

BUSCANDO EFICIENCIA

Fiscalización ambiental para el cambio

Especial

Pág. 2

Las actividades turísticas en la mira. Por tanto, la supervisión no es ajena a este escenario.
Julio García

Pág. 3

La fiscalización ambiental por parte de la autoridad portuaria nacional.
Humberto Balbuena Pérez.

Págs. 4-5

Red sudamericana de fiscalización y cumplimiento ambiental. Cooperación regional.
Juan Luis Denegri.

Pág. 6

La fiscalización en salud y pesquería a cargo de los gobiernos regionales. **Roy Cárdenas Velarde / Jorge Renzo López Aguilera y Liliana Jaramillo Arce.**

Pág. 7

La fiscalización ambiental de la Dicapi. Por un medio acuático protegido.
Percy Grandez Barrón.

Pág. 8

Un nuevo horizonte en la fiscalización ambiental a cargo del Ministerio de la Producción.
Joselyn Vera Torres.



SUPERVISIÓN NO ES AJENA A ESTE ESCENARIO

El turismo en la mira



JULIO CÉSAR GARCÍA ESTRADA

Abogado. Profesional de la Subdirección de Supervisión del OEFA.

La competencia del Estado en materia ambiental tiene carácter compartido y es ejercida por los distintos órganos de los tres niveles de gobierno(1). Estas funciones deben ser desarrolladas de acuerdo con lo establecido en la normativa ambiental vigente y, de ser el caso, en observancia de la transferencia de funciones del marco del proceso de descentralización que se está ejecutando.

La fiscalización ambiental(2) no es ajena a este escenario. Ello debido a que se encuentra a cargo de diferentes entidades que forman el aparato estatal. En efecto, el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Sinefa) está integrado por el Ministerio del Ambiente (Minam), el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y por las entidades de fiscalización ambiental (EFA).

Estas últimas son aquellas entidades públicas de ámbito nacional, regional y local que tienen atribuida alguna o todas las funciones de fiscalización ambiental.

La fiscalización

La Ley N° 29408 –Ley General de Turismo– define a la actividad turística como aquella destinada a prestar a los turistas los servicios de alojamiento, intermediación, alimentación, traslado, información, asistencia o cualquier otro servicio relacionado directamente con el turismo. Esta actividad, al poder generar posibles impactos negativos en el ambiente o sus componentes, está sujeta a las acciones de fiscalización ambiental que correspondan por parte de las entidades correspondientes.

En el marco del proceso de descentralización, la Ley N° 27867 –Ley Orgánica de Gobiernos

Regionales– estableció las funciones que, en materia de turismo, corresponden a estas entidades públicas. Entre ellas figuran las funciones de fiscalización ambiental en relación con actividades turísticas. Dichas funciones debían ser ejercidas de acuerdo con la aprobación e implementación de las funciones transferidas por parte del sector, en este caso, por parte del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (Mincetur), quien hasta ese momento venía ejerciendo tales funciones.

En ese escenario, mediante el DS N° 038-2004-PCM, que aprobó el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos Regionales y Locales del año 2004, se inició la transferencia de funciones en materia de turismo, la cual concluyó mediante RM N° 084-2006-MINCETUR-DM.

De esta manera, la competencia para efectuar la fiscalización ambiental en sus respectivas circunscripciones territoriales corresponde a los gobiernos regionales. Ello, con excepción de los ámbitos de Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao, ámbitos en los cuales el Mincetur cumple con realizar dichas funciones.



Alcances

Las acciones de fiscalización ambiental a cargo del Mincetur y de los gobiernos regionales en el sector turismo comprenden, entre otras, verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de sus administrados, velar por la preservación de los recursos naturales y aplicar las sanciones que correspondan. En otras palabras, las EFA son competentes para supervisar, fiscalizar y sancionar el cumplimiento de las normas ambientales relacionadas con la actividad turística

Por ejemplo, en el desarrollo de las supervisiones que ejecuten deberán verificar que sus administrados realicen un manejo

adecuado de los residuos sólidos generados por su actividad, así como de los efluentes y emisiones que generen. Asimismo, deben verificar que las actividades se desarrollen de acuerdo a lo establecido en sus instrumentos de gestión ambiental aprobados.

En caso se compruebe el incumplimiento de una obligación ambiental deberán iniciar los procedimientos administrativos sancionadores correspondientes a fin de determinar la responsabilidad de sus administrados, y, de ser el caso, imponer las sanciones que correspondan, así como las medidas correctivas que ameriten.

Adicionalmente, en su calidad de EFA, puede realizar acciones de monitoreo de componentes ambientales –agua, aire, suelo, flora, fauna, entre otros–, para determinar el estado de la calidad del ambiente, así como el análisis de factores externos que repercutirían en la calidad ambiental, asociados o que podrían ser producidos por actividades turísticas. ▀

Desconocimiento y deficiencias

En el marco de su función supervisora de EFA, el OEFA ha detectado que los gobiernos regionales no están ejerciendo su función de fiscalización ambiental en el sector en cuestión. Ello debido, principalmente, a la falta de regulación sobre la materia y al desconocimiento de las funciones a su cargo.

Por su parte, el Mincetur presenta un mejor desempeño en la ejecución de las funciones a su cargo en materia de fiscalización

ambiental, puesto que está ejecutando alguna de las acciones de fiscalización ambiental a su cargo. Asimismo, es preciso mencionar que, para el presente año, cumplió con aprobar su Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Planefa)(3), instrumento en el cual programó la ejecución de acciones de evaluación y supervisiones a sus administrados.

Para el presente año, el

OEFA ha asumido un rol más activo en su condición de ente rector del Sinefa. De esta manera, trabaja de la mano con las EFA de ámbito nacional –entre ellas, el Mincetur– a través de mesas de trabajo, por ejemplo. Asimismo, brinda constantes capacitaciones y asistencias técnicas, en materia de fiscalización ambiental, a funcionarios y servidores públicos de los gobiernos regionales para contribuir al correcto desempeño de las funciones a su cargo.

[1] Cf. Artículo 9° del Reglamento de la Ley 28245 - Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

[2] La fiscalización ambiental es la acción de control que realiza una entidad pública, en el marco de sus competencias, para verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de sus administrados, sean personas naturales o jurídicas, de derecho privado o público.

[3] Instrumento de planificación a través del cual cada EFA programa las acciones de fiscalización ambiental a su cargo que serán efectuadas durante el año calendario correspondiente. El ejercicio regular de la fiscalización ambiental a cargo de cada EFA no está limitado a lo que se establezca en su respectivo Planefa, puesto que las EFA pueden realizar actividades adicionales no programadas en el ejercicio de sus competencias.

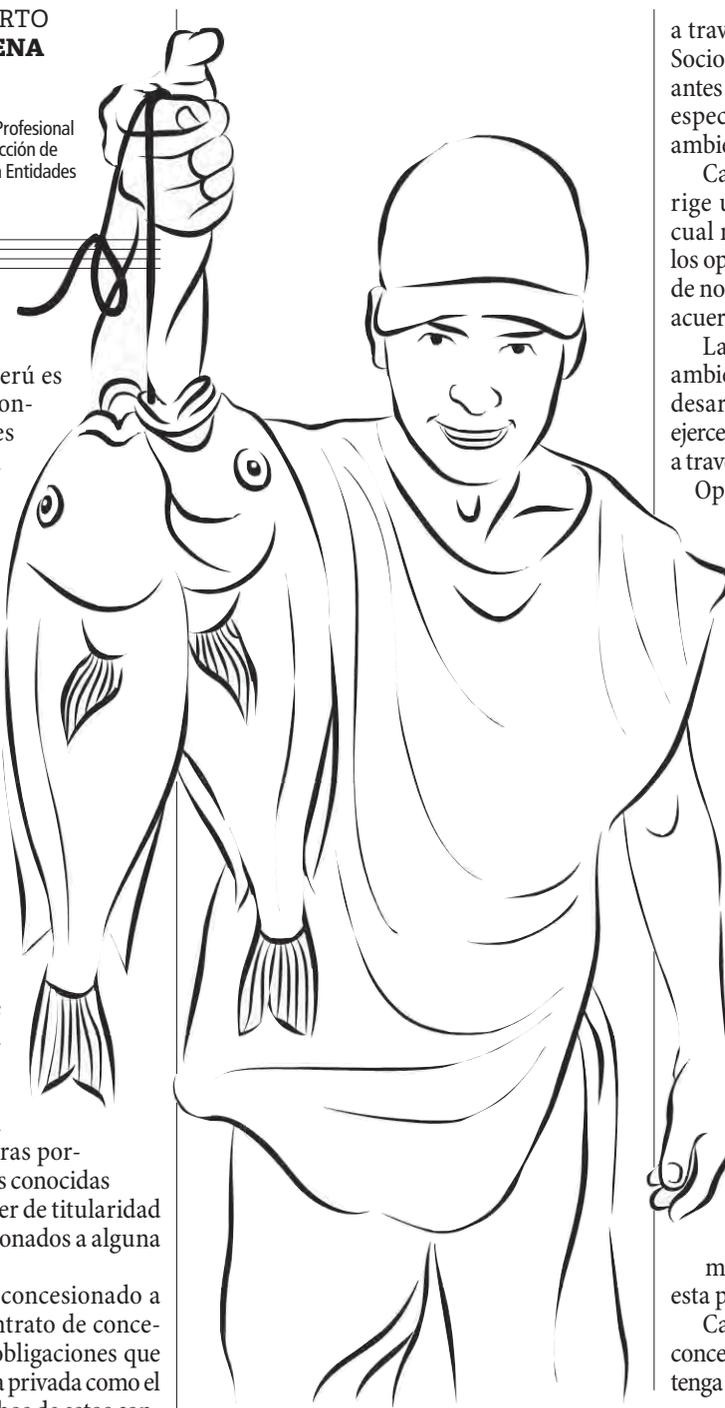
COMPETENCIAS Y SOSTENIBILIDAD

Fiscalización a puertos



HUMBERTO BALBUENA PÉREZ

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



La fiscalización ambiental en el Perú es ejercida por un conjunto de entidades de fiscalización ambiental (EFA) de nivel nacional, regional y local, las cuales forman parte del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Sinefa).

Estas EFA son entidades públicas que tienen atribuidas competencias de fiscalización ambiental respecto del impacto al ambiente del desarrollo de diversas actividades económicas de los distintos niveles de gobierno.

En el presente artículo se desarrollará de manera sucinta el alcance de las funciones de una EFA de nivel nacional: la Autoridad Portuaria Nacional (APN), la cual cuenta con funciones de fiscalización ambiental al interior de las infraestructuras portuarias de nivel nacional (más conocidas como puertos), que pueden ser de titularidad estatal o encontrarse concesionados a alguna empresa privada.

En el caso de un puerto concesionado a una empresa privada, el contrato de concesión establece una serie de obligaciones que debe cumplir tanto la empresa privada como el Estado. Sin embargo, en muchos de estos contratos de concesión se consignan erróneamente obligaciones ambientales como cláusulas, que deberían estar recogidas en su instrumento de gestión ambiental (IGA).

Asimismo, en caso de tratarse de un puerto administrado por el Estado mediante la Empresa Nacional de Puertos (Enapu), no opera contrato de concesión alguno, pero sí se requiere de la aprobación del IGA.

En ambos casos le corresponde al Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC),

a través de la Dirección General de Asuntos Socio-Ambientales (DGASA), aprobar el IGA antes del inicio de sus actividades en el puerto, específicamente de un estudio de impacto ambiental (EIA).

Cabe resaltar que en los puertos también rige una normativa especial del sector, la cual no debe ser vulnerada por ninguno de los operadores en su interior, y puede derivar de normas de origen nacional, por tratados o acuerdos internacionales.

La APN posee funciones de fiscalización ambiental respecto de las actividades que se desarrollen al interior de los puertos. Estas ejercen con independencia funcional del OEFA, a través de su unidad orgánica: la Dirección de Operaciones y Medio Ambiente.

La APN cuenta con funciones de evaluación y supervisión al interior del puerto, que ejerce a través de supervisiones a las actividades desarrolladas por los operadores dentro del puerto y cuyos resultados deben ser reportados a la DGASA del MTC para que –con base en los hallazgos encontrados– evalúe si corresponde el inicio del procedimiento administrativo sancionador ante el presunto incumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables.

Las obligaciones ambientales fiscalizables pueden derivar del EIA del puerto y de la normativa ambiental del sector, respecto de las cuales a la APN solo le corresponde el ejercicio de las funciones de evaluación y supervisión, a efectos de reportar al MTC los presuntos incumplimientos ambientales.

De ser el caso, le corresponde al MTC ejercer la función de fiscalización ambiental en sentido estricto y, como consecuencia, dar inicio al procedimiento administrativo sancionador, ante esta presunta infracción ambiental.

Cabe resaltar que –en caso el contrato de concesión de la infraestructura portuaria contenga obligaciones ambientales– corresponderá

Conclusiones

- La APN es una entidad de fiscalización ambiental (EFA) de nivel nacional con competencias en el interior de los puertos, sean de titularidad estatal o privada, y las ejerce a través de la Dirección de Operaciones y Medio Ambiente.
- Las obligaciones ambientales fiscalizables pueden estar contenidas en el estudio de impacto ambiental (EIA) del puerto o en la normativa ambiental del sector.
- La APN solo tiene atribuidas las funciones de evaluación y supervisión al interior de los puertos y si, en el ejercicio de estas, se encuentran hallazgos de contaminación ambiental corresponde que sean comunicados al MTC.
- La función de fiscalización ambiental (en sentido estricto) en el interior de los puertos le corresponde al MTC, a través de la DGASA.
- De encontrarse establecidas obligaciones ambientales fiscalizables en el contrato de concesión del puerto, corresponderá la verificación de su cumplimiento a Ositran, con la salvedad de la competencia del MTC.

la actuación del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público (Ositran) como autoridad competente, con la salvedad de la competencia del MTC en materia de fiscalización ambiental en el sector transportes.

Con base en la supervisión a la APN, realizada en el presente año 2015, se puede concluir que la APN no cuenta con una tipificación de infracciones y sanciones ambientales, ni con instrumentos legales y técnicos aprobados, tampoco recurre a laboratorios acreditados para la toma de muestras.

Respecto de la elaboración y aprobación del Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Planefa), no ha cumplido con presentarlo en 2014 ni en 2015. Además, no reportó al OEFA sus acciones de fiscalización ambiental realizadas durante 2014. ▀

FUNCIONES DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

	FUNCIÓN ATRIBUIDA	EJERCE FUNCIÓN
Evaluación	Sí tiene	Sí ejerce
Supervisión	Sí tiene	Sí ejerce
Fiscalización (en sentido estricto)	No tiene	No ejerce

RED SUDAMERICANA DE FISCALIZACIÓN Y CUMPLIMIENTO

Cooperación regional



JOSÉ LUIS
DENEGRI
MARTINELLI

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

Desde la Declaración de Estocolmo de 1972 en la que se consagra que “el hombre tiene derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente de calidad”(1) la comunidad internacional se ha aproximado a los desafíos ambientales desde una perspectiva colectiva.

Adicionalmente, en la Declaración de Río de 1992, no solo se profundizó la relación entre el derecho y el desarrollo sostenible, sino también se determinó, en el Principio 2, que los Estados tienen la “responsabilidad de velar por que las actividades realizadas en su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medioambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional”(2).

En ese sentido, este refleja no solo un principio de derecho internacional, sino también una norma consuetudinaria que obliga a los Estados a tomar las medidas debidas para impedir cualquier presente o eventual daño transfronterizo(3), para lo cual es esencial la cooperación y coordinación regional.

Como resultado del interés convergente de la comunidad internacional de proteger el medioambiente y la necesidad de cooperar y complementar esfuerzos en materias de fiscalización, en noviembre de 2013, la Superintendencia del Medio Ambiente de Chile, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental del Perú, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales de Colombia y el Ministerio del Ambiente de Ecuador formaron, en Santiago de Chile, la Red Sudamericana de Fiscalización y Cumplimiento Ambiental (la Red).

El objetivo de la Red, expuesto en la Declaración de Santiago, fue “mejorar la fiscalización y el

El desarrollo constitucional

El Perú ha establecido en múltiples sentencias del Tribunal Constitucional no solo la importancia de la protección ambiental, sino que su disfrute también se constituye como un derecho fundamental de las personas(9). Esto conlleva, de acuerdo con el máximo intérprete de la Constitución, a que el Estado tiene la obligación negativa de “abstenerse de realizar cualquier tipo de actos [sic] que afecten al medioambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida y salud humana”(10) y la obligación positiva de conservar y preservar dicho ambiente(11). Adicionalmente, en Chile también ha habido un desarrollo constitucional similar al peruano. Así, el Tribunal Constitucional en Santiago determinó que “es deber estatal [...] tutelar la preservación de la naturaleza”(12). De igual

forma, en el caso colombiano, el derecho constitucional al ambiente implica también “el derecho a la conservación y disfrute de un medioambiente sano y a la promoción y preservación de la calidad de vida, así como la protección de los bienes y riquezas y recursos ecológicos y naturales...”(13).

En Paraguay, la Corte Suprema de Justicia decidió que el derecho al goce de un medioambiente sano implica que tanto “la ley como la política gubernamental deben proporcionar los medios idóneos para garantizarla”(14). Por último, en Brasil, se determinó que toda actividad económica está subordinada al “principio de desarrollo sostenible y al mantenimiento de un medioambiente ecológicamente equilibrado”(15).

Sobre lo hecho, en noviembre de 2014, con la

suscripción de la Declaración de Lima, como resultado del Segundo Encuentro de la Red, se fijaron actividades y objetivos concretos adicionales para, sobre el mutuo reconocimiento normativo, extender el intercambio de información y emprender proyectos formativos en conjunto.

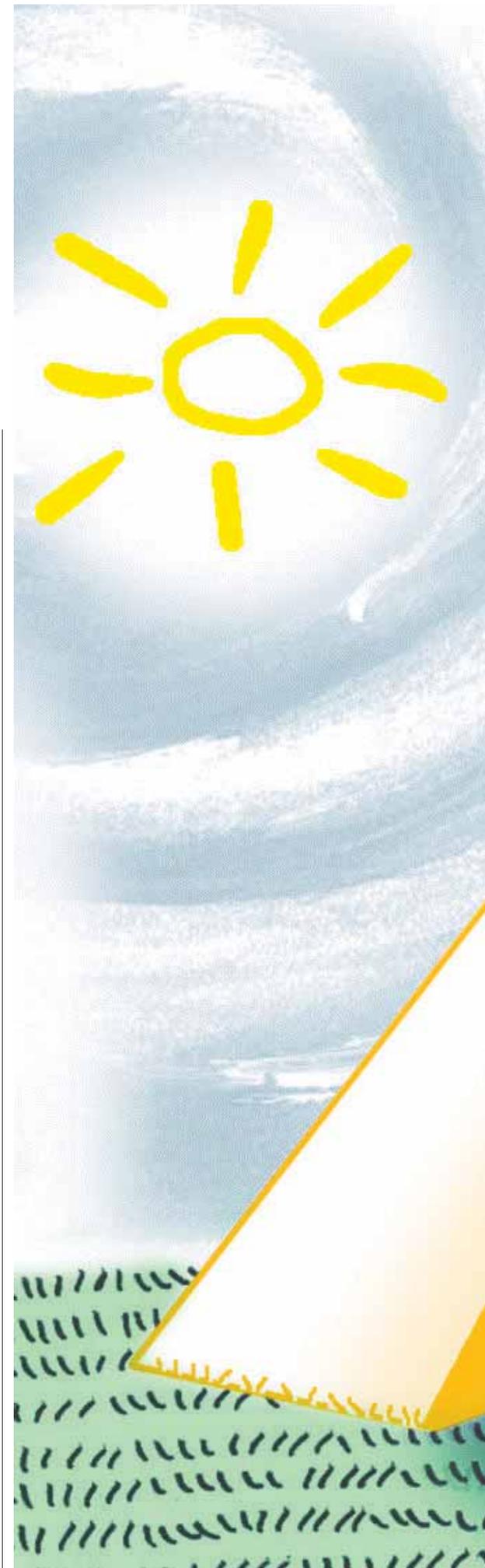
En ese sentido, se acordó socializar información relativa a buenas prácticas; experiencias relacionadas con el diseño del procedimiento administrativo sancionador ambiental; medidas alternativas a la imposición de multas; avances sobre la minería ilegal en frontera; y tratamiento de conflictos socioambientales. A su vez, también se decidió generar una plataforma virtual para dinamizar la coordinación y proyectar las actividades y productos logrados por la Red.

cumplimiento en la región, mediante el diálogo interpares y el compromiso colaborativo”(4). Este se lograría buscando soluciones a los problemas y efectos ambientales transfronterizos, fortaleciendo la capacidad de los profesionales mediante capacitaciones, y compartiendo las prácticas internacionales, información y enfoques sobre problemas ambientales en los países participantes(5).

Asimismo, para su creación, la Red contó con la colaboración de la Red Internacional de Fiscalización y Cumplimiento Ambiental (Inece), la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos de América (Usepa), la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Oficina

Regional del Medioambiente de la Embajada de Estados Unidos en Lima, Perú, las embajadas de Canadá y Estados Unidos en Santiago de Chile, la Red Latinoamericana de Ministerio Público Ambiental, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

Por otro lado, desde el momento de su constitución, se acordó(6) que la Red quedaba abierta a la incorporación de nuevos miembros para, de esta forma, dinamizar la cooperación sur-sur en materias ambientales y de fiscalización. Como resultado, en noviembre del 2014, durante el Segundo Encuentro de ese año, se incorporaron como miembros plenos el Instituto Brasileiro



EL OBJETIVO DE LA RED SUDAMERICANA, EXPUESTO EN LA DECLARACIÓN DE SANTIAGO, FUE MEJORAR LA FISCALIZACIÓN Y EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES AMBIENTALES EN LA REGIÓN, MEDIANTE EL DIÁLOGO INTERPARES Y EL COMPROMISO COLABORATIVO.

do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis de Brasil y la Secretaría del Ambiente de Paraguay.

Durante 2014, el OEFA, con el fin de “homologar y/o estandarizar criterios y procedimientos de fiscalización y cumplimiento ambiental”(7), elaboró una publicación académica denominada Bases de la fiscalización ambiental en el marco de la Red Sudamericana de Fiscalización y Cumplimiento Ambiental, que tuvo dos ediciones. Dicho documento presentó un análisis del marco jurídico internacional que tutela el ambiente en la región y una comparación de la legislación que regula las acciones de fiscalización en Ecuador, Perú, Chile, Colombia, Paraguay y Brasil (8).

Sobre el particular, por ejemplo, si bien Ecuador es el único país de la Red que establece a la naturaleza como sujeto de derecho y determina que de dicha subjetividad se desprende no solo el respeto integral, sino también el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, los otros miembros de la Red han desarrollado, mediante su jurisprudencia nacional, mayores alcances sobre la naturaleza del derecho al medioambiente equilibrado como parte de los derechos constitucionales.

Aceleran intercambios

Asimismo, con el objetivo de consolidar las relaciones interinstitucionales de la Red, se trasladó la presidencia *pro tempore* de la Red al OEFA en representación del Perú por el periodo de noviembre de 2014 a noviembre de 2015. Durante la presidencia del Perú, se continuó con la implementación de los varios proyectos fijados por la Red.

Entre estos proyectos se trabajó en una nueva página web que fuera más fácil de usar y que permitiera la actualización de la información mostrada por cada entidad. De esta manera, cada entidad elaboraría sus propias notas, eventos y publicaciones, las prepararía y estas serían publicadas. El objetivo es aprovechar las herramientas virtuales no solo como medio para acelerar el intercambio entre cada parte, sino también para difundir entre los

administrados los avances de la Red.

Por otro lado, el Perú ha coordinado con las distintas cancillerías temas transfronterizos, viendo específicamente los casos de Perú-Bolivia, Perú-Colombia y Perú-Ecuador. También se desarrollaron capacitaciones con el apoyo de Usepa vinculadas con la inspección de cumplimiento ambiental y fiscalización ambiental estratégica.

Más aún, el OEFA organizó, durante la primera semana de setiembre de 2015, un espacio para el intercambio de experiencias relacionadas con la gestión de los conflictos socioambientales en Sudamérica, al que asistieron representantes de Chile y Colombia. Por último, como parte de la implementación de la Declaración de Santiago y Lima, también se elaboraron dos documentos de trabajo: uno relativo al procedimiento de supervisión directa y de fiscalización ambiental en el Perú y otro vinculado con los principales criterios resolutivos adoptados en los procedimientos administrativos sancionadores del OEFA.

Por último, en noviembre del 2015, se llevaron a cabo el Tercer Encuentro de la Red y el Diálogo Regional de Política: Fiscalización y Certificación Ambiental en América Latina, organizados por el OEFA con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo. En el Tercer Encuentro de la Red, se suscribió el Acuerdo de Lima y se trasladó la presidencia *pro tempore* a Ecuador, consolidando el compromiso de las entidades miembro(16).

Entre los compromisos se encuentra la elaboración de una base de datos regional que contenga los principales criterios resolutivos; la elaboración de un glosario de términos, a fin de estandarizar conceptos relacionados con la gestión de conflictos socioambientales (en consonancia con lo establecido en la Declaración de Santiago); la elaboración de un formato para identificar recursos disponibles y/o posibles fuentes líneas de cooperación; y el impulso del posicionamiento de la Red en los distintos espacios virtuales. ▀

[1] Conferencia de las NN. UU. sobre el Medio Ambiente Humano, Declaración de Estocolmo sobre el medio ambiente humano, adoptada el 16 de junio de 1972 en Estocolmo, Suecia. [2] Conferencia de NN. UU. sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, adoptada el 14 de junio de 1992 en Río de Janeiro, Brasil. [3] Corte Internacional de Justicia. Caso sobre las Papeleras instaladas sobre el Río Uruguay (Argentina y Uruguay). Reports. La Haya: Corte Internacional de Justicia, 2010, p. 14 (197). [4] Punto 2 de la Declaración de Santiago, adoptada el 6 de noviembre del 2013. [5] *Ibidem*. [6] *Ibid.*, punto 7. [7] *Ibid.*, punto 2 (f). [8] OEFA. Bases de la Fiscalización Ambiental en el marco de la Red Sudamericana de Fiscalización y Cumplimiento Ambiental. Segunda edición. Lima: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, 2015, p. 20. [9] STC (Perú) recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI, fundamento 17 y 27. [10] STC (Perú) recaída en el Expediente N° 4223-2006-PA, fundamento 5. [11] *Ibidem*. [12] STC (Chile) recaída en el Expediente ROL N° 2386-2012, considerandos 36-40. [13] Sentencia de la Corte Constitucional (Colombia) C-495 de 1996, recaída en el expediente D-1285. [14] Sentencia de la Corte Suprema de Justicia (Paraguay) del 18 de octubre de 2005, recaída en el Expediente N° 945. [15] Sentencia del Tribunal Federal de Brasil del 22 de noviembre de 2012, recaída en el expediente N° RE: 716963 RG/RS [16] Acuerdo de Lima, adoptado el 10 de noviembre de 2015.

ASUMEN COMPETENCIAS EN PESCA, SALUD Y AMBIENTE

Los gobiernos regionales

TIEMPO DE CAMBIOS

Salud y Ambiente

ROY F.
CÁRDENAS
VELARDE

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

Como parte del proceso de descentralización, los gobiernos regionales (Gore) han recibido funciones de fiscalización ambiental en diferentes sectores, entre ellos salud. Así, los Gore son las entidades de fiscalización ambiental (EFA) competentes para fiscalizar en el sector salud a los establecimientos de salud (ES) y servicios médicos de apoyo (SMA) que brinden servicios en el ámbito de su jurisdicción, por lo que deben supervisar el manejo de los residuos sólidos peligrosos que generen en sus distintas etapas.

Los Gore asimismo son competentes para fiscalizar las actividades realizadas por las empresas prestadoras de servicios en residuos sólidos (EPS-RS) y empresas comercializadoras de residuos sólidos (EC-RS), las que tienen la obligación de remitir mensualmente a las direcciones regionales de salud o a la que haga sus veces, el informe de operador respecto de los residuos que manejaron durante el mes anterior(1).

Ahora bien, la Ley N° 27314 - Ley General de Residuos Sólidos (LGRS) establece que los gobiernos regionales cuentan con la facultad para aprobar la tipificación de infracciones y la escala de sanciones correspondientes para adecuarlas a las particularidades de las actividades bajo su competencia(2).

Por otro lado, si bien las comunas, tanto provinciales como distritales, son responsables por la gestión y manejo de los residuos comunes (por ejemplo, los domiciliarios y comerciales)(3), los gobiernos regionales deben vigilar el manejo adecuado de dichos residuos, ya que —en caso esta no se realice de manera adecuada— puede generar impactos negativos en el ambiente (por ejemplo, contaminación de suelos y cuerpos de agua debido a su inadecuada disposición) y la salud de las personas (entre los que se encuentran, los problemas respiratorios producto de la quema de residuos).

El OEFA realizó una evaluación de la im-



plementación y cumplimiento de las funciones de fiscalización ambiental en salud por los Gore, que muestra un desempeño deficiente. Ello debido, principalmente, al desconocimiento de la normatividad vigente aplicable en el sector, así como al poco interés de dichas entidades para gestionar y capacitar al personal para el desarrollo eficaz de sus funciones. Como resultado de la evaluación se elaboró un ranking del cumplimiento del desempeño de la función de fiscalización ambiental en salud comprendidas entre 2013 y 2014. El Gore de Lambayeque se ubicó en el primer lugar del ranking. Mientras que, los Gore de Junín y Callao alcanzaron el segundo y tercer lugar, respectivamente, del referido ranking(4). ▀

[1] Cf. Artículo 118 del Reglamento de la Ley N° 27314 - Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por medio del DS N° 057-2004-PCM. [2] Cf. Artículo 48 de la Ley N° 27314 - Ley General de Residuos Sólidos. [3] Cf. Artículo 8 del Reglamento de la Ley N° 27314 - Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por medio del DS N° 057-2004-PCM. [4] Lista completa: http://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=14712.

EN ACTIVIDAD PESQUERA

Extracción sostenible

JORGE RENZO
LOPÉZ
AGUILERA

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

LILIANA
JARAMILLO
ARCE

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

La pesquería es una importante fuente de ingresos para el país, por tanto, como toda actividad extractiva y/o productiva pasible de causar impactos negativos, es vital un adecuado ejercicio de la fiscalización ambiental para conseguir el equilibrio entre inversión y protección del ambiente. Esto se refleja en la verificación del

cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables(1). En el Perú, esta supervisión se efectúa de forma compartida entre entidades de escala nacional y regional. Así, el OEFA es la entidad competente para las acciones de fiscalización ambiental (en sentido amplio)(2) respecto del cumplimiento de las obligaciones ambientales de las actividades de procesamiento pesquero industrial y acuicultura de mayor escala. En estas funciones detecta infracciones a la normativa; impone las sanciones, de ser el caso; y ordena las medidas administrativas correspondientes.

El Ministerio de la Producción, además, es la entidad competente para realizar las acciones de control respecto de la conservación de los recursos hidrobiológicos y su aprovechamiento a escala nacional. Mientras que los gobiernos regionales, con sus direcciones regionales de producción, o la que hagan sus veces, son competentes para realizar las acciones de fiscalización ambiental respecto de las actividades de acuicultura de menor escala y subsistencia, pesca artesanal y de menor escala, y procesamiento artesanal.

En el año 2014, al igual que en el presente año, el OEFA ha priorizado las acciones de supervisión a los gobiernos regionales en los sectores de minería, salud y pesquería. En este último, luego de fiscalizar 25 gobiernos regionales, se evaluó el desempeño de sus funciones de fiscalización ambiental. Estas revelan deficiencias en el desempeño de las funciones de fiscalización ambiental a las actividades de acuicultura de menor escala y subsistencia, pesca artesanal y de menor escala y procesamiento artesanal, por parte de los gobiernos regionales. Así, ninguno obtuvo puntaje aprobatorio: el gobierno regional de Piura obtuvo la mayor calificación con 10,08/20; y el gobierno regional de Huánuco, el desempeño más bajo con un puntaje crítico de 1,67/20; ambos en una escala vigesimal(3). ▀

[1] De acuerdo al Régimen Común de Fiscalización ambiental (RM N° 247-2013-MINAM) las obligaciones ambientales fiscalizables están establecidas en la legislación ambiental emanada de los órganos competentes, en los instrumentos de gestión ambiental; y, en los mandatos y disposiciones emitidos por las EFA y el OEFA, entre otras.

[2] Según el Régimen Común de Fiscalización Ambiental, la fiscalización ambiental comprende las acciones de vigilancia, control, monitoreo, seguimiento, verificación, evaluación, supervisión, fiscalización en sentido estricto y otras similares, a fin de asegurar el cumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables y de aquellas derivadas del ejercicio de la fiscalización ambiental. [3] Lista completa en el <http://www.oefa.gob.pe/publicaciones/fiscalizacion-ambiental-del-sector-pesqueria-a-nivel-de-gobiernos-regionales-informe-2014>

FISCALIZACIÓN POR LA DICAPI

Por un medio acuático protegido



**PERCY
GRANDEZ
BARRÓN**

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

En el Perú, existen diversas entidades públicas de ámbito nacional (ministerios), regional (gobiernos regionales) y local (municipalidades provinciales y distritales) que cuentan con funciones en materia de fiscalización ambiental. Una de estas entidades es la Dirección General de Capitanías y Guardacostas del Ministerio de Defensa (en adelante, la Dicapi).

De acuerdo con lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1147 –que establece las competencias a cargo de la Dicapi y su Reglamento, aprobado por DS N° 015-2014-DE–, la Dicapi tiene la función de garantizar que las actividades humanas o económicas, que se realizan sobre el mar, los ríos y lagos navegables, no contaminen estos cuerpos hídricos ni afecten la salud o vida de las personas. Para tal efecto, debe desarrollar de manera oportuna y efectiva sus funciones de evaluación, vigilancia, supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental. Además, cuando corresponda, debe dictar las medidas preventivas y correctivas a que hubiere lugar.

Control a los posibles impactos

La Dicapi ejerce funciones de fiscalización ambiental sobre las actividades que se desarrollen o tengan alcance en el medio acuático. Así, fiscaliza las actividades de las naves y embarcaciones que se encuentran en aguas jurisdiccionales peruanas, y las de bandera nacional que se encuentran en alta mar o en aguas jurisdiccionales de otros países. También controla los posibles impactos que pudieran ocasionar en el medio marino las instalaciones acuáticas, los artefactos navales y, en general, todas aquellas actividades realizadas por personas naturales y jurídicas susceptibles de afectar el medio acuático.

Caso práctico

Durante una inspección, la Dicapi advierte que una empresa está arrojando rocas en la franja ribereña, sin la autorización respectiva. Sobre el particular, esta entidad podría ordenar, como medida preventiva, la paralización del arrojamiento de rocas a fin de controlar el impacto que se estaría generando sobre el medio marino, y evitar que producto de

este impacto se afecte la salud o la vida humana. Por su parte, si en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, la Dicapi impone una sanción contra la empresa infractora, podría ordenarle que retire, como medida correctiva, las rocas dispuestas sobre la franja ribereña, a fin de mitigar el impacto producido.

En este contexto, la Dicapi puede sancionar a una empresa o una entidad, según corresponda, por ocasionar un derrame de hidrocarburos sobre el medio marino, instalar una tubería o un emisor submarino sin la autorización respectiva, efectuar la descarga de agua de lastre no tratada, arrojar desmontes o residuos sólidos sobre el mar, disponer residuos de la construcción en el mar con la finalidad de ganar terreno, entre otras conductas que pueden ser susceptibles de la imposición de una sanción administrativa.

La Dicapi no solo es competente para fiscalizar las actividades que se desarrollen sobre el medio marino, sino también sobre la franja ribereña. Se entiende por franja ribereña al borde de tierra paralelo a la costa hasta los 50 metros medidos a partir de la línea de más alta marea (v. gr. Costa Verde). A manera de ejemplo, la Dicapi puede sancionar a una entidad o una empresa, según corresponda, por la acumulación de residuos sólidos o la disposición de materiales sobre la franja ribereña sin contar con el derecho de uso de área acuática.

La Dicapi, además, puede sancionar a una



empresa por ejecutar construcciones sobre la franja ribereña sin contar con la autorización correspondiente. Así, puede sancionar a una empresa o una entidad, según corresponda, por construir malecones u otras obras de uso público, turístico o recreativo, sin contar con la autorización respectiva. En esencia, puede imponer sanciones cuando una actividad ponga o pueda poner en riesgo el medio acuático o la franja ribereña.

Medidas preventivas o correctivas

La Dicapi no solo cuenta con potestades para imponer sanciones, sino también para dictar medidas preventivas y correctivas. Puede dictar medidas preventivas destinadas a evitar que una actividad impacte el medio acuático o la salud o vida humana. En cumplimiento de sus funciones, puede ordenar, como medida preventiva, la suspensión de las actividades que puedan afectar el medio marino o la vida humana. A manera de ejemplo, puede ordenar la paralización de las actividades de una nave que pueda afectar el ambiente acuático.

Por otro lado, de acuerdo con el numeral 136.4 del artículo 136 de la Ley N° 28611-Ley General del Ambiente, una vez impuesta la sanción a un administrado por la Dicapi, esta entidad

puede dictar medidas correctivas destinadas a mitigar el impacto generado sobre el medio acuático o la salud de las personas.

Por otro lado, la Dicapi también cuenta con competencias que permiten coadyuvar a la erradicación de la minería ilegal en nuestro país. En efecto, de acuerdo con el artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1100, la Dicapi cuenta con competencias para realizar acciones de interdicción de la minería ilegal. En este sentido, en coordinación con las fiscalías especializadas en materia ambiental, puede realizar operativos destinados a la destrucción o demolición de bienes, maquinarias o equipos empleados para el desarrollo de actividades mineras ilegales sobre ríos o lagos navegables.

Como se puede apreciar, la Dicapi tiene a su cargo una función de vital importancia: garantizar que las actividades humanas o económicas se desarrollen en armonía con la protección del medio acuático. En este sentido, esta entidad debe cumplir con desarrollar sus funciones de fiscalización ambiental de manera oportuna y efectiva, a fin de asegurar la vigencia del derecho a gozar de un ambiente adecuado y equilibrado para el desarrollo de la vida, así como contribuir al fortalecimiento de la fiscalización ambiental en nuestro país. ■

NUEVO HORIZONTE EN EL MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN

Equilibrio estratégico



JOSELYN
VERA
TORRES

Abogada. Profesional de la subdirección de la supervisión a entidades del OEFA.

El Ministerio de la Producción (en adelante, Produce) fue creado por Ley N° 27779(1) del 10 de julio del 2002. Así, sus funciones son aprobar y supervisar las políticas de alcance nacional aplicables a las actividades extractivas y productivas en los sectores industria y pesquería, promoviendo su competitividad y el incremento de la producción, así como el uso racional de los recursos y la protección del ambiente. Para ello, cuenta con la facultad de dictar normas de alcance nacional y supervisar su cumplimiento.

Esta facultad reconoce el papel rector de Produce en los sectores de pesquería, Mype e industria, ejerciendo, por un lado, la función de certificador de las actividades que requieren de evaluación previa, contempladas en la Ley N° 27446, del sistema nacional de evaluación de impacto ambiental, el reglamento (DS N° 019-2009-MINAM) y sus normas modificatorias. También ejerce un rol fiscalizador en que verifica el cumplimiento de aquellas obligaciones ambientales que nacen de la ley, los instrumentos de gestión ambiental y las normas de obligatorio cumplimiento que emite. Este artículo pretende centrarse en los roles de fiscalización ambiental que Produce ejerce en industria.

Competencias

Produce ejerce su competencia en todas aquellas actividades consideradas en la Ley N° 23407 - Ley general de industrias(2), como industrias manufactureras en la Gran División 3 de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) (3) y las actividades previstas en la primera actualización del listado de inclusión de proyectos de inversión comprendidos en el SEIA(4), no incluidas en la revisión tres del CIIU, por ejemplo, el almacenamiento de insumos y productos derivados de procesos de la industria manufacturera de los proyectos correspondientes al sector industria, la instalación y funcionamiento de plantas de biocombustible, petroquímica

intermedia y final según la norma vigente, complejos comerciales con una superficie superior a 2,500 metros cuadrados y con densidad neta promedio de 1,500 habitantes por hectárea, entre otros.

Sin perjuicio de ello, en la Ley N° 29325, del sistema nacional de evaluación y fiscalización ambiental, se dispone la transferencia de las funciones en materia de fiscalización ambiental a cargo de los diferentes sectores, hacia el OEFA. En atención a ello, mediante el DS N° 009-2011-MINAM, se aprueba la transferencia de las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental de los sectores industria y pesquería de Produce al OEFA.

Este proceso se inició con la transferencia de las actividades del sector pesquería y, luego, con la transferencia de las funciones de

seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental del subsector industria. La transferencia se está ejecutando de forma progresiva. A la fecha, se han trasladado las actividades de cerveza, papel, cemento y curtiembre, y se ha aprobado el segundo cronograma para el año 2015. Así, las funciones de la fiscalización ambiental que asumirá el OEFA de acuerdo con el segundo cronograma aprobado, se refieren a las actividades de concreto, siderurgia, fundición, biocombustibles y petroquímicas(5).

Labor de supervisión

Sin embargo, a pesar de estos obstáculos, Produce muestra cambios positivos, al haber promovido la modificación del reglamento de protección ambiental por el reglamento de gestión ambiental para la industria manufacturera y comercio interno, con el DS N° 017-2015-PRODUCE, vigente en setiembre pasado. Igual propuso la modificatoria del reglamento de fiscalización, sanción e incentivos ambientales para la industria manufacturera, que es revisado por el Ministerio del Ambiente. Esta contiene importantes avances respecto al ejercicio de la función supervisora, fiscalizadora y sancionadora que confiamos, una vez aprobado, fortalecerá la fiscalización ambiental en el sector industria, promoviendo inversiones sostenibles y responsables.

No menos importante es la aprobación del Plan Anual de Fiscalización Ambiental (Planefa) 2015, que incluye la realización de 45 supervisiones a administrados de la industria manufacturera y 24 supervisiones a administrados del sector de comercio interno. En ellas, Produce verifica que el administrado desarrolle sus actividades en armonía con el ambiente y cumpliendo con las obligaciones asumidas como parte del instrumento de gestión ambiental que se le haya aprobado. Además, comprueba que no se superen de los límites máximos permisibles (LMP) que existen para determinadas actividades, ni

Obstáculos

El OEFA desarrolla acciones de supervisión del desempeño de las funciones de fiscalización ambiental a cargo de las EFA, incluyendo al Ministerio de la Producción. Como resultado de las supervisiones realizadas en los años 2013 y 2014, se verificó la existencia de ciertos obstáculos que dificultan este adecuado ejercicio, entre ellas: (i) la heterogeneidad de actividades de distintas dimensiones desarrolladas por sus administrados. Produce es competente

para fiscalizar la elaboración de productos lácteos, la fabricación de aeronaves y naves espaciales, según la actividad N° 3530 del CIIU. (ii) la regulación desactualizada en materia ambiental, contenida en el reglamento de protección ambiental para el desarrollo de actividades de la industria manufacturera(6). (iii) La dificultad de aplicación del reglamento de fiscalización y sanción para actividades de la industria manufacturera, entre otros.

los estándares de calidad ambiental (ECA) para aire, ruido o suelo.

En ese contexto, Produce actualmente no ejerce sus facultades de fiscalización ambiental en sentido estricto: investigar las posibles infracciones administrativas, e imponer sanciones y medidas administrativas por el incumplimiento de las obligaciones ambientales asumidas(7). Este ministerio ejecuta solo las funciones de evaluación de la calidad ambiental y supervisión. De ahí, la importancia de la pronta aprobación del nuevo reglamento de fiscalización, sanción e incentivos ambientales para la industria manufacturera, lo que colocará al Produce dentro de las instituciones que llevan adelante el nuevo enfoque de la fiscalización ambiental, a fin de equilibrar las tensiones propias de la interacción entre el desarrollo de actividades económicas, especialmente la extractiva de recursos naturales, y el derecho que tienen todos los ciudadanos de vivir en un ambiente sano(8). ▀

[1] Derogada por la Segunda Disposición Final de la Ley N° 29158. [2] Cf. Artículo 8 de la Ley N° 23407. [3] Cf. Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (CIIU). Revisión 3.1. [4] Contendidas en la RM N° 157-2011-MINAM. [5] Aprobado por Res. N° 025-2015-OEFA/CD. [6] Aprobado mediante el DS N° 019-97-ITINCI. [7] OEFA. El abc de la fiscalización ambiental. Lima: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, 2003, p. 38. [8] OEFA. El nuevo enfoque de la fiscalización ambiental. Lima: OEFA, 2013, p. 8.