gobierno, la construcción participativa de los instrumentos de planificación y el presupuesto, no obstante, se considera importante resaltar:

1. Que debe establecerse la orientación de la gestión, los instrumentos de planificación y el presupuesto municipal, en base al principio de desarrollo local sostenible, articulando el crecimiento económico, el bienestar social y la protección ambiental en el ámbito de actuación municipal.
2. La aplicación del criterio de subsidiariedad en la gestión ambiental, privilegiando la competencia municipal, en los asuntos de preminente interés público de nivel local, así como la prestación privada de los servicios públicos locales. Al respecto cabe señalar, que hay múltiples experiencias que demuestran la mayor eficiencia de la prestación privada de los servicios de manejo de residuos sólidos y el saneamiento ambiental, lo cual alivia la carga de trabajo de la municipalidad y le permite concentrarse en funciones ambientales de carácter más estratégico.

---

61 La última versión revisada es la del 23 de octubre del 2002.

3. Respecto de la capacidad sancionadora, debería aclararse que ésta no excluye la posible aplicación de medidas de seguridad, dispuestas para prevenir o controlar los daños a la salud o el medio ambiente ocasionados por actividades o situaciones riesgosas.
4. En relación a las facultades de decomiso, clausura, retiro y demolición, también debería establecerse como causal de estas medidas, la posible afectación del medio ambiente.
5. Dentro del patrimonio municipal también debería incluirse su patrimonio ambiental, el cual incluye los recursos naturales y la calidad ambiental, como factores generadores de bienestar humano y riqueza.
6. Dentro de las normas referidas a los servicios públicos locales debería incluirse la generación, sistematización y entrega de información ambiental, así como la facilitación y promoción de la participación y la vigilancia ciudadana.
7. Deberían establecerse mecanismos de rendición de cuentas sobre la gestión ambiental municipal, como la emisión de informes anuales o bianuales sobre la gestión ambiental municipal y el estado del ambiente en su jurisdicción.
8. Las competencias ambientales de las municipalidades deben ser fortalecidas. Han sido formuladas con demasiada debilidad. No se ha establecido nada en relación a la evaluación ambiental, parámetros de contaminación, la promoción de la producción limpia y la responsabilidad social en el ámbito de su jurisdicción, el control de la contaminación atmosférica, el saneamiento, la limpieza pública, entre otros. El proyecto en esta materia, repite el error de la actual ley de 1984, al fraccionar y dispersar las materias de la gestión ambiental en diversos rubros que dificultarán el establecimiento de una unidad ambiental, que integre la gestión municipal en este campo.
9. No se ha establecido la obligación de que las municipalidades cuenten con una unidad ambiental, aspecto indispensable para fortalecer y darle mayor organicidad a la gestión ambiental de las municipalidades.

10. No se ha dispuesto que los problemas ambientales que afecten zonas conurbadas de competencia de más de una municipalidad se resuelvan conjuntamente, ni las atribuciones municipales para la protección ambiental en zonas rurales.
11. No se ha establecido criterios de articulación de la gestión ambiental municipal, con la de nivel regional y nacional.
12. No se ha definido los ámbitos de actuación, los mecanismos de coordinación, ni la articulación de la gestión ambiental en los distintos tipos de municipalidades.



## X. Conclusiones y recomendaciones finales

A lo largo de este documento se han revisado distintos aspectos asociados a la gestión ambiental municipal, así como a las normas que la regulan. La sensación final luego del recorrido, es desafiante: hay mucho por hacer y un gran potencial en el municipio para construir un proceso de desarrollo legitimado por la acción ciudadana y por las municipalidades a la cabeza.

En este escenario, la gestión ambiental es uno de los instrumentos más útiles que deberían afianzar las autoridades locales para cimentar objetivos de largo plazo, toda vez que por su propia transversalidad, la gestión ambiental puede cumplir una función articuladora del desarrollo de las actividades socioeconómicas, las condiciones de vida de la población y la conservación del patrimonio municipal.

Sin embargo, una fuerte limitación sobre el particular, es la propia percepción dentro de las municipalidades, de lo ambiental como un tema marginal o asociado a simples objetivos del cuidado de áreas verdes o la limpieza pública. Este sesgo nefasto, genera un manejo anacrónico, desarticulado y débil de la gestión ambiental municipal, limitando las propias posibilidades de los gobiernos locales para afianzar su autonomía y liderazgo político, a partir del buen manejo de las condiciones asociadas a la calidad de vida de la población y el desarrollo sostenible.

La gestión ambiental está indisolublemente asociada a la calidad de vida, a través de aspectos como el saneamiento, la limpieza o la prevención y mitigación de la contaminación atmosférica. No obstante, y sin negar la importancia de estos objetivos legítimos por sí mismos, también es necesario destacar que la

gestión ambiental está asociada a la calidad de vida, a través de su asimilación a objetivos de desarrollo con perspectiva de largo plazo: puede ser fuente de empleo, alivio de la pobreza y mayor gobernabilidad. Una ciudad manejada con criterios de desarrollo sostenible, es una ciudad atractiva para el turismo, que revaloriza el patrimonio municipal y privado y atrae inversionistas modernos y competitivos que actúan bajo criterios de producción limpia y responsabilidad social.

En cambio, el desgobierno y el descuido de las condiciones ambientales de la ciudad, genera un círculo vicioso de atracción de mayor informalidad y por ende, mayor degradación ambiental derivada de pequeñas, medianas y grandes empresas. Así, es necesario cambiar los paradigmas del gobierno municipal y los parámetros de actuación en la localidad, a fin de asegurar que se genere mayor riqueza, pero resguardando la calidad de vida de la población y la calidad del medio ambiente.

En un país tan maltratado por la corrupción y por el mal manejo político del gobierno, es necesario empezar a cambiar el estilo de vida de la población, dándole oportunidades reales a las nuevas generaciones, para desarrollarse plenamente en su país. Es necesario que los peruanos recuperemos la autoestima y la identificación con los problemas y las potencialidades de nuestro país. La gestión ambiental ofrece en esta medida, un medio adecuado para mejorar la calidad de vida y fortalecer el vínculo entre el ciudadano y su ciudad y, por ende, entre el ciudadano y su país.

Para ello, es necesario revalorizar y redimensionar la gestión ambiental, asignándole la importancia que debe tener como factor del desarrollo local sostenible, bajo criterios de real representatividad de las autoridades locales y de participación ciudadana en la gestión pública.

Frente a este objetivo, el derecho juega un rol importante. Es necesario replantear el marco normativo de la gestión ambiental municipal para redimensionarla y articularla armónicamente con la gestión nacional y regional, bajo criterios de desarrollo sostenible. La descentralización debe propender efectivamente a alcanzar el desarrollo integral del país, no debe ser una fuente de mayores y nuevos conflictos y mucho menos, de desgobierno. Por ello, el marco legal debe ser consistente y claro para afinar el ámbito de actuación, las funciones y atribuciones de las autoridades de los tres niveles de gobierno, fortaleciendo la actuación de las municipalidades por su mayor cercanía con los problemas

directos que atañen al ciudadano y por la posibilidad de construir el desarrollo sostenible a partir de las propias iniciativas del nivel local.

El escenario actual, nos pone de cara a una nueva Constitución Política y a un nuevo marco normativo para las regiones y las municipalidades. Es importante por ello, que las autoridades del país, y en particular las de los gobiernos locales, tomen conciencia de los retos que deben asumir en el marco de los nuevos paradigmas del desarrollo sostenible y la democracia representativa, a fin de contribuir proactivamente a la construcción de un marco legal adecuado, en beneficio de la calidad de vida y el pleno desarrollo humano.



# Bibliografía

- BERNALES B., Enrique. La Constitución de 1993. Análisis comparado. ICS Editores. Lima, 1997.
- BLUME FORTINI, Ernesto y Otros. El rango de ley de las ordenanzas municipales en la Constitución de 1993. Lima, 1997.
- CEPAL. Las nuevas funciones urbanas: gestión para la ciudad sostenible. Serie medio ambiente y desarrollo N° 48. Santiago de Chile. 2002.
- CHIRINOS, Luis Alberto. Las nuevas fronteras de la acción municipal: El caso del medio ambiente. PACT-Perú. Lima. Documento no editado.
- COMISION SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE. Indicadores de desarrollo sostenible. Marco y metodologías. Naciones Unidas. 1996.
- CONAM. Informe nacional sobre el estado del ambiente. GEO PERU 2000. PNUMA-CONAM. Lima. 2001.
- CONAM. Foro electrónico “Descentralización, consenso y participación en la gestión ambiental: enfoques, experiencias y propuestas”. Lecciones aprendidas y orientaciones para la acción. CONAM. Lima. 2001.
- CONAM. Transporte urbano y ambiente. Lima. 1998.
- DÍAZ PALACIOS, Julio. El medio ambiente y la reforma constitucional. La descentralización y el Plan nacional de desarrollo. Documento base de CONADES 2002. Lima. 2002.
- DIGESA. Análisis sectorial de residuos sólidos. Perú. OPS/OMS. Lima. 1998.
- DI PAOLA, María Eugenia y OLIVER, María Fabiana. Autonomía municipal y participación pública. Propuestas para la Provincia de Buenos Aires. Fundación Ambiente y Recursos Naturales. Buenos Aires. 2002.
- DROMI, José Roberto. Manual del derecho administrativo. Editorial Astrea. 2 tomos. Buenos Aires 1987.

- FEDERACIÓN ANDALUZA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS. Desarrollo local: Manual de uso. Madrid 2000.
- FEDERACIÓN LATINOAMERICANA DE CIUDADES, MUNICIPIOS Y ASOCIACIONES. Hacia una agenda municipal latinoamericana, Visión y misión de los gobiernos locales Propuesta para la discusión. Primera versión. Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones FLACMA, Sección Regional de IULA para América Latina. Febrero 16, 2002.
- FERNÁNDEZ, Roberto. Gestión ambiental de ciudades: Teoría crítica y aportes metodológicos. PNUMA. México. 2000.
- GONZÁLEZ DE OLARTE, Efraín. La descentralización en el Perú. Diagnóstico y propuestas. En: El Comercio, Lima 17 de agosto de 1997, Sección C, p. 11. Citado en Bernaldes B., Enrique. La Constitución de 1993, Análisis Comparado. Lima, 1997.
- INSTITUTO CUÁNTO. Resumen encuesta nacional de medio ambiente. Lima, 1998.
- INSTITUTO CUÁNTO. Anuario estadístico Perú en números 2001. Lima, 2002.
- INSTITUTO CUÁNTO. El medio ambiente en el Perú. Año 2000. Lima, 2000.
- INSTITUTO CUÁNTO. El medio ambiente en el Perú. Año 2001. Lima, 2002.
- IRIGOYEN, Marina y Otros. Municipalidad y gestión ambiental. Centro IDEAS - Asociación Civil Labor Ilo. Programa APGEP-SENREM. Lima. Julio 2002
- IRIGOYEN, Marina y Otros (Editoras). Gestión ambiental en espacios locales. Centro IDEAS. Lima. 1998.
- IV FORO DIÁLOGO SOBRE EXPERIENCIAS Y RETOS EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA. Descentralización para un desarrollo sostenible: Aporte ciudadano. Documento final. Lima. 2002.
- MORON URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica. Lima. 2001.
- OFICINA DE ASESORÍA Y CONSULTORÍA AMBIENTAL. Proyecto Ecoriesgo. Una evaluación comparativa de riesgos ambientales para la salud ambiental en Lima Metropolitana, Perú. Lima. 1997.
- PNUD. Informe sobre desarrollo humano. Perú 2002: Aprovechando las potencialidades. Lima. 2002.
- PNUD. Guía metodológica de capacitación en gestión ambiental urbana para entidades municipales de América Latina y el Caribe. PNUD. Quito. 1997.

- PNUMA. El desarrollo del derecho ambiental latinoamericano y su aplicación. Informe sobre los cambios jurídicos después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río 1992). PNUMA. México. 2001.
- PNUMA. Perspectivas del medio ambiente mundial. GEO-3. Ediciones Mundi-Prensa. PNUMA. Madrid.2002
- REESE, Eduardo. Gestión urbana: Plan de descentralización del Municipio de Quilmes. Buenos Aires, Argentina. CEPAL. Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 33. Santiago de Chile. 2001.
- RUBIO CORREA, Marcial. El Sistema Jurídico. Introducción al derecho. Octava Edición. Fondo Editorial PUCP. Lima, 1999.
- SALINAS, José. La gestión local, su administración, desafíos y opciones para el fortalecimiento productivo municipal en Caravani, Departamento de La Paz, Bolivia. CEPAL. Serie medio ambiente y desarrollo N° 40. Santiago de Chile. 2001.
- SEMARNAT. Agenda municipal para la gestión ambiental. Dirección General de Política Ambiental e Integración Regional y Sectorial. Dirección de Fortalecimiento Institucional y Descentralización. México. 2002.
- SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL. Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. SPDA. Lima. 2000.
- SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL. Base de datos de legislación ambiental. Noviembre. 2002.
- UPC. Uno de los dos, Los candidatos explican sus propuestas. Elecciones municipales período 96-98. Lima.
- VEGA, Rudecindo y otros. Manual de gestión municipal, para desarrollar mi comunidad. Transparencia. Lima. 2000.
- VIDAL RAMÍREZ, Fernando. El acto jurídico. Gaceta Jurídica. Lima. 2002.



# Agenda de Gestión Ambiental Municipal 2003-2006

*Ada Alegre Chang  
Isabel Calle*

Sociedad Peruana  
de Derecho Ambiental





# **Agenda de Gestión Ambiental Municipal: 2003-2006**

*Ada Alegre Chang  
Isabel Calle*

© **Sociedad Peruana de Derecho Ambiental**

Prolongación Arenales N° 437, San Isidro - Perú

Teléfonos: (511)421 1394 – 422 2720 / Fax: (511)442 4365

Correo electrónico: [postmast@spda.org.pe](mailto:postmast@spda.org.pe)

Página web: [www.spda.org.pe](http://www.spda.org.pe)

Primera edición. Octubre 2002

Diseño de carátula: PIUCCE - [www.piuacce.com](http://www.piuacce.com)

Impreso por: LERMA GÓMEZ E.I.R.L.

Av. La Paz 860, Miraflores - Perú

Hecho el depósito legal: 1501222002-5054 en la Biblioteca Nacional del Perú

ISBN: 9972-792-36-6

*Esta publicación ha sido elaborada por la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, organización privada sin fines de lucro fundada en 1986, cuya misión es promover la consolidación y difusión del derecho ambiental como herramienta del desarrollo sostenible y, en particular, la generación de políticas y legislación ambiental tanto en el ámbito nacional como internacional.*

*Esa publicación ha sido realizada gracias al apoyo financiero del Fondo de las Américas del Perú, a través del Proyecto “Fortalecimiento de Capacidades de Gestión Ambiental en los Tomadores de Decisión”.*



# Índice

<b>Presentación</b> .....	9
<b>Diez lineamientos de gestión ambiental municipal para el período 2003-2006</b> .....	13
<b>1. Liderazgo político en la gestión ambiental</b> .....	13
1.1 Fortalecimiento de la autonomía municipal desde la gestión ambiental .....	14
1.2 Articulación con el proceso de descentralización .....	14
<b>2. Redimensionamiento de la gestión ambiental municipal</b> .....	15
2.1 Visión holística de la gestión ambiental .....	16
2.2 Articulación de actores y aspectos de la gestión ambiental municipal .....	16
<b>3. Adopción de una política ambiental municipal explícita</b> .....	17
3.1 Evaluación de la gestión ambiental municipal .....	18
3.2 Definición de acciones estratégicas de corto, mediano y largo plazo .....	18
<b>4. Integración de la gestión ambiental municipal</b> .....	19
4.1 Articulación de un sistema de gestión ambiental municipal .....	19
4.2 Establecimiento de un plan de gestión ambiental municipal .....	19
<b>5. Institucionalización de la gestión ambiental municipal</b> .....	20
5.1 Coordinación de los ámbitos de actuación político y ejecutivo dentro de la municipalidad .....	21

5.2 Establecimiento de una unidad de gestión ambiental municipal .....	21
<b>6. Fortalecimiento de la gestión ambiental municipal .....</b>	<b>22</b>
6.1 Mejores capacidades de gestión ambiental .....	22
6.2 Diversificación de ingresos y mayores recursos presupuestales .....	23
<b>7. Gestión de problemas ambientales prioritarios .....</b>	<b>24</b>
7.1 Manejo integral de los principales focos de riesgo ambiental, a través de medidas de prevención en la gestión ambiental .....	24
7.2 Recuperación de ecosistemas y ambientes deteriorados .....	25
<b>8. Establecimiento de instrumentos de gestión ambiental .....</b>	<b>25</b>
8.1 Aprobación e implementación de una ordenanza marco de gestión ambiental y sus normas complementarias .....	25
8.2 Planificación del desarrollo local .....	26
8.3 Indicadores de la gestión ambiental municipal .....	27
8.4 Instrumentos de incentivo económico y sanción en la gestión ambiental .....	27
<b>9. Acceso a la información y participación ciudadana .....</b>	<b>28</b>
9.1 Establecimiento de mecanismos de transparencia de la gestión ambiental municipal: acceso a la información, concertación y participación ciudadana .....	28
9.2 Presupuestos participativos y rendición de cuentas .....	30
9.3 Impulsar el desarrollo de una ciudadanía ambiental responsable y promover la vigilancia ciudadana, a través de acciones de sensibilización, educación y capacitación ambiental .....	30
<b>10. Articulación de actores clave .....</b>	<b>31</b>
10.1 Coordinación con otras autoridades .....	31
10.2 Creación de sistemas y redes para la gestión ambiental .....	32

# Presentación

**L**a *Agenda de Gestión Ambiental Municipal: 2003-2006* es un documento de propuesta que la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental ha elaborado a fin de contribuir a fortalecer la presencia y el liderazgo de las municipalidades en la gestión ambiental del país durante los próximos cuatro años que durará el nuevo periodo de gestión correspondiente a este nivel de gobierno. Para este efecto, se ha incluido en este documento diez lineamientos de gestión ambiental, que se consideran prioritarios para mejorar la actuación municipal y la calidad de vida de la población. Buscan promover la actuación proactiva, decidida y eficiente de los nuevos gobiernos locales en la protección ambiental y el desarrollo sostenible en todo el ámbito de su jurisdicción, considerando tanto las zonas urbanas como las rurales de su competencia. Así, recogiendo la concepción internacionalmente aceptada del desarrollo sostenible, éste es definido en la presente propuesta, como el desarrollo local fundado en tres dimensiones equivalentes e interactuantes: el crecimiento económico, el bienestar social y la protección ambiental.

Sin embargo, es preciso tener en cuenta que no puede haber una receta o agenda única para la gestión ambiental municipal, dada la gran heterogeneidad presente en la naturaleza, condiciones y potencialidades de las aproximadamente 2,000 municipalidades del país. Por esta razón, los lineamientos propuestos constituyen simplemente ejes que podrán ser adoptados y a la vez adaptados, para diseñar e implementar políticas, metas y acciones concretas de gestión ambiental en cada una de las municipalidades que busquen crear condiciones sólidas y coherentes de gobernabilidad, bajo la premisa de alcanzar el desarrollo sostenible local.

Debe resaltarse que ésta es una propuesta de gestión, más que de solución de los problemas ambientales específicos de las ciudades, toda vez que gran parte de las deficiencias de la actuación municipal en materia ambiental, está asociada a debilidades de gestión al interior de la propia municipalidad y no exclusivamente a problemas estrictamente legales o técnicos, sobre los cuales ya se han formulado múltiples propuestas. Al respecto, es necesario precisar que esta propuesta parte de la definición de la gestión ambiental municipal como el conjunto de decisiones generales o particulares y de las acciones que están a cargo de la municipalidad, en relación con los objetivos de la protección ambiental.

Al ser la presente una propuesta de gestión elaborada con carácter general, se espera que para diseñar sus propias líneas de gestión ambiental, las propias municipalidades deben determinar previamente, cómo se toman esas decisiones y se desarrollan las acciones municipales que constituyen su gestión ambiental, a partir de las diferentes situaciones que se presentan al interior de cada municipalidad y su respectivo ámbito de actuación, sea provincial, distrital o de centro poblado. Asimismo, también es esencial que se identifiquen los problemas ambientales específicos que afrontan los municipios, así como sus posibles soluciones, a partir de una concepción integral de lo ambiental, que engloba desde aspectos estratégicos de desarrollo de la ciudad, hasta aspectos más puntuales como puede ser el manejo de las aguas residuales y los servicios de saneamiento, la protección de áreas verdes o la limpieza pública.

A partir del diagnóstico efectuado, la municipalidad podrá definir su política ambiental municipal y un plan de gestión ambiental, que constituyan respuestas eficaces y eficientes para alcanzar el objetivo fundamental de dotar a la población local, de las condiciones necesarias para lograr su pleno desarrollo individual y colectivo. Dichos instrumentos deberán ser internalizados en los propios planes de gobierno municipal, en la actuación de todas las instancias políticas y técnicas de la municipalidad y los presupuestos institucionales que se aprueben.

Se debe reconocer la importancia política, social y económica del tema ambiental, su estrecha relación con el desarrollo local y la necesidad de trazar políticas y acciones ambientales municipales de corto, mediano y largo plazo que trasciendan a los gobiernos municipales de turno, generando una línea de actuación sólida y consistente, con el concurso de la ciudadanía y de los demás actores de la sociedad civil.

Cabe señalar que esta propuesta se encuentra dirigida a las autoridades municipales, a los candidatos a las alcaldías y a la sociedad civil en su conjunto, a efectos de contribuir a hacer más eficientes sus acciones de gestión ambiental y fortalecer a las municipalidades como instituciones promotoras del desarrollo local, bajo los principios de autonomía municipal y democracia participativa.

Lima, octubre del 2002.

*Ada Alegre Chang*

*Directora Programa Producción Limpia  
y Calidad Ambiental SPDA*



# **Diez Lineamientos de Gestión Ambiental Municipal para el Período 2003-2006**

**A** continuación se presenta los lineamientos de gestión ambiental, cuya adopción e implementación se considera prioritaria para el período de gestión municipal 2003-2006.

## **1. Liderazgo político en la gestión ambiental**

Uno de los grandes problemas que está presente en la mayor parte de los municipios del Perú y en general de América Latina, es la escasa prioridad política que se le asigna a la gestión ambiental dentro de la agenda municipal, lo cual resta a los municipios, la posibilidad de afianzar su peso institucional y político dentro de la estructura del Estado, así como sus mayores dotes de gobernabilidad y liderazgo político, a través del mejoramiento de la calidad del medio ambiente, el consecuente buen manejo de la ciudad y la consideración de proyecciones de desarrollo de largo plazo.

En este sentido, se hace necesaria y urgente la priorización del tema ambiental por las instancias políticas del gobierno local, a fin de orientar las acciones y los recursos municipales hacia el desarrollo de una gestión ambiental municipal orgánica e integral. Entorno a este objetivo, deben además, tomarse en consideración las tendencias internacionales que subrayan el rol conductor de las municipalidades al frente del desarrollo sostenible local, considerando para este efecto, el crecimiento económico, el bienestar social y la protección ambiental, así como la posición cada vez más importante que las municipalidades están llamadas a cumplir dentro de la gestión ambiental

nacional. Esto permitirá a las autoridades de la municipalidad convertirse en verdaderos directores del desarrollo y la gobernabilidad local.

Es necesario que las municipalidades refuercen su liderazgo a través de una acción proactiva, clara y visible para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y el mejoramiento de su entorno ambiental. Para ello, deben establecer lineamientos de política ambiental e instrumentos de gestión claros y expuestos, así como destinar recursos que les permitan lograr el liderazgo en su gestión ambiental.

De este modo, a continuación se resaltan dos factores clave para el liderazgo municipal, que pueden ser alcanzados a través de la gestión ambiental durante el próximo período gubernamental:

### *1.1 Fortalecimiento de la autonomía municipal desde la gestión ambiental*

La proximidad entre la población y la municipalidad, como nivel de gobierno más cercano a las oportunidades y los problemas concretos que afrontan las personas en su quehacer cotidiano, brinda a las autoridades locales, el espacio para desplegar acciones que reafirmen su rol de gobierno y su actuación conductora del desarrollo sostenible local, distinguiéndose de esta forma, de las instancias administrativas correspondientes a otros niveles de gobierno.

La autonomía supone capacidad de decidir por voluntad propia en los asuntos que son de competencia exclusiva. En esta medida, a las municipalidades les corresponde asumir efectivamente las funciones y atribuciones que constitucional y legalmente les han sido asignadas en relación con la protección ambiental y la calidad de vida en el ámbito de su jurisdicción, reafirmando de este modo, su capacidad de gobierno, a través de políticas claras y una gestión ambiental eficaz.

### *1.2 Articulación con el proceso de descentralización*

Es necesario articular la gestión ambiental municipal con el proceso de descentralización que el Perú, al igual que los demás países de América Latina, está tratando de consolidar. Para ello, es preciso demandar en el marco de este

proceso, mayor claridad en la definición de las funciones exclusivas y compartidas que tendrán a su cargo las autoridades de los distintos niveles de gobierno, a fin de reafirmar y, en su caso, ampliar las competencias de las municipalidades en materia ambiental. Al respecto, deberán tenerse en cuenta las atribuciones relacionadas con aspectos centrales de la gestión ambiental, así como aquellas referidas a la evaluación de impacto ambiental y a la aprobación de los parámetros de contaminación. Asimismo, es conveniente que las propias municipalidades aprovechen la coyuntura del proceso de descentralización del país, para diversificar sus fuentes de financiamiento a partir del requerimiento de mayores recursos provenientes del tesoro público o la propia descentralización fiscal, como a través del concurso de la cooperación internacional y el sector privado. De este modo, se logrará efectivamente que la descentralización se constituya en un proceso orientado al desarrollo integral del país, y no a la simple creación de nuevas agencias gubernamentales.

## **2. Redimensionamiento de la gestión ambiental municipal**

En la mayor parte de municipios del país persiste todavía una visión atomizada y reduccionista de lo ambiental, según la cual se llega a identificar la gestión ambiental estrictamente con lo concerniente al cuidado de áreas verdes, el manejo de viveros, programas de educación ambiental y proyectos específicos, no comprendiéndose en muchos casos ni siquiera los aspectos de limpieza pública y gestión de los residuos sólidos. Por ello, es importante redimensionar la gestión ambiental municipal, dándole la amplitud que le corresponde en estrecha conexión con el desarrollo local, la salud pública, las actividades socioeconómicas, la orientación del turismo sostenible, la generación de una ciudadanía responsable, entre otros. Una herramienta orientadora sobre el particular es la Agenda 21, que fue aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo que se celebró durante el mes de junio de 1992, en cuyo Capítulo 28 se insta a los gobiernos locales del mundo a contar con sus propias Agendas 21 locales, es decir, con planes para alcanzar el desarrollo sostenible, en el ámbito de su jurisdicción, durante el siglo veintiuno.

Para este efecto, se considera como aspectos esenciales del mencionado redimensionamiento de la gestión ambiental municipal, los siguientes:

## *2.1 Visión holística de la gestión ambiental*

Es necesario que la gestión ambiental municipal sea desarrollada a partir de una concepción integral y sistémica de lo ambiental y del propio ámbito de la actuación municipal, considerando los aspectos urbanos y rurales de su competencia, así como la extensión total de la jurisdicción municipal en el caso de las municipalidades metropolitanas y provinciales. En este sentido, se debe reformular el manejo sectorial, fragmentado y, en muchos casos, vertical que se hace de la gestión ambiental en la mayor parte de municipalidades del país, de manera tal que se evite la superposición de competencias entre los órganos de la municipalidad, la duplicidad en el gasto público, así como la existencia de vacíos en el desarrollo de la gestión ambiental municipal.

Frente a ello, es necesario que la municipalidad revise sus normas, planes y políticas, a fin de incorporar transversalmente los diversos componentes priorizados de la gestión ambiental. Esto conllevará a optimizar los recursos municipales a través de acciones orgánicas y sinérgicas, que respondan a un objetivo común y no a los múltiples objetivos y metas de instancias municipales disociadas.

Asimismo, con la finalidad de evitar la segmentación en el tratamiento de los problemas ambientales, se recomienda crear instancias o mecanismos de coordinación que permitan efectuar el manejo conjunto e integrado de los mismos, desde una perspectiva multidisciplinaria y multisectorial, dentro de la propia municipalidad.

## *2.2 Articulación de actores y aspectos de la gestión ambiental municipal*

Junto con la redefinición del tema ambiental al interior de la municipalidad y la integración de los múltiples aspectos asociados al mismo bajo una concepción integral de la gestión ambiental, es necesario tener en cuenta que además del gobierno local, hay otros actores públicos y privados que pueden influir positiva o negativamente en la actuación del municipio, por lo que es conveniente identificarlos, a efectos de generar nexos y mecanismos de coordinación institucionalizados entre ellos, que permitan conjugar esfuerzos y llevar a cabo una gestión ambiental eficaz.

### **3. Adopción de una política ambiental municipal explícita**

Para el buen gobierno municipal es necesario contar con una política ambiental explícita, que sea construida con el concurso de la población y establezca lineamientos estratégicos que orienten la actuación de los funcionarios municipales, fijando prioridades, objetivos y metas de gestión ambiental para el corto, mediano y largo plazo. De esta manera, la política ambiental municipal trazará los parámetros y ejes, que permitan a los funcionarios municipales tomar decisiones bajo criterios institucionales y no individuales, reduciendo así el margen de decisiones inorgánicas que generan controversias entre los distintos órganos del gobierno local y que no resisten el paso de un período de gobierno local a otro. De este modo, se dotará a la gestión ambiental municipal de una línea de gestión consistente en el tiempo, que la hará menos vulnerable a los vaivenes del mandato político y de la gestión de cada alcalde y los funcionarios que lo acompañan en el gobierno del municipio.

Por esta razón, es necesario que las municipalidades del país cuenten con una política ambiental municipal propia, que guarde correspondencia con los grandes lineamientos de las políticas públicas del país y, en particular, de la gestión ambiental nacional y regional, ajustándose a la vez, a la realidad particular de cada circunscripción local. Dentro de esos grandes lineamientos deberán considerarse por ejemplo, principios como el de prevención en la gestión ambiental, de internalización de costos ambientales y contaminador pagador, de acceso a la información y participación ciudadana, entre otros.

Por otro lado, cabe señalar que dicha política ambiental debe estar debidamente documentada y debe ser aprobada por la máxima instancia de decisión política de las municipalidades, esto es, por el Concejo Municipal, a fin de darle validez legal y la publicidad debida, conforme lo establecen las normas del sistema jurídico nacional.

No obstante, también es necesario tener en cuenta que la política ambiental municipal debe estar debidamente articulada con las demás políticas municipales, como son las de planificación territorial y las de naturaleza económica, social y cultural.

Los siguientes aspectos son esenciales para la definición e implementación de la política ambiental municipal.

### *3.1 Evaluación de la gestión ambiental municipal*

La política ambiental municipal debe ir acompañada de mecanismos de evaluación ex ante y ex post. La política ambiental debe ser diseñada a partir de un análisis concienzudo de las potencialidades y debilidades de la gestión interna de la municipalidad, así como de los problemas ambientales que deben ser resueltos por acción de la municipalidad o con su concurso. Una vez aprobada la política ambiental municipal y su respectivo plan de gestión, es necesario utilizar instrumentos de monitoreo y evaluación a efectos de revisar, actualizar y corregir dicha política, garantizando de este modo su vigencia y factibilidad.

Al respecto, es recomendable evaluar las acciones municipales en función de los logros o resultados obtenidos y no atendiendo únicamente a criterios cuantitativos como el número de actividades que han sido desarrolladas, porque éste tipo de indicadores puede generar distorsiones en la gestión municipal, propiciando la percepción de las actividades y metas cuantitativas como un fin en sí mismas y no como un medio para lograr los objetivos trazados, lo cual es muy común en muchas instituciones.

### *3.2 Definición de acciones estratégicas de corto, mediano y largo plazo*

La amplitud y complejidad de los problemas ambientales, aunadas a los limitados recursos disponibles para la gestión ambiental en el país, conlleva a que las autoridades ambientales deban hacer un ejercicio de priorización que optimice sus acciones, el aprovechamiento de los recursos y propicie la obtención de resultados eficientes en el ámbito de su jurisdicción. De este modo, los instrumentos de política y planificación de la municipalidad deberán prever expresamente acciones a desarrollarse en el corto, mediano y largo plazo, en el ámbito urbano y rural, así como en la totalidad del espacio distrital, metropolitano y provincial, según corresponda.

Debe tenerse en cuenta que especialmente en el campo de la gestión ambiental, a diferencia de lo que sucede en otras esferas del actuar administrativo, los objetivos de la gestión pública deben ser vistos como procesos en sí mismos, esto es, como un conjunto de pequeñas metas o hitos que deben ser alcanzados

progresivamente para alcanzar el objetivo final esperado. Los grandes objetivos que no se sustentan en pequeños logros, resultan en muchos casos siendo abandonados mucho antes de que se logre el resultado proyectado.

#### **4. Integración de la gestión ambiental municipal**

El quehacer cotidiano de la actuación municipal debe estar enmarcado por instrumentos que conduzcan a los distintos funcionarios municipales a actuar orgánicamente, en función a los objetivos y metas trazados para implementar la política ambiental municipal. Dichos instrumentos servirán para ordenar la gestión interna, haciéndola más eficiente y funcional.

Sin embargo, alcanzar la integración de la propia gestión interna es un proceso que requerirá recursos, esfuerzo y tiempo, sobre todo, si consideramos que la sectorialización interna es precisamente uno de los rasgos más acentuados de la gestión de las municipalidades en el Perú.

Los siguientes son dos instrumentos esenciales para lograr la integración de la gestión ambiental municipal.

##### *4.1 Articulación de un sistema de gestión ambiental municipal*

Es necesario que las municipalidades cuenten con un sistema de gestión ambiental municipal, diseñado a partir de la política ambiental aprobada por el Concejo Municipal. Este sistema constituirá el marco para articular a los actores clave del municipio y establecer un conjunto de procedimientos para protocolizar respuestas planificadas y eficaces ante las situaciones o demandas de la población, que ameriten una actuación municipal. De este modo, el sistema deberá planificar y documentar respuestas orgánicas frente a los requerimientos ordinarios que se efectúan ante la municipalidad, como pedidos de información o el otorgamiento de licencias, así como frente a situaciones excepcionales como podría ser la emergencia sanitaria derivada de un desastre natural o de otra índole.

##### *4.2 Establecimiento de un plan de gestión ambiental municipal*

Es necesario que las municipalidades cuenten con un plan de gestión ambiental elaborado a partir de los ejes de actuación priorizados en la política ambiental

municipal. El plan debe contener el conjunto de medidas operativas que sirvan para implementar los lineamientos establecidos en dicha política, fijando responsabilidades, programas, proyectos y actividades concretas para atender los problemas ambientales existentes dentro de la jurisdicción municipal, considerando los recursos disponibles, así como el respectivo cronograma de actuación de corto, mediano y largo plazo.

A efectos de contar con el apoyo de la población y la legitimidad del plan de gestión ambiental municipal, es recomendable que este plan sea elaborado en forma participativa y concertada, entre la municipalidad y los actores sociales locales, siendo recomendable por lo menos, la realización de una audiencia pública previa a su aprobación.

La participación de la población en la elaboración de los planes de gestión ambiental es una condición esencial para generar sinergias entorno a su propia implementación, incrementando y diversificando los recursos disponibles para ello.

## **5. Institucionalización de la gestión ambiental municipal**

La atomización del tema ambiental, así como su manejo sectorial, han conllevado a que no se haya establecido un modelo orgánico de gestión ambiental al interior de las municipalidades peruanas, por lo que son un conjunto amplio de instancias las que en muchos casos atienden fragmentadamente la gestión ambiental municipal. No obstante, es importante institucionalizar dentro de las normas de organización y funciones de la municipalidad, una unidad administrativa que se encargue de los aspectos técnico-normativos y operativos de la gestión ambiental y que sea la instancia articuladora y promotora de las acciones municipales en materia de desarrollo sostenible y protección ambiental. Esta instancia deberá ser asimismo, la que propicie una relación fluida, dinámica y eficaz, entre los órganos de decisión política de la municipalidad y el trabajo técnico de la protección ambiental.

A continuación se resalta dos aspectos clave para la institucionalización de la gestión ambiental en las municipalidades del país.

### *5.1 Coordinación de los ámbitos de actuación político y ejecutivo dentro de la municipalidad*

Una constante en la gestión municipal, es que los órganos de decisión política de la municipalidad se desempeñan a un ritmo y bajo premisas y objetivos que en muchos casos difieren de las metas de las direcciones de línea u órganos ejecutivos de la municipalidad, los cuales en ciertos casos, ni siquiera tienen la misma capacidad de influir en la toma de decisiones de la municipalidad. Por ello, se requiere impulsar el establecimiento de mecanismos específicos y expresos de coordinación que unifiquen la actuación de la municipalidad, superando las ambivalencias y contradicciones que surgen ante los ojos del vecino o poblador, cuando se percibe que una misma entidad, la municipalidad, es representada por agentes que no manejan una misma línea discursiva, ni de actuación.

### *5.2 Establecimiento de una unidad de gestión ambiental municipal*

Algunas municipalidades del país cuentan ya con una unidad encargada de la gestión ambiental, aún cuando sólo están a cargo de parte fragmentada del conjunto de funciones que debería asumir la unidad ambiental dentro de la municipalidad. Otras en cambio, carecen por completo de un órgano de gestión ambiental. Ello hace que sea necesario recomendar el establecimiento de una unidad ambiental o dirección de línea que se encargue de promover, proponer y adoptar decisiones relacionadas con la gestión ambiental dentro de la jurisdicción municipal y de llevar a la práctica el conjunto de acciones necesarias para hacer más eficiente la gestión ambiental de la municipalidad, tales como las que se recomienda en la presente propuesta de gestión ambiental municipal.

Las municipalidades del país deberían fijarse la meta de contar con una unidad ambiental municipal, que se encargue de ejercer las funciones que constitucional y legalmente se han dispuesto para este nivel de gobierno, en materia de protección ambiental. Sin embargo, es difícil alcanzar este resultado en el corto plazo por la tradicional sectorialización al interior de las propias municipalidades. Por esta razón, es necesario definir etapas de tránsito hacia la integración de la gestión ambiental y su institucionalización en manos de una unidad ambiental especializada. El establecimiento de mecanismos obligatorios de coordinación interna, la identificación de atribuciones de carácter ambiental y

la centralización progresiva de las funciones ambientales en una dependencia especializada para la gestión ambiental, son aspectos clave en este proceso.

## **6. Fortalecimiento de la gestión ambiental municipal**

Para lograr una adecuada gestión ambiental municipal es necesario dotar a la unidad ambiental de un marco político y legal claro y consistente, así como de los recursos suficientes para poder asumir oportuna y eficientemente las funciones que están a su cargo. Ello implica dotarla de recursos humanos calificados, de tecnología moderna para el ejercicio de sus funciones, de acceso a bases de información, facilidades logísticas y mecanismos de fiscalización que coadyuven al cabal cumplimiento de los mandatos legales y el logro de los objetivos trazados por la municipalidad.

Los siguientes aspectos se consideran esenciales para el fortalecimiento de la gestión ambiental municipal.

### *6.1 Mejores capacidades de gestión ambiental*

Como se ha indicado, no basta con establecer una unidad ambiental al interior de la municipalidad, para que la gestión ambiental municipal se torne automáticamente eficiente. Es necesario dotarla de recursos humanos, económicos y técnicos suficientes y especializados para consolidar su actuación como una verdadera instancia promotora de la sostenibilidad ambiental en la gestión municipal. Es importante concebir el gasto en capacitación, entrenamiento y contratación de personal especializado, como una inversión de largo plazo.

Conforme a ello, se recomienda que las municipalidades identifiquen específicamente cuáles son los recursos necesarios para llevar a cabo los objetivos y metas trazados en los instrumentos de política y planificación desarrollados de acuerdo a la situación y condiciones ambientales del municipio, a fin de definir y poner en marcha estrategias para la captación de los recursos necesarios para cumplir con su rol y funciones legalmente establecidas.

En este tema, es fundamental crear las condiciones que den estabilidad al personal técnico de las municipalidades, fundamentalmente en lo referido a la

gestión ambiental, que es de por sí un campo de actuación muy especializado y que requiere de experticia y continuidad en la gestión pública. La alta movilidad y rotación del personal, son factores que obstaculizan el desarrollo de una gestión ambiental eficaz y moderna. Por esta razón, el establecimiento de normas y garantías para una carrera administrativa es un factor a considerar para el fortalecimiento de la unidad ambiental.

## *6.2 Diversificación de ingresos y mayores recursos presupuestales*

Aunada a la debilidad institucional de la gestión ambiental al interior de la municipalidad, está presente la limitada dotación de recursos económicos para el ejercicio de las funciones ambientales, que está llamada a cumplir la autoridad municipal.

La mayor parte de las municipalidades del Perú y, en general de América Latina, cuenta con un reducido presupuesto asignado para la gestión ambiental, y, dentro de éste, la parte más importante está destinada a cubrir aspectos operativos o la planilla de personal obrero que se encarga de realizar labores como la limpieza pública o el mantenimiento de parques y jardines, sin tener en cuenta una gestión ambiental integral. En esta medida, es necesario que las municipalidades elaboren estudios detallados que les permita definir con precisión cuál es el gasto o la inversión efectiva que deben hacer en la gestión ambiental, a efectos de poder establecer el porcentaje real del presupuesto municipal que debe asignarse para la gestión ambiental.

De este modo, deben ampliarse y reasignarse los montos de las partidas presupuestarias a fin de orientar la gestión municipal hacia objetivos ambientales estratégicos e integrales, pero a la vez, es importante que las propias municipalidades definan una estrategia de financiamiento de su gestión ambiental, a partir de múltiples fuentes de recursos económicos, como son la cooperación internacional, el apoyo del sector privado y la generación de ingresos propios.

Ello no obsta que las municipalidades demanden también mayores recursos del tesoro público, a fin de que las propias autoridades nacionales le den la prioridad debida a la gestión municipal. A esto también puede adicionarse la descentralización tributaria para fortalecer la gestión de los gobiernos regionales y locales del país.

## 7. Gestión de problemas ambientales prioritarios

Los limitados recursos disponibles para la gestión ambiental y la construcción progresiva del sistema de gestión ambiental municipal, conllevan a que las municipalidades deban necesariamente priorizar su actuación en función a determinados criterios tales como: los establecidos en las políticas nacionales o regionales, el nivel de riesgo de determinadas actividades, la existencia de conflictos o tensiones sociales vinculados al deterioro ambiental, la disposición de recursos para alcanzar soluciones eficaces, el apoyo de terceros que puedan complementar la actuación municipal, entre otros.

Debe tenerse en cuenta que los problemas ambientales del ámbito municipal incluyen aspectos de residuos sólidos, saneamiento básico, contaminación atmosférica y de suelos, salud pública, protección de áreas verdes y recursos naturales, turismo, actividades productivas y de infraestructura, entre muchos otros, cuya amplitud, complejidad y vastedad pueden conducir a las municipalidades hacia una actuación errática, salpicada de logros puntuales sin una lógica de conjunto, ni una visión estratégica de la gestión ambiental.

Los siguientes son aspectos que se consideran esenciales para la jerarquización de acciones en el ámbito de la gestión ambiental municipal.

### *7.1 Manejo integral de los principales focos de riesgo ambiental, a través de medidas de prevención en la gestión ambiental*

Las diversas ciudades y centros poblados del país presentan distintos focos de riesgo ambiental, que requieren de una actuación municipal decidida en el corto plazo, con perspectivas de hacer un manejo integral en la forma y tiempo que cada situación particular amerite. Para ello, es necesario que las municipalidades realicen una evaluación de los impactos y riesgos presentes en su localidad, a efectos de adoptar medidas concretas de prevención del daño ambiental, que sean coherentes con las políticas y planes de cada municipalidad, a través de estrategias preventivas, de monitoreo y control, así como de manejo integral.

Para ello, es importante tener en cuenta medidas de concertación y coordinación con otras autoridades competentes y actores relevantes, a fin de planificar e implementar acciones que generen sinergias y eviten controversias que debiliten la gestión municipal.

## 7.2 *Recuperación de ecosistemas y ambientes deteriorados*

Otro aspecto que debe ser priorizado es la recuperación de las denominadas zonas ambientalmente críticas, en las cuales por diversas razones de contaminación o depredación de recursos naturales, están comprometidas la salud pública, los ecosistemas o la calidad de vida de los vecinos de la localidad o quienes transitan por ella. Debe tenerse en cuenta que, en muchos casos, la postergación de soluciones conlleva a la pérdida irreversible de bienes que constituyen el patrimonio ambiental de la municipalidad.

## **8. Establecimiento de instrumentos de gestión ambiental**

Uno de los avances alcanzados en materia de gestión ambiental, consiste en la utilización de instrumentos que efectivizan y facilitan el logro de los objetivos y metas trazados en el ámbito político y normativo. De otro modo, los grandes mandatos de la gestión pública pueden quedar convertidos en meras declaraciones líricas, sin mecanismos operativos concretos que los viabilicen y traduzcan en acciones concretas. Por esta razón, es recomendable que en el nuevo período gubernamental, las autoridades municipales prioricen, diseñen y establezcan instrumentos de gestión específicos para alcanzar los objetivos de su gestión ambiental.

Para este efecto, se recomienda la priorización de los siguientes instrumentos de gestión ambiental municipal.

### *8.1 Aprobación e implementación de una ordenanza marco de gestión ambiental y sus normas complementarias*

Debe tenerse en cuenta, que una de las deficiencias críticas de la gestión ambiental municipal es la existencia de un marco legal confuso que no precisa claramente cuáles son sus funciones y atribuciones en materia de gestión ambiental y que conlleva a que las propias municipalidades no hayan desarrollado normas específicas para regular su actuación en esta materia. Por ello, es necesario que las municipalidades se doten de una legislación consistente que regule su gestión ambiental, estableciendo lineamientos de política, instrumentos de gestión, así como las condiciones y responsabilidades en el marco de las cuales los funcionarios municipales deben ejercer sus funciones en materia ambiental.

De este modo, a través de una ordenanza se puede integrar, sistematizar y ordenar el marco legal de la gestión ambiental municipal, completando los vacíos e imprecisiones propias de una legislación compuesta por múltiples normas referidas a aspectos diversos o puntuales de la gestión ambiental.

La indicada ordenanza debe ampararse en los lineamientos generales de la gestión ambiental municipal y nacional. Los principios que propugne, el marco institucional que recoja, los instrumentos de gestión ambiental que priorice y, en general, las competencias, funciones, atribuciones, derechos, obligaciones y plazos que regule, deben ser coherentes con el ordenamiento jurídico del país y con las demás disposiciones que integran la legislación nacional y municipal nacional. Ello no obsta, sin embargo, para resaltar que en la formulación de la ordenanza habrán de tenerse en cuenta las particularidades de las localidades sobre las cuales se va a aplicar.

La ordenanza también debe ser concebida como un proceso en sí misma, que requiere de una estrategia de implementación basada en la elaboración de normas e instrumentos complementarios que la desarrollen, la capacitación y sensibilización para asegurar su debida implementación, la canalización de recursos financieros suficientes, entre otros elementos necesarios para el cumplimiento de los mandatos establecidos.

## *8.2 Planificación del desarrollo local*

Las municipalidades deben promover la aprobación de instrumentos de planificación, a fin de racionalizar las decisiones de sus órganos y alcanzar los objetivos y metas de su gestión ambiental. Ello contribuirá a orientar la acción municipal y a evaluar sus reales efectos.

Las municipalidades deben incluir criterios de protección ambiental en la planificación del desarrollo local, y, en particular, en instrumentos, tales como el Plan Integral de Desarrollo Provincial, Plan de Acondicionamiento Territorial y Plan Urbano.

Adicionalmente, en la planificación del desarrollo local se deberán incluir planes específicos, como el plan integral de gestión ambiental de residuos sólidos, que de acuerdo a la Ley General de Residuos Sólidos, deben establecer obligatoriamente las municipalidades provinciales.

Internamente, o a nivel institucional, también es recomendable que las municipalidades cuenten con un plan estratégico, ya sea a largo o mediano plazo, basado en la visión y misión de la municipalidad.

### *8.3 Indicadores de la gestión ambiental municipal*

Es importante establecer indicadores que permitan evaluar objetiva y permanentemente las acciones municipales desarrolladas en el campo de la gestión ambiental, así como los resultados efectivos alcanzados. Ello contribuirá a optimizar el manejo de los recursos destinados a la acción ambiental del municipio, así como a introducir oportunamente las correcciones debidas en la actuación municipal.

Estos indicadores pueden estar destinados a medir los resultados obtenidos en la gestión interna o institucional del municipio, para cuyo efecto podrán centrarse en la coordinación de la actuación ambiental municipal, la carga de trabajo de la unidad ambiental, las denuncias o quejas recibidas, los conflictos generados, la injerencia de otras autoridades en la gestión municipal, la disponibilidad de equipos o tecnología para la gestión ambiental, entre otros. Sin embargo, también pueden estar ligados a los resultados concretos de la actuación municipal, sobre la calidad del ambiente o la protección de los recursos naturales, en cuyo caso, podrán estar asociados a la evolución de los parámetros de contaminación de aguas o del aire, los índices de enfermedades respiratorias agudas, la pérdida de áreas verdes, entre otros.

### *8.4 Instrumentos de incentivo económico y sanción en la gestión ambiental*

Es necesario resaltar que en los últimos años, hay una tendencia marcada hacia el uso de instrumentos económicos en la gestión ambiental, a fin de promover conductas ambientalmente amigables al menor costo posible para el Estado. Los incentivos económicos logran en muchos casos la adopción de medidas que desde un enfoque punitivo no serían alcanzadas. Ello sin embargo, no excluye el establecimiento de sanciones frente al incumplimiento de los mandatos legales. Es importante, por ello, que las municipalidades establezcan sus regímenes concurrentes y complementarios de incentivo y sanción, a fin de garantizar el cumplimiento de los derechos y deberes asociados a los objetivos de la gestión ambiental municipal.

## **9. Acceso a la información y participación ciudadana**

En el marco del nuevo paradigma de la democracia participativa, es necesario que las municipalidades establezcan mecanismos expuestos y eficaces de transparencia en su gestión ambiental, mediante instrumentos de acceso efectivo a la información pública, la participación ciudadana en la toma de decisiones relacionadas con la gestión ambiental municipal, la concertación, la rendición de cuentas, la cogestión, la vigilancia ciudadana, la creación de mecanismos alternativos de resolución de conflictos y otros instrumentos que coadyuven a legitimar la actuación de la municipalidad durante todo el desarrollo de la gestión gubernamental.

Cabe señalar que desde inicios de la década de los noventa, se reconoció en el Perú el derecho de toda persona a ser informada de las medidas o actividades que puedan afectar directa o indirectamente la salud de las personas o la integridad del ambiente y los recursos naturales, a través de lo dispuesto en el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. Este mandato dio paso a la posterior aprobación de un conjunto actualmente bastante amplio, de disposiciones que se refieren al derecho de acceso a la información y reconocen principios fundamentales que éste debe detentar, de acuerdo con los parámetros establecidos en instrumentos de nivel internacional, como la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 (principio 12).

Paralelamente, el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales y otras normas complementarias, han establecido mecanismos y mandatos relacionados con la participación ciudadana en la toma de decisiones vinculada a la gestión ambiental.

Los siguientes aspectos son centrales en relación con el acceso a la información y la participación ciudadana en la gestión ambiental municipal.

### *9.1 Establecimiento de mecanismos de transparencia de la gestión ambiental municipal: acceso a la información, concertación y participación ciudadana*

Aún cuando la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, no es una ley de acceso a la información ambiental, sí constituye un avance importante para impulsar un sistema efectivo de acceso a la información para la gestión ambiental. En esta medida, las municipalidades deben establecer

mecanismos idóneos para lograr la consolidación fáctica del derecho al efectivo acceso a la información pública y, en particular, a la información de carácter ambiental.

A este efecto, es conveniente crear sistemas para administrar la información ambiental que se genera y establecer redes electrónicas que contribuyan a diseminar e intercambiar la información ambiental disponible. La creación de estos sistemas es una importante innovación en beneficio de la gestión ambiental municipal, ya que garantizará el acopio, ordenamiento y sistematización de la información ambiental y posibilitará su uso en la toma de decisiones.

Las municipalidades deben impulsar el intercambio de información a nivel público y privado, especialmente entre las propias municipalidades o creando mecanismos de cooperación con las instituciones privadas locales y nacionales. Para ello, se podrá recurrir al apoyo que se ofrece desde el CONAM a nivel nacional, a través del Sistema Nacional de Información Ambiental.

Por otro lado, si bien es cierto que la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley de Participación y Control Ciudadano establecen algunas modalidades de participación ciudadana, cabe señalar, que es necesario establecer mecanismos más específicos para la gestión ambiental municipal. En esta medida, deben institucionalizarse instancias participativas, de modo que se logre incorporar los aportes de la opinión pública en la toma de decisiones, sobre todo de aquellas que se refieran a la planificación del territorio, a la creación de infraestructuras o que impliquen un cambio en el paisaje urbano. Así, debe promoverse que la participación ciudadana para la gestión ambiental se produzca desde el inicio y no solamente cuando el ciudadano se sienta afectado.

En este sentido, la municipalidad debería viabilizar la participación ciudadana en la toma de decisiones, institucionalizando vías de participación formal y dando entrada a la participación voluntaria.

Otro aspecto que debe ser priorizado en la gestión ambiental municipal, es el establecimiento de instrumentos de concertación para legitimar tempranamente las decisiones municipales en materia de gestión ambiental. Estamos hablando de la creación de mesas de concertación y coordinación y de otros mecanismos que faciliten los procesos de planificación y la toma de decisiones participativa, con el concurso de las distintas autoridades públicas, del sector privado y la sociedad civil.

## *9.2 Presupuestos participativos y rendición de cuentas*

Teniendo en cuenta la importancia de la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones, el artículo 199 de la Constitución Política del Perú establece que los gobiernos locales deben formular sus presupuestos con la participación de la población y deben, además, rendir cuentas de su ejecución. Los presupuestos participativos favorecen una gestión más descentralizada y democrática, contribuyen a la eficiencia y a la calidad del gasto, así como a la mayor transparencia en las decisiones respecto a las prioridades en la asignación de recursos económicos desde el nivel local. Asimismo, la rendición de cuentas respecto a la ejecución de los presupuestos participativos, no hace sino reconocer la importancia de la sociedad civil en la fiscalización del gobierno local y, en suma, la transparencia de la gestión gubernamental.

## *9.3 Impulsar el desarrollo de una ciudadanía ambiental responsable y promover la vigilancia ciudadana, a través de acciones de sensibilización, educación y capacitación ambiental*

Es necesario que las propias municipalidades impulsen el desarrollo de una mayor sensibilidad y responsabilidad de los ciudadanos, respecto de la gestión ambiental, a fin de promover actitudes proactivas y la participación efectiva de la ciudadanía en la solución de los problemas ambientales que aquejan a la ciudad y, en definitiva, a su calidad de vida. En este sentido, deberán incluirse mecanismos de sensibilización, educación y capacitación ambiental a fin de promover la participación responsable de la ciudadanía en las acciones ambientales que emprenda la municipalidad. De este modo, se reducirán controversias entre los vecinos y la autoridad, se legitimará el rol mandatorio de ésta y se favorecerán sinergias para el logro de los objetivos de la gestión ambiental municipal. Es necesario generar una cultura de participación pública en la gestión ambiental, a través de campañas de sensibilización y educación ambiental.

Por otro lado, con el mismo objetivo de dotar de transparencia a su gestión ambiental, las municipalidades deben reconocer y facilitar la vigilancia ciudadana en la gestión ambiental municipal, abriendo espacios para la tutela del debido proceso administrativo, así como el seguimiento y control de los mandatos legales.

Para este efecto, debe tenerse en cuenta que para una vigilancia ciudadana efectiva, se requiere que la población conozca las normas ambientales, los derechos y

deberes que le corresponde; así como los roles y responsabilidades de las propias autoridades públicas y las vías legales para la defensa del ambiente.

## **10. Articulación de actores clave**

En la definición e implementación de su programa de gestión ambiental, el nuevo equipo de gobierno debe tratar de involucrar a los actores clave vinculados con la protección ambiental en el ámbito de su jurisdicción, considerando dentro de éstos, a las otras autoridades públicas, al sector privado, a las universidades, a las organizaciones de base y, en general, al conjunto de actores individuales o colectivos que pueda influir positiva o negativamente en la gestión ambiental de la municipalidad. De este modo, se sumarán recursos y esfuerzos a la gestión ambiental del municipio.

Por otro lado, la municipalidad también debe fortalecer su liderazgo y su rol de autoridad, constituyéndose en una entidad promotora de la acción ambiental y articuladora de las iniciativas ambientales que se desarrollen en el ámbito de su jurisdicción.

Para este efecto, es recomendable que se de prioridad a las siguientes acciones.

### *10.1 Coordinación con otras autoridades*

Dada la gran sectorialización administrativa existente en la gestión ambiental peruana, es necesario que las diversas autoridades ambientales del país, incluyendo las municipales, establezcan mecanismos expresos de coordinación con otras autoridades, tanto para la definición de sus políticas e instrumentos de planificación, como para la implementación de sus acciones y actividades.

Las autoridades municipales deben articular su gestión ambiental con la desarrollada por las autoridades sectoriales, que están a cargo de las actividades productivas, la salud pública y el sector agrario, pero también deben coordinar su actuación entre las propias municipalidades, ya sean provinciales, distritales o de centros poblados. Ello es particularmente relevante cuando hay zonas o espacios conurbados que las obliga a desarrollar acciones conjuntas, como debería ser el caso de la Municipalidad Metropolitana de Lima y la Municipalidad Provincial del Callao, que con el devenir del tiempo cuentan en la actualidad con espacios socioeconómicos totalmente integrados.

Las municipalidades deben compartir espacios de coordinación tanto en el ámbito político como de gestión, a fin de generar sinergias entre ellas e intercambiar información y experiencias que conduzcan a mejorar la calidad de vida en sus circunscripciones y al desarrollo local. Se debe promover relaciones de complementariedad entre las municipalidades provinciales, las distritales y las de centros poblados.

### *10.2 Creación de sistemas y redes para la gestión ambiental*

Las municipalidades también deben aprovechar las ventajas tecnológicas y de intercambio de información, para crear redes que coadyuven a la difusión de sus logros, a la canalización y articulación de mayores recursos para la gestión ambiental, al intercambio de experiencias y a la construcción de las condiciones que permitan alcanzar con mayor rapidez, eficacia y éxito los objetivos trazados para la gestión ambiental municipal.

*Finalmente, como se indicó al comienzo de este documento, esta propuesta elaborada por la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, busca facilitar el desarrollo de planes de gestión ambiental para el nuevo período de gobierno municipal, a partir del reconocimiento de que gran parte de los problemas ambientales de las ciudades pueden ser solucionados con el mejoramiento de la propia gestión ambiental de la municipalidad. Las soluciones técnicas a los problemas concretos de la contaminación o la degradación del ambiente de las ciudades, son también parte de la estrategia, pero sus resultados son limitados si no van acompañadas del fortalecimiento de la gestión municipal, que es lo que se busca apoyar a través de la presente propuesta de Agenda de Gestión Ambiental Municipal: 2003-2006.*

*Cuatro años constituyen un tiempo adecuado para impulsar cambios estructurales en la gestión ambiental de las municipalidades del país. Sólo se requiere voluntad política y compromiso para lograr el cambio, y el consecuente mejoramiento de la calidad de vida, en un marco de desarrollo sostenible de las ciudades.*





# Diagnóstico de Gestión Ambiental Municipalidad Metropolitana de Lima



*Ada Alegre Chang  
Isabel Lapeña*

Sociedad Peruana  
de Derecho Ambiental





# **Diagnóstico de Gestión Ambiental**

## **Municipalidad Metropolitana de Lima**

*Ada Alegre Chang*

*Isabel Lapeña*

© **Sociedad Peruana de Derecho Ambiental**

Prolongación Arenales N° 437, San Isidro - Perú

Teléfonos: (511)421 1394 – 422 2720 / Fax: (511)442 4365

Correo electrónico: [postmast@spda.org.pe](mailto:postmast@spda.org.pe)

Página web: [www.spda.org.pe](http://www.spda.org.pe)

Primera edición. Octubre 2002

Diseño de carátula: PIUCCE - [www.piuacce.com](http://www.piuacce.com)

Impreso por: LERMA GÓMEZ E.I.R.L.

Av. La Paz 860, Miraflores - Perú

Hecho el depósito legal: 1501222002-5055 en la Biblioteca Nacional del Perú

ISBN: 9972-792-37-4

*Esta publicación ha sido elaborada por la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, organización privada sin fines de lucro fundada en 1986, cuya misión es promover la consolidación y difusión del derecho ambiental como herramienta del desarrollo sostenible y, en particular, la generación de políticas y legislación ambiental tanto en el ámbito nacional como internacional.*

*Esa publicación ha sido realizada gracias al apoyo financiero del Fondo de las Américas del Perú, a través del Proyecto “Fortalecimiento de Capacidades de Gestión Ambiental en los Tomadores de Decisión”.*



# Índice

<b>Introducción</b> .....	9
<b>I. Metodología</b> .....	15
<b>II. Criterios de gestión ambiental local</b> .....	19
2.1 Importancia política de la dimensión ambiental .....	19
2.2 Gestión interna .....	20
2.3 Coordinación con otras entidades públicas .....	21
2.4 Mecanismos de participación ciudadana y concertación .....	21
<b>III. Diagnóstico de la gestión ambiental en la Municipalidad Metropolitana de Lima</b> .....	23
3.1 Antecedentes .....	23
3.2 Situación ambiental de Lima .....	27
3.3 Importancia política de la dimensión ambiental en la Municipalidad Metropolitana de Lima .....	34
3.3.1 Planificación ambiental .....	34
3.3.2 Ausencia de un sistema integrado de gestión ambiental. ...	40
3.3.3 Ausencia de una unidad ambiental .....	42
3.4 Gestión interna .....	43
3.4.1 Estructura orgánica de la municipalidad para la gestión ambiental. ....	43
3.4.2 Recursos disponibles para la gestión ambiental local .....	49
3.5 Definición y desarrollo de las competencias ambientales .....	51

3.5.1	Competencias legales para la gestión ambiental local. ....	52
3.5.2	Previsión normativa de las competencias ambientales en la Municipalidad Metropolitana de Lima .....	57
3.5.3.	Desarrollo de la gestión ambiental .....	61
3.5.4.	Análisis de la definición de las competencias ambientales y de su ejercicio en la Municipalidad Metropolitana de Lima .....	68
3.6	Incorporación del medio ambiente en la gestión municipal general .....	71
3.7	Coordinación con otras entidades públicas. ....	73
3.8	Mecanismos de acceso a la información, participación ciudadana y concertación. ....	74
3.9	Principales fortalezas y debilidades de la gestión ambiental de la Municipalidad Metropolitana de Lima. ....	76
<b>IV.</b>	<b>Recomendaciones.</b> .....	<b>79</b>
4.1	Importancia política. ....	80
4.2	Estructura orgánica. ....	82
4.3	Recursos para la gestión ambiental. ....	84
4.4	Desarrollo de las competencias ambientales. ....	85
4.5	Coordinación con entidades públicas. ....	88
4.6	Participación ciudadana y concertación. ....	89
<b>V.</b>	<b>Conclusiones</b> .....	<b>91</b>
<b>Anexo 1</b>	<b>Relación de personas que han participado en el proceso de elaboración de esta propuesta .....</b>	<b>93</b>
<b>Anexo 2</b>	<b>Temario de las entrevistas .....</b>	<b>97</b>
<b>Anexo 3</b>	<b>Principales competencias ambientales a cargo de los distintos órganos ejecutivos de la Municipalidad Metropolitana de Lima .....</b>	<b>100</b>

# Introducción

**E**l crecimiento económico de las ciudades en un marco que contemple la calidad de vida de sus habitantes, la conservación de su patrimonio cultural y la protección del patrimonio ambiental local, plantea a las municipalidades un doble reto de cara al futuro. Por un lado, por su proximidad con los ciudadanos las municipalidades deben ser el eje impulsor del desarrollo local, a fin de promover estrategias eficaces de desarrollo basadas en las potencialidades y los valores específicos de cada localidad, en armonía con una adecuada calidad ambiental y la conservación de los recursos naturales. Por otro, las municipalidades también deben consolidar su propio rol en la gestión ambiental nacional, fortaleciendo sus propias capacidades internas de gestión y sus competencias ambientales, en una lógica de desarrollo sostenible local. En otras palabras, las municipalidades deben fortalecer su autonomía como agentes conductores del desarrollo local y como reales órganos de gobierno descentralizado, capitalizando las necesidades y aspiraciones sociales a través de una gestión sustentada en los objetivos de la política nacional y la participación ciudadana.

De esta forma, a pesar del nivel geográficamente restringido del gobierno local, no se puede olvidar la necesaria existencia de políticas “macro” a ser ejecutadas e implementadas en dicho ámbito, en función de la propia autonomía municipal y de su carácter de entidad de gobierno más cercana a las necesidades, intereses y aspiraciones de la población. Así, el término local no se debe identificar con la falta de competencias en lo que se refiere a la planificación, a la identificación de las opciones de desarrollo estratégico para la zona, a la definición de los criterios de desarrollo económico y social que determinan la calidad de vida de las poblaciones que las habitan. Muy por el contrario, la gestión ambiental

local, en primer lugar, ha de circunscribirse y guardar coherencia con las políticas de desarrollo del gobierno central, y al mismo tiempo, ha de crear sus propios instrumentos de planificación para cada una de las funciones municipales, vertebrando la ejecución de las mismas en torno a los principios de sostenibilidad, participación de los actores clave de la sociedad, control social y de eficiencia, entre otros.

El papel que las municipalidades están llamadas a cumplir en el gobierno del país, adquiere mayor relevancia al considerar el contexto político actual, en el que la actuación de los gobiernos locales empieza a ser realizada por constituir un eje central del desarrollo. Por ello, es necesario clarificar el rol de los gobiernos locales en la gestión ambiental y, en general, en el desarrollo sostenible del país. Son muy claros los obstáculos y limitaciones derivados del centralismo, sobre todo cuando reconocemos la gran heterogeneidad del Perú, en términos geográficos, socioeconómicos y culturales, por lo que una verdadera convicción de desarrollo nacional, pasa primero por implementar una estrategia seria de descentralización, en la cual se canalicen o generen recursos suficientes para articular y consolidar el desarrollo sostenible nacional, desde la gestión municipal.

Es en este contexto en el que se debe realizar una reflexión concienzuda sobre las potencialidades y los retos que los gobiernos locales tienen que asumir como actores clave en la gestión ambiental y el desarrollo sostenible, y específicamente, sobre la forma cómo se ha venido manejando la dimensión ambiental en las municipalidades. La gestión ambiental trasciende la simple conservación de las áreas verdes o la limpieza pública. Dicha gestión está aliada a un objetivo último de mejoramiento de la calidad de vida y la dignidad del ser humano, como eje central de la actuación pública y a una lógica particular de crecimiento económico de las urbes, en la cual éste sea coherente con las múltiples dimensiones del desarrollo humano. Es necesario, por ello, reevaluar el camino andado y mejorar aquellos aspectos que limitan el desarrollo y la consolidación de una gestión ambiental municipal verdaderamente eficaz.

En un primer acercamiento, se puede decir que bastaría una palabra para definir el modelo de gestión local existente a nivel nacional en contraste con el idealmente propuesto, y es “desintegración”, la cual se evidencia a partir de la clara desconexión de las políticas municipales al interior de las grandes urbes y de las políticas del gobierno nacional –aún bajo la consideración de que

ambas se yuxtaponen en las mismas áreas geográficas y poblacionales. El gobierno se desenvuelve de forma inconexa dando lugar a frecuentes fricciones y a la creación de grandes vacíos en el diseño de las políticas públicas, debido fundamentalmente a dos causas distintas. Por una parte, a la ausencia de una definición clara de los ámbitos competenciales y, por otra, a la falta de utilización de los mecanismos de planificación estratégica puestos a disposición de los gobiernos locales, por la propia legislación nacional, los cuales son de gran relevancia para la elaboración de propuestas de política ambiental.

Ello se traslada igualmente, a los niveles de ejecución y se traduce en la forma “casuística” con la que se vienen ejerciendo las distintas competencias locales, en la inorganicidad de las mismas y en la falta de coordinación entre las autoridades locales. Todo lo anteriormente enunciado afecta enormemente el diseño de políticas ambientales municipales y el emprendimiento de acciones de desarrollo sostenible, que por su propia naturaleza requieren de una visión estratégica, integradora y transectorial.

La Municipalidad Metropolitana de Lima adquiere un papel protagónico en el panorama anteriormente descrito, por constituir la ciudad capital del país y por albergar la mayor concentración de habitantes y actividades socioeconómicas en el territorio nacional. Lima Metropolitana reúne aproximadamente al 28% de la población del país, al 65% de la actividad industrial y concentra a catorce mil industrias registradas, de las que alrededor de mil quinientas son fuentes significativas de contaminación. En Lima se concentran, además, setecientas mil unidades vehiculares con un promedio de dieciocho años de antigüedad, se producen aproximadamente cuatro mil cuatrocientas toneladas diarias de basura, de las cuales sólo alrededor del 50% tiene como destino final los rellenos sanitarios, se generan 19 m<sup>3</sup>/segundo de aguas residuales de las que sólo el 2% recibe tratamiento y, finalmente en el ámbito de la periferia de la capital, se pierden alrededor de 1000 hectáreas de tierras agrícolas al año.

No son únicamente datos objetivos los que fundamentan una necesaria y urgente inclusión de valores de desarrollo sostenible dentro del gobierno de la Municipalidad Metropolitana de Lima. El carácter de Lima como la capital del Estado Peruano y su naturaleza metropolitana en la que tienen acogida cuarenta y tres municipalidades distritales, le otorgan una relevancia fundamental a la hora de afrontar el reto de institucionalizar un sistema de gestión ambiental que pueda tener un efecto multiplicador y servir de motor de arranque para el

fortalecimiento de la gestión ambiental en el resto de las municipalidades del país y, en definitiva, en la consolidación de los gobiernos locales dentro de la estructura del Estado Peruano.

En este sentido, el presente diagnóstico es el resultado de un trabajo de análisis sobre las condiciones esenciales que deberían estar presentes en la gestión ambiental municipal y, particularmente, en la gestión ambiental de la Municipalidad Metropolitana de Lima, considerando los avances alcanzados a la fecha y las recomendaciones que deberían orientar un proceso de fortalecimiento y consolidación de su gestión ambiental.

El diagnóstico tiene dos objetivos centrales:

- i) Analizar la gestión ambiental de la Municipalidad Metropolitana de Lima a partir de criterios sistemáticos que sirvan como referente de un modelo de gestión ambiental local integrado y eficiente.
- ii) Orientar y promover la cooperación de los distintos actores sociales e instituciones nacionales e internacionales en la gestión ambiental de la Municipalidad Metropolitana de Lima, a fin de canalizar mayores recursos que permitan consolidar su actuación como actor principal en el desarrollo local.

La consideración de este doble objetivo y el rol que la Municipalidad Metropolitana de Lima está llamada a cumplir en la definición de la gestión ambiental local en general, determinaron la necesidad de establecer ciertos referentes o criterios esenciales de una gestión ambiental local, para contrastar los avances logrados por la mencionada municipalidad con la construcción de un sistema de gestión ambiental municipal. Con este fin, se adoptó una metodología participativa que permitió incorporar las experiencias y opiniones de distintos actores locales vinculados a la gestión ambiental municipal, ya sea porque ejercieron o ejercen funciones en la administración municipal o porque tienen distintas aproximaciones hacia ella. A través de entrevistas y reuniones de trabajo se definieron algunos criterios que permiten evaluar la gestión local considerando aspectos como el político, el institucional y el de la creación de mecanismos para la solución de los problemas ambientales de la localidad.

El concurso de terceros en este trabajo también contribuyó a identificar los problemas de esta municipalidad –los que, en términos generales, están presentes

en prácticamente todas las municipalidades del país— como son la aproximación desintegrada hacia lo ambiental; la ausencia de una concepción ambiental articulada en el nivel político; la poca prioridad política e institucional que se le asigna a la gestión ambiental; la insuficiencia de recursos humanos, económicos, de información y de equipamiento en las unidades ambientales y, en algunos casos, la inexistencia de éstas; la poca precisión de sus funciones; la multiplicidad de actores y normas que generan conflictos entre las autoridades municipales y entre éstas y las autoridades sectoriales; la debilidad o inexistencia de mecanismos de coordinación eficaz entre las distintas entidades públicas y la ausencia o fragilidad de vías legales para canalizar la participación de los distintos actores en la toma de decisiones de la gestión ambiental local.

No obstante, del mismo modo, se ha constatado la voluntad de las unidades ambientales o de actores específicos, dentro de las mismas de superar las limitaciones existentes e incorporar en la gestión municipal los temas de carácter ambiental. Muchas son, en este sentido, las iniciativas, proyectos y actividades que se promueven desde las municipalidades en los distintos frentes de la gestión ambiental. También son relevantes los esfuerzos por promover una conciencia ambiental entre sus habitantes mediante campañas de sensibilización y educación ambiental que involucran a los ciudadanos en la responsabilidad del manejo ambiental.

La Municipalidad Metropolitana de Lima participa de esta doble dimensión a la hora de afrontar los problemas ambientales en su jurisdicción. Por una parte, es relevante el dinamismo de los distintos órganos de la municipalidad que ejercen funciones ambientales, su voluntad por expandir una perspectiva ambiental en el resto de las políticas, así como de incorporar a los distintos sectores de la población y la industria en el desarrollo de sus propias iniciativas. De hecho, la Municipalidad Metropolitana de Lima ha definido como su misión institucional en lo relativo a la gestión ambiental: contribuir en la gobernabilidad de la ciudad y en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, mediante el diseño e implementación de un Sistema de Gestión Ambiental Metropolitano Integral y Concertado. Adecuando la estructura de gestión actual a las nuevas demandas socio ambientales de la urbe y proyectando una relación armónica con su entorno. Sin embargo, por otra parte, el accionar ambiental de la municipalidad comparte los mismos problemas de debilidad institucional y de gestión que caracterizan el ejercicio de funciones ambientales en prácticamente todos los gobiernos locales del país.

Desde una evaluación proactiva de la gestión ambiental municipal y en clara coincidencia con los distintos actores entrevistados, se pone en evidencia las múltiples oportunidades que existen en el plano local para definir propuestas creativas de política, planificación, regulación y gestión ambiental en general, así como para consolidar instancias municipales que fortalezcan el rol y liderazgo de la autoridad local, la calidad de vida de la población y, en términos generales, el desarrollo sostenible de las ciudades.

Finalmente, la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental espera que este diagnóstico, junto con el “Diagnóstico de Gestión Ambiental: Municipalidad Provincial del Callao”, “*Legislación Ambiental: Las Competencias Municipales*” y “*Agenda de Gestión Ambiental Municipal: 2003-2006*”, que se publican conjuntamente, contribuyan a impulsar en el corto plazo, una actuación más consolidada, decidida y eficaz de las municipalidades en la gestión ambiental nacional y particularmente, de la Municipalidad Metropolitana de Lima, en su calidad de capital de la república. Siendo éste el objetivo que ha impulsado este trabajo, se agradece la gentil colaboración brindada por todas aquellas personas que compartieron generosamente su tiempo para atender las entrevistas y reuniones de trabajo que facilitaron la elaboración del presente diagnóstico y, en particular, al Dr. Julio Díaz Palacios por sus valiosos y muy detallados comentarios. Asimismo, se hace extensivo el agradecimiento al Fondo de las Américas del Perú, entidad que financió la ejecución del proyecto “*Fortalecimiento de Capacidades de Gestión Ambiental en los Tomadores de Decisión*”, en el marco del cual, se ha realizado el presente diagnóstico y se ha prestado asistencia legal ambiental a la Municipalidad Provincial del Callao y a la Municipalidad Metropolitana de Lima durante el período 2001-2002.

*Ada Alegre Chang*

*Directora Programa Producción Limpia  
y Calidad Ambiental SPDA*

# I. Metodología

**E**l análisis de la gestión ambiental de la Municipalidad Metropolitana de Lima (MML) se ha efectuado fundamentalmente, en base a la revisión de documentos y publicaciones referidas a la gestión municipal y a la información y conclusiones sistematizadas de los talleres y entrevistas realizadas con funcionarios de la citada municipalidad, actores representativos de la sociedad civil y expertos en temas ambientales y municipales. Cabe indicar que también se efectuó un trabajo de análisis del marco legal nacional y de consulta a los medios de comunicación escritos e internet.

La metodología elegida obedece a la necesidad de realizar un diagnóstico amplio y participativo, que permita alcanzar un resultado confiable, orientado a promover y canalizar la cooperación de los distintos actores sociales e instituciones nacionales y extranjeras en el fortalecimiento de la gestión ambiental de la MML. Siguiendo esta motivación fundamental, se realizó una evaluación proactiva, que consistió en una primera fase, en la identificación de un número amplio de actores clave, dentro de la MML y fuera de ella. Estas personas fueron involucradas en el proceso para armar un diagnóstico inicial, reconocer sus opiniones y experiencias e ir tejiendo alianzas que favorezcan la difusión de este trabajo y el logro de los objetivos trazados.

Por otra parte, se buscó evaluar el trabajo realizado en materia ambiental por la MML y, a la vez, identificar las fortalezas y debilidades de su gestión, considerando las variables internas que las condicionan, así como el contexto más amplio que envuelve al conjunto de municipalidades y autoridades descentralizadas del país. Ello fue contrastado con lo que se propone debería ser un modelo de gestión ambiental local eficiente que garantice efectivamente

una adecuada protección ambiental, una calidad de vida digna para la población y, en general, el desarrollo sostenible local. Este trabajo incluye recomendaciones orientadas al logro de estos objetivos y a propiciar una mayor canalización de recursos internos y externos para consolidar el importante rol que debe cumplir la autoridad municipal en la gestión ambiental local. Por ello, la metodología buscó legitimar el diagnóstico, sustentándose en la recopilación de información y de opiniones de múltiples fuentes, relacionadas con la gestión municipal y los problemas ambientales específicos existentes en la ciudad de Lima.

Un primer acercamiento directo a los problemas de la gestión ambiental de la MML lo proporcionó el curso de capacitación en legislación ambiental dictado en el mes de agosto del 2001 para los funcionarios municipales de este gobierno local, lo cual fue complementado posteriormente con los aportes brindados en el taller realizado el día 19 de octubre del 2001 con un grupo de funcionarios municipales vinculados específicamente a aspectos de gestión ambiental. El propósito de este taller fue tomar conocimiento de las funciones y experiencias de cada unidad de gestión de la MML, respecto de la problemática ambiental en Lima Metropolitana .

Este fue el primer paso dado para involucrar a los distintos actores municipales en la gestión ambiental local y propiciar un entendimiento más comprehensivo e integrado de lo que debería implicar la gestión ambiental dentro de la municipalidad. El objetivo final es consolidar un sistema de gestión ambiental municipal en el cual, el ejercicio de todas las funciones ambientales del gobierno local responda a lineamientos de política, principios y criterios comunes o articulados.

Es conveniente destacar que este trabajo también incluye los valiosos aportes brindados generosamente por la Dra. Elsie Guerrero, Regidora, Presidenta de la Comisión de Regidores de Servicios a la Ciudad y Medio Ambiente de la MML durante el año 2001 y por la Regidora Dra. Elsa Saravia, Presidenta de la Comisión de Regidores de Servicios a la Ciudad y Medio Ambiente de la MML, durante los períodos 1999-2000 y 2002, así como del personal a su cargo.

En el plano externo, se realizaron entrevistas a personas clave en los temas de la gestión ambiental local. Para ello, se procedió a la previa identificación de entidades y personas que hubiesen participado en la gestión ambiental local desde el interior de las estructuras administrativas o políticas, y aquellas que

desde el exterior, se hubiesen dedicado a su estudio, al desarrollo de proyectos o tuviesen experiencias en este ámbito. De esta forma, se llevaron a cabo entrevistas personales con distintos actores:

- El Director de Servicios a la Ciudad de la Municipalidad Distrital del Rímac.
- El Director de Ecología y Medio Ambiente de la Municipalidad Distrital de Comas.
- El Teniente Alcalde de la Municipalidad Distrital de Ventanilla.
- El Alcalde de la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco.
- El Director de la Policía de Turismo y Ecología.
- Un funcionario del Instituto de Planificación Metropolitana de la Municipalidad Metropolitana de Lima.
- El Director de Desarrollo Urbano del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.
- La Directora de Control de Calidad de la Municipalidad Provincial del Callao.
- La Presidenta de la Sociedad Nacional del Ambiente.
- Representantes de organizaciones no gubernamentales con amplia experiencia en gestión local como son IDEFE, IPES, ALTERNATIVA, CENTRO IDEAS, ECOCIUDAD y Foro de Ciudades para la Vida.

A lo anteriormente descrito, hay que añadir el desarrollo de talleres de trabajo y de un estudio sistemático del marco doctrinal existente sobre la materia. A tal efecto, se realizó un acopio del material hallado en las bibliotecas de distintas universidades y entidades, incluyendo la de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. Del mismo modo, se consultaron los medios de información periodística y electrónica, teniéndose acceso a textos del Banco Mundial, la OEA, ICLEI, entre otros.

Se analizó la normatividad nacional vigente: la Constitución, la Ley Orgánica de Municipalidades, la normatividad local, la legislación que reglamenta los distintos instrumentos de gestión ambiental y la normatividad específica de los distintos sectores del gobierno central, relacionados con la gestión ambiental de la MML.

La recopilación de información y todas las entrevistas se realizaron atendiendo a un temario o listado de temas concretos, con el fin de centrar las discusiones en torno al tratamiento de las materias que se estimaron fundamentales y, de evitar de este modo, la omisión de puntos importantes en el análisis<sup>1</sup>

---

1 Véase el Anexo 2.



## II. Criterios de gestión ambiental local

A continuación se hace una reseña de los criterios que se consideraron esenciales para la construcción de un sistema de gestión ambiental local y que también fueron objeto de consulta, a través de los mecanismos señalados, a fin de utilizarlos como ejes del análisis.

La priorización de estos criterios básicos ofrece la posibilidad de apuntalar un régimen integrado y fuerte que garantice el cumplimiento de los objetivos de la gestión ambiental local. Debe tenerse en cuenta que dicho régimen integrado debe concebirse como un sistema de gestión municipal, el cual, en sí mismo, debería ser el objetivo central de la gestión ambiental municipal en el corto plazo.

La construcción de un sistema de gestión ambiental local no es una meta sencilla, ni fácil de alcanzar. Es un proceso que debe tener bases claras y que debe sustentarse en ciertos criterios esenciales que en este trabajo hemos simplificado para efectos didácticos a través de cuatro apartados vinculados a la política, la gestión interna, la coordinación con otras autoridades y la participación ciudadana. En el ámbito específico de la MML, dichos criterios nos permitirán contrastar los avances y logros obtenidos por la municipalidad en materia de gestión ambiental con la propia construcción de su sistema de gestión ambiental local.

### 2.1 Importancia política de la dimensión ambiental

El objetivo de este criterio es evaluar en qué medida se ha incorporado la dimensión ambiental dentro de las políticas municipales generales y cuál es el grado de influencia relativa de lo ambiental en ellas. Se busca acentuar la

consideración del componente ambiental en la toma de decisiones en el nivel político de la MML.

Para ello se ha analizado:

- La incorporación de la dimensión ambiental en las decisiones políticas.
- La existencia de lineamientos estratégicos y de documentos de planificación de la gestión local que consideren aspectos de carácter ambiental.
- La existencia y ejecución de un plan de gestión ambiental local en el que se jerarquicen los problemas, se lleve a cabo un ordenamiento de objetivos y se establezca un cronograma de acciones a corto, mediano y largo plazo.
- La elaboración y ejecución de una Agenda 21 Local.

Igualmente se intenta definir el nivel de la unidad ambiental al interior de la estructura orgánica del gobierno municipal:

- Su influencia en las políticas y en la toma de decisiones.
- Sus facultades para tomar decisiones de propia iniciativa.
- Su grado de aceptación o convocatoria, reflejado en las iniciativas llevadas a cabo que involucren a distintas instancias de la municipalidad o externas a ésta, como la ciudadanía, la empresa, etc.
- Su presencia en foros nacionales e internacionales.
- Las actividades de sensibilización y capacitación realizadas.
- Otros aspectos que reflejen la proactividad de la MML en la gestión ambiental.

## **2.2 Gestión interna**

A través de este criterio se busca caracterizar la capacidad de gestión, atribuciones y recursos que permiten desarrollar el liderazgo y posible consolidación de una unidad ambiental en la MML. Con este fin, se han considerado los siguientes criterios:

- La adecuación de la estructura administrativa interna al ejercicio de las competencias ambientales y a los objetivos específicos que determinan la situación y los problemas ambientales de Lima Metropolitana.
- La dotación de recursos humanos, económicos y de equipamiento.
- La claridad en la asignación normativa de competencias y responsabilidades.

- La integración o dispersión de las funciones ambientales.
- El ámbito de actuación de las unidades con funciones ambientales.
- Los planes y proyectos en que se ha concretado el ejercicio de sus competencias.
- La influencia que ejerce en las políticas sectoriales del gobierno local.

### **2.3 Coordinación con otras entidades públicas**

Este criterio se orienta a determinar el grado de articulación de la gestión ambiental local con la que realizan otras autoridades públicas, a fin de verificar si se están generando sinergias o trabas que afectan el cumplimiento de los objetivos generales de la gestión ambiental nacional y, específicamente, la del ámbito local.

De este modo, se han priorizado los siguientes aspectos:

- La coordinación existente con las municipalidades distritales incluidas en el ámbito metropolitano.
- Las relaciones de coordinación existentes con la Municipalidad Provincial del Callao, dado el carácter conurbado de ambas ciudades.
- Las relaciones con las autoridades sectoriales del gobierno central.
- El apoyo institucional de otros poderes públicos.

### **2.4 Mecanismos de participación ciudadana y concertación**

Este cuarto criterio permite evaluar en qué medida se han generado mecanismos eficaces para facilitar la participación y colaboración de los distintos actores de la sociedad civil en la gestión ambiental municipal. Incluye los siguientes aspectos:

- Análisis de la existencia de un marco institucional y normativo de participación ciudadana y concertación.
- Establecimiento de vías procesales para la participación ciudadana.
- Mecanismos de promoción o incentivo a la participación.
- Existencia de sistemas de información al ciudadano.
- Mecanismos de rendición de cuentas por parte de la autoridad.
- La elaboración de instrumentos de planificación o presupuestarios con el concurso de la ciudadanía.



## **III. Diagnóstico de la gestión ambiental en la Municipalidad Metropolitana de Lima**

**E**n este capítulo se hace una breve reseña de los problemas ambientales de Lima Metropolitana, con el fin de contextualizar el análisis de la gestión ambiental de la MML y resaltar los avances logrados a través de las iniciativas emprendidas por ésta. No obstante, es conveniente situar previamente la gestión ambiental de la MML en el marco más amplio de lo que significa en la actualidad, el manejo ambiental en el seno de los gobiernos locales del país.

No debe dejar de mencionarse al respecto que, a pesar del mandato constitucional, la autonomía municipal es muy débil y las vastas competencias asignadas a los gobiernos locales no son congruentes con los recursos que se les ha conferido. Por otro lado, la gestión municipal en el país adolece de intromisión política y en algunos casos de corrupción e incompetencia. Esto, sumado a una estructura administrativa burocratizada y a la falta de articulación de la gestión metropolitana con la que corresponde a los cuarenta y tres distritos que alberga, hace que la gestión ambiental de la gran Lima, tenga todavía múltiples retos que superar.

### **3.1 Antecedentes**

De las entrevistas y talleres realizados, se deduce la existencia de una serie de rasgos comunes en la gestión ambiental de las municipalidades en el país. Sin querer especificar todos, merece la pena destacar ciertas debilidades que afectan su institucionalización a nivel político y de gestión, tales como el fuerte

centralismo de la política y la gestión pública en el país, que condiciona una debilidad estructural de las municipalidades, así como la carencia de recursos humanos y económicos. Sumado a ello, la poca permeabilidad de las autoridades nacionales en general, en relación con los mecanismos que faciliten la participación activa de la sociedad civil en la gestión pública.

También, y siempre en términos generales, se puede considerar común a la mayor parte de los gobiernos locales, el desconocimiento de la importancia o el alcance integral de los problemas ambientales y, en consecuencia, la desatención de los mismos, la carencia de liderazgo y voluntad política para afrontarlos y resolverlos. Esta falta de protagonismo en el ámbito político, se refleja en los bajos presupuestos asignados a la gestión ambiental y en la ausencia de planificación e integración de lo ambiental con el resto de las políticas municipales. Es predominante, en este sentido, la reducción del manejo ambiental al ornato, a la gestión de las áreas verdes y los residuos sólidos o a la limpieza exclusivamente, los cuales en muchos casos, son percibidos más como servicios a los ciudadanos que como componentes de una gestión ambiental local integrada.

*Dos ejes  
esenciales sobre  
los que debe  
sustentarse el  
gobierno local son  
la autonomía  
municipal y la  
participación  
ciudadana.*

Consecuentemente con lo señalado, la gestión ambiental municipal adolece de los recursos económicos, humanos, de información y de equipamiento necesarios para poder ser debidamente planificada y ejecutada en su integralidad y, además de ello, se encuentra dispersa, lo cual origina un tratamiento desarticulado de la problemática ambiental y, en muchos casos, el manejo ineficiente de los recursos municipales.

Merece especial atención la fuerte carencia de recursos humanos debidamente calificados en gran parte de las municipalidades del país y el desinterés en invertir en personal técnico capacitado que solucione eficiente y creativamente los distintos problemas ambientales. Esto se evidencia fundamen-

talmente a partir del bajo presupuesto municipal para cubrir plazas dedicadas a la gestión ambiental y por la alta movilidad de los funcionarios municipales. Así, es usual que la gestión ambiental sea realizada por el personal excedente de otras áreas, el mismo que no se encuentra capacitado ni motivado por el tema ambiental.

A ello se suma que no hay continuidad en la gestión municipal debido a que no se desarrolla una carrera administrativa y que el personal técnico es sometido a los vaivenes del mandato político y a la gestión de cada alcalde. Las municipalidades no invierten en personal experto o de carrera que pueda ir ganando experticia y atienda políticas de largo plazo, sino que por el contrario, es preponderante la contratación de personal con criterios de carácter político, lo cual origina que este personal haya de pasar por el consiguiente proceso de aprendizaje que muchas veces culmina cuando finaliza el período del mandato político de turno. Por su duración de cuatro años, el siguiente período de gobierno municipal 2003-2006 es una oportunidad para generar mayores capacidades en las municipalidades del país.

No facilita la situación expuesta, la vigencia de multiplicidad de normas procedentes de distintas instancias de gobierno, que inciden directa o indirectamente en la gestión de las municipalidades y que originan una situación de confusión y desorden en la asignación de las competencias ambientales. Esta dispersión de los mandatos referidos a los ámbitos, funciones y atribuciones de las autoridades en materia ambiental, contribuye a que los gobiernos locales no asuman en su totalidad las competencias ambientales que deben cumplir; que no identifiquen muchas de sus actuaciones aisladas como de gestión ambiental y que no sepan, por tanto, cuál debe ser exactamente el ámbito de su actuación en lo ambiental y cuál es la cantidad total del presupuesto que se destina a dicha gestión.

Esta recurrente confusión a nivel de las competencias ambientales se ve agudizada por la sectorialización administrativa existente a nivel del gobierno central, la cual se contrapone directamente con la propia naturaleza de los problemas ambientales, que son por esencia integrados, interactuantes y sistémicos. El tratamiento de los problemas ambientales requiere muchas veces de la actuación conjunta y concertada de las autoridades de los diferentes niveles de gobierno; sin embargo, la mayoría de las experiencias de coordinación se concentran en casos puntuales, funcionando de forma discontinua y no institucionalizada.

Otro denominador común, es la falta de consolidación de mesas de concertación y coordinación que faciliten procesos de planificación participativa. Y el logro de soluciones legitimadas por el concurso de las distintas autoridades públicas, el sector privado y la sociedad civil, de modo que se enfrenten los problemas ambientales a partir de una perspectiva multidisciplinaria y transectorial y se superen, de este modo, las deficiencias de la superposición y los vacíos normativos asociados al ejercicio de las competencias ambientales.

Por último, se percibe un concepto sesgado y utilitario de lo que la participación ciudadana implica y las posibilidades que la concertación con el sector privado puede entrañar. Muchas veces se habla de la conveniencia de dicha participación en tanto ayude a ejecutar las tareas municipales –por ejemplo para el mantenimiento de las áreas verdes. Otras, se menciona al ciudadano exclusivamente en tanto reclamante o sujeto de la potestad sancionadora de la administración local, pero rara vez se percibe una real comprensión de la participación ciudadana como una herramienta esencial para la toma de decisiones.

La falta de información oportuna y continua al ciudadano es, a su vez, otra constante. En muchos casos, ello obedece al temor de perder autonomía en la actuación de la autoridad y, en particular, en la toma de decisiones, o a estar realizando una gestión incorrecta que conlleve protestas vecinales o el inicio de acciones legales. De esta manera, no se facilita la consulta previa a la aprobación definitiva de las normas y algunas veces se omite incluso la propia publicación de las mismas en los diarios oficiales. Asimismo, se fomenta la noción del ciudadano como agente pasivo y receptor, pero no como un agente responsable de la calidad del medio en el que vive, como un actor clave en el desarrollo de las instancias que garanticen la mejora del entorno urbano.

Es importante señalar que el nuevo paradigma de la gestión municipal establece que el proceso de creación o consolidación de la ciudad depende de la autonomía y el protagonismo de los gobiernos locales y del grado de participación de sus habitantes. Socializar la condición de ciudadanía no es simplemente urbanizar materialmente las periferias, hacer más infraestructura y dar más servicios. Es sobre todo, crear las condiciones culturales para que la población menos integrada socialmente viva la ciudadanía, formule sus demandas y exigencias y utilice realmente la ciudad y sus bienes colectivos<sup>2</sup>.

---

2 *Guía Metodológica de Capacitación en Gestión Ambiental Urbana para Entidades Municipales de América Latina y el Caribe*. PNUD. Quito. 1997.

### 3.2 Situación ambiental de Lima<sup>3</sup>

Son las mismas características físicas, económicas y poblacionales de Lima, las que determinan la concurrencia de importantes problemas ambientales con incidencia en la calidad de vida y la salud de sus habitantes. Al respecto, debe tenerse en cuenta que el departamento de Lima fue creado el 4 de agosto de 1821 y en la actualidad alberga a 10 provincias<sup>4</sup> y 171 distritos sobre una superficie de 34,802 Km<sup>2</sup>. Lima es una ciudad extensa<sup>5</sup>, cuya población ha crecido más de 15 veces durante los últimos 60 años, habiendo pasado de una población departamental de poco más de medio millón de habitantes en 1940<sup>6</sup>, a una de 7'664,000 habitantes en el 2001<sup>7</sup> (30% de la población del país), lo cual ha implicado una significativa pérdida de las áreas agrícolas de la ciudad, la saturación de una urbe que no está aún preparada para atender las necesidades de la población creciente<sup>8</sup> y la concentración de actividades socioeconómicas que se interrelacionan sin un adecuado ordenamiento ni planificación. Lima ha crecido, pero no ha desarrollado las condiciones para su propia sostenibilidad.

#### Lima metropolitana: Superficie y población año 2000

Ambito	Superficie Km2	Población Hab.	Densidad Hab/Km2
Perú	1,285,215.6	25,661,690	19.96
Lima Metropolitana	2,817.30	7,496,831	2,661
Lima provincia	2,670.40	6,723,130	2,518
Provincia Constitucional del Callao	146.98	773,701	5,264

Superficie: incluye superficies insulares.

Fuente: INEI- Estimaciones y Proyecciones de la Población.

- 3 La información en el mencionado apartado ha sido extraída, entre otros, de los estudios de ECORIESGO/OACA realizados en 1997, los cuales fueron publicados bajo la denominación Evaluación Comparativa de Riesgos en Lima. En el mencionado estudio se priorizan como de alto riesgo para la salud los problemas ambientales relativos a la cobertura limitada y servicio errático de suministro de agua, cobertura limitada del servicio de alcantarillado y a la contaminación por residuos sólidos.
- 4 Lima, Barranca, Cajatambo, Canta, Cañete, Huaral, Huarochirí, Huaura, Oyón y Yauyos.
- 5 La provincia de Lima se extiende sobre 2,670.40 Km<sup>2</sup>.
- 6 *Uno de los Dos. Los Candidatos Explican sus Propuestas. Elecciones Municipales Período 96-98* UPC – El Comercio – Panamericana Televisión, p. 11.
- 7 Según población estimada por el INEI. *Anuario Estadístico Perú en Números 2001*, Instituto Cuánto. Lma. p. 116.
- 8 La tasa de crecimiento anual de población nominalmente censada de Lima Metropolitana es de 3,49% al año 2000, según información contenida en el Cuadro 4.13 denominado Población Nominalmente Censada de las Principales Ciudades 1972, 1981, 1993 y Estimada 1998-2000 proporcionado por INEI y publicado en “*Anuario Estadístico. Perú en números 2001*” Instituto Cuánto. Lima. 2001.

Lima Metropolitana está integrada por cuarenta y tres distritos distribuidos sobre una superficie de aproximadamente 2.817 km<sup>2</sup>, los cuales albergan a más de siete millones y medio de habitantes. Por otro lado, la capital se constituye en el primer foco de la actividad económica del país.

Como consecuencia de dicha concentración, la producción y el manejo de residuos sólidos en la ciudad se ha convertido en un problema ambiental de importantes dimensiones. Hoy en día, se estima que menos del 45% de los residuos sólidos se dispone en los rellenos sanitarios previstos para ello, quedando la cantidad restante desperdigada en las calles, la ribera de los ríos o los botaderos informales<sup>9</sup> Esta situación incrementa los riesgos en la salud de la población, al fomentar la quema de basuras de manera incontrolada y el tráfico ilegal de los residuos orgánicos que encuentran su destino final en las chancherías clandestinas.

En los últimos años, en Lima Metropolitana se ha incrementado el porcentaje de residuos sólidos que no se disponen en rellenos sanitarios y, entre estos y los lugares de disposición final no controlados, hay una diferencia de cobertura importante, como vemos a continuación.

### **Residuos sólidos controlados y no controlados en Lima Metropolitana (Toneladas por año)**

<b>Residuos Sólidos</b>	<b>1996</b>	<b>1998</b>	<b>2000</b>
TOTAL	1,223,425	1,398,904	1,411,612
Recepcionados en rellenos sanitarios	459,035	706,777	581,410
No controlados	764,390	692,127	830,202

Fuente: Municipalidad Metropolitana de Lima – SUMSEL.

Citado en: *La Municipalidad Metropolitana de Lima. Hacia una gestión ambiental 2003-2006*. Lic. Elsa Saravia Arenas. Julio 2002

Todas estas circunstancias concurren con el deterioro de la calidad del aire, producto en gran medida también de la contaminación originada por el gran

9 Una visión periodística del tema la ofrecen los artículos de El Comercio de 27 de octubre del 2001 “*La basura no llega a los rellenos*” y de Caretas edición 1383 “*El infierno tan temido*” consultado en <http://www.caretas.com.pe/1383/lima-infierno/lima-infierno.html> con fecha 02/19/2002. De conformidad con el “*Anuario Estadístico Perú en Números 2000*” del Instituto Cuánto, la disposición no controlada de residuos sólidos en Lima Metropolitana fue del 58,80% en el año 2000.

incremento del parque automotor y la industria, generando la concentración de agentes contaminantes por encima de los estándares de calidad recomendados por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

En efecto, el incremento de densidad de población y la actividad económica han producido un aumento de la contaminación en muchas ciudades de América Latina. Las principales fuentes de contaminación atmosférica son el transporte urbano<sup>10</sup> y las pequeñas y medianas industrias. Este tipo de contaminación genera graves problemas respiratorios entre los habitantes de las ciudades, con índices altos de neumonía y un elevado número de muertes prematuras por causas de enfermedades respiratorias<sup>11</sup>.

Asimismo, las emisiones de plomo son un problema importante en Lima Metropolitana. Éstas tienen como principales fuentes de generación las emisiones procedentes de los vehículos que utilizan gasolina con plomo y la producción industrial, especialmente la de pinturas y baterías.

### Vehículos autorizados de transporte urbano de pasajeros según combustible- Setiembre 2000

Tipo	Total	Gasolina	Petroleo	Gas	%
Ómnibus-Microbus	17,164	440	16,724		66
Camioneta Rural	8,759	456	8,303		34
Total	25,923	896	25,027		100
Taxi	67,675	56,181	10,849	645	

Fuente: Dirección Municipal de Transporte Urbano MML

Elaboración: MML-DGP. Oficina de Estadística e Informática

Citado en: *Boletín "Lima en cifras 2001"* www.munilima.gob.pe

Consultado con fecha 30/09/2002.

<sup>10</sup> En Lima Metropolitana el parque automotor de vehículos para el año 1999 era de aproximadamente 750,000 vehículos. Los vehículos autorizados para el servicio público por la MML fueron 26,000. Este servicio de transporte público se brinda a través de omnibuses y microbuses que son alrededor de 17,200 unidades y en 8,800 camionetas rurales aproximadamente. Ello se complementa con un servicio de taxis que para el año 2000 era prestado por no menos de 70,000 unidades. Es necesario resaltar la importancia de la informalidad que padece el sector, causa por la que se hace difícil obtener cifras certeras al respecto. Datos obtenidos del Boletín *Lima en Cifras 2001* consultado en <http://www.munilima.gob.pe> con fecha 30/09/2002.

<sup>11</sup> *Perspectivas del Medio Ambiente Mundial 2000*. PNUMA, Ediciones Mundi-Prensa.

A continuación, se muestra las concentraciones promedio mensual de dióxido de nitrógeno, partículas totales en suspensión, dióxido de azufre y plomo, a efectos de visualizar el deterioro de la calidad del aire en Lima Metropolitana.

**Concentración promedio mensual de dióxido de nitrógeno y partículas totales en suspensión en Lima Metropolitana (Microgramos por metro cúbico, ugm 3)**

Mes	Concentración de Dióxido de Nitrógeno (NO <sub>2</sub> )			Concentración de Partículas Totales en Suspensión (PTS)		
	1996	1998	2000	1996	1998	2000
Enero	—	73,2	158,7	278,9	153,3	190,6
Febrero	147,2	145,9	146,5	314,7	274,2	230,8
Marzo	135,8	144,9	180,0	342,8	257,9	214,7
Abril	180,6	260,0	—	324,0	286,1	—
Mayo	35,6	304,6	—	291,9	251,4	217,5
Junio	32,8	305,7	—	256,0	270,8	201,3
Julio	40,2	312,9	—	263,0	278,3	213,1
Agosto	35,8	375,5	—	250,8	304,9	244,7
Setiembre	44,2	357,9	401,5	216,8	271,6	232,0
Octubre	47,8	214,6	531,7	242,2	251,1	235,2
Noviembre	26,1	211,6	303,4	227,8	205,8	198,8
Diciembre	114,5	231,8	62,9	255,6	254,9	133,0

El monitoreo de la calidad del aire se realizó en la estación de CONACO, ubicada en la intersección de la avenida Abancay y el Jirón Ancash. Los meses sobre los que no se dispone información fue por mantenimiento de máquinas.

Fuente: Ministerio de Salud – Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA).

Citado en: *La Municipalidad Metropolitana de Lima. Hacia una gestión ambiental 2003-2006.*

Lic. Elsa Saravia Arenas. Julio 2002

*La condición de capital del país y ciudad metropolitana provincial dotan a la MML de un carácter protagónico en la gestión del desarrollo sostenible, con amplia trascendencia para la gestión local a nivel nacional.*

**Concentración promedio mensual de dióxido azufre y plomo en Lima Metropolitana (Microgramo por metro cúbico, ugm 3)**

Mes	Concentración de Dióxido de Azufre (SO <sub>2</sub> )			Concentración de Plomo (Pb)		
	1996	1998	2000	1996	1998	2000
Enero	147,2	68,9	138,7	0,2	0,7	0,3
Febrero	135,8	95,5	154,0	0,8	0,8	0,3
Marzo	180,6	112,8	162,8	0,2	0,6	0,3
Abril	35,6	106,6	—	0,1	1,1	—
Mayo	32,8	112,0	—	0,2	0,6	0,3
Junio	40,2	95,0	153,1	0,2	0,9	0,3
Julio	35,8	121,1	—	1,1	0,8	0,3
Agosto	44,2	133,5	—	0,7	0,8	0,3
Setiembre	47,8	141,1	106,0	0,5	0,6	0,3
Octubre	26,1	143,9	129,9	0,7	0,7	0,3
Noviembre	114,5	131,1	89,4	0,5	0,5	0,2
Diciembre	—	175,3	82,1	0,7	0,6	0,1

El monitoreo de la calidad del aire se realizó en la estación de CONACO, ubicada en la intersección de la avenida Abancay y el Jirón Ancash. Los meses sobre los que no se dispone información fue por mantenimiento de máquinas.

Fuente: Ministerio de Salud – Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA).

Citado en: *La Municipalidad Metropolitana de Lima. Hacia una gestión ambiental 2003-2006*. Lic. Elsa Saravia Arenas. Julio 2002

La presión que implica la existencia de una megaurbe como Lima también se ha hecho notar en los recursos fluviales y marítimos que comprende su territorio. El Rímac es el río más grande de los tres que atraviesan su territorio y el que abastece de agua potable a aproximadamente un 75% de su población<sup>12</sup>; sin embargo, la actividad minera y el vertido de aguas sin tratamiento, de origen doméstico e industrial, han contribuido a elevar el costo de tratamiento de sus

12 De conformidad con el Boletín “Lima en Cifras 2001” en Lima existen 839,337 conexiones de agua potable, de las cuales 771,585 son domésticas y 51,805 comerciales, correspondiendo la menor cantidad de conexiones al sector industrial y estatal. De la producción de agua, el 98% proviene de la planta de tratamiento de la Atarjea y el resto proviene de pozos y galerías filtrantes. La producción total ascendería a 58,636,000 m<sup>3</sup> aproximadamente. Consultado en <http://www.munlima.gob.pe/boletines.htm> con fecha 30/09/2002.

aguas y a poner en peligro la salud de los habitantes de la metrópoli. Es esta misma descarga incontrolada de aguas servidas la que también contribuye al deterioro de los recursos marinos. A ello se añade el deficiente uso de las playas y la contaminación del litoral marino por encima de los niveles sancionados por la legislación peruana.

Al respecto, el PNUMA señala con carácter general, que la carencia de suministro de agua y servicios sanitarios adecuados obedece al crecimiento sin planificación en las zonas urbanas, teniendo estos efectos más acusados sobre la gente pobre. Asimismo, esta falta de planificación de las zonas urbanas ha tenido efectos ambientales asociados con medios inadecuados de eliminación de las aguas residuales, una demanda de agua que supera el suministro y la contaminación del agua subterránea<sup>13</sup>.

A la situación ambiental expuesta, se suma la identidad de Lima como la ciudad ubicada en la zona desértica más grande del mundo después de El Cairo<sup>14</sup>. La falta de una conciencia clara sobre la planificación del desarrollo de la ciudad y el precipitado proceso urbanizador han contribuido a un uso inadecuado del suelo, a la desaparición acelerada de las zonas agrícolas y a la instalación de industrias cercanas a los cursos de agua, favoreciendo su contaminación. A ello se añade la pérdida de las áreas verdes, la depredación de las reservas ecológicas y los monumentos arqueológicos que han quedado inmersos en medio de la ciudad.

En Lima Metropolitana, el área urbana ha crecido a una tasa promedio de 3% por año, entre 1985 y 1995. En 1995, el área urbana ocupó el 82.8% de la superficie total. En la zona del este de Lima, la superficie agrícola se redujo en 72%, entre 1972 y 1997; siendo Ate un distrito donde se ha reducido la tierra agrícola hasta en 80%. Los distritos con mayor extensión de superficie urbana son Barranco, Breña y El Agustino, con cerca de 99% en cada caso. La mayor extensión de superficie para expansión urbana inmediata se encuentra en la zona norte de Lima, estimada en 4,400 hectáreas, aproximadamente<sup>15</sup>.

---

13 *Perspectivas del Medio Ambiente Mundial 2000*. PNUMA, Ediciones Mundi-Prensa.

14 "Lima apunta a la cuenca del Mantaro para abastecerse del agua en el siglo XXI". Ruddy Noriega Pisan. En *El Medio Ambiente en el Perú. Año 2000*. Instituto Cuanto 2000, Lima.

15 Datos extraídos de *La ciudad de Lima*. Ismodes J. p. 107. mencionado en <http://www.conam.gob.pe/geo/II31a.htm>. Consultado con fecha 02/10/2002.

**Población total por área urbana-rural,  
Según departamento, 1999-2000 (miles)**

Departamento	1999 A/			2000 A/		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
TOTAL	25 232	18 195	7 037	25 939	18 647	7 292
Amazonas	399	155	243	413	161	253
Ancash	1 057	663	394	1 081	674	407
Apurímac	423	161	262	435	164	270
Arequipa	1 054	917	137	1 081	940	142
Ayacucho	527	263	263	536	266	269
Cajamarca	1 395	390	1 004	1 440	399	1 042
Callao	755	747	8	778	771	6
Cusco	1 145	561	584	1 176	572	605
Huancavelica	427	128	299	440	131	308
Huanuco	762	312	450	790	321	469
Ica	639	537	102	655	550	105
Junín	1 176	776	400	1 205	791	414
La Libertad	1 441	1 009	432	1 483	1 033	450
Lambayeque	1 072	847	225	1 103	869	234
Lima	7 331	7 185	147	7 506	7 355	152
Loreto	860	507	353	892	524	369
Madre de Dios	82	50	32	85	53	32
Moquegua	145	122	23	149	126	23
Pasco	247	151	96	251	153	98
Piura	1 526	1 084	443	1 563	1 104	459
Puno	1 186	486	700	1 220	496	725
San Martín	718	460	259	753	480	273
Tacna	269	242	27	279	252	27
Tumbes	189	168	21	195	175	20
Ucayali	410	274	135	429	287	142

A/ Población al 30 de junio. Las cifras totales corresponden a proyecciones realizadas por INEI. Las cifras de la Población urbana y Rural al 30 de junio, corresponden a proyecciones realizadas por CUANTO en base a los estimados del Instituto Nacional de Estadística e Informática.

Fuente: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI) – Boletín Perú: Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2005.

Elaboración: INSTITUTO CUANTO.

### **3.3 Importancia política de la dimensión ambiental en la Municipalidad Metropolitana de Lima**

Dentro del análisis de la capacidad político institucional de la Municipalidad Metropolitana de Lima se pretende evaluar la importancia que se le asigna a la dimensión ambiental, su prioridad en la gestión política y su capacidad de influir en el diseño y la ejecución de las distintas políticas sectoriales. Sin embargo, con carácter previo a dicho análisis conviene detenerse en los aspectos centrales que inspiran la agenda ambiental metropolitana.

#### *3.3.1 Planificación ambiental*

La preocupación política por conseguir una mejora en la calidad del ambiente que redunde en condiciones más adecuadas de salud y vida de la población limeña es una constante que se ha visto reflejada en las distintas propuestas del gobierno municipal. La presencia de la MML en foros de carácter internacional –como la Red de Ciudades Saludables de América Latina a iniciativa de la Organización Panamericana de la Salud y la “Iniciativa Aire Limpio” promovida por el Banco Mundial–, las campañas de educación ambiental y de implementación de la Agenda 21, los proyectos de recuperación del Centro Histórico de Lima, la elaboración del Atlas Ambiental, las actuaciones en defensa de la conservación del área ecológica de Pantanos de Villa y la publicación de una Ordenanza que regula la gestión integrada de los residuos sólidos en su jurisdicción, son un claro ejemplo de dicha preocupación.

La protección ambiental en Lima ha tenido igualmente reflejo en los planes de gobierno municipal. De esta forma, el Plan de Gobierno Municipal 1996-1998 incorpora la gestión ambiental como una prioridad entre sus objetivos e incluye un extenso estudio de los problemas ambientales de Lima. Identifica los prioritarios y encomienda a distintos planes, programas, proyectos y acciones el tratamiento de los mismos. No obstante, aún son varios los retos internos que debe afrontar la municipalidad para aplicar eficazmente las medidas que se prioricen.

Una vez iniciado el camino con el mencionado plan, la relevancia política otorgada al tema ambiental no dejaría de manifestarse en las continuas

propuestas de gobierno y planificación trazadas. En este sentido, la preocupación ambiental vuelve a reiterarse en el programa político presentado por el grupo político Somos Perú en 1998 –desde 1996 al mando de la gestión– como una dimensión más de lo que puede constituir el problema humano. No hay problemas ambientales sino humanos, se dice y, por lo tanto, deben comprenderse en coexistencia con otros factores como pueden ser el propio desarrollo económico, las condiciones de pobreza y las condiciones en que la sociedad se desarrolla.

La incorporación de Lima al Movimiento de Comunidades y Municipios Saludables motivó la asunción de objetivos que resultan más determinantes para la creación de una ciudad saludable y la consideración de la gestión transectorial, la gestión interinstitucional, la participación ciudadana y el equilibrio periferia-ciudad como los ejes inspiradores de su gestión.

Esta concepción se ha visto reflejada igualmente en los distintos planes propuestos desde la esfera política por la Comisión de Regidores de Servicios a la Ciudad y Medio Ambiente (Comisión SCMA) y también, en el interior de la estructura administrativa por la Oficina de Planificación y Presupuestos y la Dirección Municipal de Servicios a la Ciudad (DMSC). En consecuencia, coexisten en la actualidad distintos planes ambientales y programas de actuación cuyos contenidos merecen ser expuestos al estar todos aprobados, aún cuando no se encuentran en plena vigencia.

#### a) Plan de Gestión Ambiental para una Ciudad Saludable 1999-2002

La Comisión SCMA elaboró el Plan de Gestión Ambiental para una Ciudad Saludable 1999-2002, que fue aprobado por el Consejo Metropolitano y en el que se orienta la acción de las unidades ejecutoras en atención a cinco objetivos estratégicos y a la consecución de varias metas concretas:

##### 1. Implementar el Sistema Metropolitano de Gestión Ambiental

- Creación del Concejo Metropolitano del Ambiente.
- Sistema de Información Ambiental.
- Elaboración de la Agenda Local 21.
- Dirección Municipal de Gestión Ambiental.

2. Promover la creación de una cultura ambiental
  - Diseño e implementación de un programa de comunicación multimedia.
  - Promoción de eventos nacionales e internacionales de concertación interinstitucional e intersectorial.
  - Creación de mecanismos de articulación de entidades públicas y privadas para la protección ambiental.
  - Ejecución del proyecto “Educación Ambiental en Lima”.
  - Ejecución del proyecto “Escuelas Ecológicas Productivas”.
3. Identificación de temas generadores de impacto socio ambiental y promoción de la implementación de proyectos para el mejoramiento de las condiciones ambientales en áreas críticas
  - Apoyo a la gestión de proyectos estratégicos en áreas prioritarias.
  - Diseño e implementación de los programas “Aire más limpio, Agua más pura” y “Gotas de vida”.
  - Ejecución de un plan de monitoreo de las empresas prestadoras de servicios urbanos.
  - Implementación de un programa de industria limpia.
4. Desarrollar mecanismos innovadores de gestión financiera para la realización de planes, programas y proyectos prioritarios
  - Organización e implementación del fondo de recuperación ambiental (Fondo Metropolitano del Ambiente).
  - Creación del grupo empresarial de apoyo a la gestión ambiental metropolitana.
  - Institucionalización del premio por el Día Internacional del Medio Ambiente.
5. Crear y promover el desarrollo de una red de ciudades latinoamericanas sostenibles, con oferta ambiental, cultural, turística y recreacional

*La gestión ambiental local debe ser articulada con el proceso de descentralización del país, en el cual la MML debe asumir un papel preponderante.*

- Organizar y promover la realización de eventos internacionales para la gestión ambiental.
- Gerenciar la promoción de circuitos ecoturísticos.
- Apoyo a la generación de espacios de intercambio para el desarrollo sostenible.
- Edición, publicación y difusión de instrumentos de promoción turística.

**OBJETIVO GENERAL:  
Convertir a Lima en Ciudad Saludable**



Fuente: *La Municipalidad Metropolitana de Lima. Hacia una gestión ambiental 2003-2006*. Lic. Elsa Saravia Arenas. Julio 2002

b) Plan Estratégico 1999-2002

El mismo objetivo de “Contribuir a mejorar la calidad de vida de la población, Lima saludable” se prioriza en el Plan Estratégico 1999-2002 elaborado por la Oficina General de Planificación y Presupuesto y se desarrolla a través de tres objetivos específicos:

1. Recuperación del ambiente y los recursos naturales
  - Descontaminación de aires, suelos, playas y aguas de la provincia.
  - Implementación de un sistema de monitoreo de aire.
  - Recuperación del Cinturón Ecológico de Lima Metropolitana – áreas verdes, áreas agrícolas de los valles de los ríos Rímac, Chillón y Lurín, áreas naturales y playas.
  - Ejecución del proyecto del Gran Parque del Río Hablador.
  - Definir e institucionalizar la Autoridad Metropolitana en la conservación del ambiente e institucionalizar la gestión ambiental metropolitana.
2. Mejorar la gestión y la calidad de los servicios básicos urbanos
  - Definir la autoridad del servicio de limpieza pública.
  - Implantación de un sistema metropolitano de limpieza pública.
  - Realización del proyecto piloto de reciclaje de residuos sólidos en el Cercado.
3. Crear un sistema de control de calidad de los servicios públicos
  - Fortalecer el sistema metropolitano de inspectores vecinales de limpieza pública.

c) El anteproyecto al Plan de Acción Municipal 2001

Contempla distintos objetivos institucionales e incorpora la dimensión medioambiental dentro del objetivo prioritario de “Desarrollo Humano” que se encomienda a la consecución de cuatro objetivos institucionales específicos y de unas metas concretas:

1. Establecer el ordenamiento ambiental metropolitano de Lima
  - Crear un Plan de Ordenamiento Ambiental.
2. Contribuir a disminuir cuadros de vulnerabilidad ante desastres
  - Monitoreo de factores de riesgo, organización y prevención.
  - Elaboración de un cuadro de vulnerabilidad ante desastres en Lima Metropolitana.
3. Organizar y mejorar balances hidrobiológicos, áreas verdes recreacionales, oxígeno y áreas agrícolas productivas
  - La gestión integrada de las cuencas hidrográficas de Lima.
  - Arborización y control de contaminantes.

- Elaboración de un Plan de Ordenamiento Ambiental.
  - Normar las actividades socioeconómicas compatibles con el uso racional del medioambiente.
4. Ordenamiento urbano ambiental para la adecuada gestión de los residuos sólidos
- Gestión del sistema metropolitano de limpieza pública.
  - Participación de la población en la segregación de los residuos sólidos desde el inicio y la participación del sector privado.

d) Actividades 2001

A su vez, la DMSC propuso para el año 2001 once actividades en relación con la gestión ambiental de la MML:

1. Dirección Municipal
  - Gerenciar la DMSC.
2. Dirección de Ecología
  - Realizar el aseo de espacios públicos y mobiliario urbano.
  - Prestación y verificación del servicio de saneamiento ambiental- fumigaciones.
  - Elaboración de reportes ambientales preliminares: obtener información actualizada para adoptar medidas preventivas en cuanto a contaminación.
  - Difusión y eventos sobre educación ambiental.
  - Diseñar e implementar el Sistema de Gestión Ambiental Metropolitano.
  - Realizar el mantenimiento de áreas verdes.
3. Brigada Ecológica
  - Ejecutar la limpieza –su remoción, transporte y evacuación– y la nivelación de escombros de la ciudad de Lima.
4. Proyecto de Recuperación Ambiental del Área Metropolitana
  - Gerenciar el proyecto de recuperación ambiental del área metropolitana.
  - Gestionar el monitoreo ambiental.
5. Supervisión Municipal de Servicios de Limpieza
  - Supervisar el servicio de limpieza pública en Lima Cercado- Inspecciones al concesionario RELIMA y otros.

### *3.3.2 Ausencia de un sistema integrado de gestión ambiental*

Los planes mencionados obedecen a un correcto entendimiento del ambiente como factor del desarrollo sostenible de la metrópoli. No obstante, la coexistencia de una pluralidad de planes estratégicos y de programas de trabajo, autónomos respecto de los primeros, pone en evidencia la atomización y desarticulación de las actuaciones emprendidas por la MML en la gestión ambiental, más aún cuando en la práctica las acciones desarrolladas no siempre guardan correspondencia con dichos planes.

Se podría decir, por tanto, que lo característico de la MML es la existencia de una planificación genérica, pero con ausencia de procesos operativos que la desarrollen y de sinergias con las distintas instancias de la sociedad civil o de otras instituciones públicas que la hagan efectiva. Si bien ha existido una voluntad y conciencia de abordar los problemas ambientales a partir de unos lineamientos de carácter estratégico, dicha perspectiva no se ha consumado en la definición de un único instrumento que defina la gestión ambiental de modo unitario y efectivo.

En este sentido, las directrices contenidas en los planes estratégicos no han contado con el respaldo suficiente que los haga avanzar hacia la constitución de un sistema de gestión ambiental municipal. Ello implicaría una concepción integrada de política ambiental y sustentada en una estructura orgánica que la desarrolle, instrumentos de gestión ambiental, mecanismos institucionalizados de concertación, mecanismos de participación ciudadana y en recursos que hagan efectivo el tratamiento de los problemas ambientales prioritarios. En suma, que se ejecuten las políticas trazadas.

Esta debilidad parece haber sido la razón por la que los planes estratégicos han tendido a omitir toda referencia a procesos y a acciones concretas, a los recursos destinados a cada uno de ellos, a la definición de un calendario de actuaciones y a la identificación de los responsables en la consecución de las metas señaladas.

Consecuencia principal de dicha falta de concreción, ha sido la ausencia de una unidad ambiental con jerarquía de dirección general que responda a la necesidad de integrar la dimensión ambiental en las políticas de la municipalidad (la última reestructuración de la municipalidad tuvo lugar hace 17 años) y, por

consiguiente, la difícil implantación de los lineamientos estratégicos por las unidades ejecutivas y por ende, la reducción de los mismos a un interesante catálogo de principios.

Por una parte, la definición de los planes se ha realizado con pretensiones de modificar la estructura de la municipalidad, de forma que fuese idónea para la ejecución de los mismos, sin que dicha modificación haya llegado a producirse. Por otra parte, los planes no han atendido a la estructura administrativa existente en la realidad, lo que ha implicado una gran dificultad para poder hacerse plenamente operativos. Este círculo vicioso ha determinado que las propias instancias ejecutivas elaboren sus propios programas de trabajo de forma autónoma y ejecuten las competencias ambientales con independencia de los lineamientos estratégicos trazados.

Como se ha mencionado previamente, es característico de los gobiernos locales la asimilación a nivel político de la gestión ambiental con el manejo de las áreas verdes y los residuos sólidos y no con una concepción amplia vinculada al desarrollo local sostenible. En la MML dicha concepción ha determinado que en su propia estructura orgánica, la mayoría de las líneas de acción y los recursos disponibles se concentren en estas áreas de fácil apreciación por el ciudadano<sup>16</sup>, en detrimento de otras de gran importancia en la gestión ambiental como es, por ejemplo, la consolidación de un sistema de seguimiento y monitoreo de la contaminación ambiental –de forma que permita emitir diagnósticos que influyan las decisiones que se adopten en el resto de los sectores del gobierno local. Sin embargo, esta no es una peculiaridad exclusiva de la MML.

Al respecto el PNUD señala que la ausencia de una visión holística del espacio urbano ha causado el error de considerar como único responsable del manejo del ambiente al funcionario-director de las obras públicas municipales y, de

---

16 Según la Encuesta de Opinión Pública sobre Medio Ambiente realizada en 1999 por el Instituto Cuánto, la población de Lima Metropolitana otorgaba la siguiente prioridad a los problemas ambientales existentes:

1. Contaminación del aire: 33,7%.
2. Contaminación y mal uso del agua: 30,6%
3. Limpieza pública: 16,6%
4. Contaminación y mal uso del suelo: 8,4%
5. Falta de control de las áreas protegidas: 6,1%
6. Mal uso de plantas y animales: 3,8%
7. No sabe: 0,9%

Consultar Cuadro 3.126 Prioridad de Problemas Ambientales Generales por Dominio, 1999, en *Anuario Estadístico Perú en números 2001*. Instituto Cuánto. Lima. 2001.

manera específica, a quienes se relacionan con el área de “Saneamiento Ambiental” que incluía la dotación de agua potable, alcantarillado y recolección de basura. La responsabilidad de las restantes instancias municipales queda de este modo olvidada<sup>17</sup>.

A esta “sectorialización” de la gestión ambiental se ha sumado una débil institucionalización de la misma, con consecuencias importantes en la ausencia de una unidad ambiental sólida que sirva de soporte para el ejercicio de las competencias ambientales, en su discriminación en la esfera presupuestaria a favor de otras políticas del gobierno local y en la difícil incorporación de la perspectiva ambiental en las propuestas de acción del resto de los sectores del gobierno local-como por ejemplo, en la planificación urbanística.

### *3.3.3 Ausencia de una unidad ambiental*

El fortalecimiento institucional en la gestión ambiental del Área Metropolitana Lima-Callao aparecía como una de las prioridades ambientales metropolitanas del Plan de Gobierno Municipal 1996-1998. Con el fin de alcanzar dicho objetivo, el mencionado Plan contemplaba la necesidad de crear una Dirección Municipal de Medio Ambiente, un Instituto de Investigaciones del Medio Ambiente Urbano en Lima y la creación del Sistema Metropolitano del Ambiente.

Dichas inquietudes volvieron luego a reflejarse en la Agenda Ambiental para Lima que el partido Somos Perú presentó para las elecciones municipales de 1998<sup>18</sup>. En dicho documento se definió la necesidad “del fortalecimiento de un órgano funcional especializado, capaz de conducir, orientar, definir una política ambiental unitaria e impulsar la gestión ambiental de la ciudad de Lima”. Se previó, asimismo, que el mencionado órgano funcional especializado actuaría a través de los siguientes órganos de línea: Saneamiento Ambiental y Gestión de Residuos, Control de Calidad Ambiental, Gestión de Áreas Verdes, Salud Preventiva, Gestión de Áreas Naturales, Educación Ambiental y Participación Ciudadana y Ordenamiento Ambiental del Territorio. La misión de este órgano era llevar a cabo la gestión ambiental, coordinar la gestión interinstitucional,

---

17 *Guía Metodológica de Capacitación en Gestión Ambiental Urbana para Entidades Municipales de América Latina y el Caribe*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Quito 1997.

18 *“Elecciones Municipales 1998: Una Agenda Ambiental para Lima”*. CEPES-SPDA Lima 1998.

transectorial e intermunicipal, llevar a cabo investigaciones en asuntos ambientales, organizar y dirigir un sistema metropolitano del ambiente y promover la participación comunitaria.

Los distintos planes estratégicos también han reproducido la mencionada propuesta aunque sin especificar cómo ésta llegará a concretarse, su articulación en el gobierno de la municipalidad y sus competencias. En consecuencia, la creación de una unidad ambiental no ha llegado hasta el momento a producirse. En la actualidad, por consiguiente, la estructura orgánica que sirve de soporte a la gestión ambiental es la misma que se previó en 1985, año en que la Secretaría de Servicios a la Ciudad y Medio Ambiente fue creada por el Reglamento de Organización y Funciones de la Municipalidad Metropolitana de Lima.

### **3.4 Gestión interna**

En esta sección se pretende analizar la capacidad del gobierno local para el desempeño de la gestión ambiental. En este sentido, se hace mención a las autoridades competentes en el ejercicio de la gestión ambiental, a la definición y al desarrollo de las competencias ambientales y a los recursos humanos, económicos y de equipamiento con que están dotadas a efectos de viabilizar el desarrollo de dichas competencias.

#### *3.4.1 Estructura orgánica de la municipalidad para la gestión ambiental*

La gestión ambiental de la MML se desarrolla en un doble plano: un ámbito que se podría calificar de “político” y que está atendido por las iniciativas de los regidores que integran la Comisión de Servicios a la Ciudad y Medio Ambiente y, a su vez, por la esfera ejecutiva de la propia estructura administrativa de la municipalidad, que estaría representada principalmente por la Dirección Municipal de Servicios a la Ciudad.

En el plano político, es la Comisión de Servicios a la Ciudad y Medio Ambiente la competente para el ejercicio de las competencias normativas, de planificación y fiscalización en materia ambiental. Dicha Comisión está compuesta en la actualidad por siete regidores que actúan bajo la presidencia de la Dra. Elsa

Saravia, quién ha sido además, promotora de la implementación de la Agenda 21, de la “Iniciativa Aire Limpio” y de los programas de educación ambiental en la MML.

Dentro de la estructura administrativa, es la Dirección Municipal de Servicios a la Ciudad el órgano de gobierno responsable de dirigir y ejecutar la política aprobada por el Concejo Metropolitano y la Alcaldía en dicha área. La mencionada Dirección Municipal está, a su vez, integrada por las siguientes unidades:

- Oficina de Programación y Servicios Administrativos.
- Dirección de Ecología.
  - División de Educación Sanitaria.
  - División de Medio Ambiente.
  - División de Aseo Urbano.
  - División de Áreas Verdes.
- Dirección de Servicios Básicos.
- Dirección de Registros Civiles.

La necesidad de atender ciertas áreas de la gestión ambiental de forma específica llevó a crear nuevas unidades y proyectos también dependientes de la mencionada DMSC:

- Supervisión Municipal de Servicios de Limpieza (SUMSEL).
- Proyecto Especial Brigada Ecológica<sup>19</sup>.
- Proyecto de Recuperación Ambiental del Área Metropolitana (PRAAM).

También se previó la necesidad de crear el órgano descentralizado SERPAR –Servicio de Parques de Lima– para la administración del Sistema de Áreas Recreacionales y de Reserva Ambiental de Lima Metropolitana.

Por su parte, la prestación de los servicios de residuos sólidos es ejecutada por la empresa concesionaria RELIMA en el ámbito de Lima Cercado.

Tal y como se deduce de la estructura existente, el éxito de la gestión ambiental dependerá en gran medida de las habilidades de coordinación existentes dentro de la propia Comisión –entre los distintos Regidores–, de su capacidad para trabajar como grupo coordinado –y no en función a iniciativas individuales,

---

<sup>19</sup> La Brigada Ecológica ha pasado a depender recientemente de la Dirección Municipal Metropolitana.

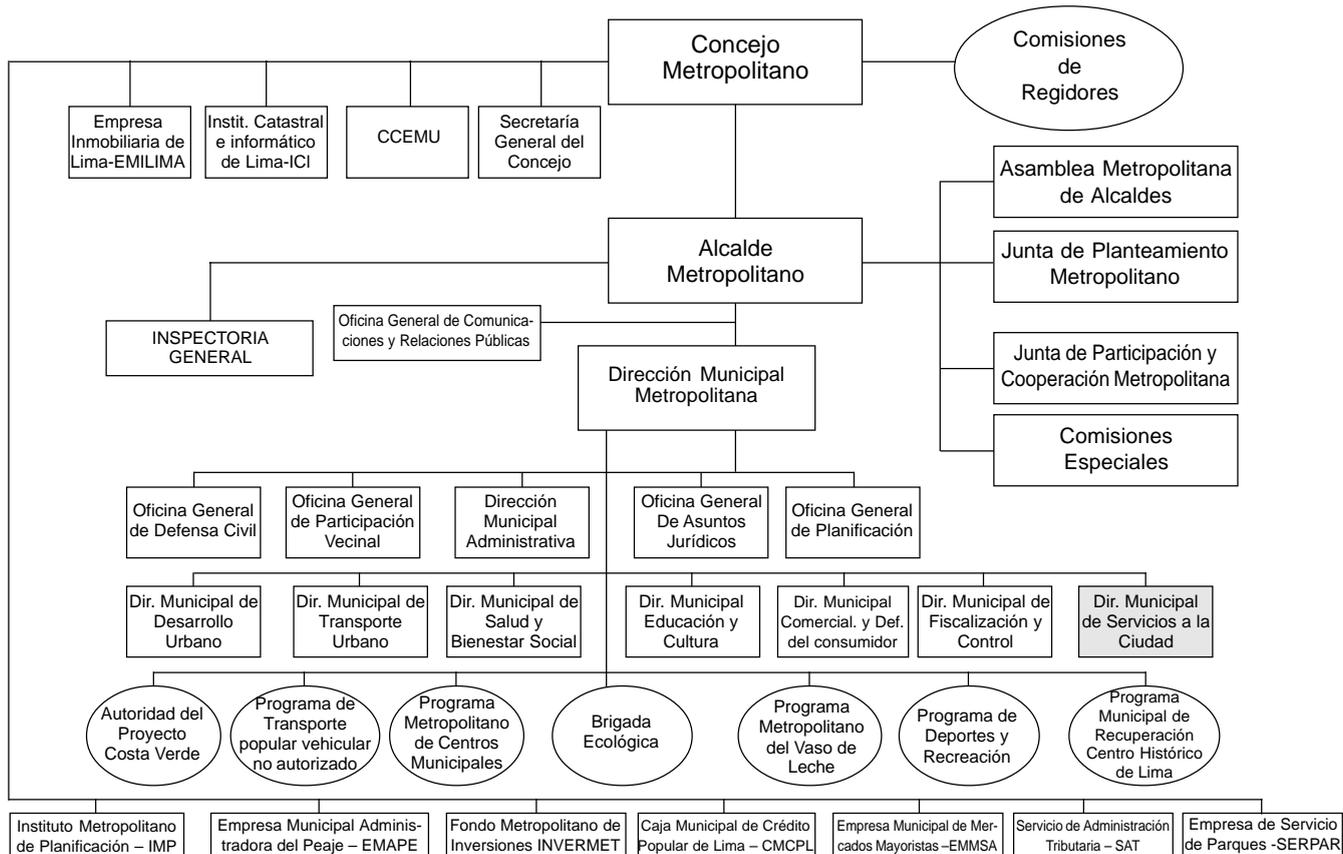
desconexas e incluso antagónicas– para adoptar una visión consensuada e integradora y, al mismo tiempo, de la adecuada comunicación de dicha visión al Director Municipal, que encabeza el quehacer diario en el ámbito ejecutivo. Situaciones todas ellas que adolecen de una gran fragilidad, al ser núcleos de acción en los que las relaciones personales y políticas adquieren un gran protagonismo.

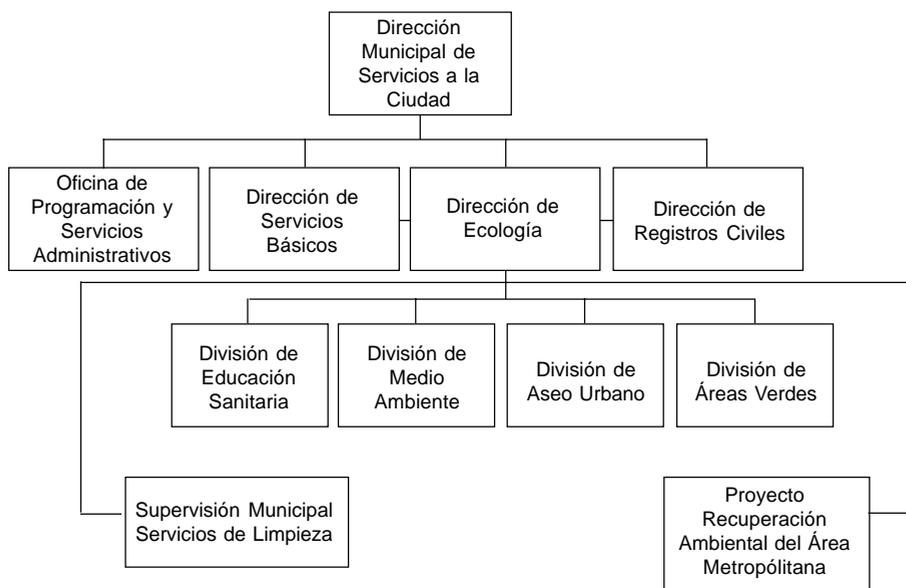
En el ámbito ejecutivo, la gestión ambiental de la MML está a cargo de la Dirección Municipal de Servicios a la Ciudad. La DMSC se constituye como un órgano de línea en el que se aglutinan una gran heterogeneidad de competencias desconectas entre sí como son los Registros Civiles, los Servicios Básicos y el Medio Ambiente. Esta circunstancia ha determinado que la ejecución de la gestión ambiental se concentre fundamentalmente en un órgano de línea de inferior nivel jerárquico como es la Dirección de Ecología, que se constituye como una de las autoridades ambientales. Esta situación se aleja de los principios básicos de racionalidad y organización administrativa para la gestión ambiental, como son entre otros, el principio de jerarquía, unidad de mando y especialización.

Por otra parte, la paulatina necesidad de hacer frente a los problemas ambientales y de gestión que con el tiempo han ido surgiendo, ha tenido como respuesta la creación de proyectos especiales como son SUMSEL, el PRAAM y la Brigada Ecológica, que se constituyen en unidades ambientales paralelas. Si bien SUMSEL y el PRAAM dependen en la actualidad de la DMSC, la Brigada Ecológica ha pasado a depender de la Dirección Municipal Metropolitana lo cual conlleva a que esta unidad tenga una agenda independiente de los objetivos priorizados en los planes de gestión ambiental. La pluralidad de entidades ambientales expuesta se incrementa al considerar las actuaciones procedentes de los órganos descentralizados, las empresas y de otras unidades, que, como será analizado con posterioridad, ejercen tangencialmente tareas de corte ambiental (*Anexo 3*).

Desde el punto de vista de la organización administrativa, es importante considerar que la dispersión de la gestión ambiental en varias unidades independientes entre sí y su tratamiento separado desde un doble plano político y administrativo puede llevar a la pérdida de información ambiental e impedir el intercambio de la misma, así como implicar un menor aprovechamiento de los recursos económicos, humanos y de equipamiento disponibles, una menor eficiencia en

**ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DE LA MUNICIPALIDAD METROPOLITANA DE LIMA**





la ejecución del gasto público y, en definitiva, una menor eficacia en el ejercicio de la gestión ambiental.

La ausencia de una autoridad ambiental de rango jerárquico equivalente al del resto de las Direcciones Municipales puede, asimismo, debilitar la capacidad de influir en la toma de decisiones y en la ejecución de las otras políticas municipales en las que el tema ambiental tiene una importancia crucial –como son las áreas del Instituto Metropolitano de Planificación, la Dirección Municipal de Desarrollo Urbano, la Dirección Municipal de Transporte Urbano, la Dirección Municipal de Salud y Bienestar Social y la Dirección de Educación y Cultura, entre otras.

Desde una perspectiva competencial, el diseño previsto impide identificar con claridad las entidades responsables de las distintas funciones normativas o reguladoras, de planificación, fiscalización, educación, de investigación o de

monitoreo que deben ejecutarse para el desarrollo de una política ambiental. Esta circunstancia conduce no sólo a la dificultad en la identificación de la entidad responsable –por ejemplo, a la hora de definir en que entidad reside la iniciativa normativa– sino también a la superposición de órganos para el ejercicio de idénticas funciones y a la concentración de los mismos en el desempeño de funciones de carácter fundamentalmente operativo, en detrimento de las demás funciones mencionados.

En un plano externo, la ausencia de una política ambiental “totalizadora” o integrada, impide una identificación orgánica clara de la actuación municipal desde instancias ajenas a la MML. La desagregación orgánica existente

*Las autoridades municipales deben ser concientes de las interrelaciones existentes entre el desarrollo económico y social de las poblaciones ubicadas en su territorio y la calidad del medio ambiente en el que viven.*

contribuye a la falta de una identidad y representación unívoca del actuar ambiental de la municipalidad ante el ciudadano y ante las distintas entidades públicas y privadas afectando, con ello, su imagen institucional y la fuerza de su capacidad negociadora en las distintas instancias de concertación.

La organización al interior del municipio debería orientarse en atención a la naturaleza de los objetivos de desarrollo sostenible que se busca alcanzar y de los actores con que se deberá interactuar para solucionar los conflictos ambientales. Se debe tener muy claro que más que la aplicación de criterios técnicos, lo primero que se necesita es la definición de estrategias de actuación basadas en una gestión municipal que auspicie una serie de convocatorias de parte de los actores sociales en la prevención, resolución y reversión de los problemas urbanos y municipales<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> *Guía Metodológica de Capacitación en Gestión Ambiental urbana para Entidades Municipales de América Latina y el Caribe*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Quito 1997.

### 3.4.2 Recursos disponibles para la gestión ambiental local

La multiplicidad de instancias hace igualmente difícil identificar cuáles son los recursos que la MML destina a la gestión ambiental. Es difícil saber con certeza la totalidad del personal dedicado al manejo ambiental, su grado de capacitación, las funciones que realiza, los equipos y la información disponible y, finalmente, las partidas reales de gasto público destinadas a la gestión ambiental.

No obstante, una idea estimativa de la capacidad existente nos la brinda el análisis de la dotación de recursos económicos, humanos y de equipamiento asignados a la Dirección de Ecología, al PRAAM y a SUMSEL.

#### a) Presupuesto

La DMSC estuvo dotada para el ejercicio presupuestario del 2001 con 45,473,345 nuevos soles. La distribución de dicha cantidad se ejecutó entre las distintas unidades, de la siguiente manera:

Unidad ambiental	Presupuesto en soles	% Presupuesto DMSC
RELIMA	36,000,000	79,2%
División de Áreas Verdes	4,201,449	9,2%
SUMSEL	315,800	0,7%
División de Aseo Urbano	277,500	0,6%
PRAAM	182,466	0,4%
División de Medio Ambiente	33,300	0,07%
División de Educación Sanitaria	8,400	0,02%

Fuente: Dirección de Ecología MML

A ello se añade el presupuesto que otras unidades destinan al ejercicio de las competencias ambientales y que sería aproximadamente el siguiente:

Unidad ambiental	Presupuesto en soles
SERPAR	11,443,863 soles
Brigada Ecológica	1,500,000 soles
DM Fiscalización y Control-Brigada Ambiental.	6,531 soles

Fuente: Dirección de Ecología MML

De las cifras relacionadas se deduciría que del presupuesto total destinado a la gestión ambiental, se aplicaría aproximadamente el 6,5% a la gestión de los residuos sólidos, el 2,6% sería para el mantenimiento de las áreas verdes y la protección de las áreas ecológicas y el 0,9% restante iría destinado al resto de las actuaciones ambientales.

## b) Recursos Humanos

Los recursos humanos con que cuenta la DMSC para el desarrollo de las competencias ambientales son de un total de 356 personas que se distribuyen del siguiente modo:

Área	Empleados	Operarios	Total
División de Áreas Verdes	10	278	288
Dirección de Ecología (División de Aseo Urbano y Educación Sanitaria incluidos)	17	30	47
SUMSEL	17		17
PRAAM	4		4
	48	308	356

Fuente: Dirección de Ecología MML

Del análisis de los recursos disponibles en la DMSC se deduce un predominio del personal operativo destinado fundamentalmente al mantenimiento de las áreas verdes y también una escasez en el personal calificado destinado a otras áreas - por ejemplo, en la Dirección de Ecología es únicamente una persona la que se ocupa del control de las emisiones de las fuentes fijas en el Cercado de Lima.

Por su parte, el resto de las unidades contarían con el siguiente personal:

Área	Personal
SERPAR	58 personal administrativo y 177 operarios
Brigada Ecológica	80 trabajadores
DM Fiscalización y Control-Brigada Ambiental.	20 trabajadores
RELIMA	750 trabajadores

Fuente: Dirección de Ecología MML

De los recursos humanos disponibles, aproximadamente el 5,9% realizaría tareas vinculadas con la gestión de los residuos sólidos, un 3,6% estaría destinado al mantenimiento de las áreas verdes y un 0,5% aproximadamente se ocuparía de otras actividades de carácter ambiental

### c) Equipamiento

A las limitaciones económicas y de personal calificado se añaden las carencias en la logística y el equipamiento puesto a disposición de las unidades ambientales. Un acercamiento aproximado –dado que ha sido imposible recabar información de todas las unidades–, se puede extraer del análisis de los siguientes datos:

- El equipamiento con el que cuenta la Dirección de Ecología es de 3 carros antiguos, 5 computadoras, 3 cisternas y equipo para el mantenimiento de las áreas verdes (motosierras, cortadoras de césped, etc.). No se cuenta con equipo para realizar el monitoreo de la contaminación ambiental.
- La Dirección Municipal de Fiscalización y Control está dotada con dos sonómetros y dos equipos de medición de gases vehiculares –que comparte con la Dirección Municipal de Transporte Urbano.
- La Brigada Ecológica cuenta con cargadores frontales, compactadoras, etc. de los que únicamente se consideran en estado de funcionamiento el 25%, dado que el resto está paralizado por la necesidad de recursos para su reparación.
- SUMSEL está dotada con cuatro camionetas para la supervisión de la gestión de los residuos sólidos.
- Asimismo, el PRAAM coordina el funcionamiento de la estación CONACO en la Avenida Abancay para la medición de la contaminación atmosférica. Durante el año 1999 también estuvo funcionando una estación fija para medir el material particulado PM10, la cual fue suspendida por la falta de financiamiento.

## **3.5 Definición y desarrollo de las competencias ambientales**

La gestión ambiental de la MML está enmarcada por las propias normas dictadas por la municipalidad y por las normas generales de gestión ambiental aprobadas en el ámbito nacional. En este sentido, es preciso realizar un análisis del marco

legal que fundamenta la gestión ambiental local en general y que sirve de contexto para el estudio posterior de la definición y el cumplimiento de las competencias ambientales a cargo de la MML.

### *3.5.1 Competencias legales para la gestión ambiental local*

La intervención del gobierno central en la gestión pública general durante la última década y el recorte sistemático de funciones y atribuciones de los gobiernos locales, ha conducido a debilitar la autonomía de las municipalidades y a agudizar las zonas grises de la legislación ambiental peruana y, en particular, las relativas a las competencias que corresponden a los distintos órganos de gobierno. Dicha intromisión ha concluido en la mayoría de los casos, en el predominio del criterio sectorial sobre el territorial, debilitando aún más la actuación de la municipalidad en la gestión ambiental local. Por ello, creemos oportuno hacer brevemente una recapitulación general de las competencias e instrumentos que se encuentran legalmente reconocidos dentro del ámbito de la gestión ambiental local<sup>21</sup>.

Es conveniente constatar dos aspectos centrales. Por una parte, la autonomía local tiene respaldo constitucional y en la propia Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 23853 del 8 de junio de 1984, lo cual sirve de fundamento para el desarrollo de las competencias ambientales reconocidas legalmente en términos generales a los gobiernos locales. Sin embargo, por otro lado, no se debe olvidar el carácter unitario del Estado y el Gobierno Peruano y que, por ley, las autoridades sectoriales han sido designadas como las entidades competentes en materia ambiental respecto de las actividades empresariales.

No obstante, ello no niega que muchas veces los proyectos y actividades que realizan las empresas, tienen una implantación territorial de ámbito local, que es necesario considerar. Es más, el desarrollo de dichos proyectos y actividades en el territorio local constituye un valor que el gobierno local está obligado a ponderar, mediante sus respectivos Planes Integrales de Desarrollo, Planes Urbanos, la verificación de la zonificación y el propio otorgamiento de las licencias municipales de funcionamiento. En este sentido, la presencia de

---

21 Para mayor detalle, véase “*Legislación Ambiental: Las Competencias Municipales*” de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, publicada conjuntamente con este diagnóstico.

industrias ruidosas, contaminantes o peligrosas en las zonas residenciales o zonas de uso no conforme, es un tema del que el gobierno local no se puede desentender por afectar el desarrollo sostenible de su territorio y la calidad de vida de sus vecinos, para lo cual las municipalidades cuentan, con importantes atribuciones en materia de planificación territorial.

La Ley Orgánica de Municipalidades establece en su artículo 2 que las municipalidades “son personas jurídicas de derecho público con autonomía económica y administrativa en los asuntos de su competencia”. Prevé, asimismo, como competencia esencial de las mismas la adecuada prestación de los servicios públicos locales, el fomentar el bienestar de los vecinos y el desarrollo integral y armónico de las circunscripciones de su jurisdicción (art.3).

Con el fin de llevar a término este último propósito, la Ley Orgánica previó un mandato –que luego se desarrolló en el Decreto Supremo N° 007-85-VC, Reglamento de Acondicionamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente–, según el cual, las Municipalidades Provinciales tienen que formular y aprobar los Planes Integrales de Desarrollo Provincial, Planes de Acondicionamiento Territorial y los Planes Urbanos o Planes de Desarrollo, que establecen las pautas para la instalación y ejecución de las propias actividades empresariales en el ámbito de la municipalidad.

Es recomendable, por ello, acentuar el uso de los instrumentos de planificación, como herramientas multifuncionales que pueden tener una incidencia fuerte y positiva en la gestión ambiental municipal y que se constituyen en instrumentos clave a

*Es necesario  
superar la  
perspectiva  
atomizada de la  
gestión municipal  
actual en donde  
predominan  
actuaciones  
singulares y  
proyectos de corto  
plazo, en lugar de  
otros de mayor  
alcance que  
incluyan una visión  
holística y  
transectorial.*

disposición de las autoridades locales, para definir los lineamientos estratégicos y de actuación que se desea proyectar en el desarrollo local.

Los Planes Urbanos, en ejecución de los Planes Integrales de Desarrollo, son un instrumento regulador de los usos del suelo de vital trascendencia, sobre todo, en lo que se refiere al control de los espacios verdes, el suelo agrícola y la distribución de las infraestructuras para el tratamiento de los residuos sólidos. Por ello, es preciso destacar la especial importancia que los mencionados instrumentos deben adquirir en la Municipalidad Metropolitana de Lima y en la Municipalidad Provincial del Callao, al estar presente en ellas la mayor concentración de la actividad económica del país.

Es necesario que la MML haga uso de estos instrumentos, a través de la formulación de un Plan Integral de Desarrollo y la revisión, en concordancia con el mismo, del actual Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima-Callao 1990-2010. Dichos instrumentos son esenciales a la hora de ejecutar de forma coherente el desarrollo local: permiten fijar prioridades en el mantenimiento de los recursos naturales, la conservación del patrimonio histórico y estructurar políticas –a través de planes integrales de transporte y planes de gestión urbana en relación con los residuos sólidos o la recuperación de suelos, por ejemplo.

Estos planes son también el marco de referencia necesario a la hora de definir la actuación de la municipalidad en materia ambiental, –por ejemplo, a través de un sistema o plan de gestión ambiental municipal–, o de cumplir con otros mandatos legales, como es la definición del Plan Integral de Manejo de Residuos Sólidos que establece la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, aprobada en el mes de julio del año 2000.

Estas oportunidades que nacen de la misma autonomía local permiten “acotar territorialmente” las decisiones que en materia ambiental pueden adoptar los distintos Ministerios en relación con las actividades que desarrollan las empresas de su ámbito sectorial, de conformidad con lo establecido en el artículo 50 del Decreto Legislativo N° 757 por el que se aprobó la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada.

La mencionada delimitación no impide, sin embargo, que “sectorialmente” exista concurrencia de actuaciones entre los distintos órganos del gobierno central y los gobiernos locales. Con este fin, es imprescindible que los conflictos

que dicha concurrencia pueda ocasionar se resuelvan a través del establecimiento de normas y criterios claros, promovidos desde las necesarias plataformas de concertación y negociación expresamente previstas para ello. El Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), en su calidad de organismo rector de la Política Nacional Ambiental y de autoridad dirimente en casos de conflicto de competencias, tiene un rol importante en esta materia. Dentro de la estructura del CONAM, la Comisión Dictaminadora es el órgano encargado de emitir opinión sobre los expedientes elevados al CONAM para su resolución en última instancia administrativa según Ley<sup>22</sup>.

La MML dispone, asimismo, de amparo legal para la utilización de instrumentos normativos y de planificación, así como para ejercer funciones estratégicas de desarrollo local, de generación y manejo de información, promoción y fiscalización, con el fin de concretar un espectro de competencias que permitan actuar decididamente para proteger la calidad ambiental de su territorio y los recursos naturales que éste alberga, siempre que se respete el marco competencial establecido por el Decreto Legislativo N° 757.

De este modo, concordamos con el Dr. Julio Díaz Palacios respecto de que las competencias de los gobiernos locales, versan grosso modo sobre los siguientes aspectos:

- Planificar el desarrollo sostenible local.
- Proteger su patrimonio natural y edificado.
- Participar en el manejo de cuencas hidrográficas.
- Controlar el abastecimiento y calidad de agua de consumo humano.
- Proteger las áreas agrícolas de borde.
- Velar por la conservación de los recursos de flora y fauna silvestre local.
- Proteger la calidad del aire y elaborar políticas de ordenación del transporte.
- Elaborar planes integrales para el tratamiento de los residuos sólidos.
- Prevenir desastres naturales.
- Exigir información ambiental a las empresas ubicadas en su territorio.
- Exigir estudios de impacto ambiental en los supuestos que no sean de competencia sectorial<sup>23</sup>.

---

22 El día 1 de octubre del 2002 se publicó la Resolución N° 047-2002-CONAM/PCD, Directiva que regula procedimiento de los recursos impugnativos contra resoluciones o actos administrativos relacionados con el ambiente y sobre la inaplicación de resoluciones o actos.

23 Véase "Gobiernos Locales y Medio Ambiente" en Gestión Ambiental en Espacios Locales. Díaz Palacios, Centro Ideas, 1998, Lima.

A continuación se detalla una lista de las normas vinculadas a la gestión ambiental, que han sido aprobadas por la Municipalidad Metropolitana de Lima.

### Municipalidad Metropolitana de Lima

Área Temática	Normativa	Contenido
Administrativos	Ordenanza N° 062 15 de julio de 1994	Reglamento de la administración del Centro Histórico de Lima
	Ordenanza N° 201 12 de abril de 1999	Plan Maestro Centro de Lima
	Ordenanza N° 336 21 de octubre de 2001	Establecen tipificación de infracciones a las disposiciones administrativas de competencia municipal en el ámbito metropolitano de Lima
	Ordenanza N° 337	Régimen municipal de aplicación de sanciones administrativas y el cuadro de sanciones y escalas de multas en el ámbito metropolitano de Lima
	Decreto de Alcaldía N° 105 22 de octubre de 2001	Cuadro de sanciones y escalas de multas aplicable en el ámbito metropolitano de Lima
	Ordenanza N° 360 18 de febrero del 2002	Texto Único de Procedimientos Administrativos de la Municipalidad Metropolitana de Lima
Áreas verdes	Ordenanza N° 096 2 de octubre de 1996	Dictan norma para la ampliación y mantenimiento de las áreas verdes y recreacionales de la capital de la República
Residuos Sólidos	Ordenanza N° 295 16 de noviembre de 2000 Mod. por Ordenanza N°301 24 de dic. de 2000	Crea el Sistema Metropolitano de Gestión de Residuos Sólidos
	Decreto de Alcaldía N° 147 6 de enero de 2002	Reglamento de la Ordenanza N° 295 que crea el Sistema Metropolitano de Gestión de Residuos Sólidos
	Decreto de Alcaldía N° 104 18 de noviembre del 2000	Aprueban organización y formalización de segregadores en el ámbito de cercado de Lima
Ruidos	Ordenanza N° 015-96 4 de junio de 1994	Ordenanza para la supresión y limitación de los ruidos nocivos y molestos.
	Decreto de Alcaldía N° 072-A 16 octubre 1986	Reglamento de la Ordenanza N° 015
Salud y Salubridad	Ordenanza N° 082 18 de junio de 1995	Ordenanza de Salud y Salubridad

Fuente: Base de Datos de Legislación Ambiental SPDA. 2002

### 3.5.2 *Previsión normativa de las competencias ambientales en la MML*

Es el Reglamento de Organización y Funciones de la Municipalidad Metropolitana de Lima aprobado en 1985 mediante Edicto N° 021<sup>24</sup>, el que creó la Secretaría Municipal de Servicios a la Ciudad, asignándole la competencia de programar, administrar, dirigir, ejecutar y coordinar el cumplimiento de las actividades concernientes a la comercialización, el medio ambiente, los registros civiles, parques y áreas verdes, defensa de los usuarios de agua, energía eléctrica y teléfonos. Sin embargo, la distribución de competencias y la estructura orgánica de la mencionada Secretaría se han visto afectadas por posteriores modificaciones del citado Reglamento y por la creación de proyectos especiales mediante el Decreto de Alcaldía N° 108 del 30 de diciembre de 1998.

De las previsiones normativas mencionadas se extrae que las competencias ambientales en la MML se encuentran definidas del siguiente modo:

#### *La Dirección Municipal de Servicios a la Ciudad*

Es el máximo órgano administrativo, siendo el responsable de planificar, programar, ejecutar, coordinar y controlar el cumplimiento de las actividades concernientes a la prestación de servicios básicos y el saneamiento ambiental.

Dependientes de esta Dirección Municipal, existen las siguientes unidades y proyectos municipales:

##### *1. Dirección de Ecología*

Es el órgano de línea responsable de dirigir, ejecutar y evaluar las actividades relacionadas con el control, supervisión y educación para la defensa del medio ambiente y demás actividades orientadas a la preservación y el equilibrio ecológico. Dicha competencia es desarrollada mediante el ejercicio concreto de las siguientes funciones:

---

24 Modificada por Edicto N° 046 de 1987, Edicto N° 047 de 1987 y Edicto N° 237 de 1998.

- Programar, dirigir, ejecutar, coordinar y evaluar la aplicación de la política municipal para la preservación de la ecología y el mejoramiento del medio ambiente de la Provincia de Lima.
- Realizar estudios técnicos sobre la calidad de los suelos, aguas y aire con el propósito de elaborar índices permisibles de contaminación de estos elementos.
- Controlar la calidad de los suelos, aguas y desarrollar programas de mejoramiento de los mismos.
- Controlar los niveles de contaminación de aire producidos por gases, ruidos y desarrollar programas de mejoramiento.
- Controlar la salubridad de los establecimientos públicos.
- Elaborar normas para el mantenimiento de los niveles permisibles de contaminación de los elementos del medio ambiente y sancionar las transgresiones a dichas normas.
- Investigar y obtener información actualizada.
- Proponer la reubicación de industrias que contaminan las zonas urbanas.
- Diseñar y ejecutar programas de educación ambiental.
- Elaborar programas de forestación y mantener las áreas verdes existentes en Lima Cercado.

La Dirección de Ecología ejecuta sus funciones ambientales a través principalmente de la División de Medio Ambiente, de la División de Aseo Urbano y de la División de Áreas Verdes.

### **Actividades de protección ambiental desarrolladas por la División de Medio Ambiente, 2000**

<i>Concepto</i>
Evaluación por contaminación de industrias, fábricas y talleres
Fumigación de locales
Desratización de locales
Verificaciones de empresas de saneamiento ambiental (dentro y fuera del Cercado)

*Fuente: Municipalidad Metropolitana de Lima – División de Medio Ambiente*

### Actividades desarrolladas por la División de Aseo Urbano, 2000

<i>Concepto</i>	
Operativos especiales	Cadenas
Notificaciones de vehículos abandonados	Postes de farolas y de otros
Inspecciones de rutina	Copas
Desechos recogidos (aseo urbano)	Estructuras de concreto
Baldeo de plazas	Huacos cerámicos
Baldeo de letrinas	Astas de banderas
Monumentos y bustos	Rejillas de seguridad
Piletas	Rejas de seguridad
Bancas	Jardineras
Farolas	Adornos de bronce
Papeleras	Arco metálico
Placas recordatorias	Jarrones
Alfiles de cadenas	Erradicación de desmonte

Fuente: *Municipalidad Metropolitana de Lima – División de Aseo Urbano.*

#### 2. *Supervisión Municipal de Servicios de Limpieza - SUMSEL*

Se encarga de la fiscalización del cumplimiento de las características técnicas y los programas de trabajo de la empresa concesionaria de los servicios de residuos sólidos para Lima Cercado, RELIMA, la cual a su vez, ejecuta la recolección domiciliaria, el barrido de calles, la gestión de la planta de transferencia y del relleno sanitario y realiza campañas educativas.

#### 3. *Proyecto de Recuperación Ambiental del Área Metropolitana - PRAAM*

Esta encargado de realizar la investigación y el monitoreo de los problemas ambientales de Lima, fomentar una política integrada sobre calidad del aire, proteger las cuencas hidrográficas y las lomas costeras, entre otras materias.

#### 4. *Servicio de Parques de Lima - SERPAR*

Es un órgano descentralizado cuya misión es el establecimiento, mantenimiento y administración de los parques zonales, zoológicos y botánicos con fines recreacionales, culturales, deportivos y de preservación del medio ambiente.

Con independencia de la Dirección Municipal de Servicios a la Ciudad y el SERPAR, existen otras unidades y organismos que realizan funciones ambientales dentro de sus respectivas áreas competenciales:

1. La **Brigada Ecológica** dependiente de la Dirección Municipal Metropolitana desarrolla un programa de apoyo a los distritos de Lima en la recogida de residuos y el mantenimiento de la limpieza; realiza la limpieza de las riberas del río Rímac; monitorea el funcionamiento de la planta de transferencia de Acho y presta ayuda en el suministro de agua a asentamientos humanos.
2. La **Dirección de Fiscalización y Control**, a través de su **Brigada Ambiental**, realiza inspecciones referentes a la salubridad, urbanismo, contaminación ambiental, limpieza y ornato. Desarrolla asimismo, programas de prevención mediante campañas y cursos de educación ambiental con el fin de reducir la contaminación ambiental.
3. La **Dirección Municipal de Defensa Civil** realiza programas y estudios de prevención de desastres.
4. La **Autoridad Autónoma de la Costa Verde**, ejecuta y controla el desarrollo del Plan Maestro de Manejo de la Costa Verde.
5. La **Autoridad Municipal PROHVILLA** es un organismo descentralizado encargado de desarrollar el Proyecto Tratamiento Paisajístico de los Pantanos de Villa.
6. La **Oficina General de Participación Vecinal (OGPV)** es la unidad administrativa en la que se canalizan, entre otras, las peticiones y denuncias en materia ambiental. También promueve la participación ciudadana en actividades de recuperación de plazas y jardines y de limpieza pública en el área del Cercado de Lima.
7. **Empresa Municipal Inmobiliaria - EMILIMA** realiza el saneamiento físico y administra el Gran Parque de Lima y Parque de la Reserva.
8. **Empresa Municipal de Peaje - EMAPE** se ocupa del mantenimiento de las áreas verdes en las vías de tránsito.

### 3.5.3. Desarrollo de la gestión ambiental

No obstante la diversidad de actuaciones existente, se podría decir que la MML ha concentrado el desarrollo de su política ambiental en cuatro frentes de actuación: el manejo de las áreas verdes, la gestión de los residuos sólidos, la educación ambiental y el control de la contaminación atmosférica y por ruidos.

#### a) La limpieza pública y la gestión de residuos sólidos

La prestación del servicio básico de limpieza pública es realizado por la empresa concesionaria RELIMA. Dicha empresa de carácter privado se encarga de la limpieza pública y el transporte de los residuos sólidos del Cercado de Lima (136,672 TM de residuos sólidos en el año 2000) y de la disposición de los residuos sólidos de Lima Metropolitana.

En este sentido, administra la operación de la planta de transferencia y los dos rellenos sanitarios de Zapallal y Portillo Grande pertenecientes a la MML. Se estima que, de la totalidad de desechos generados, solamente el 41,2 % son trasladados a los rellenos sanitarios, procedentes de 21 Distritos –de los 43 que integran la provincia de Lima.

SUMSEL es la unidad dependiente de la DMSC encargada de supervisar y verificar el cumplimiento del contrato y la prestación del mencionado servicio por la empresa concesionaria RELIMA, a tal efecto realizó 19,664 operativos en el año 2000. También monitorea el funcionamiento de cuatro rellenos sanitarios y diez plantas de transferencia pertenecientes a las municipalidades distritales.

Las actuaciones de la empresa RELIMA son complementadas con la actuación de la Brigada Ecológica y la División de Aseo Urbano. Esta última programa, organiza y dirige la limpieza y el mantenimiento del mobiliario urbano y el aseo de plazas del Cercado. En este sentido, ha efectuado el aseo de los espacios públicos y el mobiliario urbano (2,421,622 metros cuadrados en el año 2000); la recuperación de bermas; la limpieza y remoción de escombros (153,926.45 TM en el año 2000); retiro de vehículos abandonados; operativos de fumigación y desratización (56, 248.66 metros cuadrados en el año 2000); la erradicación de chancherías clandestinas; erradicación del comercio informal y recuperación de las márgenes del río Chillón, entre otras actividades.

### Número y ubicación de las plantas de transferencia, sitios de disposición final y botaderos en Lima Metropolitana, 2001

Tipo de Instalación	Ubicación	Tipo de instalación	Ubicación
<b>Planta de transferencia 1/</b>	<b>12</b>	H. Perdida	3/ Lima Cercado
Acho	Rímac	Marbella	3/ Magdalena
Carabayllo	Carabayllo	Oquendo	3/ Ventanilla
La Chira	Chorrillos	Porquerizo 1	3/ Villa El Salvador
Las Conchitas	Villa María del Triunfo	S. Benito C	La Molina
Miraflores	Miraflores	Santa María	3/ Santa María
San Isidro	San Isidro	Tolentino	3/ La Molina
Villa El Salvador	Villa El Salvador	<b>Inactivos</b>	<b>21</b>
Colimtransp S.A.	San Juan de Miraflores	Alipio Ponce	Chorrillos
Huayna Cápac	San Juan de Miraflores	Cieneguilla	Cieneguilla
Patresol	Villa El Salvador	Cruz de Hueso	San Bartolo
VESSA	Villa El Salvador	Cultural Lima	Chorrillos
Argüelles	Comas	Chuquitanta	San Martín de Porres
<b>Sitios de Disposición Final 1/</b>	<b>8</b>	Jicamarca	Huarochirí – Prov. Huarochirí
Ancón	Ancón	Lobatón	Ate Vitarte
La Conejera	Chaclacayo	Lomo de Corvina	Villa El Salvador
La Cucaracha	Callao	Malecón Checa	San Juan de Lurigancho
La Ronda	Lurigancho–Chosica	Montón	Cercado de Lima
La Vizcacha	Puente Piedra	N. Jerusalén	Carabayllo
El Zapallal	Carabayllo	P. Perros	Ventanilla–Prov. Callao
Petramas	Prov. Huarochirí	Pantanos de Villa	Chorrillos
Portillo Grande	Lurín	Porquerizo 2	Villa El Salvador
<b>Lugares informales de Arrojo de Residuos Sólidos–Botaderos 2/</b>	<b>32</b>	Pucará Rinconada	Lurín San Juan de Miraflores
<b>Activos</b>	<b>11</b>	S. Agustín	Ventanilla–Prov. Callao
Ch. Cerro 3/	Comas	S. Benito A.	La Molina
C. Verde 3/	San Miguel	S. Benito B	La Molina
Cacica	Lurín	San Juan	Chorrillos
Carapongo	Carabaillo	Saracoto Alto	Huarochirí–Prov. Huarochirí

1/ Información a febrero del 2001.

2/ Información a Diciembre del 2000

3/ Lugares con predominante arrojo de residuos de la construcción

Fuente: *Supervisión Municipal de Servicios de Limpieza (SUMSEL).*

Con el fin de impulsar efectivamente la gestión integrada de los residuos sólidos en la provincia se aprobó la Ordenanza N° 295, por la que se creó el Sistema Metropolitano de Gestión de Residuos Sólidos, la cual fue posteriormente reglamentada en el mes de enero del 2002, mediante Decreto de Alcaldía N° 147 del 6 de enero de 2002.

b) La recuperación y adecuación de áreas verdes

La DMSC se ocupa del mantenimiento (1088 servicios en el año 2000), la recuperación y expansión de áreas verdes en los 96 parques del Cercado de Lima –del total de 145 parques existentes a nivel metropolitano. También realiza operativos de arborización de vías principales en el Centro Histórico de Lima, de reacondicionamiento de fuentes de agua y, de la producción y distribución de especies vegetales en viveros (1,178,601 plantas en el año 2000).

**Producción en Viveros Forestales del Servicios de Parques de Lima, 1999-2000 (Unidades)**

<b>Año/ Viveros Forestales</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
Vivero Forestal “Lloque Yupanqui”		
Árboles	17 796	17 796
Vivero Floral “Cahuide”		
Árboles	28 084	28 084
Arbustos	5 830	5 830
Flores	17 400	17 400
Vivero Forestal “Huiracocha”		
Arboles	237 806	237 806

Fuente: Servicio de Parques de Lima (SERPAR) – Dirección de Mantenimiento de Areas Verdes.

En 1996 se dictaron normas para la ampliación y mantenimiento de las áreas verdes y recreacionales. Con este fin, se propuso la creación de un “Sistema de Áreas Recreacionales y de Reserva Ambiental de Lima Metropolitana” que estaría compuesto por los parques metropolitanos y zonales y sería administrado por la autoridad descentralizada de SERPAR. Sin embargo, posteriores medidas procedentes del gobierno central limitaron la capacidad del mencionado sistema, al permitirse la administración de los parques zonales por las municipalidades distritales. La MML ha llevado a cabo pluralidad de actuaciones, tanto judiciales

como de otra índole, con el fin de volver a reconstruir el sistema y reintegrar la administración de los mismos bajo la autoridad única de SERPAR.

Importantes han sido, igualmente, las tareas de recuperación y rehabilitación de la reserva ecológica de los Pantanos de Villa. Con este fin, la MML efectuó campañas a favor del cierre de la empresa de pastas Lucchetti Perú S.A. que se halla ubicada en dicha área y que conllevó a la emisión del Acuerdo del Consejo Metropolitano N° 259-MML del 22 de agosto del 2001, a través del cual se decretó el cierre de la misma concediéndose el plazo de un año a la empresa para su reubicación. Dichas actuaciones se vieron acompañadas, asimismo, por la elaboración del Proyecto de Tratamiento Paisajístico de los Pantanos de Villa, que tiene por finalidad revalorizar el uso turístico-ecológico de la zona y la recuperación de las lagunas y por la solicitud al Congreso de declarar de necesidad pública la preservación de la Reserva Ecológica de Pantanos de Villa.

*Será preciso introducir una concepción integrada de la política ambiental, que se sustente en una estructura orgánica, instrumentos de gestión ambiental, mecanismos de concertación y participación ciudadana y suficientes recursos para hacer frente a los problemas ambientales prioritarios*

A la fecha, habiéndose vencido el plazo de reubicación otorgado por la Municipalidad, la empresa Lucchetti Perú S.A. ha solicitado a la municipalidad una prórroga del mismo por un período de seis meses, no habiendo sido a la fecha resuelta dicha solicitud.

También se han desplegado esfuerzos para recuperar los parques recreacionales como el Gran Parque de Lima y el Gran Parque del río Hablador.

Asimismo, cabe señalar que, a iniciativa de la Oficina de Asesoría y Consultoría Ambiental (OACA) y el Centro de Estudios y Proyectos del Ambiente (Fundación CEPA) se estableció el

Programa Valle Verde, diseñar y poner en práctica una iniciativa de desarrollo sustentable para el área del valle de Lurín, al sur de Lima. Este proyecto ha logrado reunir a empresarios, alcaldes, pobladores, ambientalistas, profesores, investigadores, agricultores y representantes de la Iglesia, con los cuales se ha elaborado un plan de desarrollo que contempla cuatro ejes: oportunidades agropecuarias, turísticas, inmobiliarias y educativas-culturales.

### c) Educación ambiental

Las distintas unidades de gestión han desarrollado, dentro de sus respectivos ámbitos de actuación, actividades de difusión y educación ambiental con el fin de crear conciencia ambiental entre la población. De esta forma, se han realizado campañas dirigidas a transportistas para contribuir a la descontaminación ambiental (11,439 participantes en el año 2000); a los vecinos con el fin de comprometerles en las tareas de manejo ambiental promovidas por la MML; a autoridades para la sensibilización y el manejo ambiental en materia de desastres; a distintos grupos sociales para involucrarles en el diseño e implantación de la Agenda 21 Local, entre otras acciones.

Con motivo de la implantación del programa de educación ambiental “Hacia un Desarrollo Sostenible 2001-2002”, se han desarrollado talleres y distintas actividades dirigidas a 50 centros educativos pilotos de la ciudad de Lima. En concreto, se ha fomentado la formación de promotores ambientales, clubes ecológicos metropolitanos, la creación de microempresas eco-productivas, el ecoturismo y, en general, se está realizando un trabajo continuo con docentes y alumnos para promover la inclusión de la Agenda 21 escolar en los planes y programas curriculares.

### d) Control de la contaminación atmosférica y por ruidos

La iniciativa “Aire limpio en ciudades de América Latina” promovida por el Banco Mundial, sirvió de base para el origen de la “Iniciativa Aire Limpio Lima-Callao” y para la creación del “Comité de Aire Limpio” en el que la MML participa. Entre las actuaciones que se han llevado a cabo dentro de la mencionada iniciativa cabe mencionar la preparación para el ámbito de la provincia de un plan de acción para la recuperación de la calidad del aire denominado “Plan Integrado de Saneamiento Atmosférico”.

Asimismo, la División de Medio Ambiente de la Dirección de Ecología desarrolla operativos de control y sanción de emisiones de humos y ruidos generados por las fuentes fijas en el Centro Histórico de Lima. Los mencionados operativos tienen como objetivo la identificación y clausura de fábricas formales y clandestinas generadoras de elementos contaminantes y tóxicos para la población, así como de aquellos establecimientos comerciales y locales de diversión que generen ruidos molestos (637 evaluaciones en el año 2000).

### Multas Impuestas por Contaminación Ambiental y Limpieza, 2000 (En números)

Tipo de infracción	Total
<b>Contaminación ambiental</b>	<b>800</b>
Por talar, podar, quemar, destruir árboles sin autorización	6
Expeler gases contaminantes	6
Producir R.N.M. sea cual fuere el origen y lugar	13
Por exceder los 70 y 60 decibeles, según horario	1
Producir R.N.M. por el uso de altos parlantes, equipos, etc.	2
Producir R.N.M. y/o G.T.: automóviles	159
Producir R.N.M y/o G.T.: camiones, omnibuses	295
Producir R.N.M y/o G.T.: camionetas, combis o similares	311
Producir R.N.M. y/o G.T.: vehículos industriales	7
<b>Limpieza</b>	<b>503</b>
Sacar la basura después del horario establecido	264
Por arrojar la basura en vía pública	185
Quemar basura en la vía pública	1
Por abandonar en la vía pública desmontes provenientes de obras, aperturas de zanjas	8
Por almacenar basura o desechos sólidos	4
Por segregar la basura	28
Arrojar o dejar basura, desmonte o poda de jardines en las riberas del mar o cauce de ríos	13
<b>TOTAL</b>	<b>1 303</b>

R.N.M.: Ruidos nocivos o molestos.

G.T.: Gases Tóxicos

Fuente: Municipalidad Metropolitana de Lima – Dirección Municipal de Fiscalización y Control.

El PRAAM elaboró un informe estadístico anual “Perú: Estadísticas del Medioambiente 2000” y creó el Programa de Inventario de Emisiones de Fuentes Fijas en el Centro Histórico de Lima en coordinación con la Universidad del Callao. Con el mismo fin de realizar el monitoreo de los índices de contaminación se está elaborando un Sistema de Información Geográfica en el Centro de Lima que permitirá ubicar las fuentes de emisión.

**Multas Impuestas por contaminación ambiental y limpieza, 2000**  
(en miles de Nuevos Soles)

<b>Tipo de infracción</b>		<b>Total</b>
<b>Contaminación ambiental</b>		<b>742,0</b>
Por talar, podar, quemar, destruir árboles sin autorización	136,3	
Expeler gases contaminantes	2,9	
Producir R.N.M. sea cual fuere el origen y lugar	301,6	
Por exceder los 70 y 60 decibeles, según horario	0,6	
Producir R.N.M. por el uso de altos parlantes, equipos, etc.	4,4	
Producir R.N.M y/o G.T.: automóviles	23,5	
Producir R.N.M. y/o G.T.: camionetas, combis o similares	90,9	
Producir R.N.M y/o G.T.: vehículos industriales	10,2	
Producir R.N.M. y/o G.T.:camiones, omnibuses	171,7	
<b>Limpieza</b>		<b>186,6</b>
Sacar la basura después del horario establecido	59,3	
Por arrojar la basura en vía pública	43,2	
Quemar basura en la vía pública	0,3	
Por abandonar en la vía pública desmontes provenientes de obras, aperturas de zanjas	4,4	
Por almacenar basura o desechos sólidos	1,2	
Por segregar la basura	40,6	
Arrojar o dejar basura, desmonte o poda de jardines en las riberas del mar o cauce de ríos	37,7	
<b>TOTAL</b>		<b>928,6</b>

R.N.M.: Ruidos nocivos o molestos

G.T.: Gases tóxicos

Fuente: Municipalidad Metropolitana de Lima – Dirección Municipal de Fiscalización y Control

Por otra parte, el control y limitación de los ruidos molestos y nocivos está regulado en la Ordenanza N° 015 del 12 de julio de 1986. La verificación de su cumplimiento es ejecutada por la Brigada Ambiental de la Dirección Municipal de Fiscalización y Control.

#### e) Otras Actuaciones

Si bien se puede decir que actualmente la legislación que sirve de marco para la gestión ambiental de la MML es muy reducida. Merecen destacarse las últimas iniciativas reguladoras de la gestión de los residuos sólidos a nivel metropolitano, a la que ya se ha hecho mención, así como la tipificación de infracciones contra el medio ambiente contempladas en las recientes Ordenanzas N° 336 y N° 337 de 21 de octubre del 2001. En dichas Ordenanzas se tipifican conductas relativas a la limpieza, el almacenamiento y disposición final de los residuos sólidos, ruidos molestos y la emisión de gases tóxicos.

Dichas conductas se clasifican en tres categorías de leve, grave y muy grave y se sancionan con multas que van de 0,04 a 3,60 UIT. A modo de ejemplo, se consideran faltas muy graves quemar residuos sólidos en la vía pública o en el interior de edificios, arrojar desperdicios a las playas, riberas y cauces de los ríos y almacenar o tratar residuos sólidos peligrosos o radioactivos sin autorización. Dicha actividades serían sancionadas con multas de 2,40 a 3,60 UIT.

#### *3.5.4. Análisis de la definición de las competencias ambientales y de su ejercicio en la Municipalidad Metropolitana de Lima*

Los gobiernos han procurado fortalecer las políticas ambientales mediante cambios institucionales e iniciativas jurídicas, técnicas y económicas. Sin embargo, en términos generales, estos cambios no han entrañado una verdadera modernización de la gestión municipal para hacerla más eficiente en el cumplimiento de metas de carácter ambiental y desarrollo sostenible, ni han evidenciado adelantos significativos en materia de la protección ambiental efectiva. Esto se asocia, a que con frecuencia, la ejecución de las políticas ambientales plantea dificultades originadas en mecanismos deficientes de regulación y vigilancia. En algunos casos, además, el ordenamiento jurídico correspondiente a la gestión ambiental aparece disperso en un gran número de

textos legales de diferentes instituciones y la gestión sobre un mismo problema ambiental puede encomendarse a varias entidades publicas de distinto nivel político, como bien lo señala el Banco Interamericano de Desarrollo<sup>25</sup>.

La transparencia en la definición de competencias, su publicidad y la identificación clara de las entidades responsables de su desarrollo en la práctica, son elementos que deben considerarse a la hora de tender hacia una gestión ambiental eficaz, más aún si se pretende potenciar la cooperación de otros actores, tanto públicos como privados, en su ejecución.

El Reglamento de Organización y Funciones de la MML de 1985 define la estructura y competencias municipales, incluidas las de carácter ambiental. Dicha norma otorga de forma genérica una gran heterogeneidad de funciones ambientales a la Dirección de Ecología. No existe, sin embargo, ninguna norma complementaria que realice una desagregación más concreta de las mismas a favor de las distintas unidades que la componen. Por otra parte, la sucesiva creación de proyectos especiales y de nuevas autoridades ambientales ha afectado sustancialmente las previsiones normativas de dicho Reglamento de Organización y Funciones; situación que se complica al no contemplarse simultáneamente una rectificación explícita de las competencias, ni un esclarecimiento de las mismas, concluyéndose, por consiguiente, en una gran confusión y una falta de identidad de las previsiones normativas con la realidad.

Las mencionadas circunstancias obligan a un análisis exhaustivo de la normativa municipal para tener una idea aproximada de las distintas unidades con competencias ambientales y del alcance de sus funciones; existiendo, aun así, el peligro de errar, pues existen algunas unidades orgánicas que no están previstas normativamente, como por ejemplo, la Dirección Municipal Metropolitana –unidad de la que actualmente depende la Brigada Ecológica.

Por otra parte, el archipiélago de instancias ambientales ha favorecido el predominio de una impronta atómico y desintegrada en la gestión ambiental de la MML. En este sentido, el manejo ambiental de la municipalidad ha tendido a desarrollar un gran número de actuaciones singulares y proyectos autónomos de corto plazo, por encima de otros proyectos de mayor alcance en los que se incluya una visión más holística y transectorial a la hora de enfrentar los problemas ambientales.

---

25 *Perspectiva del Medio Ambiente Mundial 2000*. PNUMA, Ediciones Mundi-Prensa. Madrid 2001.

La debilidad institucional, que la mencionada situación implica, ha tenido repercusiones en el propio desarrollo interno de la gestión ambiental. Ha predominado una dimensión operativa y de respuesta puntual a los problemas ambientales por encima de soluciones en el largo plazo y, al mismo tiempo, ha existido concurrencia y superposición de actuaciones municipales en algunos ámbitos y, por el contrario, en otros, incapacidad para abordar espacios competenciales nuevos. Resultado de todo ello es la inexistencia de acciones preventivas de conflictos ambientales, la persistencia de los problemas ambientales de la ciudad y el elevado costo de las medidas necesarias para la reparación de los daños ambientales.

En este contexto, cabe subrayar que la concurrencia de múltiples actuaciones operativas ante problemas ambientales que se agudizan en el día a día, no garantiza de forma adecuada el control de los mismos en el largo plazo. Será necesario acudir a una planificación más estricta y a la búsqueda de sinergias con las distintas instancias de la sociedad civil, la empresa, las municipalidades distritales y los distintos sectores, con el fin de ejercer las competencias ambientales de forma más extensiva y coordinada.

Por otra parte, si bien la cuantificación de actuaciones en el ámbito de la gestión ambiental ayuda a obtener información sobre la eficiencia de los servicios administrativos, de ningún modo suple la necesaria –por el momento prácticamente inexistente– información relativa al monitoreo de la calidad ambiental, es decir, al seguimiento con indicadores cuantitativos y cualitativos de los avances realizados en la superación de los problemas ambientales existentes.

Por último, la estructura existente no da cabida a nuevas formas de gestión compartida en el ejercicio de las competencias ambientales. La participación ciudadana actualmente existente se canaliza desde la Oficina de Participación Vecinal, no siendo integradas sus iniciativas en el desarrollo de la gestión de las unidades ambientales, más allá de lo que supone el trámite de las denuncias presentadas por los particulares. Así, las competencias ambientales no se estructuran en atención a los actores clave, de ahí que su desarrollo se haga de forma aislada y unidireccional por parte de la administración municipal. No obstante, cabe señalar al respecto, que la Oficina General de Participación Vecinal, en coordinación con la Red Perú y las Organizaciones Vecinales locales, están estableciendo mesas de concertación a efectos de legitimizar algunas propuestas municipales.

Tampoco existen cauces que permitan una ejecución coordinada de los servicios a la ciudad por parte de la MML y los cuarenta y tres distritos que la componen, con el fin de asegurar una mayor efectividad y un mayor ahorro en la gestión. Dicha situación se hace evidente por ejemplo, en el manejo de los residuos sólidos. Por consiguiente, habrá que ampliar el marco normativo existente, de forma que se brinde cabida a terceras instancias en el ejercicio de las funciones ambientales de fiscalización, monitoreo y planificación

Por último, la ejecución de competencias se ha concentrado de forma casi exclusiva en el ámbito territorial del Cercado de Lima, olvidándose de la dimensión metropolitana que caracteriza la definición institucional de la MML.

### **3.6 Incorporación del medio ambiente en la gestión municipal general**

La gestión ambiental no se asimila a un único frente de actuación. Las múltiples dimensiones con que pueden ser tratados los problemas ambientales y la protección misma de los recursos naturales, conducen en la actualidad a una ramificación obligatoria del tema ambiental hacia los distintos sectores de la estructura municipal. No se puede considerar el tema de la contaminación de forma independiente y desconecta de la salud, del saneamiento básico, de la utilización de los recursos naturales, o por último, de la gestión territorial.

En la MML, la gestión ambiental se incluye en el Plan de Desarrollo Metropolitano de Lima-Callao 1990-2010 que fue elaborado por el Instituto Metropolitano de Planificación. Entre los distintos programas de inversión que dicho documento contempla se encuentra el Programa de Ecología y Medio Ambiente que se desagrega en los Proyectos de Recuperación Ambiental de la Costa Verde y Ordenamiento y Recuperación Ambiental de las cuencas de los ríos Chillón, Rímac y Lurín.

La inclusión del mencionado programa ambiental no se consideró entre los de carácter prioritario, si bien algunos proyectos como el de Costa Verde están adquiriendo, mediante la ejecución de su Plan Maestro, relevancia y autonomía propia en su desarrollo. La coordinación de las esferas de medio ambiente y desarrollo urbanístico también intentó llevarse a efecto con la elaboración de la Ordenanza N° 310 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de la Cuenca Baja del Río Lurín.

En el ámbito de la ordenación urbana, por último, cabe destacar la inclusión de un capítulo sobre la gestión urbana ambiental en el Plan Maestro del Centro de Lima aprobado por la Ordenanza N° 201. En dicho capítulo se recoge una serie de programas de carácter prioritario, se declara en emergencia ambiental la zona ribereña del río Rímac, se declara de preferente interés local el Proyecto del Parque del Río Hablador y se anticipa la realización de un Programa de Control Ambiental –que se incluirá en el Plan de Acción Anual- en el que se tomarán en cuenta las denuncias y propuestas de las organizaciones vecinales. Sin embargo, no se tiene conocimiento acerca de que dicho Programa haya sido realizado.

Asimismo, la coordinación se ha hecho extensiva en otros campos con el fin de garantizar el éxito de actuaciones concretas de gestión ambiental. De esta forma, la Dirección Municipal de Comercialización exige a las industrias ubicadas en el Cercado la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental aprobado por el sector respectivo para la concesión de la licencia de apertura de establecimiento. Dicho EIA es trasladado a la Dirección de Ecológica que emite, a su vez, un informe de carácter técnico. Asimismo en la actualidad se está trabajando en la elaboración de una norma que regule la exigencia a los particulares de un Reporte Ambiental Preliminar (RAP) para el otorgamiento de la Licencia de Funcionamiento.

De la misma manera, la coordinación de actuaciones también se lleva a cabo con la Dirección Municipal de Educación y Cultura en el desarrollo de programas de educación ambiental en colegios, con la Oficina General de Participación Vecinal en las actividades de educación y difusión ambiental, con la Dirección de Transporte Urbano en temas de contaminación vehicular, y con la Dirección Municipal de Fiscalización y Control para el control y la denuncia de actividades susceptibles de sanción.

De lo expuesto se deduce una incipiente tendencia a dotar de un enfoque ambiental al resto de las políticas originada por un entendimiento más transectorial de los problemas ambientales. Sin embargo, como ya se ha mencionado, dicha coordinación no puede considerarse más allá de incipiente, ya que responde principalmente a respuestas espontáneas ante problemas de tramitación y procedimientos concretos, en detrimento de propuestas de mayor alcance y proyección. En concreto merece ser destacada la débil acogida que las consideraciones de carácter ambiental – y de desarrollo sostenible en general– han tenido en los instrumentos de ordenación del territorio metropolitano.

### **3.7 Coordinación con otras entidades públicas**

Como se ha mencionado anteriormente, la distribución de competencias en materia ambiental entre las distintas instancias de gobierno no se ha producido de forma estricta, dando lugar a espacios difusos en los que las competencias de las distintas autoridades pueden llegar a concurrir, superponerse e incluso a colisionar. A ello se añade la multiplicidad de entidades dotadas de competencias con trascendencia ambiental, que hacen que el fomento de los mecanismos de concertación y la coordinación entre las distintas autoridades devenga en imprescindible.

La coordinación de la MML con otras entidades públicas en la gestión ambiental se caracteriza fundamentalmente por estar sustentada en torno a proyectos específicos o al tratamiento de problemas ambientales comunes. Son de importancia, en este sentido, las plataformas formales de concertación como el Comité de Aire Limpio Lima-Callao, la constitución de las Mesas Distritales contra la Pobreza, la Autoridad del Proyecto Costa Verde y el Consejo Directivo de PROHVILLA. Estas dos últimas instancias promueven centros de concertación que dan cabida a las iniciativas de las municipalidades distritales de las respectivas zonas de influencia.

El Instituto Metropolitano de Planificación, a su vez, está impulsando la elaboración de Planes Integrales de Desarrollo en el ámbito de las cuarenta y tres municipalidades distritales en atención a unos lineamientos básicos en los que también se contienen consideraciones de carácter ambiental<sup>26</sup>. Sin embargo, dichos lineamientos son de carácter básico o general y no responden a un estudio técnico de los problemas particulares de los distritos que integran la ciudad de Lima.

No obstante, no se puede olvidar que la coordinación con otras entidades se ve afectada por dos nuevas consideraciones: por una parte, dicha coordinación no puede impedir el hallarse impregnada de la tendencia política de sus dirigentes; por otra, la MML se ve incapacitada para llevar a término determinadas competencias, originándose una relación de dependencia de otras instituciones.

---

<sup>26</sup> Merece destacarse el Plan Integral de Desarrollo realizado por la Municipalidad Distrital de Comas en la inclusión de lineamientos de carácter ambiental.

La concurrencia de la primera circunstancia fue evidente en el pasado en las relaciones de la MML con los sectores del gobierno central. También se manifiesta en sus relaciones con las municipalidades distritales, y especialmente, con la Municipalidad Provincial del Callao, afectando gravemente, en este caso, al desarrollo de iniciativas conjuntas como pueden ser el Plan Integral de Saneamiento Ambiental de Lima y Callao en materia de transporte urbano y los trabajos en el seno del Consejo de Transportes.

### **3.8 Mecanismos de acceso a la información, participación ciudadana y concertación**

La actuación de la municipalidad no sólo se concreta en su funcionamiento interno sino que también tiene una dimensión exterior. No hay que olvidar que es en el municipio donde mejor se perciben las necesidades y los problemas de los ciudadanos, se genera una mayor cercanía entre gobernantes y gobernados, donde con mayor facilidad se puede promover la participación de la población en la gestión de los intereses que les son propios y, por consiguiente, donde se puede realizar con mayor eficacia los controles de la gestión pública por parte del ciudadano. Tampoco hay que omitir la importancia que el desarrollo de

*La MML debe fortalecer su gestión ambiental a través de la planificación del territorio mediante instrumentos como los Planes Integrales de Desarrollo y Planes Urbanos.*

dichas oportunidades puede ofrecer para la consolidación de la autonomía municipal y para reforzar su importancia institucional frente a otros niveles de gobierno y, al mismo tiempo, para crear espacios de aprendizaje y de formación de capital social para los otros ámbitos del acontecer nacional.

La participación pública requiere que se institucionalicen las herramientas que la hagan posible, que exista decisión política para promover canales participativos para dotarlos de operatividad una vez creados y que la comunidad –comprometida e involucrada en los temas ciudadanos– comprenda cómo participar y esté motivada para ello.

De esta forma, la inclusión de procesos de participación ciudadana adquiere una especial relevancia en la gestión del medio ambiente, debido a que la dimensión de los problemas ambientales impide que su gestión pueda quedar monopolizada estrictamente al ámbito burocrático de la administración municipal, siendo necesario que la sociedad civil y la empresa se constituyan en corresponsables, sujetos activos, promotores y controladores de su desarrollo.

En el caso de la MML, la Oficina General de Participación Vecinal es la unidad que canaliza la participación vecinal en el ámbito de la gestión ambiental. Es en esta instancia donde se reciben las peticiones y reclamaciones referentes a todas las políticas de la municipalidad, incluidas las referidas a la calidad del ambiente y desde donde se remiten a la unidad sectorial competente para su tramitación.

A ello se añaden algunos creativos instrumentos de participación ciudadana que han sido introducidos en la gestión ambiental por la propia MML. Este es el caso, por ejemplo, del otorgamiento de personería jurídica municipal a ciudadanos elegidos por los vecinos del Cercado con el fin de supervisar los servicios públicos y privados en la conservación del medio ambiente, el cuidado de las áreas verdes, el control por ruidos y la calidad de los alimentos. Con este fin se creó la figura de los Inspectores Vecinales, a los que se les inscribió en un Registro explícitamente previsto para ello y se les dotó de documentación acreditativa para el ejercicio de dichas funciones. Actualmente existen aproximadamente sesenta Inspectores Vecinales que coordinan sus actuaciones con la Oficina General de Participación Vecinal y con la Dirección Municipal de Vigilancia y Control.

Por su parte, la Comisión de Servicios a la Ciudad y Medio Ambiente, y en concreto su Presidenta, ha promovido la creación de redes entre asociaciones, universidades, colegios, ONG y otras instituciones de carácter privado para la realización de distintas iniciativas de carácter ambiental. En este sentido, importantes han sido las convocatorias y los talleres para la implantación de la Agenda 21 Local y la elaboración del Atlas Ambiental. Cabe mencionar, asimismo, la participación de la MML como miembro activo de la Red Nacional Foro de Ciudades para la Vida donde se promueve el intercambio de experiencias y mejores prácticas en la implantación de la Agenda 21 Local.

Por último, merece destacarse el fomento de convenios específicos con organizaciones de carácter nacional y cooperación internacional con el fin de realizar proyectos específicos, como el de PRORRUA –Proyecto de Renovación Urbana y Recuperación Ambiental –destinado al tratamiento de aguas residuales domésticas para su utilización en la ampliación de las áreas verdes en el Cono Norte.

### **3.9 Principales fortalezas y debilidades de la gestión ambiental de la Municipalidad Metropolitana de Lima**

#### a) Fortalezas de la gestión ambiental de la MML

- Existencia de lineamientos estratégicos y documentos de planificación de carácter ambiental.
- Implementación de la Agenda 21 Local.
- Incorporación de los actores sociales y la industria en la promoción de iniciativas ambientales.
- Suscripción de convenios de cooperación con instancias públicas y privadas del ámbito local, nacional e internacional con el fin de promover actuaciones ambientales.
- Importante desarrollo de programas de educación ambiental en los que se involucra a promotores de la comunidad educativa a fin de garantizar su sostenibilidad en el largo plazo.
- Extensiva realización de campañas y talleres que contribuyan al conocimiento y sensibilización de los problemas ambientales.
- Existencia de mecanismos de monitoreo del manejo de los residuos sólidos.
- Extensivo manejo de las áreas verdes en el Cercado de Lima.
- Existencia de medidas para la protección de las áreas naturales.
- Promoción del control de la contaminación por las empresas y el parque automotor.
- Inclusión de requerimientos ambientales en la ejecución de otras políticas.
- Realización de inventarios para la identificación de las fuentes fijas de contaminación en el Centro Histórico de Lima.
- Creación de plataformas de concertación con otras entidades públicas para el tratamiento de problemas ambientales comunes.
- Creación de instrumentos formales de participación ciudadana en la gestión ambiental de la municipalidad.

- Espíritu dinámico de las unidades ambiental y voluntad de introducir la dimensión ambiental en la gestión local.
- Presencia en diversos foros de carácter nacional e internacional.

b) Debilidades de la gestión ambiental de la MML

- Falta de adecuación de la estructura municipal y de los recursos disponibles a los problemas ambientales de ámbito metropolitano.
- Débil incorporación de los lineamientos estratégicos ambientales en la ejecución de la gestión ambiental.
- Desarticulación de la gestión ambiental en múltiples instancias con competencias ambientales.
- Dispersión y atonicidad de las actuaciones de gestión ambiental municipal.
- Ausencia de informes anuales sobre el estado ambiental de la metrópoli.
- Insuficiente asignación presupuestaria destinada a la gestión ambiental.
- Insuficiencia de recursos humanos calificados y de equipamiento.
- Ausencia de sistemas de información ambiental.
- Falta de transparencia y publicidad en la distribución de las competencias ambientales.
- Predominante consideración del manejo de las áreas verdes y los residuos sólidos en el manejo ambiental local en detrimento de otras áreas de importancia estratégica.
- Insuficiente monitoreo de la gestión ambiental.
- Reducción del ámbito de actuación a Lima Cercado y ausencia de una dimensión “metropolitana” en el tratamiento de los temas ambientales.
- Insuficiente incorporación horizontal de la dimensión ambiental en el diseño y ejecución de las políticas de los otros sectores del gobierno local.
- Fragilidad de los mecanismos de coordinación, a nivel de gestión, con las municipalidades distritales.
- Deficiente institucionalidad de los mecanismos de coordinación con la Municipalidad Provincial del Callao.
- Deficiente instrumentación de la participación ciudadana en la toma de decisiones de gestión ambiental local.



## IV. Recomendaciones

Cualquier pronunciamiento que formule recomendaciones para la gestión ambiental ha de tener presente que circunstancias como la complejidad de los problemas ambientales, su diversidad dependiendo de la zona geográfica de la que hablemos, las distintas posibilidades de atenderlos dentro de la estructura institucional, la tradición política e institucional existente, concluyen en la premisa fundamental de que no existen soluciones únicas, ni tampoco inmediatas.

Sin embargo, las barreras existentes y la necesaria gradualidad que el tratamiento de los problemas ambientales demanda, no impiden el reconocimiento de principios inspiradores de la gestión ambiental local. De esta manera, es preciso tener en cuenta los siguientes criterios:

- a) Es erróneo pensar que el problema ambiental “no existe en tanto no se ve”, la cultura actualmente en vigor de trasladar el problema al vecino carece de realidad, dado que al final termina revertiendo de forma agravada en nuestros recursos, en nuestro territorio y en las condiciones de vida de la comunidad vecinal.
- b) Es preciso por ello que las autoridades locales asuman cuanto antes las nuevas responsabilidades y oportunidades que la aparición de las nuevas competencias de desarrollo sostenible les demandan. Las municipalidades deben buscar su propio fortalecimiento institucional a través de la asunción plena de su autonomía y la responsabilidad ambiental en su jurisdicción, sin esperar a que otros organismos vengán a cubrir la gestión de ámbitos que son importantes en la vida local y sin colisionar con las competencias asignadas a otros órganos y niveles de gobierno.

- c) Es importante que las autoridades municipales sean conscientes de las múltiples interrelaciones que existen entre el fomento del desarrollo económico y social local y, el desarrollo ambiental. Para ello, es necesario elaborar estrategias concertadas entre los principales agentes del desarrollo con el fin de coordinar acciones que apunten a mejorar la calidad de vida de los habitantes del municipio.
- d) Con este fin, habrá que incluir un nuevo enfoque en las políticas y en el diseño de las estructuras orgánicas y de distribución de competencias, de forma que se permita que la dimensión ambiental cruce horizontalmente las distintas políticas sectoriales.
- e) Es igualmente imprescindible que se incorpore a los actores clave en el desarrollo de la provincia mediante la creación de mecanismos de concertación, con el fin de que se negocien las coordenadas básicas de dicho desarrollo y se promueva la sostenibilidad de las políticas en el largo plazo.

Con independencia de estas consideraciones fundamentales, a continuación se realiza un análisis de las propuestas referentes a cada uno de los elementos analizados a lo largo de este estudio.

#### **4.1 Importancia política**

- a) Promoción en el plano político de las “ganancias” que implica una gestión ambiental eficaz

Es necesario promover un mayor conocimiento de los problemas ambientales de Lima Metropolitana y sus reales implicancias entre las principales autoridades locales, con el fin de propiciar un tratamiento adecuado de los mismos y su incorporación en los instrumentos de planificación y política municipal que, a la vez, redunde en el ahorro de recursos, la aceptación comunitaria de sus políticas o en su prestigio y credibilidad externa de la municipalidad. La realización de talleres internos, proyectos piloto, la asistencia a convocatorias internacionales y nacionales de alto nivel las potenciarían a su vez, una perspectiva nueva, más holística, de la gestión ambiental.

b) Asunción de un papel protagónico en su dimensión de gobierno local capitalino

La importancia de Lima, como capital del Estado Peruano, no puede ser olvidada a la hora de adoptar una política ambiental con trascendencia hacia el exterior. Las actuaciones del gobierno local limeño tienen una trascendencia singular que se proyecta tanto en la gestión local nacional, como a nivel internacional. Por ello, la MML debe potenciar su estatus para introducir modelos nuevos de gestión ambiental, de forma que trasciendan el ámbito del Cercado de Lima, sean emulados por las municipalidades del resto del país y adquieran relevancia internacional. A ello habría que añadir la conveniencia de que la gestión ambiental local sea articulada debidamente con el proceso de descentralización en marcha en el país, en el que la MML habrá de tener un papel preponderante.

c) Institucionalización del tema ambiental a nivel metropolitano

Es igualmente importante conseguir una institucionalización del tema ambiental en el ámbito metropolitano, cuya estructura, concepción y coordinación se transmita a las municipalidades distritales, de modo que se promuevan una acción homogénea y mayores sinergias en torno a objetivos comunes.

d) Necesidad de definir una política ambiental municipal

La tutela de la salud, la calidad de vida de los vecinos y la protección de los recursos naturales requiere de una visión de conjunto y una voluntad política capaz de incluir la perspectiva ambiental dentro de las políticas relevantes para el desarrollo local sostenible en el corto, mediano y largo plazo. De esta forma, la gestión ambiental local tiene que implicar la inclusión de una nueva dimensión en las competencias que tradicionalmente han venido desempeñando los gobiernos locales.

e) Necesidad de implementar un plan de gestión ambiental metropolitano de largo plazo

Supondría un gran avance la ampliación de la vigencia y objetivos de un Plan de Gestión Ambiental local para una Ciudad Saludable 1999 - 2002 de la MML jerarquizando los problemas ambientales de la ciudad y estableciendo un cronograma de acciones a corto, mediano y largo plazo, con indicación de las entidades responsables, de forma que sea verdaderamente asimilado por las

instancias encargadas de su desarrollo. Especial atención deberá prestarse a la existencia de problemas ambientales críticos que requerirán de procesos sostenidos de gestión ambiental.

- f) Diseño de mecanismos de evaluación de la gestión local y elaboración de informes anuales sobre la situación ambiental de la metrópoli

Sería de gran valor considerar la inclusión de instrumentos de evaluación y corrección relativos al cumplimiento de los lineamientos establecidos en el plan de gestión ambiental. Asimismo, la elaboración de un informe anual en el que se describa la situación del ambiente en la provincia y su puesta a disposición del público permitiría ir evaluando los avances realizados, ayudaría a una mayor concienciación ambiental entre la sociedad limeña y a crear el sentido de responsabilidad colectiva que el cuidado del ambiente debe suscitar. A este respecto, la evaluación de la capacidad de la gestión ambiental no debe hacerse en función del número de actividades cumplidas, sino sobre los logros efectivos o resultados alcanzados mediante acciones de prevención, control y recuperación ambiental.

## **4.2 Estructura orgánica**

- a) Creación de un Sistema de Gestión Ambiental Metropolitano

Con independencia de considerar la incorporación de los distintos actores clave, la gestión ambiental local requiere que las municipalidades estén provistas de una capacidad institucional propia que garantice la univocidad de las funciones de diseño de políticas, evaluación de instrumentos, normativa, asesoría, fiscalización y coordinación de acciones que la gestión ambiental implica.

Sería un gran avance que la MML articulara todos sus órganos con funciones ambientales y los distintos proyectos existentes bajo un mismo sistema de acción, de forma que se evite la concurrencia y superposición de competencias y actuaciones, en unos casos, y el vacío en otros. Ello reforzaría la planificación ambiental, llevaría a un mayor aprovechamiento de los recursos disponibles, a un mayor intercambio de la información ambiental, a una actuación más coordinada entre las distintas unidades y, por ende, a una imagen ambiental de la MML más unívoca y consolidada de cara al exterior.

b) Creación de una Unidad Ambiental que integre las atribuciones ambientales

Es importante que la MML integre sus diversas atribuciones de carácter ambiental bajo la dirección de un órgano de línea especializado que conduzca la gestión ambiental municipal. Se espera que se efectivice este objetivo en el corto plazo dado que las autoridades de la MML ya han expresado su compromiso para este fin.

c) Potenciar la coordinación de los ámbitos de actuación político y ejecutivo

Es necesario que la MML priorice el establecimiento de mecanismos que conduzcan a realizar una actuación coordinada en los ámbitos políticos y ejecutivos de la municipalidad, a fin de evitar las ineficiencias propias de una actuación paralela.

d) Adoptar una perspectiva horizontal en el tratamiento del tema ambiental

No está de más insistir en los peligros que la concepción sectorializada y vertical de los problemas ambientales puede tener. Así, no se puede considerar el tema de la contaminación de forma independiente y desconecta de la salud, del saneamiento básico, de la utilización de los recursos naturales, o por último de la gestión territorial. Es necesario establecer mecanismos que integren esta perspectiva transectorial de lo ambiental y que afecten de forma horizontal la gestión local. Con ello se evitará la duplicidad en el gasto público y en el ejercicio de las competencias, así como la existencia de grandes lagunas en el desarrollo de la gestión local en general.

*La inclusión de los actores clave en la toma de decisiones municipales es de primordial importancia para atender la prevención, el control y la recuperación de los problemas ambientales, en forma efectiva.*

- e) Institucionalizar instancias de coordinación interna con los distintos sectores con competencias ambientales

Con el fin de evitar la segmentación en el tratamiento de los problemas ambientales se recomienda crear instancias de concertación que permitan efectuar el tratamiento conjunto e integrado de los mismos desde una perspectiva multidisciplinaria al interior de la municipalidad.

- f) Transparencia en la distribución de competencias

Es importante, por último, identificar de manera explícita y clara las autoridades ambientales responsables –su papel, funciones y competencias– y hacerlo público, de forma que el ciudadano conozca los servicios que se le están prestando desde la administración pública y a los que está obligado a contribuir.

### **4.3 Recursos para la gestión ambiental**

- a) Inversión en personal especializado en temas ambientales

La ampliación del período de mandato político y el incremento de las posibilidades financieras de los gobiernos locales en el futuro, son oportunidades que deberían aprovecharse para el fortalecimiento de los recursos humanos, económicos y técnicos de la gestión ambiental de la municipalidad. Implicaría un gran avance la inversión en personal capacitado, que incorpore una mayor estrategia y creatividad en el diseño de las políticas y también en la obtención de recursos para la municipalidad.

- b) Introducción de mecanismos creativos de captación de recursos

En este punto, ofrece una gran posibilidad la propuesta de articular en ejes temáticos de acción la política ambiental. La concreción de los mismos en programas y proyectos a mediano y corto plazo permitirá una mayor eficiencia en la captación de recursos del exterior. No se debe olvidar que la ayuda internacional se halla, cada vez más, dirigida al fomento de actuaciones de gestión local sostenible.

No habrá que olvidarse de buscar vías creativas que incrementen los niveles de recaudación de la municipalidad para hacer frente al mantenimiento de los servicios a la ciudad – medidas como la tarjeta VIP implantada por la

Municipalidad Distrital de Santiago de Surco para alentar el pago oportuno de los tributos municipales, podrían ser consideradas. El recurso igualmente a innovadoras formas de cogestión y a la celebración de convenios (organización local-entes públicos-asociaciones de ciudadanos-ONG-etc.) podría igualmente considerarse con el fin de compensar la carencia de recursos económicos.

#### c) Creación de sistemas y redes para el intercambio de la información ambiental

Es conveniente crear sistemas para administrar la información ambiental que se genera y redes electrónicas y personales que contribuyan a diseminar la información ambiental disponible. La MML debería potenciar el intercambio de información a nivel público y privado, especialmente en relación con las municipalidades distritales, o creando mecanismos de cooperación con las asociaciones y ONG locales y nacionales. Se deberán atender las oportunidades que ofrecen las plataformas multidisciplinarias o de variada representación y al apoyo que se ofrece desde el CONAM a nivel nacional, a través del Sistema Nacional de Información Ambiental.

### **4.4 Desarrollo de las competencias ambientales**

Como se ha señalado, las municipalidades deben ser los principales organismos de gobierno para el control de la calidad del ambiente en su territorio y para el fomento de la calidad de vida de sus ciudadanos. En estas esferas son múltiples las actuaciones que las municipalidades pueden desplegar adoptando una visión creativa de la gestión ambiental.

Si bien muchas veces estas posibilidades nuevas de actuación se desconocen, existe la oportunidad de incorporar experiencias innovadoras que hayan funcionado con éxito en otras municipalidades del país, o la viabilidad de que se introduzcan como proyectos piloto.

En este sentido, la MML podría desarrollar de forma más eficaz las competencias que la propia municipalidad tiene y desplegar sus iniciativas en un ámbito más extenso de actuación, a fin de hacer frente de forma más integral a los problemas ambientales de la provincia. Entre las competencias que la MML puede ejecutar, cabe mencionar las siguientes:

a) Aprobación de una Ordenanza Marco de Gestión Ambiental

Es conveniente la aprobación de una ordenanza marco que establezca los principios de política, cree un sistema de gestión ambiental metropolitano en el que se reorganice el marco institucional para la gestión ambiental, prevea instrumentos de gestión ambiental eficaces, institucionalice instancias de participación de la sociedad civil y la empresa y establezca mecanismos de coordinación y de resolución de conflictos con las municipalidades distritales y otras autoridades, entre otras materias.

b) Coordinación en el ejercicio de competencias concurrentes con otras entidades públicas

- Establecimiento de mecanismos de coordinación con los distintos sectores productivos de forma que se generen sinergias y se promueva una fiscalización conjunta de las condiciones ambientales y los índices de contaminación.
- Promover relaciones de complementariedad con las municipalidades distritales: creación de mecanismos de coordinación que fomenten la sinergia y coherencia de actuaciones en las competencias concurrentes.
- Operativizar y esclarecer los supuestos en los que la MML tenga competencia supletoria respecto de las actuaciones de las municipalidades distritales, a fin de evitar situaciones de superposición de actividades e injerencia.
- Fomentar la inclusión de lineamientos ambientales en los Planes Integrales de Desarrollo Provincial elaborados por las municipalidades distritales.
- Favorecer un desarrollo coordinado de competencias en la gestión de las cuencas y el litoral marino.

c) Tratamiento conjunto de los problemas críticos o de zonas en emergencia

Identificación de los problemas que se consideren críticos en la provincia y coordinación con las otras autoridades competentes para su gestión y la ejecución de medidas concretas para superarlos.

d) Identificar los principales focos de riesgo ambiental

Coordinación con aquellas entidades que, por sus competencias, regulen actividades que tengan potencialidades de riesgo en el territorio metropolitano de Lima y ejecución de un plan de acción.

- e) Fortalecer el desarrollo de infraestructuras para el manejo de los residuos sólidos

Esta es una carencia que debería ser solucionada a iniciativa de la municipalidad, sea directamente o con el apoyo de la inversión privada. Al respecto, la propia Ley General de Residuos Sólidos establece que las municipalidades provinciales deben identificar áreas para la ubicación de infraestructura de residuos sólidos.

- f) Elaboración del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, previsto en la Ley General de Residuos Sólidos

Como se sabe, la Ley General de Residuos Sólidos establece esta obligación, que debe ser cumplida por las municipalidades provinciales. Al respecto, también sería conveniente el diseño de mecanismos eficaces de cobranza de los arbitrios de limpieza pública municipal.

- g) Establecimiento de instrumentos específicos que ayuden a respetar la intangibilidad de las áreas verdes y la protección de la zona agrícola

Estos pueden incluir la apertura de un registro de áreas verdes y un censo de parques y jardines, así como otras medidas especializadas en lo concerniente a las zonas agrícolas de borde.

- h) Fomentar la inclusión de lineamientos ambientales en el desarrollo de la política urbanística

La planificación del crecimiento de la ciudad debe ser controlada por los municipios, que deben determinar los distintos tipos de uso del suelo. En esta concepción de la ciudad deberán incluirse líneas de acción que favorezcan una gestión ambiental integral de los espacios públicos.

- i) Incorporar mecanismos que den viabilidad a la participación de los ciudadanos en la gestión ambiental

- Aprobar un marco normativo en el que se ampare la fiscalización y vigilancia ambiental por parte de los ciudadanos.
- Fortalecer la figura de los inspectores vecinales y hacerla extensiva a otros ámbitos de actuación.
- Establecer mecanismos eficaces de acceso a la información y participación ciudadana.

j) Introducir mecanismos de generación de información ambiental

Como la realización de un inventario de las principales fuentes de contaminación, incrementar los mecanismos de medición de impactos, desarrollar un atlas de las zonas críticas, etc.

k) Introducir instrumentos de política económica

Establecimiento de un sistema de incentivos y desincentivos económicos que apoyen la gestión ambiental y que hagan más eficiente la gestión municipal, complementando su respectivo régimen de sanciones.

l) Realizar estudios económicos referentes al gasto real de la gestión ambiental

Ello contribuiría a racionalizar el presupuesto municipal y posiblemente demostraría la ineficacia de un marco institucional tan fragmentado, que genera gastos duplicados e innecesarios.

#### **4.5 Coordinación con entidades públicas**

a) Asunción de un papel protagónico en su “dimensión metropolitana”

Grandes oportunidades ofrece en la municipalidad de Lima su condición de capital del país, ciudad metropolitana provincial y su propio carácter de “entidad territorial intermedia”. Por ello, no debería limitarse a la atención exclusiva del Cercado y debería asumir una función planificadora, promotora y de apoyo que involucre al resto de las municipalidades distritales.

b) Establecimiento de mecanismos de coordinación con las municipalidades distritales

Con este fin, debería propiciar la constitución de mecanismos formales de cooperación y coordinación en el ámbito de la gestión y no sólo en el meramente político. Foros comunes en los que se produzca un intercambio de información, de experiencias de éxito, de proyectos demostrativos, y en los que se evite la superposición de jurisdicciones en la aplicación de esfuerzos y recursos. Fundamental será para ello considerar la creación de redes entre las Direcciones de Protección del Ambiente y de Servicios a la Ciudad de las distintas municipalidades distritales.

c) Fortalecimiento de la coordinación con la Municipalidad Provincial del Callao

Especial coordinación debe promoverse con la Municipalidad Provincial del Callao en el tratamiento conjunto de problemas comunes, dada la conurbación de ambas ciudades. La MML no debe permitirse la suspensión de un desarrollo fluido de la coordinación en temas como el transporte o la contaminación del aire, sobre todo, si se tiene en cuenta las posibilidades de fuerza que dicha coordinación ofrece en otros ámbitos de negociación.

#### 4.6 Participación Ciudadana y Concertación

a) Institucionalización de nuevas instancias participativas

La relación del ciudadano con su municipalidad no debería quedar reducida a lo establecido actualmente en el TUPA –Texto Único de Procedimientos Administrativos de la MML– y el Reglamento de Sanciones Administrativas. La MML ofrece un ámbito idóneo para que nuevas instancias de concertación y participación ciudadana sean adoptadas y asimiladas dentro de la estructura municipal.

b) Réplica de experiencias participativas exitosas en otros frentes de acción

Oportuna se considera igualmente la necesidad de crear una conciencia de responsabilidad ambiental en la población a través de continuas campañas de difusión y educación. Habrá que potenciar los interesantes esfuerzos llevados hasta ahora a cabo con la capacitación de promotores ambientales e inspectores vecinales. Debería considerarse la posibilidad de hacerlos extensivos a otros actores y grupos organizados que puedan fomentar una cultura de participación pública en la gestión ambiental.

c) Involucrar a la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones

Por último, conviene insistir en la necesidad de desarrollar mecanismos mediante los que se incorpore la opinión pública en la toma de decisiones. Sería deseable que la participación para la gestión ambiental se produjese desde el inicio y no solamente cuando el ciudadano se siente afectado.

En este sentido, la municipalidad debería viabilizar la participación ciudadana en la toma de decisiones (tal y como se establece en el artículo VI del Título Preliminar del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales de 1990), institucionalizando instrumentos de participación tanto en el ámbito formal como voluntario. Ello implica que no sólo se atiendan las opiniones y las quejas de los ciudadanos, sino que además se les haga partícipes de las decisiones que se tomen, y se les informe de los resultados de las acciones que se desarrollen.

Diversas opciones podrían considerarse al respecto, como por ejemplo:

- El establecimiento de mecanismos procesales y administrativos claros.
- La creación de mesas de concertación para el tratamiento de temas de relevancia para la municipalidad, como puede ser la Ordenanza Marco de Gestión Ambiental antes mencionada.
- La realización de consultas públicas en los casos en se planifique la realización de megaproyectos en el municipio, se tomen decisiones de importancia sobre el patrimonio artístico o natural , se aprueben planes de desarrollo, se autorice la realización de proyectos con múltiples impactos ambientales, etc.
- La creación de un sistema de información ambiental.
- La creación de instancias que fomenten un espíritu de corresponsabilidad en el manejo ambiental y que promuevan la cooperación en la vigilancia del ambiente.
- La creación de espacios necesarios para dirimir los conflictos que puedan surgir entre los distintos actores en torno a temas del desarrollo sostenible de la provincia.

## V. Conclusiones

1. La Municipalidad Metropolitana de Lima no puede perder de vista su condición de capital del Estado Peruano y la trascendencia que dicha condición puede implicar en la proyección de sus políticas a nivel nacional e internacional. A su vez, el propio fortalecimiento institucional y de la autonomía local de la Municipalidad Metropolitana de Lima pasa por la asunción de sus responsabilidades ambientales en el ámbito de toda la metrópoli. Un mayor impulso a la gestión ambiental no sólo puede repercutir en la mejora de la calidad del ambiente y la salud de los vecinos, sino también en un mayor prestigio del gobierno local, una mejor aceptación de las políticas municipales por parte de la comunidad y un incremento en los propios recursos de la municipalidad.
2. El ejercicio de las nuevas competencias ambientales por parte de la Municipalidad Metropolitana de Lima permitirá la adopción de un enfoque nuevo en el desarrollo de las políticas locales tanto al interior de la propia municipalidad como en sus relaciones con otros agentes. La dimensión ambiental debería ser integrada con carácter horizontal en el desarrollo de las competencias locales con trascendencia en la calidad de vida de los ciudadanos. La sostenibilidad en la gestión ambiental requerirá, por otra parte, contar con la participación de los actores sociales clave.
3. La débil consolidación a nivel político y de gestión, la insuficiencia de recursos humanos, económicos, de información y de equipamiento, la confusión de las previsiones normativas y la superposición en el reparto competencial son algunas de las barreras con que se encuentra la gestión ambiental en el ámbito local en general.

4. Para superar las mencionadas limitaciones la Municipalidad Metropolitana de Lima requerirá introducir formas creativas de gestión que den acogida a las múltiples instancias y proyectos actualmente existentes y que permitan la presencia de los distintos actores sociales y la concertación con la empresa, así como la promoción de plataformas de coordinación con las diversas entidades públicas que ejercen funciones ambientales y que puedan atender la prevención, el control y la recuperación de los problemas ambientales de forma conjunta.
  
5. Finalmente, el éxito de la gestión ambiental local demanda un mayor fortalecimiento en el interior de la propia municipalidad. Habrá que favorecer un desarrollo sistemático de las competencias ambientales que priorice los problemas ambientales, defina ejes de acción en torno a los mismos y que se plasme en el diseño de la estructura orgánica de la municipalidad, en la distribución de recursos y en la creación de las instancias de coordinación interna correspondientes.

# Anexo 1

## Relación de personas que han participado en el proceso de elaboración de esta propuesta\*

1. **Agencia para el Desarrollo Internacional – USAID**, Edilberto Alarcón
2. **Alternativa**, Oswaldo Cáceres
3. **Brigada Ecológica**, Luis Ramírez
4. **CEA**, Olivia de la Torre
5. **Centro Ideas**, Marina Irigoyen
6. **Centro Ideas**, José Julio Montalvo
7. **COPEDES**, Carlos Castro
8. **COPEDES**, Christian Charahua
9. **COPEDES**, María Elena Viceña
10. **CONAM**, Carlos Loret de Mola
11. **CONAM**, Mariano Castro
12. **Congreso de la República**, Isaura Delgado
13. **Congreso de la República**, Giovanni Forno
14. **Congreso de la República**, María Luisa Montes de Oca
15. **Congreso de la República**, Adriana Rodríguez
16. **Defensoría del Pueblo**, Alberto Ferrand
17. **Defensoría del Pueblo**, Maricarmen Núñez Patiño
18. **Defensoría del Pueblo**, William Postigo
19. **Defensoría del Pueblo**, Freddy Sagastegui
20. **DIGESA**, Percy Chávez O'Brien

---

\* Los nombres de las instituciones corresponden a los vigentes a la fecha de participación de sus representantes

21. **DIGESA**, Ana María Gonzales del Valle
22. **Ecociudad**, Carlos Grey
23. **ESLIMP Callao**, Isabel Estela
24. **Foro Ciudades para la Vida**, Julio Díaz Palacios
25. **FOVIDA**, Miguel Tiparti,
26. **Fundación Suiza de Cooperación para el Desarrollo Técnico – SWISSCONTACT**, Roland Kleper
27. **Golder Associates**, Jorge Chávez
28. **IDEFE**, Alexandra Cugler
29. **IDMA**, Ronald Villanueva
30. **INRENA**, Oscar Contreras
31. **INRENA**, Samantha Villanueva
32. **Instituto Metropolitano de Planificación** , Roberto Arroyo
33. **IPES**, Jorge Price
34. **Ministerio de Energía y Minas**, Felix Bernabel
35. **Ministerio de Energía y Minas**, Miriam Rivera
36. **Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales**, Yuri Santa Cruz
37. **Ministerio de Pesquería**, Sulma Carrasco
38. **Ministerio de Relaciones Exteriores**, German Vera
39. **Ministerio de Transporte, Comunicaciones, Vivienda y Construcción**, Mario Saravia
40. **Municipalidad Distrital de Comas**, Mauro Araujo
41. **Municipalidad Distrital de Comas**, Maura Armijo
42. **Municipalidad Distrital de Comas**, Charles López
43. **Municipalidad Distrital de San Isidro**, Manuel Cossio
44. **Municipalidad Distrital de San Isidro**, Malena Pazos
45. **Municipalidad Distrital de Santiago de Surco**, Carlos Dargeant
46. **Municipalidad Distrital de Ventanilla**, Luis Alvarado
47. **Municipalidad Distrital del Rímac**, Jimmy Sota
48. **Municipalidad Metropolitana de Lima**, Susana Aguilar
49. **Municipalidad Metropolitana de Lima**, Juan Arenas
50. **Municipalidad Metropolitana de Lima**, Luis Alberto Bravo
51. **Municipalidad Metropolitana de Lima**, Francisca Berrocal
52. **Municipalidad Metropolitana de Lima**, Luis Brea Kaik
53. **Municipalidad Metropolitana de Lima**, José Luis Burga

54. **Municipalidad Metropolitana de Lima**, Jorge Cangalaya
55. **Municipalidad Metropolitana de Lima**, Roberto Capcha
56. **Municipalidad Metropolitana de Lima**, Raúl Contreras
57. **Municipalidad Metropolitana de Lima**, Vanesa Criado
58. **Municipalidad Metropolitana de Lima**, Mariella Ferreyra
59. **Municipalidad Metropolitana de Lima**, Hernán García
60. **Municipalidad Metropolitana de Lima**, Elsie Guerrero
61. **Municipalidad Metropolitana de Lima**, Hugo Hurtado Peña
62. **Municipalidad Metropolitana de Lima**, Mario Laos
63. **Municipalidad Metropolitana de Lima**, Juan Ledesma Gómez
64. **Municipalidad Metropolitana de Lima**, Luis Medina
65. **Municipalidad Metropolitana de Lima**, María Luz Medina
66. **Municipalidad Metropolitana de Lima**, Katia Mundaca
67. **Municipalidad Metropolitana de Lima**, Eduardo Núñez
68. **Municipalidad Metropolitana de Lima**, Juan Obesso
69. **Municipalidad Metropolitana de Lima**, Mariel Pozo
70. **Municipalidad Metropolitana de Lima**, Oscar Quincho
71. **Municipalidad Metropolitana de Lima**, Adolfo Quispicucho
72. **Municipalidad Metropolitana de Lima**, Luis Ruelas
73. **Municipalidad Metropolitana de Lima**, Dora Russo
74. **Municipalidad Metropolitana de Lima**, Juan Carlos Salinas
75. **Municipalidad Metropolitana de Lima**, Elsa Saravia
76. **Municipalidad Metropolitana de Lima**, Máximo Vásquez
77. **Municipalidad Provincial del Callao**, Melitón Albañil
78. **Municipalidad Provincial del Callao**, Raúl Behr
79. **Municipalidad Provincial del Callao**, Sally Moreno
80. **Municipalidad Provincial del Callao**, Mercedes Picón
81. **OACA**, Sonia Donayre
82. **OACA**, Gabriela García
83. **OACA**, Edwin Gonzáles
84. **OACA**, Marcos Alegre
85. **OACA**, Anna Zuchetti
86. **Policía de Turismo y Ecología**, Ricardo Cisneros
87. **PRAAM**, Arnold Millet
88. **PROTERRA**, Carlos Andaluz

89. **PROTERRA**, Tarcisio Andaluz
90. **Proyecto Costa Verde**, Fabiola Alvino
91. **RELIMA**, Héctor Alegría
92. **SECTI**, Héctor Silva
93. **SERPAR**, Wilfredo Enciso
94. **Sociedad Nacional del Ambiente**, Doris Balbín
95. **Sociedad Nacional de Industria**, Jorge Barreto
96. **Sociedad Peruana de Derecho Ambiental**, Isabel Calle
97. **Sociedad Peruana de Derecho Ambiental**, Carlos Gasco
98. **Taller de Derecho PUCP**, Erika Céspedes
99. **Taller de Derecho PUCP**, Gaby Ramírez
100. **Taller de Derecho Ambiental 2001 SPDA**, Adriana Aurazo
101. **Taller de Derecho Ambiental 2001 SPDA**, Angela Chavarri
102. **Taller de Derecho Ambiental 2001 SPDA**, Clara Chavarri
103. **Taller de Derecho Ambiental 2001 SPDA**, Gustavo Zambrano

# Anexo 2

## Temario de las Entrevistas

### I. Capacidad Político-Institucional

- Importancia dada a la dimensión ambiental.
- Prioridad en la gestión política.
- Capacidad de influencia en las políticas de otros sectores.

### II. Capacidad de Gestión

#### 2.1 Estructura orgánica

- Órgano encargado de la gestión ambiental: jerarquía, poder político, influencia.

#### 2.2 Distribución de competencias

- Claridad en el otorgamiento de competencias y responsabilidades.
- Análisis de la distribución de competencias.
  - Integridad/ dispersión,
  - Univocidad en el ejercicio de las funciones que implica la gestión ambiental: diseño de políticas, normativo, fiscalización, asesoría, coordinación de acciones,
  - Relaciones de cooperación; delegación; desconcentración; coordinación.

#### 2.3 Recursos Humanos

- Existencia de personal funcionario con conocimientos técnicos.
- Existencia de barreras profesionales (rutinas, etc.).

#### 2.4 Procedimientos administrativos

- Existencia de trámites innecesarios, procedimientos que retrasen o impidan el ejercicio de la gestión ambiental. Simplificación administrativa.

#### 2.5 Recursos Económicos

- Asignación presupuestaria clara y suficiente para la ejecución de los programas previstos.
- Medios de financiación alternativos.

## **2.6 Equipamiento**

- Tecnología suficiente, logística.

## **2.7 Fuentes de información**

- Información disponible para ejecutar sus políticas: bases de datos, biblioteca, etc.
- Intercambio de información entre autoridades.

## **2.8 Instancias de coordinación internas**

- Análisis de vacíos; duplicación de esfuerzos y recursos.

# **III. Gestión Ambiental**

## **3.1 Planificación**

### **3.1.1 Existencia de un Plan de Gestión Ambiental Local**

- Jerarquización de problemas y prioridades en la atención de los mismos.
- Objetivos ambientales de su gestión: descripción, cuantificación, beneficiarios.
- Calendario de acciones, asignación de responsables para conseguir las metas a corto, medio y largo plazo.

### **3.1.2 Planes Integrales de Desarrollo o Urbanos**

## **3.2 Información**

- Capacidad para recopilar y monitorear información ambiental.
- Coordinación de fuentes de información: en la recopilación de datos, en compartir la información obtenida entre distintas autoridades.
- Existencia de sistemas de información al ciudadano.

## **3.3 Monitoreo, seguimiento y corrección de actuaciones**

- Existencia de mecanismos de control de los avances realizados.
- Potestad sancionadora: efectividad.

## **3.4 Mecanismos de resolución de conflictos**

## **3.5 Difusión/ Sensibilización**

- Campañas de sensibilización ambiental.
- Emisión de informes periódicos sobre la situación ambiental municipal.

# **IV. Coordinación con autoridades**

## **4.1 Distribución de competencias**

- Previsión normativa.
- Ejecución de las competencias: problemas de vacío y superposición de actuaciones.

## **4.2 Creación de instancias de coordinación con los distintos niveles de gobierno**

- Municipalidad Provincial-Municipalidades Distritales.
- Municipalidad Provincial-unidades ambientales y sectores del Gobierno Central.
- Municipalidad Provincial-CONAM
- Municipalidad Provincial de Lima-Municipalidad Provincial Callao

**4.3 Intercambio de información, asistencia técnica y experiencias entre autoridades locales**

**V. Participación pública/ concertación: diálogo municipalidad /ciudadanos / empresa**

**5.1 Formal**

- Existencia de un marco institucional concertado:
- Inclusión en la estructura organizativa municipal.
- Previsión normativa: composición (representatividad), atribuciones y características.
- Grupos de trabajo en proyectos concretos.

**5.2 Participación voluntaria**

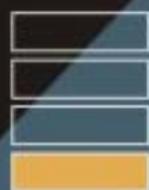
**5.3 Atención de peticiones y reclamaciones**

**5.4 Dificultades en la actuación de particulares (i.e. inseguridad del sector privado ante el marco de actuación/ funcionamiento de la municipalidad) y el potencial de las mismas**

## Anexo 3

### Principales competencias ambientales a cargo de los distintos órganos ejecutivos de la Municipalidad Metropolitana de Lima

Áreas de Gestión Ambiental	Autoridades Competentes
Planificación ambiental	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisión de Servicios a la Ciudad y Medio Ambiente.</li> <li>• Dirección de Servicios a la Ciudad.</li> <li>• Oficina de Planificación y Presupuestos.</li> <li>• Instituto Metropolitano de Planificación</li> <li>• Dirección Municipal de Desarrollo Urbano</li> </ul>
Áreas verdes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SERPAR</li> <li>• División de Áreas Verdes de la DMSC</li> <li>• Autoridad Municipal PROHVILLA</li> <li>• EMILIMA</li> <li>• EMAPE</li> <li>• Oficina General de Participación Vecinal</li> <li>• Autoridad Costa Verde</li> </ul>
Gestión de residuos sólidos y limpieza pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>• RELIMA</li> <li>• SUMSEL</li> <li>• División de Aseo Urbano de la DMSC</li> <li>• Brigada Ecológica</li> <li>• Dirección Municipal de Fiscalización y Control</li> </ul>
Contaminación atmosférica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PRAAM</li> <li>• Dirección de Ecología</li> <li>• Dirección Municipal de Fiscalización y Control.</li> </ul>
Contaminación por ruidos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PRAAM</li> <li>• Dirección de Ecología</li> <li>• Dirección Municipal de Fiscalización y Control.</li> </ul>
Educación ambiental	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regidora con responsabilidad en implantación Agenda 21</li> <li>• División de Educación Sanitaria de la DMSC</li> <li>• Oficina General de Participación Vecinal</li> <li>• RELIMA</li> <li>• SUMSEL</li> <li>• PRAAM</li> <li>• Dirección Municipal de Fiscalización y Control.</li> <li>• Dirección Municipal de Educación y Cultura</li> </ul>



# Diagnóstico de Gestión Ambiental Municipalidad Provincial del Callao



*Ada Alegre Chang  
Isabel Lapeña*

Sociedad Peruana  
de Derecho Ambiental





# **Diagnóstico de Gestión Ambiental**

## **Municipalidad Provincial del Callao**

*Ada Alegre Chang*

*Isabel Lapeña*

© **Sociedad Peruana de Derecho Ambiental**

Prolongación Arenales N° 437, San Isidro - Perú

Teléfonos: (511)421 1394 – 422 2720 / Fax: (511)442 4365

Correo electrónico: [postmast@spda.org.pe](mailto:postmast@spda.org.pe)

Página web: [www.spda.org.pe](http://www.spda.org.pe)

Primera edición. Octubre 2002

Diseño de carátula: PIUCCE - [www.piuacce.com](http://www.piuacce.com)

Impreso por: LERMA GÓMEZ E.I.R.L.

Av. La Paz 860, Miraflores - Perú

Hecho el depósito legal: 1501222002-5056 en la Biblioteca Nacional del Perú

ISBN: 9972-792-38-2

*Esta publicación ha sido elaborada por la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, organización privada sin fines de lucro fundada en 1986, cuya misión es promover la consolidación y difusión del derecho ambiental como herramienta del desarrollo sostenible y, en particular, la generación de políticas y legislación ambiental tanto en el ámbito nacional como internacional.*

*Esa publicación ha sido realizada gracias al apoyo financiero del Fondo de las Américas del Perú, a través del Proyecto “Fortalecimiento de Capacidades de Gestión Ambiental en los Tomadores de Decisión”.*



# Índice

<b>Introducción</b> .....	9
<b>I. Metodología</b> .....	13
<b>II. Criterios de gestión ambiental local</b> .....	17
2.1 Importancia política de la dimensión ambiental .....	17
2.2 Gestión interna .....	18
2.3 Coordinación con otras entidades públicas .....	19
2.4 Mecanismos de acceso a la información, participación ciudadana y concertación .....	19
<b>III. Diagnóstico de la gestión ambiental en la Municipalidad Provincial del Callao</b> .....	21
3.1 Antecedentes .....	21
3.2 Situación ambiental del Callao .....	23
3.3 Importancia política de la dimensión ambiental .....	29
3.3.1 Creación de una unidad ambiental .....	30
3.3.2 Articulación con el nivel político .....	31
3.3.3. Planificación .....	32
3.4. Gestión interna .....	33
3.4.1. Estructura orgánica de la municipalidad para la gestión ambiental .....	33
3.4.2. Recursos disponibles para la gestión ambiental local .....	35
3.5. Definición y desarrollo de las competencias ambientales .....	36
3.5.1. Competencias legales para la gestión ambiental local .....	36
3.5.2. Previsión normativa de las competencias ambientales .....	42

3.5.3. Desarrollo de la gestión ambiental .....	42
3.5.4. Análisis de la definición de las competencias ambientales y de su ejercicio en la Municipalidad Provincial del Callao .....	50
3.6 Incorporación del medio ambiente en la gestión municipal general .....	51
3.7 Coordinación con otras entidades públicas .....	52
3.8 Mecanismos de acceso a la información, participación ciudadana y concertación .....	54
3.9 Infracciones y sanciones .....	57
3.10 Principales fortalezas y debilidades de la gestión ambiental de la Municipalidad Provincial del Callao .....	58
<b>IV. Recomendaciones .....</b>	<b>61</b>
4.1 Importancia política .....	62
4.2 Estructura orgánica .....	63
4.3 Recursos para la gestión ambiental .....	65
4.4 Desarrollo de las competencias ambientales .....	66
4.5 Coordinación con entidades públicas. ....	69
4.6 Participación ciudadana y concertación .....	70
<b>V. Conclusiones .....</b>	<b>73</b>
<b>Anexo 1</b>	
Relación de personas que han participado en el proceso de elaboración de esta propuesta .....	75
<b>Anexo 2</b>	
Temario de las entrevistas .....	79
<b>Anexo 3</b>	
Aportes al Proyecto de Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental sobre el Rol de los Gobiernos Locales .....	82
<b>Anexo 4</b>	
Normas sobre gestión ambiental de la Municipalidad Provincial del Callao no publicadas oficialmente .....	86

## Introducción

**E**l crecimiento económico de las ciudades en un marco que contemple la calidad de vida de sus habitantes, la conservación de su patrimonio cultural y la protección del patrimonio ambiental local, plantea a las municipalidades un doble reto de cara al futuro. Por un lado, las municipalidades deben ser el eje impulsor del desarrollo local. El municipio es el escenario idóneo, por la mayor proximidad existente entre la autoridad del gobierno local y los ciudadanos, para promover estrategias eficaces de desarrollo basadas en las potencialidades y los valores específicos de cada localidad, en armonía con una adecuada calidad ambiental y la conservación de los recursos naturales. Por otro lado, las municipalidades también deben consolidar su propio rol en la gestión ambiental nacional, fortaleciendo sus propias capacidades internas de gestión y sus competencias ambientales, en una lógica de desarrollo sostenible local. En otras palabras, las municipalidades deben fortalecer su autonomía como agentes conductores del desarrollo local y como reales órganos de gobierno descentralizado.

El papel que las municipalidades están llamadas a cumplir en el gobierno del país, adquiere mayor relevancia al considerar el contexto político actual, en el que la actuación de los gobiernos locales empieza a ser realizada por constituir un eje central del desarrollo. Por ello, es necesario clarificar las competencias ambientales de los gobiernos locales y, en general, el rol que están llamados a cumplir en la gestión ambiental y en el desarrollo sostenible del país. Son muy claros los obstáculos y limitaciones derivados del centralismo, sobre todo cuando reconocemos la gran heterogeneidad del Perú, en términos geográficos,

socioeconómicos y culturales, por lo que una verdadera convicción de desarrollo nacional, pasa primero por implementar una estrategia seria de descentralización, en la cual se canalicen o generen recursos suficientes para articular y consolidar el desarrollo sostenible nacional, desde la gestión municipal.

Es en este contexto, en el que se debe realizar una reflexión concienzuda sobre las potencialidades y los retos que los gobiernos locales tienen que asumir como actores clave, en la gestión ambiental y el desarrollo sostenible y, específicamente, sobre la forma como se ha venido manejando la dimensión ambiental en las municipalidades. La gestión ambiental trasciende la simple conservación de áreas verdes o la limpieza pública. Está aliada a un objetivo último de mejoramiento de la calidad de vida y la dignidad del ser humano, como eje central de la actuación pública y como razón de ser del Estado y la sociedad. Asimismo, la gestión ambiental tiene implícita una lógica particular de crecimiento económico de las urbes, en la cual éste sea coherente con las múltiples dimensiones del desarrollo humano. Es necesario reevaluar el camino andado y mejorar aquellos aspectos que limitan el desarrollo y consolidación de una gestión ambiental municipal verdaderamente eficaz.

En este sentido, el presente diagnóstico es el resultado de un trabajo de análisis sobre las condiciones esenciales que deberían estar presentes en la gestión ambiental municipal y, particularmente, sobre la gestión ambiental de la Municipalidad Provincial del Callao, considerando los avances alcanzados a la fecha y las recomendaciones que deberían orientar un proceso de fortalecimiento y consolidación de su gestión ambiental.

El diagnóstico tiene dos objetivos centrales:

- i. Analizar la gestión ambiental de la Municipalidad Provincial del Callao a partir de criterios sistemáticos que sirvan como referente de un modelo de gestión ambiental local integrado y eficiente.
- ii. Orientar y promover la cooperación de los distintos actores sociales e instituciones nacionales e internacionales en la gestión ambiental de la Municipalidad Provincial del Callao, a fin de canalizar mayores recursos que permitan consolidar su actuación como actor principal en el desarrollo local.

La consideración de este doble objetivo y la carencia de un programa político de gobierno que recoja expresamente los lineamientos centrales de la gestión ambiental de la Municipalidad Provincial del Callao, determinaron la necesidad

de establecer ciertos referentes o criterios esenciales de una gestión ambiental local con el objeto de contrastar los avances logrados por la municipalidad y su relación con la construcción de un sistema de gestión ambiental municipal. Con este fin, se adoptó una metodología participativa que permitió incorporar las experiencias y opiniones de distintos actores locales vinculados a la gestión ambiental municipal, ya sea porque ejercieron o ejercen funciones en la administración municipal o porque tienen distintas aproximaciones hacia ella. A través de entrevistas y reuniones de trabajo se definieron algunos criterios que permiten evaluar la gestión local considerando aspectos como el político, el institucional y el de la solución de los problemas ambientales de la localidad.

El concurso de terceros en este trabajo también contribuyó a identificar los problemas de esta municipalidad y los que, en términos generales, están presentes en prácticamente todas las municipalidades del país, como son la aproximación desintegrada hacia lo ambiental, la ausencia de una concepción ambiental articulada en el nivel político; la poca prioridad política e institucional que se le asigna a la gestión ambiental; la insuficiencia de recursos humanos, económicos, de información y de equipamiento en las unidades ambientales y, en algunos casos, la inexistencia de éstas o la poca precisión de sus funciones; la multiplicidad de actores y normas que generan conflictos entre las autoridades municipales y, entre éstas y las autoridades sectoriales; la debilidad o inexistencia de mecanismos de coordinación eficaz entre las distintas entidades públicas y la ausencia o fragilidad de vías legales para canalizar la participación de los distintos actores en la toma de decisiones de la gestión ambiental local.

No obstante, del mismo modo, se ha constatado la voluntad de las unidades ambientales o de actores específicos, de superar las limitaciones existentes e incorporar en la gestión municipal los temas de carácter ambiental. Muchas son las iniciativas, proyectos y actividades que se promueven desde las municipalidades en los distintos niveles y frentes de la gestión ambiental.

También son relevantes los esfuerzos por promover una conciencia ambiental entre sus habitantes mediante campañas de sensibilización y educación ambiental que involucran a los ciudadanos en la responsabilidad de la gestión ambiental.

La Municipalidad Provincial del Callao participa de esta doble dimensión a la hora de afrontar los problemas ambientales en su jurisdicción. Por una parte, es relevante el dinamismo de su unidad ambiental y su voluntad de incorporar a los distintos sectores de la población y la industria en el desarrollo de sus propias iniciativas. Por otra parte, el accionar ambiental de la municipalidad

comparte los mismos problemas de debilidad institucional y de gestión que caracterizan el ejercicio de funciones ambientales en prácticamente todos los gobiernos locales del país.

Una evaluación proactiva de la gestión ambiental municipal pone en evidencia, la coincidencia de los distintos actores entrevistados y consultados respecto de las múltiples oportunidades que existen en el plano local para definir propuestas creativas de política, planificación, regulación, y gestión ambiental en general, para consolidar instancias municipales que fortalezcan el rol y liderazgo de la autoridad local, la calidad de vida de la población y en términos generales, el desarrollo sostenible de las ciudades.

Finalmente, la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental espera que este diagnóstico, junto con el “Diagnóstico de Gestión Ambiental: Municipalidad Metropolitana de Lima”, “Legislación Ambiental: Las Competencias Municipales” y “La Agenda de Gestión Ambiental Municipal: 2003-2006”, que se publican conjuntamente contribuyan a impulsar en el corto plazo, una actuación más consolidada, decidida y eficaz de las municipalidades en la gestión ambiental nacional y, particularmente, de la Municipalidad Provincial del Callao, en su calidad de Provincia Constitucional y principal ciudad portuaria del país. Siendo éste el objetivo que ha impulsado este trabajo, se agradece la gentil colaboración brindada por todas aquellas personas que compartieron generosamente su tiempo para atender las entrevistas y reuniones que facilitaron la elaboración del presente diagnóstico y, en particular, al Dr. Julio Díaz Palacios por sus valiosos y muy detallados comentarios. Asimismo, se hace extensivo el agradecimiento al Fondo de las Américas del Perú, entidad que financió la ejecución del proyecto “*Fortalecimiento de Capacidades de Gestión Ambiental en los Tomadores de Decisión*”, en el marco del cual se ha realizado el presente diagnóstico y se ha prestado asistencia legal ambiental a la Municipalidad Provincial del Callao y a la Municipalidad Metropolitana de Lima durante el periodo 2001-2002.

*Ada Alegre Chang*  
Directora Programa Producción  
Limpia y Calidad Ambiental SPDA

# I. Metodología

**E**l análisis de la gestión ambiental de la Municipalidad Provincial del Callao (MPC) se ha efectuado en base a la revisión de documentos y publicaciones referidas a la gestión municipal y en la información y conclusiones sistematizadas de los talleres y entrevistas realizadas con los funcionarios de la citada municipalidad, actores representativos de la sociedad civil y expertos en temas ambientales y municipales. Cabe indicar que también se efectuó un trabajo de análisis y sistematización del marco legal nacional y de consulta a los medios de comunicación escritos e internet.

La metodología elegida obedece a la necesidad de realizar un diagnóstico amplio y participativo, que permita alcanzar un resultado confiable, orientado a promover y canalizar la cooperación de los distintos actores sociales e instituciones nacionales y extranjeras en el fortalecimiento de la gestión ambiental de la MPC. Siguiendo esta motivación fundamental, se realizó una evaluación proactiva, que consistió en una primera fase, en la identificación de un número amplio de actores clave tanto dentro de la MPC como fuera de ella. Estas personas fueron involucradas en el proceso para armar un diagnóstico inicial, reconocer sus opiniones y experiencias e ir tejiendo alianzas que favorezcan la difusión de este trabajo y el logro de los objetivos trazados.

Por otra parte, se buscó evaluar el trabajo realizado por la MPC en materia ambiental y, a la vez, identificar las fortalezas y debilidades de su gestión, considerando las variables internas que las condicionan, así como el contexto más amplio que envuelve al conjunto de municipalidades y autoridades descentralizadas del país. Ello fue contrastado con lo que se propone debería

ser un modelo de gestión ambiental local eficiente que garantice efectivamente una adecuada protección ambiental, una calidad de vida digna para la población y el desarrollo sostenible local. Este trabajo incluye recomendaciones orientadas al logro de estos objetivos y a propiciar la canalización de mayores recursos internos y externos para consolidar el importante rol que debe cumplir la autoridad municipal en la gestión ambiental local. Por ello, la metodología buscó legitimar el diagnóstico, sustentándose en la recopilación de información y de opiniones de múltiples fuentes, relacionadas con la gestión municipal y los problemas ambientales específicos existentes en la Provincia del Callao.

Además de los resultados de las entrevistas específicas y de las inquietudes manifestadas en distintos foros, entre ellos, el programa de capacitación realizado para los funcionarios de la MPC en el mes de agosto de 2001, se consideró como un insumo sustancial los aportes brindados en el taller realizado en el mes de octubre del 2001, con doce funcionarios de distintas áreas de la Municipalidad Provincial del Callao, que directa e indirectamente están relacionados con la gestión ambiental local. El propósito de este taller fue tomar conocimiento de las funciones y experiencias de cada unidad de gestión de la MPC, respecto de la problemática ambiental de la provincia.

Este fue el primer paso dado para involucrar a los distintos actores municipales en la gestión ambiental local y propiciar un entendimiento más comprehensivo e integrado de lo que debería implicar la gestión ambiental dentro de la municipalidad. El objetivo final es consolidar un sistema de gestión ambiental municipal en el cual, el ejercicio de todas las funciones ambientales del gobierno local responda a lineamientos de política, principios y criterios comunes o articulados.

Es conveniente destacar que este trabajo también incluye los valiosos aportes brindados generosamente por la Dra. Mercedes Picón, Directora de Control Ambiental, el personal a su cargo y los funcionarios de la Dirección de Sanidad y Asesoría Jurídica de la MPC que ayudaron a precisar con mayor detalle, los diversos aspectos que involucra la gestión ambiental municipal en el Callao.

En el plano externo, se realizaron consultas y entrevistas a personas clave en los temas de la gestión ambiental local. Para ello, se procedió a la previa identificación de entidades y personas que hubiesen participado en la gestión ambiental local desde el interior de las estructuras administrativas o políticas, y aquellas que desde el exterior, se hubiesen dedicado a su estudio, el desarrollo

de proyectos o tuviesen experiencias en este ámbito. De esta forma, se llevaron a cabo entrevistas personales con distintos actores:

- El Director de Servicios a la Ciudad de la Municipalidad Distrital del Rímac.
- El Director de Ecología y Medio Ambiente de la Municipalidad Distrital de Comas.
- El Teniente Alcalde de la Municipalidad Distrital de Ventanilla.
- El Alcalde de la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco.
- El Director de la Policía de Turismo y Ecología.
- Un funcionario del Instituto de Planificación Metropolitana de la Municipalidad Metropolitana de Lima.
- El Director de Desarrollo Urbano del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.
- Los Regidores de la Comisión de Servicios a la Ciudad y Medio Ambiente de la Municipalidad Provincial de Lima.
- La Presidenta de la Sociedad Nacional del Ambiente.
- Representantes de organismos no gubernamentales con amplia experiencia en gestión local como: IDEFE, IPES, ALTERNATIVA, CENTRO IDEAS, ECOCIUDAD y Foro de Ciudades para la Vida.

Además cabe mencionar que se efectuó un estudio sistemático del marco doctrinal publicado sobre la materia. A tal efecto, se realizó un acopio del material existente en las bibliotecas de distintas universidades y entidades, incluyendo la de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. Del mismo modo, se consultaron los distintos medios de información periodística y electrónica, teniéndose acceso a textos del Banco Mundial, la OEA, ICLEI, entidades públicas de otros gobiernos, entre otros.

Se analizó la normatividad nacional vigente: la Constitución, la Ley Orgánica de Municipalidades, la normatividad local, la legislación que reglamenta los distintos instrumentos de gestión ambiental y la normatividad específica de los distintos sectores del Gobierno Central, relacionados con la gestión ambiental de la MPC.

La recopilación de información y todas las entrevistas se realizaron atendiendo a un temario o listado de temas concretos, con el fin de centrar las discusiones en torno al tratamiento de las materias que se estimaron fundamentales y evitar con ello la omisión de puntos importantes en el análisis (*Anexo 2*).



## II. Criterios de gestión ambiental local

A continuación se hace una reseña de los criterios que se consideraron esenciales para la construcción de un sistema de gestión ambiental municipal y que también fueron objeto de consulta, a través de los mecanismos señalados, a fin de utilizarlos como ejes del análisis.

La priorización de estos criterios básicos ofrece la posibilidad de apuntalar un régimen integrado y fuerte que garantice el cumplimiento de los mandatos legales y los objetivos de la gestión ambiental local, teniendo en cuenta que dicho régimen integrado debe concebirse como un sistema de gestión ambiental municipal, el cual en sí mismo, debería ser el objetivo central de la gestión ambiental municipal en el corto plazo. La construcción de un sistema de gestión ambiental local no es una meta sencilla, ni fácil de alcanzar. Es un proceso que debe tener bases claras y que debe sustentarse en ciertos criterios esenciales que en este trabajo hemos simplificado para efectos didácticos a través de cuatro aspectos vinculados a la política, la gestión interna, la coordinación con otras autoridades y la participación ciudadana.

En el ámbito específico de la MPC, dichos criterios nos permitirán contrastar los avances y logros obtenidos por la municipalidad en materia de gestión ambiental, con la propia construcción de un sistema de gestión ambiental local.

### 2.1 Importancia política de la dimensión ambiental

El objetivo de este criterio es evaluar en qué medida se ha incorporado la dimensión ambiental dentro de las políticas municipales generales y cuál es el

grado de influencia relativa de lo ambiental en ellas. Se busca acentuar la consideración del componente ambiental en la toma de decisiones en el nivel político de la MPC.

Para ello se ha analizado:

- La incorporación de la dimensión ambiental en las decisiones políticas.
- La existencia y observancia de lineamientos estratégicos y de documentos de planificación que consideren aspectos de carácter ambiental en la gestión municipal.
- La existencia y ejecución de un plan de gestión ambiental local en el que se jerarquicen los problemas, se lleve a cabo un ordenamiento de objetivos y se establezca un cronograma de acciones a corto, mediano y largo plazo.
- La elaboración y ejecución de una Agenda 21 Local.

Igualmente se intenta definir el nivel de la unidad ambiental al interior de la estructura orgánica del gobierno municipal:

- Su influencia en las políticas y en la toma de decisiones.
- Sus facultades para tomar decisiones de propia iniciativa.
- Su grado de aceptación o convocatoria, reflejado en las iniciativas llevadas a cabo que involucren a distintas instancias de la municipalidad o externas a ésta, como la ciudadanía, la empresa, etc.
- Su presencia en foros nacionales e internacionales.
- Las actividades de sensibilización y capacitación realizadas.
- Otros aspectos que reflejen la proactividad de la MPC en la gestión ambiental.

## **2.2 Gestión interna**

A través de este criterio se busca caracterizar la capacidad de gestión, atribuciones y recursos que permiten desarrollar el liderazgo y consolidación de la unidad ambiental de la MPC. Con este fin, se han considerado los siguientes aspectos:

- La adecuación de la estructura administrativa interna al ejercicio de las competencias ambientales y a los objetivos específicos que determinan la situación y los problemas ambientales de la provincia del Callao.

- La dotación de recursos humanos, económicos y de equipamiento.
- La claridad en la asignación normativa de competencias y responsabilidades.
- La integración o dispersión de las funciones ambientales.
- El ámbito de actuación de la unidad ambiental.
- Los planes y proyectos en que se ha concretado el ejercicio de sus competencias.
- La influencia que ejerce en las políticas sectoriales del gobierno local.

### **2.3 Coordinación con otras entidades públicas**

Este criterio se orienta a determinar el grado de articulación de la gestión ambiental local con la que conducen otras autoridades públicas, a fin de verificar si se están generando sinergias o trabas que afecten el cumplimiento de los objetivos generales de la gestión ambiental nacional y, específicamente, del ámbito local.

De este modo, se han priorizado los siguientes aspectos:

- La coordinación existente con las municipalidades distritales incluidas en el ámbito provincial.
- Las relaciones de coordinación existentes con la Municipalidad Metropolitana de Lima, al estar ambos municipios conurbados.
- Las relaciones con las autoridades sectoriales del Gobierno Central.
- El apoyo institucional de otros poderes públicos.

### **2.4 Mecanismos de acceso a la información, participación ciudadana y concertación**

Este cuarto criterio permite evaluar en qué medida se han generado mecanismos eficaces para facilitar la participación y colaboración de los distintos actores de la sociedad civil en la gestión ambiental municipal. Incluye los siguientes aspectos:

- Análisis de la existencia de un marco institucional y normativo de acceso a la información, participación ciudadana y concertación.
- Establecimiento de vías procesales para la participación ciudadana.

- Mecanismos de promoción o incentivo a la participación.
- Existencia de sistemas de información al ciudadano.
- Mecanismos de rendición de cuentas por parte de la autoridad.
- La elaboración de instrumentos de planificación o presupuestarios con el concurso de la ciudadanía.

## **III. Diagnóstico de la gestión ambiental en la Municipalidad Provincial del Callao**

**E**n este capítulo se hace una breve reseña de los problemas ambientales de la provincia del Callao, con el fin de contextualizar el análisis de la gestión ambiental de la MPC y resaltar los avances logrados a través de las iniciativas emprendidas por ésta. No obstante, es conveniente situar previamente la gestión ambiental de esta municipalidad en el marco más amplio de lo que significa en la actualidad el manejo ambiental en el seno de los gobiernos locales del país.

### **3.1 Antecedentes**

De las entrevistas y talleres realizados, se deduce la existencia de una serie de rasgos comunes en la gestión ambiental de las municipalidades en el país. Sin querer especificar todos, vale la pena destacar ciertas debilidades que afectan su institucionalización a nivel político y de gestión, tales como el fuerte centralismo de la política y la gestión pública en el país, que condiciona una debilidad estructural de las municipalidades, así como la carencia de recursos humanos y económicos. Sumado a ello, la poca permeabilidad de las autoridades nacionales en general, a los mecanismos que faciliten la participación activa de la sociedad civil en la gestión pública.

También y siempre en términos generales, se puede considerar común a la mayor parte de los gobiernos locales, el desconocimiento de la importancia o el alcance integral de los problemas ambientales y, en consecuencia, la desatención de los mismos y la carencia de liderazgo y voluntad política para afrontarlos y resolverlos. Esta falta de protagonismo en el ámbito político se refleja en los bajos presupuestos asignados a la gestión ambiental y en la ausencia de planificación e integración de lo ambiental con el resto de las políticas municipales. Es predominante, en

este sentido, la reducción de la gestión ambiental a aspectos vinculados al ornato, la gestión de las áreas verdes y los residuos sólidos o la limpieza pública, los cuales en muchos casos son percibidos más como servicios a los ciudadanos, que como componentes de una gestión ambiental local de carácter integral.

Sin embargo, ésta no es una particularidad de la gestión ambiental municipal en el Perú. De hecho, la mayoría de los municipios en América Latina se han desempeñado como simples agentes recolectores de basura y de atención a otros servicios básicos, tareas que por las limitaciones en cuanto a la gestión de recursos y al desempeño de su autonomía y al ejercicio de sus competencias no han sido eficientes.<sup>1</sup>

Conforme a lo señalado, la gestión ambiental municipal adolece de recursos económicos, humanos, de información y de equipamiento necesarios para poder ser debidamente planificada y ejecutada en su integralidad y, además de ello, se encuentra dispersa, lo cual origina un tratamiento desarticulado de la problemática ambiental y, en muchos casos, el manejo ineficiente de los recursos municipales.

Merece especial atención la fuerte carencia de recursos humanos debidamente calificados en gran parte de las municipalidades del país y el desinterés en invertir en personal técnico capacitado que solucione eficiente y creativamente los distintos problemas ambientales. Esto se evidencia fundamentalmente a partir del bajo presupuesto municipal para cubrir plazas dedicadas a la gestión ambiental y de la alta movilidad de los funcionarios municipales. Es usual que la gestión ambiental esté a cargo del personal excedente de otras áreas, el mismo que no se encuentra capacitado ni motivado por el tema ambiental.

A ello se suma que no hay continuidad en la gestión municipal debido a que no se desarrolla una carrera administrativa y que el personal técnico está sujeto a los vaivenes políticos y a la gestión de cada alcalde. Las municipalidades no invierten en personal experto o de carrera que pueda ir ganando experticia y atienda políticas de largo plazo. Por el contrario, es preponderante la contratación de personal con criterios de carácter político, lo cual origina que este personal ha de pasar por el consiguiente proceso de aprendizaje que muchas veces culmina cuando finaliza el período del mandato político de turno. Por su duración de cuatro años, el

---

1 *Guía Metodológica de Capacitación en Gestión Ambiental Urbana para Entidades Municipales de América Latina y El Caribe*. PNUD. Quito. 1997. p. 16.

siguiente período de gobierno municipal 2003-2006 es una oportunidad para generar mayores capacidades en las municipalidades del país.

No facilita la situación descrita, la vigencia de multiplicidad de normas procedentes de distintas instancias de gobierno, que inciden directa o indirectamente en la gestión de las municipalidades, lo que origina una situación de confusión y desorden en la asignación de las competencias ambientales. Esta dispersión de los mandatos referidos a los ámbitos, funciones y atribuciones de las autoridades en materia ambiental, contribuye a que los gobiernos locales no asuman en su totalidad las competencias ambientales que deben cumplir, que no identifiquen muchas de sus actuaciones aisladas como de gestión ambiental y que no sepan, por tanto, cuál debe ser exactamente su actuación en lo ambiental y cuál es la cantidad total del presupuesto que se destina a dicha gestión.

*El propio fortalecimiento institucional y la autonomía local de la MPC pasan por la asunción de responsabilidades ambientales en el ámbito de toda la provincia*

Esta recurrente confusión a nivel de las competencias ambientales se ve agudizada por la sectorialización administrativa en el país, que se contrapone directamente con la propia naturaleza de los problemas ambientales, que son por esencia integrados, interactuantes y sistémicos. El tratamiento de los problemas ambientales requiere muchas veces de la actuación conjunta y concertada de las autoridades de los diferentes niveles de gobierno; sin embargo, la mayoría de las experiencias de coordinación se concentran en casos puntuales, funcionando de forma discontinua y no institucionalizada.

Otro denominador común es la falta de consolidación de mesas de concertación y coordinación que faciliten procesos de planificación participativa, el logro de soluciones legitimadas por el concurso de las distintas autoridades públicas, del sector privado y la sociedad civil, de modo que se enfrenten los problemas ambientales a partir de una perspectiva multidisciplinaria y transectorial y se

superen de este modo, las deficiencias de la superposición y los vacíos normativos asociados al ejercicio de las competencias ambientales.

Por último, se percibe un concepto sesgado y utilitario de lo que la participación ciudadana implica y las posibilidades que la concertación con el sector privado puede entrañar. Muchas veces se habla de la conveniencia de dicha participación en tanto ayude a ejecutar las tareas municipales –por ejemplo, para el mantenimiento de las áreas verdes. Otras, se menciona al ciudadano exclusivamente en tanto reclamante o sujeto de la potestad sancionadora de la administración local, pero rara vez se percibe una real comprensión de la participación ciudadana como una herramienta esencial para la toma de decisiones.

La falta de información oportuna y continua al ciudadano es, a su vez, otra constante. En muchos casos, ello obedece al temor de perder autonomía en la actuación de la autoridad y en la toma de decisiones en particular, o de estar realizando una gestión incorrecta que conlleve a protestas vecinales o al inicio de acciones legales. De esta manera, no se facilita la consulta previa a la aprobación definitiva de las normas y algunas veces se omite, incluso, la propia publicación de las normas en los diarios oficiales.

Finalmente, cabe señalar que la gestión ambiental municipal se apoya esencialmente en regímenes de comando control o sancionadores, existiendo limitadas experiencias de utilización de instrumentos económicos o incentivos para el logro de los objetivos ambientales o de desarrollo sostenible local.

### **3.2 Situación ambiental del Callao**

*“Con la rendición española del Real Felipe en 1826, el gobierno nacional tomó posesión del puerto, que pasó a formar parte de la administración de Lima. En 1836, durante el régimen de la Confederación Peruano-Boliviana, el general Andrés de Santa Cruz decretó el 20 de agosto la creación de la provincia litoral del Callao, con un gobernador con mando civil, militar y marítimo... En 1857, la Convención Nacional, a propuesta del diputado por el Callao Manuel Toribio Ureta, concedió al primer puerto el rango de “Provincia Constitucional”, como se le conoce hoy en día”<sup>2</sup>.*

---

2 *Lima, Paseos por la Ciudad y su Historia*. Expreso, Editora Nacional S.A. Lima, 1998, p. 429.

Esta histórica autonomía del Callao explica las particularidades de la ciudad puerto y de los propios chalacos que tienen una suerte de identidad cultural propia que los distingue. No obstante, específicamente en lo ambiental, la conurbación entre el Callao y Lima, hacen que sea necesario abordar algunas soluciones de forma integral y conjunta.

La Provincia Constitucional del Callao se ubica en la costa central del país y se extiende sobre un área territorial de 146,980 km<sup>2</sup>. Esta conformada por seis distritos: Callao, Bellavista, Carmen de la Legua, La Perla, La Punta y Ventanilla; por las Islas San Lorenzo y El Frontón, y por los islotes Hormigas de Afuera, Palomino y Roca Horadada. De acuerdo al censo de 1993, el Callao contaba con 639,729 habitantes y con una tasa de crecimiento de 3%. De acuerdo a las proyecciones del INEI, la población al 2002 fue estimada en 787,154 habitantes con una densidad poblacional de 5,355.5 hab/km<sup>2</sup>.

Respecto del tema ambiental, cabe señalar que las características generales que se han indicado y que predominan en la gestión municipal a lo largo del territorio nacional, afectan también el tratamiento municipal de los problemas ambientales de la provincia del Callao.

Las actuales características del Callao hacen que la provincia y el puerto en particular, constituyan una zona en la que concurren diversos problemas ambientales de importancia. Su naturaleza casi completamente urbana, su alto índice poblacional (5,000 hab/km<sup>2</sup>), su carácter de centro neurálgico de las comunicaciones del país (donde radican el primer aeropuerto y el principal puerto marítimo del Perú) y su extenso parque industrial (con gran concentración de industrias químicas, minero metalúrgicas, de maquinaria y equipos en general) determinan esa condición.<sup>3</sup>

La concurrencia de estos factores ha ejercido, con el transcurso del tiempo una serie de impactos de drásticas consecuencias sobre la calidad ambiental y los recursos naturales existentes. Muestra de ello, son las playas del litoral chalaco, los ríos Rímac y Chillón y la pérdida o deterioro de las áreas verdes y agrícolas de borde. La presión urbanizadora y económica en la provincia ha desembocado, por ejemplo, en una paulatina reducción de las áreas verdes del litoral, tanto

---

3 Taller: "El Callao y su ambiente: tomar conciencia y crear acción". Municipalidad Provincial del Callao. 03/05/2001.

riberañas como agrícolas, a lo cual se ha añadido la dificultad para mantener las áreas verdes existentes en la zona urbana.

El desequilibrio entre las actividades productivas y el entorno natural ha implicado, a su vez, la aparición de situaciones críticas en las zonas urbanas, con impactos de consideración en la salud de sus habitantes. De esta forma, la contaminación atmosférica originada por el erróneo almacenamiento de minerales, el excesivo parque automotor y la precariedad de las industrias instaladas han creado problemas de salud en la población y, en particular, en el sector infantil, por exceso, por ejemplo, de plomo en la sangre.

El vertido de residuos líquidos sin tratamiento alguno en los ríos Rímac y Chillón y la aparición de botaderos ilegales ha agravado los niveles de contaminación de las aguas de consumo humano y de regadío<sup>4</sup>. Por su parte, el deficiente manejo de los residuos sólidos, la informalidad en su manejo y la precaria infraestructura prevista para su disposición final, han conllevado también al tráfico de los mismos que muchas veces terminan en chancherías clandestinas, como alimento porcino.

Es importante destacar que en lo concerniente a áreas verdes, la Estadística del Catastro de Parques y Áreas Públicas y Especies Arbóreas en el Distrito Cercado del Callao, elaborada al mes de setiembre del año 2002, revela que a esta fecha, la Municipalidad Provincial del Callao ha conseguido pasar de una cuota de áreas verdes de 0.75 m<sup>2</sup>/hab. en 1996 a una de 2.10 m<sup>2</sup>/hab., contándose con 912,728.18 m<sup>2</sup> de áreas verdes habilitadas y 215,677.80 m<sup>2</sup> por habilitar.

Sobre el particular, cabe señalar que el Plan de Acción Ambiental de la Comisión Ambiental Regional (CAR) Callao ha identificado una serie de problemas ambientales que afectan a la Provincia del Callao, los mismos que se detallan en el cuadro siguiente.

---

4 "Residuos químicos también contaminan río Rímac." El Comercio (22/08/2001)

## Problemas ambientales prioritarios del Callao

<b>Frente Verde</b> <b>Manejo sostenible de los recursos naturales del Callao</b>			
Áreas Verdes Urbanas	Reservas Naturales y Áreas Agrícolas	Litoral y Mar	Ríos
Escasez de agua y/o altos costos para su uso en riego de áreas verdes.	Crecimiento urbano no planificado sobre los espacios naturales y tierras agrícolas.	Efluentes domésticos e industriales desembocan al mar sin tratamiento alguno.	Ocupación informal y violenta de áreas de riesgo por desborde de los ríos.
Limitados recursos para el mantenimiento y habilitación de áreas verdes.	Arrojo de desmonte en las áreas naturales y tierras agrícolas.	Desembocadura de los ríos Rímac y Chillón acarrea basura y contaminantes.	Vertimientos domésticos e industriales de aguas no tratadas en cursos de aguas naturales del Callao.
Poca coordinación interinstitucional para mejoras de áreas verdes en el Callao.	Presencia de botaderos en áreas naturales de provincia.	Ocurrencia de derrames de hidrocarburos y sus derivados por actividades marítimas.	Uso de riberas de ríos como espacios para botaderos de basura y desmonte.
Débil compromiso y valoración de los pobladores con las áreas verdes.	Vertimiento domésticos e industriales de aguas no tratadas en cursos de aguas que abastecen a los ambientes naturales del Callao.	Tránsito marítimo y las embarcaciones que alteran los procesos y dinámicas de litoral.	
	Uso directo de aguas servidas en la actividad agrícola.	Estructura portuaria, muelles y rompeolas que alteran los procesos y dinámica marina.	
	Incremento de la circulación del parque automotor que contamina las áreas naturales y agrícolas.		
	Prácticas de vuelo en las áreas naturales del Callao.		

<b>Frente Marrón</b>				
<b>Gestión Ambiental integral y eficiente de los sistemas productivos y de servicios del Callao</b>				<b>pro-</b>
<b>Servicio de agua y desagüe</b>	<b>Calidad del aire</b>	<b>Ruidos</b>	<b>Residuos sólidos</b>	<b>Manejo de concentrados de minerales</b>
La mayor parte de los residuos líquidos industriales no son tratados.	Manipulación inadecuada de sustancias o elementos que generen material particulado (polvo, mineral) que va a la atmósfera.	Antigüedad de la flota aérea.	Inexistencia de un plan de gestión integral de residuos sólidos.	Ocupación de viviendas en áreas incompatibles de alto riesgo ambiental.
Crecimiento descontrolado de la ciudad y su población es mayor que la capacidad de realización de mejoras de los sistemas de agua y alcantarillado.	Ausencia de normas relacionadas a la conservación de la calidad del aire y desconocimiento de las que existen.	Escasa capacidad de control de las normas por parte de las autoridades.	Falta de conciencia cívica de la población en cuanto el tema de residuos sólidos (basura).	Presencia de escuelas y mercados en zonas inadecuadas de alto riesgo.
La mayor parte de los residuos líquidos domiciliarios no son tratados.	Escasa capacidad de control de las normas por parte de las autoridades.	Generación de ruido por el despegue y tránsito de aeronaves sobre la ciudad.	Normatividad incompleta o inaplicable en el tema de residuos sólidos.	Inadecuada infraestructura de los depósitos de minerales.
Manejo inadecuado de pozos, reservorios e infraestructura de agua para consumo por parte de la población.	Antigüedad del parque automotor y de la flota aérea que genera emisiones contaminantes.	Inexistencia de equipos con tecnologías limpias en las industrias y falta de mantenimiento de los mismos equipos.	Sólo se cuenta con un vertedero controlado el cual tiene una vida útil no mayor de dos años.	Alto nivel de precariedad de viviendas en zonas incompatibles que amplifican los riesgos ambientales y a la salud.
Sistemas informales de abastecimiento de agua que no cuentan con las garantías de calidad mínima.	Mínimo control en la fuente de generación de emisiones atmosféricas.	Falta de educación y conciencia ambiental en cuanto al tema de ruidos.	No existe un sistema de recolección, transporte y disposición final adecuada de los residuos hospitalarios.	Inadecuado manejo de operaciones de almacenaje de concentrados de minerales.
Escasez de nuevas fuentes de agua.	Uso de combustibles con plomo y azufre.	Normatividad incompleta o desconocimiento de la que existe en cuanto al tema de ruidos.	El Callao no cuenta con un relleno sanitario para residuos industriales.	Poca difusión y aplicación de normas de higiene para mitigar el impacto.
Infraestructura de agua antigua y obsoleta.	Inadecuado diseño vial y mal estado de pistas generan problemas de circulación.		Ausencia de mecanismos de supervisión y fiscalización de servicios de limpieza pública.	Deficiente uso de indumentaria de protección y acciones de prevención en el manejo de concentrados de minerales.

<b>Frente Azul</b> <b>Población Chalaca y agentes involucrados con conciencia y capacidades técnico normativas</b>			
<b>Educación ambiental y prevención de desastres</b>	<b>Capacidades técnicas y de control ambiental</b>	<b>Normatividad ambiental</b>	<b>Institucionalidad ambiental</b>
Escasos programas educativos ambientales a nivel formal e informal.	Escasa capacidad institucional para el control y vigilancia ambiental.	Mal diseño de normatividad ambiental aplicable al Callao.	Escasos instrumentos y mecanismos que incentiven una adecuada gestión ambiental.
Limitada conciencia individual sobre daños a la salud causados por la contaminación.	Reducida formación de recursos humanos en la temática ambiental.	Incumplimiento y desconocimiento de normas ambientales.	Limitados recursos económicos para el manejo y gestión ambiental.
Débil cultura de previsión.	Inadecuados mecanismos de fiscalización en especial de la industria informal.		Descoordinación entre instituciones involucradas en la gestión ambiental.
	Poco control de la ocupación del suelo.		Escasa información y la poca existente no se encuentra sistematizada ni consolidada.
			Altos niveles de pobreza en asentamientos humanos que impide promover mejoras de la calidad del ambiente.

Fuente: Plan de Acción Ambiental. Comisión Ambiental Regional Callao, CONAM. Lima. 2002.

### 3.3 Importancia política de la dimensión ambiental

A fin de atender los problemas ambientales de su jurisdicción, la MPC adoptó en 1995, la decisión política de crear una unidad orgánica expresamente encargada de la gestión ambiental local. No obstante, a pesar de las múltiples iniciativas realizadas por el equipo de trabajo de la unidad ambiental de la municipalidad, a través de campañas públicas, proyectos y acciones específicas, los esfuerzos por institucionalizar la dimensión ambiental en la MPC, aún no se han visto plenamente reflejados en el diseño de una política ambiental que

sea reconocida por las más altas instancias municipales, que se exprese en una adecuada canalización de recursos y que haya influenciado transversalmente al resto de las unidades sectoriales del gobierno local.

### *3.3.1 Creación de una unidad ambiental*

La preocupación por incorporar la dimensión ambiental en el ámbito de acción del gobierno local dió lugar en 1995, a la creación de una unidad ambiental con rango de Dirección General. De esta forma, el Reglamento de Organización y Funciones de la MPC reconoce la existencia de la Dirección General de Protección Ambiental (DGPA), incorporando por primera vez, la gestión ambiental como un sector administrativo más dentro de la estructura orgánica de la municipalidad.

Actualmente, la DGPA es un órgano de línea de igual jerarquía que el resto de las siete Direcciones Generales de la MPC y su función es canalizar las acciones principales del gobierno local en la gestión ambiental. Dicha unidad posee autonomía de gestión, capacidad para contratar sus recursos, elaborar proyectos de normas y de asesoría y fiscalización, sin que existan limitaciones legales al respecto.

A ello debe agregarse que la voluntad de la DGPA para incorporar la dimensión ambiental en la vida diaria del Callao, se ha manifestado a través de:

- Actividades de sensibilización y difusión.
- Programas de educación ambiental para la población.
- Realización de encuentros que ayudan a identificar los problemas ambientales de la provincia.
- Celebración de ferias ambientales.
- El establecimiento de la policía ecológica escolar.
- La realización de un censo industrial.
- La formación de promotores ambientales.

Importante es, igualmente, la participación de la mencionada Dirección General en múltiples instancias de concertación que ayudan a enfocar la solución a los problemas ambientales desde una perspectiva participativa y multisectorial. Cabe resaltar, a modo de ejemplo, su presencia en la Comisión Ambiental Regional Callao (CAR Callao), creada el 19 de junio del 2001 mediante Resolución del

Consejo Directivo N° 015-2001-CONAM-CD. Al respecto, cabe destacar que la CAR está presidida por un representante del propio Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) y cuenta, además, con una participación amplia de la sociedad civil y el sector privado (asociaciones de vecinos, representantes de la Cámara de Comercio, la Iglesia, las municipalidades distritales, entre otros).

Desde su instalación en agosto del mismo año, la CAR Callao ha estado realizando un trabajo sostenido de participación, diálogo y consenso cuyo resultado es la propuesta concertada del Plan de Acción al 2021 y una agenda de corto plazo al 2003, en los cuales se establecen las líneas estratégicas de acción, así como las actividades e indicadores necesarios para alcanzar los objetivos definidos en el Plan.<sup>5</sup> Cabe indicar que en la Agenda Ambiental Regional Callao al 2003, se ha priorizado como una línea de trabajo, la promoción de la creación de unidades ambientales para los gobiernos locales, de manera tal, que se pueda lograr que por lo menos cuatro municipalidades distritales cuenten con unidades ambientales a fines del año 2003.

Es preciso destacar, asimismo, la participación de la DGPA en foros internacionales y la promoción constante de convenios con organizaciones nacionales e internacionales dirigidos a realizar proyectos que ayuden al desempeño de la gestión ambiental local. No obstante, como se verá más adelante, las funciones de la DGPA están divididas entre distintos órganos, de los cuales, la Dirección de Control Ambiental es la que ha llevado a cabo directamente la mayor parte de estas acciones.

### *3.3.2 Articulación con el nivel político*

El potencial que ofrece la existencia de una unidad orgánica encargada de la gestión ambiental ha carecido, sin embargo, de una articulación suficiente en la esfera política. En este ámbito, la dimensión ambiental no se ha visto priorizada, ni reflejada expresa o suficientemente, en los programas y políticas del gobierno municipal o en el diseño de estrategias alternativas a las actualmente en curso. En consecuencia, la dimensión ambiental se ha visto desplazada en las esferas presupuestaria y de planificación por la prioridad otorgada a otros sectores del gobierno local.

---

5 *Plan de Acción Ambiental*. Comisión Ambiental Regional Callao. CONAM Lima. 2002. p.1

La débil inclusión de la dimensión ambiental en el ámbito político se ha puesto de manifiesto, asimismo, en la carencia de un plan integrado de gestión ambiental local, en su débil o nula incorporación en las propuestas de acción del resto de los sectores del gobierno local y en su asimilación central con objetivos de fácil apreciación externa por el ciudadano como son el ornato, el mantenimiento de parques y jardines y la limpieza pública y no en objetivos de largo plazo orientados al desarrollo sostenible local. Son aún muy débiles las señales de una gestión ambiental local integrada, sustentada en principios modernos de gestión ambiental y en un manejo sistémico de los problemas ambientales.

### *3.3.3. Planificación*

La fragilidad con que el tema ambiental es asimilado en la gestión local ha impedido el desarrollo de un sistema municipal de gestión ambiental integrado, y la elaboración al más alto nivel, de planes ambientales o de desarrollo sostenible que establezcan las directrices a seguir y que orienten de forma clara la política y actuación local. En este sentido, las instancias municipales no han desarrollado completamente las oportunidades que el uso de herramientas como la planificación del espacio urbano o el establecimiento de un marco legal adecuado le ofrecen.

Tampoco se ha logrado consolidar un sistema de seguimiento y monitoreo de la gestión ambiental que promueva el acopio de la información relevante para el conocimiento y evaluación de la actuación de la municipalidad y de su impacto en la problemática ambiental local. Los mecanismos orientados a este objetivo permiten llevar a cabo un sistema de revisión y mejora continua, consolidar los avances alcanzados, adoptar las medidas de corrección necesarias para afianzar los objetivos no logrados y elaborar diagnósticos de futuro o escenarios que permitan proyectar el accionar municipal y adoptar medidas eficaces de protección ambiental.

Por último, el marco institucional y legal existente no ha fomentado suficientemente la creación de plataformas en las que se de entrada en la toma de decisiones a los distintos actores de la sociedad civil y la empresa, de forma que apoyen la definición de la labor de la municipalidad en la gestión ambiental.

### 3.4. Gestión interna

En esta sección se pretende caracterizar la capacidad del gobierno local para el desempeño de la gestión ambiental. En este sentido, se hace mención a las competencias de la unidad ambiental y a los recursos humanos, económicos y de equipamiento con que está dotada a efectos de viabilizar el desarrollo de las competencias ambientales.

#### 3.4.1. *Estructura orgánica de la municipalidad para la gestión ambiental*

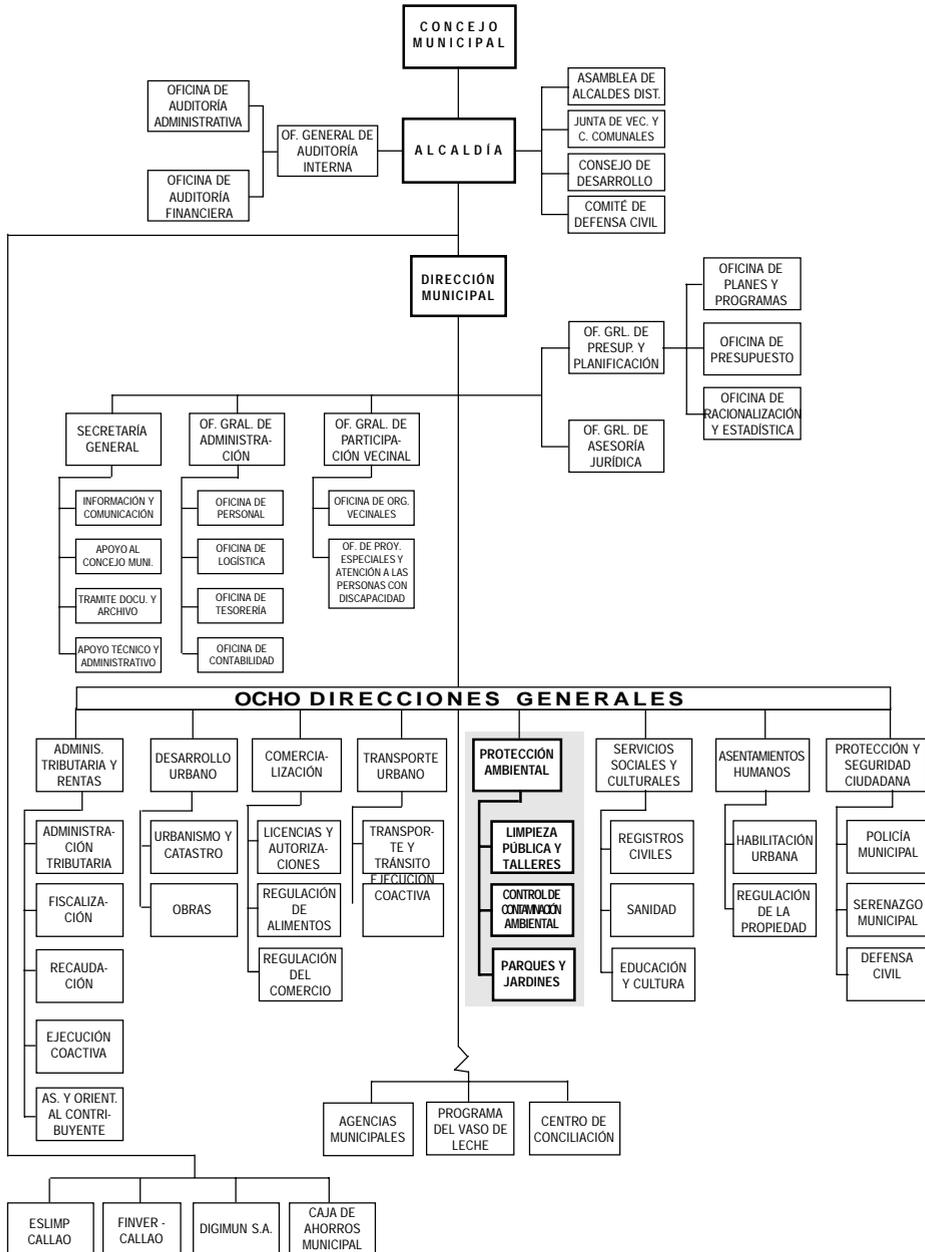
La gestión ambiental en la MPC está a cargo de la Dirección General de Protección Ambiental. La mencionada Dirección General se constituye como un órgano de línea que desarrolla sus actividades a través de las tres Direcciones que la componen:

- ✓ La Dirección de Parques y Jardines.
- ✓ La Dirección de Limpieza Pública y Talleres.
- ✓ La Dirección de Control Ambiental.

La operatividad del servicio de limpieza y disposición de residuos sólidos está a cargo de la Empresa de Servicios de Limpieza Municipal Pública - ESLIMP CALLAO S.A., cuyos servicios son supervisados por la Dirección de Limpieza Pública y Talleres. Asimismo, algunas competencias ambientales vinculadas a la salud pública están siendo ejecutadas en la práctica por la Dirección de Sanidad que depende de la Dirección General de Servicios Sociales y Culturales.

En la gestión ambiental de la MPC han primado dos frentes de actuación como son el saneamiento ambiental en la gestión de los residuos sólidos y la limpieza pública, y el manejo de las áreas verdes. Estos dos ámbitos recaen en dos de las tres Direcciones que componen la Dirección General de Protección Ambiental –Dirección de Parques y Jardines y Dirección de Limpieza Pública y Talleres. Ello ha determinado que competencias de gran heterogeneidad y envergadura en la gestión ambiental se concentren en la Dirección de Control Ambiental, que cumple de esta forma, las veces de autoridad ambiental, al estar a cargo de los proyectos que son promovidos por la MPC en la gestión ambiental propiamente dicha.

**ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DE LA MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DEL CALLAO**



Ello ha conllevado en la práctica, a la concentración de la gestión ambiental en un órgano de línea de inferior nivel jerárquico al del resto de las Direcciones Generales, lo cual, resta a la Dirección de Control Ambiental, posibilidades de ejercer una actuación más dinámica, oportuna y, en algunos casos, eficaz. Esta circunstancia aminora la capacidad de esta unidad para influir en la decisión y ejecución de otras políticas municipales en las que la dimensión ambiental tiene una importancia crucial, como son las áreas de la Dirección General de Transportes, la Dirección General de Desarrollo Urbano, la Dirección General de Comercialización y la Dirección General de Asentamientos Humanos. Al situarse en un posicionamiento jerárquicamente inferior, no se favorece la visión holística y transectorial con la que deberían ser tratados los problemas ambientales en el gobierno local.

### 3.4.2. Recursos disponibles para la gestión ambiental local

La debilidad institucional de la unidad ambiental de la MPC se intensifica al analizar la dotación de recursos económicos, humanos y de equipamiento con que está dotada la Dirección de Control Ambiental para el desarrollo de la gestión ambiental.

#### a) Presupuesto

Las previsiones presupuestarias de la DGPA alcanzaban en el 2001 aproximadamente al 20% del presupuesto local<sup>6</sup> equivalente a la fecha, a sesenta y dos millones de soles. Del presupuesto asignado, se destina el 18% a las Direcciones de Parques y Jardines y Limpieza Pública y Talleres y solamente el 2% a la Dirección de Control Ambiental. La limitada asignación presupuestaria con que la Dirección de Control Ambiental está dotada, obliga a la mencionada unidad a la búsqueda de fondos externos para poder llevar a cabo su agenda y cumplir con sus funciones.

#### b) Recursos humanos

Los recursos humanos con que cuenta la DGPA para el desarrollo de sus funciones se distribuyen del siguiente modo:

---

6 Este dato fue proporcionado por la Dirección de Control Ambiental de la Municipalidad Provincial del Callao.

- La Dirección de Control Ambiental cuenta con cinco personas asignadas: una directora, una persona ocupada en tareas de secretaría, un inspector de ruido y aire, un inspector que realiza el monitoreo del aire y una persona dedicada a la educación ambiental.
- La Dirección de Parques y Jardines cuenta con cuatro personas que se encargan del trabajo administrativo y ciento setenta y nueve operarios.
- La Dirección de Limpieza Pública y Talleres realiza sus funciones de fiscalización de la empresa ESLIMP S.A. y algunas funciones de ornato mediante un personal administrativo de 4 funcionarios y 3 contratados.
- ESLIMP S.A., por su parte, cuenta con una plantilla de cuatrocientos obreros y cuarenta y ocho personas que conforman el personal administrativo.

#### c) Equipamiento

A las limitaciones económicas y de personal se añaden las carencias en la logística y el equipamiento puesto a disposición de la unidad ambiental. La Dirección de Control Ambiental cuenta apenas con dos computadoras que fueron obtenidas a través de donación, un sonómetro y un aparato destinado a la red de monitoreo del aire. Es igualmente importante considerar la insuficiente información disponible por los funcionarios que trabajan en la unidad ambiental, tanto en lo referente a la generada por la propia entidad municipal, como la que es proporcionada desde el ámbito nacional y la que debe servir de base para la toma de decisiones por la autoridad.

### **3.5. Definición y desarrollo de las competencias ambientales**

La gestión ambiental de la MPC está enmarcada por las propias normas dictadas por la MPC, así como por las normas generales de gestión ambiental, aprobadas en el ámbito nacional. En este sentido, es preciso realizar un análisis del marco legal que fundamenta la gestión ambiental local en general y que sirve de contexto para el estudio posterior de la definición y el cumplimiento de las competencias ambientales a cargo de la MPC.

#### *3.5.1. Competencias legales para la gestión ambiental local*

La intervención del Gobierno Central en la gestión pública general durante la última década y el recorte sistemático de funciones y atribuciones de los

gobiernos locales, ha conducido a agudizar las zonas grises de la legislación ambiental peruana y, en particular, las relativas a las competencias que corresponden a los distintos órganos del gobierno. Dicha intromisión ha concluido, en la mayoría de los casos, en el predominio del criterio sectorial sobre el territorial, debilitando aún más la actuación de la municipalidad en la gestión ambiental local. Por ello, creemos oportuno hacer una recapitulación general de las competencias e instrumentos que se encuentran legalmente reconocidos dentro del ámbito de la gestión ambiental local<sup>7</sup>.

Es conveniente constatar dos aspectos centrales. Por una parte, la autonomía local tiene respaldo constitucional y en la propia Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 23853 del 8 de junio de 1984, fundamentando el desarrollo de las funciones ambientales reconocidas legalmente en términos generales a los gobiernos locales. Sin embargo, por otro lado, no se debe olvidar el carácter unitario del Estado y el Gobierno Peruano y, que por ley, las autoridades sectoriales han sido designadas como las entidades competentes en materia ambiental respecto de las actividades empresariales.

No obstante, ello no niega que muchas veces los proyectos y actividades que realizan las empresas tienen una implantación territorial de ámbito local, que es necesario considerar. Es más, el desarrollo de dichos proyectos y actividades en el territorio local constituye un valor que el gobierno local está obligado a ponderar, mediante sus respectivos Planes Integrales de Desarrollo, Planes Urbanos, la verificación de la zonificación y el propio otorgamiento de las licencias municipales de funcionamiento. En este sentido, la presencia de industrias ruidosas, contaminantes o peligrosas en las zonas residenciales o zonas de uso no conforme, es un tema del que el gobierno local no se puede desentender por afectar el desarrollo sostenible de su territorio y la calidad de vida de sus vecinos.

La Ley Orgánica de Municipalidades establece en su artículo 2 que las municipalidades “son personas jurídicas de derecho público con autonomía económica y administrativa en los asuntos de su competencia”. Prevé asimismo como competencia esencial de las mismas, la adecuada prestación de los servicios públicos locales, fomentar el bienestar de los vecinos y el desarrollo integral y armónico de las circunscripciones de su jurisdicción (art. 3).

---

7 Para mayor detalle, véase “*Legislación Ambiental: Las Competencias Municipales*” de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, publicada conjuntamente con este diagnóstico.

Con el fin de llevar a término este último propósito, la Ley Orgánica de Municipalidades estableció el mandato –que luego fue desarrollado en el Decreto Supremo N° 007-85-VC, Reglamento de Acondicionamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente– según el cual, las municipalidades provinciales tienen que formular y aprobar los Planes Integrales de Desarrollo Provincial, Planes de Acondicionamiento Territorial y los Planes Urbanos o Planes de Desarrollo, que establecen las pautas para la instalación y ejecución de las propias actividades empresariales en el ámbito de la municipalidad.

Es recomendable por ello, acentuar el uso de los instrumentos de planificación, como herramientas multifuncionales que pueden tener una incidencia fuerte y positiva en la gestión ambiental municipal y que se constituyen en instrumentos clave a disposición de las autoridades locales para definir los lineamientos estratégicos y de actuación que se desea proyectar en el desarrollo local.

Los Planes Urbanos, en ejecución de los Planes Integrales de Desarrollo, son un instrumento regulador de los usos del suelo de vital trascendencia, sobre todo en lo que se refiere al control de los espacios verdes, el suelo agrícola y la distribución de las infraestructuras para el tratamiento de los residuos sólidos. Por ello, es preciso destacar la especial importancia que los mencionados instrumentos deben adquirir en la Municipalidad Provincial del Callao y la Municipalidad Metropolitana de Lima, al estar presente en ellas la mayor concentración de la actividad económica del país.

Es necesario que la Municipalidad Provincial del Callao haga uso de estos instrumentos, a través de la formulación de un Plan Integral de Desarrollo y la revisión, en concordancia con el mismo, del actual Plan Urbano Director. Debemos tener en cuenta que dichos instrumentos son esenciales a la hora de conducir en forma coherente el desarrollo local: permiten fijar prioridades en el mantenimiento de los recursos naturales y la conservación del patrimonio histórico, y estructurar políticas como planes integrales de transporte y planes de gestión urbana en relación con los residuos sólidos o la recuperación de suelos.

Estos planes también son el marco de referencia necesario a la hora de definir la actuación de la municipalidad en materia ambiental, por ejemplo, a través de un sistema o plan de gestión ambiental municipal o de cumplir con otros mandatos legales, como es la definición del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos que establece la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos.

Sobre este último tema, cabe mencionar que el CONAM ha publicado la *Guía Metodológica para la Formulación de Planes Integrales de Gestión Ambiental de Residuos Sólidos*–PIGARS, con la finalidad de convertirse en una herramienta de ayuda para la elaboración y puesta en marcha de los PIGARS.

Estas oportunidades que nacen de la misma autonomía local permiten “acotar territorialmente” las decisiones que, en materia ambiental, pueden adoptar los distintos ministerios en relación con las actividades que desarrollan las empresas de su ámbito sectorial, de conformidad con lo establecido en el artículo 50 del Decreto Legislativo N° 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada.

La mencionada delimitación no impide, sin embargo, que “sectorialmente” exista concurrencia de actuaciones entre los distintos órganos del Gobierno Central y los gobiernos locales. Con este fin, es imprescindible que los conflictos que dicha concurrencia pueda ocasionar se resuelvan a través del establecimiento de normas y criterios claros, promovidos desde las necesarias plataformas de concertación y negociación expresamente previstas para ello. El Consejo Nacional del Ambiente, en su calidad de organismo rector de la Política Nacional Ambiental y de autoridad dirimente en casos de conflicto de competencias, tiene un rol importante en esta materia. Dentro de la estructura del CONAM, la Comisión Dictaminadora es el órgano encargado de emitir opinión sobre los expedientes elevados al CONAM para su resolución en última instancia administrativa según Ley.<sup>8</sup>

La MPC dispone, asimismo, de amparo legal para la utilización de instrumentos normativos y de planificación, así como para ejercer funciones estratégicas de desarrollo local, de generación y manejo de información, promoción y fiscalización, con el fin de concretar un espectro de competencias que le permitan actuar decididamente para proteger la calidad ambiental de su territorio y los recursos naturales que éste alberga, siempre que se respete el marco competencial establecido por el Decreto Legislativo N° 757. De este modo, concordamos con el Dr. Julio Díaz Palacios respecto de que las competencias de los gobiernos locales, versan grosso modo sobre los siguientes aspectos:

---

<sup>8</sup> El día 1 de octubre se publicó la Resolución N° 047-2002-CONAM/PCD, Directiva que regula procedimiento de los recursos impugnativos contra resoluciones o actos administrativos relacionados con el ambiente, y sobre inaplicación de resoluciones o actos.

- Planificar el desarrollo sostenible local.
- Proteger su patrimonio natural y edificado.
- Participar en el manejo de cuencas hidrográficas.
- Controlar el abastecimiento y calidad de agua de consumo humano.
- Proteger las áreas agrícolas de borde.
- Velar por la conservación de los recursos de flora y fauna silvestre local.
- Proteger la calidad del aire y elaborar políticas de ordenación del transporte.
- Elaborar planes integrales para el tratamiento de los residuos sólidos.
- Prevenir desastres naturales.
- Exigir información ambiental a las empresas ubicadas en su territorio.
- Exigir estudios de impacto ambiental en los supuestos que no sean de competencia sectorial.
- Acopio y provisión de información ambiental.
- Implantar planes de educación ambiental, etc.<sup>9</sup>

En el siguiente cuadro se detalla una lista de las normas vinculadas a la gestión ambiental, que han sido aprobadas por la MPC.

---

<sup>9</sup> “Gobiernos Locales y Medio Ambiente”, Julio Díaz Palacios en *Gestión ambiental en espacios locales*. Centro Ideas. Lima. 1998.

<b>Municipalidad Provincial del Callao</b>		
<b>Área Temática</b>	<b>Normativa</b>	<b>Contenido</b>
Acceso a la información	Ordenanza N° 000012 27 de setiembre de 2002	Regula la publicación de información y transparencia de la gestión municipal
Administrativos	Ordenanza N° 000004 21 de mayo de 2002	Texto Único de Procedimientos Administrativos de la Municipalidad Provincial del Callao.
	Ordenanza N° 000027 20 de setiembre 2002	Reglamento de Sanciones Administrativas de Infracciones
Aire	Decreto de Alcaldía N° 000025 7 de noviembre de 1999	Directiva que norma las medidas de mitigación de contaminación ambiental que deben observar los depósitos de concentrados de minerales
	Decreto de Alcaldía N° 000010 11 de junio de 2001	Directiva que amplía medidas de mitigación de contaminación ambiental que deben observar empresas que efectúen traslado de minerales
	Decreto de Alcaldía N° 000016 6 de setiembre 2001	Establece disposiciones relativas al almacenamiento, manipulación y transporte de concentrado de mineral de plomo en el Callao
	Decreto de Alcaldía N° 000021 12 de octubre de 2001	Establecen vías autorizadas para circulación de las unidades de transporte pesado de carga de concentrados de minerales
	Ordenanza N° 00009 26 de mayo de 2002	Regula el control de la contaminación atmosférica producida por el parque automotor
Áreas verdes	Ordenanza N° 018-94 27 de octubre de 1994	Prohibición de tala y poda indiscriminada de árboles
Residuos Sólidos	Ordenanza N° 000003 29 de agosto de 1991. Modificada por Ord. N° 000003 26 de noviembre de 1992	Gestión de residuos sólidos
	Ordenanza N° 04-92 26 de noviembre de 1992 Modificada por Ord. N° 019-94 20 de diciembre de 1994	Texto Único Ordenado de la Ordenanza sobre Saneamiento Ambiental
	Ordenanza N° 013-95 17 de julio de 1995	Prohibición de quema de maleza
Ruidos	Ordenanza N° 005-94 4 de junio de 1994	Sobre ruidos nocivos y molestos, y el establecimiento de límites máximos permisibles.

Fuente: Base de Datos de Legislación Ambiental SPDA. 2002

### *3.5.2. Previsión normativa de las competencias ambientales en la MPC*

Las atribuciones de la DGPA se prevén en el Reglamento de Organización y Funciones de la MPC aprobado por Edicto N° 000002 del 15 de mayo de 1995.<sup>10</sup>

Dentro de la citada unidad, corresponde a la Dirección de Parques y Jardines normar, promover y coordinar la instalación y el mantenimiento de los parques recreativos, zoológicos, bosques y jardines públicos, el mantenimiento de las playas litorales y riberas fluviales y la preservación de especies vegetales y animales silvestres.

La Dirección de Control Ambiental es competente para evaluar los niveles de contaminación urbana; normar, programar y controlar el tratamiento de los efluentes gaseosos, líquidos, sólidos y electromagnéticos de los procesos domésticos, industriales, mineros, pesqueros, agropecuarios, de servicios y comerciales; promover la participación de la población y la educación ambiental; controlar los focos de radiación atómica; estudiar la ecología de la provincia y promover el desarrollo de zonas intangibles de vida silvestre.

Son competencias de la Dirección de Limpieza Pública y Talleres controlar y evaluar las acciones de limpieza pública en zonas urbanas y asentamientos humanos –lo que debe realizar en coordinación con ESLIMP S.A., supervisar los rellenos sanitarios, evaluar los focos de contaminación de basuras y todas aquellas competencias incluidas en la gestión de los residuos sólidos.

### *3.5.3. Desarrollo de la gestión ambiental*

Los problemas ambientales presentes en la provincia que son determinantes para la calidad de vida de la población chalaca han sido abordados por la municipalidad mediante el desarrollo de gran número de acciones que se concentran principalmente en cinco frentes: el manejo de las áreas verdes, la gestión de los residuos sólidos, la evaluación de impacto ambiental, el control de la contaminación atmosférica y la educación ambiental.

---

<sup>10</sup> Modificado con Edicto N° 001-1999, Edicto N° 002-2000, Edicto N° 001-2001 y Edicto N° 002-2002.

a) Gestión de los residuos sólidos

El manejo de los residuos sólidos es competencia de la Dirección de Limpieza Pública y Talleres, la cual es responsable de la fiscalización y supervisión del servicio. Con este fin se ha normado la actividad mediante tres ordenanzas municipales.<sup>11</sup>

Las tareas que implica propiamente la prestación de los servicios de residuos sólidos están a cargo de la empresa pública ESLIMP S.A., la cual opera en el ámbito del Cercado del Callao; fuera de éste la prestación de los servicios es dirigida por las municipalidades distritales correspondientes. Cabe mencionar que la MPC no realiza la recolección de residuos hospitalarios ni industriales.

La estadística del manejo de los residuos sólidos en el Callao se resume en el siguiente cuadro:

Distrito	Población	Ppc (kg/hab-día)	Generación domiciliaria (Ton/día)	Generación comercio y mercados (Ton/día)	Generación total (Ton/día)	Disposición final (Ton/día)	Diferencia (Ton/día)
Callao	438,326	0.67	293.68	73.42	367.10	274.61	- 92.49
Total provincial	808,701	0.62	498.98	124.75	623.73	436.93	-197.03

Fuente: ESLIMP. Callao. 2000 Citado en: Situación Ambiental de la Provincia Constitucional del Callao: Diagnóstico Participativo. CONAM - Lima 2001.

Asimismo, el Texto Único de Procedimientos Administrativos de la Municipalidad Provincial del Callao aprobado mediante Ordenanza N° 000004, en relación a la gestión de los residuos sólidos requiere el trámite de los siguientes procedimientos:

- Autorización para transportar residuos comunes en vehículos mayores.
- Autorización para transportar residuos biocontaminantes y peligrosos en vehículos mayores.

11 Ordenanza N° 03-91 del 29 de agosto de 1991, modificada por la Ordenanza N° 003-92 del 26 de noviembre de 1992; Ordenanza N° 04-92 del 26 de noviembre de 1992, modificada por Ordenanza N° 019-94 del 20 de diciembre de 1994; y Ordenanza N° 013-95 del 17 de julio de 1995.

- Inscripción de empresas operadoras del servicio de manipuleo, transporte y disposición final de residuos.

#### b) Manejo de las áreas verdes

La gestión de las áreas verdes en la zona urbana es realizada directamente por la Dirección de Parques y Jardines en el ámbito de la provincia, a excepción del ámbito de la Municipalidad Distrital de Ventanilla. La regulación de dicha actividad se ha efectuado mediante la Ordenanza N° 018-94.

#### c) Evaluación de Impacto Ambiental

Con el fin de asegurar el control de los impactos ambientales que las actividades industriales generan en el Cercado del Callao, la Dirección de Control Ambiental estableció la figura del Certificado de Evaluación Ambiental (CEA), como un requisito exigido a las empresas, que acredita el reducido impacto ambiental de su actividad y que se constituye como un requerimiento previo para la obtención de la licencia municipal de funcionamiento.

El CEA es concedido por la mencionada Dirección, una vez que la empresa solicitante presenta un EIA (Estudio de Impacto Ambiental) o PAMA (Programa de Adecuación y Manejo Ambiental) en formato aprobado por la autoridad correspondiente del Sector al que pertenece dicha empresa, o en su defecto, un Estudio Ambiental realizado por un profesional que se encuentre previamente registrado en el Padrón de Profesionales de la DGPA.

El Texto Único de Procedimientos Administrativos de la MPC establece respecto de la Certificación de Evaluación Ambiental los siguientes procedimientos:

- Certificado de Evaluación Ambiental a empresas industriales, comerciales o de servicios que usan insumos, generan desechos peligrosos o produzcan un impacto ambiental negativo.
- Renovación del Certificado de Evaluación Ambiental (de obligatoriedad anual).
- Constancia de no producir impactos ambientales negativos o inafecto a la presentación de la Certificación de Evaluación Ambiental.

Desde 1997 han sido 400 empresas las que se han acogido a dicho procedimiento, de un total aproximado de 2500 industrias que existen en la provincia. Dicho

certificado se debe renovar cada año, no obstante, en el transcurso del mismo, los funcionarios de la Dirección de Control Ambiental realizan inspecciones in situ para la comprobación del cumplimiento del Estudio Ambiental presentado.

#### d) Control de la contaminación atmosférica

Debido a la gran cantidad de industrias asentadas en la provincia, así como el sistema de transporte dentro de la misma, existen fuertes problemas de contaminación atmosférica.

La MPC participa activamente en la “Iniciativa de Aire Limpio en Ciudades de América Latina” promovida por el Banco Mundial, que cuenta como principales ciudades a Lima, Callao, Buenos Aires, México, Río de Janeiro, Sao Paulo y Santiago de Chile. A partir de la participación de la MPC en esta iniciativa han sido varias las propuestas que se han desarrollado y han sido impulsadas por la Dirección de Control Ambiental:

- *La “Iniciativa Aire Limpio Lima-Callao”.*  
En donde se estableció un decálogo de principios y metas a seguir, promovida por el Comité de Gestión para la Iniciativa de Aire Limpio en Lima y Callao, en el que participa la MPC. El Comité de Gestión está integrado por representantes del Gobierno Central (incluyendo autoridades en las áreas de salud, transporte, industria, energía y minas), los gobiernos municipales de Lima y Callao y representantes del sector privado. Las medidas prioritarias acordadas por el Comité son:
  - ✓ Red de monitoreo de la calidad del aire.
  - ✓ Regulación de la incorporación de vehículos y límites máximos permisibles.
  - ✓ Revisión técnica de vehículos.
  - ✓ El desarrollo de herramientas y capacidades para el análisis de la calidad del aire y de la efectividad de las medidas a implementar.

Es a través de esta iniciativa que se logró la cooperación del Gobierno Suizo, mediante donaciones administradas por el Banco Mundial, para el desarrollo del Plan Integral de Saneamiento Atmosférico de Lima y Callao-PISA, el cual tiene por objetivo proteger la salud pública en el área metropolitana de Lima y Callao, deteniendo y revirtiendo el proceso de deterioro de la calidad del aire a través de la ejecución de distintas medidas prioritarias.

- *El Censo Piloto Industrial.*

Su finalidad fue identificar las principales actividades industriales con potencial riesgo ambiental en el sector industrial ubicado en la zona entre los ríos Rímac y Chillón y diseñar un mapa de áreas críticas ambientales.

De acuerdo a los resultados del Informe Final del Censo Piloto para determinar el potencial de Riesgo al Ambiente en el Sector Industrial Rímac-Chillón, el 44% de empresas industriales produce emisiones a la atmósfera y el 56% no lo hace. Las emisiones más comunes son: vapor de agua (45%), humos (30%) y gases incoloros y otros similares (25%). De las industrias que generan emisiones a la atmósfera, sólo el 28% realizan algún tipo de tratamiento, lo que quiere decir que el 72% de las industrias lanzan sus emisiones de gases sin ningún tratamiento.<sup>12</sup>

Cabe señalar que se proyecta realizar un censo industrial de carácter provincial.

La regulación de la contaminación atmosférica se ha realizado con carácter específico en las siguientes materias:

- Se ha aprobado la Ordenanza N° 000009, que regula el control de la contaminación atmosférica producida por el parque automotor y reconoce en el ámbito de la Provincia del Callao, los límites máximos permisibles de emisiones contaminantes producidas por vehículos automotores contenidos en el Anexo 1 del Decreto Supremo N° 074-2001-MTC, entre otras disposiciones.
- Se han dictado cuatro Decretos de la Alcaldía destinados a mitigar la contaminación ambiental de los depósitos de concentración de minerales, controlar el traslado de los mismos, establecer las vías autorizadas para la circulación de unidades de transporte pesado de carga de concentrados de minerales, almacenar, manipular y transportar mineral de plomo en el Callao.<sup>13</sup>

---

12 *Situación ambiental de la Provincia Constitucional del Callao: Diagnóstico participativo.* CONAM Lima. 2001. p. 82

13 Decreto de Alcaldía N° 000025 del 7 de noviembre de 1999, Decreto de Alcaldía N° 000010 del 11 de junio de 2001, Decreto de Alcaldía N° 000016 del 6 de setiembre 2001 y Decreto de Alcaldía N° 000021 del 12 de octubre de 2001.

En agosto de 1998 se evidenció que las empresas almaceneras de concentrados minerales que guardan depósitos de cobre, zinc, plomo y cadmio se habían constituido en el contaminador potencial de toda la población aledaña, lo que generó la aprobación de las referidas normas y la creación de la Mesa de Concertación para el Plomo. Cabe mencionar que, recientemente, los miembros de la CAR Callao en sesión del 3 de setiembre del 2002 acordaron modificar el nombre de la Mesa por el de “Grupo Técnico para la Prevención, Control y Reducción del Plomo en el Callao”.

En 1999 se detectaron concentraciones de mas de 40 ug/dl de plomo en el aire. Cuando el máximo permisible es de 10 ug/dl. El plomo es un elemento tóxico para el ser humano en concentraciones muy bajas, sobre todo para los niños, en donde la contaminación crónica produce el saturnismo, enfermedad que afecta irreversiblemente su desarrollo motor, deteriora su inteligencia y ocasiona problemas en la audición y equilibrio.

A continuación, un resumen de los temas tratados desde 1999 en la Mesa de Trabajo con miras a solucionar los problemas de contaminación por plomo:

<b>Mesa de trabajo</b>
En Diciembre de 1999, se reunieron en la MPC los representantes del CONAM, DIGESA, MEM, ONG CIPUR, SNMP, DISA-I-CALLAO, Dirección de Educación Callao, ENAPU, CTAR CALLAO, representantes de agrupaciones vecinales y funcionarios de la MPC con los representantes de PERUBAR, CONTROMIN, MITSUI, CORMIN y SELVA CENTRAL, para formar el Comité Pro AIRE LIMPIO de la zona. Se acordó que los depósitos de concentrado preparen un EIA para presentarlo al Ministerio de Energía y Minas (MEM), asimismo, se acordó determinar las bases de creación de una asociación (MESA REDONDA) para coordinar acciones conjuntas para la mitigación y prevención de los efectos presentes.
<b>Primera Mesa Redonda</b>
Se instaló el 12 de Mayo del 2000 y en reunión del 21 de Junio del mismo año se acordó formar 2 comisiones: la Comisión de Limpieza y la Comisión de Monitoreo y Vigilancia, integrando el Callao ambas comisiones (Informe N° 244-2000-MPC/DGPA-DCCA).
<b>Segunda Reunión de la Mesa Redonda</b>
Realizada el 28 de Junio del 2,000, se acordó que los depósitos de concentrados de minerales presenten a la DGAA del Ministerio de Energía y Minas los resultados de monitoreo de suelo, aire y del plomo en sangre.

<b>Tercera Reunión de la Mesa Redonda</b>
Donde se coordinó una visita interinstitucional a los depósitos de concentrados de minerales del Callao, con participación de los representantes de los depósitos de concentrados de minerales del Callao, DIGESA, SNMP, ENAPU, ILMC, para el día Jueves 13 de Julio del 2,000 en concordancia con el AMEBA. Esta visita fue aprovechada por todos, se pudo comprobar los avances o deficiencias de los demás, compartiendo experiencias y dando sugerencias para mejorar la tecnología usada así como para una posible ampliación de las directivas de la MPC (Informe N° 148-2000-MPC-DCCA-VJTT del 14 de Julio del 2,000).
<b>Cuarta Reunión de la Mesa Redonda</b>
Se llevó a cabo el 24 de Octubre del 2,000, en la que expusieron todos los representantes de los depósitos de Concentradores de Minerales del Callao, y BISA. La recomendación final es que el grupo líder integrado por Juan Proaño, (SNMP) Juan Narciso (DIGESA) Mercedes Picón (MPC) se reúna mensualmente para resolver problemas del proceso y de comunicación. Esta reunión reforzará el concepto de responsabilidad compartida y mantendrá el proceso en marcha.
<b>Quinta Reunión de la Mesa Redonda</b>
Se desarrolló el 1 de Enero del 2,001, en ella participó la Municipalidad Provincial en el Asunto de Manejo de Casos y Educación. En la reunión del 23 de Enero del 2,001 (como parte de la Quinta reunión de la Mesa), DIGESA expuso lo referente al monitoreo de Plomo en la sangre, y la MPC expuso sobre la reducción de la exposición de la comunidad, sobre las acciones educativas y de concientización de la población. En el transcurso de la primera quincena del 2001 sostuvieron reuniones de coordinación con el asesor Graham F. Kenyon asesor de la SNMP, de la ILMC, en la que se recomendó que se debería de instalar una mesa de líderes (DIGESA, MPC, MEM y un representante de los depósitos de Concentrados de Minerales) quienes deberían de guiar las acciones a tomar en la mesas y preparar un programa.
<b>Sexta reunión de la Mesa Redonda</b>
Se realizó el 13 de Marzo del 2,001 en la que se trató sobre la reducción de los efectos de contaminación por el manejo de concentrados de plomo en el Callao.
<b>Sétima reunión de la Mesa Redonda</b>
Se realizó el 23 de Mayo del 2,001 y se acordó que los representantes de los almacenes, así como el representante de la SNMP participarán con la MPC en las celebraciones del Día Internacional del Medio Ambiente, a fin de dar a conocer a la población chalaca sobre los avances de esta importante mesa.
<b>Mes Junio del 2002</b>
Se vienen tomando acuerdos conducentes al apoyo con dietas alimentarias a los pobladores afectados por la contaminación, con preferencia a los niños menores de edad. Las reuniones de la mesa se llevan a cabo mensualmente.

e) Educación ambiental

La Dirección de Control Ambiental ha desarrollado importantes iniciativas de difusión y sensibilización ambiental como la celebración de la Primera Feria Taller Ambiental del Callao en el año 2000 y la publicación del boletín semestral *Alerta Ambiental*. También se ha fomentado la educación ambiental en colegios de la Municipalidad Provincial del Callao, promocionando la creación de la Policía Escolar Ecológica dentro de dichos colegios y la capacitación de promotores ambientales entre estudiantes universitarios.

f) Otros ámbitos de gestión ambiental

Entre el resto de las materias en las que se ha desplegado la gestión ambiental de la municipalidad cabe destacar las medidas adoptadas para el control de la contaminación por ruidos y para el control de la contaminación de las aguas:

- Contaminación por ruidos:

El primer ámbito de actuación ha sido regulado mediante la Ordenanza N° 005-94, sobre ruidos nocivos y molestos y el establecimiento de límites máximos permisibles. La supervisión del cumplimiento de la mencionada normativa se efectúa mediante operativos de medición de ruidos organizados por la referida Dirección de Control Ambiental.

Asimismo, existe un proyecto de Ordenanza para mitigar la contaminación sonora producida por las aeronaves comerciales en la Provincia del Callao del 19 de abril del 2001.

- Contaminación de las aguas:

Se pretende controlar mediante la progresiva exigencia a las industrias

*Es necesario superar la perspectiva atomizada de la gestión municipal actual en donde predominan actuaciones singulares y proyectos de corto plazo, en lugar de otros de mayor alcance que incluyan una visión holística y transectorial*

a dotarse de mejores instalaciones para el tratamiento de aguas servidas y desechos industriales. También se ha fomentado la construcción de una bioplanta de tratamiento de aguas residuales domésticas en el Colector Comas para utilizarlas como aguas de regadío de zonas agrícolas.

Por su parte, la Dirección de Sanidad dependiente de la Dirección General de Servicios Sociales y Culturales desarrolla en la práctica (con independencia de lo previsto en el Reglamento de Organización y Funciones, que las incluye como competencias de la Dirección de Control Ambiental) las competencias relativas al control de la contaminación del agua de consumo humano y de la utilizada para el riego de zonas agrícolas. Son sus competencias, además, el saneamiento referido a los establecimientos abiertos al público y la política de alimentos. Las funciones las realiza mediante la organización de operativos de vigilancia de depósitos mineros y lugares afectados por la contaminación del plomo, chancherías y criaderos de ganado, venta de licores y alimentos, pozos de agua, etc.

#### *3.5.4. Análisis de la definición de las competencias ambientales y de su ejercicio en la MPC*

La transparencia en la definición de competencias, su publicidad y la identificación clara de las entidades responsables de su desarrollo en la práctica, son elementos que deben considerarse a la hora de tender hacia una gestión ambiental eficaz, más aún, si se pretende potenciar la cooperación de otros actores, tanto públicos como privados, en su ejecución.

En el ROF de la MPC, la descripción de las funciones se ha realizado de manera muy genérica, no llegando a preverse la forma concreta como deben ser articuladas y ejecutadas, lo cual ha dado lugar a grandes dificultades en el momento de determinar su puesta en práctica, al fomento de la dispersión en la actuación de las otras Direcciones Generales y a que sea difícil, por tanto, identificar cual es el órgano responsable para la ejecución de las mismas.

El reparto competencial ha conducido, asimismo, a la creación de nichos independientes entre sí y a la concentración de materias de gran heterogeneidad en la Dirección de Control Ambiental. Esta multiplicidad de tareas y los escasos recursos disponibles por la mencionada Dirección han implicado a que esta

unidad haya orientado su actuación hacia dos objetivos centrales: como promotora de proyectos y como actora clave de la difusión y educación ambiental. En este sentido, mucha es la voluntad por parte de esta Dirección para concretar proyectos específicos que involucren a multiplicidad de instancias que se puedan hacer cargo de su financiación y desarrollo. Interesantes son, igualmente, los esfuerzos de promoción orientados a que las empresas adopten medidas de autorregulación relacionadas con la protección ambiental en sus actividades.

Sin embargo, la ejecución de proyectos demostrativos pilotos y la incorporación de medidas voluntarias pueden implicar una política muy parcializada y dispersa que no conlleve el manejo integral de los problemas ambientales en el largo plazo. La falta de definición de lineamientos principales de acción y de los recursos que los sustenten, ha originado que no se hayan desplegado en su plenitud todas las funciones de planificación, normativas, fiscalizadoras, de asesoría, de monitoreo y de coordinación que favorezcan soluciones integrales y sostenibles.

Desde un punto de vista sustantivo, si bien la actuación de la MPC se ha manifestado en la realización de múltiples actividades en los distintos frentes de la gestión ambiental, dichas actuaciones podrían potenciarse si se llevasen a cabo de forma más sistemática, en sinergia con otras entidades públicas y apuntando hacia objetivos de más largo aliento, que incluyan la construcción de un sistema de gestión ambiental municipal. De esta forma, sería necesario establecer un marco normativo y de gestión ambiental holístico para la MPC, en el cual se involucre a las distintas instancias de la sociedad civil, la empresa, las municipalidades distritales y los distintos sectores con el fin de ejercer las competencias ambientales de forma más extensiva y coordinada.

### **3.6 Incorporación del medio ambiente en la gestión municipal general**

La gestión ambiental no se asimila a un único frente de actuación. Las múltiples perspectivas con que pueden ser tratados los problemas ambientales y la protección misma de los recursos naturales, conducen en la actualidad a una ramificación obligatoria de la dimensión ambiental hacia los distintos sectores de la estructura municipal. No se puede considerar el tema de la contaminación de forma independiente y desconectada de la salud, del saneamiento básico, de la utilización de los recursos naturales, o, por último, de la gestión territorial.

La Dirección de Control Ambiental ha desarrollado actuaciones en este sentido de forma que se garantice el éxito del diseño de instrumentos concretos. Este ha sido el caso de la Certificación de Evaluación Ambiental, que se constituye como un requisito básico para la concesión de una licencia de funcionamiento expedida por la Dirección General de Comercialización.

En idéntica medida se ha buscado la cooperación de la Dirección General de Asentamientos Humanos para la coordinación de programas de educación ambiental y se ha hecho participe a las distintas Direcciones de las campañas de difusión emprendidas, como la feria medio ambiental y las campañas anti-tabaco.

Los criterios ambientales se han visto igualmente incorporados en la definición de los lineamientos estratégicos de desarrollo y en la definición de objetivos de los planes urbanos. En el Plan Urbano Director de la Provincia Constitucional del Callao 1995-2010 se mencionan políticas ambientales de incremento de áreas verdes, se identifican los problemas y las áreas críticas, se realiza una zonificación ambiental provincial y se incluye un apartado de seguridad física ante desastres. No obstante, estas consideraciones no llegan a concretarse en la ejecución de planes, programas y proyectos específicos, conforme al Plan Director.

### **3.7 Coordinación con otras entidades públicas**

Como se ha mencionado anteriormente, la distribución de competencias en materia ambiental entre las distintas instancias de gobierno no se ha producido de forma estricta, dando lugar a espacios difusos en los que las competencias de las distintas autoridades pueden llegar a concurrir, superponerse e incluso a colisionar. A ello se añade la multiplicidad de entidades dotadas de competencias con trascendencia ambiental, que hacen que el fomento de los mecanismos de concertación y la coordinación entre las distintas autoridades devenga en imprescindible.

La coordinación de la MPC con otras entidades públicas en la gestión ambiental se caracteriza fundamentalmente por estar sustentada en torno a proyectos específicos o al tratamiento de problemas ambientales concretos. Son de importancia, en este sentido, las iniciativas de coordinación que se han realizado

creando plataformas formales de concertación en torno a problemas específicos y que, como la “Mesa de Concertación del Plomo”, el “Comité del Aire Limpio Lima-Callao”, o las actividades de planificación ya mencionadas fomentadas desde la CAR, convocan a un amplio abanico de autoridades públicas.

No obstante, no se puede olvidar que la coordinación con otras entidades municipales se ve afectada por dos consideraciones centrales: por una parte, dicha coordinación no ha podido impedir el hallarse impregnada de la tendencia política de sus dirigentes; por otra, la MPC se ve incapacitada para llevar a término determinadas competencias, originándose una relación de dependencia de otras instituciones.

La concurrencia de la primera circunstancia es evidente en las relaciones entre la MPC y las municipalidades distritales. Ello ha tenido especial incidencia en las relaciones con el Distrito de Ventanilla. Discrepancias políticas han afectado igualmente a proyectos de coordinación de gran relevancia entre la MPC y la Municipalidad Metropolitana de Lima como el Plan Integral de Saneamiento Ambiental de Lima y Callao en materia de transporte urbano y a los trabajos en el seno del Consejo de Transportes.

Por otra parte, terceras instancias están entrando a apoyar a la MPC en el desarrollo de las competencias ambientales locales. Este es el caso de la Agenda Ambiental al 2003 y el Plan de Acción Ambiental al 2021 realizadas en el seno de la CAR del Callao bajo la presidencia del CONAM, de la realización de estudios de calidad del aire realizados por DIGESA o de la celebración de convenios con el SENATI para la medición de gases.

Es importante destacar, por último, el afianzamiento de las competencias ambientales, mediante la actuación del poder judicial. Recientes sentencias vienen reconociendo la competencia ambiental de la MPC en supuestos de control del agua de consumo humano y de regadío, amparándose de forma exclusiva en la autonomía municipal reconocida constitucionalmente.

Otro aspecto que debe ser debidamente resaltado es la iniciativa desplegada por la MPC, con el apoyo de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, para formular aportes específicos al proyecto de reglamento a la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. Para este efecto, la MPC convocó a un Taller de trabajo en el mes de junio del 2002, a efectos de formular

aportes vinculados al rol de las municipalidades en la evaluación ambiental de proyectos de inversión, los cuales fueron debidamente canalizados al Consejo Nacional del Ambiente para su consideración. En este taller participaron representantes de otras municipalidades del país, de la empresa privada y de entidades gubernamentales como el Ministerio de Energía y Minas y los antiguos Ministerio de Industria (MITINCI) y Ministerio de Pesquería.<sup>14</sup>

A efectos de tener un panorama claro sobre las diversas instancias que participan en la gestión ambiental en el Callao, en la página siguiente se reproduce un cuadro que muestra claramente como se percibe la actuación de las diferentes entidades públicas que intervienen directa o indirectamente en la solución de los problemas ambientales del Callao.

### **3.8 Mecanismos de acceso a la información, participación ciudadana y concertación**

*La inclusión de los actores clave en la toma de decisiones municipales es de primordial importancia para atender la prevención, el control y la recuperación de los problemas ambientales en forma efectiva*

La actuación de la municipalidad se concreta en su funcionamiento interno, pero también tiene una perspectiva exterior. Ello es particularmente cierto en el tema ambiental, donde la dimensión de los problemas ambientales impide que su gestión quede monopolizada estrictamente en el ámbito burocrático de la administración municipal, teniendo una responsabilidad compartida sobre la misma, la sociedad civil y la empresa. Por ello, es muy importante considerar como elementos claves en la gestión ambiental, el acceso a la información y la participación ciudadana.

En cuanto a los mecanismos de acceso a la información, cabe resaltar que la Municipalidad Provincial del Callao cuenta con una página web: [www.municallao.gob.pe](http://www.municallao.gob.pe)

---

14 Véase Anexo 3

## Principales agentes que intervienen en la gestión ambiental de la Provincia Constitucional del Callao

Problemas	Mun. Prov. Callao	Municipalidades distritales	Minist. Agricultura	Minist. Transp. Viv. Y Const.	Minist. Industria	Minist. Energía y Minas	Minist. Pesquería	Inst. Defensa Civil-INDECI	SEDAPAL	Hospitales	DIGESA	DISA I – Callao	Empresas, industrias	D. Capitanías	Medios de comunicación	D. Educación	D. Universidades	ENAPU	CORPAC	CONAM	Población	
Ocupación informal del territorio	■	■	■	■																		■
Hacinamiento y deterioro de áreas residenciales	■	■		■																		■
Déficit y manejo de áreas verdes	■	■																				■
Áreas residenciales en riesgo por factores naturales	■	■		■			■															■
Deterioro y contaminación de áreas naturales	■	■	■				■	■					■		■	■	■					■
Acceso limitado o sin servicio de agua potable y alcantarillado	■	■						■	■													■
Consumo de agua con niveles de contaminación	■	■						■														
Arrojo al mar de aguas crudas contaminantes	■							■				■	■									
Gestión y manejo inadecuado de residuos sólidos domiciliarios	■	■								■		■				■	■					■
Gestión y manejo inadecuado de residuos sólidos hospitalarios	■	■									■	■										
Gestión y manejo de residuos sólidos industriales	■	■			■	■					■	■	■				■	■	■			
Contaminación por emisión de gases y generación de ruidos en industrias	■	■			■	■	■					■	■									
Contaminación por emisión de gases y ruidos del sistema de transporte	■	■		■								■	■							■		
Contaminación por concentrado mineral de plomo	■			■		■					■	■	■									■
Incumplimiento de normatividad sobre prevención y mitigación	■					■					■	■	■				■					
Contaminación físico química del litoral						■	■					■										
Contaminación microbiológica del litoral	■	■							■													
Alteración en los procesos dinámicos	■	■											■	■					■			
Conflicto de competencias	■	■	■	■	■	■						■	■		■							■
Debilidad institucional	■	■										■	■		■							■
Limitado control y vigilancia sobre actividades contaminantes	■	■										■										■

Fuente: Situación Ambiental de la Provincia Constitucional del Callao. Diagnóstico participativo - CONAM Lima 2001

en la cual ha puesto a disposición del público información relativa a: las funciones, actividades y proyectos de las diferentes entidades de la Municipalidad Provincial del Callao; algunas normas como el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de la Municipalidad Provincial del Callao, el Reglamento de Sanciones Administrativas de Infracciones e información general de utilidad para la población chalaca. Asimismo, cabe resaltar que el 27 de setiembre del 2002 se ha aprobado la Ordenanza N° 000012 que regula la publicación de información y transparencia de la gestión municipal.

Sin embargo, cabe resaltar que varias de las normas ambientales aprobadas durante los años 1991, 1992, 1993 y 1994 no han sido publicadas en el Diario Oficial El Peruano, lo cual transgrede el carácter público de las normas e implica que la población no pueda tomar conocimiento de las disposiciones establecidas en las normas aprobadas.

De otro lado, la MPC ha suscrito convenios de cooperación institucional con varias entidades del sector público y privado para alcanzar objetivos de corte ambiental. Asimismo, canaliza las peticiones y reclamaciones referentes a todas las políticas de la Municipalidad a través de la Oficina General de Participación Vecinal directamente dependiente de la Dirección Municipal. Es en esta oficina donde se reciben las quejas y desde donde éstas son remitidas a la unidad sectorial competente, que procede a su tramitación. No existe otro marco institucional específico que recoja las inquietudes de la población chalaca en lo que se refiere a la calidad del ambiente o al desarrollo local.

Por su parte, la Dirección de Control Ambiental efectúa un gran número de convocatorias en las que se promueve la participación voluntaria, involucrando a distintos sectores de la sociedad civil –escolares, universitarios, empresa, ONG locales y nacionales– en la gestión de iniciativas propias. Las campañas promovidas por dicha Dirección y los eventos realizados tienen, asimismo, amplia acogida entre la población chalaca.

Es importante por último considerar la iniciativa llevada a cabo por la MPC de crear instancias alternativas en las que se facilite la solución de conflictos entre particulares –donde en la actualidad se están solventando conflictos de naturaleza medioambiental entre particulares.

### 3.9. Infracciones y sanciones

Las infracciones y sanciones de la MPC son reguladas por la Ordenanza N° 000027, Reglamento de Sanciones Administrativas de Infracciones del 20 de setiembre del 2002, que norma el procedimiento para la aplicación de sanciones administrativas a los infractores de la normatividad, en el ámbito de la Provincia del Callao. Asimismo, como parte de dicha norma, se ha aprobado la correspondiente Escala de Multas.

De acuerdo a informaciones de la Dirección de Control Ambiental de la Municipalidad Provincial del Callao, fueron 73 las sanciones aplicadas por infracciones relacionadas con el medio ambiente entre 1999 y agosto del 2001, de las cuales, 16 correspondían al año 1991, 53 al 2000 y sólo 4 se habían aplicado hasta el mes de agosto del año 2001:

<b>Sanciones aplicadas por Municipalidad Provincial del Callao por infracciones contra el ambiente</b>			
<b>Año</b>	<b>Infracción</b>	<b>Empresas</b>	<b>Persona natural</b>
<b>2001</b>			
Multa	Generar vibraciones	1	
Multa	Quema en incinerador de basura mal ubicado	1	
Multa	Contaminación de emisiones por actividad de arenado	1	
Multa	Aniego de aguas servidas la vía pública	1	
<b>2000</b>			
Clausura	No cumplir con adecuación ambiental	1	
Clausura	Planta contaminante y diagnóstico ambiental incompleto	1	
Multa	Obstaculizar el control municipal	9	3
Multa	Arrojar y/o inundar con aguas servidas la vía pública	4	1
Multa	Dejar y/o derramar residuos (aceite y/o hidrocarburos)		1
Multa	Quema en incinerador de basura mal ubicado	1	
Multa	Contaminación de emisiones por actividad de arenado	2	
Multa	No adoptar precauciones en descarga de materia prima	1	
Multa	Producir ruidos nocivos y molestos	1	
Multa	No adoptar medidas para barrido de contaminantes	1	
Multa	No adoptar medidas para depurar emisiones de chimenea	2	
Multa	Almacenar sustancias y materiales tóxicos sin precaución	1	
Multa	No adoptar medidas para depurar emisiones de polvo de trigo	1	
Multa	No adoptar precauciones para depuración de descargas de emisiones que contaminan agua y/o aire	10	

Multa	No renovar Certificado de Evaluación Ambiental	10	
Multa	Contaminación por malos olores		1
Multa	No adoptar medidas para depurar emisiones de polvo fugitivo	1	
<b>1999</b>			
Multa	Dejar y/o derramar residuos (aceite y/o hidrocarburos)		1
Multa	Contaminación de emisiones gaseosas	1	
Multa	No adoptar medidas para evitar quema de llantas en concesión minera		1
Multa	Contaminación de aire con cenizas y olores	5	
Multa	No tomar medidas para minimizar contaminación atmosférica	1	
Multa	Arrojar y/o inundar con aguas servidas la vía pública		1
Multa	No adoptar medidas para depurar emisiones de chimenea	1	
Multa	Contaminación de aire con polvo y arena	1	
Multa	Contaminación de aire con gases y olores	1	
Multa	Obstaculizar el control municipal	1	1
Multa	Quema de basura	1	
	<b>TOTAL</b>	<b>63</b>	<b>10</b>

Fuente: Dirección de Control y Contaminación Ambiental de la Dirección General de Protección Ambiental. Municipalidad Provincial del Callao. 2000-2001.

Citado en: Situación ambiental de la Provincia Constitucional del Callao: Diagnóstico participativo.

### **3.10 Principales fortalezas y debilidades de la gestión ambiental de la Municipalidad Provincial del Callao**

#### *Fortalezas de la gestión ambiental de la MPC:*

- Incorporación de los actores sociales y la industria en la promoción de iniciativas ambientales.
- Suscripción de convenios de cooperación con instancias públicas y privadas, del ámbito local, nacional e internacional con el fin de promover actuaciones ambientales articuladas y sinérgicas.
- Importante desarrollo de programas de educación ambiental en los que se involucra a promotores de la comunidad educativa a fin de garantizar su sostenibilidad en el largo plazo.
- Extensiva realización de campañas, ferias y talleres que contribuyen al conocimiento y sensibilización ciudadana sobre los problemas ambientales.

- Realización de cursos de capacitación para el personal de la municipalidad.
- Promoción de mecanismos de autorregulación de la contaminación por las empresas.
- Creación de instrumentos complementarios que contribuyan al control de los posibles impactos ambientales por las industrias.
- Inclusión de requerimientos ambientales en la ejecución de otras políticas municipales, aunque en forma parcial y limitada.
- Realización de proyectos piloto para la identificación de las fuentes de contaminación en áreas críticas.
- Participación en espacios de concertación que permiten abordar desde una concepción multiinstitucional problemas ambientales de importancia en la provincia.
- Manejo de las áreas verdes localizadas en las zonas urbanas de la provincia.
- Promoción de mecanismos voluntarios de participación.
- Creación de mecanismos alternativos de resolución de conflictos entre particulares.
- Espíritu dinámico de la unidad ambiental y voluntad de introducir la dimensión ambiental en la gestión local.
- Presencia en diversos foros de carácter nacional e internacional.

### *Debilidades de la gestión ambiental de la MPC*

- Débil incorporación de la dimensión ambiental en el diseño de las políticas del gobierno local.
- Ausencia de instrumentos de planificación ambiental o de lineamientos estratégicos en los que se incorpore explícitamente la dimensión ambiental desde las máximas instancias políticas de la organización municipal.
- Ausencia de instrumentos para la elaboración e implementación de la Agenda 21 Local.
- Ausencia de informes anuales sobre el estado del ambiente en la provincia.
- Falta de adecuación de la estructura municipal a los problemas ambientales de la provincia.

- Débil institucionalización de la unidad ambiental.
- Insuficiente asignación presupuestaria destinada a la gestión ambiental.
- Insuficiencia de recursos humanos y de equipamiento.
- Ausencia de sistemas de información ambiental.
- Insuficiente incorporación horizontal de la dimensión ambiental en el diseño y ejecución de las políticas de los otros sectores del gobierno local.
- Falta de transparencia en la distribución de las competencias ambientales.
- Predominante consideración del manejo de las áreas verdes y los residuos sólidos en la gestión ambiental local.
- Insuficiente monitoreo de la gestión ambiental.
- Reducción del ámbito de actuación municipal al Cercado del Callao y ausencia de una dimensión “provincial” en el tratamiento de los temas ambientales.
- Fragilidad de los mecanismos de coordinación a nivel de gestión con las municipalidades distritales.
- Deficiente institucionalidad de los mecanismos de coordinación con la Municipalidad Metropolitana de Lima.
- Deficiente instrumentación de la participación ciudadana en la toma de decisiones de gestión ambiental local.

## IV. Recomendaciones

Cualquier pronunciamiento respecto de recomendaciones para la gestión ambiental en el ámbito municipal, ha de tener presente que circunstancias como la complejidad de los problemas ambientales, su diversidad dependiendo de la zona geográfica de la que hablemos, las posibilidades distintas de atenderlos dentro de la estructura institucional, la tradición política e institucional existente, concluyen en la premisa fundamental de que no existen soluciones únicas, ni tampoco inmediatas.

Sin embargo, las limitaciones existentes y la necesidad de adoptar decisiones eficaces, pero graduales para el tratamiento de los problemas ambientales, demandan el establecimiento de ciertos parámetros que orienten esta tarea, como una suerte de principios inspiradores de la gestión ambiental local. De esta manera es preciso tener en cuenta los siguientes criterios:

- a) Es erróneo pensar que el problema ambiental “no existe en tanto no se ve”, la cultura actualmente en vigor de trasladar el problema al vecino carece de realidad, dado que al final termina revertiendo de forma agravada en nuestros recursos, en nuestro territorio y en las condiciones de vida de la comunidad vecinal.
- b) Es preciso por ello, que las autoridades locales se comprometan con la gestión ambiental y asuman cuanto antes las nuevas responsabilidades y oportunidades que la aparición de las nuevas competencias de desarrollo sostenible les ofrecen. Las municipalidades deben buscar su propio fortalecimiento institucional a través de la asunción plena de la responsabilidad ambiental en su jurisdicción, sin esperar a que otros organismos cubran la gestión de ámbitos que son importantes en la vida local.

- c) Con este fin, es necesario incluir un nuevo enfoque en las políticas y en el diseño de las estructuras orgánicas y de distribución de competencias, de forma que se permita que la dimensión ambiental cruce horizontalmente las distintas políticas sectoriales.
- d) Es igualmente imprescindible que se incorpore a los actores clave en el desarrollo de la provincia mediante la creación de mecanismos de concertación, con el fin de que se negocien las coordenadas básicas de dicho desarrollo y se promueva la sostenibilidad de las políticas en el largo plazo.

Con independencia de estas consideraciones fundamentales, a continuación se realiza un análisis de las recomendaciones referentes a cada uno de los elementos analizados a lo largo del estudio.

#### 4.1. Importancia Política

- a) Promoción en el plano político de las “ganancias” que implica una gestión ambiental eficaz

*La MPC debería centralizar las funciones ambientales en una unidad orgánica fuerte que actúe como instancia especializada en la gestión ambiental municipal*

Es necesario promover un mayor conocimiento de los problemas ambientales de la provincia y sus reales implicancias entre las principales autoridades locales, con el fin de propiciar un tratamiento adecuado de los mismos y su incorporación en los instrumentos de planificación y política municipal, que, a la vez, redunde en el ahorro de recursos, la aceptación comunitaria de sus políticas y en un mayor prestigio y credibilidad externa de la municipalidad. La realización de talleres internos, la asistencia a convocatorias nacionales e internacionales de alto nivel potenciarían, a su vez, una perspectiva nueva, más *holística*, de la gestión local.

b) Institucionalización de la dimensión ambiental en la provincia

Es igualmente importante conseguir una institucionalización de la dimensión ambiental en el ámbito provincial, cuya estructura, concepción y coordinación se transmita a las municipalidades distritales, de modo que se promueva una acción homogénea y mayores sinergias.

c) Necesidad de definir una política ambiental municipal

La tutela de la salud, la calidad de vida de los vecinos y la protección del ambiente y los recursos naturales, requieren de una visión de conjunto y una voluntad política capaz de incluir la perspectiva ambiental dentro de las políticas relevantes para el desarrollo local sostenible.

d) Necesidad de planificar la gestión ambiental

Supondría un gran avance la incorporación de instrumentos de planificación para articular la gestión ambiental de la municipalidad, tanto en lo relativo a su frente interno como externo. Ello brindará mayor coherencia a la toma de decisiones y ayudará a eludir vacíos y superposición de competencias. Para ello será conveniente tener en cuenta las experiencias de planificación participativa llevadas a cabo en el marco de las agendas 21 locales, la CAR y otras instancias supramunicipales.

e) Diseño de mecanismos de evaluación de la gestión local y elaboración de Informes anuales sobre la situación ambiental de la provincia

Sería de gran valor considerar la inclusión de instrumentos de evaluación y corrección relativos al cumplimiento de los lineamientos establecidos en el plan de gestión ambiental. Asimismo, la elaboración de un informe anual en el que se describa la situación del ambiente en la provincia y su puesta a disposición del público permitiría ir generando una ciudadanía más responsable y participativa, así como la evaluación y corrección de los avances alcanzados.

## **4.2. Estructura orgánica**

a) Fortalecimiento institucional de la unidad ambiental

Con independencia de considerar la incorporación de los distintos actores clave, la gestión ambiental local requiere que las municipalidades estén provistas de

una capacidad institucional propia que garantice la univocidad de las funciones de diseño de políticas, evaluación de instrumentos, normatividad, asesoría, fiscalización y coordinación de acciones que la gestión ambiental implica. Sin perder la transversalidad propia de lo ambiental, es necesaria la progresiva centralización de funciones ambientales en una unidad orgánica fuerte que actúe como la instancia especializada en la gestión ambiental municipal, así como el establecimiento temporal de mecanismos de coordinación interna eficaces hasta el logro de dicho objetivo.

b) Mejorar la capacidad de gestión de la unidad ambiental

La dotación de recursos que contribuyan a consolidar la estructura administrativa ya existente supondría un incremento en la eficacia de la gestión ambiental de la municipalidad. Un mayor fortalecimiento en el ámbito político y competencial y una mayor dotación de recursos a la DGPA/Dirección de Control Ambiental, aumentarían las posibilidades que ésta tiene para ejercer las funciones de coordinación, diseño y promoción de políticas ambientales. De este modo, su actuación en el resto de las políticas locales y en el afianzamiento de políticas de desarrollo sostenible tendría mayores repercusiones.

c) Adoptar una perspectiva horizontal en el tratamiento de la dimensión ambiental

No está de más insistir en los peligros que la concepción sectorializada y vertical de los problemas ambientales puede tener. Así, no se puede considerar el tema de la contaminación de forma independiente y desconecta de la salud, del saneamiento básico, de la utilización de los recursos naturales, o hasta de la gestión territorial. Es necesario establecer mecanismos que integren esta perspectiva transectorial de lo ambiental y que la integren de forma horizontal en la gestión local. Con ello, se evitará la duplicidad en el gasto público y en el ejercicio de las competencias, así como la existencia de grandes lagunas en el desarrollo de la gestión local.

d) Institucionalizar instancias de coordinación interna con los distintos sectores con competencias ambientales

Con el fin de evitar una “compartimentalización burocrática” en la gestión ambiental se recomienda crear instancias de concertación que permitan el tratamiento conjunto e integrado de los problemas ambientales o las acciones

municipales vinculadas a lo ambiental, desde una perspectiva multidisciplinaria y transversal al interior de la municipalidad.

e) **Transparencia en la distribución de competencias**

Es importante, por último, identificar de manera explícita y clara las autoridades ambientales responsables -su papel, funciones y competencias- y hacerlo público, de forma que el ciudadano conozca los servicios que se le están prestando desde la administración pública y a los que está obligado a contribuir.

### **4.3. Recursos para la gestión ambiental**

a) **Inversión en personal especializado en temas ambientales**

La ampliación del período de mandato político y el incremento de las posibilidades financieras de los gobiernos locales en el futuro, son oportunidades que deberían aprovecharse para el fortalecimiento de los recursos humanos, económicos y técnicos de la gestión ambiental de la municipalidad. Constituiría un gran avance la inversión en personal capacitado, que incorpore una mayor estrategia y creatividad en el diseño de las políticas y también en la obtención de recursos para la municipalidad.

b) **Introducción de mecanismos creativos de captación de recursos**

En este punto, ofrece una gran posibilidad la propuesta de articular la política ambiental con ejes temáticos de acción o con proyectos específicos de gestión ambiental. La concreción de los mismos en programas y proyectos a mediano y corto plazo generaría una mayor eficiencia en la captación de recursos del exterior. No se debe olvidar, que la ayuda internacional se halla, cada vez más, dirigida al fomento de actuaciones de gestión local sostenible.

Habrá que fomentar, además, la búsqueda de vías creativas que incrementen los niveles de recaudación de la municipalidad para hacer frente al mantenimiento de los servicios a la ciudad - medidas como la tarjeta VIP implantada por la Municipalidad Distrital de Santiago de Surco para alentar el pago oportuno de los tributos municipales podrían ser consideradas. El recurso igualmente a innovadoras formas de cogestión y a la celebración de convenios (organización local-entes públicos-asociaciones de ciudadanos-ONG-etc.) podría igualmente considerarse con el fin de compensar la carencia de recursos económicos.

- c) Creación de sistemas y redes para el manejo e intercambio de la información ambiental

Es conveniente crear sistemas para la generación, el manejo y difusión de la información ambiental municipal, a través de distintos mecanismos como las redes electrónicas y personales que contribuyan a diseminar la información ambiental disponible. La MPC debería potenciar el intercambio de información a nivel público y privado, ya sea fomentando la coordinación con las municipalidades distritales, o creando mecanismos de cooperación con las asociaciones y ONG locales y nacionales. Se deberán atender las oportunidades que ofrecen las plataformas multidisciplinarias, o de variada representación como la CAR y el apoyo que se ofrece desde el CONAM a nivel nacional, así como su incorporación en el Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA), que esta entidad administra.

#### 4.4 Desarrollo de las competencias ambientales

Como se ha señalado, las municipalidades son los organismos de gobierno principales para promover un adecuado control de la calidad del ambiente en

*Es imprescindible  
que se identifique  
los problemas  
ambientales críticos  
y que estos sean  
tratados de forma  
conjunta y  
coordinada con las  
distintas  
autoridades  
implicadas*

su territorio y para el fomento de la mejor calidad de vida para sus ciudadanos. En estas esferas, son múltiples las actuaciones que las municipalidades pueden desplegar a partir de un marco legal claro y consistente y adoptando una visión creativa de la gestión ambiental.

Si bien muchas veces estas posibilidades nuevas de actuación se desconocen, existe la oportunidad de incorporar experiencias innovadoras que hayan funcionado con éxito en otras municipalidades del país, o la viabilidad de que se introduzcan como proyectos piloto.

En este sentido, la MPC podría incrementar de forma sustantiva las competencias que la municipalidad tiene y desplegar sus

iniciativas en un ámbito más extenso de actuación, a fin de hacer frente de forma más integral a los problemas ambientales de la provincia. Entre las competencias que la MPC puede ejecutar, cabe mencionar las siguientes:

a) Aprobación de una “Ordenanza Marco de Gestión Ambiental”

Es conveniente la aprobación de una ordenanza marco que establezca los principios de política, reorganice el marco institucional para la gestión ambiental y prevea instrumentos de gestión ambiental eficaces. Una ordenanza marco ordenaría el marco legal de la actuación municipal en la gestión ambiental, completando los vacíos e imprecisiones propias de un marco legal compuesto por múltiples normas referidas a diversos aspectos de la gestión ambiental de la MPC. Asimismo, sería el marco ordenador de las normas que emitan las municipalidades distritales, en aplicación de sus facultades legales.

b) Coordinación en el ejercicio de competencias concurrentes con otras entidades públicas

- Establecimiento de mecanismos de coordinación con los distintos sectores productivos de forma que se promueva una fiscalización conjunta de las condiciones ambientales y los índices de contaminación.
- Promover relaciones de complementariedad con las municipalidades distritales: creación de mecanismos de coordinación que fomenten la sinergia y coherencia de actuaciones en las competencias concurrentes
- Operativizar y esclarecer los supuestos en los que la MPC tenga competencia supletoria respecto de las actuaciones de las municipalidades distritales, a fin de evitar situaciones de superposición de actividades e injerencia.
- Definir las competencias ambientales en relación con las autoridades competentes en materia de infraestructura de las comunicaciones del país, especialmente en lo que se refiere a las relaciones con las autoridades aduaneras, del puerto y del aeropuerto.
- Precisar la actuación municipal en relación a actividades que están sometidas a otros ámbitos de competencia, pero que pueden generar impactos o riesgos significativos en el Callao. En particular, se debe impulsar el esclarecimiento del rol que juegan las municipalidades en la evaluación ambiental de proyectos de inversión.

c) Tratamiento conjunto de los problemas críticos o de zonas en emergencia

Identificación de los problemas que se consideren críticos en la provincia y coordinación con las otras autoridades competentes para su tratamiento, definiendo estrategias de responsabilidad compartida para el corto, mediano y largo plazo

d) Identificar los principales focos de riesgo ambiental

Coordinación con aquellas entidades que, por sus competencias, regulen actividades que generan potenciales riesgos en la provincia del Callao, para definir conjuntamente las acciones correctivas que el caso amerite.

e) Fortalecer el desarrollo de infraestructura para el manejo de los residuos sólidos

Esta es una carencia que debería ser solucionada a iniciativa de la municipalidad, sea directamente, o con el apoyo de la inversión privada. Al respecto, la propia Ley General de Residuos Sólidos establece que las municipalidades provinciales deben identificar áreas para la ubicación de infraestructura de residuos sólidos.

f) Elaboración del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, previsto en la Ley General de Residuos Sólidos

Como se sabe, la Ley General de Residuos Sólidos establece esta obligación, que debe ser cumplida por las municipalidades provinciales. Al respecto, también sería conveniente el diseño de mecanismos de cobranza de los arbitrios de limpieza pública municipal.

g) Establecimiento de instrumentos específicos que ayuden a respetar la intangibilidad de las áreas verdes y la protección de la zona agrícola

Estos pueden incluir la apertura de un registro de áreas verdes y un censo de parques y jardines, así como otras medidas especializadas para incentivar la protección y recuperación de las zonas agrícolas de borde.

h) Incorporar mecanismos que den viabilidad a la participación de los ciudadanos en la gestión ambiental

- Aprobar un marco normativo en el que se garantice y facilite el acceso a la información ambiental, la participación ciudadana efectiva y la fiscalización y vigilancia ambiental por parte de los ciudadanos.

- Establecer mecanismos concretos y eficaces de acceso a la información y participación ciudadana.
- Otorgar roles de vigilancia ciudadana a las organizaciones locales.

i) Introducir mecanismos de generación de información ambiental

Como la realización de un inventario de las principales fuentes de contaminación y la sistematización de la información ambiental que se pueda obtener.

j) Introducir instrumentos de política económica

Establecimiento de un sistema de incentivos y desincentivos económicos que apoyen la gestión ambiental y que hagan más eficiente la gestión municipal, complementando su respectivo régimen de sanciones.

k) Realizar estudios económicos referentes al gasto real de la gestión ambiental

Toda vez que no hay una contabilidad de costos, ni una articulación del ejercicio presupuestal integrado de las distintas dependencias que ejecutan funciones de índole ambiental.

#### **4.5. Coordinación con entidades públicas.**

a) Asunción de un papel protagónico en su “dimensión provincial”

Grandes oportunidades ofrece el ámbito “provincial” y el carácter de “entidad territorial intermedia” que la MPC detenta. Por ello, no debería limitarse a la atención exclusiva del Cercado del Callao y debería asumir una función planificadora, promotora y de apoyo que involucre al resto de las municipalidades distritales de su jurisdicción.

b) Establecimiento de mecanismos de coordinación con las municipalidades distritales

Con este fin, debería propiciar la constitución de mecanismos formales de cooperación y coordinación en el ámbito de la gestión, y no sólo en el meramente político. Foros comunes en los que se produzca un intercambio de información, de experiencias de éxito, de proyectos demostrativos, y en los que se evite la

superposición de jurisdicciones en la aplicación de esfuerzos y recursos. Fundamental será para ello apoyar el esfuerzo de establecer unidades ambientales en las municipalidades distritales y considerar la creación de redes entre las direcciones de protección del ambiente de las distintas municipalidades distritales.

- c) Fortalecimiento de la coordinación con la Municipalidad Metropolitana de Lima

Especial coordinación debe promoverse con la Municipalidad Metropolitana de Lima en el tratamiento conjunto de problemas comunes, dada la conurbación de ambas ciudades. La MPC no debe permitirse la suspensión de un desarrollo fluido de la coordinación en temas como el transporte o la contaminación del aire, sobre todo si se tiene en cuenta las posibilidades de fuerza que dicha coordinación ofrece en otros ámbitos de negociación.

#### **4.6. Participación Ciudadana y Concertación**

- a) Fortalecimiento de las instancias participativas existentes

La relación del ciudadano con su municipalidad no debería quedar reducida a lo establecido actualmente en el TUPA (Texto Único de Procedimientos Administrativos de la MPC ) y el Reglamento de Sanciones Administrativas y de Infracciones. Se recomienda en este sentido potenciar las instituciones de participación existentes como la Oficina General de Participación Vecinal y hacer extensivas las experiencias participativas de éxito que se hayan llevado a cabo en la municipalidad.

- b) Ampliación de experiencias participativas de éxito a otros frentes complementarios de acción

Oportuna se considera, igualmente, la necesidad de crear una conciencia de responsabilidad ambiental en la población a través de continuas campañas de difusión y educación. Habrá que potenciar los interesantes esfuerzos llevados hasta ahora a cabo con la capacitación de agentes y promotores ambientales.

Debería considerarse la posibilidad de hacerlos extensivos a otros actores y grupos organizados que puedan fomentar una cultura de participación pública en la gestión ambiental. Similar esfuerzo podría hacerse a través de las juntas de vecinos y comités comunales.

c) Involucrar a la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones

Por último, conviene destacar la gran potencialidad que existe en la búsqueda de mecanismos mediante los que se incorpore la opinión pública en la toma de decisiones. Sería deseable que la participación para la gestión ambiental se produjese desde el inicio y no solamente cuando el ciudadano se siente afectado.

En este sentido, la Municipalidad debería viabilizar la participación ciudadana en la toma de decisiones (tal y como se establece en el apartado VI del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales de 1990), institucionalizando instrumentos de participación tanto en el ámbito formal como voluntario. Ello implica que no sólo se atiendan las opiniones y las quejas de los ciudadanos, sino que además se les haga participe de las decisiones que se tomen, y se les informe de los resultados de las acciones que se desarrollen. Diversas opciones podrían considerarse al respecto, como por ejemplo:

- El establecimiento de mecanismos procesales y administrativos claros.
- La creación de mesas de concertación para el tratamiento de temas de relevancia para la municipalidad, como puede ser la Ordenanza Marco de Gestión Ambiental antes mencionada.
- La realización de consultas públicas en los casos en que se planifique la realización de megaproyectos en el municipio, se tomen decisiones de importancia sobre el patrimonio artístico o natural del Callao, se aprueben planes de desarrollo, se autorice la realización de proyectos con múltiples impactos ambientales -como la concesión del aeropuerto-, etc.
- La creación de un sistema de información ambiental.
- La creación de instancias que fomenten un espíritu de responsabilidades compartidas en la gestión ambiental y que promuevan la cooperación en la vigilancia del ambiente.



## V. Conclusiones

1. El fortalecimiento institucional de la Municipalidad Provincial del Callao pasa por la asunción de sus responsabilidades ambientales en el ámbito de su jurisdicción provincial. Un mayor impulso a la gestión ambiental no sólo puede repercutir en la mejora de la calidad del ambiente y la salud de los vecinos, sino también en un mayor prestigio del gobierno local, una mejor aceptación de las políticas municipales por parte de la comunidad y un incremento en los recursos de la municipalidad.

El ejercicio de las competencias ambientales por parte de la Municipalidad Provincial del Callao permitirá la adopción de un enfoque nuevo en el desarrollo de las políticas locales tanto al interior de la propia municipalidad como en sus relaciones con otros agentes. La dimensión ambiental debería ser integrada con carácter horizontal en el desarrollo de las competencias locales con trascendencia en la calidad de vida de los ciudadanos. La sostenibilidad en la gestión ambiental requerirá, por otra parte, contar con la participación de los actores sociales clave.

2. La débil consolidación a nivel político y de gestión, la insuficiencia de recursos humanos, económicos, de información y de equipamiento, la confusión de las previsiones normativas y la superposición en el reparto competencial son algunas de las barreras con que se encuentra la gestión ambiental en el ámbito local en general.
3. Para superar las mencionadas limitaciones la Municipalidad Provincial del Callao requerirá introducir formas creativas de gestión que faciliten la presencia de los distintos actores sociales y la concertación con la empresa, así como la promoción de plataformas de coordinación con las diversas entidades públicas que atiendan al tratamiento y monitoreo de los problemas ambientales de forma conjunta.

4. Asimismo, el éxito de la gestión ambiental local demanda un mayor fortalecimiento en el interior de la propia municipalidad. Habrá que favorecer un desarrollo sistemático de las competencias ambientales que priorice los problemas ambientales, defina ejes de acción en torno a los mismos y que se plasme en el diseño de la estructura orgánica de la municipalidad, en la distribución de recursos y en la creación de las instancias de coordinación interna correspondientes.

# Anexo 1

## Relación de personas que han participado en el proceso de elaboración de esta propuesta\*

1. **Consultor**, César Campos
2. **Consultor**, Luis Chirinos
3. **ALTERNATIVA**, Oswaldo Cáceres
4. **BASF Peruana**, Rafael Da Silva
5. **CEA**, Olivia De la Torre
6. **CENTRO IDEAS**, Marina Irigoyen
7. **CENTRO IDEAS**, José Julio Montalvo
8. **COMINSA**, Victor Samamé
9. **CONAM**, Carlos Loret de Mola
10. **CONAM**, Mariano Castro
11. **CONAM**, Eduardo Talavera
12. **Congreso de la República**, Adriana Rodríguez
13. **Congreso de la República**, Isaura Delgado
14. **Congreso de la República**, Giovanni Forno
15. **Congreso de la República**, María Luisa Montes de Oca
16. **Defensoría del Pueblo**, Alberto Ferrand
17. **Defensoría del Pueblo**, Delsi Heredia
18. **Defensoría del Pueblo**, Maricarmen Núñez Patiño
19. **DIGESA**, Percy Chávez O'Brien
20. **DIGESA**, Ana María Gonzáles del Valle

---

\* Los nombres de las instituciones corresponden a los vigentes a la fecha de participación de sus representantes

21. **ECOCIUDAD**, Carlos Grey
22. **ESLIMP S.A. CALLAO**, Isabel Estela
23. **FORO CIUDADES PARA LA VIDA**, Julio Díaz Palacios
24. **FOVIDA**, Miguel Tipacti
25. **Fundación Suiza de Cooperación para el Desarrollo Técnico – SWISSCONTACT**, Roland Kleper
26. **Golder Associates**, Jorge Chávez
27. **IDEFE**, Alexandra Cugler
28. **IDMA**, Ronald Villanueva
29. **INCAVI**, José Romero
30. **INCAVI**, Raúl Zárate
31. **INRENA**, Oscar Contreras
32. **INRENA**, Samantha Villanueva
33. **Instituto Metropolitano de Planificación**, Roberto Arroyo
34. **IPES**, Jorge Price
35. **Ministerio de Energía y Minas**, Félix Bernabel
36. **Ministerio de Energía y Minas**, Martitza León
37. **Ministerio de Energía y Minas**, Miriam Rivera
38. **Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales**, Oscar Guillén
39. **Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales**, Yuri Santa Cruz
40. **Ministerio de Pesquería**, Sulma Carrasco
41. **Ministerio de Pesquería**, Henry Hartley
42. **Ministerio de Relaciones Exteriores**, German Vera
43. **Ministerio de Transporte, Comunicaciones, Vivienda y Construcción**, Ivan Lanegra
44. **Ministerio de Transporte, Comunicaciones, Vivienda y Construcción**, Mario Saravia
45. **Municipalidad Distrital de Carmen de la Legua**, Nelson Dones
46. **Municipalidad Distrital de Comas**, Mauro Armijo
47. **Municipalidad Distrital de La Punta**, Jorge Troll
48. **Municipalidad Distrital de San Isidro**, Manuel Cossio
49. **Municipalidad Distrital de San Isidro**, Rafael Delupe
50. **Municipalidad Distrital de San Isidro**, Malena Pazos
51. **Municipalidad Distrital de Santiago de Surco**, Renato Castro Germana
52. **Municipalidad Distrital de Santiago de Surco**, Carlos Dargeant
53. **Municipalidad Metropolitana de Lima**, Susana Aguilar
54. **Municipalidad Metropolitana de Lima**, Juan Arenas
55. **Municipalidad Metropolitana de Lima**, Luis Alberto Bravo
56. **Municipalidad Metropolitana de Lima**, Luis Brea Kaik

57. **Municipalidad Metropolitana de Lima**, José Luis Burga
58. **Municipalidad Metropolitana de Lima**, Mariella Ferreyra
59. **Municipalidad Metropolitana de Lima**, Jorge Cangalaya
60. **Municipalidad Metropolitana de Lima**, Vanesa Criado
61. **Municipalidad Metropolitana de Lima**, Elsie Guerrero
62. **Municipalidad Metropolitana de Lima**, Hugo Hurtado
63. **Municipalidad Metropolitana de Lima**, Mario Laos
64. **Municipalidad Metropolitana de Lima**, Juan Ledesma
65. **Municipalidad Metropolitana de Lima**, Luis Medina
66. **Municipalidad Metropolitana de Lima**, María Luisa Medina
67. **Municipalidad Metropolitana de Lima**, Katia Mundaca
68. **Municipalidad Metropolitana de Lima**, Eduardo Núñez
69. **Municipalidad Metropolitana de Lima**, Juan Obesso
70. **Municipalidad Metropolitana de Lima**, Mariel Pozo
71. **Municipalidad Metropolitana de Lima**, Luis Ruelas
72. **Municipalidad Metropolitana de Lima**, Elsa Saravia
73. **Municipalidad Provincial de Ilo**, Lourdes Morales
74. **Municipalidad Provincial de Santa**, Rodolfo Santa María
75. **Municipalidad Provincial del Callao**, Melitón Albañil
76. **Municipalidad Provincial del Callao**, Yvette Arrunategui
77. **Municipalidad Provincial del Callao**, Enzo Avanto
78. **Municipalidad Provincial del Callao**, Raul Behr
79. **Municipalidad Provincial del Callao**, Fernando Cabrera
80. **Municipalidad Provincial del Callao**, Karina Carrasco
81. **Municipalidad Provincial del Callao**, Crisanto Chunga
82. **Municipalidad Provincial del Callao**, Lidonil Díaz
83. **Municipalidad Provincial del Callao**, Américo Gracia Serrano
84. **Municipalidad Provincial del Callao**, Fredy Huamán
85. **Municipalidad Provincial del Callao**, Eduardo Huari
86. **Municipalidad Provincial del Callao**, Jesús Huayta
87. **Municipalidad Provincial del Callao**, Guadalupe Loayza
88. **Municipalidad Provincial del Callao**, Susana Maldonado
89. **Municipalidad Provincial del Callao**, Sally Moreno
90. **Municipalidad Provincial del Callao**, Medrano Meza
91. **Municipalidad Provincial del Callao**, Nany Nima
92. **Municipalidad Provincial del Callao**, Hernando Ormeño
93. **Municipalidad Provincial del Callao**, Carlos Orozco
94. **Municipalidad Provincial del Callao**, Mercedes Picón
95. **Municipalidad Provincial del Callao**, Luis Quiñónez

96. **Municipalidad Provincial del Callao**, Carlos Rondón
97. **Municipalidad Provincial del Callao**, Carlos Shimomuos
98. **Municipalidad Provincial del Callao**, Victor Torres
99. **Municipalidad Provincial del Callao**, Willy Valdivia
100. **Oficina de Asesoría y Consultoría Ambiental**, Edwin Gonzáles
101. **Oficina de Asesoría y Consultoría Ambiental**, Marcos Alegre
102. **Oficina de Asesoría y Consultoría Ambiental**, Anna Zuchetti
103. **Oficina de Asesoría y Consultoría Ambiental**, Gabriela García
104. **Policía de Turismo y Ecología**, Ricardo Cisneros
105. **QUIMPAC**, Raymundo Carranza
106. **QUIMPAC**, Domingo Puruguay
107. **SECTI**, Héctor Silva
108. **Sociedad Nacional del Ambiente**, Doris Balbín
109. **Sociedad Nacional del Ambiente**, Giovanna Orcotoma
110. **Sociedad Nacional de Industrias** Jorge Barreto
111. **Sociedad Peruana de Derecho Ambiental**, Isabel Calle
112. **Sociedad Peruana de Derecho Ambiental**, Carlos Gasco
113. **Taller de Derecho PUCP**, Erika Céspedes
114. **Taller de Derecho PUCP**, Gaby Ramírez
115. **Taller de Derecho Ambiental 2001 SPDA**, Adriana Aurazo
116. **Taller de Derecho Ambiental 2001 SPDA**, Angela Chavarri
117. **Taller de Derecho Ambiental 2001 SPDA**, Clara Chavarri
118. **Taller de Derecho Ambiental 2001 SPDA**, Gustavo Zambrano
119. **UNAC**, Carmen Barreto

# Anexo 2

## Temario de las entrevistas

### I. Capacidad político-institucional

- Importancia dada a la dimensión ambiental.
- Prioridad en la gestión política.
- Capacidad de influencia en las políticas de otros sectores.

### II. Capacidad de gestión

#### 2.1 Estructura orgánica

- Órgano encargado de la gestión ambiental: jerarquía, poder político, influencia.

#### 2.2 Distribución de competencias

- Claridad en el otorgamiento de competencias y responsabilidades.
- Análisis de la distribución de competencias.
  - Integridad/ dispersión,
  - Univocidad en el ejercicio de las funciones que implica la gestión ambiental: diseño de políticas, normativo, fiscalización, asesoría, coordinación de acciones,
  - Relaciones de cooperación; delegación; desconcentración; coordinación.

#### 2.3 Recursos humanos

- Existencia de personal funcionario con conocimientos técnicos.
- Existencia de barreras profesionales (rutinas, etc.).

#### 2.4 Procedimientos administrativos

- Existencia de trámites innecesarios, procedimientos que retrasen o impidan el ejercicio de la gestión ambiental. Simplificación administrativa.

## **2.5 Recursos económicos**

- Asignación presupuestaria clara y suficiente para la ejecución de los programas previstos.
- Medios de financiación alternativos.

## **2.6 Equipamiento**

- Tecnología suficiente, logística.

## **2.7 Fuentes de información**

- Información disponible para ejecutar sus políticas: bases de datos, biblioteca, etc.
- Intercambio de información entre autoridades.

## **2.8 Instancias de coordinación internas**

- Análisis de vacíos; duplicación de esfuerzos y recursos.

### **III. Gestión Ambiental**

#### **3.1 Planificación**

##### **3.1.1 Existencia de un Plan de Gestión Ambiental Local**

- Jerarquización de problemas y prioridades en la atención de los mismos.
- Objetivos ambientales de su gestión: descripción, cuantificación, beneficiarios.
- Calendario de acciones, asignación de responsables para conseguir las metas a corto, medio y largo plazo.

##### **3.1.2 Planes Integrales de Desarrollo o Urbanos**

#### **3.2 Información**

- Capacidad para recopilar y monitorear información ambiental.
- Coordinación de fuentes de información: en la recopilación de datos; en compartir la información obtenida entre distintas autoridades.
- Existencia de sistemas de información al ciudadano.

#### **3.3. Monitoreo, seguimiento y corrección de actuaciones**

- Existencia de mecanismos de control de los avances realizados.
- Potestad sancionadora: efectividad.

#### **3.4 Mecanismos de resolución de conflictos**

#### **3.5. Difusión / sensibilización**

- Campañas de sensibilización ambiental.
- Emisión de informes periódicos sobre la situación ambiental municipal.

### **IV. Coordinación con autoridades**

#### **4.1 Distribución de competencias**

- Previsión normativa.
- Ejecución de las competencias: problemas de vacío y superposición de actuaciones.

**4.2 Creación de instancias de coordinación con los distintos niveles de gobierno**

- Municipalidad Provincial-Municipalidades Distritales.
- Municipalidad Provincial-unidades ambientales y sectores del Gobierno Central.
- Municipalidad Provincial-CONAM
- Municipalidad Provincial de Lima-Municipalidad Provincial Callao

**4.3 Intercambio de información, asistencia técnica y experiencias entre autoridades locales**

**V. Participación pública/ concertación: diálogo municipalidad /ciudadanos / empresa**

**5.1 Formal**

- Existencia de un marco institucional concertado:
- Inclusión en la estructura organizativa municipal.
- Previsión normativa: composición (representatividad), atribuciones y características.
- Grupos de trabajo en proyectos concretos.

**5.2 Participación voluntaria**

**5.3 Atención de peticiones y reclamaciones**

**5.4 Dificultades en la actuación de particulares (i.e. inseguridad del sector privado ante el marco de actuación/ funcionamiento de la municipalidad) y el potencial de las mismas**

## **Anexo 3**

### **Aportes al Proyecto de Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental sobre el Rol de los Gobiernos Locales**

#### **I. Antecedentes**

Los siguientes comentarios y recomendaciones han sido formulados como resultado de los planteamientos y aportes presentados durante el Taller “Aporte al Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental”, realizado por la Municipalidad Provincial del Callao y la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, el día 04 de junio del 2002, el cual contó con la participación de representantes de diversas instituciones públicas y privadas tanto de la ciudad del Callao, como de las ciudades de Lima, Ilo, Arequipa y Chimbote.

#### **II. Apreciación General**

Se considera importante incluir disposiciones que aclaren cuál es el rol que deben cumplir los gobiernos locales respecto a la evaluación de impacto ambiental, a fin de establecer un marco legal claro, coherente e integrado, que evite confusiones y ofrezca seguridad jurídica al privado en lo concerniente a la evaluación ambiental de los proyectos de inversión.

En este sentido, es importante aprovechar el proceso de revisión del marco normativo que implica la propia construcción del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental para corregir las deficiencias de la normatividad vigente y establecer claramente las funciones que están llamados a cumplir los gobiernos locales considerando su rol respecto a la propia evaluación ambiental de proyectos de inversión que estén dentro de su ámbito de competencias y consecuentemente, fuera del ámbito de la actuación de los sectores que

conforman la administración nacional, así como su rol catalizador y facilitador de la participación ciudadana en la evaluación y el seguimiento de proyectos de inversión sectoriales.

### **III. Sobre las funciones de los gobiernos locales frente a la evaluación de impacto ambiental**

#### **3.1 En relación a los proyectos bajo competencia sectorial que pueden afectar el ejercicio de las funciones de los gobiernos locales**

Se considera importante incluir dentro del Proyecto de Reglamento de la Ley N° 27446, artículos que determinen con claridad y precisión, cuál es el rol que deben cumplir los gobiernos locales respecto de la evaluación de impacto ambiental de aquellos proyectos de inversión que están bajo la competencia de una autoridad sectorial. Cabe destacar que estos aportes se formulan en estricta concordancia con las competencias sectoriales, a fin de establecer vínculos de cooperación que generen sinergias entre la actuación de las autoridades sectoriales y las municipales, y a la vez, reduzcan los innecesarios conflictos de competencia que en algunos casos se presentan entre ellas.

En este sentido, los siguientes artículos buscan establecer mecanismos de coordinación explícitos entre las autoridades sectoriales y las municipales, a fin de reducir los riesgos e impactos negativos que pueden generar ciertos proyectos de inversión sobre la de vida y el ambiente en general, en el ámbito de la jurisdicción municipal.

#### **Artículo.-**

Recibida la Solicitud de Clasificación, la autoridad sectorial competente debe enviar copia de la documentación recibida a la municipalidad provincial del lugar o lugares comprendidos dentro del ámbito de influencia del proyecto de inversión, a efectos de que la municipalidad se pronuncie sobre la evaluación ambiental preliminar, los términos de referencia, la clasificación y el plan de participación ciudadana, propuestos por el titular del proyecto, así como sobre la compatibilidad de éste con lo establecido en el Plan Director, el Plan Urbano u otro instrumento de planificación municipal que corresponda.

La municipalidad provincial deberá coordinar con las municipalidades distritales que están dentro del ámbito de influencia del proyecto de inversión, para emitir el pronunciamiento indicado en el párrafo anterior.

La municipalidad provincial tiene un plazo de 15 días hábiles para emitir su pronunciamiento, caso contrario, se entenderá que ha manifestado su conformidad respecto de los temas materia de la consulta.

#### **Artículo.-**

La autoridad competente señalará en la Resolución de Clasificación, las autoridades a las que se les solicitará opinión técnica previa a la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado o Detallado durante la etapa de su revisión. Para este efecto, considerará

necesariamente a las autoridades municipales, en los casos indicados en el artículo \*, bajo sanción de nulidad de la resolución.

El titular del proyecto de inversión deberá adjuntar a la solicitud de aprobación del Estudio de Impacto Ambiental, la o las constancias de pago de los derechos correspondientes por las opiniones técnicas que deberán emitir las autoridades señaladas en la Resolución de Clasificación.

**Artículo.-**

Precísese que en los casos en los que un Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado o Detallado verse sobre un proyecto de inversión relacionado con los criterios de protección ambiental establecidos en los incisos b) en lo relativo a su incidencia en los ámbitos de actuación municipal e incisos f) y g) del artículo 5 de la Ley N° 27446, la autoridad sectorial competente antes de aprobarlo, deberá solicitar la opinión técnica de la o las municipalidades provinciales establecidas en el área de influencia de dicho proyecto.

**Artículo.-**

Para efectos de la audiencia pública, la autoridad sectorial competente deberá enviar una invitación particular por escrito, a todas aquellas autoridades con competencias vinculadas con el proyecto de inversión, en un plazo no menor de 10 días calendario previos a la realización de la audiencia. Dicha autoridad deberá dirigir obligatoriamente la referida invitación, a las municipalidades distritales y provinciales del lugar o lugares comprendidos en el área de influencia del proyecto de inversión.

**Artículo.-**

Tienen iniciativa para solicitar la modificación de la Declaración de Impacto Ambiental, del Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado y del Estudio de Impacto Ambiental Detallado debidamente aprobados por la autoridad competente, las siguientes instituciones:

- a) El titular del proyecto.
- b) La autoridad competente.
- c) El CONAM en representación de las autoridades sectoriales.
- d) Las municipalidades respecto de los proyecto de inversión aprobados por las autoridades sectoriales.
- e) El Ministerio Público.

La autoridad competente evaluará la pertinencia de la solicitud de modificación presentada y la admitirá o denegará.

**DISPOSICIÓN TRANSITORIA**

El Consejo Nacional del Ambiente aprobará una guía para la determinación de los derechos correspondientes a la aprobación de las Declaraciones de Impacto Ambiental y los Estudios de Impacto Ambiental, así como para la expedición de las opiniones técnicas señaladas por esta norma, en un plazo de 180 días calendario.

## **DISPOSICION TRANSITORIA**

El CONAM aprobará una guía de gestión que establezca los lineamientos de política y criterios para el ejercicio de las funciones municipales en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, en un plazo de 180 días calendario.

### **3.2 En relación a los proyectos bajo competencia de los gobiernos locales**

Este es un tema de particular importancia que presenta fuertes debilidades en el marco legal vigente y que debería ser enmendado en el proceso de implementación del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. Se considera impostergable la definición de las funciones que deben cumplir los gobiernos locales respecto de la evaluación de impacto ambiental de los proyectos de inversión comprendidos dentro de las competencias municipales, tales como las actividades de servicios, comerciales y aquellas que están fuera del ámbito de competencias de las entidades sectoriales del gobierno nacional.

A continuación se formulan algunas propuestas en este sentido.

#### **Propuesta 1:**

Se recomienda modificar el artículo 18 de la Ley N° 27446, referido a las autoridades competentes, a fin de establecer expresamente como autoridad competente, a las autoridades municipales. De conformidad con esta propuesta, también debería precisarse que toda mención hecha en la Ley y en el Reglamento a la autoridad competente o a la autoridad sectorial, incluye también a la municipal.

Sin embargo, como ésta es una propuesta de mediano a largo aliento, se presenta como alternativa la siguiente precisión al referido artículo.

#### **Propuesta 2:**

Se propone precisar el inciso 4 del artículo 18 de la Ley N° 27446, a fin de dar una solución preventiva y de carácter general, a las múltiples consultas que tendrían que ser resueltas por el Consejo Directivo del CONAM, ante el vacío generado por dicha Ley. De este modo, la propuesta de Reglamento debería ir acompañada de la conformidad del indicado Consejo Directivo.

#### **Artículo.-**

Precísese el artículo 18 de la Ley N° 27446, en el sentido que a efectos de la aplicación de las normas del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, las actividades de servicios, las comerciales y aquellas que no están comprendidas específicamente dentro del ámbito de competencias de las autoridades sectoriales, son de competencia municipal.

Callao, 25 de junio del 2002.

# Anexo 4

## Normas sobre gestión ambiental de la Municipalidad Provincial del Callao no publicadas oficialmente

### Ordenanza Municipal N° 000003

Callao, 29 de agosto de 1991.

El Alcalde de la Municipalidad Provincial del Callao:

Por Cuanto:

El Concejo Municipal Provincial del Callao, en Sesión Extraordinaria de fecha 29 de agosto de 1991; aprobó la siguiente Ordenanza Municipal:

Es competencia de la Municipalidad Provincial del Callao, velar por la limpieza pública de la jurisdicción, de conformidad con lo dispuesto por la Ley Orgánica de Municipalidades N° 23853 y el Acuerdo de Sesión de Concejo N°. 000054 de fecha 29-08-91, se aprueba la Ordenanza sobre Saneamiento Ambiental de la Provincia Constitucional del Callao, que regirá a partir del décimo día calendario siguiente al de su publicación.

**PRIMERO.-** Los vecinos sacarán a la vía pública sus recipientes, bolsas o paquetes conteniendo la basura que produzcan en condiciones sanitarias que faciliten su recojo al paso de la unidad recolectora, en el turno establecido para las diversas zonas de la Provincia, normados por a Municipalidad Provincial a través de sus órganos especializados o las Municipalidades Distritales.

**SEGUNDO.-** Es obligación de los vecinos limpiar el techo, la fachada y la vereda fronteriza de los inmuebles que ocupan, almacenando los residuos producidos para entregarlos al paso de la unidad recolectora.

**TERCERO.-** La Municipalidad Provincial del Callao a través de sus órganos especializados o las Municipalidades Distritales, colocarán recipientes y/o contenedores técnicamente apropiados, en sitios adecuados, especialmente en las áreas de confluencia de público, destinados a recepcionar los desperdicios urbanos que se generen.

**CUARTO.-** La Municipalidad Provincial del Callao promoverá la colaboración de los vecinos en las tareas de limpieza pública de su sector, organizando Juntas de vecinos y/u organizaciones populares.

**QUINTO.-** Las Juntas Vecinales y/u organizaciones populares acreditadas ante la Municipalidad Provincial del Callao a través de sus órganos especializados, fiscalizarán que el barrido y la recolección de basura se realicen en los períodos de horario programados por la Municipalidad Provincial del Callao a través de sus órganos especializados y las Municipalidades Distritales, reclamándoles en caso de incumplimiento. Tratándose del Cercado del Callao, pondrán además este hecho de conocimiento de la Municipalidad Provincial del Callao, la que dispondrá las medidas correctivas que correspondan.

**SEXTO.-** Las Juntas vecinales y/u organizaciones populares identificarán a los infractores que saquen la basura de sus domicilios antes o después del horario establecido para su recojo o al paso de la unidad recolectora, a fin de aplicárseles la sanción correspondiente. Asimismo, comunicarán a la Municipalidad de su jurisdicción y/o a la empresa de Limpieza, la existencia de acumulación de basura para su inmediato recojo.

**SETIMO.-** Las Juntas vecinales y/u organizaciones Populares por delegación expresa de la Autoridad Municipal, pueden aplicar las sanciones previstas en la presente Ordenanza a los vecinos infractores, remitiendo las papeletas respectivas a la Alcaldía de la Municipalidad Provincial del Callao o a la de los Distritos, según sea el caso, a fin de que disponga su cobro.

**OCTAVO.-** Los desechos industriales serán transportados a la zona de disposición final por los propios interesados en áreas especiales para tal fin, indicando las características para su manejo, pagando el respectivo derecho por el uso del Relleno Sanitario. En caso de incumplimiento, la Municipalidad Provincial, a través de sus órganos especializados, tomarán las acciones correspondientes a costa del obligado.

**NOVENO.-** Los terrenos urbanos sin construir serán cercados a fin de evitar que se conviertan en botaderos clandestinos. Si su propietario no lo hiciera, el cerco será construido por la Municipalidad Provincial del Callao a través de sus órganos especializados, cobrando al propietario el valor de las obras con arreglo a la normatividad vigente más los gastos administrativos que se efectuarán.

**DECIMO.-** Los vehículos deteriorados y abandonados en la vía pública serán recogidos por la Municipalidad provincial a través de sus organismos especializados y conducidos a las zonas de disposición final. Los vehículos se considerarán abandonados cuando permanezcan más de 15 días en un mismo lugar de la vía pública. La acción se efectuará en coordinación con las autoridades competentes.

**DECIMA PRIMERA.-** La limpieza de las playas ribereñas al mar, en todas sus fases, es de responsabilidad de las Municipalidades a cuya jurisdicción pertenecen, la que podrá ser ejecutada con apoyo de la Municipalidad Provincial del Callao a través de sus órganos especializados, debiendo el público usuario contribuir a la limpieza y ornato de las mismas, evitando el arrojamiento de desperdicios en las playas.

**DECIMO SEGUNDA.-** Los residuos sólidos producidos en la Provincia Constitucional del Callao, serán dispuestos adecuadamente bajo el sistema de Relleno Sanitario, en los lugares designados y operados por la Municipalidad Provincial, a través de sus órganos especializados.

**DECIMO TERCERA.-** Constituyen infracciones a las disposiciones contenidas en la presente Ordenanza:

- A. Sacar la basura antes o después del período establecido para el paso de la unidad recolectora.
- B. Arrojar basura, desmonte o poda de jardines a la vía pública.
- C. Ensuciar la vía pública como resultado de las actividades que se realicen en el comercio ambulatorio, el transporte y otras actividades urbanas.
- D. No limpiar el techo, fachada y vereda fronteriza de la vivienda o locales comerciales industriales y/o de servicios.
- E. Quemar basura en la vía pública.
- F. Arrojar aguas servidas a la vía pública.
- G. Abandonar en la vía pública por más de dos días los desmontes provenientes de obras, apertura de zanjas y materiales de construcción.
- H. Abandonar en la vía pública el material proveniente de la limpieza de las redes públicas de desagüe.
- I. Incinerar en el interior de edificios o viviendas multifamiliares la basura producida en los mismos.
- J. Inundar la vía pública con aguas servidas provenientes del sistema de alcantarillado.
- K. Almacenar basura o desechos sólidos urbanos en áreas ubicadas dentro del perímetro urbano, así como su transporte para su comercialización.
- L. Ensuciar la vía pública como resultado de realizar necesidades fisiológicas.
- M. Arrojar o dejar desperdicios en las playas ribereñas al mar y de los ríos.
- N. Ejecutar obras sin autorización que generan desmonte.
- O. No ejecutar la disposición final en el Relleno Sanitario autorizado por la Municipalidad Provincial del Callao.
- P. Transportar residuos sólidos sin autorización de las Municipalidades Distritales o de los órganos especializados de la Municipalidad Provincial del Callao, así como también materiales de construcción sin las respectivas medidas de seguridad de transporte.

Q. Transportar residuos sólidos sin autorización en vehículos menores tales como. Triciclos, carretillas u otros medios.

R. Tener un vehículo deteriorado o abandonado por más de 15 días en la vía pública.

**DECIMO CUARTA.-** Las personas naturales y/o jurídicas, así como las Entidades Públicas que infrinjan las disposiciones contenidas en el Artículo precedente, serán sancionadas como sigue:

1. A), B), C), D), E), F), I) y L), con multas de 9.01 UIT vigente.
2. G), con multas de 0.1 UIT vigente
3. H), J), K), LL) M) y N) con multas entre el 1 y el 2 UIT vigente, de acuerdo a su gravedad.

**DECIMA QUINTA.-** La reincidencia en todos los casos referidos anteriormente, se sancionará con multas iguales al doble del monto impuesto, sin perjuicio de poner en hecho en conocimiento del Fiscal Provincial de turno, para que el infractor sea denunciado ante el Poder Judicial por delito contra la salud.

**DECIMA SEXTA.-** El personal de los servicios de limpieza de las Municipalidades y Empresas de limpieza, están prohibidos de segregare desechos orgánicos e inorgánicos durante el proceso del aseo urbano. El incumplimiento a esta disposición será denunciado por el vecino o Autoridades Municipales para la sanción correspondiente, la cual será de:

- Suspensión de siete (7) días sin goce de haber en su primera vez.
- Destitución del puesto de trabajo, en caso de reincidencia, con arreglo a Ley.

**DECIMA SETIMA.-** Las personas naturales y/o jurídicas, así como las Entidades Públicas que segreguen la basura en cualquiera de las fases del proceso de aseo urbano, serán pasibles de las siguientes sanciones:

- a. Decomiso por la Autoridad Municipal del material segregado y medio de transporte utilizado.
- b. Poner al infractor a disposición de la Policía Nacional para que con el parte respectivo ponga el hecho en conocimiento del Fiscal Provincial de Turno para la denuncia y sanción correspondiente.

**DECIMO OCTAVA.-** Los establecimientos de venta de “comida al paso” y comercio ambulatorio deberán contar con recipientes adecuados, visibles al público, para la recepción de los desperdicios, cumpliendo con las normas y disposiciones sanitarias pertinentes. En caso de reincidencia serán pasibles al retiro de las autorizaciones respectivas de funcionamiento sin perjuicio de las sanciones a que haya lugar.

**DECIMO NOVENA.-** La Municipalidad Provincial a través de sus órganos especializados, desarrollarán un programa intensivo de Educación Sanitaria dirigido a la comunidad y en los centros educativos a todo nivel, solicitando la colaboración de los diversos medios de comunicación social e instituciones en general.

**VIGÉSIMO.-** La Policía Nacional y las Juntas Vecinales y/u organizaciones populares que participen en las acciones relativas a la aplicación de las sanciones establecidas en la presente Ordenanza percibirán el 15% de la multa impuesta a los infractores por Decreto de Alcaldía, que incluirán las demás disposiciones municipales vigentes.

**VIGÉSIMO PRIMERO.-** La Municipalidad Provincial del Callao a través de la Secretaría Municipal de Servicios a la Ciudad y Transporte coordinará y ejercerá el control, supervisión y vigilancia para el estricto cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ordenanza.

**VIGÉSIMO SEGUNDO.-** La Municipalidad Provincial del Callao a través de la Secretaría Municipal de Servicios a la Ciudad y Transporte, informará mes a mes durante le presente año, la aplicación de la presente Ordenanza y propondrá las modificaciones del caso que la práctica recomienda, para asegurar la eficacia de la limpieza de la Provincia Constitucional del Callao y el adecuado comportamiento de los vecinos para la conservación y mantenimiento de la limpieza pública y el ornato de la Ciudad.

**VIGÉSIMO TERCERO.-** Los Regidores Provinciales en uso de su función irrestricta de fiscalización, velarán por el cumplimiento de la presente Ordenanza; quedando autorizados para imponer las multas previstas en la presente Ordenanza y adoptar acciones correctivas con apoyo de la Autoridad Policial.

**POR TANTO:**

Mando se registre, comuniqué, publique y cumpla.

## Ordenanza Municipal N° 000003

Callao, 26 de noviembre de 1992.

El Alcalde de la Municipalidad Provincial del Callao:

Por cuanto:

El Concejo Municipal Provincial del Callao, en Sesión Ordinaria de fecha 17 de noviembre de 1992; aprobó la siguiente Ordenanza Municipal:

**PRIMERO.-** Modifíquese y/o sustitúyase en su caso el texto de los puntos Primero, Sexto, Octavo, Décimo Tercero inc. p) Décimo Cuarto, Décimo Séptimo y Vigésimo de la Ordenanza N° 03-91 de 29 de agosto de 1991: por los siguientes:

**“PRIMERO.-** Los vecinos sacarán a la vía pública sus recipientes, bolsas o paquetes conteniendo la basura que produzcan en condiciones adecuadas que faciliten su recojo al paso de la unidad recolectora en el turno establecido para las diversas zonas de la Provincia normados por la Municipalidad Provincial a través de sus órganos especializados o por las Municipalidades Distritales”.

**“SEXTO.-** Las Juntas Vecinales y/u Organizaciones Populares identificarán a los infractores que saquen la basura de sus domicilios antes o después del horario establecido para su recojo a fin de aplicárseles la sanción correspondiente. Asimismo, comunicarán a la Municipalidad de su jurisdicción y/o a la empresa de limpieza la existencia de acumulación de basura para su inmediato recojo.

Los vecinos debidamente identificados pueden asimismo efectuar las denuncias previstas en la presente Ordenanza a través de una carta simple dirigida a la Autoridad Municipal”.

**“OCTAVO.-** Los derechos industriales serán transportados a la zona de disposición final por los propios interesados en equipos adecuados para tal fin indicando las características para su manejo pagando el respectivo derecho para el uso del relleno sanitario. En caso de incumplimiento, la Municipalidad Provincial a través de sus órganos especializados tomarán las acciones correspondientes a costa del obligado”

**“DECIMO TERCERO.-** inc. n) Efectuar la disposición final en lugares no autorizados por la Municipalidad Provincial del Callao como relleno sanitario”.

**“DECIMO CUARTO.-** Las personas naturales y/o jurídicas así como las entidades públicas que infrinjan las disposiciones contenidas en el artículo precedente serán sancionadas como sigue:

1. A), B), C), D), F), I), L) y O) con multas de 2% de la URT vigente.
2. E), G) con multas de 30% de la URT vigente
3. K), LL), N), Ñ) y P) con multas de 50% de la URT vigente.
4. H) J), M) con multas del 100% de la URT vigente”

**“DECIMO SÉPTIMO.-** Las personas naturales y/ jurídicas así como las entidades públicas que segreguen la basura en cualquiera de las fases del proceso de aseo urbano, serán pasibles del decomiso por la autoridad Municipal del Material segregado e internamiento del vehículo en el depósito oficial. Asimismo además de la sanción correspondiente los vehículos que incurran en las infracciones señaladas en los incisos B), K), LL), N), O) y P) del Punto Décimo Tercero serán internados en el depósito oficial”.

**“VIGÉSIMO.-** La Policía Nacional, Las Juntas Vecinales y/u Organizaciones Populares así como las personas naturales que participen en las acciones relativas a la aplicación de las sanciones establecidas en la presente Ordenanza percibirán el 15% de la multa impuesta a los infractores.”

**SEGUNDO.-** Agréguese el siguiente párrafo al punto Décimo de la Ordenanza N° 03-91.

“Los residuos de obras de construcción serán dispuestos lugares designados por lo órganos especializados de la Municipalidad que no necesariamente será el relleno sanitario lo que será comunicado vía los medios de mayor difusión”.

**TERCERO.-** Agréguese los siguientes incisos al punto Décimo Tercero de la Ordenanza N° 03-91.

“N) Transportar residuos sólidos sin la autorización de las Municipalidades Distritales o de los órganos especializados de la Municipalidad Provincial del Callao, así como también materiales de construcción sin las respectivas medidas de seguridad en su transporte.”

“O) Transportar residuos sólidos sin autorización en vehículos menores tales como triciclos, carretillas u otros medios”

“P) Tener un vehículo deteriorado por más de 15 días en la vía pública”.

**CUARTO.-** Agréguese el punto vigésimo cuarto.

La Municipalidad Provincial del Callao, mediante Decreto de Alcaldía reglamentará los puntos de la presente ordenanza requieran de mayor precisión.

**QUINTO.-** Queda vigente e invariable en todo lo demás que contiene la Ordenanza N° 03-91.

## Ordenanza Municipal N° 000019

Callao, 20 diciembre de 1994.

El Alcalde de la Municipalidad Provincial del Callao:

Por Cuanto:

El Concejo Municipal Provincial del Callao, en sesión extraordinaria de fecha 19 de diciembre de 1994, aprobó la siguiente Ordenanza Municipal:

**PRIMERO.-** Modifíquese los puntos “Décimo Cuarto y Décimo Quinto de la Ordenanza Municipal N° 04-92 que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ordenanza sobre Saneamiento Ambiental (Ordenanza N° 03-91 modificada por Ordenanza Municipal N° 03-92); los mismos que quedarán redactados de la siguiente manera:

“**DECIMO CUARTO:** las personas naturales y/o jurídicas, así como las entidades públicas que infrinjan las disposiciones contenidas en el artículo precedente, serán sancionados como sigue:

1. A), B), C), D), E), F), I), L) y P) con multas de:
  - 0.5 U.I.T. vigente, en caso de primera sanción.
  - 1 U.I.T. vigente en caso de reincidencia.
2. G), con multas de:
  - 1 U.I.T. vigente, en caso de primera sanción
  - 1.5. U.I.T. vigente en caso de reincidencia
3. H), J), K), LL), M), N), Ñ) y O) con multas de:
  - 1.5. U.I.T. vigente en caso de primera sanción
  - 2 U.I.T. vigente en caso de reincidencia”.

“**DECIMO QUINTO:** La imposición de las multas dispuestas en el ítem precedente, se efectuarán sin perjuicio de poner el hecho en conocimiento del Fiscal Provincial de turno, para que el infractor sea denunciado ante el Poder Judicial por delito contra la Ecología”.

**SEGUNDO.-** Queda vigente e invariable en todo lo demás que contiene la ordenanza que por la presente se modifica.

**TERCERO:** La Dirección Municipal, la Dirección General de Protección y Seguridad Ciudadana, la Dirección General de Protección Ambiental y Eslimp – Callao, quedan encargados de velar por el fiel cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ordenanza.

**CUARTO:** La presente ordenanza entrará en vigencia al día siguiente de su publicación.

**QUINTO:** Transcribese la presente norma municipal a la Policía Nacional del Perú, Ministerio Público, Prefectura y Municipalidades Distritales de la Provincia.

**POR TANTO:**

Mando se publique y cumpla.

## **Ordenanza Municipal N° 000013**

Callao, 17 de julio 1995

El Alcalde de la Municipalidad Provincial del Callao:

Por Cuanto:

El Concejo Municipal Provincial del Callao, en Sesión Extraordinaria de fecha quince de julio de 1995, aprobó la siguiente Ordenanza Municipal:

1. Prohíbese la quema de maleza en áreas ubicadas dentro o en los alrededores de zonas pobladas.
2. Precísese que la prohibición establecida en el ítem precedente, involucra expresamente a hechos de tal naturaleza que se realicen en la Base Naval de la localidad.
3. La contravención a lo previsto en la presente Ordenanza será sancionado con 20 UIT. En caso de reincidencia, la sanción ascenderá a 40 UIT.
4. Las sanciones dispuestas en el ítem precedente; se impondrán sin perjuicio de la correspondiente denuncia ante el Ministerio Público.
5. La Dirección Municipal, Dirección General de Protección Ambiental y la Dirección General de Protección y Seguridad Ciudadana, quedan encargadas de velar por lo dispuesto en la presente Ordenanza.
6. La presente Ordenanza entrará en vigencia al día siguiente de su publicación.

**POR TANTO:**

Mando se publique y cumpla.

## Ordenanza Municipal N° 000018

Callao, 27 de octubre de 1994

El Alcalde de la Municipalidad Provincial del Callao:

Por Cuanto:

El Concejo Municipal Provincial del Callao, en Sesión Ordinaria de fecha 21 de octubre de 1994, aprobó la siguiente Ordenanza Municipal:

**PRIMERO.-** Prohíbese la tala y poda indiscriminada de árboles que se encuentren en predios públicos y privados de esta jurisdicción.

**SEGUNDO.-** Cuando por razones de seguridad y otras causas justificadas se requiera la tala o poda de un árbol, se solicitará autorización de la Municipalidad Provincial del Callao, a través de la Dirección General de Protección Ambiental.

**TERCERO.-** Autorizada la tala de un árbol, el interesado obligatoriamente tendrá que sembrar dos o más árboles iguales o similares.

**CUARTO.-** Los infractores de lo dispuesto en la presente Ordenanza se harán acreedores a las sanciones siguientes:

- Por talar por primera vez un árbol; imposición de una multa equivalente al 10% de la UIT vigente.
- De reincidir o talar sin autorización más de un árbol; imposición de una multa equivalente a 50% de la UIT vigente.

**QUINTO.-** La Dirección General de Protección Ambiental y la Dirección General de Protección y Seguridad Ciudadana, quedan encargadas de velar por el fiel cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ordenanza.

**POR TANTO:**

Mando de publique y cumpla.

