

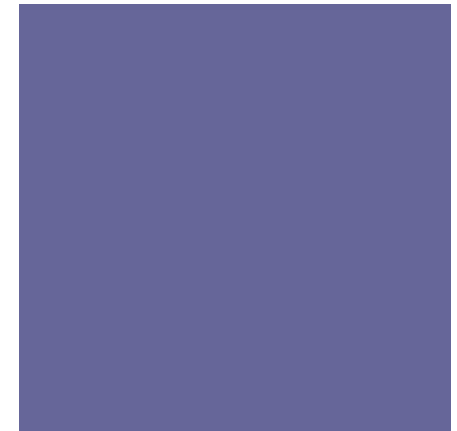


Cristina Cortinas

Environmental Consultant, Mexico

Consultora en medio ambiente, México

Consultante en environnement, Mexique



Cómo reducir los desechos provenientes de asentamientos humanos formales e informales: barreras legales e institucionales. Casos de Estudio de México

Sesión sobre “Reducción y gestión del flujo de residuos alimentarios y orgánicos: Desafíos y oportunidades en América del Norte”. Tuxtla Gutiérrez. 23 de marzo 2017

Cristina Cortinas
ccortinasd@yahoo.com.mx
www.cristinacortinas.org



Derechos Constitucionales Aplicables

Artículo 1

- ...Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Artículo 4

- Toda persona tiene derecho a la protección de la salud.
- Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.
- Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible.



Orientación Constitucional del Aprovechamiento Sustentable de los Recursos

Artículo 25

- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

Artículo 27

- La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana



Facultades Constitucionales de los Municipios Relacionadas con la Gestión de Residuos



III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

- Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

- + **Cómo prevé la legislación general aplicable a los tres órdenes de gobierno de México reducir los desechos provenientes de asentamientos humanos formales e informales**

Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (LGPGIR), publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 8 de octubre de 2003.



Definiciones legales generales destinadas a incidir en la reducción y valorización de residuos



Residuo

- Material o producto cuyo propietario o poseedor desecha y que se encuentra en estado sólido o semisólido, o es un líquido o gas contenido en recipientes o depósitos, y que puede ser susceptible de ser valorizado o requiere sujetarse a tratamiento o disposición final conforme a lo dispuesto en esta Ley y demás ordenamientos que de ella deriven.

Manejo Integral

- Las actividades de reducción en la fuente, separación, reutilización, reciclaje, coprocesamiento, tratamiento biológico, químico, físico o térmico, acopio, almacenamiento, transporte y disposición final de residuos, individualmente realizadas o combinadas de manera apropiada, para adaptarse a las condiciones y necesidades de cada lugar, cumpliendo objetivos de valorización, eficiencia sanitaria, ambiental, tecnológica, económica y social



Programas gubernamentales: Vía para reducir los desechos de asentamientos humanos

- El Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos se basará en los principios de reducción, reutilización y reciclado de los residuos, en un marco de sistemas de gestión integral, en los que aplique la responsabilidad compartida y diferenciada entre los diferentes sectores sociales y productivos, y entre los tres órdenes de gobierno. (LGPGIR Art. 25)
- Las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias y en coordinación con la Federación, deberán elaborar e instrumentar los programas locales para la prevención y gestión integral de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial, de conformidad con esta Ley, con el Diagnóstico Básico para la Gestión Integral de Residuos y demás disposiciones aplicables. (LGPGIR Art. 26)





Acciones intersectoriales que deberán realizar estados y municipios previstas en la Ley General (Art. 96, XI)



- Promover la integración, operación y funcionamiento de organismos consultivos en los que participen representantes de los sectores industrial, comercial y de servicios, académico, de investigación y desarrollo tecnológico, asociaciones profesionales y de consumidores, y redes intersectoriales relacionadas con el tema,...
- ... para que tomen parte en los procesos destinados a clasificar los residuos, evaluar las tecnologías para su prevención, valorización y tratamiento, planificar el desarrollo de la infraestructura para su manejo y desarrollar las propuestas técnicas de instrumentos normativos y de otra índole que ayuden a lograr los objetivos en la materia.

+ Acciones municipales

(Art. 99. LGPGIR)

- Los municipios, de conformidad con las leyes estatales, llevarán a cabo las acciones necesarias para la prevención de la generación, valorización y la gestión integral de los residuos sólidos urbanos.





Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal¹



- **Aprovechamiento del valor o valorización:** El conjunto de acciones cuyo objetivo es mantener a los materiales que los constituyen en los ciclos económicos o comerciales, mediante su reutilización, remanufactura, rediseño, reprocesamiento, reciclado y recuperación de materiales secundarios con lo cual no se pierde su valor económico.

Criterios para que las Secretarías Competentes y Delegaciones Formulen el Programa de Gestión Integral de los Residuos Sólidos: (PGIRS)

- Adoptar medidas para la reducción de la generación de los residuos sólidos, su separación en la fuente de origen, su recolección y transporte separados, así como su adecuado aprovechamiento, tratamiento y disposición final (Art. 11,I).



Criterios para la formulación del PGIRS de la **Ciudad de México** (1)



- Definir las estrategias sectoriales e intersectoriales para la minimización y prevención de la generación y el manejo de los residuos sólidos, conjugando las variables económicas, sociales, culturales, tecnológicas, sanitarias y ambientales en el marco de la sustentabilidad.
- Promover sistemas de reutilización, depósito retorno u otros similares que reduzcan la generación de residuos, en el caso de productos o envases que después de ser utilizados generen residuos en alto volumen o que originen impactos ambientales significativos.



Criterios para la formulación del PGIRS de la **Ciudad de México** (2)



- Establecer las medidas adecuadas para reincorporar al ciclo productivo materiales o sustancias reutilizables o reciclables y para el desarrollo de mercados de subproductos para la valorización de los residuos sólidos.
- Fomentar el desarrollo uso de tecnologías, métodos, prácticas y procesos de producción y comercialización que favorezcan la minimización y valorización de los residuos sólidos.



Norma técnica ambiental para sustentar la valorización de residuos en la **CDMX**

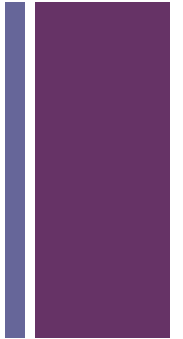
- Norma ambiental NADF-024-AMBT-2013, que establece los criterios y especificaciones técnicas bajo los cuales se deberá realizar la separación, clasificación, recolección selectiva y almacenamiento de los residuos del Distrito Federal. (Publicada el 8 de Julio de 2015)
- La presente Norma Ambiental es de observancia obligatoria para generadores de residuos, personas físicas o morales, de carácter público o privado, dependencias, entidades, órganos políticos administrativos desconcentrados y en general para toda la Administración Pública del Distrito Federal, así como asociaciones o gremios que participen en cualquier momento, forma o proceso de la gestión integral de los residuos de competencia local, ubicados en el Distrito Federal.



Objetivos de la Ley de Gestión Integral de los Residuos del Estado de Jalisco (LGIREJ)

(Publicada el 24 de febrero de 2007)

- Garantizar el derecho a toda persona al medio ambiente adecuado y propiciar el desarrollo sustentable, a través de la aplicación de principios de valorización, regulación de la generación y gestión integral de residuos sólidos urbanos y del manejo especial.
- Fomentar la reutilización y valorización de los materiales contenidos en los residuos que se generan en el Estado, a través de la promoción, desarrollo y establecimiento de esquemas e instrumentos voluntarios y flexibles de manejo integral.





Ejemplos de Bases Generales del Programa Estatal para la Gestión Integral de Residuos de Jalisco (1)

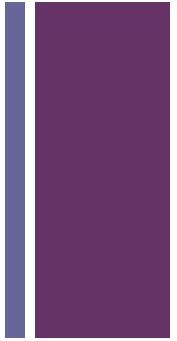


- Debe contar con la participación de la sociedad organizada, expertos, universidades, empresas y demás actores involucrados; durante la aprobación de los procesos de elaboración, evaluación y actualización del programa.
- Establecer las medidas adecuadas para reincorporar al ciclo productivo materiales o sustancias reutilizables o reciclables y para el desarrollo de mercados de subproductos para la valorización de los residuos sólidos.



Ejemplos de Bases Generales del Programa Estatal para la Gestión Integral de Residuos de Jalisco (2)

- Definir las estrategias sectoriales e intersectoriales para la minimización y prevención de la generación y el manejo de los residuos sólidos, conjugando las variables económicas, sociales, culturales, tecnológicas, sanitarias y ambientales en el marco de la sustentabilidad.
- Establecer los medios de apremio, las sanciones por incumplimiento y los medios de defensa de los particulares;
- Fomentar el desarrollo de mercado de subproductos para la valorización de los residuos y participar en programas, mecanismos y acciones voluntarias para cumplir con los objetivos de la Ley;
- Fijar los medios de financiamiento de todas las acciones programadas.





Reglamento para la Prevención y Gestión Integral de Residuos Sólidos para el **Municipio de Mazamitla, Jalisco**



- Tiene por objeto garantizar el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado y propiciar el desarrollo sustentable a través de la prevención en la generación, la valorización y la gestión adecuada de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial.

El Reglamento establece bases para:

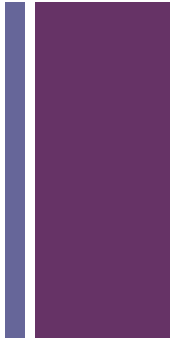
- Fomentar la reutilización, reciclaje, tratamiento y valorización de los residuos que se generan en el Municipio.
- Promover la cooperación ciudadana para la limpieza del municipio, estableciendo las bases para difundir y desarrollar una nueva cultura en la prevención de la generación y el manejo integral de los residuos sólidos.



Ejemplos de Objetivos del Programa Intermunicipal para la Prevención y Gestión Integral de Residuos Sureste, Jalisco

- Publicación de reglamentos para la prevención y gestión integral de residuos con una política basada en el principio de cooperación intermunicipal en todos los municipios en diez municipios.
- Construcción, equipamiento y operación de infraestructura intermunicipal para la Gestión Integral de Residuos
- Actividades cívicas para promover participación ciudadana
- Publicaciones y difusión social

(www.simarsureste.org)





Norma técnica ambiental para sustentar la valorización de residuos en Jalisco



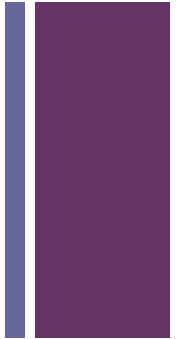
- Norma Ambiental Estatal NAE-SEMADES-007/2008, que establece los criterios y especificaciones técnicas bajo las cuales se deberá realizar la separación, clasificación, recolección selectiva y valorización de los residuos en el Estado de Jalisco.
- Esta Norma Ambiental Estatal es de observancia obligatoria para la población en general, así como las entidades públicas y privadas responsables de la gestión integral de los residuos en el Estado de Jalisco.



Ley de Prevención y Gestión Integral de Residuos del Estado de **Querétaro** (LPGIREQ)

(Publicada el 24 de febrero de 2007)

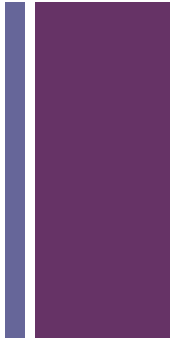
- Tiene por objeto regular la prevención de la generación, el aprovechamiento del valor y la gestión integral de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial.
- Las personas físicas o morales que generen residuos sólidos urbanos y de manejo especial tienen la propiedad y responsabilidad del residuo en todo su ciclo de vida, incluso durante su manejo, recolección, acopio, transporte, reciclado, tratamiento o disposición final, de conformidad con lo establecido en esta Ley y demás ordenamientos aplicables. (Artículo 42)





Criterios para la formulación y conducción de la política de residuos sólidos urbanos y de manejo especial del estado de **Querétaro** (Art. 8 LPGIREQ) (1)

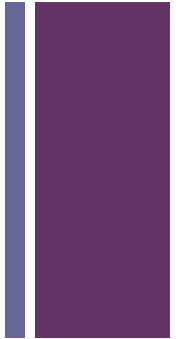
- La prevención de la generación de residuos demanda cambios en los insumos, procesos de producción, bienes producidos y servicios, así como en los hábitos de consumo, que implican cuestiones estructurales y culturales que se requieren identificar y modificar.
- El reciclaje de los residuos depende de los materiales que los componen, de la situación de los mercados respectivos, de los precios de los materiales primarios con los que compiten los materiales reciclados o secundarios, la percepción de la calidad de los productos reciclados por parte de los consumidores y de otra serie de factores que requieren ser tomados en cuenta al establecer programas de reciclaje.





■ Criterios para la formulación y conducción de la política de residuos sólidos urbanos y de manejo especial del estado de **Querétaro** (Art. 8 LPGIREQ) (2)

- El establecimiento de medidas efectivas y de incentivos para reincorporar al ciclo productivo materiales o sustancias reutilizables o reciclables;
- La limitación de la disposición final en celdas de confinamiento, sólo a residuos que no sean reutilizables o reciclables o para aquellos cuyo aprovechamiento no sea económica o tecnológicamente factible;
- El fomento al desarrollo y uso de tecnologías, métodos, prácticas y procesos de producción y comercialización que favorezcan la minimización o reaprovechamiento de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial, en forma ambientalmente eficiente y económicamente viable;





Planes y Programas de Prevención y Gestión Integral de Residuos del Estado de **Querétaro**



- La Secretaría, en coordinación y respetando el ámbito de competencia de los municipios, promoverá el establecimiento de planes de manejo para facilitar la devolución y acopio de productos de consumo que al desecharse se convierten en residuos a fin de que sean enviados a instalaciones en las cuales se sometan a procesos que permitan su aprovechamiento o, de ser el caso, a empresas autorizadas a tratarlos o disponerlos en sitios de confinamiento. (Artículo 28)
- La Secretaría elaborará, desarrollará de manera gradual y actualizará cada seis años, el Programa para la Prevención y Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos y de Manejo Especial del Estado de Querétaro. (Artículo 32)



Marco institucional de México para reducir los desechos provenientes de asentamientos humanos formales e informales





Facultades de la Dirección General de Fomento Ambiental, Urbano y Turístico de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) **Federal**

- Desarrollar y promover la participación de los gobiernos estatales, municipal, del Distrito Federal (hoy CDMX), del sector privado y social en la reducción de la generación, separación, selección, transporte, tecnología, educación, capacitación, así como en la construcción y operación de infraestructura e instalaciones para la gestión integral de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial, hasta su disposición final.
- Diseñar y promover planes y programas para la gestión integral de los residuos, en los tres órdenes de gobierno y los sectores social y privado.





Arreglos Institucionales del Gobierno de la **Ciudad de México** Aplicables a la Gestión de Residuos de Asentamientos Humanos Formales e Informales

Agencia Coordinadora

- Agencia de Gestión Urbana de la Ciudad de México, creada por Decreto el 12 de Febrero de 2013 con la facultad de ser la instancia de coordinación intergubernamental para la ejecución de las políticas, programas y acciones públicas que incidan en la prestación de los servicios públicos urbanos.

Órganos Coordinados

- Secretaría del Medio Ambiente
- Secretaría de Obras y Servicios



Facultades de la **Secretaría del Medio Ambiente** de Conformidad con la Ley de Gestión de Residuos de la **CDMX**

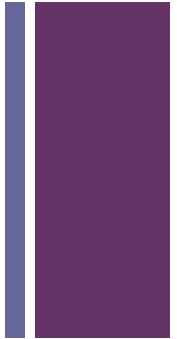


- Formular, evaluar y cumplir, en el marco de su competencia, con las disposiciones del Programa de Gestión Integral de los Residuos Sólidos.
- Integrar un inventario de los residuos sólidos y sus fuentes generadoras, en coordinación con la Secretaría de Obras y Servicios y las delegaciones.
- Integrar a la política de información y difusión en materia ambiental los asuntos derivados de la generación y manejo de los residuos sólidos;
- Emitir las normas ambientales para el Distrito Federal con relación a la operación, recolección, transporte, almacenamiento, reciclaje, tratamiento, industrialización y disposición final de residuos sólidos.



Facultades de la **Secretaría del Obras y Servicios** de Conformidad con la Ley de Gestión de Residuos de la **CDMX**

- Formular, ejecutar, vigilar y evaluar el Programa para la Prestación de los Servicios de Limpia de su competencia con base en los lineamientos establecidos en el Programa de Gestión Integral de los Residuos Sólidos.
- Atender los asuntos en materia de los residuos sólidos que se generen entre el Distrito Federal y una o más entidades federativas, en coordinación con las autoridades competentes.





Facultades de las Delegaciones (Demarcaciones Territoriales) de la **CDMX**



- Formular, ejecutar, vigilar y evaluar el programa delegacional de prestación del servicio público de limpia de su competencia, con base en los lineamientos establecidos en el Programa de Gestión Integral de los Residuos Sólidos.
- Orientar a la población sobre las prácticas de separación en la fuente y aprovechamiento y valorización de los residuos sólidos.



Facultades de los Órganos de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (SEMADET) de Jalisco a Cargo de la Gestión de Residuos



Dirección General de Protección y Gestión Ambiental:

- Coordinar la política ambiental estatal en materia de calidad del aire, suelo y agua, residuos, de acuerdo a la normatividad ambiental aplicable, y todo lo relacionado con la prevención, protección, preservación, conservación y restauración del equilibrio ecológico en las áreas de competencia o derivada de convenios de coordinación

Dirección de Gestión Integral de Residuos

- Formular y actualizar el Programa Estatal para la Gestión Integral de los Residuos, así como los Planes Estatales de Manejo de los Residuos de Manejo Especial, conforme lo establezca la legislación aplicable;



Facultades de la Dirección de Gestión Integral de Residuos de la SEMADET en **Jalisco** (Reglamento Interior)



Promover, en coordinación con los sectores social, productivo y de investigación, el desarrollo y la aplicación de tecnologías, equipos, sistemas y procesos que eliminen, reduzcan o minimicen la liberación al ambiente y la transferencia de contaminantes provenientes del manejo de los residuos sólidos urbanos, de manejo especial y los establecidos en los convenios correspondientes, así como el desarrollo de mercados y programas voluntarios para el reciclaje y valorización de los mismos.

Integrar y coadyuvar con los órganos de participación en materia de política para la prevención y gestión integral de los residuos con las dependencias y entidades, instituciones académicas, organizaciones sociales y empresariales.



Facultades de los Ayuntamientos de Jalisco de Acuerdo con la LGIREJ



- Formular por sí o con el apoyo de la Secretaría y con la participación de representantes de los sectores sociales y privados, los Programas Municipales para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos, los cuales deberán observar lo dispuesto en el Programa Estatal para la Gestión Integral de los Residuos.
- Expedir los reglamentos y demás disposiciones jurídico-administrativas de observancia general dentro de sus jurisdicciones respectivas, a fin de dar cumplimiento a lo establecido en la presente Ley y en la Ley General;
- Establecer programas graduales de separación de la fuente de residuos orgánicos e inorgánicos y los mecanismos para promover su aprovechamiento;
- Prevenir la generación y controlar el manejo integral de los residuos sólidos urbanos.



Facultades de los Órganos de la Secretaría de Desarrollo Sustentable de **Querétaro** a Cargo de la Gestión de Residuos (Reglamento Interior)



Dirección de Control Ambiental

- Promover en todo el Estado los principios de valoración, responsabilidad compartida y manejo integral de residuos sólidos urbanos y de manejo especial referidos en la Ley de Prevención y Gestión Integral de Residuos del Estado de Querétaro y su reglamento, bajo criterios de eficiencia ambiental, tecnológica, económica y social.
- Formular, promover, evaluar y actualizar el Programa para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos y de Manejo Especial del Estado de Querétaro, conforme a las disposiciones establecidas en la Ley de Prevención y Gestión Integral de Residuos del Estado de Querétaro y su reglamento.



Facultades de los Municipios de **Querétaro** de Acuerdo con la LPGIREQ



- Promover el establecimiento de programas de minimización y gestión integral de los residuos producidos por los grandes generadores de su municipio;
- Fomentar el desarrollo de mercados para el reciclaje de residuos sólidos urbanos y de manejo especial que no estén expresamente atribuidos a la Federación o al Estado;
- Concertar con los sectores corresponsables, el establecimiento de planes de manejo para tipos de residuos sólidos urbanos y de manejo especial de su competencia, susceptibles de aprovechamiento, de conformidad con las disposiciones de esta Ley y en coordinación con la Secretaría (SEDESU estatal).



Barreras legales e institucionales a la reducción de los desechos provenientes de asentamientos humanos formales e informales





Barreras legales (1)



- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no precisó qué residuos son competencia municipal ni los mecanismos para asegurar que las autoridades municipales den cumplimiento a lo previsto en las leyes federales y estatales en la materia.
- La Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos y su Reglamento no establecieron bases y criterios generales suficientes para la regulación de la reducción y aprovechamiento de los residuos sólidos urbanos.
- No se establece claramente en la LGPGIR el rol fundamental de las autoridades federales como líderes para impulsar la aplicación de las disposiciones normativas relativas a los residuos sólidos urbanos y de manejo especial y el fortalecimiento de capacidades en la materia.
- Las autoridades municipales de la mayor parte de los municipios y demarcaciones territoriales de la CDMX no han reglamentado la prevención y gestión integral de los residuos de conformidad con la legislación general y de los estados.



Barreras legales (2)



- La difusión y capacitación en relación con los ordenamientos legales aplicables a la prevención de la generación y el aprovechamiento de los residuos que no se puedan evitar es insuficiente para que, tanto los funcionarios responsables de su aplicación en todo el país, como los distintos sectores regulados, conozcan sus obligaciones y las cumplan.
- Las medidas de seguridad y sanciones son insuficientes para asegurar el cumplimiento de la legislación en la materia entre todos los sujetos obligados a cumplirla.



Barreras Institucionales (1)



- Las instancias de los tres órdenes de gobierno con competencia en materia de gestión de residuos no tienen por lo general las capacidades mínimas: presupuestarias, de personal en número y capacitación requeridos, y de equipamiento para realizar sus funciones y cumplir con sus atribuciones.
- Las autoridades por lo general se resisten a aplicar de manera efectiva la responsabilidad compartida de productores, importadores, distribuidores, consumidores, prestadores de servicios y otros grupos de interés en el diseño e instrumentación de políticas, ordenamientos y programas para lograr los fines que persigue la legislación.



Barreras Institucionales (2)



- Es común la falta de voluntad política y transparencia para aplicar la gestión por resultados en el sector residuos y dar acceso público a la información sobre la forma en que se toman decisiones y se ejercen los presupuestos en la materia.
- Los intereses económicos de quienes se benefician de la generación y manejo de residuos que se oponen a toda mejora regulatoria y cambios que les afecten, así como la corrupción en algunas esferas gubernamentales constituyen un fuerte obstáculo para hacer efectiva la legislación.
- La ignorancia o apatía de los grupos sociales que no hacen valer sus derechos e incluso no cumplen con sus obligaciones legales constituye otra barrera para el logro del objeto de la legislación.



Barreras Institucionales (3)



- Es común la existencia a lo largo del territorio nacional de Instituciones Educativas, Centros de Investigación y Desarrollo Tecnológico, Empresas y Organismos Empresariales, Organizaciones de la Sociedad Civil y Grupos Comunitarios con experiencia y capacidades para la reducción, reutilización, co procesamiento, reciclaje y aprovechamiento energético de los residuos; pero no existe un directorio digital accesible al público de los mismos a nivel nacional, estatal y municipal para fomentar sinergias y asociaciones público-privadas en este campo.



Conclusiones y Propuesta de Acción



Conclusiones

- Desde la ley general, hasta las leyes estatales, y algunos reglamentos municipales, proporcionan bases legales suficientes para reducir y aprovechar residuos a través de programas a nivel nacional, estatal y municipal.

Propuesta de Acción

- Toda asignación de recursos financieros a los municipios como transferencias federales o estatales o como asistencia por parte de la banca de desarrollo, debe de estar condicionada a que las autoridades municipales reglamenten y apliquen la legislación en la materia y desarrollen los programas municipales para ponerla en práctica.