

COMPETENCIA DEL ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL - OEFA EN EL SECTOR PESQUERÍA

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 003-2013-OEFA/CD (publicada el 14 de febrero de 2013 en el diario oficial El Peruano)

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.1 Introducción

La fiscalización ambiental¹ es una función intersectorial, por lo que su ejercicio debe adscribirse dentro de un sistema nacional regido por principios y procedimientos comunes. La Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA) prevé tal sistema bajo un ente rector: el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA.

La creación del OEFA en el año 2008 como organismo público técnico especializado, adscrito al Ministerio del Ambiente, cuyo fin es la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental, supuso el inicio de un proceso de transferencia de estas funciones desde distintos sectores hacia el OEFA. De conformidad con la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325, dicha transferencia debe realizarse gradualmente, por lo que el OEFA puede ejercer funciones de supervisión directa en un sector y, a su vez, supervisar el desempeño de otros organismos públicos en sectores que no han sido objeto de transferencia —en lo que a fiscalización ambiental se refiere—, dada su condición de ente rector del SINEFA.

En el año 2011, el Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM dio inicio al proceso de transferencia en materia ambiental del sector pesquería. El Artículo 4° de esta norma dispuso que todas las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental del Sector Pesquería, atribuidas al Ministerio de la Producción, se entienden como atribuidas al OEFA, entidad que debe seguir, vigilar, supervisar, fiscalizar, controlar y sancionar la comisión de infracciones en materia ambiental que hayan sido tipificadas mediante normas y reglamentos emitidos por dicho Ministerio, aplicando la escala de sanciones que corresponda en cada caso. El Decreto Supremo citado también dispuso que, mediante acuerdo de ambas entidades, se determinarían las funciones específicas objeto de la transferencia.

Mediante Resolución del Consejo Directivo N° 002-2012-OEFA/CD, el OEFA aprobó los aspectos objeto de transferencia en materia ambiental del Sector Pesquería procedentes del Ministerio de la Producción, los cuales se encuentran referidos en las Actas números 001-2012-CTPO y 002-2012-CTPO de la respectiva Comisión de Transferencia. Al respecto, se menciona en el Anexo 1 del Acta N° 001-2012-CTPO los Códigos de Infracciones Ambientales establecidas en el Texto Único Ordenado del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas (RISPAC), aprobado por Decreto Supremo N° 019-2011-PRODUCE.

¹ La fiscalización ambiental debe ser entendida como un macroproceso que comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización propiamente dicha y sanción en materia ambiental.

A la fecha, el ejercicio de las funciones de supervisión ambiental en el sector pesquero a cargo del OEFA ha puesto en evidencia la necesidad de precisar con mayor detalle las competencias ambientales transferidas y de explicar cómo se relacionan estas con las competencias a cargo del Ministerio de la Producción, los Gobiernos Regionales y otros organismos públicos del Gobierno central, con la finalidad de que las empresas supervisadas y las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA) antes señaladas puedan advertir claramente los límites de sus respectivas intervenciones.

I.2 Contenido de la Propuesta

La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, aprobada por Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, comprende el servicio a los ciudadanos como uno de los principios orientadores de la gestión pública. En ese contexto, el Numeral 4.2 de la Sección Cuarta de la referida norma establece que la gestión pública —en el caso de entes rectores de sistemas funcionales, como ocurre en el caso del OEFA respecto de la fiscalización ambiental— comprende la difusión de la normativa de su competencia para lograr la adecuada aplicación de políticas nacionales.

En ese orden de ideas, para el óptimo desarrollo de las funciones a cargo del OEFA, debe precisarse qué aspectos fueron objeto de transferencia del Ministerio de la Producción, junto con las situaciones prácticas que faciliten a los administrados —sujetos a las acciones de supervisión, fiscalización, control y sanción— conducirse con arreglo a la legislación vigente, garantizando la predictibilidad en la actuación de las EFA y, en general, informando a los ciudadanos sobre el ámbito de competencia del OEFA.

Considerando las normas evaluadas² en el proceso de transferencia iniciado mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM, la competencia en materia de supervisión ambiental directa en el sector pesquero, a la fecha, es la siguiente:

ESQUEMA				
Actividad	Procesos		Fiscalización y sanción ordenamiento pesquero	Fiscalización y sanción ambiental (*)
ACUÍCOLA	Selección y acondicionamiento del medio, obtención o producción de semilla	POR NIVEL DE PRODUCCIÓN: MAYOR ESCALA: mayor a 50 TM brutas por año	PRODUCE	OEFA
		MENOR ESCALA: menor de 50 TM a 2 TM brutas por año	GOBIERNO REGIONAL	GOBIERNOS REGIONALES

² El Decreto Legislativo N° 1047, el Decreto Ley N° 25977 - Ley General de Pesca y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE, la Ley N° 27460 - Ley de Promoción y Desarrollo de la Acuicultura y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 030-2001-PE, el Texto Único Ordenado del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas aprobado por Decreto Supremo N° 019-2011-PRODUCE, así como la Resolución del Consejo Directivo N° 002-2012-OEFA/CD.

	siembra, cultivo o crianza, cosecha; procesamiento primario	SUBSISTENCIA: hasta 2 TM brutas por año	GOBIERNO REGIONAL	GOBIERNOS REGIONALES
	Procesamiento	INDUSTRIAL: Emplea técnicas, procesos y operaciones que requieran de maquinarias y equipos, cualquiera sea el tipo de tecnología.	PRODUCE	OEFA
PESQUERA	Procesamiento	INDUSTRIAL: Emplea técnicas, procesos y operaciones que requieran de maquinarias y equipos, cualquiera sea el tipo de tecnología.	PRODUCE	OEFA
		ARTESANAL: Emplea instalaciones y técnicas simples con predominio trabajo manual.	GOBIERNOS REGIONALES	GOBIERNOS REGIONALES
	Extracción	MARÍTIMO: Mayor Escala: mayor a 32,6 m ³ de capacidad de bodega	PRODUCE	
		Menor escala: menor de 32,6 m ³ de capacidad bodega	GOBIERNOS REGIONALES(*)(**)	
		Artesanal: predominio trabajo manual con uso de embarcación: no más de 15m eslora. Para anchoveta(*): hasta 10 m ³ de capacidad de bodega	GOBIERNOS REGIONALES	
		CONTINENTAL: Mayor Escala: mayor a 10 m ³ de cajón isotérmico o depósito similar. Menor escala: hasta 10 m ³ de cajón isotérmico o depósito similar. Artesanal: predominio trabajo manual - para anchoveta hasta 10 m ³ de cajón isotérmico o similar.	GOBIERNO REGIONAL	

(*) Art. 26° del Texto Único Ordenado del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras Acuícolas aprobado por Decreto Supremo N° 019-2011-PRODUCE

(**) D.S. N° 010-2010-PRODUCE: aprueba el Reglamento Ordenamiento Pesquero del Recurso Anchoveta y Anchoveta Blanca y sus modificaciones y precisiones D.S N° 005-2012-PRODUCE

Asimismo, la revisión del Anexo 1 del Acta N° 001-2012-CTPO³ ha permitido apreciar que algunas conductas infractoras descritas en los códigos de infracciones del RISPAC objeto de la transferencia involucran las obligaciones de los armadores de las embarcaciones pesqueras de mayor y menor escala, así como actividades de transporte de recursos hidrobiológicos en particular (como la anguila), cuya supervisión es competencia del Ministerio de la Producción o de los Gobiernos Regionales, tal como se detalla a continuación:

³ Acta referida a los Códigos de Infracciones Ambientales establecidas en el Texto Único Ordenado del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas (RISPAC), aprobado por Decreto Supremo N° 019-2011-PRODUCE.

Código	Base legal	Infracción	Subcódigo de la infracción	
26	Artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca	Impedir u obstaculizar las labores de seguimiento, control, inspección, supervisión y muestreo biométrico que realice el personal de la DIGSECOVI, IMARPE, IIAP, los observadores CIAT y los inspectores, supervisores o auditores ambientales acreditados por la Dirección General de Asuntos Ambientales de Pesquería u otras personas con facultades delegadas por la autoridad competente.	26.5	Si se trata de una embarcación pesquera industrial y mayor escala
			26.7	Si se trata de un medio de transporte terrestre
			26.8	Si se transporta anguila
			26.9	Si se trata de un centro de comercialización o desembarcadero
			26.10	No permitir el registro de equipaje o embalaje en zonas de embarque terrestre o aéreo
			26.11	No permitir la presencia de un representante del Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana en la investigación pesquera o acuícola realizada
			26.12	Si se trata de una embarcación extranjera
			26.13	Si se trata de embarcación pesquera menor escala
			26.14	Si se trata de embarcación pesquera artesanal
			26.15	Impedir u obstaculizar labores de muestreo E/P industrial o de mayor escala
			26.16	Impedir u obstaculizar labores de muestreo E/P de menor escala
26.17	Impedir u obstaculizar labores de muestreo en caso de embarcación pesquera artesanal			
68	Artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca	Abandonar o arrojar en los cuerpos hídricos o fondos marinos lacustres o fluviales, playas o riberas elementos de infraestructura, materiales tóxicos, sustancias contaminantes u otros elementos u objetos que constituyan peligro para la navegación o la vida en el ecosistema acuático o causen otros perjuicios a las poblaciones costeras o ribereñas.	68.2	Si objetos o desechos provienen de una embarcación pesquera
			68.4	Si los objetos o desechos provienen de un establecimiento o artesanal pesquero o persona natural dedicado exclusivamente a la elaboración de productos para consumo humano directo

I.2.1 Competencia del OEFA en materia de supervisión ambiental directa

La competencia del OEFA en materia de fiscalización ambiental, en lo referido a la supervisión directamente realizada a las empresas del sector pesquero que desarrollan actividades de pesquería industrial y acuicultura de mayor escala, es la siguiente:

- a) Supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las normas ambientales, los instrumentos de gestión ambiental y los mandatos o disposiciones que emita, así como, en su caso, imponer las sanciones y medidas administrativas que correspondan.
- b) Evaluar, calificar y tramitar las denuncias referidas al incumplimiento de las normas ambientales y de los instrumentos de gestión ambiental.

- c) Elaborar el informe correspondiente de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 149° de la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente.

La competencia expuesta puede apreciarse de manera más clara en los siguientes ejemplos:

- **Ejemplo 1: “Vertimiento al medio marino de efluentes provenientes del sistema de producción o de la limpieza de la planta sin tratamiento completo” (Numeral 72 del Artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE).**

El OEFA supervisa el cumplimiento de los titulares de licencia de procesamiento respecto del tratamiento que los Establecimientos Industriales Pesqueros deben brindar a los efluentes antes de ser descargados al cuerpo receptor.

Con relación al vertimiento de agua residual tratada en algún cuerpo hídrico, la Autoridad Nacional del Agua (ANA) ejerce facultades de fiscalización y sanción en aquellos casos vinculados con la verificación de que los titulares de los Establecimientos Industriales Pesqueros hayan efectuado vertimientos sin autorización, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 120° de la Ley N° 29338 - Ley de Recursos Hídricos, concordado con lo dispuesto en el Artículo 277° del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, aprobado por Decreto Supremo N° 001-2010-AG.

La Dirección General de Capitanías y Guardacostas (DICAPI), en su calidad de policía marítima, da cuenta a la autoridad competente de los vertimientos no tratados, identifica los lugares de impacto e indirectamente brinda alertas de lo que está sucediendo en tierra, para que se pueda identificar al titular y sancionarlo.

- **Ejemplo 2: “Incumplir con instalar el emisario submarino fuera de la zona de protección ambiental del litoral en los plazos establecidos en la normatividad pesquera” (Numeral 122 del Artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE).**

El OEFA verificará el cumplimiento de la instalación del emisario submarino en cuanto se determine la zona de protección ambiental. Por su parte, DICAPI, en tanto hayan aprobado el instrumento de gestión ambiental correspondiente respecto del emisario submarino, y en atención a sus funciones de prevenir y combatir la contaminación y proteger el medio ambiente acuático, realiza inspecciones a instalaciones acuáticas y sanciona la comisión de alguna infracción en atención a las disposiciones contenidas en su normatividad sectorial.

- **Ejemplo 3: “Secar a la intemperie desechos sólidos provenientes de la actividad pesquera”. Numeral 67 del Artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE.**

El OEFA supervisa que los titulares de Establecimientos Industriales Pesqueros no incurran en dicha actividad, producto del procesamiento industrial de recursos hidrobiológicos o de la acuicultura de mayor escala. En tal caso, ejercerá la facultad sancionadora ante la verificación de dicho acto ilícito de acuerdo a la normatividad vigente.

Por su parte, las Comisiones Regionales de Sanciones pertenecientes a los Gobiernos Regionales son competentes para conocer en primera instancia sobre la infracción de secar a la intemperie los desechos sólidos provenientes de la actividad pesquera artesanal, en atención a las disposiciones contenidas en el Artículo 26° del Texto Único Ordenado del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2011-PRODUCE.

- **Ejemplo 4: “No implementar los equipos o maquinarias que conforman el sistema de mitigación de emisiones de innovación tecnológica para reducir el impacto en el ambiente en las plantas de harina y aceite de pescado y de harina residual y de reaprovechamiento de residuos de recursos hidrobiológicos” (Numeral 120 del Artículo 134° del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE).**

El OEFA supervisa el cumplimiento de los compromisos asumidos por los administrados respecto de la innovación tecnológica establecida en las Resoluciones Ministeriales números 621-2008-PRODUCE y 242-2009-PRODUCE, así como del control de emisiones (gases provenientes del sistema de secado) y su reaprovechamiento en las plantas de tratamiento del agua de cola.

Por su parte, el Ministerio de la Producción supervisa dicho cumplimiento asegurando el control de las características de los equipos a implementar y la inversión realizada en los compromisos de innovación tecnológica, en los plazos establecidos.

I.2.2 Competencia del OEFA en la supervisión de las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA)

De acuerdo al Literal c) del Artículo 11° de la Ley N° 29325, el OEFA ejerce funciones de supervisión de entidades públicas. Dicha función implica la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación del desempeño de las EFA de alcance nacional, regional o local.

En el caso del sector pesquero, el Ministerio de la Producción mantiene competencia exclusiva en materia de ordenamiento pesquero a fin de cautelar la conservación del recurso hidrobiológico y su aprovechamiento racional. Ello comprende la actividad extractiva marítima de mayor escala y, de manera compartida con los Gobiernos Regionales, las actividades relacionadas a la pesquería artesanal, la acuicultura de menor escala y de subsistencia.

En tal sentido, el Ministerio de la Producción y los Gobiernos Regionales constituyen EFA, y el ejercicio de las funciones de fiscalización ambiental que realicen está sujeto a la supervisión del OEFA.

Así, conjuntamente con las funciones propias de supervisión directa, el OEFA debe realizar acciones de seguimiento y verificación del desempeño de las EFA de nivel nacional y regional, que ejercen funciones de fiscalización ambiental en materia de ordenamiento pesquero, y de las actividades que se desarrollen en el ámbito acuático.

Finalmente, resulta pertinente señalar que los términos empleados en la Resolución de Consejo Directivo y en su Anexo I serán interpretados de conformidad con el Glosario que como Anexo II forma parte de dicha Resolución.

ESQUEMA DE FISCALIZACIÓN A EFA				
Actividad	Procesos		EFA competente	Fiscalización a EFA
PESQUERA	Extracción	MARÍTIMO: Mayor Escala: mayor a 32,6 m ³ de capacidad de bodega	PRODUCE	OEFA
		Menor escala: menor de 32,6 m ³ de capacidad bodega	GOBIERNO REGIONAL ^(*) (**)	OEFA
		Artesanal: predominio de trabajo manual con uso de embarcación: no más de 15m eslora. Para anchoveta(*): hasta 10 m ³ de capacidad de bodega	GOBIERNO REGIONAL	OEFA
		CONTINENTAL: Mayor Escala: mayor a 10 m ³ de cajón isotérmico o depósito similar. Menor escala: hasta 10 m ³ de cajón isotérmico o depósito similar. Artesanal: predominio de trabajo manual, para anchoveta hasta 10 m ³ de cajón isotérmico o similar.	GOBIERNO REGIONAL	OEFA
	Procesamiento	ARTESANAL: Emplea instalaciones y técnicas simples con predominio de trabajo manual.	GOBIERNO REGIONAL	OEFA
ACUICULTURA	Selección y acondicionamiento del medio, obtención o producción de semilla siembra, cultivo o crianza, cosecha; procesamiento primario	MENOR ESCALA: menor de 50 TM a 2 TM brutas por año.	GOBIERNO REGIONAL	OEFA
		SUBSISTENCIA: hasta 2 TM brutas por año.	GOBIERNO REGIONAL	OEFA

(*) Art. 26° del Texto Único Ordenado del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras Acuícolas aprobado por Decreto Supremo N° 019-2011-PRODUCE.

(**) D.S. N° 010-2010-PRODUCE: aprueba el Reglamento Ordenamiento Pesquero del Recurso Anchoveta y Anchoveta Blanca y sus modificaciones y precisiones.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La Resolución de Consejo Directivo no genera gasto para el erario nacional, por el contrario, coadyuva a la eficiencia de la función de fiscalización ambiental ejercida por el OEFA, fomentando la mayor eficacia en la utilización de los recursos del Estado, así como eliminará eventuales escenarios de duplicidad o superposición de competencias, funciones y atribuciones, de conformidad con lo dispuesto en el Literal d) del Artículo 5° de la Ley N° 27658 - Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.

Asimismo, las disposiciones señaladas en la presente Resolución persiguen la eficacia, eficiencia y la sostenibilidad ambiental, componentes del principio de servicio al ciudadano, de acuerdo a lo señalado en el Artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 29158 - Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Adicionalmente, es pertinente destacar que la Resolución de Consejo Directivo ha sido diseñada con la finalidad de garantizar la eficacia preventiva y, en su caso, la eficacia represiva respecto del cumplimiento de la normatividad pesquera y acuícola en aspectos medioambientales y de los compromisos establecidos en los instrumentos de gestión ambiental, contribuyendo a lograr una mayor estabilidad jurídica y económica de este significativo segmento de la producción nacional, dentro del marco de los principios rectores de prevención, internalización de costos y responsabilidad ambiental.

III. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Toda vez que la Resolución de Consejo Directivo constituye una norma declarativa, no se advierte un impacto sobre la legislación nacional.

Sin perjuicio de lo anterior, corresponde mencionar que las competencias en materia ambiental no suelen estar previstas legalmente en forma diferenciada de las demás competencias sectoriales, por lo que en cada caso los procesos de transferencia requieren definir los límites entre la función transferida y las que permanecerán a cargo de cada sector.

Dicha definición competencial resulta más necesaria debido a que, al igual que la fiscalización ambiental, existen otras funciones intersectoriales —como la fiscalización en materia de seguridad— que pueden suponer la intervención de más de dos entidades de fiscalización en una misma actividad económica.

En el caso de las funciones de fiscalización ambiental en el Sector Pesquería, transferidas al OEFA por el Ministerio de la Producción, resulta necesario difundir la competencia transferida en términos didácticos, con la finalidad de facilitar el cumplimiento de la legislación vigente por parte de los administrados que se encuentran sujetos a las acciones de supervisión, fiscalización, control y sanción realizadas por el OEFA, garantizando la predictibilidad en la actuación de las EFA. Asimismo, esta difusión permitirá informar a los ciudadanos acerca del ámbito de competencia del OEFA en materia pesquera.

La precisión de funciones aquí detallada debe ser realizada por el Consejo Directivo, en su calidad de órgano máximo del OEFA, tomando en cuenta que

entre sus funciones principales se encuentra la definición de la Política Institucional, así como la aprobación del Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental (PLANEFA), de conformidad con el Numeral 8.1 del Artículo 8° de la Ley N° 29325.