

FISCALIZACIÓN AMBIENTAL Vigilante de la inversión responsable

Especial



Pág. 2

Actuación estratégica del Estado. Planificación privilegia la prevención y corrección de las conductas.

Luis Jaime Alvarado Arróspide

Pág. 3

Control ambiental para garantizar salud pública. Derecho a vivir sano y la fiscalización del sector.

Stefany Carrasco Arellano

Págs. 4-5

En procura de un rol activo en la fiscalización de la pequeña minería y minería artesanal.

**Jorge Renzo López
Aguilera y Roy Fernando
Cárdenas Velarde**

Págs. 6-7

Por una ciudad saludable. Supervisión ambiental de residuos sólidos de gestión municipal.

Marcia Estefanía Fernández

Págs. 8-9

El OEFA y la fiscalización. Una apuesta por el equilibrio entre inversión y protección ambiental.

**Hugo Gómez Apac
y Mauricio Cuadra Moreno.**

Págs. 10-11

Actividad económica responsable en las actividades del sector transporte y comunicaciones.

Humberto M. Balbuena Pérez

Págs. 12-13

Lineamientos para la protección forestal y de fauna silvestre. Constituye una vital obligación.

Licely Díaz Cubas

Págs. 14-15-16

Protección necesaria del ecosistema. Supervisión de aguas residuales industriales y domésticas.

Joselyn Vera Torres

PLANIFICACIÓN PRIVILEGIA PREVENCIÓN Y CORRECCIÓN DE CONDUCTAS

Actuación estratégica



LUIS JAIME
ALVARADO
ARRÓSPIDE

Abogado. Supervisor en la subdirección de supervisión a entidades del OEFA.

La planificación puede ser definida en sentido amplio como la función que consiste en la determinación de metas y, al mismo tiempo, de las estrategias y planes para alcanzarlas. Por su parte, el Diccionario de la Real Academia Española(1) resalta dos conceptos importantes acerca de la definición de planificación: objetivos y organización.

En ese sentido, la finalidad de la planificación es lograr objetivos por medio de tareas metódicamente organizadas, lo que permite reducir o eliminar los riesgos que puedan afectar el desarrollo de las actividades que conducen al cumplimiento de las metas determinadas.

La planificación en la administración pública es una tarea obligatoria e inherente a la naturaleza de las actividades y funciones que ejecutan las entidades en busca de la satisfacción del interés público. Se realiza el año previo a la ejecución de las funciones públicas, lo que debería garantizar que estas se efectúen de manera organizada, y que cuenten con los recursos logísticos y humanos necesarios.

Hacia un régimen común

La fiscalización ambiental no es ajena a esta exigencia y es por ello que, a través del Régimen Común de Fiscalización Ambiental aprobado por RM N° 247-2013-Minam, se señaló que cada entidad de fiscalización ambiental (EFA) programa las acciones de fiscalización ambiental a su cargo(2), que serán efectuadas durante el año fiscal siguiente mediante los planes anuales de fiscalización ambiental (Planefa). En ese sentido, el Planefa constituye el instrumento nacional de planificación en materia de fiscalización ambiental que tiene por objeto ordenar y orientar el desempeño técnico

y programado de las funciones de evaluación, supervisión y fiscalización a cargo de las EFA.

Para facilitar la formulación del Planefa por parte de las EFA, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 004-2014-OEFA/CD, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) aprobó los lineamientos para

la formulación, aprobación y evaluación del Planefa, a cargo de las EFA. Asimismo, el OEFA realiza jornadas intensivas de capacitación, asistencias técnicas y talleres macrorregionales para que todas las EFA se encuentren en la capacidad de elaborar, presentar y cumplir adecuadamente con sus Planefa.

Dicho instrumento debe estar articulado con las actividades, metas y estrategias diseñadas en los planes estratégicos de la entidad (v. gr. Plan Operativo Institucional, Plan Estratégico Institucional, entre otros), de forma que la planificación de las acciones de fiscalización ambiental se encuentren en la misma línea que los objetivos institucionales; y así el Planefa no sea una mera declaración hipotética, sino un instrumento con metas reales que vinculen a la administración pública para su cumplimiento.

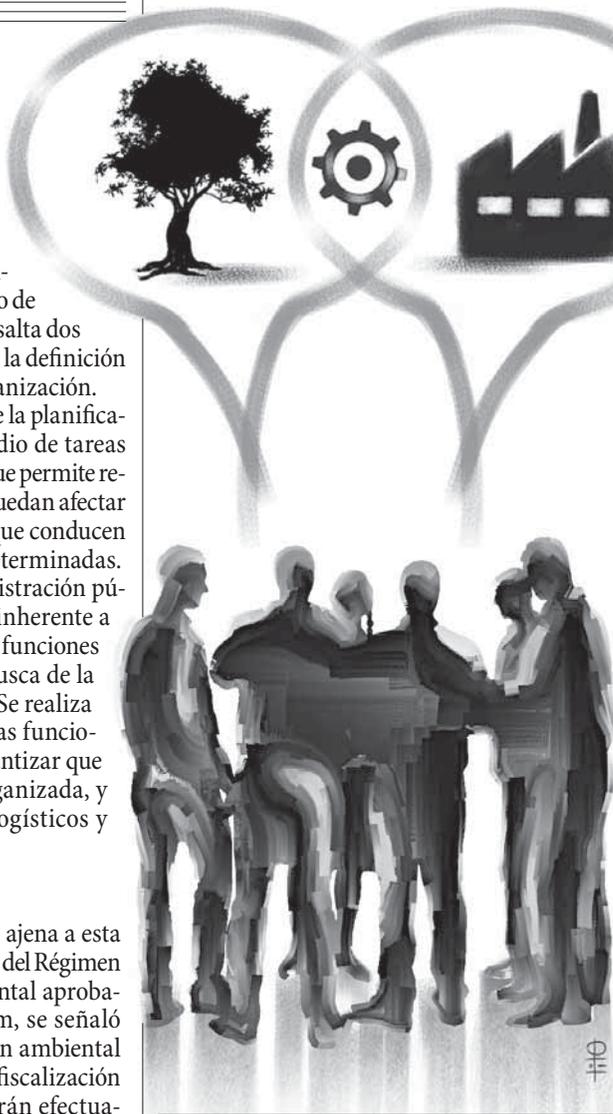
La importancia de dicho instrumento radica en que, únicamente, ejerciendo de forma ordenada y coordinada las funciones de evaluación, supervisión y fiscalización, se puede lograr una protección eficaz de los componentes ambientales, recursos naturales y salud de las personas(3). Así, se espera que la actividad estatal no sea improvisada y desprovista de metas claras y definidas, más aún si la fiscalización ambiental proviene de un mandato constitucional.

Conforme a lo expuesto, es importante que las EFA no pierdan de vista la importancia de planificar sus acciones de fiscalización ambiental. Actualmente, solo el 18.93% de las EFA cuentan con un Planefa correspondiente a 2014. El objetivo es que este pequeño porcentaje se incremente, y que todas las EFA se comprometan a realizar una fiscalización ambiental responsable, cumpliendo con la exigencia legal de contar con un Planefa. Este, lejos de ser una simple herramienta formal, es un instrumento necesario en la actuación del Estado para salvaguardar el derecho fundamental de toda persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado. ▀

Rol constitucional

El numeral 22 del artículo 2 de la Constitución Política reconoce el derecho fundamental de todo ciudadano de gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de su vida(4). Para el ejercicio idóneo de este derecho, el Estado ejecuta políticas públicas(5) que expresan acciones, entre otras, de fiscalización de las obligaciones ambientales de las empresas que realizan actividades económicas que pueden causar un impacto negativo en el ambiente(6). Como bien señala el Tribunal Constitucional, el derecho al ambiente equilibrado y adecuado “impone al Estado tareas u obligaciones destinadas a conservar el ambiente equilibrado [...] no solo

supone tareas de conservación, sino también de prevención que se afecte a ese ambiente equilibrado [...]”(7). En efecto, la fiscalización ambiental es una actividad de naturaleza preventiva, a través de la cual se busca corregir las conductas que puedan causar un impacto negativo en el ambiente, y ello solo será posible con una fiscalización planificada que permita el uso eficiente de los recursos públicos. Así, por ejemplo, pueden priorizarse las actividades de control en función al riesgo de afectación de los componentes ambientales o el riesgo de afectación de las poblaciones aledañas por las actividades desarrolladas en la zona.



[1] RAE. Diccionario de la lengua española. Consulta: 17 de julio del 2014. <<http://lema.rae.es/drae/?val=planificaci%C3%B3n>> [2] Resolución de Consejo Directivo N° 004-2014-OEFA/CD-Lineamientos para la formulación, aprobación y evaluación del Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental-Planefa – Artículo 3. [3] Así lo ha entendido el [OEFA] en el Planefa 2014. [4] Constitución Política del Perú. – “Artículo 2. – Toda persona tiene derecho: [...] 22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida. [...]” [Subrayado agregado] [5] GÓMEZ, Hugo. “El deber jurídico de restauración ambiental”. En Jorge Danós et al. (coordinadores). Derecho administrativo en el siglo XXI. Volumen II. Lima: Adrus D&L Editores, 2013, p. 445. [6] Ley N° 29325-Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 5 de marzo de 2009. [7] Cr. Tribunal Constitucional del Perú, Sentencia del 13 de abril de 2005, recaída en el Expediente N°3510-2003-AA/TC, fundamento 2.

DERECHO A VIVIR SANO Y LA FISCALIZACIÓN EN ESTE SECTOR

Control ambiental para garantizar salud pública



STEFANY
CARRASCO
ARELLANO

Abogada Supervisora en la Subdirección de Supervisión a Entidades del OEFA.

La fiscalización ambiental en el Perú es una responsabilidad compartida entre un conjunto de entidades públicas. Estas instituciones, llamadas entidades de fiscalización ambiental (EFA), deben ejercer la fiscalización de una manera homogénea, integrada y armónica. Asimismo, estas acciones de control y vigilancia ambiental deben desarrollarse con independencia funcional del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), conforme a lo establecido por la Ley N° 28611 -Ley General del Ambiente(1), el Régimen Común de Fiscalización Ambiental(2) y otras normas complementarias.

En ese escenario de múltiples actores, el Ministerio de Salud es la EFA competente para ejercer funciones de fiscalización ambiental en el sector Salud. El Ministerio de Salud es el ente rector del referido sector, por lo que conduce, regula y promueve el Sistema Nacional Coordinado y Descentralizado de Salud a fin de lograr el desarrollo de la persona humana mediante la promoción, protección, recuperación y rehabilitación de la salud y del desarrollo de un entorno saludable con pleno respeto de los derechos fundamentales(3). En ese sentido, es una EFA que cumple un rol fundamental en el fomento y desarrollo de la salud ambiental y la protección del ambiente.

Acciones compartidas

Las funciones de fiscalización ambiental del Ministerio de Salud son ejercidas por la Dirección General de Salud Ambiental (Digesa), órgano técnico normativo en los aspectos relacionados con el saneamiento básico, salud ocupacional,

higiene alimentaria, zoonosis y protección del ambiente. La Digesa tiene, entre otras funciones, las siguientes(4): i) Proponer y hacer cumplir la política nacional de salud ambiental, con la finalidad de controlar los agentes contaminantes y mejorar las condiciones ambientales para la protección de la salud de la población; ii) Establecer las normas de salud ambiental, así como monitorear y evaluar su cumplimiento; y, iii) Conducir la vigilancia de riesgos ambientales y la planificación de medidas de prevención y control.

Cabe mencionar que, de acuerdo con la Organización Mundial de Salud (OMS), la salud ambiental es aquella disciplina que comprende aquellos aspectos de la salud humana —incluida la calidad de vida— que son determinados por factores ambientales, físicos, químicos, biológicos, sociales y psicosociales. También, se refiere a la teoría y práctica de evaluar, corregir, controlar y prevenir aquellos factores en el medioambiente que pueden potencialmente afectar adversamente la salud de presentes y futuras generaciones(5).

La salud ambiental, definida de ese modo, comprende múltiples aspectos, entre los que se encuentran los siguientes: el saneamiento básico, provisión de agua, disposición de excretas y contaminación ambiental. Para cuidar de esos aspectos, la Digesa cuenta con la Dirección de Ecología y Protección (Depa)(6) y la Dirección de Saneamiento Básico (DSB) (7).

Mediante la Depa y la DSB, la Digesa realiza la prevención y control de la contaminación ambiental, supervisando el cumplimiento de las normas y reglamentos sanitarios en aspectos relacionados con la ecología y protección del ambiente.

Asimismo, verifica el cumplimiento de los estándares de calidad ambiental para la protección de la salud. La Digesa también vigila la calidad sanitaria de los sistemas de saneamiento para la protección de la salud de la población, y supervisa el adecuado manejo y disposición final de los residuos sólidos hospitalarios generados por los establecimientos de salud y los servicios médicos de apoyo(8).

Impacto y estudios indispensables

De acuerdo con la Ley N° 27446 -Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y su reglamento, es competencia de la Digesa supervisar y fiscalizar las obligaciones ambientales de los instrumentos de gestión ambiental (IGA) de infraestructuras de comercialización, transferencia, tratamiento, y disposición final de residuos sólidos de gestión municipal y no municipal. En ese sentido, si una empresa titular de un relleno sanitario no realiza el adecuado tratamiento de lixiviados y, por ende, incumple una de las obligaciones estipuladas en su estudio de impacto ambiental, correspondería a la Digesa su respectiva fiscalización ambiental.

Es importante destacar que, actualmente, la situación de la disposición final de residuos sólidos en el país es crítica, ya que solo existen nueve rellenos sanitarios(9) y dos rellenos de seguridad(10). En ese sentido, la Digesa, como responsable de efectuar las funciones de supervisión, fiscalización y sanción relacionadas con el cumplimiento de los compromisos y obligaciones asumidas en el estudio

ambiental aprobado, debería asumir un rol de fiscalización ambiental proactivo para evitar que los pocos rellenos sanitarios existentes no se conviertan en lugares inseguros e inadecuados de disposición final de residuos.

Para que la Digesa ejecute adecuadamente sus funciones de fiscalización ambiental, es necesario que cuente con un Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Planefa) y una tipificación de infracciones y sanciones ambientales. De esta manera, no solo tendrá un desempeño técnico y programado de sus funciones de evaluación y supervisión, sino también ejercerá su potestad sancionadora. ▀



[1] Publicada en el Diario Oficial *El Peruano*, el 15 de octubre de 2005. [2] Resolución Ministerial N° 247-2013/MINAM, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 28 de agosto del 2013. [3] Cf. Artículo 2 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, aprobado por el Decreto Supremo N° 023-2005-SA. [4] Cf. Artículo 48 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, aprobado por el Decreto Supremo N° 023-2005-SA. [5] ORDÓÑEZ, Gonzalo. "Salud ambiental: conceptos y actividades". *Revista Panamericana de Salud Pública*, vol. 7, N° 3. [6] Cf. Artículo 50 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, aprobado por el Decreto Supremo N° 023-2005-SA. [7] Cf. Artículo 51° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Salud, aprobado por el Decreto Supremo N° 023-2005-SA. [8] Norma Técnica de Salud N° 96-MINSA/DIGESA-V.01 - Norma Técnica de Salud "Gestión y Manejo de Residuos Sólidos en Establecimiento de Salud y Servicios Médicos de Apoyo", aprobada mediante Resolución Ministerial N° 554-2012/MINSA. [9] Rellenos sanitarios de Cajamarca, Carhuaz, Zapallal, Modelo del Callo, Huaycoloro, Portillo Grande, Tarma y Santa Cruz. [10] Rellenos de Seguridad de Befesa y Chinchá.

DE LA PEQUEÑA MINERÍA Y MINERÍA ARTESANAL

En procura de un rol más activo en la fiscalización



JORGE RENZO
LÓPEZ AGUILERA

Abogado. Especialista en derecho ambiental. Profesional de la Subdirección de Supervisión a Entidades del OEFA.



ROY FERNANDO
CÁRDENAS
VELARDE

Abogado. Supervisor en la Subdirección de Supervisión a Entidades del OEFA.

En el Perú, la actividad minera se encuentra dividida en dos regímenes: el primero es el régimen general, que involucra a la mediana minería (MM) y a la gran minería (GM); y el segundo es el especial, que involucra a la pequeña minería (PM) y a la minería artesanal (MA).

Para el caso de la minería perteneciente al régimen especial, las condiciones para que un titular minero sea calificado como pequeño productor minero o productor minero artesanal se encuentran establecidas en el Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por el Decreto Supremo N° 014-92-EM (en adelante, TUO de la LGM). (Ver cuadro sobre estratos de la Minería en el Perú-Régimen Especial).

Corresponde señalar que para ser considerado pequeño productor minero o productor minero artesanal se debe cumplir con ambas condiciones: el tamaño de la concesión y la capacidad instalada de producción. En caso de no cumplir con alguna de ellas, no será considerado del régimen especial y resultarán aplicables las reglas jurídicas que rigen a la mediana o gran minería, según sea el caso.

Fiscalización ambiental (1)

En el Perú, la fiscalización ambiental a las actividades mineras desarrolladas por pequeños productores mineros y productores mineros artesanales, estén o no acreditados como tales por la Dirección General de Formalización Minera del Ministerio de Energía y Minas, corresponde a los gobiernos regionales, conforme



CUADRO 1 Diferencias sustanciales

En el siguiente cuadro se pueden observar las principales diferencias que existen entre la pequeña minería y la minería artesanal:

ESTRATOS DE LA MINERÍA EN EL PERÚ-Régimen especial (artículo 91 del TUO de la LGM)		
ESTRATO	EXTENSIÓN DE CONCESIÓN	CAPACIDAD INSTALADA DE PRODUCCIÓN O BENEFICIO
Pequeña minería	Hasta 2,000 hectáreas	Hasta 350 toneladas métricas por día (*)
Minería artesanal	Hasta 1,000 hectáreas	Hasta 25 toneladas métricas por día (**)

(*) En caso de minerales no metálicos y materiales de construcción hasta 1,200 t/día. En caso de yacimientos metálicos tipo placer hasta 3,000 m³/día.

(**) En caso de minerales no metálicos y materiales de construcción hasta 100 t/día. En caso de yacimientos metálicos tipo placer hasta 200 m³/día.

CORRESPONDE A **LOS GOBIERNOS REGIONALES REALIZAR LAS ACCIONES DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL RESPECTO A LOS TITULARES MINEROS QUE DESARROLLAN ACTIVIDADES MINERAS, SIEMPRE Y CUANDO CUMPLAN CON LAS CONDICIONES PARA SER CALIFICADOS COMO TALES.**

a lo dispuesto en la Ley N° 27651-Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal, modificada por el Decreto Legislativo N° 1100.

En ese sentido, corresponde a los gobiernos regionales realizar las acciones de fiscalización ambiental respecto a los titulares mineros que desarrollan actividades mineras, siempre y cuando cumplan con las condiciones para ser calificados como tales. Dichas condiciones se encuentran establecidas en el artículo 91 del TUO de la LGM.

No obstante, para el caso de Lima Metropolitana, la fiscalización ambiental a las actividades mineras desarrolladas por pequeños productores mineros y productores mineros artesanales corresponde a la Dirección General de Minería del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, DGM), conforme a lo dispuesto en la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1101.

Obligaciones legales

Con el objetivo de establecer medidas para el fortalecimiento de la fiscalización ambiental como mecanismo de lucha contra la minería ilegal, se promulgó el Decreto Legislativo N°1101, el cual desarrolla las obligaciones de los gobiernos regionales y de la DGM en relación con su



labor de fiscalización ambiental a la pequeña minería y minería artesanal.

Entre las obligaciones establecidas en la referida norma se encuentran: i) Ejecutar las supervisiones programadas en su instrumento de planificación y no programadas en caso de denuncias u otras circunstancias que así lo ameriten; ii) Ejecutar, previa coordinación con otras entidades, acciones conjuntas de fiscalización ambiental; y, iii) Remitir al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) el reporte de la ejecución de las actividades de fiscalización realizadas.

Actuación del OEFA

El OEFA –como ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Sinefa)– realiza el seguimiento y verificación del desempeño de las entidades de fiscalización ambiental (EFA) de ámbito nacional, regional o local con competencia para ejercer fiscalización ambiental.

En el sector minería, los gobiernos regionales y la DGM son las EFA competentes para fiscalizar en materia ambiental a la pequeña minería y a la minería artesanal en su circunscripción territorial, estén o no acreditadas como tales, conforme se indicó anteriormente.

De acuerdo con lo establecido en el Decreto Legislativo N° 1101, el OEFA elabora informes

CUADRO 2 Resultados obtenidos

Índice de cumplimiento de la función de fiscalización ambiental minera según EFA.

PUESTO	EFA	PUNTAJE (VIGESIMAL)
1	GORE Piura	10.36
2	GORE Cusco	9.71
3	GORE Áncash	9.15
4	GORE San Martín	8.84
5	GORE Moquegua	8.71
6	GORE Junín	8.65
7	GORE Huancavelica	8.52
8	GORE Apurímac	7.32
9	GORE Cajamarca	6.62
10	GORE Pasco	6.56
11	GORE Lambayeque	6.23
12	Dirección General de Minería	6.22
13	GORE Amazonas	5.92
14	GORE La Libertad	5.52
15	GORE Ucayali	5.35
16	GORE Puno	5.28
17	GORE Callao	4.93
18	GORE Lima	4.92
19	GORE Tumbes	4.70
20	GORE Arequipa	4.63
21	GORE Huánuco	4.56
22	GORE Ica	4.53
23	GORE Loreto	4.42
24	GORE Madre de Dios	3.36
25	GORE Ayacucho	3.22
26	GORE Tacna	1.65

EL OEFA –COMO ENTE RECTOR DEL SINEFA– REALIZA EL SEGUIMIENTO Y VERIFICACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LAS EFA DE ÁMBITO NACIONAL, REGIONAL O LOCAL.

semestrales sobre el cumplimiento de las EFA de las obligaciones establecidas en la referida norma, los cuales son remitidos a la Contraloría General de la República para las acciones de control respectivas.

Informe 2013

En junio del presente año, el OEFA publicó el Informe de Fiscalización Ambiental a la Pequeña Minería y Minería Artesanal, que contiene un índice de cumplimiento de las entidades públicas respecto a sus obligaciones de fiscalización ambiental (ver el cuadro de texto 1).

El informe antes mencionado contiene un *ranking* del cumplimiento del desempeño de la función de fiscalización ambiental de la pequeña minería y minería artesanal comprendidas entre 2012 y 2013.

El gobierno regional de Piura reportó el mayor cumplimiento de las obligaciones de fiscalización ambiental, pues alcanzó un puntaje ascendente a 10.36 en una escala vigesimal de 0 a 20.

Entre las conclusiones del referido informe se encuentra que, en su mayoría, las referidas EFA no cumplen con las funciones de fiscalización ambiental; es decir, no realizan acciones de monitoreo y evaluación ambiental, acciones de supervisión ambiental o inician procedimiento administrativos sancionadores ante presuntas infracciones.■

Por una cultura ambientalmente responsable

Para el efectivo cumplimiento de la función de fiscalización ambiental por parte de las entidades responsables, se recomienda tener en cuenta lo siguiente:

■ Las entidades de fiscalización ambiental deben preocuparse por obtener los recursos económicos necesarios y el personal capacitado en materia de fiscalización ambiental para cumplir sus funciones de fiscalización ambiental de manera óptima.

■ Los reportes de inexecución del gasto público por parte de los gobiernos regionales conllevan a referir que un uso

y distribución eficiente de los recursos por parte de estas EFA repercutiría directamente en potenciar sus áreas de fiscalización, para que estas dejen de ser meramente formales y se conviertan en un control ambiental efectivo.

■ Las entidades de fiscalización ambiental deben cumplir con las exigencias sustanciales para el ejercicio de sus funciones de protección ambiental,

entre las que se encuentran: realizar acciones de monitoreo y evaluación ambiental e iniciar procedimientos administrativos sancionadores ante una presunta infracción ambiental.

■ Las entidades de fiscalización ambiental no solo deben ejercer las acciones de supervisión programadas en su Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental, sino

que también deben actuar diligente y oportunamente frente a las denuncias ambientales presentadas por la ciudadanía o los medios de comunicación, o ante evidentes incumplimientos a la legislación ambiental, como es el caso de la minería ilegal que daña sobremedida el ambiente e impacta de manera significativa en la calidad de vida de miles de peruanos.

■ En el caso de las actividades mineras pertenecientes a la mediana y gran minería, mediante Resolución N° 003-2010-OEFA/CD, el OEFA asumió las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de minería a partir del 22 de julio de 2010 que estaban a cargo del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinergmin).

FISCALIZACIÓN AMBIENTAL DE RESIDUOS SÓLIDOS DE GESTIÓN MUNICIPAL

Por una ciudad saludable

MARCIA
ESTEFANÍA
FERNÁNDEZ

Abogada. Especialista en derecho constitucional. Supervisora en la Subdirección de Supervisión a Entidades del OEFA.

Los residuos sólidos son materiales desechados, conocidos coloquialmente como “basura”. Dentro de esta categoría también se encuentran los materiales semisólidos, como lodo, barro, sanguaza, etcétera. Los residuos sólidos se definen como “la cantidad de un producto o de sus derivados que queda después de su uso o aplicación”(1).

La Ley N°27314-Ley General de Residuos Sólidos, modificada por el Decreto Legislativo N°1065 (en adelante, LGRS), los define como las sustancias, productos o subproductos dispuestos por un generador al término de su actividad (2) (ver el cuadro de texto Ley N° 27314-Ley General de Residuos Sólidos) (1).

Responsabilidad

De acuerdo con lo establecido en la LGRS, la responsabilidad del manejo y la disposición final de los residuos se determina en función de su origen. En ese sentido, las municipalidades son responsables de la gestión de residuos de origen domiciliario, comercial y similar, en el ámbito de su jurisdicción. Además, deben coordinar con los gobiernos regionales la promoción y ejecución de las infraestructuras adecuadas para el manejo de los residuos sólidos (3).

Asimismo, el Reglamento de la LGRS (4), aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, y la Ley N° 27972-Ley Orgánica de Municipalidades (5) atribuyen a las municipalidades provinciales la responsabilidad por el manejo y gestión de los residuos sólidos de ámbito provincial. Se establece que la disposición final de estos debe realizarse en rellenos sanitarios debidamente autorizados por la Dirección General de Salud Ambiental (6) (ver el cuadro de texto 2).

Actualmente, el manejo y la disposición final de residuos sólidos de gestión municipal dista mucho de lo contemplado en el marco jurídico descrito. En el Perú, existen únicamente nueve rellenos sanitarios, de los cuales cuatro se encuentran ubicados en Lima, y no son suficientes para el volumen de basura que



Ley N° 27314

El artículo 14 de la Ley General de Residuos Sólidos establece lo siguiente: “Son residuos sólidos aquellas sustancias, productos o subproductos en estado sólido o semisólido de los que su generador dispone, o está obligado a disponer, en virtud de lo establecido en la normatividad nacional o de los riesgos que causan a la salud y el ambiente, para ser manejados a través de un sistema que incluya, según corresponda, [...] operaciones o procesos [...]”.

Relleno sanitario

La disposición final de residuos sólidos debe realizarse en un relleno sanitario. El relleno sanitario es una instalación diseñada y operada como una obra de saneamiento básico. Cuenta con un instrumento de gestión ambiental aprobado, así como con elementos de control lo suficientemente seguros para tratar y/o compactar la basura, sin exposición de contaminantes y sin poner en riesgo la salud de las personas cercanas a su ubicación.

Denuncias realizadas

A continuación se describen algunos de los casos en los que el OEFA ha denunciado la inadecuada disposición final de residuos sólidos:

- Botadero La Moyuna, en Leoncio Prado, Huánuco.
- Botadero

- Pampa de Ñoco, en Chincha, Ica.
- Botadero El Milagro, en Trujillo, La Libertad.
- Botadero El Edén y Agua de las Virgenes, en Huancayo, Junín.

Datos relevantes

- El principal problema del manejo de residuos sólidos en el Perú es la falta de lugares adecuados para su disposición: actualmente, existen solo nueve rellenos sanitarios y dos rellenos de seguridad a escala nacional.
- Al no haber suficientes lugares adecuados para

disponer el volumen de basura generada en Lima, esta se coloca en lugares de disposición ilegal, llamados botaderos.

- Lima genera un promedio de 0.65 kg de basura por habitante al día.
- Lima generará más de 8,000 toneladas de basura por día en 2014.

En veinte años (2034), produciría el doble (16,000 toneladas de basura por día).

- Durante este año, el OEFA prioriza la supervisión de las entidades encargadas de la fiscalización ambiental a fin de asegurar el adecuado manejo de los residuos sólidos en el Perú.

Situación de riesgo de los botaderos

■ **AIRE:** la descomposición de los residuos sólidos genera importantes cantidades de gases de efecto invernadero como metano (CH₄) y dióxido de carbono (CO₂), así como gases tóxicos como el benceno, tricloroetileno, furanos, entre otros. Con la combustión espontánea o provocada se liberan grandes cantidades de componentes clorados, calificados como equivalentes

a las dioxinas por la Organización Mundial de la Salud, las cuales, por su toxicidad, son consideradas cancerígenas.

■ **SUELO:** los residuos sólidos acumulados generan grandes cantidades de lixiviados que contienen productos tóxicos. Al no contar con pozas de recolección ni con membranas de impermeabilidad, estos lixiviados penetran en el suelo y lo

impactan severamente.

■ **AGUA:** al no contar con membranas de impermeabilidad, los lixiviados llegan hasta las aguas subterráneas y superficiales. Existen botaderos que se ubican en las márgenes de los ríos, lo cual ocasiona que la corriente de estos los arrastre aguas abajo y contaminen así los ríos y pongan en riesgo a las poblaciones que utilizan dichas aguas.

se genera diariamente en el país. Como consecuencia de ello, se ha hecho común la práctica ilegal de realizar la disposición final de residuos en botaderos municipales. (7)

Conforme a lo expuesto, las municipalidades tienen atribuida la responsabilidad de realizar el adecuado manejo y gestión de los residuos sólidos. Con la finalidad de que esta función se cumpla, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), como ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Sinefa), supervisa a las entidades de fiscalización ambiental (EFA) de nivel local (municipalidades provinciales y distritales) en cuanto a los temas ambientales que son de su competencia.

Disposición final

En las supervisiones realizadas a las EFA, el OEFA ha identificado que la disposición final de los residuos sólidos de gestión municipal se

LOS RESIDUOS SÓLIDOS SON MATERIALES DESECHADOS, CONOCIDOS COLOQUIALMENTE COMO "BASURA". DENTRO DE ESTA CATEGORÍA TAMBIÉN SE ENCUENTRAN LOS MATERIALES SEMISÓLIDOS COMO LODO, BARRO, SANGUAZA, ETCÉTERA.



realiza en botaderos al aire libre y sin ningún tipo de control. Los botaderos no cuentan con cerco perimétrico, chimeneas de desfogue de metano ni con pozas de recolección de lixiviados. Asimismo, se ha constatado la quema constante de residuos, presencia de población en áreas cercanas, personas dedicadas a labores de segregación informal y criaderos de animales. En la mayoría de botaderos se disponen residuos hospitalarios, los cuales, por su peligrosidad, deberían ser dispuestos en rellenos de seguridad. (8)

En este contexto, los botaderos se configuran como lugares con alto riesgo de contaminación, que afectan a los componentes ambientales suelo, aire y agua, así como la salud de las poblaciones aledañas. Los residuos sólidos constituyen uno de los elementos que generan mayor contaminación al ambiente (ver el cuadro Los botaderos contaminan los componentes ambientales (3)).

Debido a esta terrible realidad, el OEFA – conforme con lo establecido en el artículo 5º del Reglamento de Supervisión a Entidades (9)– denuncia ante la Contraloría General de la República el incumplimiento de funciones por parte de las municipalidades y de las entidades competentes, así como ante el Ministerio Público, la presunta comisión de delitos ambientales (ver el cuadro de texto 4).

Es importante que las municipalidades efectúen las acciones necesarias para implementar un adecuado manejo y gestión de los residuos sólidos, y que a corto plazo cuenten con las infraestructuras correspondientes para la disposición final de los residuos de gestión municipal. Solo así se dará cumplimiento real y efectivo a lo establecido en el marco jurídico vigente, y se garantizará el derecho fundamental de las personas a vivir en un ambiente sano. (10) ▀

[1] SEOÁNEZ, Mariano. *El gran diccionario del medio ambiente y de la contaminación*. Madrid: Mundi Prensas, 1996, p. 571. [2] Cf. Artículo 14º de la Ley Nº 27314 - Ley General de Residuos Sólidos, modificada por el Decreto Legislativo Nº 1065. [3] Cf. Artículo 10º de la Ley Nº 27314 - Ley General de Residuos Sólidos, modificada por el Decreto Legislativo Nº 1065. [4] Cf. Artículo 22 del Reglamento de la Ley Nº 27314 - Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo Nº 057-2004-PCM. [5] Cf. Artículo 80º de la Ley Nº 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades. [6] Cf. Décima Disposición Complementaria Transitoria y Final de la Ley Nº 27314 - Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo Nº 057-2004-PCM. [7] El Artículo 18º del Reglamento de la Ley Nº 27314 - Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo Nº 057-2004-PCM, prohíbe expresamente la disposición final de residuos sólidos en lugares no autorizados. [8] Los rellenos de seguridad permiten el almacenamiento de residuos peligrosos normalmente provenientes de las actividades industriales. Al igual que los sanitarios, deben ubicarse a una distancia no menor de mil metros de las poblaciones y de las granjas porcinas, avícolas, entre otras. Asimismo, deben contar con una barrera sanitaria natural o artificial en todo el perímetro de la infraestructura de disposición final y cerco perimétrico de material noble para las otras infraestructuras. Cf. ANDALÚZ, Carlos. *Manual de Derecho Ambiental*. Lima: Iustitia, 2011, p. 396. [9] Reglamento de Supervisión a Entidades de Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución del Consejo Directivo Nº 016-2014-OEFA/CD el 15 de abril de 2014. [10] Numeral 22 del Artículo 2º de la Constitución Política del Perú de 1993.

POR UN ROL RAZONABLE Y EFECTIVO

El OEFA y la fiscalización ambiental



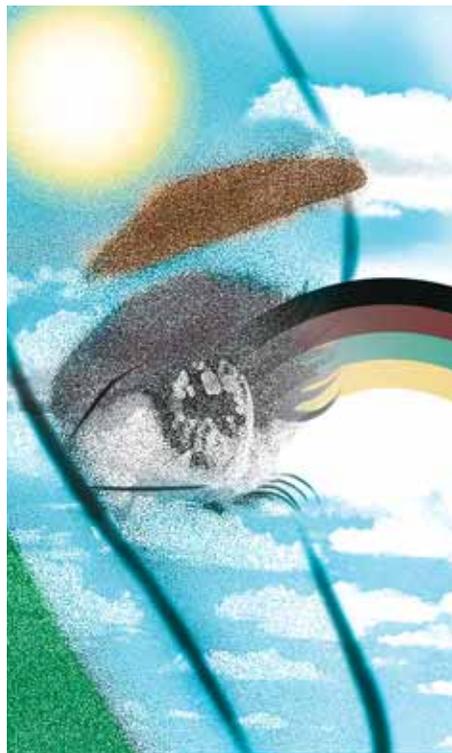
HUGO GÓMEZ APAC

Abogado. Presidente del Consejo Directivo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).



MAURICIO CUADRA MORENO

Abogado. Subdirector (e) de Supervisión a Entidades y coordinador general (e) de las Oficinas Desconcentradas del OEFA.



Sobre la fiscalización ambiental se ha dicho mucho. Para unos, desalentaría la inversión privada al ser excesiva. Para otros, no sería lo suficientemente disuasiva debido a la reducción de las multas. Ambas posiciones están equivocadas. El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) desarrolla una fiscalización ambiental razonable y efectiva. En las siguientes líneas se expone una breve reseña de la actuación del OEFA como el ente que fiscaliza las actividades extractivas y productivas de mayor envergadura, y como encargado de supervisar el desempeño de otras entidades públicas que tienen dicha función en otros rubros y sectores.

Supervisión para un ambiente sano

El OEFA es un organismo público especializado adscrito al Ministerio del Ambiente. Tiene como función supervisar el cumplimiento de las obligaciones ambientales de las empresas bajo su ámbito de competencia. Adicionalmen-

te, es el ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Sinefa).

Desde su creación hasta la fecha, al OEFA se le han transferido de manera progresiva competencias de fiscalización ambiental directa: la evaluación, supervisión, fiscalización y sanción en los sectores de minería (mediana y gran minería), energía (subsector de hidrocarburos y subsector de electricidad), pesquería (procesamiento pesquero industrial y acuicultura de mayor escala) e industria manufacturera (por ahora en los rubros de cerveza, curtiembre, papel y cemento).

En los demás sectores, el OEFA –como ente

rector del Sinefa– realiza el seguimiento y verificación del desempeño de las entidades públicas de fiscalización ambiental (EFA) de los ámbitos nacional, regional o local con competencia para ejercer la fiscalización directa. Asimismo, lleva a cabo una función normativa que consiste en el dictado de normas, directivas, lineamientos, metodologías y procedimientos que regulen el ejercicio de las funciones de fiscalización ambiental a cargo de dichos organismos públicos. En el marco de esta función, el OEFA está facultado para emitir disposiciones de obligatorio cumplimiento por parte de dichas entidades públicas y, de ser el caso, denunciar su reiterada inobservancia ante la Contraloría General de la República para la determinación de la responsabilidad administrativa funcional que corresponda.

Indispensable vigilancia ciudadana

El OEFA ha demostrado que está comprometido con la transparencia y la eficiencia en la gestión de las acciones de control ambiental. Promueve activamente el diálogo entre las empresas fiscalizadas, las agrupaciones defensoras del ambiente y la ciudadanía. En este contexto, fomenta la participación ciudadana en la aprobación de normas que rigen las funciones de la entidad, lo cual incide positivamente en su legitimidad y eficacia. Cada uno de los proyectos normativos aprobados por la entidad ha sido discutido con el sector privado, el cual ha aportado significativamente.

También se aprueban instrumentos normativos que viabilizan la intervención directa de quienes se consideran afectados por la actuación de los particulares en el ejercicio de sus actividades económicas. Así, por ejemplo, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 26-2014-OEFA/CD, que aprueba normas reglamentarias para aplicar el artículo 19 de la Ley N° 30230 (que promueve y dinamiza la



EL OEFA HA CONSOLIDADO SU APUESTA POR UNA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL QUE LOGRE UN ADECUADO EQUILIBRIO ENTRE LA PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN Y LA PROTECCIÓN AMBIENTAL.



U
CIÓN

RE LA
ON Y LA

EN ATENCIÓN **AL MARCO LEGAL VIGENTE, CORRESPONDE AHORA PRIVILEGIAR LA APLICACIÓN DE MEDIDAS ORIENTADAS A PREVENIR Y REMEDIAR LOS DAÑOS AMBIENTALES.**

Las regiones y municipalidades

Con el reglamento de supervisión a entidades de fiscalización ambiental, aprobado mediante Resolución N° 016-2014-OEFA/CD, se esclarecen importantes conceptos de la función supervisora que realiza el OEFA en el marco de la rectoría del Sinefa. En aplicación de este reglamento, a julio de 2014 se ha supervisado a

todos los gobiernos regionales del país, así como al 60% de los principales gobiernos provinciales y distritales. Como resultado de esta labor, el OEFA viene emitiendo disposiciones de obligatorio cumplimiento para las EFA y brindando recomendaciones para implementar acciones inmediatas y efectivas de fiscalización ambiental.

inversión en el país, publicada el 24 de julio de 2014), se establece que cualquier persona natural o jurídica con interés legítimo puede intervenir como tercero interesado en los procedimientos administrativos que se tramitan ante el OEFA. En tal sentido, las comunidades campesinas, las poblaciones indígenas, las organizaciones civiles de defensa del ambiente, entre otras, pueden aportar pruebas sobre la existencia de infracción administrativa o sobre el incumplimiento de una medida cautelar o correctiva.

Eficiencia antes que arbitrariedad

El OEFA ha consolidado su apuesta por una fiscalización ambiental que logre un adecuado equilibrio entre la promoción de la inversión y la protección ambiental. Como ya se ha afirmado en oportunidades previas, no se quiere una fiscalización que signifique un sobrecosto, que desincentive la inversión o que afecte la competitividad económica; como tampoco una fiscalización débil, tímida o anodina que incentive el incumplimiento de las obligaciones ambientales.

Lo que se pretende –desde el inicio de la gestión– es lograr una fiscalización eficiente, efectiva y razonable, auténticamente disuasiva, pero lejos de la arbitrariedad y de la confiscatoriedad. La determinación de una nueva visión institucional era un paso importante para afianzar estos valores en todo el equipo del organismo; así, a inicios de 2013 se aprobó el Plan Estratégico Institucional para el período 2013-2017, en el que se sentaron formalmente las bases de esta apuesta por el equilibrio.

Tras la aprobación –en abril de 2013– de la Ley N° 30011 (norma que modificó la Ley N° 29325-Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental), el OEFA ha aprobado reglas generales para el ejercicio de su potestad sancionadora y tres reglamentos de tipificación de infracciones, los cuales establecen con detalle

las conductas infractoras y una mayor gradualidad en el establecimiento de las sanciones.

En atención al marco legal vigente, corresponde ahora privilegiar la aplicación de medidas orientadas a prevenir y remediar los daños ambientales. En este escenario, la Resolución de Consejo Directivo N° 26-2014-OEFA/CD reconoce que el artículo 19 de la Ley N° 30230 no afecta el dictado de mandatos de carácter particular, medidas preventivas, medidas cautelares y medidas correctivas, las cuales garantizan la efectiva y oportuna protección del ambiente y la salud de las personas; como tampoco afecta la potestad del OEFA de imponer multas coercitivas ante el incumplimiento de medidas cautelares y medidas correctivas.

El OEFA considera que una mayor confianza en la fiscalización ambiental logrará disminuir la conflictividad social, lo que a su vez favorecerá la inversión en el país. En ese sentido, reafirma su compromiso por consolidar este nuevo enfoque de la fiscalización ambiental, promoviendo que la ciudadanía acepte y permita el libre desarrollo de las actividades económicas, con la confianza de que existe una entidad gubernamental capaz de verificar con eficiencia el cumplimiento de las obligaciones ambientales y sancionar aquellas situaciones que perjudican gravemente al ambiente.

Ente rector

El nuevo enfoque de la fiscalización ambiental aplicado por el OEFA también está vinculado con las acciones de supervisión a las entidades públicas. Aquí el reto es más grande. En muchos casos, las entidades con funciones de fiscalización ambiental de los gobiernos subnacionales (gobiernos regionales y locales) son renuentes a cumplir con las acciones de control y vigilancia ambiental que exige la ley. Las principales justificaciones brindadas por estas instituciones están orientadas a cuestiones de carácter presupuestal, escasa experiencia y capacitación de los profesionales encargados de realizar dichas tareas, el desconocimiento de las normas ambientales, entre otras.

Ante la situación descrita se ha diseñado una estrategia de intervención para sensibilizar y capacitar a los servidores públicos involucrados en la fiscalización ambiental. Se vienen impartiendo programas de capacitación intensiva para beneficiar a más de 1,500 servidores civiles a nivel nacional, así como para asistirlos técnicamente en el ejercicio de sus funciones de planificación y ejecución de acciones de vigilancia y control. Adicionalmente, a diario se brindan opiniones jurídicas respecto de la determinación de competencias en fiscalización ambiental o sobre proyectos normativos sometidos a consideración del OEFA por parte de las entidades de fiscalización ambiental.

También se han emitido documentos de trabajo que permiten orientar a las entidades públicas respecto de los temas de fiscalización priorizados por el OEFA, se han aprobado lineamientos para la formulación de los Planes Anuales de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Planefa) y se ha puesto a disposición de la colectividad herramientas virtuales de fácil acceso y la absolución de las consultas formuladas por la entidad. ■

EN TRANSPORTE Y COMUNICACIONES

Actividad económica responsable



HUMBERTO M. **BALBUENA PÉREZ**

Abogado especializado en Regulación de Servicios Públicos. Profesional de la Subdirección de Supervisión a Entidades del OEFA.

Mediante el Régimen Común de Fiscalización Ambiental, aprobado a través de la Resolución Ministerial N° 247-2013-MINAM(1), se establecen los lineamientos, principios y bases comunes de la fiscalización ambiental en el Perú, con la finalidad de que las entidades de fiscalización ambiental (EFA) ejerzan una fiscalización ambiental de manera homogénea, integrada y armónica.

En el artículo 2 del régimen común se expresan los alcances de la fiscalización ambiental. Esta comprende, en sentido amplio, las acciones de vigilancia, control, monitoreo, seguimiento, verificación, evaluación, supervisión, fiscalización en sentido estricto y otras similares, con la finalidad de asegurar el cumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables y de aquellas derivadas del ejercicio de la fiscalización ambiental. Asimismo, dentro de las obligaciones ambientales fiscalizables, se encuentran tanto las relacionadas al componente ambiental, como las referentes a la conservación del recurso natural.

La fiscalización ambiental en el sector transporte y comunicaciones es ejercida por dos EFA, de acuerdo al ámbito de su respectiva competencia.

Infraestructura vial

La función de fiscalización ambiental en el sector transporte se encuentra atribuida y es ejercida por dos entidades públicas: el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) y el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositran). El MTC es una entidad pública de ámbito

nacional que ejerce las funciones de fiscalización ambiental en el sector transporte a través de una de sus unidades orgánicas: la Dirección General de Asuntos Socio-Ambientales (DGA-SA). De acuerdo a lo previsto en el artículo 73 del reglamento de organización y funciones del MTC, aprobado mediante Decreto Supremo N° 021-2007-MTC, las funciones se realizan en base a las obligaciones establecidas en el estudio de impacto ambiental aprobado.

Por su parte, el Ositran es una entidad pública que posee, dentro de sus competencias, funciones de fiscalización ambiental, las cuales están relacionadas con el cumplimiento de obligaciones de tutela en materia de protección del medio ambiente, contenidas en el contrato de concesión por parte de las entidades prestadoras vinculadas a la explotación de la infraestructura nacional de transporte de uso público(2). En esta entidad, las funciones de fiscalización ambiental son ejercidas por la Gerencia de Supervisión y Fiscalización.

El Ositran ha sancionado a entidades prestadoras que explotan la infraestructura nacional de transporte de uso público por incumplimiento de obligaciones de tutela en materia de protección ambiental, derivadas de su contrato de concesión. Un ejemplo de ello se da mediante Resolución de Consejo Directivo N° 002-2010-CD-OSITRAN, de fecha 21 de

EL OEFA, EN EJERCICIO DE SU FUNCIÓN DE SUPERVISIÓN A ENTIDADES, REALIZA ACCIONES DE SEGUIMIENTO Y VERIFICACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LAS FUNCIONES DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL A CARGO DEL MTC Y OSITRAN.



CUADRO 1 Labores compartidas

Tanto el MTC como Ositran poseen funciones de fiscalización ambiental en el sector transporte. El rol de Ositran se desarrolla en el marco de los contratos de concesión, en los que muchas veces se estipula el cumplimiento de obligaciones ambientales, las cuales se podrían encontrar tanto en el contrato de concesión como en el instrumento de gestión ambiental aprobado. Por otro lado, el rol del MTC se centra solo en el cumplimiento de las obligaciones ambientales que se encuentran recogidas en el estudio de impacto ambiental aprobado, independientemente, se regulen o no en el contrato de concesión.

	MTC	OSITRAN
Origen de la obligación	Instrumento de gestión ambiental (IGA)	Contrato de concesión
Ejemplo	<ul style="list-style-type: none"> • Incumplimiento de una obligación estipulada en el EIA de la obra de infraestructura de transporte A: "Se establece la zona X para el Depósito de Material Excedente". • El MTC podría sancionar si se deposita dicho material en una zona distinta a X. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incumplimiento de la Cláusula 10 del contrato de concesión A: "Durante la Etapa de Ejecución de Obras y Explotación, el Concesionario deberá asumir la responsabilidad de cumplir con las normas legales referentes a la conservación del ambiente como una variable fundamental de su gestión, implementando las medidas necesarias que aseguren un manejo socioambiental apropiado de la Concesión y los mecanismos que permitan una adecuada participación y comunicación con la comunidad". • El Ositran podría sancionar si la empresa concesionaria, como resultado de la ejecución de obras, incumple con normas y/o obligaciones de tutela en materia de protección del medioambiente en virtud del contrato de concesión A

A la fecha, no se ha realizado la transferencia de funciones de fiscalización ambiental del sector transporte a los gobiernos regionales, por lo que su ejercicio corresponde al MTC en todo el ámbito nacional.

Conclusiones

■ La fiscalización ambiental en el sector transporte y comunicaciones resulta de competencia de las EFA nacionales: MTC y Ositran.

■ Las funciones de fiscalización ambiental atribuidas al MTC en el sector transporte se realizan con base en las obligaciones establecidas en el instrumento de gestión ambiental aprobado. En cambio, las de Ositran se desarrollan conforme a lo establecido en el contrato de concesión y, muchas veces, recogen obligaciones ambientales que también están en el instrumento de gestión ambiental.

■ El MTC ejerce funciones de fiscalización ambiental en el sector comunicaciones respecto a la emisión de radiaciones no

ionizantes.

■ A la fecha, ambas EFA nacionales se deben enfocar a ejercer sus funciones de fiscalización ambiental de manera que cumplan con las condiciones regulares para el ejercicio de la fiscalización ambiental, conforme al Régimen Común de Fiscalización Ambiental.

■ El OEFA, en ejercicio de su función de supervisión a entidades, realiza acciones de seguimiento y verificación del desempeño de las funciones de fiscalización ambiental a cargo del MTC y Ositran. Dicha fiscalización está fortalecida a partir de la entrada en vigencia del reglamento de supervisión a Entidades, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 016-2014-OEFA/CD.

enero de 2010, que sanciona a una entidad prestadora (empresa) por haber incumplido con una obligación de tutela en materia de protección del medioambiente estipulada en el contrato de concesión.

En esta resolución, se aclara que la supuesta contradicción entre los artículos 6 y 13 del Reglamento de Infracciones y Sanciones (RIS) del Ositran no resulta ser tal, puesto que de ambos se concluye que, dentro de la potestad sancionadora de Ositran, también se encuentran incluidas aquellas obligaciones de tutela en materia de protección del medioambiente contenidas en el contrato de concesión. Estas obligaciones son de cargo de la empresa concesionaria y cuyo incumplimiento configura una infracción grave.

Al respecto, es importante señalar que el propio contrato de concesión indica la facultad del regulador de imponer sanciones administrativas cuando se verifique el incumplimiento de

obligaciones de cargo del concesionario.

Más servicios y actividades

La función de fiscalización ambiental en el sector comunicaciones se encuentra atribuida y es ejercida por el MTC, el cual es la EFA competente en el ámbito nacional.

La unidad orgánica a través de la cual el MTC ejerce sus funciones de fiscalización ambiental en el sector transporte es la Dirección General de Control y Supervisión de Comunicaciones (DGCS). Esta dirección es el órgano de línea de ámbito nacional del subsector comunicaciones encargado de controlar y supervisar la prestación de los servicios y actividades de comunicaciones, y ejercer la potestad sancionadora en el ámbito de competencia del ministerio, así como velar por el uso correcto del espectro radioeléctrico (artículo 86 del ROF del MTC).

Por ejemplo, personal de la DGCS realiza la medición de las radiaciones del campo eléc-

trico para verificar el cumplimiento de los valores establecidos como niveles de referencia a fin de determinar si existe incumplimiento –por parte de los operadores– de la obligación de adoptar las medidas necesarias para garantizar que las radiaciones que emitan las estaciones radioeléctricas no excedan tales límites.

La DGCS tiene la función de fiscalizar a las estaciones radioeléctricas en general (con mayor incidencia en las estaciones base) mediante inspecciones técnicas que pueden ser de oficio o en mérito a una denuncia (relacionada al derecho de petición de los ciudadanos). Dichas inspecciones consisten en la medición de las radiaciones del campo eléctrico para verificar el cumplimiento de los valores establecidos como niveles de referencia.

La potestad sancionadora se encuentra

establecida en la Ley de Organización y Funciones y en el ROF del MTC.

La sanción procede siempre que el informe emitido por el área técnico-operativa determine que los niveles relacionados al valor medido en la estación radioeléctrica superen lo establecido en los límites máximos permisibles (LMP) de radiaciones no ionizantes (RNI) en telecomunicaciones (Decreto Supremo N° 038-2003-MTC). ▀

[1] Publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de agosto de 2013. [2] Ver los artículos 6° y 13° del Reglamento de Infracciones y Sanciones (RIS) - Resolución de Consejo Directivo N° 005-2007-CD-OSITRAN.





LICELY
DÍAZ CUBAS

Abogada especialista en derecho ambiental.
Profesional de la Subdirección de Supervisión a Entidades del OEFA.

Los bosques y los árboles constituyen activos de enorme importancia que ofrecen beneficios económicos, sociales y ambientales a las comunidades locales, a las economías nacionales y al ambiente(1).

El Perú es un país eminentemente forestal, ya que sus 30 tipos de bosques cubren una extensión de 78.8 millones de hectáreas, lo que representa el 60% del territorio del país y lo sitúa en el noveno lugar en el mundo en lo que se refiere a bosques naturales y el segundo en Sudamérica después de Brasil.

Sin embargo, se estima que 9.5 millones de hectáreas ya han sido deforestadas a una tasa anual de 260,000 hectáreas(2), es decir, 720 hectáreas diarias, motivo por el cual ejercer fiscalización ambiental(3) en materia de recursos forestales y de fauna silvestre reviste hoy particular importancia.

En ese escenario, el Régimen Común de Fiscalización Ambiental, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 247-2013-MINAM, también establece que las obligaciones ambientales fiscalizables comprenden obligaciones de hacer y de no hacer relacionadas a la protección del medioambiente y al aprovechamiento de los recursos naturales.

Antes del Régimen Común de Fiscalización Ambiental, la regulación en materia de control, supervisión y fiscalización ambiental de los recursos forestales y de fauna silvestre se encontraba dispersa en las siguientes normas: Ley N° 28611 – Ley General del Ambiente, Ley N° 27308 – Ley Forestal y de Fauna Silvestre (en adelante LFFS) y su reglamento, Ley que crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre aprobada por Decreto Legislativo N° 1085, y el Reglamento de Infracciones y Sanciones Ambientales del Sector Agrario, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 017-2012-AG.

El marco jurídico

Una revisión integral del marco jurídico forestal y de fauna silvestre permite identificar obligaciones de protección al ambiente en el artículo 88° del Reglamento de la LFFS, en el que se establece como obligación del concesionario forestal cumplir con las normas ambientales vigentes.

Lo mismo sucede en los rubros referidos a impactos ambientales contenidos en los términos de referencia y lineamientos para aprobación de los planes de manejo de concesiones forestales maderables, concesiones de ecoturismo, concesiones de castaña y permisos en comunidades nativas de mediana y alta escala.



CONSTITUYE UNA OBLIGACIÓN

La protección forestal y de fauna silvestre

RESULTA IMPORTANTE QUE LAS ENTIDADES CON COMPETENCIAS DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL EN MATERIA FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE CUMPLAN DE MANERA EFECTIVA CON SUS FUNCIONES A FIN DE GARANTIZAR LA PROTECCIÓN DEL AMBIENTE Y EL APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS FORESTALES Y DE FAUNA SILVESTRE.

Los recursos naturales

En cuanto a las obligaciones ambientales relativas al aprovechamiento de recursos naturales, el artículo 88° del Reglamento de la LFFS establece como obligaciones del concesionario forestal: i) cumplir con el Plan de Manejo Forestal aprobado y ii) cumplir con el Plan Operativo Anual (POA) aprobado, el que se define como el instrumento de planificación operativa a corto plazo para el manejo en una unidad de aprovechamiento forestal o de fauna silvestre.

A modo de ejemplo, cuando se produce la tala de árboles realizada por un concesionario forestal con fines maderables, perjudicando el hábitat de la fauna silvestre, resulta necesario fiscalizar una obligación ambiental referida a la protección del ambiente. Mientras que la tala de árboles sea no autorizada dentro de un POA, esto supone fiscalizar una obligación ambiental referida al aprovechamiento de los recursos naturales.

Tal como se ha señalado, el Régimen Común de Fiscalización Ambiental establece que en materia forestal y de fauna silvestre se fiscalizan obligaciones de hacer y de no hacer relacionadas a la protección del ambiente; es decir, las contenidas en el EIA o componente ambiental del Plan de Manejo Forestal, así como las demás obligaciones que contempla el referido Plan de Manejo Forestal en cuanto al aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre. Esto implica que el abanico de entidades de fiscalización ambiental competentes sea diverso.

Así, es competencia de la Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios del Ministerio de Agricultura y Riego (DGAAA) (4) fiscalizar los componentes ambientales antes mencionados de los planes de manejo y/o concesiones, entre otros, que se encuentran bajo la competencia



Términos de referencia

Los términos de referencia contienen las especificaciones técnicas mínimas para elaborar el Plan de Manejo Forestal, el que se define como el conjunto organizado de las actividades de caracterización, evaluación, planificación, aprovechamiento, regeneración, reposición, protección y control del bosque,

conducentes a asegurar la producción sostenible y la conservación de la diversidad biológica y el ambiente. En el mismo sentido lo establece la LFFS(6), al señalar que el Plan de Manejo Forestal debe contener las actividades conducentes a asegurar la producción sostenible y la

conservación de la diversidad biológica y del ambiente, así como el estudio de impacto ambiental (EIA) que forma parte del plan antes mencionado, y que contiene el análisis de los factores ambientales del medio y la determinación de normas y actividades de manejo ambiental(7).

del sector agrario. De esta manera, se aplica lo previsto en el Reglamento de Infracciones y Sanciones Administrativas, aprobado mediante Decreto Supremo N°017-2012-G.

Funciones

En lo relacionado con las funciones de fiscalización ambiental relativas al aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre,

las funciones se encuentran distribuidas entre el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (Osinfor) (en el caso de concesiones, permisos y autorizaciones)(5); los nueve gobiernos regionales cuyas funciones en materia forestal y de fauna silvestre han sido transferidas; y las administraciones técnicas forestales y de fauna silvestre que se encuentran incorporadas

dentro del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor)

Con respecto a lo anterior, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), como ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Sinefa), supervisa el desempeño de las funciones de fiscalización ambiental de las entidades antes mencionadas. El OEFA verifica que dichas entidades no realicen una adecuada fiscalización de las obligaciones ambientales, ya que la DGAAA no ha implementado su “Reglamento de Infracciones y Sanciones Ambientales del Sector Agrario” y las administraciones técnicas forestales y de fauna silvestre, y que los gobiernos regionales y el Osinfor restringen su fiscalización a obligaciones referidas al aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre y no a la protección del ambiente.

Resulta importante que las entidades con competencias de fiscalización ambiental en materia forestal y de fauna silvestre cumplan de manera efectiva con sus funciones a fin de garantizar la protección del ambiente y el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre. ▀

[1] ANDALUZ, Carlos. Manual de Derecho Ambiental. Lima: Iustitia, 2011, p. 224. [2] FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. La evaluación de los recursos forestales mundiales 2000. Roma: Food and Agriculture Organization, 2010. Consulta_31 de julio del 2014. <http://www.fao.org/docrep/013/i1757s/i1757s.pdf> [3] Cf. Numeral 2.3 del artículo 2 del Régimen Común de Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución Ministerial N°247-2013-MINAM, de fecha 27 de agosto de 2013. [4] Cf. Artículo 1 del Reglamento de Infracciones y Sanciones Administrativas del Sector Agrario, aprobado por el Decreto Supremo N° 017-2012-AG. [5] Cf. Artículo 3 de la Ley que Crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, aprobada por el Decreto Legislativo N° 1085. [6] Cf. Numeral 15.1 del Artículo 15 de la Ley N° 27308 - Ley Forestal y de Fauna Silvestre. [7] Cf. Artículo 61 del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG.

SUPERVISIÓN DE AGUAS RESIDUALES

Protección necesaria del ecosistema



JOSELYN
VERA
TORRES

Abogada. Profesional de la Subdirección de Supervisión a Entidades del OEFA.

Para muchos, acceder al servicio de agua y alcantarillado es una situación regular en su vida, un servicio que se presta en toda vivienda, oficina, negocio, establecimiento hotelero, entre otros. La adecuada prestación de este servicio supone la existencia de un proyecto de inversión importante que debería involucrar el procesamiento del agua proveniente de una fuente natural y su potabilización para consumo humano hasta el establecimiento de un lugar de disposición final de las aguas residuales generadas. Dicho esto, surgen diversas interrogantes: ¿qué es lo que sucede actualmente con las aguas después de su uso?, ¿quién fiscaliza que reciban un adecuado tratamiento?

En el presente artículo se pretende esclarecer algunos de estos aspectos y analizar brevemente la situación crítica de la inadecuada prestación de este servicio en el país.

¿A qué se denominan aguas residuales?

Las aguas residuales son aquellas aguas cuyas características originales han sido modificadas por actividades humanas y que por su calidad requieren un tratamiento previo, antes de ser reusadas, vertidas a un cuerpo natural de agua o descargadas al sistema de alcantarillado, justamente por encontrarse contaminadas.

¿Cómo se clasifican?

De acuerdo con su generación, las aguas residuales pueden ser clasificadas en aguas residuales industriales y aguas residuales domésticas.

■ Las aguas residuales industriales son aque-

Presencia vital

En el Perú, es necesario tratar adecuadamente las aguas residuales a fin de reusarlas de manera segura en salvaguarda de la salud y el ambiente:

■ El 90% de la población del Perú vive en zonas secas, en las que el porcentaje de agua disponible es de 1.7%.

■ El 81% de la producción agrícola total (a nivel de 8 cultivos) presenta vulnerabilidad crítica y muy crítica ante sequías severas y fuertes.

■ 21 de las 25 regiones del Perú presentan vulnerabilidad agrícola crítica y muy crítica ante sequías.

llas que resultan del desarrollo de un proceso productivo, incluyéndose a las provenientes de la actividad minera, agrícola, energética, agroindustrial, entre otras(1).

■ Las aguas residuales domésticas son aquellas de origen residencial y comercial que contienen desechos fisiológicos, entre otros, provenientes de la actividad humana, y deben ser dispuestas adecuadamente.

Son denominadas aguas residuales municipales(2) aquellas aguas residuales domésticas que pueden estar mezcladas con aguas de drenaje pluvial o con aguas residuales de origen industrial previamente tratadas para ser admitidas en los sistemas de alcantarillado de tipo combinado. Su clasificación es importante porque los elementos que las componen inciden en su forma de tratamiento y en el ente que debe fiscalizarlas.

En principio, todas las aguas residuales requieren recibir tratamiento para mejorar su



Déficit en agenda

■ Déficit de cobertura por Entidades Prestadoras de Servicios de Saneamiento (EPS Saneamiento) a escala nacional: i) De las 50 EPS Saneamiento que brindan el servicio de alcantarillado sólo se presta cobertura al 69.65% de la población urbana; ii) La población no cubierta vierte directamente sus aguas residuales sin tratamiento al mar, ríos, lagos, quebradas o las emplean para el riego de cultivos.

■ Las Entidades Prestadoras de Servicios de Saneamiento (EPS Saneamiento) no brindan un servicio adecuado de tratamiento de aguas residuales: i) Hay sobrecarga de aguas residuales en las plantas de tratamiento cuya infraestructura es insuficien-

te, lo cual origina que los efluentes tratados excedan los límites máximos permisibles (LMP), y no se cumplan con los estándares de calidad ambiental (ECA). Esto genera problemas ambientales como la contaminación de los cuerpos de agua y la generación de malos olores que causan conflictos con la población; ii) La disposición de aguas residuales sin tratamiento alguno y las aguas residuales tratadas inadecuadamente contaminan los cuerpos de agua natural. A su vez, por infiltración en el subsuelo contaminan las aguas subterráneas, por lo que se convierten en focos infecciosos para la salud de las poblaciones, así como para la flora y fauna del lugar.



calidad y poder ser reutilizadas o vertidas en un cuerpo receptor (río, lago, océano, etcétera). Este tratamiento puede ser variado(3) y debe determinarse en función del tipo de agua residual a ser tratada, así como también en función del cuerpo receptor o uso que se le dará a dichas aguas una vez tratadas(4).

¿Cómo se tratan las aguas residuales en el país?

De la información oficial con la que se cuenta(5), en el Perú existen 50 entidades prestadoras de servicios de saneamiento que, a su vez, cuentan con 143 plantas de tratamiento de aguas residuales (PTAR), de las cuales el 97.90% utilizan sistemas de tratamiento secundario. No obstante, de las supervisiones realizadas por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) se aprecia que dichas plantas de tratamiento no siempre reciben el mantenimiento adecuado, pues arrojan aguas residuales con altas concentraciones

EL TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES EN EL PAÍS REQUIERE ATENCIÓN PRIORITARIA, DADO QUE MUCHAS DE LAS PLANTAS DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES (PTAR) CARECEN DE TRATAMIENTO ADECUADO PARA SUS VERTIMIENTOS.

de demanda bioquímica de oxígeno (DBO) al cuerpo receptor del cual se trate.

¿Quién fiscaliza que las aguas residuales reciban el tratamiento adecuado?

La fiscalización ambiental en materia de aguas residuales es ejercida por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), la Autoridad Nacional del Agua (ANA) y los diferentes sectores como el Ministerio de la Producción (Produce), el Ministerio de Agricultura (Minagri) y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en el marco de sus competencias.

■ El MVCS: como ente rector en asuntos relacionados al sector saneamiento, fiscaliza el correcto funcionamiento de las PTAR, a fin de que las aguas vertidas luego de su tratamiento no superen los límites máximos permisibles (LMP)(6) y sean lo más inocuas posibles para el cuerpo receptor o reuso al que se encuentren destinadas.

■ La ANA: en su calidad de ente rector y máxima autoridad técnico-normativa del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos, ejerce acciones de fiscalización ambiental, autoriza los vertimientos de

aguas residuales tratadas y su reuso, verifica el cumplimiento de los estándares de calidad ambiental (ECA) en los cuerpos de agua e impone sanciones en caso verifique la comisión de infracciones.

■ Las autoridades sectoriales cuentan con facultades de fiscalización ambiental respecto de las aguas residuales que sus administrados generan. Entre ellas se encuentran Produce, Minagri, OEFA, entre otras. Cada una de ellas ejerce sus funciones, controlando que los efluentes generados no superen los LMP para descarga en cuerpos receptores.



LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL EN MATERIA DE AGUAS RESIDUALES ES EJERCIDA POR EL MINISTERIO DE VIVIENDA, CONSTRUCCIÓN Y SANEAMIENTO; LA AUTORIDAD NACIONAL DEL AGUA; Y LOS DIFERENTES SECTORES COMO EL PRODUCE, EL MINAGRI Y EL OEFA.

Derecho al agua y al saneamiento

■ **MARZO 1997.** La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua (Mar del Plata) reconoce por primera vez el agua como un derecho humano.

■ **DICIEMBRE 1979.** La convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Cedaw) reconoce el derecho al acceso a los servicios de agua y saneamiento.

■ **ENERO 1992.** La Conferencia Internacional sobre Agua y Desarrollo Sostenible, Conferencia de Dublín, establece que es esencial reconocer el derecho fundamental al acceso al agua y al saneamiento.

■ **JUNIO 1992.** La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Cumbre de Río, refrenda los acuerdos de Mar del Plata.

■ **SETIEMBRE 1994.** La Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre la Población y el Desarrollo afirma que toda persona tiene derecho a agua y saneamiento.

■ **NOVIEMBRE 2006.** El Consejo de Derechos Humanos, Decisión 2/104, solicita que se realice un estudio sobre el alcance y contenido de las obligaciones en materia de derechos humanos relacionados con el acceso equitativo al agua potable y el saneamiento.

■ **AGOSTO 2007.** El Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el alcance y los contenidos de las obligaciones pertinentes en materia de derechos humanos relacionados con el acceso equitativo a agua potable y el saneamiento que imponen los instrumentos internacionales de derechos humanos reconoce el acceso al agua potable

saludable y al saneamiento como un derecho humano que garantice la conservación de la vida y la salud.

■ **JULIO 2010.** La Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante Resolución A/RES/64/292, reconoce –por primera vez– el derecho humano al agua y al saneamiento, los cuales se consideran esenciales para la realización de todos los derechos humanos.

■ **SETIEMBRE 2010.** El Consejo de Derechos Humanos, mediante Resolución A/HRC/RES/15/9, afirma que el derecho al agua y al saneamiento es parte de la actual ley internacional y confirma que este derecho es legalmente vinculante para los Estados, por lo que exhorta a los mismos a desarrollar herramientas y mecanismos apropiados para alcanzar el cumplimiento de tales derechos.

■ El OEFA, asimismo, cumple un doble rol, pues no solo fiscaliza que las aguas residuales generadas por sus administrados no superen los LMP, sino que también supervisa que todas las entidades de fiscalización ambiental (EFA), antes señaladas, cumplan con las funciones de fiscalización ambiental a su cargo.

El sistema de tratamiento de aguas residuales en el país requiere atención prioritaria, dado que muchas de las PTAR carecen del tratamiento adecuado para sus vertimientos. Asimismo, no se cuenta con LMP aprobados para todas las actividades generadoras(7), por lo que dicha situación dificulta el ejercicio de una fiscalización adecuada.

Si bien la ANA finalmente cuenta con facultades de fiscalización ambiental en sentido amplio y en sentido estricto, desde 2010 aprobó un Programa de Adecuación de Vertimiento (PAVER)(8) que permite que las PTAR –y demás generadores de aguas residuales– viertan sus aguas residuales sin tratamiento alguno o con un tratamiento deficiente a un cuerpo de agua natural, en tanto logren adecuar sus procesos e instalaciones a los estándares ambientales vigentes en nuestro país.

Por lo tanto, resulta imprescindible que se determinen los valores de los LMP para todas las actividades productivas generadoras de aguas residuales, y que se realice la fiscalización de todos los programas de adecuación de vertimiento aprobados, todo ello con el fin de proteger el ambiente incentivando el reuso de las aguas residuales tratadas para el riego de áreas verdes, zonas de cultivo y reforestación.■

[1] Estas aguas deben recibir un tratamiento previo antes de ser vertidas a la red de alcantarillado y deben ser analizadas por la empresa prestadora de servicios de saneamiento (EPS) a cargo de la prestación del servicio, a fin de determinar si cumplen con los valores máximos admisibles (VMA) aprobados por el Decreto Supremo N° 021-2009-Vivienda. [2] Cf. Artículo 132° del Reglamento de la Ley N° 29338-Ley de Recursos Hídricos, aprobado por el Decreto Supremo N° 001-2010-AG. [3] El tratamiento primario consiste en la remoción de sólidos orgánicos e inorgánicos sedimentables para disminuir la carga de tratamiento biológico. El tratamiento secundario implica contar con procesos biológicos de remoción de DBO, lo cual se logra a través de lagunas de estabilización, lodos activados, plantas compactas, filtros biológicos y módulos rotatorios de contacto. Finalmente, existe un tratamiento terciario que incluye procesos de ósmosis inversa, electrodiálisis, destilación, coagulación, adsorción, remoción de espuma, oxidación química, precipitación, etcétera. [4] Norma Técnica SO.090-Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales, aprobada mediante Decreto Supremo N° 011-2006-Vivienda. [5] Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (Sunass). Diagnóstico situacional de los sistemas de tratamiento de aguas residuales en las EPS del Perú y propuestas de solución, 2008. Consulta: 30 de julio del 2014. <www.sunass.gob.pe> [6] Decreto Supremo N° 003-2010-Minam.- Aprueba los Límites Máximos Permisibles para los efluentes de PTAR domésticas o municipales. [7] En agosto de 2012, se promulgó la Resolución Ministerial N° 225-2012-Minam, que aprueba el Plan de Estándares de Calidad Ambiental (ECA) y Límites Máximos Permisibles (LMP) para el período 2012-2013, priorizando la aprobación de determinados ECA y LMP. [8] Cf. Cuarta Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento de la Ley N° 29338 - Ley de Recursos Hídricos, aprobado por el Decreto Supremo N° 001-2010-AG.