



LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL EN EL PERÚ (2011-2015)

Fortaleciendo los cimientos del
derecho a un ambiente sano

01

— Informes sectoriales —
AMBIENTE

LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL EN EL PERÚ (2011-2015)

Fortaleciendo los cimientos del derecho
a un ambiente sano

01

— Informes sectoriales —
AMBIENTE

CONTENIDO

LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

PRESENTACIÓN

INTRODUCCIÓN

RESUMEN EJECUTIVO

1. CREACIÓN DEL OEFA Y PRIMEROS AÑOS DE LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

- 1.1. La creación del OEFA como cumplimiento de los compromisos asumidos en el Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos de América
- 1.2. El proceso de implementación del OEFA
- 1.3. La transferencia de competencias de fiscalización ambiental
 - 1.3.1. La transferencia del sector minería
 - 1.3.2. La transferencia del sector energía

2. EL ESTADO DE LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL AL PRIMER SEMESTRE DEL AÑO 2011

- 2.1. Desarrollo normativo
- 2.2. Presupuesto, ejecución presupuestal y fuentes de financiamiento
- 2.3. Desempeño operativo
- 2.4. Desempeño técnico
- 2.5. Desconcentración de funciones

3. EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y CONSOLIDACIÓN DEL OEFA

- 3.1. El OEFA se erige como un auténtico ente rector del SINEFA
 - 3.1.1. Las competencias de carácter normativo del OEFA
 - 3.1.2. El Régimen Común de Fiscalización Ambiental
 - 3.1.3. La función de supervisión a entidades de fiscalización ambiental
- 3.2. La consolidación del marco normativo de la fiscalización ambiental
 - 3.2.1. Normas aprobadas por el OEFA
 - 3.2.2. Normas propuestas por el OEFA y aprobadas por el MINAM
 - 3.2.3. Normas elaboradas conjuntamente entre el OEFA y el MINAM
- 3.3. El nuevo poder disuasivo del OEFA
 - 3.3.1. El incremento en el tope de las multas ambientales

- 3.3.2. La ejecutoriedad de las resoluciones de sanción del OEFA
- 3.4. Una procuraduría pública para el OEFA
- 3.5. El Aporte por Regulación a favor del OEFA
 - 3.5.1. Sustento legal del Aporte por Regulación a favor del OEFA
 - 3.5.2. Recaudación del Aporte por Regulación
- 3.6. La eficiencia en la ejecución presupuestal

4. EL OEFA INCREMENTA SU ÁMBITO DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

- 4.1. La transferencia del sector pesquería
- 4.2. La transferencia progresiva del sector industria
- 4.3. La identificación de pasivos ambientales del subsector hidrocarburos
- 4.4. La fiscalización de la moratoria al ingreso y producción de organismos vivos (genéticamente) modificados al territorio nacional
- 4.5. La fiscalización a los administrados bajo la competencia de la certificación ambiental del SENACE
- 4.6. El control de las consultoras ambientales

5. EL DESEMPEÑO DEL MACROPROCESO DE LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

- 5.1. Los números del macroproceso de la fiscalización ambiental
 - 5.1.1. La evaluación de la calidad ambiental
 - 5.1.2. La supervisión directa a los administrados
 - 5.1.3. La supervisión a las entidades de fiscalización ambiental
 - 5.1.4. El procedimiento administrativo sancionador
- 5.2. El inicio de la evaluación ambiental integral
- 5.3. La participación ciudadana en las acciones de monitoreo ambiental
- 5.4. El nuevo enfoque de la supervisión directa
 - 5.4.1. El carácter preventivo de las acciones de supervisión
 - 5.4.2. Las supervisiones integrales
 - 5.4.3. La priorización de los factores críticos del proceso productivo
- 5.5. El proceso de saneamiento de los expedientes administrativos en trámite transferidos por OSINERGMIN y PRODUCE al OEFA

6. MAYORES HERRAMIENTAS PARA LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

- 6.1. Materiales y equipos para la fiscalización ambiental
- 6.2. Estudios especializados

7. LA REMEDIACIÓN AMBIENTAL Y EL DICTADO DE MEDIDAS CORRECTIVAS

- 7.1. Las medidas correctivas de restauración y compensación ambiental
 - 7.1.1. Medidas correctivas de restauración
 - 7.1.2. Medidas correctivas de compensación
- 7.2. La subsanación voluntaria de las infracciones
- 7.3. La fiscalización ambiental antes y después de la vigencia del Artículo 19° de la Ley N° 30230
 - 7.3.1. La prevención y corrección de infracciones como mecanismo para el fortalecimiento de la fiscalización ambiental
 - 7.3.2. Medidas correctivas y sanciones dictadas

8. EL ROL DEL OEFA EN EL ÁMBITO DE LOS PASIVOS AMBIENTALES MINEROS Y DE HIDROCARBUROS

- 8.1. Pasivos ambientales mineros
- 8.2. Pasivos ambientales del subsector hidrocarburos

9. EL RÉGIMEN DE INCENTIVOS EN LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

- 9.1. El Registro de Buenas Prácticas Ambientales: promoviendo el cumplimiento
- 9.2. El Régimen de Incentivos: promoviendo el sobrecumplimiento

10. ACCIONES ADOPTADAS FRENTE A LA MINERÍA ILEGAL E INFORMAL

- 10.1. Normativa que reconoce el principio de primacía de la realidad en la fiscalización minera
- 10.2. Procedimientos administrativos sancionadores sobre minería ilegal

11. RESULTADOS DE LA SUPERVISIÓN A LOS GOBIERNOS REGIONALES

- 11.1. Minería
- 11.2. Pesquería
- 11.3. Salud

12. SUPERVISIÓN A LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL DE ÁMBITO NACIONAL

13. SERVICIOS ADMINISTRATIVOS MÁS CERCANOS A LA POBLACIÓN

- 13.1. La desconcentración de funciones a nivel nacional
 - 13.1.1. Oficinas Desconcentradas
 - 13.1.2. Oficinas de Enlace
- 13.2. La canalización de las denuncias ambientales

14. LA MAYOR DIFUSIÓN DE LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

- 14.1. Publicaciones especializadas
- 14.2. Red Universitaria de Capacitación y Educación en Fiscalización Ambiental
- 14.3. Eventos nacionales para la capacitación y difusión de la fiscalización ambiental
 - 14.3.1. Curso de Extensión Universitaria en Fiscalización Ambiental
 - 14.3.2. Concurso Nacional de Investigación en Fiscalización Ambiental
- 14.4. La Red Sudamericana de Fiscalización y Cumplimiento Ambiental y otros esfuerzos de cooperación internacional

15. LOGROS DEL NUEVO ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL EN EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE OCTUBRE DEL 2012 Y OCTUBRE DEL 2015

16. RETOS FUTUROS DE LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

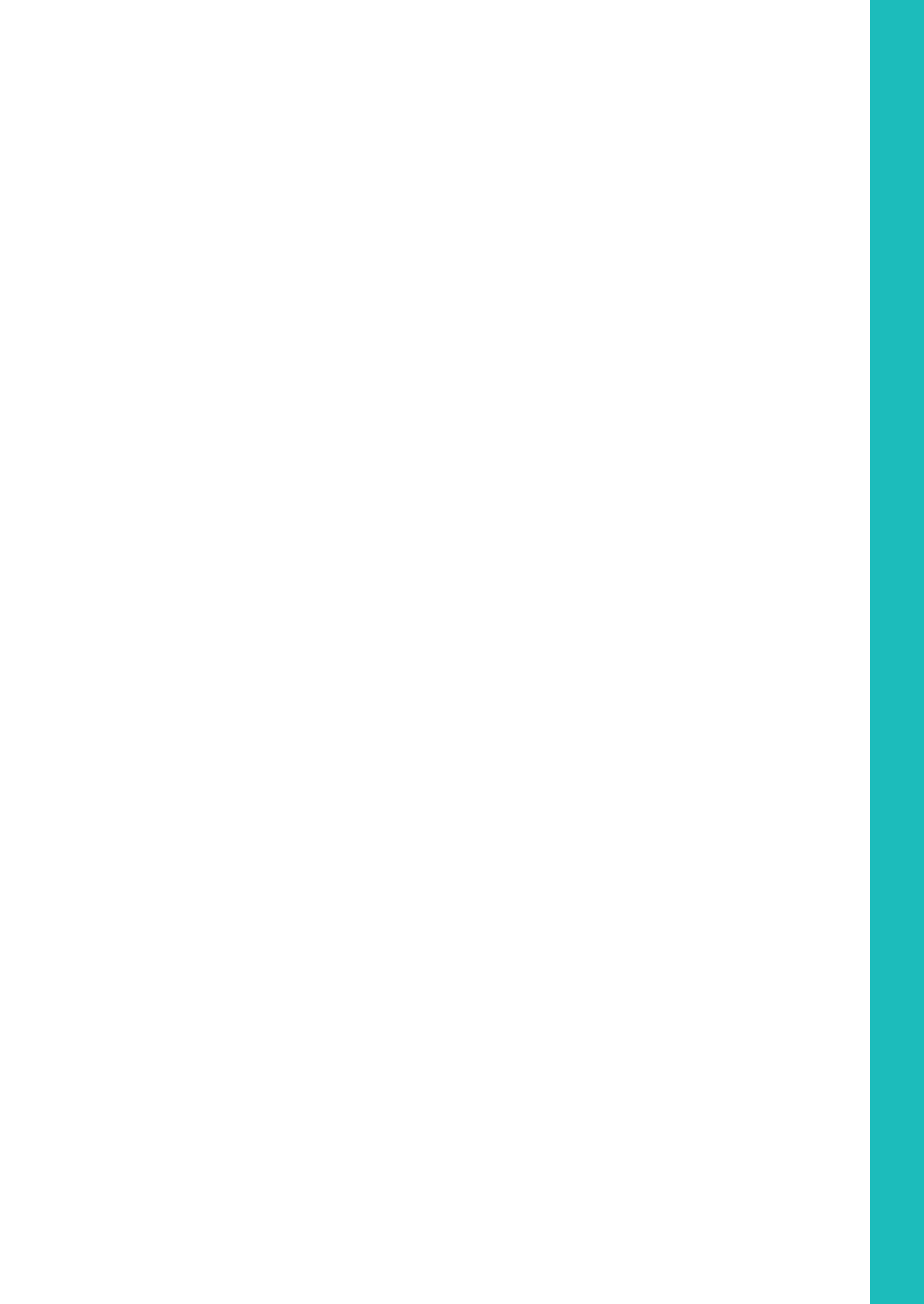


LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

EFA	Entidad pública de fiscalización ambiental
EPA	Environmental Protection Agency
GORE	Gobierno regional
GPS	Sistema de posicionamiento global
IGA	Instrumento de gestión ambiental
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINEM	Ministerio de Energía y Minas
LMP	Límite máximo permisible
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OSINERGMIN	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería
OVM	Organismo vivo (genéticamente) modificado
PAM	Pasivo ambiental minero
PIA	Presupuesto institucional de apertura
PIM	Presupuesto institucional modificado
PLANEFA	Plan anual de evaluación y fiscalización ambiental
PRODUCE	Ministerio de la Producción
RUCEFA	Red Universitaria de Capacitación y Educación en Fiscalización Ambiental
SEIA	Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental
SENACE	Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles
SINADA	Servicio de Información Nacional de Denuncias Ambientales
SINEFA	Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental
TLC	Tratado de libre comercio
UIT	Unidad impositiva tributaria

Abreviaturas de instrumentos jurídicos

DS	Decreto Supremo
RCD	Resolución de Consejo Directivo
RM	Resolución Ministerial
RPCD	Resolución de Presidencia de Consejo Directivo



PRESENTACIÓN



Es un honor, como Ministro del Ambiente y en representación del Ministerio y los siete organismos adscritos del Sector Ambiente, compartir la primera

publicación de la serie “Informes Sectoriales Ambiente”, la cual hemos preparado con el objetivo de mostrar y sustentar técnicamente las acciones y logros alcanzados en el período 2011-2015, así como de identificar los retos que enfrentará la gestión ambiental en el país.

Este primer informe contiene los elementos centrales del fortalecimiento de la fiscalización ambiental en el Perú desde la gestión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), reconociendo que ésta constituye uno de los cimientos centrales para garantizar el derecho constitucional a un ambiente sano. Partimos por reconocer que la fiscalización ambiental en nuestro país ha pasado no solo por diversas etapas, sino por un desarrollo irregular, desigual y sectorial que ha llevado a redoblar esfuerzos para eliminar obstáculos, corregir errores y potenciar virtudes del sistema.

Cabe señalar que un sector tan importante en la economía nacional como el de energía y minas no tuvo reglas especiales

para la fiscalización ambiental sino hasta el año 1993, cuando se estableció el sistema de fiscalización por terceros, el que luego de muchos años fue heredado por OSINERGMIN y con posterioridad a ello, desde el año 2010, por el OEFA.

Por ello es destacable que en cinco años la fiscalización no sólo haya mejorado su marco normativo, sino que a su vez haya logrado eliminar incentivos perversos que llevaban a la judicialización de sus decisiones administrativas; multiplicado sus acciones de supervisión; mejorado su capacidad técnica para determinar niveles de deterioro ambiental; haya, a través del aporte por regulación, generado de manera objetiva el sustento requerido para el cumplimiento de sus acciones; reducido los plazos de los procedimientos; se haya desconcentrado a nivel nacional y contribuido a la formación de supervisores en todo el Perú y al fortalecimiento de la función de fiscalización en diversos departamentos del país.

Espero sinceramente que esta publicación les resulte de utilidad y sea una herramienta política del ciudadano para exigir siempre a sus autoridades la mejora continua en su gestión.

Manuel Pulgar-Vidal
Ministro del Ambiente

INTRODUCCIÓN

Fiscalización Ambiental para el desarrollo sostenible

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) es un organismo público técnico especializado, adscrito al Ministerio del Ambiente, y ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental. Esta entidad se encarga de fiscalizar a los administrados que pertenecen a los sectores de minería (mediana y gran minería), energía (hidrocarburos y electricidad), pesquería (procesamiento pesquero industrial y acuicultura de mayor escala) e industria manufacturera (rubros de cerveza, papel, cemento, curtiembre, fundición de metales, biocombustible, elaboración de bebidas y otros). Además, como ente rector, supervisa a las entidades de fiscalización ambiental de los ámbitos nacional, regional y local, que se encargan de fiscalizar las demás actividades económicas; ello con la finalidad de garantizar que estas entidades desarrollen sus funciones de manera imparcial, ágil y eficiente.

Desde setiembre del 2012, el OEFA ha buscado consolidar un nuevo enfoque de fiscalización ambiental: una fiscalización que equilibre las tensiones propias de la interacción entre el desarrollo de activi-

dades económicas y el derecho que tienen todos los ciudadanos de vivir en un ambiente sano. Este nuevo enfoque tiene como eje integrador la búsqueda de un adecuado equilibrio entre la promoción de la inversión y la protección ambiental con un claro objetivo de sostenibilidad.

No se quiere una fiscalización ambiental que signifique un sobre costo, que desincentive la inversión o que afecte la competitividad económica. Tampoco se quiere una fiscalización laxa, tímida, anodina, que aliente el incumplimiento de las obligaciones ambientales. Lo que se busca es una fiscalización eficiente, efectiva y razonable, auténticamente disuasiva, pero lejos de la arbitrariedad o de la confiscatoriedad.

Es así que durante los años 2012, 2013, 2014 y 2015 se implementaron una serie de mecanismos destinados a lograr una mayor protección ambiental, sin desincentivar la inversión privada. Se ha promovido la subsanación voluntaria de las infracciones, la corrección oportuna de los efectos generados por estas y la remediación de los daños ambientales que

se hayan podido ocasionar. Se ha asegurado la predictibilidad de las decisiones de la autoridad administrativa, reducido su discrecionalidad y, además, se ha garantizado un ejercicio razonable y gradual de la potestad sancionadora.

También se ha procurado involucrar a la ciudadanía en la fiscalización ambiental. Para ello, se impulsó la participación ciudadana en la formulación de proyectos normativos, en el desarrollo de las acciones de monitoreo ambiental a cargo del OEFA y la participación universitaria en la difusión de la fiscalización ambiental; adicionalmente, se ha reconocido la intervención de terceros con interés legítimo en los procedimientos administrativos sancionadores tramitados por el OEFA. De esta manera, se viene colaborando en la formación de un Estado más transparente y participativo, brindando a la ciudadanía información oportuna y adecuada con el fin de que pueda intervenir activamente en la gestión ambiental.

Es así que en el presente documento el OEFA presenta un recuento de la fiscalización ambiental en el Perú en el perío-

do 2011-2015 el cual incluye, entre otros aspectos, el análisis del fortalecimiento y consolidación del OEFA, el incremento de sus ámbitos de competencia, el desempeño del macroproceso de la fiscalización ambiental, así como los logros del OEFA en este período y los retos futuros de la fiscalización ambiental.

Hugo Gómez Apac
Presidente del Consejo Directivo
OEFA

RESUMEN EJECUTIVO

A partir del segundo semestre del año 2011, el OEFA ha (i) asumido nuevas competencias de fiscalización ambiental; (ii) aumentado la cantidad de acciones que realiza; (iii) incrementado sus recursos financieros; y, (iv) desarrollado un marco normativo idóneo para la fiscalización ambiental. Asimismo, ha implementado mejoras en sus procesos técnicos, con un salto cualitativo en las acciones de evaluación y supervisión, la tramitación de procedimientos administrativos sancionadores y en el otorgamiento de incentivos.

La información que contiene el presente Informe comprende las dos (2) etapas de la fiscalización ambiental en el país. La primera etapa, de creación e implementación, incluye los años 2008, 2009, 2010 y el primer semestre del año 2011, mientras que la segunda etapa, de consolidación y fortalecimiento, abarca el segundo semestre del año 2011 y los años 2012, 2013, 2014 y 2015.

Etapas de la fiscalización ambiental en el Perú



Fuente y elaboración propia

MÁS SECTORES FISCALIZADOS Y OTRAS COMPETENCIAS PARA COADYUVAR A UNA ADECUADA GESTIÓN AMBIENTAL EN EL PERÚ

Durante la segunda etapa de la fiscalización ambiental, el OEFA ha continuado con su regular transferencia de competencias para fiscalizar las diferentes actividades económicas; sin embargo, durante este periodo, también ha asumido encargos especiales para coadyuvar con la gestión ambiental del país.

Competencias de fiscalización ambiental y otros encargos asignados al OEFA

PRIMERA ETAPA (2008-JUNIO 2011)	SEGUNDA ETAPA (JULIO 2011-2015)
Sectores fiscalizados: <ul style="list-style-type: none"> • Sector minería • Sector energía 	Sectores fiscalizados: <ul style="list-style-type: none"> • Sector minería • Sector energía • Sector pesquería • Sector industria manufacturera
Otras competencias: <ul style="list-style-type: none"> • Ninguna 	Otras competencias: <ul style="list-style-type: none"> • Identificación de pasivos ambientales del subsector hidrocarburos • Fiscalización de la moratoria al ingreso de organismos vivos (genéticamente) modificados (OVM) • Control de las consultoras ambientales • Fiscalización ambiental de los administrados bajo el ámbito de competencia del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE)

Fuente: Normativa ambiental

MÁS ACTIVIDADES DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

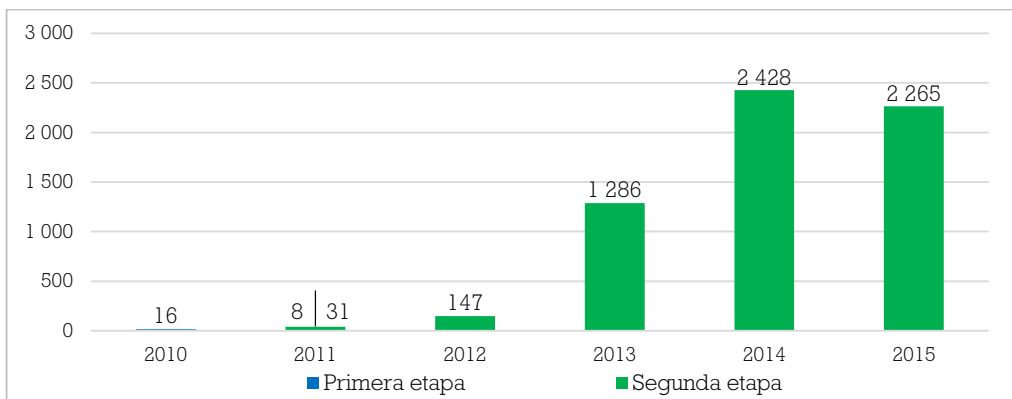
El OEFA inició actividades de fiscalización ambiental durante el año 2010; sin embargo, desde el segundo semestre del año 2011 hasta el año 2015, se puede observar un significativo incremento en el número de actividades ejecutadas en el marco de la fiscalización ambiental que realiza el OEFA. Ello responde a que en esta segunda etapa de institucionalidad ambiental en el país, el OEFA busca

consolidar y fortalecer la fiscalización ambiental, y por ello durante este periodo se han realizado denodados esfuerzos por incrementar el número de actividades y fortalecer el enfoque técnico-científico de fiscalización ambiental.

Evaluación de la calidad ambiental

Desde el año 2010 hasta el año 2015, el OEFA ha realizado un total de seis mil

Acciones de evaluación de la calidad ambiental (años 2010-2015)



Fuente: Dirección de Evaluación
Elaboración propia

ciento ochenta y un (6 181) acciones de evaluación de la calidad ambiental. De este total solo veinticuatro (24) se realizaron durante la primera etapa de la

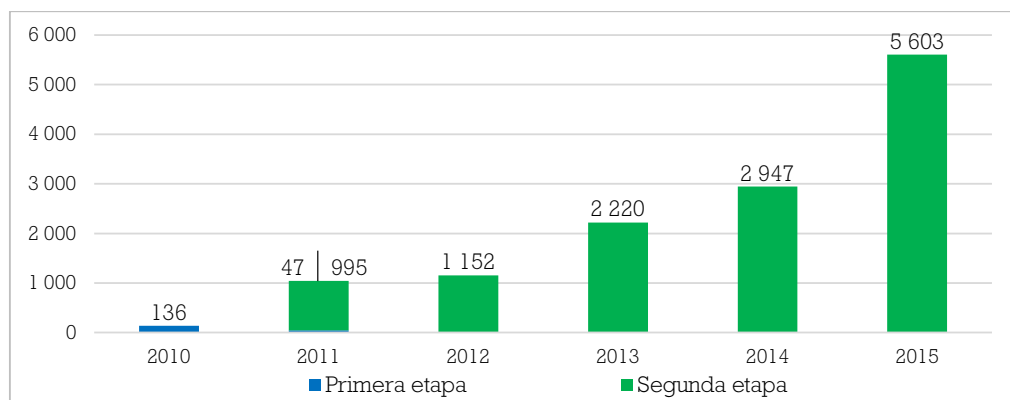
fiscalización ambiental, mientras que seis mil ciento cincuenta y siete (6 157) fueron realizadas durante la segunda etapa.

Supervisión directa a los administrados

Desde el año 2010 hasta el año 2015, el OEFA ha realizado un total de trece mil cien (13 100) supervisiones directas a los administrados bajo su ámbito de competencia. De este total ciento

ochenta y tres (183) se realizaron durante la primera etapa de la fiscalización ambiental, mientras que doce mil novecientos diecisiete (12 917) se realizaron durante la segunda etapa.

Supervisiones directas a los administrados (años 2010-2015)



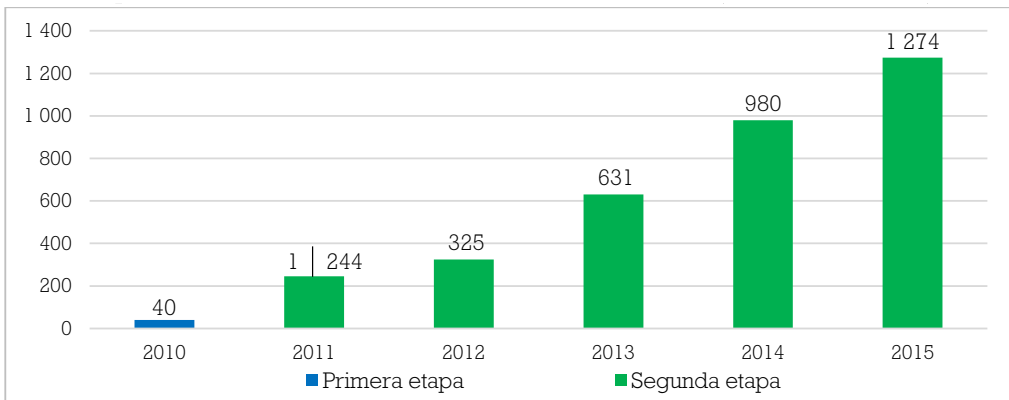
Fuente: Dirección de Supervisión
Elaboración propia

Supervisión a entidades de fiscalización ambiental

Desde el año 2010 hasta el año 2015, el OEFA ha realizado un total de tres mil cuatrocientos noventa y cinco (3 495) supervisiones a entidades de fiscalización ambiental. De este total solo cuarenta y

uno (41) se realizaron durante la primera etapa de la fiscalización ambiental, mientras que tres mil cuatrocientos cincuenta y cuatro (3 454) fueron realizadas durante la segunda etapa.

Supervisiones a entidades de fiscalización ambiental (años 2010-2015)



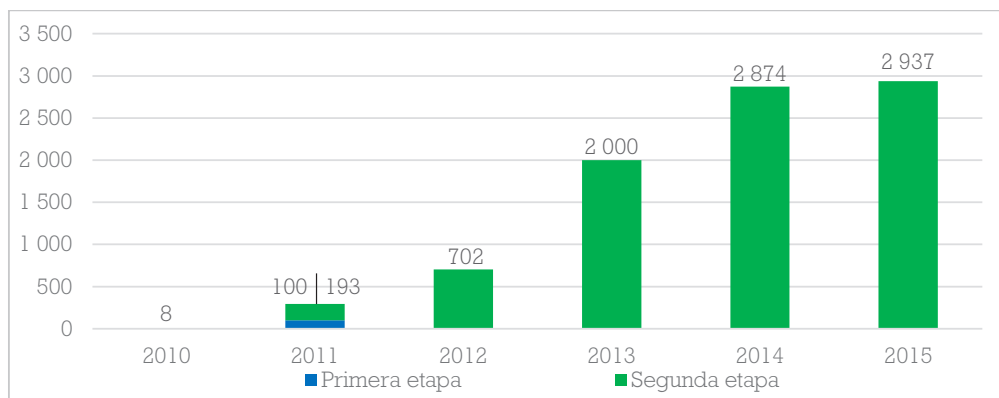
Fuente: Subdirección de Supervisión a Entidades
Elaboración propia

Primera instancia administrativa

Desde el año 2010 hasta el año 2015, el OEFA ha emitido un total de ocho mil ochocientos catorce (8 814) resoluciones en primera instancia administrativa. De este total, solo ciento ocho (108) se

emitieron durante la primera etapa de la fiscalización ambiental, mientras que ocho mil setecientos seis (8 706) fueron emitidas durante la segunda etapa.

Resoluciones emitidas en primera instancia administrativa (años 2010-2015)



Fuente: Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos
Elaboración propia

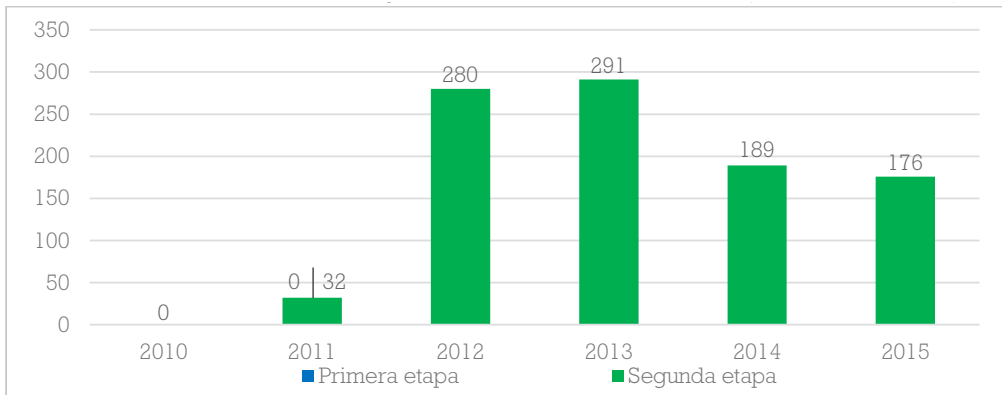
Nota: Se contabilizan resoluciones de imputación de cargos, que se pronuncian sobre el fondo del asunto, que resuelven recursos de reconsideración, que conceden o deniegan recursos de apelación, entre otras.

Segunda instancia administrativa

Por otro lado, en segunda y última instancia administrativa, el OEFA ha emitido un total de novecientos sesenta y ocho (968) resoluciones. Todas estas fueron emitidas a partir del segundo semestre del año 2011, puesto que antes

de esa fecha el Tribunal de Fiscalización Ambiental no se había implementado. Es decir, todas las resoluciones de segunda instancia se emitieron durante la segunda etapa de la fiscalización ambiental.

Resoluciones emitidas en segunda instancia administrativa (años 2010-2015)



Fuente: Tribunal de Fiscalización Ambiental
Elaboración propia

Saneamiento de los expedientes administrativos en trámite provenientes de las transferencias de competencia al OEFA

De los tres mil setenta (3 070) expedientes administrativos en trámite transferidos del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN) y del Ministerio de la Producción (PRODUCE) al OEFA, solo treinta y uno (31) —lo que representa el 1 % del total de expedientes— fueron

resueltos durante la primera etapa de la fiscalización ambiental, mientras que tres mil veintiocho (3 028) —lo que representa el 98,6 % del total de expedientes— fueron resueltos durante la segunda etapa. Al cierre del año 2015, solo quedan pendientes once (11) expedientes, lo que representa el 0,4 %.

Expedientes tramitados en el marco de las transferencias de funciones al OEFA

SECTORES	2010	2011	2012	2013		2014		2015		Pendiente al 31.12.2015		Total	
	OSINERGMIN	OSINERGMIN	OSINERGMIN	PRODUCE	OSINERGMIN	PRODUCE	OSINERGMIN	PRODUCE	OSINERGMIN	PRODUCE	OSINERGMIN		PRODUCE
Minería	5	140	274	0	478	0	91	0	10	0	7	0	1 005
Energía	0	8	37	0	268	0	1 317	0	150	0	4	0	1 784
Pesquería	0	0	0	46	0	144	0	65	0	26	0	0	281
Total por procedencia	5	148	311	46	746	144	1 408	65	160	26	11	0	3 070
Total por año	5	148	357		890		1 473		186		11		3 070

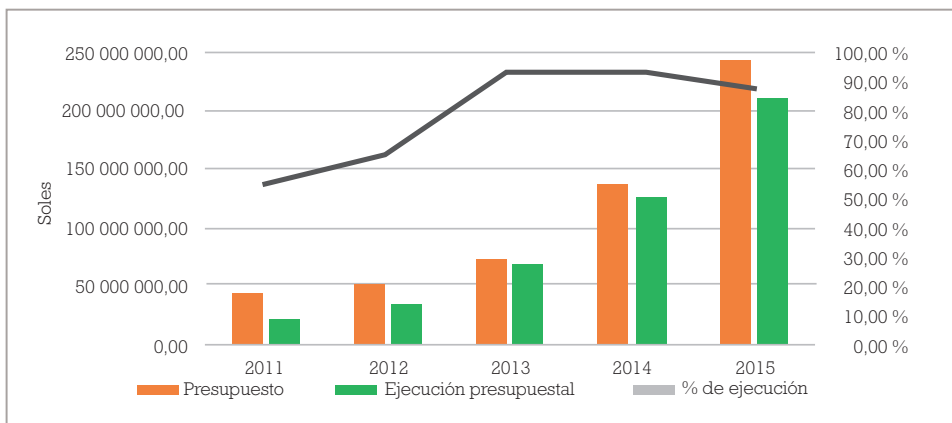
Fuente: Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos
Elaboración propia

El esfuerzo realizado por el OEFA para culminar el saneamiento de los expedientes administrativos en trámite transferidos del OSINERGMIN y del PRODUCE se ve reflejado también en el aumento de las resoluciones de primera y segunda instancia administrativa durante los años 2013 y 2014, puesto que en dichos años se resolvieron dos mil trescientos sesenta y tres (2 363) expedientes, es decir, el 76,97 % del total.

MÁS RECURSOS PARA UNA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL EFECTIVA

Durante la segunda etapa de la fiscalización ambiental, el presupuesto anual del OEFA y los montos ejecutados se han incrementado considerablemente. Entre los años 2011 y 2015, el monto ejecutado pasó de S/ 24 438 278,00 a S/ 211 726 814,00. Es decir, 766 % más dinero invertido en fiscalización ambiental. Además, debe resaltarse que

Presupuesto y ejecución presupuestal
(años 2011-2015)



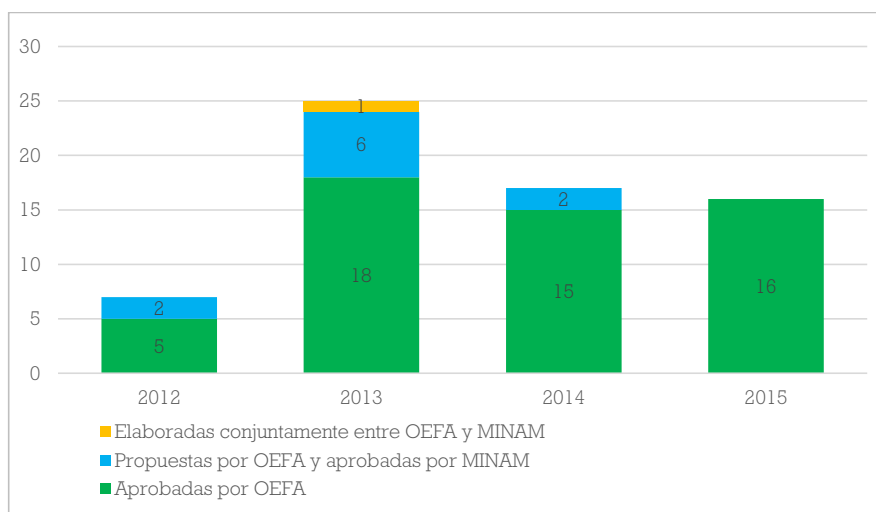
Fuente: Oficina de Planeamiento y Presupuesto
Elaboración propia

desde el año 2013 la ejecución presupuestal no ha bajado del 85 % a pesar de los significativos incrementos presupuestales.

UN MARCO NORMATIVO ADECUADO PARA LA CONSOLIDACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

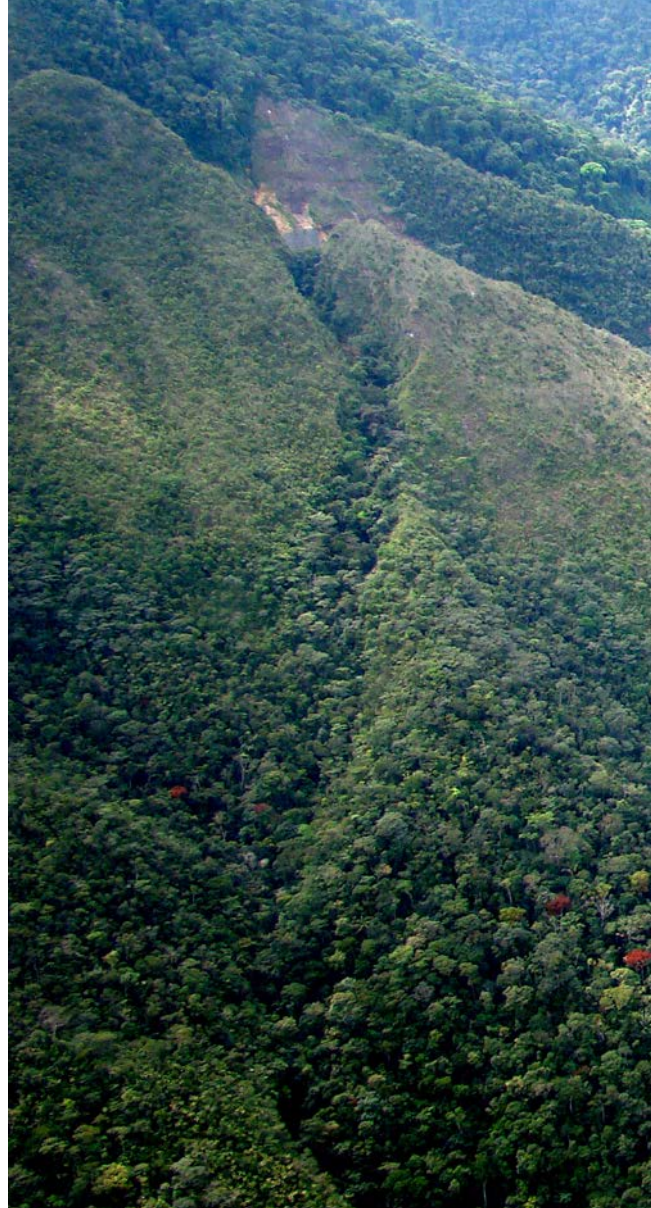
El marco normativo se ha visto considerablemente fortalecido con sesenta y cinco (65) normas que permiten consolidar la fiscalización ambiental en el Perú y que esta se realice de manera transparente, razonable, predecible, participativa, promocionando la prevención y la remediación ambiental.

Normas emitidas para fortalecer la fiscalización ambiental
(años 2012-2015)



Fuente: Coordinación General de Proyectos Normativos e Investigación Jurídica
Elaboración propia

El OEFA ha aprobado cincuenta y cuatro (54) instrumentos jurídicos (reglamentos de efectos directos hacia los administrados, reglamentos de efectos directos hacia las EFA, tipificaciones de infracciones y escalas de sanciones, reglamentos de carácter interno, guías normativas y reglas generales). Asimismo, ha participado junto al MINAM en la elaboración de una (1) ley, y ha propuesto al MINAM —quien posteriormente aprobó a través de resolución ministerial o decreto supremo— diez (10) normas.





01

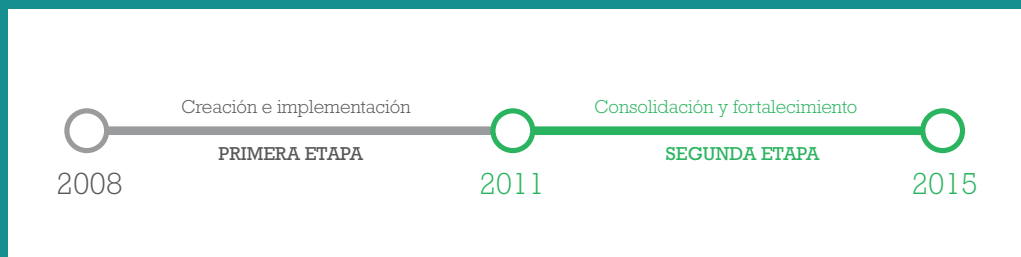
CREACIÓN DEL OEFA Y PRIMEROS AÑOS DE LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

La fiscalización ambiental en el Perú ha transcurrido por dos (2) etapas. La primera etapa comprende los años 2008, 2009, 2010 y el primer semestre del año 2011, contexto en el cual se crea el OEFA, se logra su implementación y transcurren los primeros años de su operación. La segun-

da etapa comprende el segundo semestre del año 2011 y los años 2012, 2013, 2014 y 2015, periodo durante el cual se logró la consolidación y fortalecimiento del OEFA y del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA).

ILUSTRACIÓN 1

Etapas de la fiscalización ambiental en el Perú



Fuente y elaboración propia

1.1. LA CREACIÓN DEL OEFA COMO CUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS ASUMIDOS EN EL ACUERDO DE PROMOCIÓN COMERCIAL PERÚ-ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

En el marco de las negociaciones del Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos de América —más conocido como tratado de libre comercio (TLC)¹— el Estado peruano se comprometió a adaptar o modificar sus leyes y políticas ambientales para asegurar que estas proporcionen y estimulen altos niveles de protección ambiental y a esforzarse por seguir mejorando sus respectivos niveles de protección ambiental, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 18.1 del Capítulo 18 del TLC.

De igual forma, el Artículo 18.4 del Capítulo Dieciocho del TLC establece que el Estado peruano asegurará que los pro-

cedimientos judiciales y administrativos destinados a sancionar o reparar las infracciones a la legislación ambiental serán justos, equitativos y transparentes y, para ese fin deberán cumplir con el debido proceso y estar abiertos al público, salvo que la administración de justicia requiera algo distinto.

Las disposiciones antes mencionadas eran necesarias e imprescindibles, no solo para atender las necesidades del país, sino también para adoptar las tendencias en gestión ambiental a nivel internacional. Estas tendencias se evidenciaron con la necesidad de contar con una autoridad nacional en materia ambiental que establezca reglas de protección y preservación del ambiente y, al mismo tiempo, conozca temas de relevancia mundial como el cambio climático, desertificación, deforestación, pérdida de biodiversidad, entre otros problemas re-

1. El Acuerdo de Promoción Comercial fue suscrito por los gobiernos de Perú y Estados Unidos de América el 12 de abril de 2006, aprobado por el Congreso de la República mediante Resolución Legislativa N° 28766 publicada el 29 de junio del 2006, y ratificado mediante Decreto Supremo N° 030-2006-RE publicado el 30 de junio del 2006. Existe un Protocolo de Enmienda suscrito el 25 de junio del 2007, aprobado por el Congreso de la República mediante Resolución Legislativa N° 29054 publicada el 29 de junio de 2007, ratificado mediante Decreto Supremo N° 040-2007-RE, publicado el 3 de julio del 2007. El acuerdo comercial fue puesto en ejecución mediante Decreto Supremo N° 009-2009-MINCETUR, publicado el 17 de enero del 2009, entrando en vigor el 1 de febrero del 2009.

lacionados con el ambiente. Durante las negociaciones del TLC, el Estado peruano también asumió el compromiso de no debilitar la legislación en protección ambiental, la lucha contra la tala ilegal y la promoción del rescate de especies biológicas en peligro. Específicamente, el Numeral 2 del Artículo 18.3 del Capítulo 18 del TLC señala que:

“Artículo 18.3: Aplicación y Observancia de las Leyes Ambientales

(...)

2. Las Partes reconocen que es inapropiado promover el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o reducción de las protecciones contempladas en sus respectivas legislaciones ambientales. En consecuencia, una Parte no dejará sin efecto o derogará, ni ofrecerá dejar sin efecto o derogar, dicha legislación de manera que debilite o reduzca la protección otorgada por aquella legislación de manera que afecte el comercio o la inversión entre las Partes.

(...)”

2. Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre diversas materias relacionadas con la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos, y con el apoyo a la competitividad económica para su aprovechamiento, publicada el 20 de diciembre del 2007.
3. Decreto Legislativo que aprueba la Ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente, publicado el 14 de mayo del 2008.

Una vez ratificado el TLC se dio inicio al proceso de adecuación para su implementación. En este contexto, el Poder Ejecutivo peruano anunció la creación de un “ministerio del ambiente” y el Congreso de la República le delegó la facultad de legislar para implementar el TLC por medio de la Ley N° 29157².

En virtud de la delegación de facultades, en mayo del 2008 se emitió el Decreto Legislativo N° 1013³, mediante el cual se creó el Ministerio del Ambiente (MINAM) y el OEFA. Este último como un organismo adscrito a este ministerio y encargado de la fiscalización ambiental.

El OEFA fue creado con la vocación de convertirse en la entidad pública líder de la fiscalización ambiental en el país. En esa línea, en ejercicio de dicha rectoría, asumiría progresivamente funciones como gran fiscalizador del ambiente en el Poder Ejecutivo.

El propósito de su implementación fue organizar una entidad que se distinga de aquellas encargadas de promover el desarrollo de nuevas actividades económicas, dotando a la fiscalización ambiental en el país de imparcialidad e independencia. De esta manera, los sectores mantendrían su rol de procurar mayor inversión en minería, energía, pesca u otras actividades, y sería otra entidad la responsable de fiscalizar el cumplimiento de sus obligaciones ambientales.

1.2. EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DEL OEFA

La implementación de una nueva entidad pública depende de muchos factores. Entre ellos, principalmente, se debe contar con profesionales especializados en la materia que aporten durante el diseño de los mecanismos y procedimientos que realizará la entidad, así como con fuentes de financiamiento que posibiliten su puesta en marcha.

El OEFA se creó en el año 2008 como un organismo público técnico especializado, adscrito al MINAM y encargado de la fiscalización en materia ambiental. En el año 2009, se emitió la Ley N° 29325⁴, mediante la cual se crea el SINEFA y se otorga al OEFA la calidad de ente rector de este sistema funcional. Esta norma señala que el OEFA debe supervisar el desempeño de las distintas entidades públicas de fiscalización ambiental (EFA) de ámbito nacional, regional o local a fin de garantizar que la fiscalización ambiental se ejerza de forma eficiente y bajo parámetros comunes.

La Ley N° 29325 también dispone que el OEFA deberá desarrollar acciones de fiscalización ambiental sobre los administrados sujetos a su ámbito de competencia. Para tal efecto señala que mediante decreto supremo se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental serán asumidas por

4. Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 5 de marzo del 2009.

el OEFA⁵. Durante el año 2009, el OEFA realizó coordinaciones con el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN) para lograr la transferencia de las competencias de fiscalización ambiental de los sectores minería y energía. Además, atendió algunas denuncias presentadas por diferentes entidades y ciudadanos, y realizó visitas de reconocimiento e identificación de los administrados que serían posteriormente fiscalizados por esta entidad.

El OEFA inició su implementación en el mes de marzo del 2009, financiándose únicamente con transferencias del MINAM y del Organismo Supervisor de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre. El presupuesto para el año 2009 ascendió a S/ 7 500 000,00 monto equivalente a solo el 3,07 % del presupuesto asignado para el año 2015.

Si bien el OEFA ha seguido un proceso progresivo de consolidación en los últimos años; en la primera etapa de este proceso, existieron algunos detractores que sin comprender este proceso progresivo, así como la necesidad de contar con un organismo técnico especializado en la temática ambiental que se encargue de verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales, opinaron incluso que las competencias del OEFA debían retornar al OSINERGMIN, planteando esas sugerencias incluso de manera expresa ante el Congreso de la República.

Es claro entonces que el OEFA desarrolló su etapa de fortalecimiento y consolidación en un escenario poco propicio, con poco respaldo y poco entendimiento de la importancia de su rol.

5. Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 5 de marzo del 2009.-
"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES
Primera.- Mediante Decreto Supremo refrendado por los Sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA, así como el cronograma para la transferencia del respectivo acervo documental, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades."

Hoy en día, al evidenciar la capacidad técnica y operativa que tiene actualmente OEFA, constituyéndose en el organismo con la mayor eficiencia en el ejercicio de la fiscalización ambiental en el país, podemos concluir que dichos cuestionamientos fueron efectuados con un total desconocimiento de la importancia y labor que desarrolla el OEFA en bienestar del país.

1.3. LA TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

Hasta el año 2010, el OSINERGMIN era la entidad encargada de realizar las acciones de fiscalización de las actividades mineras y energéticas en el ámbito ambiental y en temas técnicos de seguridad de la infraestructura y salud en el trabajo.

Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM⁶ se inició formalmente el proceso

de transferencia de competencias de fiscalización ambiental de los sectores minería y energía del OSINERGMIN al OEFA.

La transferencia de funciones no solo implicó el desarrollo de nuevas acciones de fiscalización ambiental a los administrados de estos sectores, sino también la continuación de las acciones de fiscalización en trámite. Se transfirió todo el acervo documental; es decir, los expedientes de los procedimientos administrativos sancionadores en trámite o para análisis de inicio, así como la documentación de las supervisiones realizadas.

En ese contexto se inició la implementación de la Dirección de Supervisión y de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA, con la finalidad de asumir el reto que implicaba supervisar y tramitar los procedimientos administrativos sancionadores para los sectores minería y energía.

6. Decreto Supremo que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA, publicado el 21 de enero del 2010.

En el año 2009 se creó el Tribunal de Fiscalización Ambiental que ejerce funciones como segunda y última instancia administrativa dentro del OEFA, el cual busca no solo asegurar la eficacia de la normatividad ambiental, sino también dotar de las garantías necesarias a aquellos involucrados en todo procedimiento administrativo. El Tribunal de Fiscalización Ambiental garantiza que los pronunciamientos emitidos por las instancias competentes del OEFA puedan ser revisados de una manera ágil y eficiente.

1.3.1. La transferencia del sector minería

Desde el 22 de julio del 2010, el OEFA es la entidad competente para realizar la función de fiscalización ambiental en el sector minero, en mérito a lo dispuesto en la Resolución de Consejo Directivo N° 003-2010-OEFA/CD⁷. Dicha función comprende la supervisión, fiscalización y sanción de las actividades de exploración, explotación, beneficio, labor general, transporte y almacenamiento minero.

TABLA 1

Entidades competentes para fiscalizar en materia ambiental el sector minería

ESTRATO MINERO	TAMAÑO DE LA CONCESIÓN	CAPACIDAD INSTALADA DE PRODUCCIÓN	ENTIDAD COMPETENTE PARA FISCALIZAR
Gran minería	Sin límite establecido	Más de 5 000 toneladas métricas diarias	OEFA
Mediana minería	Sin límite establecido	Entre 350 y 5 000 toneladas métricas diarias	OEFA
Pequeño productor minero	Hasta 2 000 hectáreas	Hasta 350 toneladas métricas diarias	Gobierno regional
Productor minero artesanal	Hasta 1 000 hectáreas	Hasta 25 toneladas métricas diarias	Gobierno regional

Fuente y elaboración propia

7. Resolución que aprueba los aspectos objeto de la transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de minería entre el OSINERGMIN y el OEFA, publicada el 23 de julio del 2010.

Las empresas del sector minero que son fiscalizadas por el OEFA son aquellas que pertenecen a los estratos de la gran y mediana minería. La fiscalización de los pequeños productores mineros y los productores mineros artesanales quedó bajo la fiscalización de los gobiernos regionales.

1.3.2. La transferencia del sector energía

Desde el 4 de marzo del 2011, el OEFA es la entidad competente para realizar las

funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en las actividades de exploración, explotación, transporte, refinación, almacenamiento, distribución y comercialización de hidrocarburos en general (subsector hidrocarburos) y las actividades de generación, transmisión y distribución eléctrica (subsector electricidad), en virtud de lo dispuesto en la Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD⁸.

ILUSTRACIÓN 2

Competencia de fiscalización ambiental del OEFA en el subsector hidrocarburos

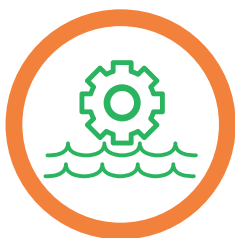


Fuente y elaboración propia

8. Resolución que aprueba aspecto objeto de la transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad entre el OSINERGMIN y el OEFA, publicada el 3 de marzo del 2011.

ILUSTRACIÓN 3

Competencia de fiscalización ambiental del OEFA en el subsector electricidad



Generación



Transmisión



Distribución

Fuente y elaboración propia



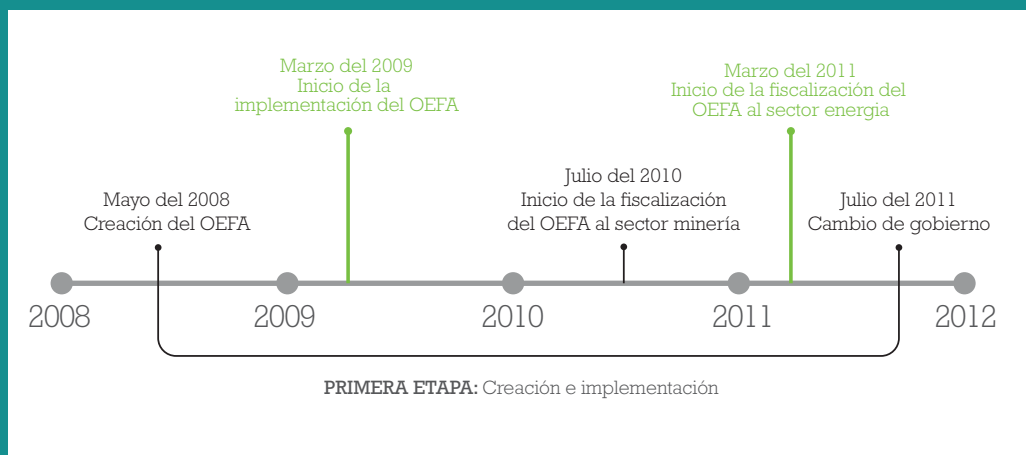
02

EL ESTADO DE LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL AL PRIMER SEMESTRE DEL AÑO 2011

El OEFA se creó en mayo del 2008, inició su implementación en marzo del 2009, adquirió la competencia de fiscalización ambiental del sector minería en julio del 2010 y del sector energía, en marzo del 2011. Estos hechos sucedieron durante la primera etapa de la fiscalización ambiental.

ILUSTRACIÓN 4

Hechos relevantes de la primera etapa de la fiscalización ambiental



Fuente y elaboración propia

2.1. DESARROLLO NORMATIVO

El OEFA —como ente rector del SINEFA— tiene a su cargo la función normativa que comprende la facultad de dictar las normas que regulan el ejercicio de la fiscalización ambiental. Durante la primera etapa de la fiscalización ambiental,

el OEFA contó con ocho (8) normas destinadas a regular la fiscalización ambiental y la implementación del OEFA, de las cuales seis (6) fueron aprobadas directamente por el OEFA y dos (2) fueron propuestas al MINAM para su aprobación.

TABLA 2
Normas aprobadas por el OEFA (año 2010)

N°	NORMA	DENOMINACIÓN	FECHA DE PUBLICACIÓN
1	RPCD N° 014-2010-OEFA/PCD	Guía de procedimientos para comunicar al Ministerio Público las denuncias recepcionadas por el OEFA que signifiquen la posible comisión de delito ambiental.	11.03.2010
2	RCD N° 001-2010-OEFA/CD	Reglamento interno de funcionamiento del Consejo Directivo del OEFA.	05.05.2010
3	RCD N° 005-2010-OEFA/CD	Manual de Organización y Funciones del OEFA.	09.09.2010
4	RPCD N° 070-2010-OEFA/PCD	Directiva para la formulación, ejecución y evaluación del Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental de las entidades que conforman el SINEFA.	29.12.2010

Fuente: Coordinación General de Proyectos Normativos e Investigación Jurídica
Elaboración propia

TABLA 3

Normas aprobadas por el OEFA (al primer semestre del año 2011)

N°	NORMA	DENOMINACIÓN	FECHA DE PUBLICACIÓN
1	RCD N° 002-2011-OEFA/CD	Procedimiento de acceso a la información que posea o produzca la entidad.	06.04.2011
2	RCD N° 003-2011-OEFA/CD	Reglamento del procedimiento administrativo sancionador del OEFA.	14.05.2011

Fuente: Coordinación General de Proyectos Normativos e Investigación Jurídica
Elaboración propia

TABLA 4

Normas propuestas por el OEFA y aprobadas por el MINAM (años 2009 y 2010)

N°	NORMA	DENOMINACIÓN	FECHA DE PUBLICACIÓN
1	DS N° 022-2009-MINAM	Reglamento de organización y funciones del OEFA.	15.12.2009
2	DS N° 012-2010-MINAM	Texto único de procedimientos administrativos del OEFA.	14.09.2010

Fuente: Coordinación General de Proyectos Normativos e Investigación Jurídica
Elaboración propia

Durante esta primera etapa, el OEFA aún no contaba con reglamentos propios que desarrollaran el ejercicio de todas sus funciones de fiscalización ambiental, por lo que continuó aplicando los reglamentos emitidos por el OSINERGMIN y el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) para la tramitación de sus procedimientos. Asimismo, el OEFA aun no contaba con la facultad de emitir sus propias tipificaciones de infracciones. Dicha función se encontraba a cargo del MINAM⁹, según lo establecía el Artículo 17° de la Ley N° 29325, modificando por la Ley N° 29514.

2.2. PRESUPUESTO, EJECUCIÓN PRESUPUESTAL Y FUENTES DE FINANCIAMIENTO

Durante la primera etapa de la fiscalización ambiental, el presupuesto del OEFA fue

incrementándose poco a poco. En el año 2008 no se dispuso de presupuesto, en el año 2009 se financió únicamente con transferencias de otras entidades y en los años 2010 y 2011 se financió a través de una fórmula mixta, entre presupuesto propio y transferencias del tesoro público y otras entidades.

Resulta importante señalar que en esta primera etapa las acciones de fiscalización ambiental se realizaron principalmente con recursos provenientes del tesoro público. El Estado asumió el costo de las acciones de verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales de las empresas administradas. En el caso de los administrados del sector minería, estos pagaban el denominado “arancel de fiscalización minera”, el cual no resultaba suficiente para garantizar una fiscalización ambiental eficiente¹⁰.

9. Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 29514, publicada el 26 de marzo del 2010.-
"Artículo 17.- Infracciones
Mediante decreto supremo, refrendado por el Ministro del Ambiente y en vía reglamentaria, se tipifican las conductas sancionables administrativamente por infracciones ambientales previstas en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, y demás normas sobre la materia."
10. El arancel de fiscalización minera financiaba la supervisión ambiental (de campo y gabinete). Comprendía los honorarios de los profesionales que intervenían en las supervisiones, los viáticos, los costos de ensayos de laboratorios y otros que fueran necesarios para realizar únicamente la acción de supervisión. No comprendía los costos de la evaluación de la zona de influencia de la unidad minera, la elaboración del informe técnico acusatorio, el trámite del procedimiento administrativo sancionador, entre otros.

El OEFA, para iniciar sus actividades en el año 2009, recibió del MINAM una transferencia de S/ 5 000 000,00 y luego del Organismo Supervisor de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre la suma de S/ 2 500 000,00. Estas transferencias permitieron que el presupuesto institucional modificado (PIM) del OEFA para el año 2009 ascendiera a S/ 7 500 000,00 —monto equivalente a solo el 3,07 % del PIM para el año 2015— del cual se ejecutó S/ 7 323 840,00 lo que representó una ejecución presupuestal del 97,65 %.

En el ejercicio fiscal 2010, el OEFA contó por primera vez con un presupuesto inicial de apertura (PIA) asignado a través de ley de presupuesto, el cual ascendió a S/ 4 861 000,00. Este monto resultaría insuficiente para financiar la entidad —considerando además que en este año el OEFA inició con las labores de fiscalización ambiental en el sector minería—, por lo que se autorizó al Ministerio de Economía y Finanzas a realizar transferencias a favor del OEFA.

En total, durante el año 2010, el Ministerio de Economía y Finanzas transfirió S/ 10 000 000,00. Considerando el PIA y el monto transferido, el PIM ascendió a S/ 14 861 000,00 —monto equivalente a solo el 6,08 % del PIM para el año 2015— del cual se logró gastar S/ 14 835 274,00, lo que representó una ejecución presupuestal del 99,83 %.

En el año 2011, se asignó al OEFA un PIA de S/ 27 085 989,00, monto que se incrementó en S/ 1 847 331,00 al incorporarse al presupuesto los saldos de balance del año 2010, y en S/ 14 887 824,00 transferidos del OSINERGMIN, con el objeto de financiar las funciones de fiscalización ambiental de los sectores minería y energía.

Las referidas incorporaciones al presupuesto hicieron que el PIM ascendiera a S/ 43 821 144,00, monto equivalente al 17,92 % del PIM para el año 2015. En ese año, a través de los Decretos de Urgencia números 012-2011¹¹ y 026-2011¹², el Poder Ejecutivo emitió disposiciones que limita-

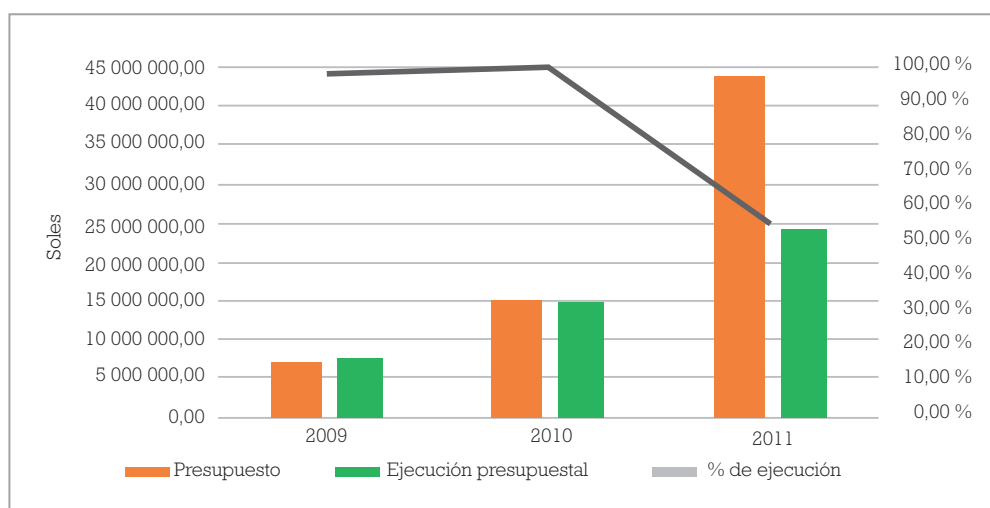
11. Dictan medidas extraordinarias para fortalecer el fondo de estabilización fiscal y generar mayor ahorro público, con el fin de asegurar la transición del gobierno y prevenir los peligros de una crisis externa, publicada el 31 de marzo del 2011.

12. Dictan medidas extraordinarias y lineamientos en materia de política fiscal, publicada el 10 de junio del 2011.

ban el gasto de las entidades del Estado; por ello, el OEFA ejecutó S/ 24 438 278,00 —poco más de la mitad de su presupuesto—, lo que representó una ejecución presupuestal del 55,77 %.

GRÁFICO 1

Presupuesto y ejecución presupuestal (años 2009, 2010 y 2011)



Fuente: Oficina de Planeamiento y Presupuesto
Elaboración propia

El tránsito del financiamiento de la fiscalización ambiental con recursos del tesoro público hacia el Aporte por Regulación actualmente vigente es un paso hacia el desarrollo institucional, toda vez que lo recaudado de las empresas administradas por este concepto financia una parte considerable de las acciones de fiscalización ambiental, lo cual evidencia el proceso de fortalecimiento institucional en que se encuentra el OEFA.

2.3. DESEMPEÑO OPERATIVO

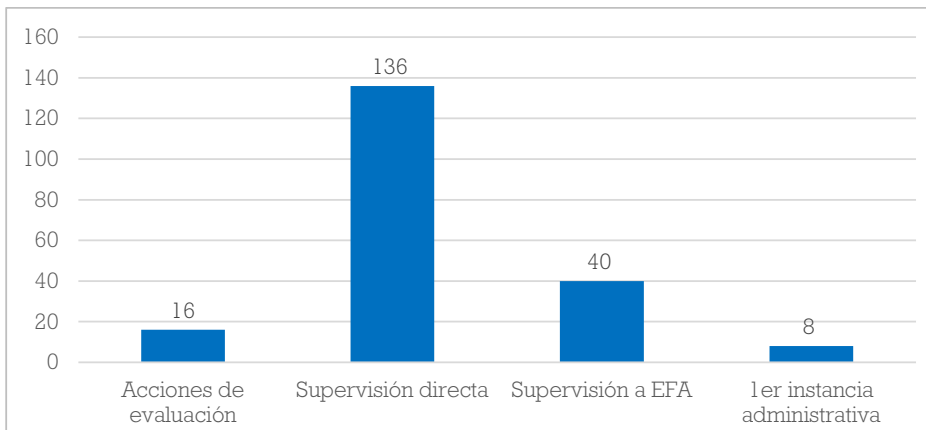
Las acciones de fiscalización ambiental realizadas por el OEFA durante esta primera etapa fueron las siguientes:

Año 2009: de acuerdo al plan operativo institucional de ese año, el OEFA realizó —en el marco de su implementación— acciones de planificación, elaboración de propuestas normativas para regular sus principales actividades, recepción de denuncias sobre presuntas afectaciones al ambiente y labores de coordinación

con el OSINERGMIN para proceder con la transferencia de competencias de los sectores minería y energía. No se realizaron acciones técnicas de fiscalización ambiental como evaluaciones o supervisiones.

Año 2010: se realizaron dieciséis (16) acciones de evaluación, ciento treinta y seis (136) supervisiones directas, cuarenta (40) supervisiones a EFA, y se emitieron ocho (8) resoluciones en primera instancia administrativa.

GRÁFICO 2
Acciones de fiscalización ambiental (año 2010)



Fuente: Memoria Anual 2010
Elaboración propia

Año 2011: como se indicó anteriormente, en este año hubo una baja ejecución presupuestal debido a las medidas de austeridad dictadas; sin embargo, se tomaron medidas para evitar que ello afecte el cumplimiento de la programación de las acciones de fiscalización ambiental, principalmente en el segundo semestre de este año.

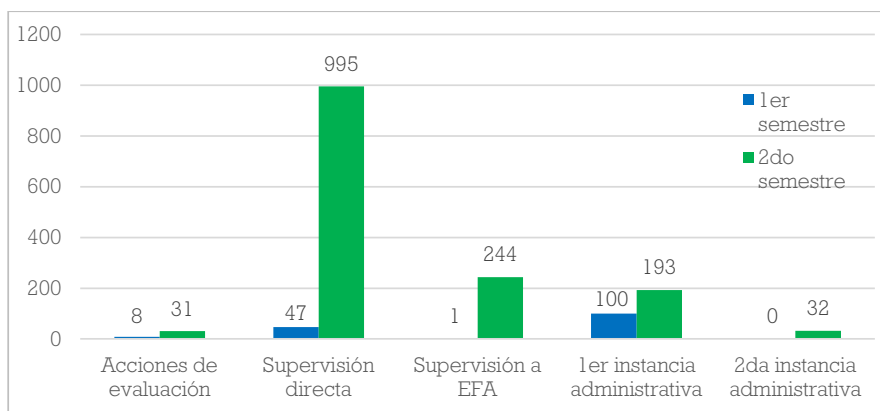
Primer semestre del año 2011: se realizaron ocho (8) evaluaciones, cuarenta y siete (47) supervisiones directas, una (1) supervisión a EFA y se emitieron cien (100) resoluciones de primera instancia

administrativa y ninguna en segunda instancia administrativa, pues el Tribunal de Fiscalización Ambiental aún no se había implementado.

Segundo semestre del año 2011: se realizaron treinta y un (31) acciones de evaluación, novecientos noventa y cinco (995) supervisiones directas, doscientos cuarenta y cuatro (244) supervisiones a EFA y se emitieron ciento noventa y tres (193) resoluciones en primera instancia y treinta y dos (32) en segunda instancia administrativa, con el Tribunal de Fiscalización Ambiental ya en funcionamiento.

GRÁFICO 3

Acciones de fiscalización ambiental (año 2011)



Fuente: Memoria Anual 2011
Elaboración propia

2.4. DESEMPEÑO TÉCNICO

El desempeño técnico que tuvo el OEFA en su calidad de ente rector, así como en el ejercicio de su función de fiscalización ambiental, se evalúa a continuación.

El OEFA como ente rector del SINEFA

El OEFA, en su calidad de ente rector del SINEFA, se constituye como autoridad técnico-normativa, encargada de coordinar y dirigir la uniforme y correcta aplicación de las competencias de fiscalización ambiental de las demás EFA. Con este fin, el OEFA tiene asignadas la función normativa y la función de supervisión a EFA.

Con relación al desarrollo de la función normativa, y como se detalló en el apartado correspondiente, durante la primera etapa se inició la construcción del marco normativo de la fiscalización ambiental del OEFA a través de ocho (8) instrumentos jurídicos destinados a regular la fiscalización ambiental y la implementación de la entidad. Respecto al desempeño de la función supervisora a EFA, se supervisaron en cuarenta y un (41) oportuni-

des a las EFA de los distintos niveles de gobierno.

La evaluación de la calidad ambiental

La Dirección de Evaluación realizó acciones de monitoreo, las cuales tienen por objeto determinar el estado de la calidad del ambiente en un determinado momento y lugar. Los resultados obtenidos a partir de estas acciones son el soporte técnico de la función de supervisión, en tanto proveen de información sobre los posibles efectos y riesgos ambientales de las actividades supervisadas.

Durante la primera etapa de la fiscalización ambiental, las actividades realizadas por la Dirección de Evaluación se orientaron a identificar el estado de la calidad de diversos componentes ambientales (agua, suelo, aire, flora y fauna), mediante monitoreos puntuales y específicos, programados en función de la necesidad del caso concreto (denuncias, emergencias ambientales, entre otros). Debido a la experiencia adquirida, este enfoque fue reestructurado y fortalecido en la segunda etapa de la fiscalización ambiental.

La supervisión directa a los administrados

La Dirección de Supervisión realizó acciones de seguimiento y verificación del desempeño ambiental y el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados bajo el ámbito de competencia del OEFA.

Las primeras supervisiones eran realizadas —en su mayoría— por empresas supervisoras contratadas por el OEFA para tal fin. En este escenario, el contacto que tenía la entidad con sus administrados era muy limitado, pues quienes interactuaban con ellos directamente eran estas empresas encargadas de realizar las supervisiones.

El procedimiento administrativo sancionador

Los procedimientos administrativos sancionadores tramitados durante la primera etapa de la fiscalización ambiental utilizaron como marco legal las normas del OSI-

NERGMIN y del MINEM que resultaban aplicables debido a que el OEFA aún no disponía de normativa propia que regulará la materia.

Esta situación cambió en mayo del 2011, fecha en la cual se aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA¹³, norma que estableció las acciones y plazos que debían observar la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos y el Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA, en el marco de la tramitación de estos procedimientos.

El enfoque de la fiscalización ambiental

La actuación del OEFA, durante esta primera etapa, se orientó básicamente a desincentivar en los administrados la comisión de infracciones administrativas a la normativa ambiental mediante la imposición de sanciones. La herramienta empleada era la multa.

13. Resolución de Consejo Directivo N° 003-2011-OEFA/CD, publicada el 14 de mayo del 2011.

2.5. DESCONCENTRACIÓN DE FUNCIONES

La Ley N° 29325 establece que el OEFA tiene domicilio legal y sede principal en la ciudad de Lima, y puede establecer Oficinas Desconcentradas en cualquier lugar del territorio nacional para garantizar el adecuado ejercicio de sus funciones¹⁴. Las Oficinas Desconcentradas son unidades básicas de gestión desconcentrada que realizan las funciones y actividades de esta entidad dentro de su ámbito geográfico de intervención.

Durante esta primera etapa, se establecieron Oficinas Desconcentradas en los departamentos de Arequipa, Cajamar-

ca, Cusco, Junín, Loreto, Madre de Dios, Puno y Tumbes¹⁵, las cuales —sumadas a la sede institucional ubicada en Lima— permitían al OEFA contar con presencia permanente en nueve (9) de los veinticuatro (24) departamentos del Perú.

Resulta importante señalar que el rol de las Oficinas Desconcentradas —durante esta primera etapa— se focalizó a realizar labores de difusión y de apoyo al personal de la sede institucional en las acciones de evaluación o supervisión en sus respectivos ámbitos de acción territorial.

14. Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 5 de marzo del 2009.-
"Artículo 9.- Domicilio
El OEFA tiene domicilio legal y sede principal en la ciudad de Lima, pudiendo establecer oficinas desconcentradas en cualquier lugar del territorio nacional."
15. Mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 020-2010-OEFA/PCD del 20 de abril del 2010, se estableció la Oficina Desconcentrada de Madre de Dios y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 006-2010-OEFA/CD del 10 de noviembre del 2010, se establecieron las Oficinas Desconcentradas de Arequipa, Cajamarca, Cusco, Junín, Loreto, Puno y Tumbes.

MAPA 1

Sede institucional y Oficinas Desconcentradas (primer semestre del año 2011)



Fuente: Coordinación General de Oficinas Desconcentradas
Elaboración propia

03

EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y CONSOLIDACIÓN DEL OEFA

La segunda etapa de la fiscalización ambiental de consolidación y fortalecimiento (ver Ilustración 1) comprende el segundo semestre del año 2011 y los años 2012, 2013, 2014 y 2015.

Desde octubre del 2012 hasta el año 2015, se viene implementado un nuevo enfoque de fiscalización ambiental que busca equilibrar las tensiones entre el desarrollo de actividades económicas y el derecho de los ciudadanos a vivir en un ambiente sano. Este nuevo enfoque tiene como eje integrador la búsqueda de un adecuado equilibrio entre la promoción de la inversión y la protección ambiental.

ILUSTRACIÓN 5

El nuevo enfoque de la fiscalización ambiental y la búsqueda de equilibrio



Fuente y elaboración propia

En el transcurso de estos años se dictaron normas trascendentes para el fortalecimiento y consolidación del nuevo enfoque de la fiscalización ambiental que viene implementando el OEFA. Entre ellas, resalta la emisión de dos (2) leyes que marcan un antes y un después para la fiscalización ambiental en el Perú: la Ley N° 30011 - Ley que modifica la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental¹⁶, y la Ley N° 30230 - Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país¹⁷.

La Ley N° 30011

Se emitió luego del trabajo conjunto realizado entre el OEFA y el MINAM con la finalidad de fortalecer el SINEFA. La Ley N° 30011 incorporó las siguientes disposiciones: (i) reconoció la facultad del OEFA para dictar medidas preventivas y mandatos de carácter particular a fin de asegurar una oportuna protección del ambiente; (ii) elevó el tope de las multas de 10 000 a

30 000 unidades impositivas tributarias (UIT); (iii) otorgó funciones normativas al OEFA para regular el ejercicio de la función de supervisión a EFA y para aprobar sus propias tipificaciones y escala de sanciones; y, (iv) estableció un mecanismo que facilita la ejecución de las multas impuestas, con la finalidad de evitar que estas sean paralizadas con la interposición de demandas contencioso-administrativas.

La Ley N° 30230

De acuerdo con las actuales tendencias internacionales en doctrina administrativa, el OEFA favorece una fiscalización correctiva antes que punitiva, por lo que esta ley privilegia la remediación ambiental a partir del dictado de medidas correctivas, las cuales permiten reparar, restaurar, rehabilitar y compensar los daños producidos al ambiente. Mediante esta ley se promueve el dictado de estas medidas con un enfoque proteccionista del ambiente y garantista de los derechos de los administrados.

16. Publicada el 26 de abril del 2013.

17. Publicada el 12 de julio del 2014.

3.1. EL OEFA SE ERIGE COMO UN AUTÉNTICO ENTE RECTOR DEL SINEFA

El OEFA, en su calidad de ente rector del SINEFA, debe velar por la eficiencia en el desarrollo de las funciones de fiscalización ambiental a cargo de las EFA. Para ello, esta entidad cuenta con la función normativa y la función de supervisión a EFA.

Desde el año 2011, el OEFA viene orientando sus esfuerzos para contribuir a la mejora de las capacidades y organización de las EFA mediante la implementación de mecanismos de capacitación y asistencia técnica, así como de canales de comunicación eficaces que logren orientarlas en la aplicación de las normas ambientales.

Asimismo, esta entidad viene construyendo el marco normativo necesario para regular sus funciones de fiscalización ambiental. Además, ha emitido lineamientos

para garantizar que las EFA cumplan cabalmente con sus funciones de fiscalización ambiental, en el marco del SINEFA.

3.1.1 Las competencias de carácter normativo del OEFA

Con la aprobación de la Ley N° 30011 se reconoce expresamente la facultad del OEFA, como ente rector del SINEFA, de dictar, en el ámbito y materia de sus competencias, las normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental, y otras de carácter general referidas a la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados a su cargo.

Esto comprende la facultad de precisar los alcances de las medidas preventivas, cautelares y correctivas. Asimismo, cuenta con la facultad de regular el ejercicio de la función de supervisión de las EFA, las que son de obligatorio cumplimiento para dichas entidades en los tres niveles de gobierno.

Uno de los cambios más importantes que trajo la emisión de la Ley N° 30011 fue la facultad otorgada al OEFA para tipificar infracciones y aprobar escalas de sanciones, así como para establecer los criterios para la graduación de estas.

Dicha ley permitió pasar de un escenario en el que el OEFA proponía las normas al MINAM para su aprobación, a otro en el que el OEFA propone y aprueba por sí mismo —a través de su Consejo Directivo— las normas necesarias para cumplir con su función de fiscalización ambiental. Como es evidente, el legislador consideró que el OEFA estaba preparado para esta importante labor normativa. Esto permitió un mayor dinamismo en el procedimiento de elaboración de normas de la entidad.

Para ejercer adecuadamente la función de tipificación se aprobaron las Reglas Generales sobre el ejercicio de la potestad sancionadora del OEFA¹⁸. Mediante esta norma se garantiza la observancia de los

principios de legalidad, tipicidad, proporcionalidad y no confiscatoriedad en el ejercicio de la nueva facultad otorgada al OEFA.

18. Aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 038-2013-OEFA/CD, publicada el 18 de setiembre del 2013.

TABLA 5

Fortalecimiento de las competencias de carácter normativo del OEFA

ARTÍCULO ORIGINAL DE LA LEY N° 29325	ARTÍCULO MODIFICADO POR LA LEY N° 30011
<p>“Artículo 11.- Funciones generales (...) e) Función Normativa: comprende la facultad de dictar en el ámbito y en materia de sus respectivas competencias, los reglamentos, normas que regulen los procedimientos a su cargo, y otras de carácter general referidas a intereses, obligaciones o derechos de las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas que fiscaliza.”</p>	<p>“Artículo 11.- Funciones generales (...) a) Función normativa: comprende la facultad de dictar, en el ámbito y en materia de sus competencias, las normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco del SINEFA, y otras de carácter general referidas a la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados a su cargo; así como aquellas necesarias para el ejercicio de la función de supervisión de EFA, las que son de obligatorio cumplimiento para dichas entidades en los tres niveles de gobierno. En ejercicio de la función normativa, el OEFA es competente, entre otros, para <u>tipificar infracciones administrativas y aprobar la escala de sanciones correspondiente</u>, así como los criterios de graduación de estas y los alcances de las medidas preventivas, cautelares y correctivas a ser emitidas por las instancias competentes respectivas. (...)”</p>
<p>“Artículo 19.- Clasificación de infracciones y sanciones (...) 19.2 <u>El MINAM, a propuestas del OEFA, aprobará</u> la escala de sanciones donde se establecerá las sanciones aplicables para cada tipo de infracción, tomando como base las sanciones establecidas en el artículo 136 de la Ley General del Ambiente.”</p>	<p>“Artículo 19.- Clasificación de infracciones y sanciones (...) 19.2 <u>El Consejo Directivo del OEFA aprueba</u> la escala de sanciones donde se establecen las sanciones aplicables para cada tipo de infracción, tomando como base las establecidas en el artículo 136 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente.”</p>

Fuente: Ley N° 29325 y Ley N° 30011

Elaboración propia

Nota: Subrayado agregado

Entre los años 2013-2015, el OEFA, observando las mencionadas reglas generales, aprobó nueve (9) tipificaciones de infracciones administrativas y sus correspondientes escalas de sanciones.

TABLA 6

Tipificaciones de infracciones y escalas de sanciones establecidas por el OEFA

TIPO	DENOMINACIÓN	NORMA	FECHA DE PUBLICACIÓN
General	Tipificación de infracciones y escala de sanciones vinculadas con la eficacia de la fiscalización ambiental.	RCD N° 042-2013-OEFA/CD	16.10.2013
Transversal	Tipificación de infracciones y escala de sanciones relacionados al incumplimiento de los límites máximos permisibles (LMP).	RCD N° 045-2013-OEFA/CD	13.11.2013
	Tipificación de infracciones y escala de sanciones vinculadas con los instrumentos de gestión ambiental (IGA) y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas.	RCD N° 049-2013-OEFA/CD	20.11.2013

TIPO	DENOMINACIÓN	NORMA	FECHA DE PUBLICACIÓN
Sectorial	Tipificación de infracciones y escala de sanciones correspondiente a la moratoria al ingreso y producción de OVM prohibidos al territorio nacional por un periodo de 10 años.	RCD N° 012-2015-OEFA/CD	14.03.2015
	Tipificación de infracciones y escala de sanciones aplicable a las actividades de procesamiento industrial pesquero y acuicultura de mayor escala que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA.	RCD N° 015-2015-OEFA/CD	16.03.2015
	Tipificación de infracciones y escala de sanciones aplicable al subsector electricidad que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA.	RCD N° 023-2015-OEFA/CD	27.05.2015
	Tipificación de infracciones y escala de sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA.	RCD N° 035-2015-OEFA/CD	18.08.2015
	Tipificación de infracciones y escala de sanciones aplicable a las actividades de exploración minera desarrollada por los administrados del sector minería que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA.	RCD N° 042-2015-OEFA/CD	16.10.2015
	Tipificación de infracciones y escala de sanciones aplicable a las actividades de explotación, beneficio, labor general, transporte y almacenamiento minero desarrollados por los administrados del sector minería que se encuentran en el ámbito de competencia del OEFA.	RCD N° 043-2015-OEFA/CD	16.10.2015

Fuente: resoluciones de Consejo Directivo
Elaboración propia

Las tipificaciones de infracciones y escalas de sanciones aprobadas por el OEFA garantizan que el ejercicio de la potestad sancionadora sea gradual y razonable. Para ello, al momento de establecer la escala de sanciones de una tipificación, se consideran los siguientes criterios:

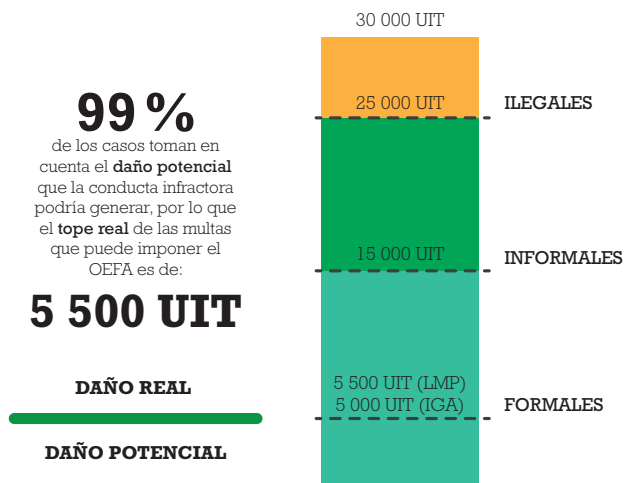
- La afectación a la salud o el ambiente por la conducta infractora (daño po-

tencial o real a la flora, fauna, salud o vida de las personas).

- El tipo de agente infractor: cuenta con instrumento de gestión ambiental (formal), no cuenta con instrumento de gestión ambiental (informal) o desarrolla actividades en zonas prohibidas (ilegal).

GRÁFICO 4

Aplicación de los criterios para el establecimiento de escalas de sanciones



Fuente: Reglas Generales sobre el ejercicio de la potestad sancionadora del OEFA, Tipificación de infracciones y escala de sanciones relacionadas al incumplimiento de los LMP y Tipificación de infracciones y escala de sanciones vinculadas con los IGA y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas
Elaboración propia

Las tipificaciones aprobadas por esta entidad cuentan con una escala de sanciones clasificada según el efecto generado por la conducta infractora —daño potencial o real a la flora, la fauna, la salud o la vida de las personas— y/o según la condición de los agentes infractores —formales, informales o ilegales—. Las multas más altas se imponen a los infractores que intervienen en zonas prohibidas o no cuentan con instrumentos de gestión ambiental y, además, generan daño real a la vida o a la salud humana, con los factores agravantes más severos. Las tipificaciones garantizan que el ejercicio de la potestad sancionadora sea gradual y razonable.

3.1.2. El Régimen Común de Fiscalización Ambiental

Como ente rector del SINEFA, el OEFA se encuentra encargado de garantizar que las funciones de fiscalización ambiental a cargo de las EFA, se realicen de manera eficiente. Para garantizar ello, se aprobó el Régimen Común de Fiscalización Ambiental, mediante la Resolución Ministe-

rial N° 247-2013-MINAM¹⁹, el cual tiene por finalidad establecer los criterios básicos para el ejercicio de las competencias de fiscalización ambiental a cargo de las EFA.

El referido régimen común establece los lineamientos, principios y bases comunes de la fiscalización ambiental, así como las disposiciones generales que deben cumplir de manera obligatoria las EFA, en el ámbito del SINEFA, regulando su articulación con el fin de asegurar el ejercicio armónico de la fiscalización ambiental a su cargo y la intervención coordinada y eficiente de estas entidades.

En esa línea, se establece que la fiscalización ambiental a cargo de las EFA se rige por los siguientes principios:

- **Principio de coherencia**

Las EFA coordinan el ejercicio de sus funciones para su adecuada articulación, sumando esfuerzos, evitando superposiciones, duplicidades y vacíos en el ejercicio de dichas funciones.

19. Publicada el 28 de agosto del 2013.

- Principio de transparencia

La información vinculada a la fiscalización ambiental es de acceso público. Tratándose de información que califique como confidencial por vincularse al ejercicio de la potestad sancionadora, las EFA pueden publicar reportes y resúmenes de acceso público.

- Principio de eficacia

Las EFA, para el adecuado ejercicio de la fiscalización a su cargo, deben contar con las herramientas y recursos requeridos para una adecuada planificación, ejecución y evaluación de su ejercicio.

- Principio de eficiencia

La fiscalización ambiental debe ser realizada al menor costo social y ambiental posible, maximizando el empleo de los recursos con los que se cuenta.

- Principio de efectividad

La fiscalización ambiental debe ser ejercida de modo tal que propicie que los administrados actúen en cumpli-

miento de sus obligaciones ambientales.

- Principio de mejora continua

Las EFA coadyuvan al proceso de mejora continua de la legislación ambiental proponiendo a las autoridades competentes los cambios normativos que identifiquen como necesarios.

Por otro lado, el régimen común establece las condiciones que deben cumplir las EFA en el ejercicio regular de sus facultades de fiscalización ambiental, las cuales son:

- Aprobar o proponer, de ser el caso, la tipificación de infracciones y sanciones ambientales

Las EFA deberán aprobar o proponer, según corresponda, la tipificación de infracciones y sanciones ambientales, así como la escala de sanciones administrativas necesarias para cumplir con su función de fiscalización ambiental. En ausencia de estas normas, las EFA aplicarán, supletoriamente, las tipificaciones de infracciones y esca-

las sanciones generales y transversales que apruebe el OEFA.

- Aprobar instrumentos operativos, legales y técnicos

El ejercicio de la función de fiscalización ambiental por parte de las EFA requiere la aprobación de instrumentos operativos, legales y técnicos para tal fin. Sin embargo, la ausencia de esta aprobación no representa un impedimento para el ejercicio de la función de fiscalización ambiental, pues cabe la aplicación supletoria de diversas normas complementarias sobre la materia que dicte el OEFA.

- Contar con el equipamiento técnico necesario y recurrir a laboratorios acreditados o de reconocida competencia técnica

El adecuado desempeño de la fiscalización ambiental por parte de las EFA requiere contar con equipamiento idóneo para el desarrollo de la función. En ese sentido, deberán recurrir a laboratorios acreditados y/o de reconocida competencia técnica.

Las EFA deben contar con el equipo técnico adecuado, recurrir a laboratorios acreditados o reconocidos y dotarse de personal especializado y capacitado para el ejercicio de la fiscalización ambiental.

Forman parte del equipamiento técnico necesario para el adecuado cumplimiento de las competencias de fiscalización ambiental: GPS²⁰, sonómetro, medidor de compuestos orgánicos volátiles, espectrofotómetro, potenciómetros, analizador microbiológico portátil, equipo de medición de partículas de alto volumen y de bajo volumen, entre otros.

- Cumplir con la elaboración, aprobación, ejecución y reporte de su Plan anual de evaluación y fiscalización ambiental (PLANEFA)

Las EFA, para ejercer sus funciones de fiscalización ambiental deben elaborar, aprobar, ejecutar y reportar su PLANEFA, según los lineamientos dados por el OEFA.

20. Sistema de posicionamiento global, GPS por sus siglas en inglés.

El OEFA puede denunciar a la Contraloría General de la República el incumplimiento de estas obligaciones por parte de funcionarios de las EFA, a efectos de que se determine la existencia de responsabilidad administrativa funcional.

- Reportar al OEFA el ejercicio de las acciones de fiscalización ambiental realizadas

Las EFA deberán informar anualmente al OEFA sobre la ejecución de las acciones de evaluación y supervisión contenidas en su PLANEFA, así como sobre la ejecución de las supervisiones especiales o no programadas.

El OEFA, en ejercicio de su función de supervisión a EFA, puede solicitar a las EFA información sobre sus acciones de fiscalización ambiental y establecer diversos procedimientos para la entrega de informes técnicos, documentación diversa, así como cualquier tipo de información en materia de fiscalización ambiental que se encuentre a cargo de las EFA, como por ejemplo,

los reportes de las supervisiones efectuadas, entre otros.

Adicionalmente, como ente rector del SINEFA, el OEFA debe verificar el desempeño de las funciones de fiscalización ambiental a cargo de las EFA. Esta función se realiza sin perjuicio del rol que corresponde a la Contraloría General de la República.

De esta manera, el régimen común asegura que la fiscalización ambiental a cargo de las EFA se realice de manera homogénea, evitando duplicidades, superposiciones y vacíos, a efectos de garantizar una oportuna protección ambiental.

3.1.3. La función de supervisión a entidades de fiscalización ambiental

El OEFA, en su calidad de ente rector del SINEFA, tiene la facultad de supervisar a las EFA de ámbito nacional, regional o local que cuenten con facultades para desarrollar acciones de fiscalización ambiental. Esto con la finalidad de asegurar que dichas entidades ejerzan sus funciones de manera eficaz,

eficiente y oportuna. En el ejercicio de esta función, el OEFA está facultado para realizar las siguientes acciones:

- Verificar el desempeño de las EFA

El OEFA puede efectuar supervisiones documentales o en campo. Esta última se realiza en las dependencias y/o instalaciones de la EFA, lo que puede incluir visitas a zonas en las que las EFA desempeñen sus actividades de fiscalización ambiental.

- Exigir la presencia de un representante de las EFA

En el marco de una supervisión, de ser necesario, el OEFA se encuentra facultado para exigir la presencia del responsable del área que realiza la función de fiscalización ambiental de la EFA, o quien haga sus veces, en la dependencia y/o instalación donde se realice la referida intervención.

- Emitir disposiciones de obligatorio cumplimiento

El OEFA puede emitir disposiciones de obligatorio cumplimiento a las EFA y

posteriormente efectuar el seguimiento y control respectivo. Estos mandatos se orientan a que las EFA ejecuten de manera oportuna sus funciones de fiscalización ambiental (evaluación, supervisión y fiscalización en sentido estricto), las cuales han sido programadas en su PLANEFA.

- Solicitar información a las EFA

Solicitar documentos y/o acceder a información que considere pertinente para el ejercicio de su función supervisora a las EFA, estableciendo un plazo determinado para su entrega.

La información y documentación presentada podrá ser objeto de verificación y comprobación por parte del OEFA.

- Comunicar a la Contraloría General de la República

Informar a la Contraloría General de la República aquellas situaciones donde se verifique el incumplimiento de las funciones de fiscalización ambiental a cargo de las EFA, lo que acarrea responsabilidad administrativa funcional.

- Comunicar al Ministerio Público

El OEFA, a través de su Procuraduría Pública, puede comunicar al Ministerio Público los siguientes hechos que sean detectados en el ejercicio de las funciones de fiscalización ambiental:

1. Las acciones u omisiones de los funcionarios o servidores públicos de las EFA que puedan acarrear responsabilidad penal.
2. Los hechos realizados por las personas naturales o jurídicas fiscalizadas por las EFA que puedan causar o causen un grave riesgo o daño al ambiente o la salud de las personas, y que podrían configurar delitos ambientales.

- Brindar asistencia técnica

El OEFA puede brindar asistencia técnica a las EFA con el objeto de fortalecer las capacidades de fiscalización ambiental de sus funcionarios públicos, mediante talleres, seminarios y capacitaciones.

- Difundir las evaluaciones de desempeño ambiental

El OEFA viene publicando periódicamente los resultados de las supervisiones del desempeño de las EFA con la finalidad de mantener informada a la ciudadanía y, de esta manera, fortalecer la vigilancia ciudadana sobre la labor de estas entidades.

Con estos mecanismos se busca que las EFA desarrollen de manera oportuna y adecuada sus funciones de fiscalización ambiental, pues se tiene en cuenta que para lograr una fiscalización ambiental exitosa se requiere la correcta actuación de todas las entidades con competencia en materia de fiscalización ambiental.

3.2. LA CONSOLIDACIÓN DEL MARCO NORMATIVO DE LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

Desde la segunda etapa de la fiscalización ambiental, el OEFA inicia una nueva etapa en el desarrollo de su función normativa, a través de la emisión de normas claras y debidamente consensuadas con los interesados. Para ello, se diseñó un procedimiento participativo que toma en cuenta la opinión de los ciudadanos, los administrados y la sociedad civil antes de la aprobación de las normas. La participación de los actores involucrados se constituye como una pieza clave en el proceso de formulación de proyectos normativos en la entidad.

Se adoptó la buena práctica de publicar todos los proyectos normativos de carácter general que formula el OEFA dentro del ámbito de sus competencias. La difusión de estos proyectos se realiza en el diario oficial *El Peruano* y en el portal web institucional, concediéndose el

plazo establecido por ley para que toda persona interesada pueda remitir sus observaciones y sugerencias. Luego, se analizan los comentarios recibidos.

Para lograr mayor efectividad de la participación ciudadana, se organizan talleres participativos con los comentaristas. Finalmente, se aprueba y publica la norma, la exposición de motivos y una matriz de comentarios, en la cual se detallan las razones por las cuales se acogieron o se desestimaron las sugerencias recibidas.

Posteriormente, se evalúa el desempeño de la norma y cómo esta modifica a través del tiempo la problemática identificada, verificando el logro de las metas y objetivos que se buscaron alcanzar con su implementación.

Con ello se busca obtener información para tomar la mejor decisión, la cual puede ser: continuar con la norma, adaptarla, modificarla o derogarla, según corresponda.

Teniendo en cuenta estos lineamientos, se reglamentó el ejercicio de la función de supervisión y se dotaron de mayores garantías al procedimiento administrativo sancionador. Asimismo, se estableció una metodología para el cálculo de las multas y se aprobaron lineamientos para aplicar las medidas correctivas, entre otros. Con estas y demás normas aprobadas se buscó otorgar un tratamiento uniforme y razonable a los administrados y brindar predictibilidad en la actuación administrativa del OEFA.

En total, el OEFA ha aprobado cincuenta y cuatro (54) instrumentos jurídicos (reglamentos de efectos directos hacia los administrados, reglamentos de efectos directos hacia las EFA, tipificaciones de infracciones y escalas de sanciones, reglamentos de carácter interno, guías normativas y reglas generales).

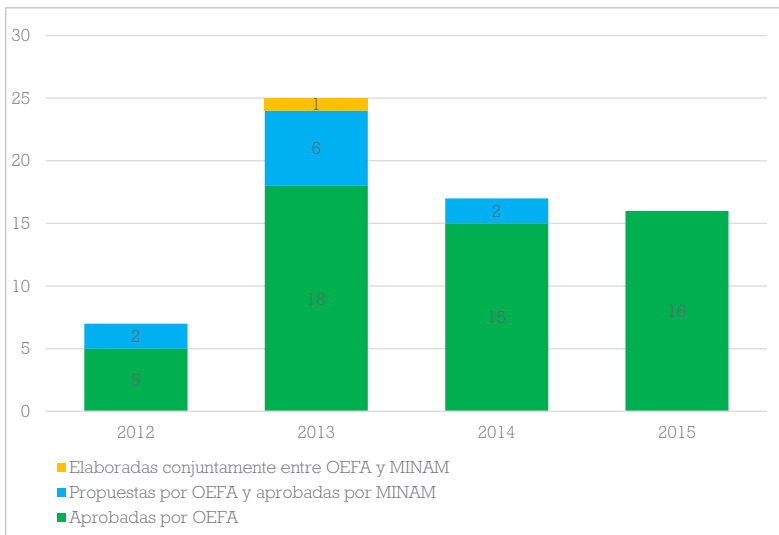
Asimismo, ha participado junto al MINAM en la elaboración de una (1) ley, y ha propuesto al MINAM —quien posterior-

mente aprobó a través de resolución ministerial o decreto supremo— diez (10) normas.

En consecuencia, el marco normativo se ha visto considerablemente fortalecido con sesenta y cinco (65) normas que permiten consolidar la fiscalización ambiental en el Perú y que esta se realice de manera transparente, razonable, predecible, participativa, promocionando la prevención y la remediación ambiental.

GRÁFICO 5

Normas emitidas para fortalecer la fiscalización ambiental (años 2012-2015)



Fuente: Coordinación General de Proyectos Normativos e Investigación Jurídica
Elaboración propia

Con este nuevo marco normativo se ha procurado involucrar a la ciudadanía y al empresariado en la fiscalización ambiental, a través de su participación en la formulación de los proyectos normativos. De esta manera se viene colaborando

en la formación de un Estado más transparente y participativo, implementando mecanismos para que la ciudadanía y el empresariado intervengan activamente en la fiscalización ambiental.

3.2.1. Normas aprobadas por el OEFA

Las normas aprobadas por el OEFA durante los años 2012, 2013, 2014 y 2015 se detallan a continuación:

TABLA 7
Normas aprobadas por el OEFA (año 2012)

N°	NORMA	DENOMINACIÓN	FECHA DE PUBLICACIÓN
1	RPCD N° 037-2012-OEFA/PCD	Formatos a que se refiere la Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1101, que establece medidas para el fortalecimiento de la fiscalización ambiental como mecanismo de lucha contra la minería ilegal.	12.04.2012
2	RPCD N° 104-2012-OEFA/PCD	Procedimiento para remitir al OEFA el reporte trimestral sobre la ejecución de actividades de supervisión y fiscalización ambiental a la pequeña minería y minería artesanal.	26.10.2012
3	RCD N° 012-2012-OEFA/CD	Nuevo Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA.	13.12.2012
4	RCD N° 015-2012-OEFA/CD	Directiva que promueve mayor transparencia respecto de la información que administra el OEFA.	28.12.2012
5	RCD N° 016-2012-OEFA/CD	Reglamento del Registro de Infractores Ambientales del OEFA.	29.12.2012

Fuente: Coordinación General de Proyectos Normativos e Investigación Jurídica
Elaboración propia

TABLA 8
Normas aprobadas por el OEFA (año 2013)

N°	NORMA	DENOMINACIÓN	FECHA DE PUBLICACIÓN
1	RCD N° 005-2013-OEFA/CD	Plan de Identificación de Pasivos Ambientales en el subsector hidrocarburos 2013-2014 del OEFA.	20.02.2013
2	RPCD N° 020-2013-OEFA/PCD	Lineamientos que establecen criterios para calificar como reincidentes a los infractores ambientales bajo el ámbito de competencia del OEFA.	22.02.2013
3	RCD N° 007-2013-OEFA/CD	Reglamento de Supervisión Directa del OEFA.	28.02.2013
4	RPCD N° 035-2013-OEFA/PCD	Metodología para el cálculo de las multa base y aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 6° del Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM.	12.03.2013
5	RCD N° 010-2013-OEFA/CD	Lineamientos para la aplicación de las medidas correctivas previstas el Literal d) del Numeral 22.2 del Artículo 22° de la Ley N° 29325 - Ley SINEFA.	23.03.2013
6	RCD N° 015-2013-OEFA/CD	Reglamento de notificación de actos administrativos por correo electrónico del OEFA.	19.04.2013
7	RCD N° 018-2013-OEFA/CD	Reglamento del reporte de emergencias ambientales de las actividades bajo el ámbito de competencia del OEFA.	24.04.2013
8	RCD N° 022-2013-OEFA/CD	Directiva para la identificación de pasivos ambientales en el subsector hidrocarburos a cargo del OEFA.	22.05.2013
9	RCD N° 026-2013-OEFA/CD	Reglamento especial de supervisión directa para la terminación de actividades bajo el ámbito de competencia del OEFA.	31.05.2013

N°	NORMA	DENOMINACIÓN	FECHA DE PUBLICACIÓN
10	RCD N° 028-2013-OEFA/CD	Normas que regulan la competencia de las EFA en los casos de contratos de cesión minera.	05.06.2013
11	RCD N° 032-2013-OEFA/CD	Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental.	02.08.2013
12	RCD N° 038-2013-OEFA/CD	Reglas Generales sobre el ejercicio de la potestad sancionadora del OEFA.	18.09.2013
13	RCD N° 041-2013-OEFA/CD	Reglamento de fraccionamiento y/o aplazamiento del pago de las multas impuestas por el OEFA.	16.10.2013
14	RCD N° 042-2013-OEFA/CD	Tipificación de infracciones administrativas y escala de sanciones relacionadas con la eficacia de la fiscalización ambiental, aplicables a las actividades económicas que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA.	16.10.2013
15	RCD N° 045-2013-OEFA/CD	Tipificación de infracciones y escala de sanciones relacionadas al incumplimiento de los Límites Máximos Permisibles previstos para actividades económicas bajo el ámbito de competencia del OEFA.	13.11.2013
16	RCD N° 046-2013-OEFA/CD	Reglamento para la subsanación voluntaria de incumplimientos de menor trascendencia.	28.11.2013
17	RPCD N° 156-2013-OEFA/PCD	Lineamientos para el Protocolo de la Coordinación General de Gestión de Conflictos Socioambientales del OEFA.	12.12.2013
18	RCD N° 049-2013-OEFA/CD	Tipificación de infracciones y escala de sanciones relacionadas con los instrumentos de gestión ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas.	20.12.2013

Fuente: Coordinación General de Proyectos Normativos e Investigación Jurídica
Elaboración propia

TABLA 9
Normas aprobadas por el OEFA (año 2014)

N°	NORMA	DENOMINACIÓN	FECHA DE PUBLICACIÓN
1	RPCD N° 004-2014-OEFA/CD	Lineamientos para la formulación, aprobación y evaluación del Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental.	25.01.2014
2	RCD N° 009-2014-OEFA/CD	Procedimiento de recaudación y control del aporte por regulación del OEFA.	31.01.2014
3	RPCD N° 027-2014-OEFA/PCD	Lineamientos para la emisión de informes fundamentados a cargo del OEFA.	27.02.2014
4	RCD N° 015-2014-OEFA/CD	Reglas para la atención de denuncias ambientales presentadas ante el OEFA.	09.04.2014
5	RCD N° 016-2014-OEFA/CD	Reglamento de Supervisión a las Entidades de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA.	17.04.2014
6	RCD N° 018-2014-OEFA/CD	Guía para la comunicación al Ministerio Público de presuntos delitos ambientales.	07.05.2014
7	RCD N° 022-2014-OEFA/CD	Lineamientos para remitir al OEFA el reporte trimestral sobre la ejecución de las actividades de fiscalización ambiental realizadas a la pequeña minería y minería artesanal.	28.05.2014
8	RCD N° 026-2014-OEFA/CD	Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230 - Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país.	24.06.2014

N°	NORMA	DENOMINACIÓN	FECHA DE PUBLICACIÓN
9	RCD N° 031-2014-OEFA/CD	Reglas jurídicas para la aplicación del Artículo 17° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental en el ámbito de la fiscalización ambiental minera.	05.09.2014
10	RCD N° 032-2014-OEFA/CD	Reglamento de participación ciudadana en las acciones de monitoreo ambiental a cargo del OEFA.	05.09.2014
11	RCD N° 034-2014-OEFA/CD	Reglamento del Registro de Buenas Prácticas Ambientales del OEFA.	25.10.2014
12	RCD N° 037-2014-OEFA/CD	Guía de Derechos del Supervisado.	13.11.2014
13	RCD N° 041-2014-OEFA/CD	Reglamento que regula la mejora manifiestamente evidente a que se refiere el Numeral 4.2 del Artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.	06.12.2014
14	RCD N° 040-2014-OEFA/CD	Reglamento del Régimen de Incentivos en el ámbito de la fiscalización ambiental.	18.12.2014
15	RCD N° 039-2014-OEFA/CD	Resolución que establece que el Tribunal de Fiscalización Ambiental contará con tres (3) Salas Especializadas.	28.12.2014

Fuente: Coordinación General de Proyectos Normativos e Investigación Jurídica
Elaboración propia

TABLA 10
Normas aprobadas por el OEFA (año 2015)

N°	NORMA	DENOMINACIÓN	FECHA DE PUBLICACIÓN
1	RCD N° 007-2015-OEFA/CD	Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA.	24.02.2015
2	RCD N° 005-2015-OEFA/CD	Reglas para la abstención y recusación de autoridades administrativas del OEFA.	06.03.2015
3	RCD N° 009-2015-OEFA/CD	Reglas para la atención de quejas por defecto de tramitación del OEFA.	06.03.2015
4	RCD N° 012-2015-OEFA/CD	Tipificación de infracciones y escala de sanciones correspondiente a la moratoria al ingreso y producción de Organismos Vivos Modificados (OVM) prohibidos al territorio nacional por un periodo de 10 años.	14.03.2015
5	RCD N° 015-2015-OEFA/CD	Tipificación de infracciones y escala de sanciones aplicable a las actividades de procesamiento industrial pesquero y acuicultura de mayor escala que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA.	21.03.2015
6	RCD N° 016-2015-OEFA/CD	Reglamento de Supervisión Directa del OEFA.	28.03.2015
7	RCD N° 017-2015-OEFA/CD	Modificación del Reglamento del Procedimiento Sancionador.	27.03.2015
8	RPCD N° 045-2015-OEFA/PCD	Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA.	07.04.2015
9	RCD N° 023-2015-OEFA/CD	Tipificación de infracciones y escala de sanciones aplicable al subsector electricidad.	27.05.2015

N°	NORMA	DENOMINACIÓN	FECHA DE PUBLICACIÓN
10	RCD N° 024-2015-OEFA/CD	Determinan competencia del OEFA para ejercer funciones de fiscalización ambiental respecto de administrados sujetos al ámbito de competencia del SENACE.	10.06.2015
11	RCD N° 030-2015-OEFA/CD	Disposiciones relativas a la implementación y funcionamiento de las Oficinas de Enlace del OEFA.	23.07.2015
12	RCD N° 035-2015-OEFA/CD	Tipificación de infracciones y escala de sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA.	18.08.2015
13	RCD N° 040-2015-OEFA/CD	Mayor desconcentración de funciones al interior del OEFA con la finalidad de fortalecer la fiscalización ambiental a cargo de sus Oficinas Desconcentradas.	24.09.2015
14	RCD N° 042-2015-OEFA/CD	Tipificación de infracciones y escala de sanciones aplicable a las actividades de Exploración Minera desarrolladas por los administrados del Sector Minería que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA.	16.10.2015
15	RCD N° 043-2015-OEFA/CD	Tipificación de infracciones y escala de sanciones aplicable a las actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero desarrolladas por los administrados del Sector Minería que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA.	16.10.2015
16	RCD N° 049-2015-OEFA/CD	Modelo de Reglamento de Supervisión Ambiental.	21.12.2015

Fuente: Coordinación General de Proyectos Normativos e Investigación Jurídica
Elaboración propia

3.2.2. Normas propuestas por el OEFA y aprobadas por el MINAM

Las normas propuestas por el OEFA y aprobadas por el MINAM se detallan a continuación:

TABLA 11
Normas propuestas por el OEFA y aprobadas por el MINAM (año 2012)

N°	NORMA	DENOMINACIÓN	FECHA DE PUBLICACIÓN
1	DS N° 007-2012-MINAM	Cuadro de tipificación de infracciones ambientales y escala de multas y sanciones aplicables a la gran y mediana minería respecto de labores de explotación, beneficio, transporte y almacenamiento de concentrados de minerales.	10.11.2012
2	DS N° 010-2012-MINAM	Protocolo de Intervención Conjunta en las Acciones de Supervisión y Fiscalización Ambiental Minera.	19.12.2012

Fuente: Coordinación General de Proyectos Normativos e Investigación Jurídica
Elaboración propia

TABLA 12

Normas propuestas por el OEFA y aprobadas por el MINAM (año 2013)

N°	NORMA	DENOMINACIÓN	FECHA DE PUBLICACIÓN
1	RM N° 042-2013-MINAM	Precisan competencia del OEFA para la identificación de pasivos ambientales de hidrocarburos.	19.02.2013
2	DS N° 008-2013-MINAM	Disposiciones reglamentarias del Artículo 20-A de la Ley 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.	22.08.2013
3	RM N° 247-2013-MINAM	Régimen Común de Fiscalización Ambiental.	28.08.2013
4	DS N° 009-2013-MINAM	Reglamento del Numeral 149.1 del Artículo 149° de la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente.	04.09.2013
5	DS N° 129-2013-PCM	Disposiciones referidas al Aporte por Regulación del OEFA a cargo de las empresas y entidades del sector energía.	19.12.2013
6	DS N° 130-2013-PCM	Disposiciones referidas al Aporte por Regulación del OEFA a cargo de las empresas del sector del sector minería.	19.12.2013

Fuente: Coordinación General de Proyectos Normativos e Investigación Jurídica
Elaboración propia

TABLA 13

Normas propuestas por el OEFA y aprobadas por el MINAM (año 2014)

N°	NORMA	DENOMINACIÓN	FECHA DE PUBLICACIÓN
1	DS N° 005-2014-MINAM	Disposiciones reglamentarias para la aplicación del Numeral 12.3 del Artículo 12° de la Ley N° 29325 - Ley del SINEFA.	08.04.2014
2	RM N° 167-2014-MINAM	Régimen de incentivos en el ámbito de la fiscalización ambiental.	13.06.2014

Fuente: Coordinación General de Proyectos Normativos e Investigación Jurídica
Elaboración propia

3.2.3. Normas elaboradas conjuntamente entre el OEFA y el MINAM

La Ley N° 30011, aprobada en el año 2013, es el resultado del trabajo conjunto entre la Alta Dirección del MINAM y el OEFA, quienes elaboraron el Proyecto de Ley 1815/2012-PE. Este esfuerzo se realizó en el marco de lo establecido en el Informe de la “Comisión Multisectorial encargada de elaborar propuestas normativas y políticas orientadas a mejorar condiciones ambientales y sociales bajo las que se desarrollan las actividades económicas, especialmente las industrias extractivas”²¹.

3.3. EL NUEVO PODER DISUASIVO DEL OEFA

El OEFA, para garantizar el cumplimiento de la normativa ambiental, dispone de dos (2) mecanismos: (i) la sanción y medidas administrativas; y, (ii) los incentivos, que premian el cumplimiento y sobrecumplimiento de la normativa ambiental.

La capacidad del OEFA para disuadir a los administrados de incumplir la regulación ambiental se vio fortalecida con la emisión de la Ley N° 30011. Por un lado, debido al incremento en el tope de las multas que puede imponer y, por el otro, por la implementación de un régimen especial para asegurar la ejecutoriedad de las resoluciones de sanción emitidas por la entidad.

3.3.1. El incremento en el tope de las multas ambientales

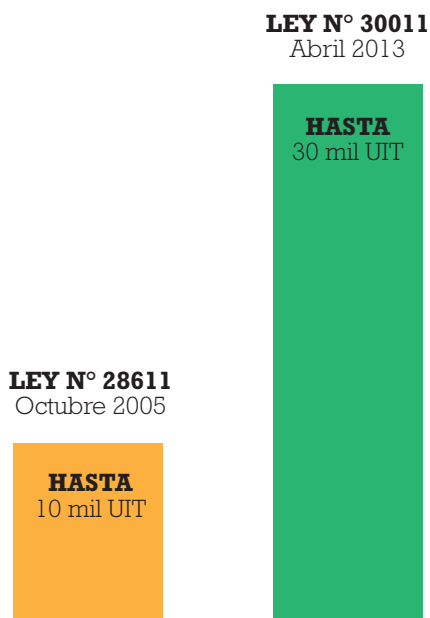
En el año 2005, el texto original del Artículo 136° de la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente²² establecía que el tope de la multa aplicable por infracciones ambientales era de 10 000 UIT. No obstante, en el año 2013, la Ley N° 30011 modificó dicho artículo, incrementando el tope de las multas ambientales a 30 000 UIT. Es decir, esta ley triplicó el monto de las multas ambientales que podía imponer el OEFA, reforzando su poder disuasivo.

21. Creada por Resolución Suprema N° 189-2012-PCM, publicada el 24 de julio del 2012.

22. Publicada el 15 de octubre del 2005.

GRÁFICO 6

Multa tope aplicable por el OEFA



Fuente: Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente y Ley N° 30011 - Ley que modifica a la Ley del SINEFA
Elaboración propia

En ese contexto, el OEFA se preocupó por establecer disposiciones destinadas a asegurar que el ejercicio de su potestad sancionadora se ajuste a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y no confiscatoriedad. Con ese fin, la entidad aprobó las Reglas Generales sobre la Potestad Sancionadora del OEFA.

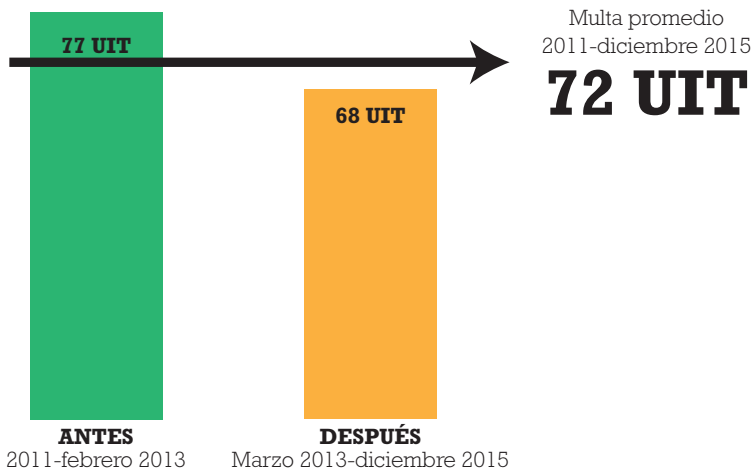
Para garantizar que la aplicación de la sanción no resulte confiscatoria, estas reglas generales establecen que la sanción no podrá superar el 10 % del ingreso bruto percibido por el infractor en el año anterior a la comisión de la infracción. De esta forma, se evita que el OEFA —a través del ejercicio de la potestad sancionadora— ponga en riesgo la permanencia en el mercado de las empresas; asimismo, se logra que la cuantía de las sanciones sea proporcional a la capacidad económica del infractor.

Lo anterior, junto con la Metodología para el cálculo de las multas base y aplicación de los factores agravantes y atenuantes²³, ha permitido lograr una mayor proporcionalidad al momento de imponer sanciones. Esto se evidencia del análisis del promedio de las multas impuestas antes y después de su aplicación.

En efecto, antes de la aprobación de esta norma, entre el año 2011 y febrero del 2013, la multa promedio impuesta por el OEFA fue de 77 UIT; mientras que luego de su aprobación, entre marzo del 2013 y el año 2015, la multa promedio impuesta por el OEFA se redujo a 68 UIT. Cabe mencionar que la multa promedio que impuso el OEFA desde el año 2011 hasta el año 2015 es de 72 UIT.

23. Aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, publicada el 12 de marzo del 2013.

GRÁFICO 7
Multa promedio impuesta por el OEFA



Fuente: Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos
Elaboración propia

El OEFA procura que las sanciones impuestas no afecten la sostenibilidad de las actividades económicas; sin embargo, cuando debe ser impuesta una multa ejemplar a causa de los graves daños que se hayan ocasionado al ambiente, el OEFA cumple con ejercer su potestad punitiva.

TABLA 14
 Multas impuestas por el OEFA superior a las 1 000 UIT
 (al 31 de diciembre del 2015)

ADMINISTRADO	MULTA
Doe Run Perú S.R.L. en Liquidación	2 000,00 UIT
	1 318,00 UIT
	1 205,73 UIT
Pluspetrol Norte S.A.	8 047,41 UIT
	1 416,96 UIT
	1 400,09 UIT
Transportadora de Gas del Perú S.A.	1 980,39 UIT
El Misti Gold S.A.C.	1 571,27 UIT

Fuente: Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos
 Elaboración propia

3.3.2. La ejecutoriedad de las resoluciones de sanción del OEFA

Las disposiciones del Texto Único Ordenado de la Ley N° 26979 - Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva²⁴ no permitían la ejecutoriedad de las resoluciones administrativas del OEFA. Esta norma establecía que la sola presentación de una demanda contencioso-administrativa o de revisión judicial suspendía el procedimiento de ejecución coactiva. Esto generó que cerca del 80 % de estas resoluciones se judicializaran.

Con la finalidad de cambiar esta situación, se impulsó la aprobación de la Ley

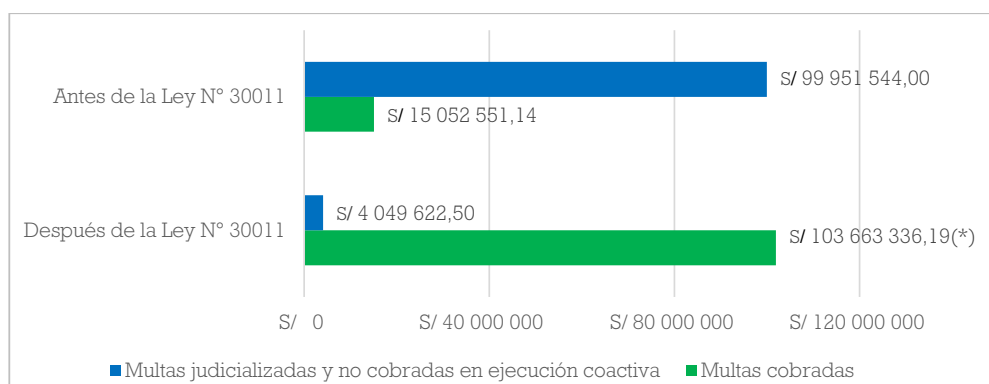
N° 30011, la cual incorpora el Artículo 20°-A a la Ley N° 29325, optimizando la ejecutoriedad de las resoluciones administrativas del OEFA.

Esta norma señala que para lograr la suspensión del procedimiento de ejecución coactiva, los administrados deben obtener una medida cautelar judicial, previo ofrecimiento de una contracautela de naturaleza real o personal (carta fianza). Como resultado de ello, al cierre del año 2015, se ha cobrado casi el 95 % de las multas impuestas.

24. Decreto Supremo N° 018-2008-JUS - Aprueban el Texto Único Ordenado de la Ley N° 26979, Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, publicado el 6 de diciembre del 2008.

GRÁFICO 8

Estado del cobro de las multas antes y después de la Ley N° 30011
(al 31 de diciembre del 2015)



Fuente: Oficina de Administración
Elaboración propia

Nota: (*) Monto actualizado al 05/01/2016, que puede variar por pagos informados por los administrados posteriormente

Es importante mencionar que tras la emisión de la Ley N° 30230, las multas no pueden financiar el ejercicio de la potestad sancionadora del OEFA; es decir, la supervisión directa a las empresas y la tramitación de procedimientos sancionadores.

No obstante, sí pueden financiar, como lo ha reconocido el Informe N° 005-2013-JUS/DNAJ de la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, las actividades de evaluación de la calidad ambiental, la supervisión a las EFA, el

monitoreo ambiental participativo, la participación del OEFA en mesas de diálogo con la finalidad coadyuvar en la gestión de la conflictividad social, el Registro de Buenas Prácticas Ambientales y el Régimen de Incentivos, entre otros.

En el nuevo enfoque de la fiscalización del OEFA, las multas son utilizadas como *ultima ratio* para desincentivar la comisión de infracciones. En razón a ello, y con la finalidad de no desalentar la inversión o afectar la permanencia en el mercado de los administrados, de manera adicional a la reglas de no confiscatoriedad se implementaron mecanismos para facilitar el pago de las multas como es el caso del

Reglamento de fraccionamiento y/o aplazamiento del pago de las multas impuestas por el OEFA²⁵ y el beneficio de reducir la multa impuesta hasta en 30 %²⁶.

3.4. UNA PROCURADURÍA PÚBLICA PARA EL OEFA

Durante los años 2010, 2011, 2012 y hasta octubre del 2013, la defensa jurídica del OEFA fue ejercida por el Procurador Público del MINAM, quien —además— ejercía la defensa de todo el sector ambiente. En los años 2012 y 2013, la carga procesal correspondiente al OEFA se había incrementado notablemente. La pretensión principal de estos procesos era cuestio-

25. Aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 041-2013-OEFA/CD, publicada el 16 de octubre del 2013.

26. Reglas Generales sobre el ejercicio de la potestad sancionadora del OEFA, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 038-2013-OEFA/CD, publicada el 18 de setiembre del 2013.-

“Decima primera.- De la reducción de la multa

11.1 El monto de la multa impuesta será reducida en un veinticinco por ciento (25%) si el administrado sancionado la cancela dentro del plazo de quince (15) días hábiles contado desde la notificación del acto que contiene la sanción. Dicha reducción resulta aplicable si el administrado no impugna el acto administrativo que impone la sanción.

11.2 La reducción será hasta un treinta por ciento (30%) si adicionalmente a los requisitos establecidos en el Numeral 11.1 precedente, el administrado ha autorizado en su escrito de descargos que se le notifique los actos administrativos por correo electrónico durante el procedimiento sancionador.”

nar las resoluciones de sanción emitidas por la entidad como consecuencia de los procedimientos administrativos sancionadores instaurados ante el incumplimiento de obligaciones ambientales por parte de las empresas fiscalizadas por el OEFA.

En este periodo se advirtió que la defensa jurídica del OEFA requería mejorar sus canales de coordinación con otros órganos de la entidad, para que los abogados a cargo de plantear la estrategia de defensa de los procesos pudieran contar —oportunamente— con acceso a los expedientes administrativos y a la información técnica de los órganos de línea, entre otras coordinaciones necesarias.

Es así que, se sometió a consideración del Consejo de Defensa Jurídica del Estado del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos la necesidad de crear una Procuraduría Pública encargada de la defensa jurídica del OEFA²⁷. Este pedido fue aceptado designándose mediante la Resolución Suprema N° 154-2013-JUS²⁸, a la Procuradora Pública a cargo de la defensa jurídica del OEFA.

En virtud de ello, mediante el Oficio N° 1186-2013-PP/MINAM del 4 de noviembre del 2013, el Procurador Público del MINAM transfirió doscientos ochenta y dos (282) legajos correspondientes a procesos judiciales en trámite. Así, empie-

27. Mediante el Oficio N° 526-2013-OEFA/PCD del 23 de setiembre del 2013.

28. Publicada el 31 de octubre del 2013.

za una nueva etapa en la defensa jurídica de la entidad, la cual se ve fortalecida con las acciones ejecutadas desde esa fecha.

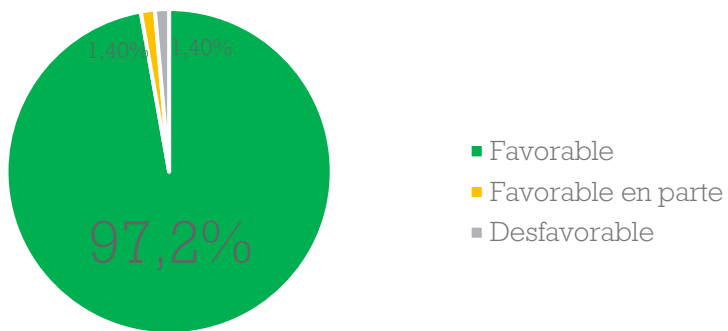
La directa coordinación entre la Procuraduría Pública del OEFA y los órganos de línea de la entidad, sumado a la correcta aplicación de los principios de razonabilidad y predictibilidad en las decisiones administrativas han permitido que los pronunciamientos emitidos por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos y el Tribunal de Fiscalización Ambiental sean confirmados por el Poder Judicial. En la mayoría de los procesos contencioso-administrativos se emiten pronunciamientos favorables al OEFA, lo cual ratifica que se ha actuado observan-

do el debido procedimiento y las demás garantías de los administrados.

Hasta el cierre del año 2015, se emitieron trescientos sesenta (360) sentencias o resoluciones que ponen fin a una instancia judicial, emitidas por los órganos jurisdiccionales especializados en materia contencioso-administrativa. De estas, trescientos cincuenta (350) sentencias o resoluciones (97,2 %) confirman las resoluciones y actos administrativos emitidos por el OEFA, cinco (5) sentencias o resoluciones (1,4 %) las confirman en parte, mientras que solo cinco (5) sentencias o resoluciones (1,4 %) declaran la nulidad de las resoluciones cuestionadas.

GRÁFICO 9

Sentido de las sentencias o resoluciones expedidas en procesos contencioso-administrativo que ponen fin a una instancia judicial



Fuente: Procuraduría Pública del OEFA
Elaboración propia

Los logros obtenidos por el OEFA en la defensa judicial de la entidad son el resultado del fortalecimiento institucional, la correcta aplicación de normas sectoriales

y la observancia de los principios que rigen el procedimiento administrativo sancionador.

3.5. EL APOORTE POR REGULACIÓN A FAVOR DEL OEFA

El Aporte por Regulación es un tributo de tipo contribución que fue creado en julio del 2000 mediante la Ley N° 27332²⁹. Por mandato legal, el OEFA es acreedor de este tributo, cuya recaudación representa la principal fuente de financiamiento de las acciones de fiscalización ambiental que realiza esta entidad en los sectores de minería y energía.

3.5.1. Sustento legal del Aporte por Regulación a favor del OEFA

Según el Artículo 10° de la Ley N° 27332, el Aporte por Regulación se destina al

financiamiento de las actividades de los organismos reguladores. Es así que, hasta antes de la transferencia de funciones al OEFA, el OSINERGMIN era competente para cobrar esta contribución a sus administrados en los sectores energía y minería, percibiendo una alícuota que no debía superar el 1 % del valor de la facturación anual, deducido el Impuesto General a las Ventas y el Impuesto de Promoción Municipal³⁰.

Luego de la transferencia de funciones de fiscalización ambiental del OSINERGMIN al OEFA, se aprobaron las siguientes leyes que declaran que el OEFA sí puede recaudar el Aporte por Regulación:

29. Ley N° 27332 - Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, publicada el 29 de julio del 2000.
30. Ley N° 27332 - Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, publicada el 29 de julio del 2000.-
"Artículo 10°.- Aporte por regulación
Los Organismos Reguladores recaudarán de las empresas y entidades bajo su ámbito, un aporte por regulación, el cual no podrá exceder del 1% (uno por ciento) del valor de la facturación anual, deducido el Impuesto General a las Ventas y el Impuesto de Promoción Municipal, de las empresas bajo su ámbito. Este aporte será fijado, en cada caso, mediante decreto supremo aprobado por el Consejo de Ministros, refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Economía y Finanzas."

- La Cuadragésima Octava Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29951³¹, en la cual se indicó que las funciones de fiscalización ambiental desarrolladas por el OEFA, en los sectores minería y energía, se financian con cargo al Aporte por Regulación creado por Ley N° 27332.
 - La Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30011³² que establece la calidad de acreedor tributario del OEFA, pues se ratifica que las funciones de fiscalización en materia ambiental que desarrolla el OEFA se financian con cargo al Aporte por Regulación establecido en la Ley N° 29951.
32. Ley N° 29951 - Ley de Presupuesto del Sector Público para Año Fiscal 2013, publicada el 4 de diciembre del 2012.-
 "DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES
 CUADRAGÉSIMA OCTAVA.- A partir de la vigencia de la presente ley, las funciones de supervisión y fiscalización en materia ambiental, relacionadas a las actividades de energía y minería que desarrolla el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) se financian con cargo al aporte por regulación a que se refiere el artículo 10 de la Ley 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, que financia las actividades de supervisión y fiscalización del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN).
 Para tal efecto, mediante decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro del Ambiente y el Ministro de Energía y Minas, se determina el porcentaje que corresponde al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) del aporte por regulación al que se refiere el párrafo precedente, constituyendo dichos recursos ingresos propios de esta entidad, los cuales serán incorporados al presupuesto institucional del OEFA conforme al artículo 42 de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, en la fuente de financiamiento Recursos Directamente Recaudados."
33. Ley N° 30011 - Ley que modifica la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 26 de abril del 2013.-
 "TERCERA. Las funciones de fiscalización en materia ambiental relacionadas con las actividades de energía y minería que desarrolla el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) se financian con cargo al aporte por regulación establecido en la cuadragésima octava disposición complementaria final de la Ley 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013. Dichos recursos constituyen ingresos propios de esta entidad, los cuales son incorporados al presupuesto institucional del OEFA conforme al artículo 42 de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, en la fuente de financiamiento Recursos Directamente Recaudados."

- Sexta Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30115³³ reconoce al OEFA como acreedor tributario del Aporte por Regulación, al autorizar a esta entidad a utilizar dicho aporte para financiar actividades de sostenimiento institucional.
- Octava Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30282³⁴ precisa y confirma que el espíritu de las Leyes N° 29951 y N° 30011, siempre fue reconocer que el OEFA es acreedor tributario del Aporte por Regulación creado por la Ley N° 27332, es decir, que tiene la facultad de recaudar directamente este aporte.

33. Ley N° 30115 - Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2014, publicada el 2 de diciembre del 2013.-
"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES
SEXTA.- Autorízase, de manera excepcional, al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), la utilización de recursos provenientes del aporte a que se refiere la cuadragésima octava disposición complementaria final de la Ley 29951, Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2013, y la tercera disposición complementaria final de la Ley 30011, Ley que modifica la Ley 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, para financiar actividades de sostenimiento institucional durante el Año Fiscal 2014.
Asimismo, autorízase al OEFA, durante el Año Fiscal 2014, a efectuar transferencias financieras a favor del Ministerio del Ambiente y sus organismos adscritos, con cargo a la fuente de financiamiento recursos directamente recaudados, mediante resolución del titular del pliego, para la continuidad de la gestión ambiental y de la conservación del ambiente, propiciando el uso sostenible de los recursos naturales, la diversidad biológica, las áreas naturales protegidas, el desarrollo sostenible de la Amazonía, y otras acciones de carácter ambiental propias del Ministerio del Ambiente y sus organismos adscritos."
34. Ley N° 30282 - Ley de Equilibrio Financiero de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2015, publicada el 4 de diciembre del 2014.-
"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES
OCTAVA. Precísase que el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) es acreedor tributario del Aporte por Regulación a que se refiere el artículo 10 de la Ley 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, por parte de los sectores energía y minería que se encuentran bajo su ámbito de competencia.
El porcentaje del aporte que le corresponde al OEFA, sumado al porcentaje del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN) y; en su caso, a la contribución que percibe el Ministerio de Energía y Minas, no puede exceder el 1% (uno por ciento) del valor de la facturación anual de las empresas y entidades obligadas a su pago, deducido el Impuesto General a las Ventas y el Impuesto de Promoción Municipal. Mediante decreto supremo refrendado por el presidente del Consejo de Ministros, el ministro de Ambiente, el ministro de Energía y Minas y el ministro de Economía y Finanzas, se determina el porcentaje del Aporte por Regulación que corresponde al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). Dicho aporte constituye un ingreso propio de esta entidad, el cual será incorporado en su presupuesto institucional conforme al artículo 42 de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, en la fuente de financiamiento Recursos Directamente Recaudados."

En aplicación de este marco legal, el OEFA recauda directamente este tributo de las empresas contribuyentes.

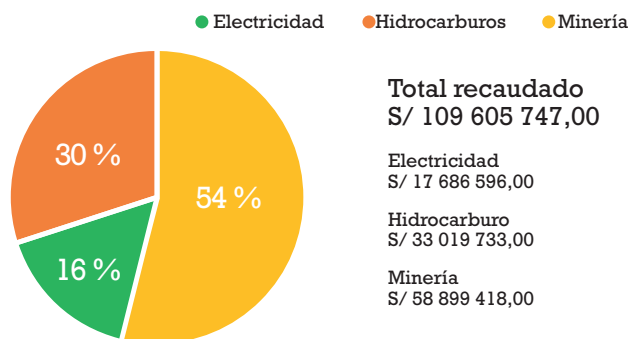
3.5.2. Recaudación del Aporte por Regulación

Conforme al sustento legal del Aporte por Regulación a favor del OEFA, se fijaron las alícuotas para los sectores energía y minería mediante los Decretos Supremos números 129-2013-PCM³⁵ y 130-2013-PCM³⁶, respectivamente. Con ello, a partir del año 2014, se procedió a recaudar el Aporte por Regulación a favor del OEFA.

Durante el año 2014, se recaudó por concepto de Aporte por Regulación de los sectores de energía y minería un total de S/ 109 605 747,00.

GRÁFICO 10

Recaudación por concepto de Aporte por Regulación (año 2014)



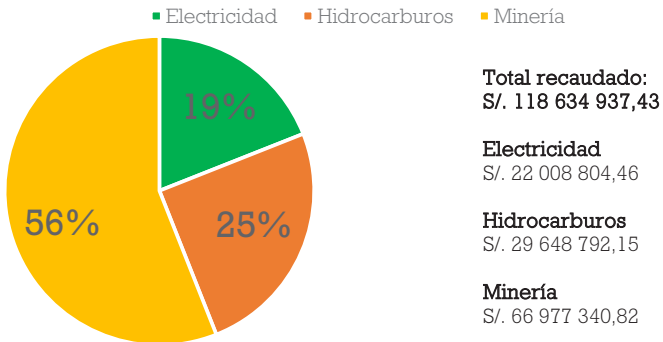
Fuente: Oficina de Administración
Elaboración propia

35. Decreto Supremo que establece disposiciones referidas al aporte por regulación del OEFA a cargo de las empresas y entidades del sector energía, publicado el 19 de diciembre del 2013.
36. Decreto Supremo que establece disposiciones referidas al aporte por regulación del OEFA a cargo de las empresas del sector minería, publicado en el 19 de diciembre del 2013.

Durante el año 2015, la recaudación total por concepto de Aporte por Regulación de los sectores de energía y minería asciende a S/ 118 634 937,44.

GRÁFICO 11

Recaudación por concepto de Aporte por Regulación (año 2015)



Fuente: Oficina de Administración
Elaboración: Propia

3.6. LA EFICIENCIA EN LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL

La gestión presupuestal es uno de los aspectos medulares de la tarea pública. Durante la segunda etapa de la fiscalización ambiental, el OEFA ha adoptado dos (2) tipos de acciones que han permitido lograr una adecuada gestión presupuestal. Por un lado, se establecieron medidas que han logrado incrementar el presupuesto institucional —fortaleciendo la ejecución coactiva y obteniendo mayores ingresos por Aporte por Regulación— y, por otro, se implementó una estrategia para el seguimiento detallado de la ejecución del presupuesto.

Los resultados pueden apreciarse en el incremento de las metas del plan operativo institucional, tanto a nivel cuantitativo como en complejidad. El grado de cumplimiento responde en gran medida a la

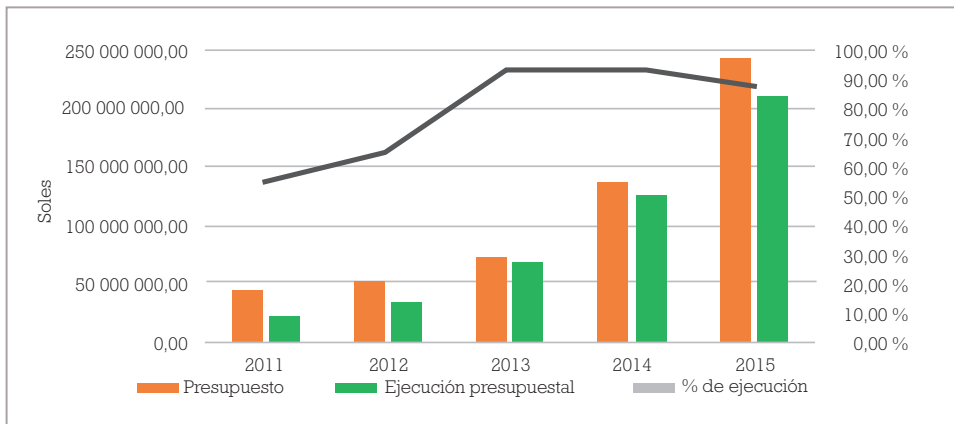
estrategia empleada para gestionar los recursos, para lo cual se buscó contar con profesionales idóneos para afrontar los retos administrativos, técnicos y operativos necesarios para consolidar y fortalecer la fiscalización ambiental que realiza el OEFA. Es así que la ejecución presupuestal en esta etapa de consolidación y fortalecimiento ha sido la siguiente:

- En el año 2012, el PIM del OEFA ascendió a S/ 52 750 540,00 habiéndose ejecutado al cierre del ejercicio fiscal, a nivel de devengado, S/ 34 536 158,00 monto que representó el 65,47 % del PIM.
- En el año 2013, el PIM ascendió a S/ 74 344 153,00 habiéndose ejecutado al cierre del ejercicio fiscal, a nivel de devengado, S/ 69 431 891,00 monto que representó el 93,39 % del PIM.

- En el año 2014, el PIM ascendió a S/ 137 175 506,00 habiéndose ejecutado al cierre del ejercicio fiscal, a nivel de devengado, S/ 127 598 862,00 monto que representó el 93,02 % del PIM.
- Para el ejercicio 2015, el PIM ascendió a S/ 244 557 826,00 habiéndose ejecutado al cierre del ejercicio fiscal, a nivel de devengado, S/ 211 726 814,00 monto que representó el 86,58 % del PIM.

Como se puede observar, entre los años 2011 y 2015, el monto ejecutado pasa de S/ 24 438 278,00 a S/ 211 726 814,00. Es decir, 766 % más recursos invertidos en fiscalización ambiental. Además debe resaltarse que desde el año 2013 la ejecución presupuestal no ha bajado del 85 % a pesar de los significativos incrementos presupuestales, tal como se grafica a continuación:

GRÁFICO 12
Presupuesto y ejecución presupuestal (años 2011-2015)



Fuente: Oficina de Planeamiento y Presupuesto
Elaboración Propia

De esta forma se demuestra que el OEFA no solo ha mejorado en el aspecto normativo y técnico, sino que administrativamente también ha incrementado su capacidad para hacer frente a los retos administrativos y logísticos.



04

EL OEFA INCREMENTA SU ÁMBITO DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

Durante la segunda etapa de la fiscalización ambiental, el OEFA ha adquirido mayores competencias de diversas entidades públicas. En primer lugar, se inició la transferencia de funciones de fiscalización ambiental de los sectores pesquería e industria manufacturera del Ministerio de la Producción (PRODUCE) al OEFA, de acuerdo a lo establecido en el Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM³⁷.

Asimismo, se ha atribuido al OEFA funciones adicionales destinadas a coadyuvar a una adecuada gestión ambiental en el país.

- La identificación de pasivos ambientales del subsector hidrocarburos.
- La fiscalización de la moratoria de diez (10) años al ingreso de organismos vivos (genéticamente) modificados (OVM) al territorio nacional³⁸.
- El control de las consultoras ambientales.
- La fiscalización ambiental de los administrados bajo el ámbito de competencia de la certificación ambiental del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE), conforme se realice la asunción de competencias por parte de dicha entidad.

37. Decreto Supremo que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones en materia ambiental de los sectores industria y pesquería, del Ministerio de la Producción al OEFA, publicado el 3 de junio del 2011.

38. La competencia para fiscalizar la moratoria al ingreso de OVM se encuentra sujeta a la aprobación de la normativa técnica necesaria. En concreto de la aprobación del Procedimiento y Plan Multisectorial de Vigilancia y Alerta Temprana respecto de la liberación de OVM en el ambiente.

4.1. LA TRANSFERENCIA DEL SECTOR PESQUERÍA

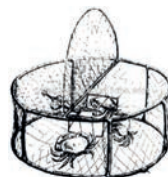
A partir del 16 de marzo del 2012, el OEFA es la entidad competente para realizar las acciones de fiscalización ambiental del sector pesquero. En razón a ello, realiza las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en las actividades de procesamiento industrial pesquero y acuicultura de mayor escala.

ILUSTRACIÓN 6

Actividades fiscalizables por el OEFA en el sector pesquería

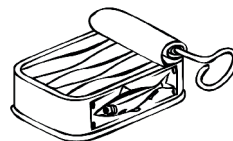
ACUICULTURA DE MAYOR ESCALA

Cultivo y producción de especies acuáticas realizada en un medio seleccionado y controlado para generar ingresos económicos a través de la comercialización que implique un nivel de producción mayor a 50 toneladas brutas por año.



PROCESAMIENTO INDUSTRIAL PESQUERO

Obtención de productos elaborados y/o preservados a través de técnicas, procesos y operaciones que requieran de maquinarias y equipos, cualquiera que sea el tipo de tecnología empleada.



Fuente y elaboración propia

4.2. LA TRANSFERENCIA PROGRESIVA DEL SECTOR INDUSTRIA

El sector industria comprende una diversidad de actividades económicas, por ello, la transferencia de competencias de

fiscalización ambiental del PRODUCE al OEFA se ha realizado de manera progresiva, conforme a los cronogramas aprobados para tal efecto. Hasta finales del año 2015, el OEFA aprobó tres (3) cronogramas para la transferencia de funciones.

TABLA 15

Actividades transferidas del sector industria del PRODUCE al OEFA

CRONOGRAMA	ACTIVIDAD TRANSFERIDA	RESOLUCIÓN DE TRANSFERENCIA	FECHA DE TRANSFERENCIA(*)
Primer cronograma	Cerveza	RCD N° 001-2013-OEFA/CD	14 de enero del 2013
	Papel	RCD N° 004-2013-OEFA/CD	20 de febrero del 2013
	Cemento	RCD N° 023-2013-OEFA/CD	31 de mayo del 2013
	Curtiembre (cueros y pieles)	RCD N° 033-2013-OEFA/CD	09 de agosto del 2013

CRONOGRAMA	ACTIVIDAD TRANSFERIDA	RESOLUCIÓN DE TRANSFERENCIA	FECHA DE TRANSFERENCIA(*)
Segundo cronograma	Fabricación de artículos de hormigón, cemento y yeso	RCD N° 031-2015-OEFA/CD	07 de agosto del 2015
	Industrias básicas de hierro y acero; fundición de hierro y acero; y, fundición de metales no ferrosos	RCD N° 034-2015-OEFA/CD	15 de agosto del 2015
	Actividades de biocombustible (biodiesel 100 y alcohol carburante) y petroquímica intermedia y final	RCD N° 036-2015-OEFA/CD	28 de agosto del 2015
Tercer cronograma	Destilación, rectificación y mezcla de bebidas alcohólicas; producción de alcohol etílico a partir de sustancias fermentadas; elaboración de vinos; y, elaboración de bebidas no alcohólicas, producción de aguas minerales	RCD N° 048-2015-OEFA/CD	14 de diciembre del 2015

Fuente: Resoluciones de Consejo Directivo del OEFA
Elaboración propia

Nota: (*) Fecha en la que el OEFA asume la competencia de fiscalización ambiental.

4.3. LA IDENTIFICACIÓN DE PASIVOS AMBIENTALES DEL SUBSECTOR HIDROCARBUROS

La Ley N° 29134 - Ley que regula los pasivos ambientales del subsector hidrocarburos³⁹ y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2011-EM⁴⁰ establecen reglas aplicables a la gestión de los pasivos ambientales en las actividades del subsector hidrocarburos⁴¹ con la finalidad de reducir o eliminar los impactos negativos en la salud, en la población y en el ecosistema circundante.

Según lo dispuesto en el Artículo 6° del reglamento, la autoridad competente para identificar pasivos ambientales del subsector hidrocarburos era el OSINERGMIN. Este reglamento se

publicó después de que el MINAM aprobará el inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA, mediante el Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM.

En el año 2011, el OEFA emitió la Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD con el fin de determinar los aspectos de la transferencia de funciones en materia de hidrocarburos y electricidad del OSINERGMIN al OEFA. En dicha resolución no se indicó expresamente si el proceso de transferencia comprendía o no la función de identificación de pasivos ambientales que el OSINERGMIN tenía a su cargo, por disposición del Artículo 6° del Reglamento de la Ley N° 29134.

39. Publicado el 17 de noviembre de 2007.

40. Publicado el 19 de febrero de 2011.

41. Los pasivos ambientales del subsector hidrocarburos son los pozos e instalaciones mal abandonados, los suelos contaminados por efluentes, derrames, fugas, residuos sólidos, emisiones, restos o depósitos de residuos ubicados en cualquier lugar del territorio nacional, incluyendo el zócalo continental, napa freática, quebradas, ríos, lagunas y lagos. Todo ello producido como consecuencia de operaciones en el subsector hidrocarburos, realizadas por parte de personas naturales o jurídicas que han cesado sus actividades en el área donde se produjeron dichos impactos.

A fin de esclarecer lo dispuesto en la normativa, la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros⁴² y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos⁴³ emitieron su opinión legal y determinaron que, en el marco de la transferencia de competencias, también le correspondía al OEFA ejercer dicha función.

En atención de ello, y en tanto que el OEFA contaba con el conocimiento técnico especializado para asumir esta función de identificación, mediante la Resolución Ministerial N° 042-2013-MINAM, publicada el 19 de febrero del 2013, el MINAM precisó que el OEFA sería la entidad del Estado encargada de identificar pasivos ambientales del subsector hidrocarburos, en el marco de lo establecido en la Ley N° 29134.



42. Esta Secretaría emitió el Informe N° 042-2012-PCM-SGPFSC del 9 de octubre del 2012.

43. Opinión vertida en la Consulta Jurídica N° 018-2012-JUS/DNAJ del 16 de octubre del 2012.

4.4. LA FISCALIZACIÓN DE LA MORATORIA AL INGRESO Y PRODUCCIÓN DE ORGANISMOS VIVOS (GENÉTICAMENTE) MODIFICADOS AL TERRITORIO NACIONAL

En el 2011 entró en vigencia la Ley N° 29811 - Ley que establece la Moratoria al Ingreso y Producción de Organismos Vivos Modificados (OVM) al Territorio Nacional por un período de 10 años⁴⁴ y, en el 2012, se aprobó su reglamento mediante el Decreto Supremo N° 008-2012-MINAM⁴⁵. Dichas normas prohíben el ingreso y la producción de OVM para cultivo y crianza en el Perú⁴⁶.

Estas normas se dictaron en aplicación del principio precautorio y tienen como finalidad fortalecer las capacidades nacionales, desarrollar la infraestructura y generar las líneas de base respecto de la biodiversidad nativa que permitan garantizar una adecuada fiscalización ambiental de las actividades de liberación de OVM al ambiente.

El Reglamento de la Ley N° 29811 dispone la transferencia de funciones del MINAM al OEFA para ejercer la vigilancia, control, supervisión, fiscalización y sanción en materia de OVM⁴⁷. Para concretar esta transferencia, se suscribió un acta, en el

44. Publicada el 9 de diciembre del 2011.

45. Publicado el 14 de noviembre del 2012.

46. Ambas normas establecen solo tres (3) excepciones a dicha prohibición, las cuales son las siguientes: (i) uso de OVM para investigación en espacios confinados, (ii) OVM como productos farmacéuticos y veterinarios; y (iii) OVM y/o sus productos derivados para alimentación directa humana y animal o procesamiento. Estas excepciones, se rigen por la Ley N° 27104 y su Reglamento.

47. Reglamento de la Ley que establece la moratoria al ingreso y producción de organismos vivos modificados al territorio nacional por un periodo de 10 años, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2012-MINAM, publicado el 14 de noviembre del 2012.-

"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera.- Transferencia de funciones al OEFA

En aplicación de la Primera Disposición Complementaria Final y Tercera Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, se transfiere al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, las funciones de vigilancia, control, supervisión, fiscalización y sanción, otorgadas al MINAM en cuanto al cumplimiento de los artículos 4 y 7 de la Ley N° 29811, el presente Reglamento y las demás disposiciones modificatorias y complementarias."

cual se precisó que el ejercicio de esta competencia se encuentra sujeta a la aprobación de la regulación transectorial necesaria⁴⁸. Una vez que se cuente con este marco normativo⁴⁹, el OEFA podrá efectuar con eficacia su función de vigilancia, control, supervisión, fiscalización y sanción en materia de OVM, en espacios no confinados como predios agrícolas, establecimientos comerciales de venta de semillas, piscigranjas, entre otros.

A pesar de la falta de un marco legal suficiente para ejecutar las funciones de vigilancia, desde el año 2014, el OEFA ha

venido realizando monitoreos piloto para la detección de OVM en establecimientos comerciales de insumos agropecuarios en diferentes departamentos del Perú.

Desde luego, estas acciones son indiciarias y preliminares, por lo que deben ser complementadas con posteriores acciones de supervisión y fiscalización, después de que se aprueben las normas que faltan implementarse.

48. Resolución de Consejo Directivo N° 011-2015-OEFA/CD - Determinan competencia del OEFA en materia de organismos vivos modificados, publicada el 14 de marzo del 2015.-
 "Artículo 1°.- Competencia del OEFA en materia de organismos vivos modificados
 Determinar que el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) asumirá la competencia para ejercer las funciones de vigilancia, control, supervisión, fiscalización y sanción otorgadas al Ministerio del Ambiente (Minam) en cuanto al cumplimiento de los Artículos 4 y 7 de la Ley N° 29811 - "Ley que establece la Moratoria al Ingreso y Producción de Organismos Vivos Modificados al Territorio Nacional por un período de 10 años" y su Reglamento, a partir del día siguiente de la publicación de la norma que apruebe el "Plan Multisectorial de Vigilancia y Alerta Temprana respecto de la liberación de OVM en el ambiente, en el marco de la Ley N° 29811", de conformidad con lo establecido en el Numeral 5.3 del Acápito V del "Acta para la implementación de la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley N° 29811, Ley que establece la moratoria al ingreso y producción de Organismos Vivos Modificados al territorio nacional por un período de diez (10) años, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2012-MINAM" de fecha 29 de agosto de 2014."
49. Hasta el cierre del año 2015, entre otros, falta emitir el Procedimiento y Plan Multisectorial para la Vigilancia y Alerta Temprana respecto de la liberación de OVM en el ambiente.

4.5. LA FISCALIZACIÓN A LOS ADMINISTRADOS BAJO LA COMPETENCIA DE LA CERTIFICACIÓN AMBIENTAL DEL SENACE

De conformidad con lo establecido en la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29968⁵⁰, el OEFA asumirá las funciones de fiscalización ambiental de los sectores que hayan transferido las funciones de evaluación de impacto ambiental al SENACE. Mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 024-2015-OEFA/CD⁵¹ se precisó que el OEFA será competente para ejercer las funciones de fiscalización ambiental, una vez que culmine el proceso de transferencia de funciones de las autoridades sectoriales al SENACE, respecto de:

- Los administrados que cuenten con estudios de impacto ambiental detallados aprobados por el SENACE.
- Los administrados respecto de los cuales el SENACE ha aprobado modificaciones o actualizaciones a los estudios de impacto ambiental detallado, cuando corresponda, de acuerdo a la normatividad vigente.

El OEFA asumirá de manera inmediata la competencia para ejercer la función de fiscalización ambiental sobre los mencionados administrados, desde el momento en que el SENACE les apruebe, modifique o actualice el estudio de impacto ambiental detallado, según corresponda. Esta competencia incluye la fiscalización

50. Ley de creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles, publicada el 20 de diciembre del 2012.

51. Resolución que determina la competencia del OEFA para ejercer funciones de fiscalización ambiental respecto de administrados sujetos al ámbito de competencia del SENACE, publicada el 10 de junio del 2015.

de los estudios de impacto ambiental detallado, estudios de impacto ambiental semidetallado y los informes técnicos sustentatorios que se encuentren bajo el ámbito de competencia del SENACE.

4.6. EL CONTROL DE LAS CONSULTORAS AMBIENTALES

Las consultoras ambientales son aquellas entidades autorizadas para la elaboración de estudios ambientales de todos los sectores en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Dichas entidades anteriormente tenían la denominación de “entidades autorizadas para la elaboración de estudios ambientales”.

La redacción inicial de la Ley N° 27446 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental⁵², establecía que las entidades autorizadas para la elaboración de los instrumentos de gestión ambiental debían encontrarse inscritas en los registros establecidos por cada sector⁵³.

Posteriormente, en el año 2008, se modificó la Ley N° 27446 y se encargó al MINAM la tarea de implementar un único registro que integrara a todas las entidades autorizadas para elaborar estudios ambientales. Esto, con la finalidad de que los proponentes de los proyectos puedan recurrir al referido registro, en busca de la información correspondiente⁵⁴.

52. Publicada el 23 de abril del 2001.

53. Ley N° 27446 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, publicada el 23 de abril de 2001.-

“Artículo 10.- Contenido de los Instrumentos de Gestión Ambiental

(...)

10.3 Las autoridades competentes deberán establecer un registro de entidades autorizadas para la elaboración de estudios de impacto ambiental. Este registro incluirá a las personas naturales integrantes de dichas entidades.

(...)”

Luego, en el año 2012, mediante Ley N° 29968 - Ley de creación del SENACE⁵⁵, se estableció que el SENACE sería la nueva entidad encargada de administrar el Registro Nacional de Consultoras Ambientales⁵⁶.

La Ley N° 29968 también señala que corresponde al OEFA supervisar, fiscalizar y sancionar a las consultoras ambientales inscritas en el mencionado registro, a fin de garantizar que cumplan con las obligaciones previstas en esta norma legal.

54. Ley N° 27446 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, modificada por Decreto Legislativo N° 1078, publicada el 28 de junio de 2008.-
"Artículo 10.- Contenido de los Instrumentos de Gestión Ambiental
(...)
10.3 Los proponentes recurrirán al registro de entidades autorizadas para la elaboración de evaluaciones ambientales estratégicas y para la elaboración de estudios de impacto ambiental que para tal efecto implementará el Ministerio del Ambiente, el cual incluirá a las personas naturales que las integran.
(...)"
55. Publicada el 20 de diciembre del 2012.
56. Ley N° 29968 - Ley de creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles, publicada el 20 de diciembre del 2012.-
"Artículo 3. Funciones generales
Son funciones generales del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE):
(...)
b) Administrar el Registro Nacional de Consultoras Ambientales y el Registro Administrativo de carácter público y actualizado de las certificaciones ambientales de alcance nacional o multirregional concedidas o denegadas por los organismos correspondientes; sin perjuicio de las competencias en materia de fiscalización y sanción que corresponden al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).
(...)"

El OEFA asumirá de manera inmediata la mencionada competencia de fiscalización a las consultoras ambientales desde el momento en que el SENACE asuma la competencia para administrar el registro de la autoridad sectorial correspondiente, según lo dispuesto en la Resolución de Consejo Directivo N° 024-2015-OEFA/CD⁵⁷.



57. Resolución de Consejo Directivo N° 024-2015-OEFA/CD, publicada el 10 de junio del 2015.- "Artículo 3°.- Asunción de competencias en materia de fiscalización ambiental
De conformidad con el cronograma de transferencia de funciones establecido por el Decreto Supremo N° 006-2015- MINAM, el OEFA asumirá competencias para ejercer las funciones de fiscalización ambiental de manera inmediata, en los siguientes supuestos:
(...)
(ii) En el caso de las consultoras ambientales, desde el momento en que el SENACE asuma la competencia para administrar el registro de la autoridad sectorial, de acuerdo a la Resolución Ministerial que apruebe la culminación del proceso de transferencia de funciones de la autoridad sectorial al SENACE."

05

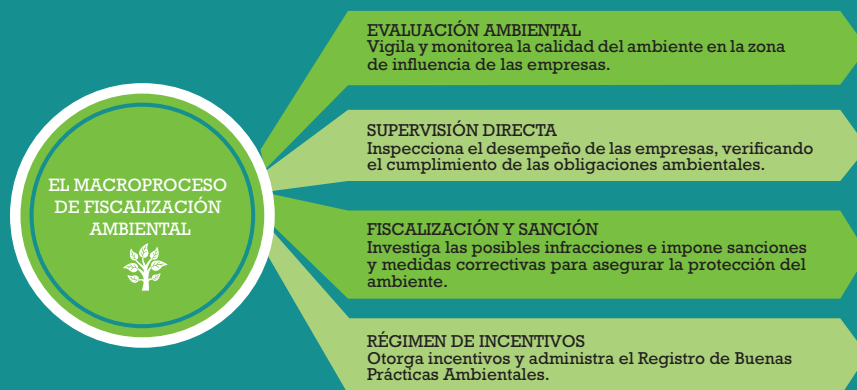
EL DESEMPEÑO DEL MACROPROCESO DE LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

La fiscalización ambiental constituye un macroproceso que tiene como objetivo promover el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables asumidas por los administrados.

Esta función comprende las acciones de evaluación de la calidad ambiental de la zona de influencia del proyecto o actividad económica, la supervisión de las obligaciones ambientales de los administrados y, de detectarse incumplimientos a dichas obligaciones, la tramitación de los respectivos procedimientos sancionadores, en los cuales se pueden imponer sanciones y dictar medidas cautelares y correctivas. Además, comprende el otorgamiento de incentivos por las buenas prácticas ambientales implementadas por las empresas.

ILUSTRACIÓN 7

El macroproceso de la fiscalización ambiental



Fuente y elaboración propia

5.1. LOS NÚMEROS DEL MACROPROCESO DE LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

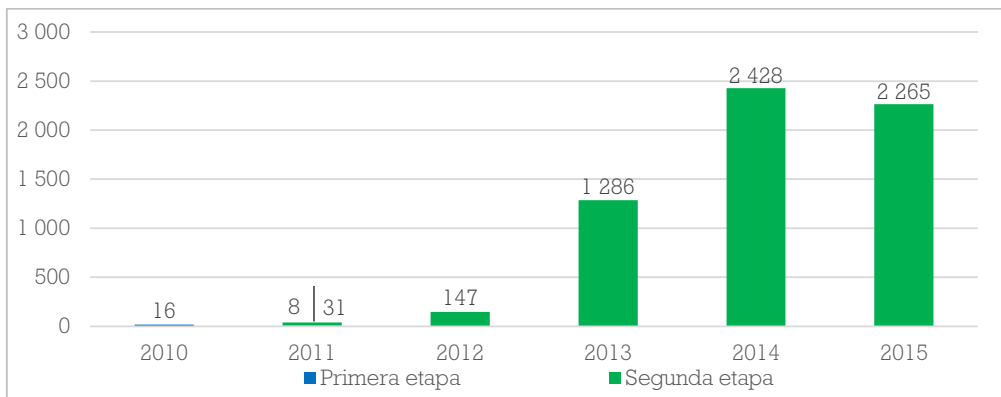
Durante la segunda etapa de la fiscalización ambiental, el OEFA ha transitado por un proceso de mejora continua que ha permitido optimizar el ejercicio de las funciones del macroproceso de fiscalización ambiental. De esta manera, se ha incrementado el número de acciones de evaluación y supervisión ambiental, y fortalecido el enfoque técnico-científico de las mismas.

5.1.1. La evaluación de la calidad ambiental

Desde el año 2010 hasta el año 2015, el OEFA ha realizado un total de seis mil ciento ochenta y una (6 181) acciones de evaluación de la calidad ambiental. De este total solo veinticuatro (24) se realizaron durante la primera etapa de la fiscalización ambiental, mientras que seis mil ciento cincuenta y siete (6 157) fueron realizadas durante la segunda etapa.

GRÁFICO 13

Acciones de evaluación de la calidad ambiental (años 2010-2015)



Fuente: Dirección de Evaluación
Elaboración propia

El incremento de las acciones de evaluación de la calidad ambiental durante la segunda etapa de la fiscalización ambiental corresponde al aumento de las acciones de evaluación ejecutadas por el OEFA, de las cuales se destacan las siguientes:

- Monitoreos ambientales: comprende los monitoreos de componentes ambientales (agua, aire, suelo, sedimentos, ruido, entre otros), monitoreos piloto para la detección de OVM y los monitoreos a botaderos.
- Evaluaciones ambientales integrales.
- Acciones para la identificación de pasivos ambientales del subsector hidrocarburos.
- Acciones de línea de base y agentes contaminantes.

Durante esta segunda etapa, se realizaron un total de mil doscientos sesenta y uno (1 261) monitoreos (participativos y no participativos) respecto de diversos com-

ponentes ambientales, los cuales fueron efectuados para determinar el estado de la calidad ambiental de los ecosistemas, en áreas de influencia de actividades productivas fiscalizables por el OEFA. Entre los monitoreos no participativos, se ejecutaron ciento un (101) monitoreos piloto para la detección de OVM.

Por otro lado, se vienen implementando evaluaciones ambientales integrales que permitirán al OEFA generar un análisis global de la calidad del ambiente y los ecosistemas de determinadas zonas geográficas del Perú. Bajo este contexto, se han aprobado dieciocho (18) planes de evaluaciones ambientales integrales, se han ejecutado sesenta y dos (62) monitoreos y once (11) visitas de reconocimiento, haciendo un total de noventa y un (91) actividades realizadas como parte de las evaluaciones ambientales integrales.

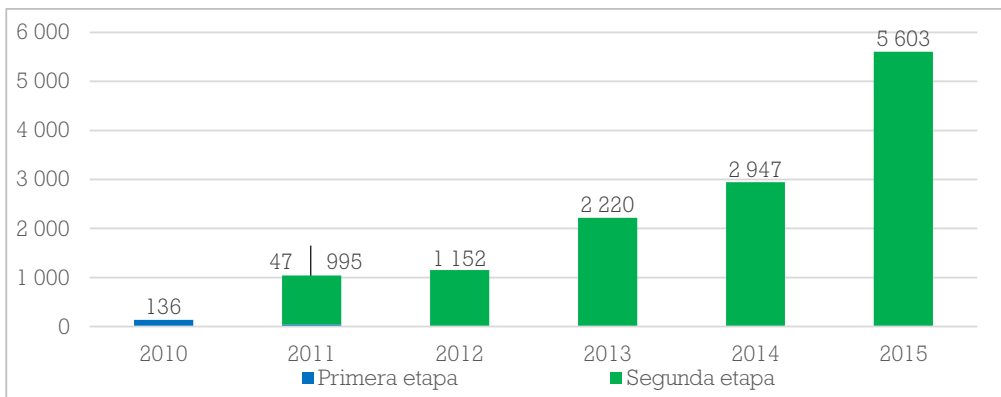
Asimismo, desde que el OEFA asumió la competencia para la identificación de pasivos ambientales del subsector hidrocarburos, se han realizado cuatro mil ochocientos cinco (4 805) acciones de identificación.

5.1.2. La supervisión directa a los administrados

Desde el año 2010 hasta el año 2015, el OEFA ha realizado un total de trece mil cien (13 100) supervisiones directas a los administrados bajo su ámbito de competencia. De este total ciento ochenta y tres (183) se realizaron durante la primera etapa de la fiscalización ambiental, mientras que doce mil novecientos diecisiete (12 917) fueron realizadas durante la segunda etapa.

GRÁFICO 14

Acciones de supervisión directa a los administrados (años 2010-2015)



Fuente: Dirección de Supervisión
Elaboración propia

Como se puede apreciar, el número de supervisiones directas realizadas por el OEFA durante la segunda etapa de la fiscalización ambiental se ha incrementado anualmente, lo cual demuestra una mayor cobertura en la fiscalización de los administrados bajo su ámbito de competencia.

Durante los años 2014 y 2015 se ha llegado a fiscalizar al 100 % de los administrados que realizan actividades de la gran y mediana minería, así como aquellos que realizan actividades de exploración, explotación, transporte, refinación, almacenamiento y distribución de hidrocarburos⁵⁸.

5.1.3. La supervisión a las entidades de fiscalización ambiental

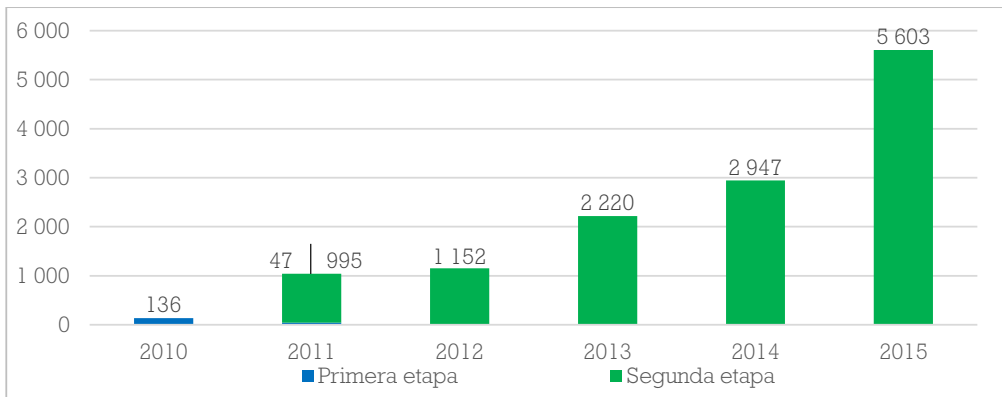
Desde el año 2010 hasta el año 2015, el OEFA ha realizado un total de tres mil cuatrocientos noventa y cinco (3 495) supervisiones a entidades de fiscalización ambiental.

De este total solo cuarenta y uno (41) se realizaron durante la primera etapa de la fiscalización ambiental, mientras que tres mil cuatrocientos cincuenta y cuatro (3 454) fueron realizadas durante la segunda etapa.

58. Para el cálculo del 100 % de los administrados fiscalizados en los años 2014 y el 2015 no se han considerado a aquellos administrados que no se pudieron supervisar por causas ajenas al OEFA (caso fortuito, fuerza mayor, culminación de operaciones u otros motivos similares).

GRÁFICO 15

Acciones de supervisión a entidades de fiscalización ambiental (años 2010-2015)



Fuente: Subdirección de Supervisión a Entidades
Elaboración propia

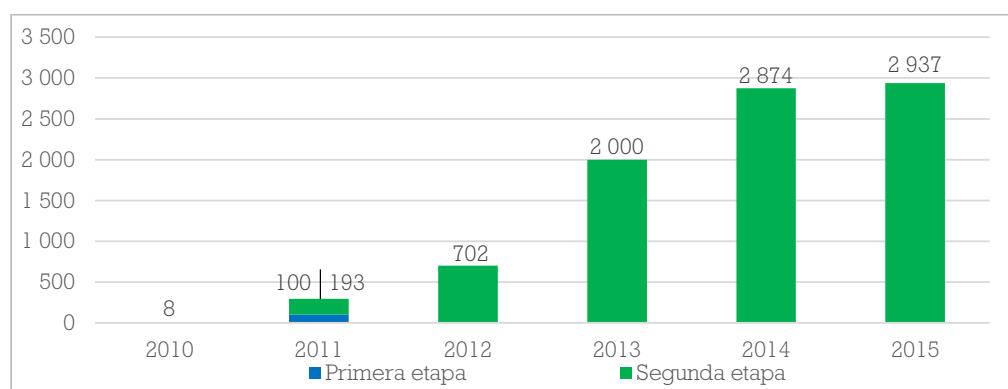
Asimismo, desde el 2014 el OEFA viene realizando dos (2) supervisiones regulares a todos los gobiernos regionales (EFA regional) cada año, y ha incrementado progresivamente la cobertura de la supervisión a las municipalidades provinciales y distritales (EFA locales).

5.1.4. El procedimiento administrativo sancionador

Desde el año 2010 hasta el año 2015, el OEFA ha emitido un total de ocho mil ochocientos catorce (8 814) resoluciones en primera instancia administrativa. De este total, solo ciento y ocho (108) se emitieron durante la primera etapa de la fiscalización ambiental, mientras que ocho mil setecientos seis (8 706) fueron emitidas durante la segunda etapa.

GRÁFICO 16

Resoluciones emitidas en primera instancia administrativa (años 2010-2015)



Fuente: Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos
Elaboración propia

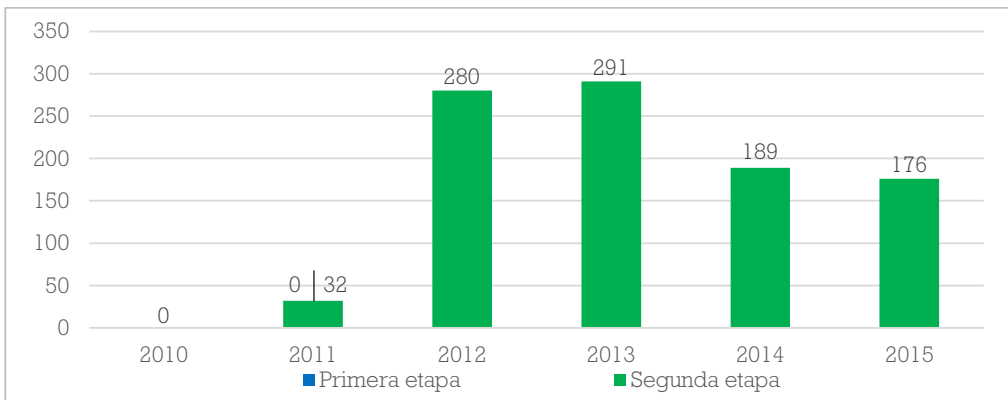
Nota: Se contabilizan resoluciones de imputación de cargos, que se pronuncian sobre el fondo del asunto, que resuelven recursos de reconsideración, que conceden o deniegan recursos de apelación, entre otras.

Cabe indicar que el incremento de las resoluciones emitidas en los años 2013 y 2014 se debió a la tramitación de los expedientes administrativos provenientes de la transferencia de funciones del OSINERGMIN y del PRODUCE al OEFA (76,97 %). Al cierre del 2015 se encuentra pendiente solo el 0,4 % de los expedientes de la transferencia anteriormente mencionados.

Por otro lado, en segunda y última instancia administrativa, el OEFA ha emitido un total de novecientos sesenta y ocho (968) resoluciones a través del Tribunal de Fiscalización Ambiental. Todas estas resoluciones fueron emitidas durante la segunda etapa de la fiscalización ambiental.

GRÁFICO 17

Resoluciones emitidas en segunda instancia administrativa (años 2010-2015)

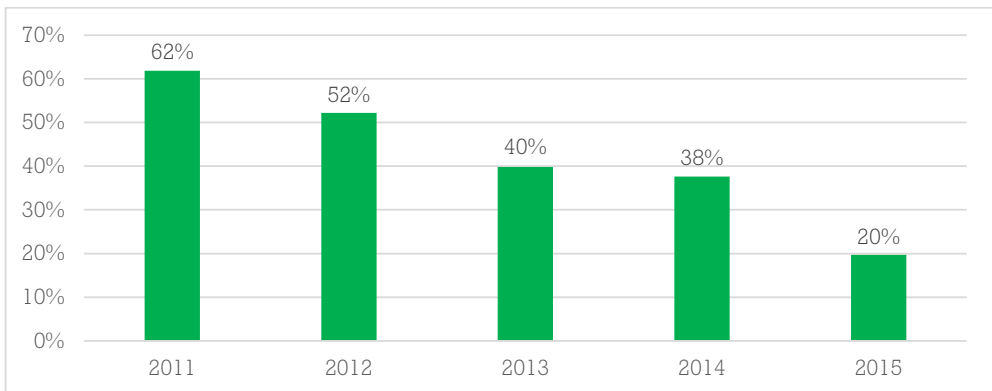


Fuente: Tribunal de Fiscalización Ambiental
Elaboración propia

El nuevo enfoque de la fiscalización ambiental fortalece el derecho a la defensa de los administrados, disminuye la discrecionalidad administrativa y garantiza una mayor predictibilidad en la actuación de los órganos resolutorios del OEFA, lo cual se ha visto reflejado en la reducción de la interposición de recursos de apelación por parte de los administrados, tal como se aprecia a continuación.

GRÁFICO 18

Porcentaje de recursos de apelación interpuestos a las resoluciones emitidas en primera instancia administrativa (años 2011-2015)



Fuente: Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos y Tribunal de Fiscalización Ambiental
Elaboración propia

5.2. EL INICIO DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL INTEGRAL

Las evaluaciones ambientales integrales han sido establecidas en aplicación del nuevo enfoque de la fiscalización ambiental promovido por el OEFA. Estas presentan una mayor complejidad, pues consisten en generar diagnósticos ambientales

que implican la identificación de las posibles fuentes contaminantes y, en algunos casos, hasta la determinación de los niveles de riesgo para el ambiente, en zonas de evaluación extensas, como por ejemplo: cuencas hidrográficas, lotes de explotación y exploración, embalses, zonas acuícolas, nodos energéticos y bahías.

TABLA 16

Comparativo entre las diferentes actividades de evaluación

CARACTERÍSTICAS	MUESTREO	MONITOREO	VIGILANCIA	EVALUACIÓN AMBIENTAL INTEGRAL
Número de puntos	1 punto	Varios puntos	1 o varios puntos	Varios puntos
Frecuencia de la actividad	1 vez	1 vez	Se realiza de modo continuo o frecuente.	Incluye varios monitoreos realizados en diferentes momentos.
Zona evaluada	Área de influencia de actividades antropogénicas o eventos naturales.	Área de influencia de actividades antropogénicas o eventos naturales.	Área de influencia de actividades antropogénicas o eventos naturales.	Cuencas, lotes de explotación y exploración, nodos energéticos y sistemas aislados, bahías, zonas acuícolas y otros.

CARACTERÍSTICAS	MUESTREO	MONITOREO	VIGILANCIA	EVALUACIÓN AMBIENTAL INTEGRAL
Finalidad	Análisis puntual y aislado que permite determinar el estado de un parámetro y componente ambiental en un determinado momento.	Análisis sistematizado que permite determinar el estado de un conjunto de parámetros y componentes ambientales en un determinado momento.	Análisis que permite determinar el estado de un parámetro o componente ambiental específico en varios momentos.	Análisis sistematizado que permite determinar el estado de una cuenca, lotes de explotación, exploración, nodo energético, sistema aislado, bahía, zona acuícola y otros. Analiza diversos parámetros, componentes ambientales, determina el nivel de riesgo para el ambiente e identifica las posibles fuentes contaminantes.

Fuente: Dirección de Evaluación
Elaboración propia

La implementación de las evaluaciones ambientales integrales puede comprender la ejecución de visitas de reconocimiento en las zonas de estudio, la realización de monitoreos sistemáticos de múltiples parámetros y componentes ambientales, la elaboración de estudios técnicos especializados y el análisis de los factores externos que podrían estar influyendo en la calidad del ambiente.

Las evaluaciones ambientales integrales contemplan el desarrollo de un proceso que incluye dos (2) etapas:

- Etapas de planificación.- Se elaboran y aprueban "planes de evaluación ambiental integral", que detallan la ubicación de la zona de estudio, su problemática, los componentes a evaluarse, el número de puntos que se-

rán muestreados, los monitoreos que deben efectuarse para lograr los objetivos previstos, los estudios técnicos especializados requeridos, un cronograma de actividades, entre otros aspectos que deben ser definidos para dar inicio a la ejecución de una evaluación ambiental integral.

- Etapa de ejecución.- Se inicia la ejecución de todas las actividades programadas. En general, la duración de esta etapa depende de la problemática de la zona de estudio, su magnitud, la información previa existente, el total de puntos a ser muestreados, la complejidad y el número de actividades de evaluación a ser realizadas, además de otros aspectos técnicos que influyen en su desarrollo. Por esa razón, las evaluaciones ambientales integrales requieren un tiempo de ejecución prolongado, que puede

tomar entre doce (12) y veinticuatro (24) meses, aproximadamente. Al concluirse el cronograma de actividades (visitas de reconocimiento, muestreos, monitoreos sistemáticos, elaboración de estudios especializados y análisis de factores externos), se obtiene la información técnica que se requiere para la elaboración de un informe final en el que se analizan sistemáticamente todos los resultados.

Durante los años 2014 y 2015, el OEFA ha aprobado dieciocho (18) planes de evaluaciones ambientales integrales en las siguientes zonas de estudio:

TABLA 17

Planes de evaluaciones ambientales integrales aprobados (años 2014 y 2015)

SECTOR	ÁREA DE ESTUDIO	NÚMERO DE PLANES
Sector Minería	Locumba	9
	Cuenca del Santa	
	Cuenca del Mantaro	
	Embalse Pasto Grande	
	Cuenca del Rímac	
	Cuenca Ilo – Moquegua	
	Bahía de Sechura	
	San Juan	
Lago Chinchaycocha		
Subsector hidrocarburos	Talara	4
	Lote 192 (ex Lote 1-AB)	
	Lote 8	
	Marañón	
Sector pesquería	Tumbes	4
	Zarumilla	
	Samanco	
	Corrales	
Subsector electricidad	Chilca	1

Fuente: Dirección de Evaluación
Elaboración propia

Al cierre del año 2015, quince (15) de los planes anteriormente mencionados culminaron su ejecución; quedando en proceso de implementación para el año 2016 tres (3) evaluaciones ambientales integrales: Lote 192, Ilo - Moquegua y Mantaro, debido a que su ejecución requiere monitoreos y estudios especializados adicionales.

5.3. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS ACCIONES DE MONITOREO AMBIENTAL

El OEFA ha propiciado la participación ciudadana en las acciones de evaluación ambiental incorporando los monitoreos ambientales participativos. Mediante este mecanismo se permite a la ciudadanía participar en las labores de monitoreo ambiental que desarrolla el OEFA para medir la presencia y la concentración de contaminantes en el ambiente.

Este mecanismo de participación se encuentra regulado en el Reglamento de Participación Ciudadana en las Acciones de Monitoreo Ambiental a cargo del OEFA, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2014-OEFA/CD⁵⁹. En esta norma se ha establecido un procedimiento con las etapas y acciones que el OEFA debe realizar antes, durante y después de los monitoreos participativos, con el fin de consolidar un sistema de fiscalización ambiental más eficaz y transparente.

En virtud de dicho procedimiento, todo ciudadano interesado (incluyendo al administrado que desarrolla el proyecto o actividad económica) puede participar en los monitoreos ambientales organizados por el OEFA. Adicionalmente, con el objeto de fortalecer las acciones de monitoreo ambiental realizadas por el OEFA, pueden participar también entidades del Estado, como las autoridades regionales

59. Publicada el 5 de setiembre del 2014.

o locales con competencia territorial en la zona de monitoreo ambiental o las entidades públicas que tienen como función la protección de derechos relacionados con el ambiente.

Esta amplitud en la participación de todos los actores involucrados, le ofrece a los ciudadanos y las instituciones un espacio de diálogo y coordinación constante, que les permite colaborar con la identificación de los puntos de monitoreo y acompañar al OEFA durante la toma de muestras en campo.

Durante el año 2014 se realizaron catorce (14) monitoreos ambientales participativos y en el año 2015 se han ejecutado trece (13).

5.4. EL NUEVO ENFOQUE DE LA SUPERVISIÓN DIRECTA

En el año 2013, el OEFA replanteó la forma de ejecución de las supervisiones ambien-

tales, siguiendo una línea de acción basada, principalmente, en la verificación de los componentes más críticos de los procesos productivos y la ejecución de supervisiones integrales.

Ello ha permitido evaluar el desempeño de las unidades supervisadas, verificando no solamente el cumplimiento de sus obligaciones ambientales, sino también cómo operan los componentes más críticos de sus procesos productivos, priorizando aquellas actividades o etapas que, potencialmente, pudieran generar mayores daños ambientales.

Asimismo, con este nuevo enfoque en las acciones de supervisión se busca realizar un diagnóstico integral de los administrados dentro de cuencas hídricas, bahías, lotes petroleros y nodos energéticos que, en mayor medida, pudieran verse afectados por el desarrollo de las actividades productivas bajo el ámbito de competencia del OEFA.

5.4.1. El carácter preventivo de las acciones de supervisión

Luego de la aprobación del Reglamento de Supervisión Directa⁶⁰, se emitieron diversas normas que modificaron el marco normativo de la fiscalización ambiental. Estas normas priorizan la prevención y la subsanación voluntaria de presuntos incumplimientos que no generan riesgo o daño al ambiente o a la salud de las personas en el ejercicio de la función supervisora.

En efecto, luego de la aprobación del Reglamento de Supervisión Directa del 2013, se emitió la Ley N° 30011, que refuerza el enfoque preventivo al establecer que la función supervisora tiene por propósito asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales.

Asimismo, la función supervisora tiene como objetivo adicional promover la sub-

sanación voluntaria. En ese contexto, se aprobó el Reglamento de Subsanación Voluntaria de Incumplimientos de Menor Trascendencia⁶¹. Adicionalmente, la Ley N° 30011 reguló la figura del mandato de carácter particular y de las medidas preventivas.

En el año 2014 se emitió la Ley N° 30230, cuyo Artículo 19° dispuso que, durante el plazo de tres (3) años, el OEFA debe priorizar acciones orientadas a prevenir y corregir las conductas infractoras de los administrados antes que imponer sanciones. Esta norma lo que consigue es legitimar el enfoque preventivo que ya se venía implementando desde el año 2013.

5.4.2. Las supervisiones integrales

A partir del año 2013, el OEFA replanteó la forma de ejecución de las supervisiones ambientales. Esta nueva manera de supervisar busca realizar un diagnóstico

60. Aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD, publicada el 28 de febrero del 2013.

61. Aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, publicada el 28 de noviembre del 2013.

integral del desempeño de los administrados dentro de cuencas hídricas, bahías, lotes petroleros y nodos energéticos que, en mayor medida, pudieran verse afectados por el desarrollo de las actividades productivas bajo el ámbito de competencia del OEFA.

- En el sector minería

Se ha priorizado la programación e intervención de las supervisiones ambientales del OEFA en unidades mineras que operan dentro de una misma cuenca hidrográfica —trascendiendo demarcaciones geográficas— con la finalidad de que se pueda analizar, en conjunto, el impacto generado en el componente agua, el cual representa mayor riesgo de impacto por parte de las actividades mineras, al ser el componente ambiental más utilizado y que puede ser el más perjudicado a través del vertimiento de efluentes en ríos, lagos, entre otros.

- En el sector pesquería

Las supervisiones consideran la aplica-

ción de un enfoque por bahías, debido a que en dichas zonas existe una cantidad importante de establecimientos industriales pesqueros dedicados a la producción de harina y aceite de pescado, congelado y enlatado, los cuales generan gran volumen de efluentes que —de no ser tratados de forma adecuada— podrían impactar de modo negativo sobre el ecosistema marino-costero.

- En el subsector electricidad

Las acciones de supervisión son ejecutadas tomando en cuenta, entre otros criterios, la concentración de instalaciones —es decir, la existencia de nodos o polos energéticos— cuyo impacto ambiental puede ser mayor. Por ejemplo, si bien la construcción de una central hidroeléctrica es una de las actividades que mayor impacto puntual genera, la operación de varias centrales hidroeléctricas o termoeléctricas en una misma zona tiene un impacto sinérgico que puede conllevar a un mayor riesgo de afectación ambiental.

- En el subsector hidrocarburos

En el caso del subsector de hidrocarburos, las supervisiones ambientales se realizan de manera integral a todas las instalaciones de un lote, pues ello no solo permite efectuar una evaluación del desempeño ambiental del administrado en la totalidad del lote, en una sola intervención, sino que también se puede obtener información de los posibles impactos generados en las actividades de hidrocarburos en los componentes suelo y agua, los cuales, en la mayoría de casos, son los más afectados por dicha actividad.

- En el sector industria manufacturera

Específicamente en el rubro de cemento, las supervisiones se realizan a la totalidad de los componentes que integran una unidad económica administrativa la cual comprende canteras, almacenes y la planta industrial de fabricación de cemento. Ello, permite realizar una evaluación ambiental

completa, a fin de identificar —en una sola supervisión— los posibles impactos generados por todas las actividades que desarrolla el administrado para la obtención del cemento.

Asimismo, en el rubro curtiembre, se ha priorizado la supervisión de los centros de desarrollo industrial que a nivel nacional (norte, centro y sur) concentran o focalizan un mayor desarrollo de actividades de curtiembre, lo que —a su vez— incrementaría la posibilidad de generación de impactos al ambiente y a la salud de las personas, principalmente a partir de los efluentes industriales y los residuos sólidos que producen. Esos centros de desarrollo industrial se ubican en las ciudades de Trujillo, Lima y Arequipa.

5.4.3. La priorización de los factores críticos del proceso productivo

Otro componente de esta nueva forma de ejecutar las supervisiones ambientales, es la verificación de los componentes más críticos de los procesos productivos y la ejecución de supervisiones integrales. Ello ha permitido evaluar el desempeño de las unidades supervisadas, verificando no solo el cumplimiento de sus obligaciones ambientales, sino también cómo operan los componentes más críticos de sus procesos productivos, priorizando aquellas actividades o etapas que, potencialmente, pudieran generar mayores daños ambientales.

- En el sector minería

Constituye un aspecto crítico del proceso productivo el manejo de los depósitos de desmonte y relave, por ser potenciales generadores de agua ácida, la cual podría impactar en cuerpos hídricos. De igual forma, la etapa de

beneficio del mineral también resulta ambientalmente crítica, pues el agua utilizada durante dicha etapa se mezcla con minerales y sustancias químicas que alteran su composición.

- En el sector pesquería

El transporte y el procesamiento de la materia prima son etapas a las que se debe prestar especial atención, pues generan efluentes que contienen elementos contaminantes —como aceites y grasas, sólidos suspendidos y sustancias químicas—, los cuales son vertidos sobre el componente agua.

Asimismo, en el caso de la acuicultura de mayor escala, el cultivo de las especies es un aspecto sumamente relevante, pues su inadecuado manejo origina una elevada concentración de materia orgánica y sólidos suspendidos, modificando con ello las características fisicoquímicas del agua.

- En el subsector electricidad

En el caso de las centrales hidroeléctricas, la etapa más relevante corresponde a la construcción, debido a que se producen grandes movimientos de tierra para la habilitación de las vías de transporte, la perforación de túneles y la desviación del cauce natural de los ríos, entre otros aspectos. Tales actividades pueden causar un impacto negativo sobre el agua y el suelo.

Igualmente, durante la construcción de la línea de transmisión de energía eléctrica se llevan a cabo diversas actividades que pueden generar un impacto negativo sobre los componentes aire y suelo, por lo que esta etapa del proceso de transmisión de energía es considerada como la más crítica. Así, por ejemplo, se producen movimientos de tierra que originan material par-

ticulado, y se utiliza maquinaria pesada que provoca emisiones.

- En el subsector hidrocarburos

La etapa más crítica es el transporte de hidrocarburos desde la batería hacia la estación de embarque para su disposición final. Dicho transporte se realiza a través de ductos de gran longitud que, de sufrir fracturas, producirían derrames, con consecuencias negativas para el agua y el suelo.

- En el sector industria manufacturera

En la industria de la cerveza y curtiembre, los aspectos supervisados a los que hay que prestar mayor atención están relacionados con el manejo de efluentes, los cuales deben ser previamente tratados para su vertimiento final; de lo contrario, podrían afectar la calidad del agua donde se vierten.

En el caso de la industria del papel, es la última etapa de su producción la más crítica, ya que en ese momento se agrupan los efluentes propios de las fases anteriores y se generan residuos sólidos peligrosos (lodos residuales).

En la industria del cemento, las etapas por considerar son el almacenamiento de materia prima, la explotación de canteras, la carga y descarga de producto final, el envasado y los hornos de calibración, pues en ellas se produce material particulado.

5.5. EL PROCESO DE SANEAMIENTO DE LOS EXPEDIENTES ADMINISTRATIVOS EN TRÁMITE TRANSFERIDOS POR OSINERGMIN Y PRODUCE AL OEFA

De los tres mil setenta (3 070) expedientes administrativos en trámite transferidos del

OSINERGMIN y del PRODUCE al OEFA, solo treinta y uno (31) —lo que representa el 1 % del total de expedientes— fueron resueltos durante la primera etapa de la fiscalización ambiental, mientras que tres mil veintiocho (3 028) —lo que representa el 98,6 % del total de expedientes— fueron resueltos durante la segunda etapa. Al cierre del año 2015, solo quedaron pendientes once (11) expedientes lo que representa el 0,4 %.

TABLA 18

Expedientes tramitados de las transferencias de funciones al OEFA

SECTORES	2010	2011	2012		2013		2014		2015		Pendiente al 31.12.2015		Total
	OSINERGMIN	OSINERGMIN	OSINERGMIN	PRODUCE	OSINERGMIN	PRODUCE	OSINERGMIN	PRODUCE	OSINERGMIN	PRODUCE	OSINERGMIN	PRODUCE	
Minería	5	140	274	0	478	0	91	0	10	0	7	0	1 005
Energía	0	8	37	0	268	0	1 317	0	150	0	4	0	1 784
Pesquería	0	0	0	46	0	144	0	65	0	26	0	0	281
Total por procedencia	5	148	311	46	746	144	1 408	65	160	26	11	0	3 070
Total por año	5	148	357		890		1 473		186		11		3 070

Fuente: Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos
Elaboración propia

Asimismo, el avance cuantitativo en la tramitación de los procedimientos administrativos sancionadores estuvo acompañado de la emisión de criterios resolutivos técnicos y legales que dotaron de predictibilidad al ejercicio de la potestad fiscalizadora del OEFA, con un alto índice de confirmación en la segunda instancia administrativa y en sede judicial.



06

MAYORES HERRAMIENTAS PARA LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

Una fiscalización ambiental efectiva involucra la posibilidad concreta de verificar tanto la presencia y concentración de contaminantes en el ambiente, así como el estado de conservación de los recursos naturales en las instalaciones de los administrados o en las áreas vinculadas a sus actividades. Para ello, en la etapa de evaluación y supervisión ambiental resulta trascendente contar con los equipos y la tecnología apropiados para recolectar la información que permita efectuar una adecuada fiscalización y gestión ambiental. Ello debido a que en la etapa de fiscalización ambiental resulta importante contar con los medios probatorios adecuados, en caso se haya detectado hallazgos por incumplimiento a las

obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados.

6.1. MATERIALES Y EQUIPOS PARA LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

Durante la segunda etapa de la fiscalización ambiental, el OEFA ha transitado por un proceso de mejora continua que ha permitido optimizar el ejercicio de las funciones del macroproceso de fiscalización ambiental. De esta manera, se ha incrementado el número de acciones de evaluación y supervisión ambiental, y fortalecido su enfoque técnico-científico de las mismas.

TABLA 19

Materiales y equipos para la fiscalización ambiental

COMPONENTE	MATERIALES		EQUIPOS DE MONITOREO
Aire	<ul style="list-style-type: none"> Filtros para material particulado Soga Escalera y/o andamio Equipos de protección personal Caja de herramientas básicas 	<ul style="list-style-type: none"> Tablero GPS Cámara fotográfica Cámara de video Grupo electrógeno Cadena de custodia 	<ul style="list-style-type: none"> Muestreador de alto volumen Muestreador de bajo volumen Tren de muestreo Analizadores automáticos Estación meteorológica Pluviómetro
Ruido	<ul style="list-style-type: none"> Fotografía aérea del área de estudio Plano del área de estudio 	<ul style="list-style-type: none"> Libreta de notas Cámara fotográfica Plano zonificado del área de estudio 	<ul style="list-style-type: none"> Sonómetro digital Calibrador de campo Trípode GPS
Agua	<ul style="list-style-type: none"> Mapa cartográfico Tablero Libreta de campo Etiquetas de campo Cadena de custodia Soga Balde de plástico transparente Brazo telescópico muestreado Papel secante Cinta adhesiva Plumón indeleble Gotero de plástico Coolers grandes y pequeños 	<ul style="list-style-type: none"> Solución estándar de pH y conductividad eléctrica Bolsa Ziploc Fascos de polietileno Francos de vidrio ámbar Fascos estériles microbiológicos Guantes descartables Piseta Refrigerantes Reactivos para preservación de muestras Agua destilada 	<ul style="list-style-type: none"> Medidor multiparámetro Cámara fotográfica GPS Correntómetro Cronómetro Botella tipo niskin Bailer
Suelo	<ul style="list-style-type: none"> Palas rectas Palas curvas Picos Barrenas Nucleadores Espátula Navajas 	<ul style="list-style-type: none"> Martillo de geólogo Lápices Marcadores Etiquetas Cinta métrica o fluxómetro 	

Fuente: OEFA, 2015⁹². Elaboración propia

6.2. ESTUDIOS ESPECIALIZADOS

Son aquellos estudios complementarios a los monitoreos sistematizados⁶³, que sirven para realizar un análisis más profundo de un componente ambiental en particular, con la finalidad de caracterizarlo e identificar posibles fuentes contaminantes.

Los estudios especializados varían en cuanto a su aplicación, necesidad y referencia; por este motivo, dependen de la profundidad de la investigación que se desee efectuar en el área en estudio, así como de la factibilidad misma de su ejecución. Durante el año 2015, el OEFA realizó dieciocho (18) estudios especializados.

TABLA 20
Estudios especializados ejecutados en el año 2015

N°	ESTUDIO ESPECIALIZADO	ADMINISTRADO O ZONA DE ESTUDIO	OBJETIVO
1	Estudio de tomografía geoelectrica	Compañía Minera Antapaccay S.A.	Identificar fallas o estructuras en las presas de relaves que facilitarían las filtraciones de los compuestos presentes en las presas a las aguas subterráneas, superficiales y suelos, generando así una posible contaminación.
2		Southern Perú Copper Corporation Sucursal del Perú	
3	Estudio de trazadores y técnicas isotópicas	Compañía Minera Antapaccay S.A.	Evaluar las posibles filtraciones en las presas de relave para determinar si se detectan aguas provenientes de las presas en los cuerpos hídricos de las zonas circundantes.

63. Monitoreos realizados a múltiples parámetros y componentes ambientales.

N°	ESTUDIO ESPECIALIZADO	ADMINISTRADO O ZONA DE ESTUDIO	OBJETIVO
4	Evaluación hidroquímica en el área relacionada a las actividades de la Compañía Minera Antapaccay	Compañía Minera Antapaccay S.A.	Analizar e interpretar las variaciones de la calidad del agua superficial y subterránea asociadas a aspectos temporales y espaciales en el área relacionada a las actividades de la Compañía Minera Antapaccay S.A.
5	Evaluación de radiaciones no ionizantes en baja frecuencia en el distrito de Chilca	Fénix Power Perú y CTM Mantaro	Evaluar el nivel de las radiaciones no ionizantes de baja frecuencia en el ámbito de influencia de las líneas de transmisión de energía eléctrica del distrito de Chilca.
6	Evaluación geológica del embalse Pasto Grande	Minera Aruntani S.A.C. (áreas aledañas al embalse)	Identificar, describir y analizar las rocas (litología) que se encuentran presentes en la zona de estudio, así como establecer su composición petrológica, sus características geoquímicas y su mineralogía, de manera indirecta (estudios bibliográficos) o directas (trabajos de campo y análisis de muestras), y determinar su caracterización geomorfológica (forma del relieve en que se presentan estas rocas).
7	Evaluación geológica de la cuenca Locumba	Southern Perú Copper Corporation Sucursal del Perú	
8	Evaluación geológica de la cuenca alta Ilo-Moquegua.	Southern Perú Copper Corporation Sucursal del Perú	
9	Estudio de nivel de fondo y nivel de referencia en dos asociaciones de suelo del departamento de Loreto	Pluspetrol Norte S.A. (Lote 8)	Determinar los niveles de fondo y niveles de referencia en dos asociaciones de suelo del departamento de Loreto.

N°	ESTUDIO ESPECIALIZADO	ADMINISTRADO O ZONA DE ESTUDIO	OBJETIVO
10	Evaluación de flora	Pluspetrol Norte S.A. (Lote 8)	Determinar la diversidad y abundancia de las especies de flora en áreas impactadas generadas por la actividad de hidrocarburos, así como en áreas no impactadas del Lote 8.
11		Embalse Pasto Grande	Determinar la diversidad y abundancia de las especies de flora.
12		Cuenca alta de Ilo-Moquegua	
13	Evaluación de fauna silvestre	Pluspetrol Norte S.A. (Lote 8)	Determinar la diversidad, abundancia y comportamiento de la fauna silvestre en áreas impactadas generadas por la actividad de hidrocarburos, así como en áreas no impactadas del Lote 8.
14		Embalse Pasto Grande	Determinar la diversidad y abundancia de las especies de fauna silvestre.
15		Cuenca alta de Ilo-Moquegua	Determinar la diversidad y abundancia de las especies de fauna silvestre.

N°	ESTUDIO ESPECIALIZADO	ADMINISTRADO O ZONA DE ESTUDIO	OBJETIVO
16	Evaluación de la vida acuática	Varios	Determinar la diversidad y abundancia de las especies hidrobiológicas en los cuerpos de agua intervenidos.
17	Determinación de metales e hidrocarburos aromáticos policíclicos en tejido animal	Pluspetrol Norte S.A. (Lote 8)	Determinar los niveles de concentración de metales e hidrocarburos aromáticos policíclicos en tejido animal.
18		Zona acuícola de Zarumilla	

Fuente: Dirección de Evaluación
Elaboración propia

Asimismo, durante el año 2016, el OEFA tiene planificado reforzar el carácter técnico-científico de sus actividades con la realización de ochenta y dos (82) estudios especializados.

TABLA 21
Estudios especializados programados para el año 2016

N°	ESTUDIO ESPECIALIZADO	N° DE ESTUDIOS
1	Estudio de tomografía geoelectrica	15
2	Estudios hidrogeológicos	10
3	Estudios geológicos	10
4	Estudio de trazadores y técnicas isotópicas	05
5	Estudios de balance hídrico	01
6	Estudio con imágenes satelitales	02

N°	ESTUDIO ESPECIALIZADO	N° DE ESTUDIOS
7	Evaluación de flora	06
8	Evaluación de fauna silvestre	06
9	Estudio de modelamiento de dispersión de contaminantes atmosféricos	02
10	Evaluación hidrobiológica	15
11	Determinación de metales e hidrocarburos aromáticos policíclicos en tejido animal	10

Fuente: Dirección de Evaluación
Elaboración propia

LA REMEDIACIÓN AMBIENTAL Y EL DICTADO DE MEDIDAS CORRECTIVAS

El OEFA ha consolidado un enfoque de fiscalización ambiental que promueve la remediación ambiental a través del dictado de medidas correctivas y, adicionalmente, fomenta la subsanación voluntaria de las infracciones ambientales.

7.1. LAS MEDIDAS CORRECTIVAS DE RESTAURACIÓN Y COMPENSACIÓN AMBIENTAL

La medida correctiva es una disposición dictada por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, a través de la cual se busca revertir o disminuir en lo posible el efecto nocivo que la conducta infractora de un administrado hubiera podido producir en

el ambiente, los recursos naturales y/o la salud de las personas.

En la imposición de las medidas correctivas, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos garantiza la aplicación de los principios de predictibilidad, razonabilidad y proporcionalidad.

En marzo del 2013, se emitieron los Lineamientos para la aplicación de las medidas correctivas previstas en el Literal d) del Numeral 22.2 del Artículo 22° de la Ley N° 29325⁶⁴, los cuales regulan los alcances de las medidas correctivas y establecen su clasificación, así como ejemplos prácticos para su aplicación.

Las medidas correctivas pueden clasificarse de la siguiente manera:

64. Aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD, publicada el 23 de marzo del 2013.

- Medidas correctivas de adecuación
Tienen por objeto que el administrado adapte sus actividades a estándares determinados, para así asegurar la mitigación de posibles efectos perjudiciales en el ambiente o la salud de las personas. Por ejemplo, los cursos de capacitación ambiental obligatorios.

- Medidas correctivas de paralización
Pretenden paralizar o neutralizar la actividad que genera daño ambiental y así evitar que se continúe con la afectación al ambiente o la salud de las personas. A modo de ejemplo, podemos señalar el decomiso de bienes o el cierre temporal o definitivo de establecimientos.

- Medidas correctivas de restauración
Tienen por objeto restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, con la finalidad de retornar al estado de cosas existente con anterioridad a la afectación. Por ejemplo, la incorporación de poblaciones faunísticas en el área en la que dichas especies pere-

cieron por problemas de contaminación ambiental.

- Medidas correctivas de compensación ambiental
Tienen por finalidad sustituir el bien ambiental afectado que no puede ser restaurado. Por ejemplo, la reforestación compensatoria en terrenos próximos y con posibilidades de desarrollo similar.

Con la emisión de la Ley N° 30230, en el año 2014, se fortalece el dictado de estas medidas, priorizándose la restauración y compensación de los impactos ambientales negativos causados por los administrados.

La restauración comprende un conjunto de acciones orientadas a mejorar las condiciones del sistema degradado e incrementar su calidad ambiental, siempre que los impactos ocasionados sean reversibles; mientras que la compensación ambiental es aplicable frente a la ocurrencia de impactos ambientales irreversibles.

En ese marco, pese a que la compensación ambiental no logra anular o atenuar el impacto, lo contrarresta mediante la introducción de acciones positivas.

A continuación, se presentan ejemplos de medidas correctivas de restauración y compensación impuestas por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos:

7.1.1. Medidas correctivas de restauración

Estas medidas tienen por finalidad restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, con la finalidad de retornar al estado de cosas existente con anterioridad a la afectación producida por la infracción ambiental.

A modo de ejemplo, tenemos que en el procedimiento administrativo sancionador seguido en el Expediente N° 1306-2014-OEFA/DFSAI/PAS, se declaró la responsabilidad de un administrado, por haberse acreditado la comisión de las siguientes infracciones:

- Incumplir el compromiso establecido en su instrumento de gestión ambiental, al no haber realizado las acciones de mantenimiento al oleoducto de su titularidad, generando daño real a la flora y fauna y daño potencial a la vida o salud humana;
- No detectar y, por tanto, no controlar a tiempo el derrame ocurrido, generando daño real a la flora y fauna y daño potencial a la vida o salud humana; y,
- Ser responsable del derrame ocurrido en el oleoducto, generando daño real a la flora y fauna y daño potencial a la vida o salud humana.

En virtud de las infracciones cometidas, se ordenó al administrado como medida correctiva, el cumplimiento de las labores de remediación con la finalidad de revertir los efectos negativos producidos en los componentes ambientales bióticos y abióticos, y devolverles su calidad y funcionalidad. El plan de remediación consideró lo siguiente:

- Confinamiento y recuperación de petróleo derramado;

- Limpieza y remediación de áreas afectadas;
- Traslado y disposición temporal o final del material contaminado;
- Restauración de fauna habitable en el canal de flotación; y,
- Monitoreos ambientales participativos con organismos fiscalizadores (agua y suelo).

A efectos de verificar el cumplimiento de la medida correctiva destinada a la remediación de la zona afectada se requirió al administrado que presente un informe detallado de las labores realizadas.

Asimismo, se ordenó al administrado que establezca canales de comunicación con las comunidades nativas de la zona de influencia, a fin de brindarles información sobre el impacto causado por el derrame de hidrocarburos y el proceso de restauración que se encuentra realizando. El pronunciamiento no fue cuestionado por el administrado.

7.1.2. Medidas correctivas de compensación

Estas medidas tienen por finalidad sustituir el bien ambiental afectado que no puede ser restaurado.

A modo de ejemplo, tenemos que en el procedimiento administrativo sancionador seguido en el Expediente N° 267-2012-OEFA/DFSAI/PAS, se declaró la responsabilidad del administrado por la comisión de las siguientes infracciones:

- Haber impactado una laguna producto de sus actividades de hidrocarburos; y,
- Realizar una intervención a la laguna y áreas aledañas, consistente en el drenaje y remoción de los suelos, sin contar con un instrumento de gestión ambiental.

Se determinó que la laguna había sido alterada en sus características físicas, quí-

micas y biológicas, por lo que el ecosistema frágil que ella representaba no podía ser recuperado de forma inicial, es decir, se trataba de una situación irreversible. Por lo tanto, se determinó que correspondía la imposición de una medida correctiva de compensación ambiental.

La medida de compensación consistía en generar una nueva laguna o, de ser el caso, potenciar o proteger un cuerpo de agua o zona dentro del área de influencia del lugar afectado, según sea determinado en un estudio hidrogeológico que el administrado debería realizar previamente. Tal estudio determinará los alcances de la compensación ambiental a ser efectuada mediante la medida correctiva.

La medida correctiva de aplicación progresiva comprendía las siguientes acciones:

- Etapa de presentación a la comunidad;
- Etapa de diagnóstico y recuperación de suelos; y,

- Etapa de ejecución (desarrollo e implementación del estudio hidrogeológico, programa de monitoreo y medidas de protección para los ecosistemas acuáticos adyacentes).

7.2. LA SUBSANACIÓN VOLUNTARIA DE LAS INFRACCIONES

El nuevo enfoque de la fiscalización ambiental promueve la subsanación de las conductas infractoras detectadas. Para ello, en el año 2013 se emitió el Reglamento para la subsanación voluntaria de incumplimientos de menor trascendencia⁶⁵. Dicha norma reglamenta lo previsto en el Literal b) del Numeral 11.1 del Artículo 11° de la Ley del SINEFA, el cual establece que la función de supervisión del OEFA tiene como objetivo la promoción de la subsanación voluntaria de hallazgos de presuntas infracciones administrativas.

El referido reglamento señala que los hallazgos de menor trascendencia, que son aquellos presuntos incumplimientos de

65. Aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, publicada el 28 de noviembre del 2013.

obligaciones ambientales que no generan daño potencial o real al ambiente o la salud de las personas, y que no afectan la eficacia de la función de supervisión directa ejercida por el OEFA, pueden ser subsanados y así evitar el inicio de un procedimiento sancionador.

En julio de 2014, a través de la promulgación de la Ley N° 30230, se ratificó —con una norma con rango de ley— parte importante de este enfoque que promueve la subsanación voluntaria de las infracciones y que busca que la imposición de sanciones sea la *ultima ratio*.

En marzo del 2015, se aprobó el nuevo Reglamento de Supervisión Directa del OEFA⁶⁶ con la finalidad de optimizar las disposiciones previstas en la mencionada norma legal. Para ello, en este reglamento se contemplan tres (3) tipos de hallazgos (críticos, significativos y moderados), con la finalidad de brindar un tratamiento diferenciado según la gravedad de la conducta infractora.

A partir de la aprobación de esta norma, el nuevo esquema para la subsanación voluntaria de los hallazgos es el siguiente:

- Hallazgos críticos

Son aquellos que involucran: (i) un daño real a la vida o la salud de las personas; (ii) el desarrollo de actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental o en zonas prohibidas; y, (iii) la reincidencia, dentro de un periodo de seis (6) meses desde que se cometió la primera infracción. Para que se configure la reincidencia, debe existir resolución firme sobre la primera infracción.

En este caso, si se determina que el administrado cometió una infracción calificada como crítica, se impone la sanción íntegra, más la medida correctiva que corresponda.

- Hallazgos significativos

Son aquellos que generan: (i) un daño potencial a la vida o salud de las per-

66. Aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD, publicada el 28 de marzo del 2015.

sonas; o (ii) un daño real a la flora y fauna.

En estos casos, se otorga al administrado una (1) oportunidad de subsanar los hallazgos durante el procedimiento sancionador a través de una medida correctiva ordenada por el OEFA y que puede ser propuesta por el administrado.

Si se verifica que la medida fue cumplida, dicho procedimiento concluye; de lo contrario, se reanuda quedando habilitado para imponer la sanción, la cual no podrá ser superior al cincuenta por ciento (50 %) de la multa que correspondería imponer según la Metodología para el cálculo de las multas base y aplicación de los factores agravantes y atenuantes.

- Hallazgos moderados

Son aquellos que involucran: (i) un daño potencial a la flora y fauna; o (ii) incumplimientos de menor trascendencia.

En estos casos, se concede al administrado dos (2) oportunidades para subsanar: una en la etapa de supervisión (mediante el informe preliminar de supervisión directa) y otra en el procedimiento sancionador (a través de la medida correctiva). Se espera que el administrado evite el inicio de un procedimiento sancionador, por lo que lo óptimo para él sería subsanar el hallazgo durante la supervisión y no llegar a la etapa del procedimiento sancionador.

No obstante, si se inicia el procedimiento sancionador, corresponde otorgar una segunda oportunidad al administrado, mediante el dictado de una medida correctiva, siguiendo el mismo procedimiento previsto para los hallazgos significativos.

En este contexto, antes de la aprobación del nuevo Reglamento de Supervisión Directa solo la subsanación de hallazgos de menor trascendencia evitaba el inicio de un procedimiento sancionador. Con este

reglamento, todos los hallazgos moderados pueden recibir el mismo tratamiento.

Este mecanismo busca generar beneficios tanto para el administrado como para la Administración Pública.

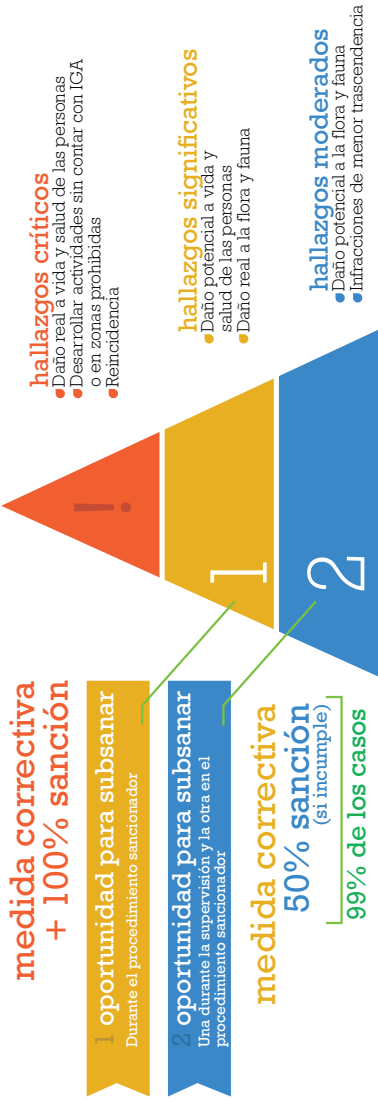
- Para el administrado es más conveniente subsanar el hallazgo que asumir los costos que demandaría su defensa en un procedimiento sancionador y la eventual sanción.
- Para la Administración Pública es más eficiente en términos de tutela del interés público que el adminis-

trado subsane oportunamente dicho incumplimiento que iniciar un procedimiento sancionador para tal efecto.

El planteamiento antes descrito se puede apreciar en el siguiente gráfico:

ILUSTRACIÓN 8

Esquema de subsanación voluntaria aplicado por el OEFA



Fuente y elaboración propia

7.3. LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL ANTES Y DESPUÉS DE LA VIGENCIA DEL ARTÍCULO 19° DE LA LEY N° 30230

7.3.1. La prevención y corrección de infracciones como mecanismo para el fortalecimiento de la fiscalización ambiental

La regulación ambiental de las actividades productivas busca reducir o eliminar los impactos negativos que estas potencialmente pueden ocasionar al entorno, ello con la finalidad de promover un desarrollo sostenible. En esta línea, tanto en el ámbito nacional como internacional, se instauran mecanismos orientados a lograr el cumplimiento de la regulación ambiental.

Si bien, tradicionalmente, la regulación ambiental —y por ende la fiscalización— se centraba en la imposición de sanciones, a partir de la experiencia de otros países se ha advertido que la sanción a

las empresas no es la única ni la principal herramienta con la que cuenta la fiscalización ambiental para lograr que las actividades económicas se lleven a cabo de una manera responsable.

Es por ello que, la teoría moderna de la regulación se orienta a implementar una pluralidad de mecanismos para lograr el cumplimiento de las obligaciones de las empresas. Es decir, la Administración Pública puede recurrir a una variedad de instrumentos o mecanismos, los cuales van desde un estilo más conciliador (como el uso de advertencias, negociaciones y prohibiciones); hasta uno más punitivo (como la revocación de autorizaciones y licencias); ambos orientados a lograr el cumplimiento de las obligaciones asumidas⁶⁷.

En otras palabras, en el nuevo enfoque de la regulación se ha dado una reestructuración de los objetivos perseguidos por

67. Cf. FALLA JARA, Alejandro, "¿Zanahoria o garrote: de qué depende?: de los estilos de enforcement de la regulación". En MARAVI SUMAR, Milagros (Compilador), *Sobre la Ley del Procedimiento Administrativo General: Libro Homenaje a José Alberto Bustamante Belaúnde*. Lima: UPC, Fondo Editorial, 2009, pp. 490-491.

la fiscalización, pues esta se enfoca en lograr que exista un cumplimiento de las regulaciones ambientales a fin de evitar efectos adversos sobre el ambiente, utilizando la actividad sancionatoria como una herramienta de fiscalización, pero no la exclusiva⁶⁸.

Es decir, si bien, aun se aplica el mecanismo de sanción, cada vez se valora más el cumplimiento de los compromisos ambientales, toda vez que, en estricto, el objetivo de una buena política pública en materia ambiental, y particularmente de fiscalización, apunta precisamente al cumplimiento de las obligaciones ambientales asumidas por las empresas⁶⁹.

En esta línea, la *Environmental Protection Agency* (EPA) de Estados Unidos señaló en su informe *The United States Experience with Economic Incentives for Protecting the Environment* del 2001 que, en los últimos 20 años, con el objetivo de mejorar la protección del ambiente y la salud, ha aumentado la diversidad de incentivos económicos y el uso de los mismos; asimismo, este mecanismo de incentivos se viene utilizando como el principal instrumento para controlar un número creciente de problemas ambientales (particularmente en el control de la contaminación) tanto para complementar e incluso sustituir a los enfoques punitivos tradicionales⁷⁰.

68. CORDERO, Luis, DURÁN, Valentina, MORAGA, Pilar y URBINA, Cecilia. "Análisis y Evaluación de la Institucionalidad Ambiental en Chile. Elementos para el desarrollo de sus capacidades". En: Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Estrategias de Desarrollo y Protección Social. Chile: Lom Ediciones, 2009, p. 171.

69. Cf. HERVÉ, Dominique, GUILLOFF, Matías., PÉREZ, Raimundo. Reforma a la institucionalidad ambiental antecedentes y fundamentos programa de derecho y política ambiental. Chile: Eds. Universidad Diego Portales, 2010, p. 64.

70. EPA. The United States Experience with Economic Incentives for Protecting the Environment. 2001. U.S., p. i.
"But over the past 20 years, and during the past decade in particular, EPA has begun to use a much broader array of tools to manage environmental quality. Among these relatively new tools, several kinds of economic incentives are being applied more and more widely. Once considered an academic abstraction or a revenue-raising adjunct to traditional regulatory mechanisms, market-based economic incentives are being used now as the principal instrument for controlling a growing number of environmental problems. To varying degrees, federal, state, and local governments are promoting the use of economic incentives as an environmental management tool because of the perceived advantages and effectiveness of these incentives".

La EPA ha implementado un modelo regulatorio, en el cual la imputación de cargos al infractor no necesariamente concluye con una sanción. La primera opción es llegar a un acuerdo entre las partes. Solo en caso de que este no se produzca, se inicia el procedimiento para que se declare la responsabilidad y se dicta la consiguiente sanción.

Una muestra de esta tendencia en Latinoamérica puede observarse en Chile, donde, de acuerdo al Artículo 41° de la Ley N° 19.300 - Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente y Ley Orgánica de Superintendencia del Medio Ambien-

te, se exime del pago de la multa a aquel infractor que voluntariamente admite la comisión de una infracción, solo si ejecuta un plan de cumplimiento. Si este vuelve a comunicar otra infracción por segunda o tercera vez, la multa se reduce en un 75 % y 50 % respectivamente⁷¹.

Otro ejemplo se da en el caso mexicano, a través del Programa Nacional de Auditoría Ambiental. Este consiste en un acuerdo voluntario entre las industrias que deseen participar y la Procuraduría Federal de Protección Ambiental. Con el mencionado programa, se recomiendan medidas preventivas y correctivas asociadas a temas

71. Ley N° 19.300 - Ley Sobre Bases Generales del Medio Ambiente y Ley Orgánica de Superintendencia del Medio Ambiente.-

"Artículo 41.- La Superintendencia deberá eximir del monto de la multa al infractor que concurra a sus oficinas, por primera vez, y denuncie estar cometiendo, por sí, cualquier infracción de aquellas establecidas en los artículos precedentes, siempre y cuando ejecute íntegramente el programa de cumplimiento previsto en el artículo 42.

En caso que un infractor ya hubiese concurrido a autodenunciarse, la utilización por segunda y tercera vez de dicho mecanismo rebajará hasta en un 75% y 50%, respectivamente, la multa impuesta por la Superintendencia en el proceso sancionatorio respectivo, siempre y cuando ejecute íntegramente el programa de cumplimiento previsto en el artículo 42.

Esta exención o rebaja sólo procederá cuando el infractor suministre información precisa, verídica y comprobable respecto de los hechos que constituyen infracción y ponga fin, de inmediato, a los mismos, adoptando todas las medidas necesarias para reducir o eliminar los efectos negativos.

Sin perjuicio de lo anterior, en caso que la Superintendencia hubiese iniciado la etapa de investigación respecto de los mismos hechos, la denuncia establecida en el inciso primero de este artículo no producirá ningún efecto respecto del infractor."

con potenciales impactos ambientales adversos. Los participantes, que son evaluados por auditores independientes, acuerdan que corregirán violaciones antes de una fecha determinada, y la procuraduría acepta no penalizar a empresas antes de ese plazo⁷².

En el caso del Reino Unido, en el *Regulatory Enforcement and Sanction Act* del 2008 se incluyeron nuevas herramientas para complementar la regulación ambiental. Entre estas destacan el *Enforcement Undertakings*, por el cual el infractor se compromete a ejecutar acciones correctivas contempladas en un plan de acción⁷³.

Otro caso puede verse en Países Bajos, donde las sanciones no se imponen si se producen determinadas condiciones, tales como (i) la corrección oportuna de la infracción; (ii) la ausencia de dolo; (iii) el carácter aislado del hecho; (iv) su alcance e impactos limitados; y, (v) el buen historial de cumplimiento del operador. Con este diseño institucional, las sanciones se emiten en sólo el 7 % de los casos⁷⁴.

En el ámbito nacional, el Artículo 19° de la Ley N° 30230, toma en cuenta esta moderna tendencia en materia de regulación ambiental y, por ello, ha reconocido normativamente el diseño institucional que

72. INECE. Manual de Principios de Acatamiento y Ejecución Ambiental. 2009, p. 44.

73. CENTRO DE DERECHO AMBIENTAL. "Los Tribunales Ambientales y la Superintendencia del Medio Ambiente: Una relación ineludible". En *Visión ambiental global: presente y futuro*, Actas de las Sextas Jornadas Derecho Ambiental: 22 al 24 de agosto de 2012. Santiago, Universidad de Chile, Legal Publishing, 2012, p. 164.

74. OECD. *Economics Aspects of Environmental Compliance Assurance*. 2004, Paris, p. 20. "(...) the competent authority would most often issue an informal verbal warning. A verbal warning may be given on-site by an inspector or by a phone call from the office that a violation has been noted. This can be followed by more informal contacts between the offender and the competent authority before a formal warning is issued prescribing corrective actions and setting a time limit to correct the violation. Sanctions are not imposed if the violation has been corrected in a timely manner, has not been committed deliberately, is clearly an isolated incident, is of limited extent and impact, and has been committed by an operator with an otherwise good compliance record. Sanctions are issued in only about 7% of the cases".

privilegia las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental sobre la imposición de sanciones.

Con ello, se evidencia que el Estado peruano busca adecuar el funcionamiento de la Administración Pública hacia las nuevas tendencias de la regulación en materia ambiental, las cuales fortalecen el uso de mecanismos de prevención y corrección que permiten lograr una protección efectiva del medio ambiente.

7.3.2. Medidas correctivas y sanciones dictadas

El 12 de julio del 2014 se publicó la Ley N° 30230, a través de la cual se establecen disposiciones que buscan consolidar el enfoque preventivo y correctivo imple-

mentado por el OEFA. Para garantizar su aplicación, se aprobaron las Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230⁷⁵, cuyas disposiciones fueron recogidas posteriormente en el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA⁷⁶.

Según la normativa antes señalada, durante el período de tres (3) años contado a partir de la vigencia de la Ley N° 30230⁷⁷, el OEFA tramitará procedimientos administrativos sancionadores excepcionales, en los cuales si se verifica la comisión de una infracción se dictará una medida correctiva y se suspenderá el procedimiento. Si dicha medida es cumplida, el procedimiento concluirá. En caso contrario, se reanudará, imponiéndose una sanción que no

75. Aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, publicada el 24 de julio del 2014.

76. Aprobado por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, publicada el 7 de abril del 2015.

77. La Ley N° 30230 entró en vigencia el 13 de julio de 2014.

podrá ser mayor al 50 % de la multa que correspondería dictar según la Metodología para el cálculo de las multas base y aplicación de los factores agravantes y atenuantes⁷⁸.

El procedimiento sancionador excepcional antes descrito no resulta aplicable a los supuestos previstos en los Literales a), b) y c) del Artículo 19° de la Ley N° 30230. Estos supuestos se detallan a continuación:

- a) Infracciones muy graves que generen un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas;
- b) Actividades que se realicen sin contar con un instrumento de gestión ambiental o en zonas prohibidas; y,

- c) Reincidencia, entendiéndose por tal, la comisión de la misma infracción dentro de un período de seis (6) meses.

En estos supuestos, teniendo en cuenta la gravedad de la conducta infractora y la importancia de los bienes jurídicos afectados, se deberá imponer la sanción íntegra, más la medida correctiva que corresponda.

Antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 30230, el OEFA impuso veintiocho (28) medidas correctivas, en diecinueve (19) procedimientos administrativos sancionadores, tal como se detalla a continuación:

78. La reducción del 50 % de la multa no es aplicable a las multas tasadas, sino únicamente a aquellas que se determinen en aplicación de la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, o la norma que la sustituya.

TABLA 22

Medidas correctivas dictadas antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 30230
(año 2011-12 de julio del 2014)

SECTORES	ADECUACIÓN	RESTAURACIÓN	COMPENSACIÓN	OTROS	TOTAL
Minería	5	0	0	4	9
Pesquería	0	0	0	2	2
Electricidad	1	1	0	1	3
Hidrocarburos	12	1	1	0	14
Industria	0	0	0	0	0
Total	18	2	1	7	28

Fuente: Registro de Actos Administrativos del OEFA
Elaboración propia

TABLA 23

Procedimientos administrativos sancionadores en los cuales se ordenaron medidas correctivas antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 30230 (año 2011-12 de julio del 2014)

SECTORES	MINERÍA	PESQUERÍA	ELECTRICIDAD	HIDROCARBUROS	INDUSTRIA	TOTAL
Número de procedimientos administrativos sancionadores que ordenaron medidas correctivas	4	2	2	11	0	19

Fuente: Registro de Actos Administrativos del OEFA
Elaboración propia

Desde la vigencia de la Ley N° 30230 hasta el cierre del año 2015, se ordenaron novecientos un (901) medidas correctivas en trescientos noventa y cuatro (394) procedimientos administrativos sancionadores respecto de los supuestos distintos a los establecidos en los Literales a), b) y c) del Artículo 19° de la Ley N° 30230, conforme se detalla en las siguientes tablas:

TABLA 24

Medidas correctivas dictadas después de la entrada en vigencia de la Ley N° 30230
(13 de julio del 2014-año 2015)

SECTORES	ADECUACIÓN	RESTAURACIÓN	COMPENSACIÓN	OTROS	TOTAL
Minería	233	8	0	0	241
Pesquería	315	0	0	3	318
Electricidad	47	3	0	0	50
Hidrocarburos	234	10	0	0	244
Industria	48	0	0	0	48
Total	877	21	0	3	901

Fuente: Registro de Actos Administrativos del OEFA
Elaboración: Propia

TABLA 25

Procedimientos administrativos sancionadores en los cuales se ordenaron medidas correctivas después de la entrada en vigencia de la Ley N° 30230 (13 de julio del 2014-año 2015)

SECTORES	MINERÍA	PESQUERÍA	ELECTRICIDAD	HIDROCARBUROS	INDUSTRIA	TOTAL
Número de procedimientos administrativos sancionadores que ordenaron medidas correctivas	107	113	27	129	18	394

Fuente: Registro de Actos Administrativos del OEFA
Elaboración propia

Al respecto, corresponde señalar que el equipo interdisciplinario de profesionales (abogados, ingenieros, economistas, biólogos y otros) del OEFA, bajo criterios de razonabilidad y proporcionalidad, tramitan el procedimiento de verificación del cumplimiento de todas las medidas correctivas impuestas.

Estado de ejecución de las medidas correctivas

En la siguiente tabla se muestra el detalle del estado de las medidas correctivas dictadas antes de la vigencia de la Ley N° 30230.

TABLA 26

Estado de las medidas correctivas dictadas antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 30230 (año 2011-12 de julio del 2014)

ESTADO	NÚMERO DE MEDIDAS CORRECTIVAS				TOTAL
	MINERÍA	PESQUERÍA	ELECTRICIDAD	HIDROCARBUROS	
Declaradas cumplidas	0	0	0	4	4
En verificación de cumplimiento	5	1	2	7	15
Otros	4	1	1	3	9
Total	9	2	3	14	28

Fuente: Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos
Elaboración propia

Por otro lado, el estado de las novecientos una (901) medidas correctivas dictadas luego de la entrada en vigencia de la Ley N° 30230 respecto de los supuestos distintos a los establecidos en los literales a), b) y c) del Artículo 19° de la Ley N° 30230, es el que se detalla a continuación.

TABLA 27

Estado de las medidas correctivas dictadas después de la entrada en vigencia de la Ley N° 30230 (13 de julio del 2014-año 2015)

ESTADO	NÚMERO DE MEDIDAS CORRECTIVAS					TOTAL
	MINERÍA	PESQUE- RÍA	ELECTRI- CIDAD	HIDROCAR- BUROS	INDUSTRIA	
Declaradas cumplidas	79	32	19	55	5	190
En verificación de cumplimiento	85	154	13	125	13	390
Dentro del plazo para cumplimiento	69	123	14	58	30	294
Declaradas incumplidas	2	2	0	2	0	6
Otros	6	7	4	4	0	21
Total	241	318	50	244	48	901

Fuente: Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos
Elaboración propia

Multas firmas impuestas

Desde el 2011 hasta antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 30230, el OEFA había impuesto multas firmes por un monto de 64 955,84 UIT (equivalentes a S/ 239 710 584,90), en novecientos cuarenta (940) procedimientos administrativos sancionadores. No obstante, desde la entrada en vigencia de la Ley N° 30230 hasta el 31 de diciembre del 2015, se han tramitado ciento catorce (114) procedimientos administrativos sancionadores, en los que se ha impuesto multas firmes por un monto de 10 869,26 UIT, tal como se detalla a continuación:

TABLA 28

Multas firmas impuestas por el OEFA antes y después de la Ley N° 30230
(por sector en UIT)

SECTORES	ANTES DE LA LEY N° 30230(*)	DESPUÉS DE LA LEY N° 30230(**)	TOTAL EN UIT
Minería	44 275,03	8 414,36	52 689,39
Electricidad	1 393,96	60,15	1 454,11
Pesquería	2 342,94	53,95	2 396,89
Hidrocarburos	16 943,91	2 340,80	19 284,71
Total	64 955,84	10 869,26	75 825,10

Fuente: Registro de Actos Administrativos del OEFA
Elaboración propia

Nota: *Período comprendido entre el 1 de enero del 2011 y el 12 de julio del 2014
**Período comprendido entre el 13 de julio del 2014 y el 31 de diciembre del 2015

TABLA 29

Multas firmes impuestas por el OEFA antes y después de la Ley N° 30230
(por sector en Soles)

SECTORES	ANTES DE LA LEY N° 30230(*)	DESPUÉS DE LA LEY N° 30230(**)	TOTAL EN SOLES
Minería	163 367 998,00	32 067 897,00	195 435 895,00
Electricidad	5 162 708,00	231 268,00	5 393 976,00
Pesquería	8 625 188,00	206 390,00	8 831 578,00
Hidrocarburos	62 554 690,90	8 996 661,50	71 551 353,40
Total	239 710 584,90	41 502 217,50	281 212 802,40

Fuente: Registro de Actos Administrativos del OEFA
Elaboración propia

Nota: (*) Período comprendido entre el 1 de enero del 2011 y el 12 de julio del 2014
(**) Período comprendido entre el 13 de julio del 2014 y el 31 de diciembre del 2015

TABLA 30

Número de procedimientos administrativos sancionadores con multas firmes impuestas por el OEFA antes y después de la Ley N° 30230

SECTORES	ANTES DE LA LEY N° 30230(*)	DESPUÉS DE LA LEY N° 30230(**)	TOTAL DE PROCEDIMIENTOS CON MULTAS
Minería	549	74	623
Electricidad	19	4	23
Pesquería	221	11	232
Hidrocarburos	151	25	176
Total	940	114	1 054

Fuente: Registro de Actos Administrativos del OEFA

Elaboración propia

Nota: (*) Período comprendido entre el 1 de enero del 2011 y el 12 de julio del 2014

(**) Período comprendido entre el 13 de julio del 2014 y el 31 de diciembre del 2015

Cabe indicar que las multas firmes impuestas por el OEFA después de la entrada en vigencia de la Ley N° 30230 comprenden: (i) multas impuestas por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos a través de resoluciones directorales emitidas con anterioridad a la Ley N° 30230 pero que adquirieron firmeza después de la entrada

en vigencia de dicha norma; y, (ii) multas impuestas por la primera instancia administrativa antes de la Ley N° 30230 cuyas apelaciones fueron resueltas por el Tribunal de Fiscalización Ambiental después de la entrada en vigencia de dicha norma. De manera similar, en la siguiente tabla se observa el detalle del monto de las multas cobradas por el OEFA por año y sector.

TABLA 31
Multas firmes cobradas por el OEFA en Soles (años 2011-2015)

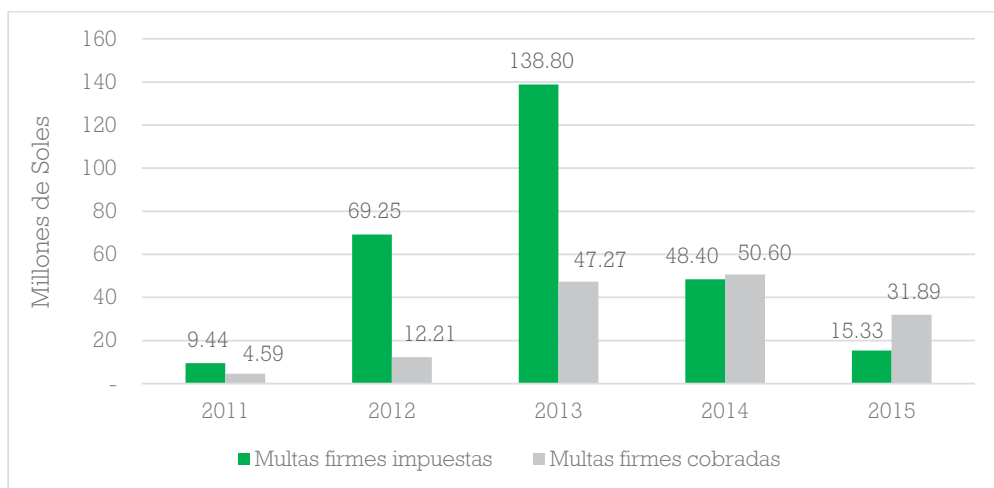
SECTORES	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL EN SOLES
Minería	2 216 700,00	11 278 575,42	39 352 643,40	29 970 112,71	24 672 737,95	107 490 769,48
Electricidad	-	286 570,15	1 559 262,89	3 637 640,75	219 411,01	5 702 884,80
Pesquería	-	127 519,88	1 789 601,15	543 268,25	954 885,15	3 415 274,43
Hidrocarburos	2 374 056,00	517 671,31	4 570 454,75	16 451 378,76	6 041 954,08	29 955 514,90
Total	4 590 756,00	12 210 336,76	47 271 962,19	50 602 400,47	31 888 988,19	146 564 443,61

Fuente: Oficina de Administración
Elaboración propia

En el siguiente gráfico se aprecian las multas firmes impuestas por año en contraste con las multas cobradas por el OEFA. Es preciso señalar que el monto de las multas cobradas en un año puede considerar aquellas multas impuestas en años previos.

GRÁFICO 19

Multas firmes impuestas versus cobradas por el OEFA (años 2011-2015)



Fuente: Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos,
Tribunal de Fiscalización Ambiental y Oficina de Administración
Elaboración propia

Como se puede observar en las tablas 29 y 31, el total de multas firmes impuestas por el OEFA, durante el periodo 2011-2015, asciende a S/ 281 212 802,00; y el total cobrado asciende a S/ 146 564 443,61; es decir, el OEFA ha cobrado el 52,1 % del monto total de multas impuestas.

Este considerable índice de cobro de multas se debe, en gran parte, a los efectos del Artículo 20°-A de la Ley N° 29325, a través del cual se optimiza la ejecutoriedad de las resoluciones administrativas del OEFA al señalar que para lograr la suspensión del procedimiento de ejecución coactiva, los administrados deben obtener una medida cautelar judicial, previo ofrecimiento de una contracautela de naturaleza real o personal (carta fianza).





EL ROL DEL OEFA EN EL ÁMBITO DE LOS PASIVOS AMBIENTALES MINEROS Y DE HIDROCARBUROS

8.1. PASIVOS AMBIENTAL MINEROS

Los pasivos ambientales mineros (PAM) son aquellas infraestructuras, instalaciones, efluentes, emisiones y demás restos producidos por operaciones mineras abandonadas o inactivas que constituyen un riesgo permanente y potencial para la salud de la población, el ecosistema circundante y la propiedad⁷⁹.

La actuación del Estado para realizar las acciones que corresponden al cierre de

los PAM se desarrolla en dos (2) momentos claramente diferenciados:

- Control previo

El MINEM —a través de la Dirección General de Minería— identifica el PAM y determina al responsable de su remediación. Posteriormente, la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros aprueba el plan de cierre de PAM.

79. Ley N° 28271 - Ley que regula los Pasivos Ambientales de la Actividad Minera, publicado el 6 de julio de 2004.-

"Artículo 2.- Definición de los Pasivos Ambientales

Son considerados pasivos ambientales aquellas instalaciones, efluentes, emisiones, restos o depósitos de residuos producidos por operaciones mineras, en la actualidad abandonada o inactiva y que constituyen un riesgo permanente y potencial para la salud de la población, el ecosistema circundante y la propiedad."

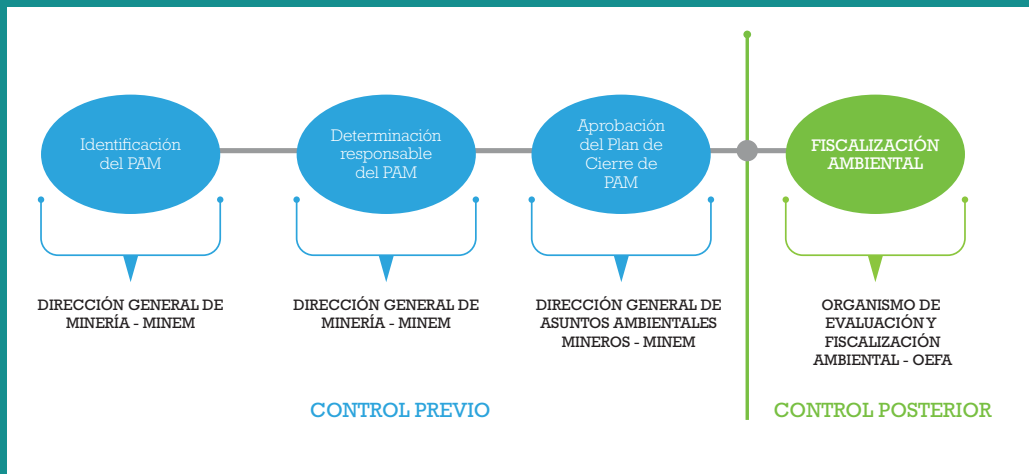
- Control posterior

El OEFA fiscaliza el cumplimiento de las obligaciones de remediación establecidas en los planes de cierre de PAM.

Lo anterior, se grafica de la siguiente manera:

ILUSTRACIÓN 9

Procedimiento para el tratamiento de pasivos ambientales mineros



Fuente: Dirección de Supervisión
Elaboración propia

La Dirección de Supervisión, una vez verificado el cumplimiento del cronograma de actividades de cierre (que incluye las actividades de post cierre) y remediación contenidos en los planes de cierre de PAM otorga, a solicitud del remediador, la "Constancia de Cumplimiento", según lo regulado en el Reglamento Especial de Supervisión Directa para la Terminación de Actividades bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2013-OEFA-CD.

Durante el periodo 2011-2015, el OEFA ha supervisado el 100 % de los planes de cierre de PAM dentro del marco de sus competencias.

8.2. PASIVOS AMBIENTALES DEL SUBSECTOR HIDROCARBUROS

En el marco de la gestión de los pasivos ambientales del subsector hidrocarburos, el OEFA tiene competencia para: (i) identificar los pasivos ambientales; (ii) super-

visar y fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones ambientales contenidas en el Plan de Abandono de Área; y, (iii) sancionar el incumplimiento de dichas obligaciones fiscalizables. Estas dos últimas funciones solo pueden ser ejecutadas luego de que el MINEM haya determinado al responsable de la remediación, y haya aprobado además el respectivo plan de abandono que estará sujeto a fiscalización.

La labor del OEFA se orienta no solo a verificar los pozos abandonados en campo, sino que se han tomado muestras de agua y suelo, además de realizarse mediciones de emisiones gaseosas fugitivas provenientes de los pozos, para determinar los tipos de contaminantes, sus cantidades y sus características físicas, químicas, biológicas o toxicológicas, mediante análisis de laboratorio. Ello, ha permitido diagnosticar el nivel de riesgo para la salud, seguridad de la población y calidad del ambiente, que presenta cada pasivo identificado por el OEFA.

A diferencia de las acciones de identificación desarrolladas por otras entidades en años anteriores, la labor del OEFA no constituye una evaluación meramente documental del abandono de pozos petroleros. Es más bien una tarea compleja que implica una serie de etapas, entre las que figuran:

1. La revisión documental de las fuentes de información relevante;
2. La verificación técnica de los posibles pasivos ambientales en campo;
3. La generación y el llenado de fichas técnicas;
4. La caracterización de los pozos según el nivel de riesgo; y,
5. La elaboración del informe de identificación de pasivos ambientales.

Como se puede observar, este procedimiento conlleva al OEFA a realizar actividades de verificación en gabinete y en campo en la totalidad de los casos, sin que medie excepción alguna.

Adicionalmente, cuando no resulta posible encontrar el pasivo ambiental (ya sea porque no han podido ser ubicados a nivel de la superficie en una o más visitas de campo, no se tiene información precisa ni coordenadas exactas que guíen los trabajos de identificación, entre otros), se requiere inclusive trabajos de excavación con personal de la zona y el empleo de nuevas tecnologías (como equipos detectores de metales y geo-radares) que apoyen en la tarea de búsqueda.

Entre febrero del 2013⁸⁰ y el 31 de diciembre del 2015 se han realizado cuatro mil ochocientos cinco (4 805) acciones de identificación de pasivos ambientales del subsector hidrocarburos. Dichas acciones se han intensificado anualmente en atención al compromiso asumido por el OEFA para identificar los pasivos ambientales de hidrocarburos existentes en el país.

80. Fecha en la que mediante la Resolución Ministerial N° 042-2013-MINAM, publicada el 19 de febrero del 2013, se precisó que el OEFA es competente para ejercer la función de identificación de pasivos ambientales de hidrocarburos.

EL RÉGIMEN DE INCENTIVOS EN LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

De acuerdo con lo establecido en el Artículo 150° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, corresponde otorgar un incentivo cuando por iniciativa del titular se implementen y ejecuten medidas o procesos destinados a reducir y/o prevenir la contaminación ambiental y la degradación de los recursos naturales, más allá de lo exigido por la normatividad aplicable.

Bajo dicho contexto, el 14 de junio de 2014, mediante la Resolución Ministerial N° 167-2014-MINAM, se estableció el Régimen de Incentivos en el Ámbito de la Fiscalización Ambiental a fin de promover las prácticas empresariales para prevenir y reducir, en mayor medida, los impactos negativos en el ambiente. Asimismo, se encargó la reglamentación de este régi-

men y del Registro de Buenas Prácticas Ambientales al OEFA.

En ese sentido, para complementar los instrumentos de carácter coercitivo que se aplican —multas, medidas correctivas, entre otros—, el OEFA ha implementado instrumentos de carácter voluntario (y no coercitivos) a efectos de incentivar a las empresas a que logren el cumplimiento y sobrecumplimiento de la normativa ambiental, tal es el caso del Registro de Buenas Prácticas Ambientales y el Régimen de Incentivos en el ámbito de la fiscalización ambiental, respectivamente.

ILUSTRACIÓN 10

Mecanismos para el cumplimiento de la regulación



Fuente y elaboración propia

9.1. EL REGISTRO DE BUENAS PRÁCTICAS AMBIENTALES: PROMOVRIENDO EL CUMPLIMIENTO

El Reglamento del Registro de Buenas Prácticas Ambientales fue aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 034-2014-OEFA/CD, publicada el 25 de octubre del 2014. La implementación de este registro busca estimular a las em-

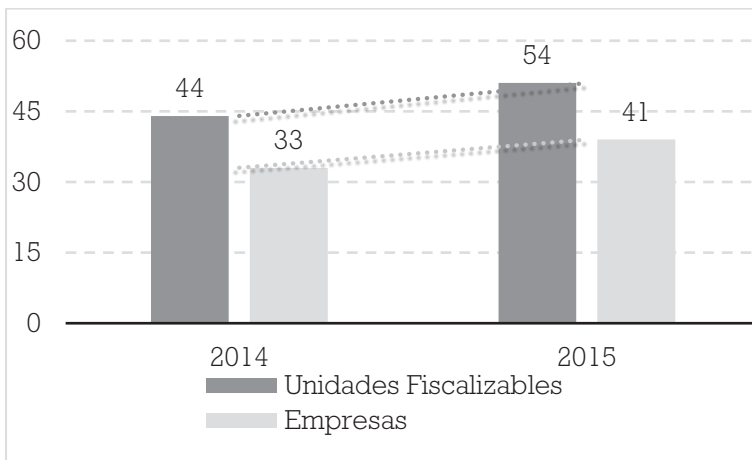
presas a mantener un buen desempeño ambiental, lo cual incide positivamente en la conservación y protección del ambiente. En este registro se inscribe a todas las empresas que cumplen cabalmente con sus obligaciones ambientales, según lo verificado en la última supervisión regular y en las supervisiones especiales posteriores que se realicen.

La inscripción en el referido registro otorga una serie de beneficios a las empresas. En primer lugar, implica un reconocimiento público de su buen desempeño ambiental. Esto, a su vez, coadyuva a mejorar la relación con la población asentada en la zona de influencia de su actividad económica y, por ende, permitiría disminuir o evitar el surgimiento de conflictos socioambientales. En segundo lugar, una empresa inscrita en el registro podrá acceder al otorgamiento de incentivos honoríficos y económicos.

Al 31 de diciembre del 2014, se inscribieron a cuarenta y cuatro (44) unidades fiscalizables correspondientes a treinta y tres (33) empresas. Asimismo, al 31 de diciembre del 2015, se encuentran inscritas cincuenta y cuatro (54) unidades fiscalizables correspondientes a cuarenta y un (41) empresas. Cabe indicar que las empresas inscritas en el 2014 y 2015 pertenecen a los sectores de minería, electricidad, pesquería e industria.

GRÁFICO 20

Empresas y unidades fiscalizables inscritas en el Registro de Buenas Prácticas Ambientales (años 2014-2015)



Fuente: Registro de Buenas Prácticas Ambientales
Elaboración propia

9.2. EL RÉGIMEN DE INCENTIVOS: PROMOVIENDO EL SOBRECUMPLIMIENTO

El Reglamento del Régimen de Incentivos en el ámbito de la fiscalización ambiental a cargo del OEFA fue aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 040-2014-OEFA/CD, publicada el 18 de diciembre del 2014. Este régimen es otro de los medios no coercitivos que ha implementado el OEFA para incentivar el buen desempeño ambiental de los administrados. A través del régimen de incentivos, se busca promover una cultura de mayor prevención y remediación de los impactos negativos generados en el ambiente.

Para hacerse acreedoras de algún incentivo, las empresas deberán estar inscritas en el Registro de Buenas Prácticas Ambientales. Además, deberán contar con una buena práctica ambiental destinada a prevenir y reducir los impactos negativos en el ambiente, en mayor medida a lo exigido en la normativa ambiental, en sus compromisos ambientales o lo exigido por la autoridad competente.

Las empresas pueden recibir incentivos honoríficos y/o económicos. Como incentivos honoríficos se pueden conceder: (i) la incorporación al Ranking de Excelencia Ambiental, (ii) el reconocimiento anual Qumir Rapi (hoja verde) y (iii) el sello anual Qumir Kawsay (vida verde).

Asimismo, como incentivo económico, se puede otorgar un “certificado de descuento sobre multas” que representa un valor en UIT, el cual es transferible y tiene una vigencia de cuatro (4) años.

La evaluación para el otorgamiento de incentivos se realiza en las siguientes etapas: (i) recepción de documentos; (ii) pre-evaluación; (iii) verificación en campo; (iv) evaluación, calificación y elaboración del Ranking de Excelencia Ambiental; y (v) difusión y otorgamiento de incentivos.

El Régimen de Incentivos tiene una periodicidad anual y, en su primera edición (2015), se han recibido doce (12) postulaciones, de las cuales cuatro (4) corres-

ponden al sector pesquería, tres (3) al sector energía (subsector electricidad), tres (3) al sector minería y dos (2) al sector industria.

Dichas prácticas fueron presentadas por diez (10) empresas, las cuales corresponden a once (11) unidades fiscalizables⁸¹, tal como se muestra a continuación:

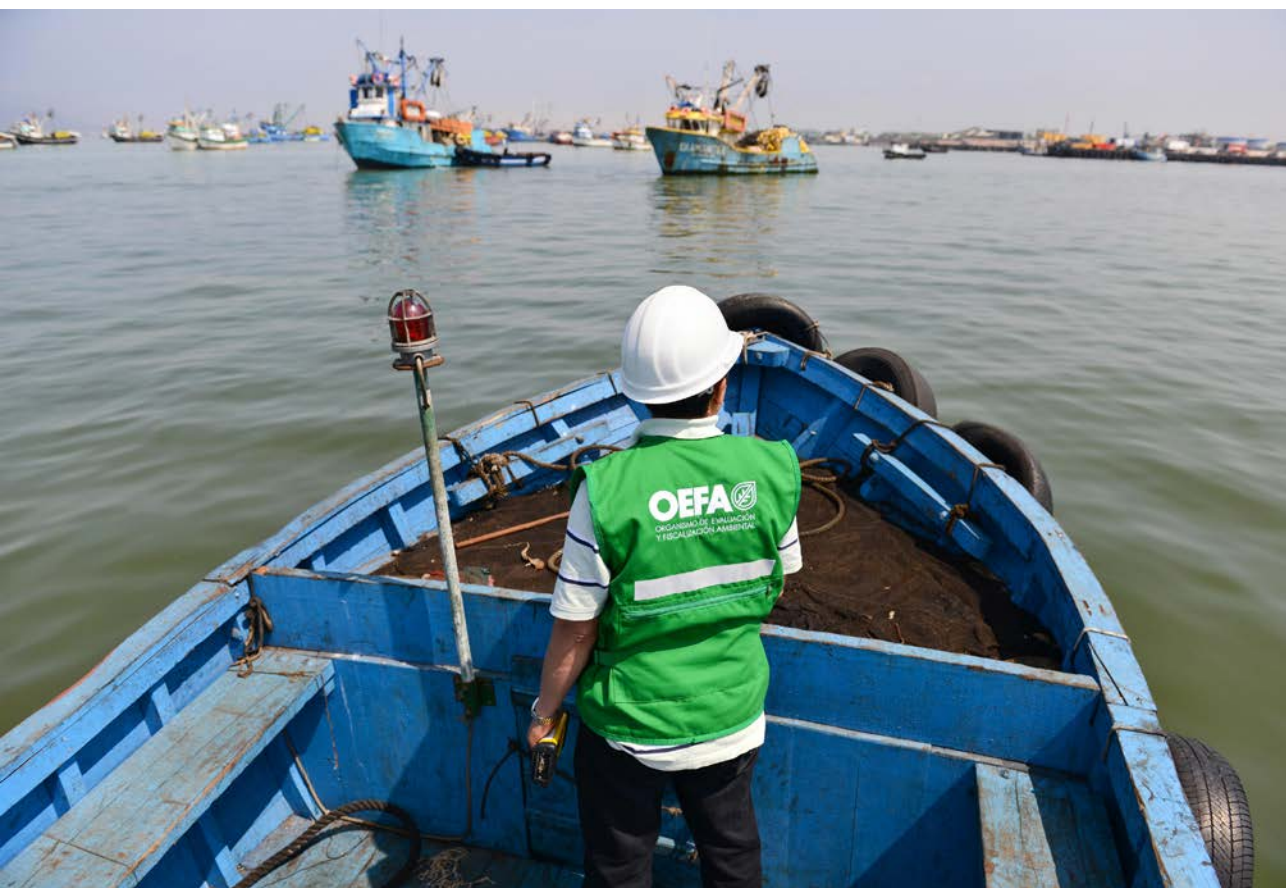
GRÁFICO 21

Empresas y unidades fiscalizables inscritas postulantes al otorgamiento de incentivos



Fuente: Secretaría Técnica de Incentivos
Elaboración propia

81. Cabe indicar que una unidad fiscalizable presentó dos postulaciones.



10

ACCIONES ADOPTADAS FRENTE A LA MINERÍA ILEGAL E INFORMAL

10.1. NORMATIVA QUE RECONOCE EL PRINCIPIO DE PRIMACÍA DE LA REALI- DAD EN LA FISCALIZACIÓN MINERA

Una de las medidas adoptadas para combatir eficazmente la minería ilegal e informal se dio en el año 2013 con la promulgación de la Ley N° 30011. Esta norma modificó el Artículo 17° de la Ley N° 29325, incorporando el principio de primacía de la realidad en la fiscalización ambiental minera. Según este artículo, cuando el OEFA obtenga indicios razonables y verificables del incumplimiento de las condiciones para que una actividad se

encuentre en el ámbito de competencia de los gobiernos regionales y, por tanto, su condición actual debiera corresponder al ámbito de las competencias del OEFA, este se encuentra facultado para desarrollar las acciones de fiscalización ambiental a que hubiere lugar⁸².

Con la finalidad de facilitar la aplicación de esta norma, el OEFA aprobó las Reglas Jurídicas para la aplicación del Artículo 17° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental⁸³. Estas reglas jurídicas buscan evitar que quienes desarrollen actividades de mediana

82. Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011.-

"Artículo 17°.- Infracciones administrativas y potestad sancionadora

(...)

Cuando el OEFA obtenga indicios razonables y verificables del incumplimiento de las condiciones para que una actividad se encuentre en el ámbito de competencias de los gobiernos regionales, y por tanto su condición actual debiera corresponder al ámbito de competencias del OEFA, este se encuentra facultado para desarrollar las acciones de fiscalización ambiental a que hubiere lugar.

(...)"

83. Aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 031-2014-OEFA/CD, publicada el 5 de setiembre del 2014.

o gran minería eludan la fiscalización ambiental a cargo del OEFA, simulando ser pequeños mineros o mineros artesanales.

Para ello, se ha regulado un procedimiento administrativo sancionador, en el cual se concede todas las garantías a los administrados. En este procedimiento, primero se verifica el real estrato al que pertenece el administrado investigado. Luego, cuando el pronunciamiento sobre el estrato al que pertenece el administrado investigado adquiere firmeza en la vía administrativa, y se ha determinado que dicho administrado califica como titular de la mediana o gran minería, el OEFA se pronunciará sobre la existencia de infracción administrativa⁸⁴.

A pesar de su carácter garantista, esta norma ha sido cuestionada por algunas empresas ante el Poder Judicial. Es así que se han interpuesto siete (7) demandas de amparo y cuatro (4) procesos de

acción popular. A la fecha, todas las sentencias emitidas por el Poder Judicial han sido favorables para el OEFA.

10.2. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES SOBRE MINERÍA ILEGAL

Al 31 de diciembre del 2015, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos ha tramitado veintitrés (23) procedimientos administrativos sancionadores de minería ilegal, según el siguiente detalle:

- En un procedimiento se impuso una sanción;
- En once (11) procedimientos se determinó que los administrados de forma individual o conjunta no pertenecen al estrato de la mediana o gran minería al no superar las dos mil (2 000) hectáreas necesarias para ser consideradas en dicho estrato;

84. La infracción se configura por desarrollar actividades de mediana o gran minería sin contar con el instrumento de gestión ambiental correspondiente. El administrado en su condición de mediano o gran minero debió contar con un estudio de impacto ambiental detallado o semidetallado, y no con una declaración de impacto ambiental, pues este no resulta acorde con el nivel de los impactos ambientales generados. La elusión de esta obligación amerita ser sancionada, pues con ella se ha puesto en riesgo el ambiente y la salud de las personas.

- En ocho (8) procedimientos se estableció que los administrados pertenecen al estrato de la mediana y gran minería en virtud de lo señalado por el Numeral 5.3 del Artículo 5° de las Reglas Jurídicas para la aplicación del Artículo 17° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental en el ámbito de la fiscalización ambiental minera; y,
- Tres (3) procedimientos se encuentran en trámite.

Uno de los casos más importantes conocidos por el OEFA sobre este tema es el Caso Yanguang Yi. Mediante la Resolución Directoral N° 071-2014-OEFA/DFSAI del 23 de enero del 2014 la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos sancionó al señor Yanguang Yi con una multa de 498,19 UIT al haberse acreditado que realizaba actividades mineras sin contar con la certificación ambiental emitida por la autoridad competente. Asimismo, se ordenó al señor Yanguang Yi, como medida correctiva, el cese de actividades en la provincia de Puerto Inca hasta que cumpla con los procedimientos, procesos, licen-

cias, autorizaciones, u otros trámites contenidos en las normas que regulan su estrato de mediano o gran minero.

Dicha resolución se sustentó en los siguientes fundamentos:

- La actividad minera que realiza el señor Yanguang Yi pertenece al estrato de la mediana o gran minería, toda vez que se verificó su vinculación con la empresa Shuanghesheng Mining Group S.A.C. y con la señora Wei Luo. Asimismo, se acreditó que el señor Yanguang Yi gestiona y representa a la citada empresa y que los derechos mineros de ambos suman un total de tres mil novecientas (3 900) hectáreas.
- El señor Yanguang Yi realiza actividad minera, pues presentó dos (2) Declaraciones de Compromiso y se verificó el ingreso de maquinaria pesada en áreas de titularidad de la empresa Shuanghesheng Mining Group S.A.C. en Puerto Inca.

El 29 de enero del 2014, el señor Yanguang Yi interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 071-2014-OEFA/DFSAI. El 25 de agosto del 2015, el Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA emitió la Resolución N° 055-2015-OEFA/TFA-SEM mediante la cual confirmó la Resolución Directoral N° 071-2014-OEFA/DFSAI.



11

RESULTADOS DE LA SUPERVISIÓN A LOS GOBIERNOS REGIONALES

Como ente rector del SINEFA, el OEFA realiza el seguimiento y la verificación del desempeño de las EFA nacionales, regionales y locales.

Entre ellas se encuentran los gobiernos regionales (GORE) que cuentan con las funciones de fiscalización ambiental en minería, pesquería y salud, entre otros sectores, las cuales han sido transferidas en el marco del proceso de descentralización.

11.1. MINERÍA

En el sector de minería, los GORE 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 a lo dispuesto por la Ley N° 27651 - Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal, modificada por el Decreto Legislativo N° 1100⁸⁵.

85. Ley N° 27651 - Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y la Minería Artesanal. - "Artículo 14°.- Sostenibilidad y fiscalización

Los gobiernos regionales tienen a su cargo la fiscalización, sanción y demás facultades que les han sido transferidas en el marco del proceso de descentralización, de quienes ejercen actividad minera cumpliendo con las tres condiciones previstas en el artículo 91 del Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, se encuentren o no acreditados como pequeños productores mineros o productores mineros artesanales ante la Dirección General de Minería. En caso de que cualquiera de las tres condiciones antes mencionadas no se cumpliera, la fiscalización y sanción estará a cargo del OEFA, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y del Osinergmin, según sus respectivas competencias. Corresponde al Gobierno Nacional la aprobación de los planes y determinación de las acciones relacionadas con la formalización de las actividades de pequeña minería y minería artesanal, los que serán de obligatorio cumplimiento de las autoridades en los tres niveles de gobierno y de los que ejercen dicha actividad minera."

Para la verificación del desempeño de los GORE, en el 2013, el OEFA previó nueve componentes de fiscalización ambiental, los cuales abordan aspectos de planificación, organización u otras obligaciones formales a cargo de los gobiernos regionales, así como lo vinculado a la ejecución efectiva de acciones en materia de fiscalización ambiental minera:

1. Funciones de fiscalización ambiental minera establecidas en el respectivo Reglamento de Organización y Funciones
2. Programación de acciones de fiscalización ambiental minera
3. Identificación y comunicación de actividad minera en zonas prohibidas
4. Reporte trimestral de ejecución de acciones de supervisión y fiscalización ambiental al OEFA⁸⁶
5. Cumplimiento de condiciones básicas para la fiscalización ambiental minera
6. Atención a denuncias en temas ambientales mineros
7. Ejecución de acciones de evaluación ambiental minera
8. Ejecución de acciones de supervisión ambiental minera
9. Ejecución de acciones de fiscalización y sanción en temas ambientales mineros

86. Decreto Legislativo N° 1101 - Decreto Legislativo que establece medidas para el fortalecimiento de la fiscalización ambiental como mecanismo de lucha contra la minería ilegal.-
"Artículo 5°.- Ejercicio de la fiscalización ambiental de las actividades de pequeña minería y minería artesanal (...)

5.4. El reporte de la ejecución de las actividades contenidas en su respectivo PLANEFA, que corresponde ser presentado al OEFA, deberá ser trimestral y se realizará de acuerdo al formato especial que será elaborado por el OEFA; ello, sin perjuicio del cumplimiento de las normas de reserva de información establecida en el Texto Único de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado mediante Decreto Supremo N° 043-2003-PCM. En este reporte se informará el cumplimiento de las acciones programadas así como los resultados alcanzados en la mejora del estado de la calidad ambiental derivado de tales acciones."

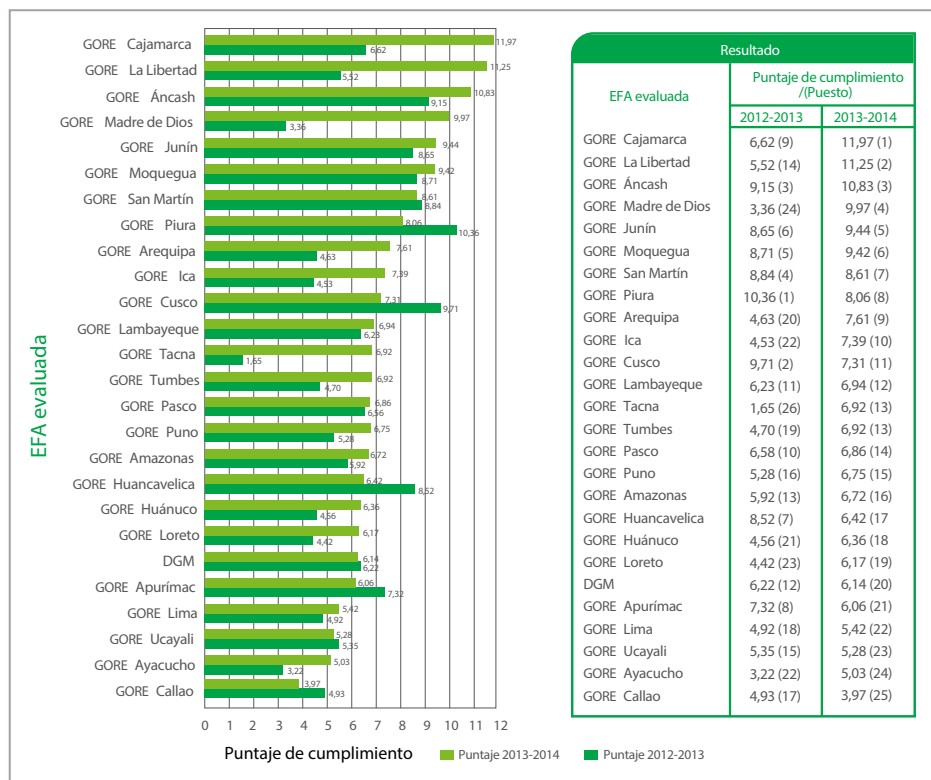


En el año 2013, el análisis de los resultados de la supervisión realizada fue publicado en el libro “Fiscalización ambiental a la pequeña minería y minería artesanal, Informe 2013”. En ese año, el mayor puntaje fue de 51,81 sobre 100 (puntaje vigesimal: 10,36) para el GORE de Piura, mientras que los GORE restantes alcanzaron un promedio de cumplimiento de 30,74 puntos (puntaje vigesimal: 6,14), cifra que muestra un bajo nivel de desempeño por parte de las EFA en el país.

En el año 2014, el seguimiento y la verificación se efectuó considerando los nueve componentes de fiscalización ambiental previstos en el 2013. El análisis de los resultados de la supervisión realizada se publicó en el libro “Fiscalización ambiental a la pequeña minería y minería artesanal, Informe 2014”. En ese año, el mayor puntaje fue de 59,86 sobre 100 puntos (puntaje vigesimal: 11,97) para el GORE de Cajamarca y el promedio de las GORE restantes fue de 37,27 puntos (puntaje vigesimal: 7,45), valor que si bien representa un nivel bajo de desempeño, refleja un avance en el desempeño de las funciones de fiscalización ambiental a nivel nacional.

ILUSTRACIÓN 11

Índice de cumplimiento de las funciones de fiscalización ambiental en pequeña minería y minería artesanal, comparación entre períodos 2012-2013 y 2013-2014



Fuente y elaboración: Subdirección de Supervisión a Entidades

Se observa que, en general, se lograron mejoras en el nivel de cumplimiento de las funciones de fiscalización ambiental a la pequeña minería y minería artesanal, a nivel nacional, durante el periodo 2013-2014, respecto de los resultados obtenidos en el periodo 2012-2013.

En atención a los resultados obtenidos en el 2013, el OEFA realizó acciones de asistencia técnica y de capacitación, a fin de afrontar los problemas detectados, relacionados con el desconocimiento, por parte de la mayoría de los funcionarios y servidores públicos de los gobiernos regionales, de la normativa y los procedimientos técnicos y legales referidos a la fiscalización ambiental minera.

11.2. PESQUERÍA

En el sector pesca, los gobiernos regionales son las EFA competentes para realizar acciones de fiscalización ambiental sobre los administrados que desarrollan actividades de acuicultura de menor escala y subsistencia, pesca artesanal, pesca de menor escala y continental y procesamiento artesanal.

Para la verificación del desempeño de los GORE, en el 2014, el OEFA previó siete (7) componentes, transformándolos en variables cuantitativas con la asignación de puntuaciones que van de 5 a 20 puntos, según su prioridad. Los componentes evaluados son los siguientes:

1. Funciones de fiscalización ambiental establecidas en su Reglamento de Organización y Funciones
2. Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental
3. Cumplimiento de condiciones básicas para la fiscalización ambiental
4. Atención de denuncias ambientales
5. Ejecución de acciones de evaluación ambiental
6. Ejecución de acciones de supervisión ambiental
7. Ejecución de acciones de fiscalización ambiental en sentido estricto

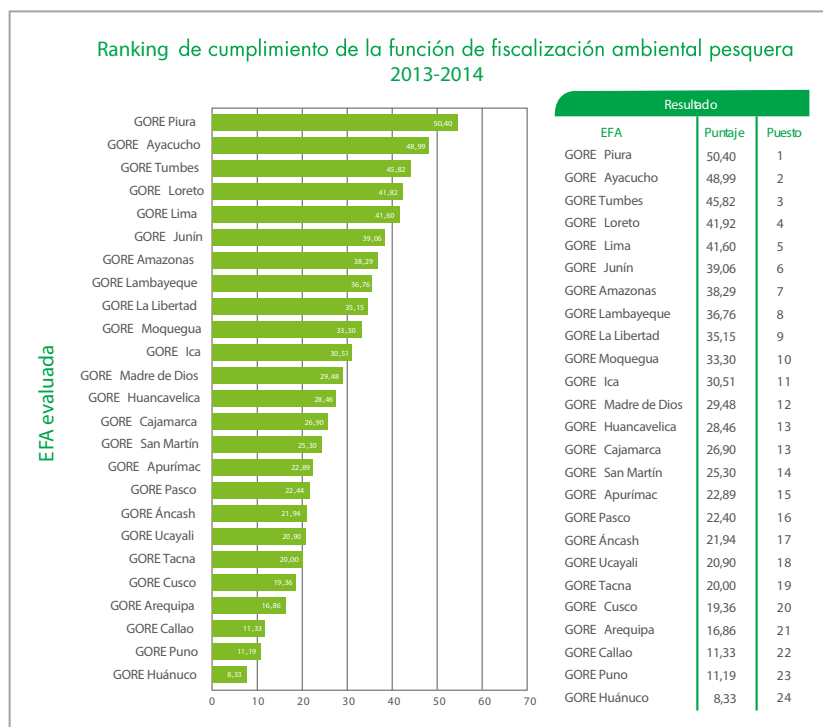
En el año 2014, el análisis de los resultados de la supervisión realizada se publicó en el libro "Fiscalización ambiental del sector pesquería a nivel de gobiernos regionales, Informe 2014". El mayor puntaje obteni-

do fue de 50,4 (puntaje vigesimal: 10,08) para el GORE de Piura y el promedio de las GORE restantes fue de 29,10 puntos (puntaje vigesimal: 5,82). Estos resultados demuestran un bajo desempeño de los

GORE en relación con el cumplimiento de sus funciones de fiscalización ambiental en el sector pesquería.

ILUSTRACIÓN 12

Índice de cumplimiento de las funciones de fiscalización ambiental en acuicultura de menor escala y subsistencia, pesca y procesamiento artesanal, pesca de menor escala y continental



Fuente y elaboración: Subdirección de Supervisión a Entidades

En atención a los resultados obtenidos, el OEFA ha incrementado las acciones de asistencia técnica a los GORE, para que afronten de manera eficiente los problemas relacionados con la asignación presupuestal insuficiente y la falta de recurso humano capacitado para el desarrollo de dichas funciones.

Además, el OEFA está brindando capacitaciones con el objetivo de afrontar los problemas detectados relacionados con el desconocimiento por parte de los GORE respecto de la normativa ambiental vigente aplicable al sector pesquería.

11.3. SALUD

Con relación al sector salud, la Ley N° 27867 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establece que estos tienen como función promover y preservar la salud am-

biental de la región. Asimismo, el Reglamento de la Ley N° 27314 - Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, dispone que los GORE son la autoridad regional de salud, a través de sus direcciones regionales de salud o la que haga sus veces.

La transferencia de funciones en materia de salud a los GORE fue prevista en los planes anuales de transferencia de funciones a los gobiernos regionales y locales para los años 2005 y 2007, aprobados por los Decretos Supremos números 052-2005-PCM y 036-2007-PCM, respectivamente.

Así, en materia de fiscalización ambiental, los GORE tienen, principalmente, la tarea de realizar acciones de supervisión y fiscalización a los establecimientos de salud y servicios médicos de apoyo⁸⁷ que brindan servicios en el ámbito de su jurisdic-

87. Norma Técnica de Salud N° 096-MINSA/DIGESAV.01, Norma Técnica: "Gestión y Manejo de Residuos Sólidos en Establecimientos de Salud y Servicios Médicos de Apoyo", aprobado mediante Resolución Ministerial N° 554-2012/MINSA

"V. DISPOSICIONES GENERALES

5.1. DEFINICIONES OPERATIVAS

(...)

13) Establecimientos de salud (EESS): Son aquellos que realizan atención de salud con fines de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación, dirigidas a mantener o restablecer el estado de salud de las personas, bajo el régimen ambulatorio o con internamiento.

(...)"

ción, sean públicos, privados o mixtos. De la misma manera, fiscalizan las actividades realizadas por las empresas prestadoras de servicios en residuos sólidos y empresas comercializadoras de residuos sólidos⁸⁸.

Durante el año 2014, el OEFA supervisó a los veinticinco (25) GORE respecto del desempeño de sus funciones de fiscalización ambiental en materia de salud ambiental. En dichas supervisiones, se ha verificado el cumplimiento de ocho (8) componentes ambientales que contienen las siguientes obligaciones a cargo de los GORE:

1. Funciones de fiscalización ambiental establecidas en su Reglamento de Organización y Funciones
2. Programación de acciones de fiscalización ambiental
3. Cumplimiento de condiciones básicas

para la fiscalización ambiental

4. Atención de denuncias ambientales
5. Vigilancia de residuos sólidos municipales en su jurisdicción
6. Ejecución de acciones de evaluación ambiental
7. Ejecución de acciones de supervisión ambiental
8. Ejecución de acciones de fiscalización ambiental en sentido estricto

El OEFA, con el objetivo de presentar un diagnóstico sobre el desempeño de los GORE en materia de fiscalización ambiental de las actividades de salud, y con la finalidad de que las autoridades involucradas realicen las acciones correspondientes para mejorar la situación actual en esta materia, elaboró la publicación denominada "Fiscalización Ambiental del sector salud a nivel de gobiernos regionales, Informe 2014".

88. Ley N° 27314 - Ley General de Residuos Sólidos "Artículo 16°.- Residuos del ámbito no municipal

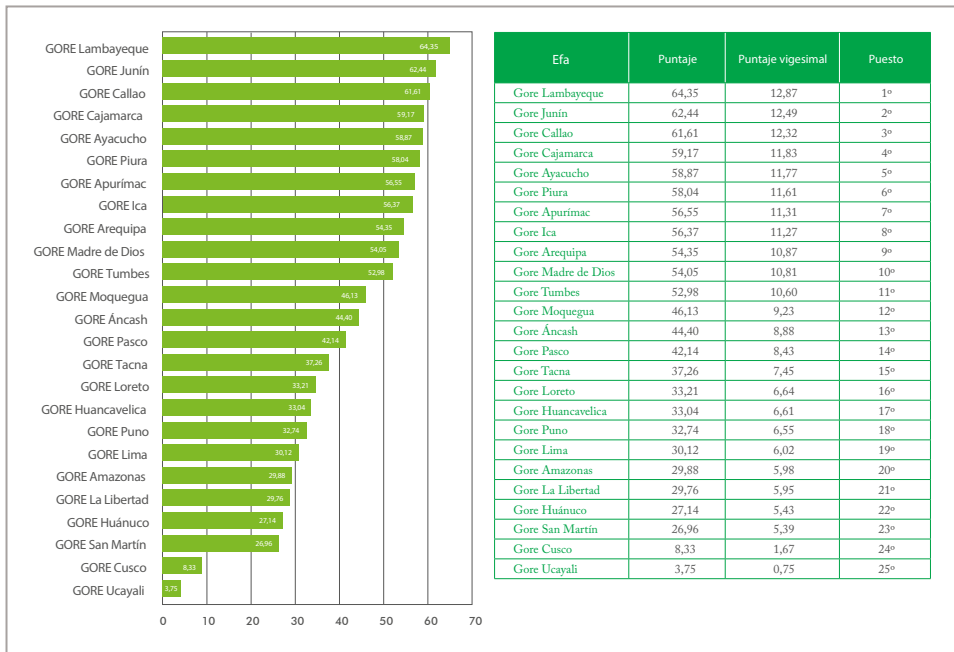
El generador, empresa prestadora de servicios, empresa comercializadora, operador y cualquier persona que intervenga en el manejo de residuos sólidos no comprendidos en el ámbito de la gestión municipal es responsable por su manejo seguro, sanitario y ambientalmente adecuado, de acuerdo a lo establecido en la presente Ley, sus reglamentos, normas complementarias y las normas técnicas correspondientes.

La contratación de terceros para el manejo de los residuos sólidos, no exime a su generador de la responsabilidad de verificar la vigencia y alcance de la autorización otorgada a la empresa contratada y de contar con documentación que acredite que las instalaciones de tratamiento o disposición final de los mismos, cuentan con las autorizaciones legales correspondientes."

Así, de los veinticinco (25) GORE, el mayor puntaje fue de 64,35 sobre 100 puntos (puntaje vigesimal: 12,87) para el GORE de Lambayeque, seguido por el GORE de Junín con un puntaje de 62,44 puntos (puntaje vigesimal: 12,48), como se ve en el siguiente gráfico:

ILUSTRACIÓN 13

Ranking del cumplimiento de la función de fiscalización ambiental en el sector salud (años 2013-2014)



Fuente y elaboración: Subdirección de Supervisión a Entidades

De la evaluación realizada, se verifica que el promedio nacional del cumplimiento —de las funciones de fiscalización ambiental a cargo de los GORE en el sector salud— es de 44,55 puntos de un total de 100, cifra que en puntaje vigesimal equivale a 8,51, lo cual demuestra que existe un bajo desempeño de los GORE en relación con el cumplimiento de las funciones de fiscalización ambiental en el sector salud.

Ante estos resultados, el OEFA ha incrementado las acciones de asistencia técnica y capacitación con el propósito de contrarrestar los problemas detectados relacionados con el desconocimiento de la normatividad ambiental, por parte de los funcionarios públicos responsables del ejercicio de las funciones de fiscalización ambiental en el sector salud, así como al escaso interés de los titulares de las EFA para gestionar y capacitar al personal para el desarrollo eficaz de sus funciones.



12

SUPERVISIÓN A LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL DE ÁMBITO NACIONAL

El ejercicio de la función supervisora a las EFA de ámbito nacional está prevista en el Literal b) del Numeral 11.2 del Artículo 11° de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, con la finalidad de asegurar que estas entidades ejerzan sus funciones de fiscalización ambiental de manera oportuna.

La función supervisora a EFA de ámbito nacional tiene carácter preventivo y se realiza con la finalidad de promover el cumplimiento de las funciones de fiscalización ambiental a cargo de las EFA, sin perjuicio del rol que corresponde a los órganos del Sistema Nacional de Control.

Dicha función se puede realizar en campo o mediante documentos, así como de manera programada o en atención a denuncias.

A tal efecto, se emplean matrices de supervisión que son los instrumentos que comprenden los componentes o indicadores a ser aplicados en el seguimiento del desempeño de dichas EFA, las cuales han sido aprobadas mediante Resolución Directoral N° 018-2015-OEFA/DS del 31 de julio de 2015.

En el año 2015, se dio inicio a un programa de reuniones con todas las EFA nacionales con el objeto de contribuir a la

eficacia de sus funciones. En dichas reuniones se logró identificar la problemática o vacíos normativos en el ejercicio de sus funciones de fiscalización ambiental, así como se contribuyó con la elaboración de las estrategias para lograr los cambios requeridos a nivel normativo o técnico en materia de fiscalización ambiental.

Durante el desarrollo de las reuniones de trabajo con las EFA competentes en materia forestal y de fauna silvestre, se evidenciaron dificultades tales como la negativa de algunas EFA para identificarse como tal. Ese fue el caso del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, sobre el cual el OEFA emitió opinión legal calificándolo como EFA⁸⁹.

El mencionado organismo realizó una consulta al Ministerio de Justicia y De-

rechos Humanos y otra a la Presidencia del Consejo de Ministros a fin de que se precise si era competente para ejercer funciones de fiscalización ambiental en materia forestal. Ambas entidades ratificaron el pronunciamiento del OEFA respecto a la condición de EFA del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre.

Finalmente, en el marco de la rectoría que ejerce el OEFA en materia de fiscalización ambiental se han publicado manuales de competencias y otros documentos de difusión con la finalidad de fortalecer las capacidades de las EFA en materia de fiscalización ambiental.

89. El OEFA emitió dicha opinión legal a través del Informe N° 030-2015-OEFA/DS-SEP del 21 de abril de 2015.

13

SERVICIOS ADMINISTRATIVOS MÁS CERCANOS A LA POBLACIÓN

La forma en que el Estado y sus instituciones se relacionan con la ciudadanía es uno de los pilares de la gestión pública moderna. En ese sentido, el OEFA ha buscado reformular los servicios que brinda, establecer nuevos mecanismos para estrechar lazos con la población y recibir de ella información de primera mano e incentivarlos a ser actores activos de la fiscalización ambiental.

Durante la etapa de consolidación del OEFA, se ha culminado el proceso de desconcentración a nivel nacional, contando con una Oficina Desconcentrada en cada departamento. Asimismo, se ha ampliado los canales para que cualquier ciudadano presente denuncias ambientales ante el OEFA a través del Servicio

de Información Nacional de Denuncias Ambientales (SINADA).

13.1. LA DESCONCENTRACIÓN DE FUNCIONES A NIVEL NACIONAL

13.1.1. Oficinas Desconcentradas

Como parte de su política de consolidación institucional, el OEFA consideró pertinente desconcentrar sus funciones y contar con presencia permanente en las diferentes regiones del país, mediante el establecimiento de Oficinas Desconcentradas y Oficinas de Enlace.

La creación de Oficinas Desconcentradas constituye un proceso que se inició en el año 2010, con el objeto de con-

tribuir al desarrollo del macroproceso de la fiscalización ambiental del OEFA. Estas oficinas son unidades básicas de gestión desconcentrada que realizan las funciones y actividades del OEFA dentro de su ámbito geográfico de intervención.

Al cierre del año 2015, el OEFA cuenta con veinticuatro (24) Oficinas Desconcentradas, lo que permite tener una presencia permanente en todo el territorio nacional.

La importancia de contar con estas oficinas radica en que permiten al OEFA: (i) obtener información directamente de la población de la zona respecto de la problemática ambiental local; (ii) brindar una atención rápida y oportuna a los requerimientos de fiscalización ambiental; (iii) estar presente en menos de veinticuatro (24) horas en la zona de ocurrencia de emergencias ambientales; (iv) fortalecer la fiscalización ambiental regional y local; y (v) realizar directamen-

te las labores de fiscalización ambiental que progresivamente van adoptando de acuerdo a la normativa del OEFA.

Las Oficinas Desconcentradas —inicialmente— contaban con poco personal y se limitaban a ser un centro de difusión y recojo de información. No obstante, en el año 2015, el OEFA fortaleció su proceso de desconcentración de funciones, otorgando a las Oficinas Desconcentradas la función de supervisión de unidades menores de hidrocarburos (grifos y estaciones de servicio), supervisión a EFA locales (municipalidades distritales y provinciales), y la realización de actividades de difusión y capacitación en temas de fiscalización ambiental, constituyéndose, de esta forma, en agentes activos y representativos para la ciudadanía.

13.1.2. Oficinas de Enlace

Adicionalmente, el OEFA estableció tres (3) Oficinas de Enlace en zonas de alta sensibilidad socioambiental. Las Oficinas de Enlace forman parte de las Oficinas Desconcentradas y se han implementado con el objetivo de coadyuvar en el desarrollo de actividades de evaluación, supervisión directa, supervisión a entidades de fiscalización ambiental, fiscalización y otorgamiento de incentivos.

De esta manera, mediante el establecimiento de las Oficinas Desconcentradas y las Oficinas de Enlace, el OEFA garantiza una respuesta rápida ante las emergencias ambientales, una atención oportuna de las denuncias formuladas por la ciudadanía y una eficiente fiscalización ambiental de los administrados y de las EFA, todo lo cual resulta en una protección ambiental inclusiva, eficaz y eficiente.

MAPA 2
Oficinas Desconcentradas y Oficinas de Enlace del OEFA



13.2. LA CANALIZACIÓN DE LAS DENUNCIAS AMBIENTALES

De acuerdo a la normativa ambiental, cualquier ciudadano puede denunciar, ante las instancias correspondientes, el incumplimiento de alguna norma ambiental, acompañando los elementos probatorios del caso. Para atender estas denuncias, se implementó el SINADA mediante el Artículo 33° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA⁹⁰.

Para regular esta función, en el año 2014, se aprobaron las Reglas para la atención de denuncias ambientales presentadas ante el OEFA, mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 015-2014-OEFA/CD⁹¹. Tras la emisión de esta norma el OEFA no solo atiende, tramita y evalúa las denuncias ambientales, sino que, además, realiza el seguimiento correspondiente de las denuncias presentadas e informa a los ciudadanos sobre el estado de sus denuncias.

De acuerdo a las referidas reglas los ciudadanos pueden presentar sus denuncias de manera anónima, con reserva de identidad y sin reserva de identidad. Asimismo, es importante señalar que las denuncias ambientales pueden ser comunicadas tanto en forma presencial en todas las sedes institucionales a nivel nacional⁹², como en forma virtual a través de diversos medios de comunicación institucionales⁹³. A partir de ello, se realiza el registro y evaluación de las denuncias ambientales presentadas.

En algunos casos los hechos denunciados forman parte del ámbito de la competencia del OEFA y le sirven de insumo a sus órganos de línea para que estos determinen si procede o no iniciar un procedimiento administrativo sancionador. En caso las denuncias no sean de competencia del OEFA, estas son derivadas a otras entidades para que sean atendidas de acuerdo a sus funciones y procedimientos internos.

90. Aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, publicado el 15 de diciembre del 2009.

91. Publicada el 9 de abril del 2014.

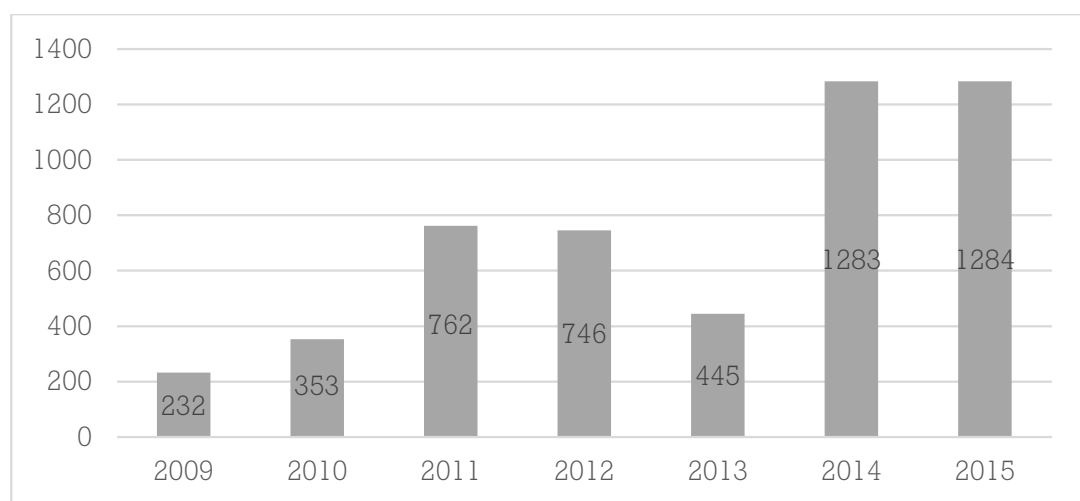
92. Sede central, oficinas desconcentradas y oficinas de enlace.

93. Portal web del OEFA, correo electrónico, redes sociales y vía telefónica.

Con la implementación de estos mecanismos, la presentación del número de denuncias se ha incrementado, lo cual demuestra que las actividades de difusión del OEFA

han permitido que un mayor número de ciudadanos conozcan este servicio y pueden ejercer su derecho a la formulación de denuncias.

GRÁFICO 22
Evolución de la atención de denuncias ambientales
(años 2009-2015)



Fuente: Coordinación General del Servicio de Información Nacional de Denuncias Ambientales
Elaboración propia

LA MAYOR DIFUSIÓN DE LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

Como regla general, para incentivar la participación de la ciudadanía en asuntos públicos como la fiscalización ambiental, es necesario dotarla de información confiable, de fácil acceso, lectura y comprensión, orientada no solo a la difusión de información básica sino también a contribuir con el debate académico, jurídico y científico, puesto que la fiscalización ambiental es una temática poco explorada aun en el país.

Con esa visión, el OEFA —durante la segunda etapa de la fiscalización ambiental— ha implementado una serie de mecanismos orientados a lograr una mayor difusión de la información sobre la fiscalización ambiental y las acciones que realiza para la protección del ambiente. Se emprendió una nueva estrategia de

posicionamiento para la institución. Para ello, se comenzó con una mayor difusión de las notas de prensa institucionales y de entrevistas a los funcionarios del OEFA, lográndose que estas sean difundidas por los medios de comunicación (rebotes).

Del mismo modo, en cuanto a la presencia en redes sociales, desde el 2013 se comenzó a reforzar la difusión de mensajes en las cuatro (4) más importantes: *Facebook, Twitter, YouTube y Flickr*. De esta manera, se consiguió aumentar el número de seguidores, conseguir una mayor visualización de la información oficial emitida por el organismo y, con ello, a su vez, incrementar anualmente el alcance de sus mensajes.

Por otro lado, se han elaborado publicaciones especializadas orientadas a difundir conocimientos técnicos y pedagógicos, se ha implementado la Red Universitaria de Capacitación y Educación en Fiscalización Ambiental (RUCEFA) en la cual jóvenes universitarios pueden capacitarse en fiscalización ambiental y difundir en la sociedad estos conocimientos.

Además, se realizan capacitaciones a nivel nacional y eventos como el Curso de Extensión Universitaria en Fiscalización Ambiental y el Concurso Nacional de Investigación en Fiscalización Ambiental, ambos eventos de periodicidad anual.

14.1. PUBLICACIONES ESPECIALIZADAS

El 2013 se refuerza el desarrollo editorial del OEFA, publicándose libros, cartillas y boletines. Estas publicaciones son textos informativos que explican la labor

y funciones del OEFA y el enfoque de la fiscalización ambiental que se aplica actualmente, así como el contenido de sus reglamentos y lineamientos. Estas publicaciones son puestas a disposición de la ciudadanía, administrados y entidades públicas de manera gratuita a través del portal electrónico institucional (www.oefa.gob.pe).

Al 31 de diciembre del 2015, se cuenta con treinta (30) libros, diecisiete (17) cartillas y veintiséis (26) boletines.

TABLA 35
Libros publicados por el OEFA

AÑO	MES	TÍTULO	CANTIDAD POR MES	CANTIDAD POR AÑO
2013	Febrero	<ul style="list-style-type: none"> La fiscalización ambiental del OEFA en el sector pesquería Reglamento de Supervisión Directa 	2	8
	Marzo	<ul style="list-style-type: none"> Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones Lineamientos para la aplicación de medidas correctivas 	2	
	Octubre	<ul style="list-style-type: none"> El ABC de la fiscalización ambiental 	1	
	Diciembre	<ul style="list-style-type: none"> El nuevo enfoque de la fiscalización ambiental Compendio de normas e instrumentos jurídicos en materia de fiscalización ambiental - Tomo I Reglamento del procedimiento administrativo sancionador 	3	
2014	Febrero	<ul style="list-style-type: none"> Compendio de normas e instrumentos jurídicos en materia de fiscalización ambiental - Tomo II 	1	12
	Marzo	<ul style="list-style-type: none"> El ABC de la fiscalización ambiental para escolares El derecho administrativo sancionador ambiental: experiencias en Colombia, España y Perú 	2	
	Abril	<ul style="list-style-type: none"> La fiscalización ambiental en el Perú. Reflexiones sobre las funciones y atribuciones del OEFA 	1	
	Mayo	<ul style="list-style-type: none"> Fiscalización ambiental a la pequeña minería y minería artesanal 	1	
	Agosto	<ul style="list-style-type: none"> Red Sudamericana de Fiscalización y Cumplimiento Ambiental 	1	
	Setiembre	<ul style="list-style-type: none"> El financiamiento de la fiscalización ambiental en el Perú La ética de la función pública 	2	
	Diciembre	<ul style="list-style-type: none"> El rol del OEFA en la gestión de conflictos socioambientales Red Sudamericana de Fiscalización y Cumplimiento Ambiental (segunda edición) Fiscalización ambiental en residuos sólidos de gestión municipal provincial 	4	

AÑO	MES	TÍTULO	CANTIDAD POR MES	CANTIDAD POR AÑO
2015	Enero	• El Aporte por Regulación que percibe el OEFA como garantía para una protección ambiental eficaz	1	10
	Mayo	• La aplicación de incentivos en la fiscalización ambiental	1	
	Julio	• Fiscalización Ambiental a la Pequeña Minería y Minería Artesanal - Informe 2014 • Fiscalización Ambiental del Sector Pesquería a Nivel de Gobiernos Regionales - Informe 2014 • Fiscalización Ambiental del Sector Salud a nivel de Gobiernos Regionales - Informe 2014 • La supervisión ambiental en el subsector electricidad	4	
	Octubre	• Manual de competencia en fiscalización ambiental para gobiernos regionales	1	
	Diciembre	• El control ambiental a cargo del Poder Ejecutivo • El ABC de la fiscalización ambiental (quechua) • El ABC de la fiscalización ambiental (aymara)	3	

Fuente: Coordinación General de Publicaciones
Elaboración propia

TABLA 36
Cartillas publicadas por el OEFA

AÑO	MES	TÍTULO	CANTIDAD POR MES	CANTIDAD POR AÑO
2013	Diciembre	• Reglamento del procedimiento administrativo sancionador	1	1
2014	Febrero	• La fiscalización ambiental en residuos sólidos	1	12
	Abril	• Fiscalización ambiental en aguas residuales • El régimen común de fiscalización ambiental	2	
	Mayo	• La planificación en la fiscalización ambiental	1	
	Julio	• Fiscalización eficiente	1	
	Agosto	• Fiscalización ambiental vigilante de la inversión privada • Infografía del Artículo 19 de la Ley 30230 • Aporte por Regulación del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental	3	
	Noviembre	• Environmental Assessment Directorate • Enforcement, Sanctions and Incentives Directorate • Supervision Directorate	3	
	Diciembre	• Cartilla del ABC de la Fiscalización Ambiental	1	
2015	Febrero	• Instrumentos básicos para la Fiscalización Ambiental	1	4
	Marzo	• Aporte por Regulación del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (segunda edición)	1	
	Mayo	• El registro de buenas prácticas ambientales y el régimen de incentivos a cargo del OEFA	1	
	Diciembre	• Fiscalización ambiental para el cambio: buscando eficiencia	1	

Fuente: Coordinación General de Publicaciones
Elaboración propia

De esta manera, a través de la difusión de conocimiento en fiscalización ambiental, el OEFA viene colaborando en la formación de un Estado más transparente y participativo, brindando información confiable con el fin de brindar a la ciudadanía la principal herramienta para su participación activa en la fiscalización ambiental: el conocimiento.

14.2. RED UNIVERSITARIA DE CAPACITACIÓN Y EDUCACIÓN EN FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

El 28 de mayo del 2013, se creó la Red Universitaria de Capacitación y Educación en Fiscalización Ambiental (RUCEFA)⁹⁴, la cual busca fortalecer la fiscalización ambiental mediante la participación ciudadana. Sus principales socios son las universidades peruanas y sus estudiantes, por lo que esta red se construye con la firma de convenios entre el OEFA y las universidades públicas y privadas del país.

Desde el 2013 hasta el cierre del año 2015, se han suscrito cuarenta y tres (43) convenios con universidades públicas y privadas en veintidós (22) departamentos del país. Luego de la suscripción del convenio con la universidad, el OEFA brinda una capacitación en fiscalización ambiental a los alumnos universitarios interesados.

En esta capacitación se difunde la normativa que regula la fiscalización ambiental y se promueve la vigilancia y participación ciudadana. Al cierre del año 2015 se han realizado treinta y cinco (35) capacitaciones dirigidas a los estudiantes universitarios en las que participaron mil novecientos cuarenta y seis (1 946) estudiantes.

Aquellos que aprueben la evaluación que se realiza al final de la capacitación son acreditados como “rucefistas”, es decir, que se convierten en parte del

94. Resolución de Consejo Directivo N° 024-2013-OEFA/CD.

equipo de la RUCFEA y, posteriormente, realizan talleres de capacitación en materia de fiscalización ambiental dirigidos a escolares, organizaciones sociales de base, comunidades campesinas, pueblos indígenas o poblaciones en zonas de conflictividad socioambiental o ubicadas en zonas con alta incidencia de pobreza. A diciembre del 2015 se cuenta con doscientos setenta y seis (276) rucefistas debidamente acreditados.

Finalmente, durante el 2015, como última fase del ciclo de implementación de la RUCFEA, los universitarios capacitados como “rucefistas” han brindado cincuenta y siete (57) charlas de capacitación en fiscalización ambiental a tres mil doscientos treinta y siete (3 237) ciudadanos a nivel nacional.

14.3. EVENTOS NACIONALES PARA LA CAPACITACIÓN Y DIFUSIÓN DE LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

De manera complementaria a las ac-

ciones de difusión y de capacitación, el OEFA desde el 2014 lleva a cabo el “Curso de Extensión Universitaria en Fiscalización Ambiental” y desde el 2015 el “Concurso Nacional de Investigación en Fiscalización Ambiental”, ambos eventos de periodicidad anual.

14.3.1. Curso de Extensión Universitaria en Fiscalización Ambiental

El OEFA, a través de la Resolución de Consejo Directivo N° 027-2013-OEFA/CD, del 28 de mayo del 2013, aprobó el Plan Estratégico Institucional 2013-2017, en el cual se estableció como Objetivo Estratégico N° 4 el “Impulsar el desarrollo integral del capital humano de la institución”, a través de la realización de un curso anual de extensión universitaria con la finalidad de capacitar, incorporar y fidelizar profesionales altamente competitivos y con profundos conocimientos en fiscalización ambiental que resulten elegibles para incorporarse al equipo de colaboradores del OEFA.

En ese sentido, los egresados de este curso contarán con altos conocimientos respecto al funcionamiento del SINEFA, así como de las funciones del OEFA, incluyendo nociones técnicas relativas a las actividades de evaluación y supervisión ambiental de las diferentes actividades económicas bajo el ámbito de competencia del OEFA.

Los mejores alumnos del curso son invitados a incorporarse al equipo del OEFA: los estudiantes universitarios a través de la modalidad de prácticas pre-profesionales y los egresados a través del Registro de Terceros Evaluadores, Supervisores y Fiscalizadores del OEFA.

En atención a ello, en noviembre del 2014 se convocó la participación de estudiantes del último año de estudios de pregrado o egresados durante los años 2013 o 2014 al I Curso de Extensión Universitaria en Fiscalización Ambiental, el cual se llevó a cabo durante cuatro (4) semanas del año 2015. En esta edición

del Curso se admitieron a treinta y un (31) personas.

En octubre del 2015 se llevó a cabo la convocatoria al II Curso de Extensión Universitaria en Fiscalización Ambiental. Para esta edición se han seleccionado treinta (30) personas: quince (15) provenientes de universidades ubicadas en el departamento de Lima y la Provincia Constitucional del Callao y quince (15) provenientes de universidades ubicadas en los demás departamentos del país; de estos últimos se cubrirá los costos de traslado ida y vuelta (terrestre o aéreo) —considerando las ciudades de residencia—, así como los costos de alojamiento y alimentación de cinco (5) de ellos.

El II Curso de Extensión Universitaria en Fiscalización Ambiental tendrá una duración de seis (6) semanas, desde el 11 de enero hasta el 19 de febrero del 2016.

14.3.2. Concurso Nacional de Investigación en Fiscalización Ambiental

En abril del 2015 el OEFA lanzó el “Primer Concurso Nacional de Investigación en Fiscalización Ambiental - OEFA 2015” con el objetivo de identificar los mejores trabajos de investigación originales sobre el tema: “Fiscalización ambiental para el cambio”, promoviendo e incentivando la investigación en materias vinculadas al control ambiental en el país.

En esta primera edición se invitó a estudiantes universitarios, profesionales y técnicos a presentar sus investigaciones vinculadas en las siguientes áreas temáticas:

- Propuestas para mejorar el SINEFA
- Promoción del equilibrio entre la inversión privada y la protección ambiental
- La participación ciudadana en la fiscalización ambiental

- El monitoreo de la calidad ambiental y la supervisión de actividades extractivas
- La actuación probatoria en el procedimiento administrativo sancionador ambiental

Las setenta (70) investigaciones presentadas fueron evaluadas por un jurado calificador conformado por cinco (5) reconocidos profesionales en el ámbito académico y de la investigación, resultando ganadora la investigación denominada: “Impacto de la fiscalización ambiental en las cotizaciones de las acciones mineras de la Bolsa de Valores de Lima 2010-2014”.

14.4. LA RED SUDAMERICANA DE FISCALIZACIÓN Y CUMPLIMIENTO AMBIENTAL Y OTROS ESFUERZOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

El 6 de noviembre del 2013, se constituyó la Red Sudamericana de Fiscalización y Cumplimiento Ambiental mediante la

firma de la Declaración de Santiago, en la sede de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, en Chile.

Esta Red Sudamericana busca mejorar la fiscalización y el cumplimiento ambiental por parte de las entidades públicas que la conforman, solucionar los problemas y efectos ambientales transfronterizos, desarrollar los indicadores asociados a la fiscalización y cumplimiento ambiental a nivel regional, fortalecer la capacidad de los profesionales a través de capacitaciones y compartir las prácticas internacionales, información y enfoques sobre problemas ambientales en los distintos países.

En un primer momento, la red estuvo integrada por la Superintendencia del Medio Ambiente de Chile, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental de Perú, el Ministerio del Ambiente de Ecuador y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales de Colombia. Posteriormente, mediante la firma de la De-

claración de Lima, el 6 de noviembre del 2014, se incorporaron la Secretaría del Ambiente de Paraguay y el Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables de Brasil.

Asimismo, en el marco de dicha red, el OEFA suscribió un Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional con la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales de Colombia con el propósito de intercambiar experiencias en materia de fiscalización ambiental. Adicionalmente, en octubre del 2014, la institución formalizó una Alianza Interinstitucional con la EPA de los Estados Unidos de América.

Del 4 al 6 de noviembre del 2014, se organizó el II Encuentro de la Red Sudamericana de Fiscalización y Cumplimiento Ambiental, en la ciudad de Lima, con el objeto de establecer compromisos a fin de intercambiar experiencias entre las entidades miembros.

En agosto y diciembre del 2014 se publicaron, respectivamente, la primera y segunda edición del libro “Bases de la Fiscalización Ambiental en el marco de la Red Sudamericana de Fiscalización y Cumplimiento Ambiental”. Dicho documento permitió dar a conocer a la comunidad nacional e internacional las bases constitucionales y legales de la fiscalización ambiental en los países que conforman la red.

El OEFA elaboró el documento de trabajo denominado “El procedimiento de supervisión directa y de fiscalización ambiental en el Perú”, el cual fue compartido con los integrantes de la Red Sudamericana.

Es importante recalcar que el OEFA asumió la presidencia pro tempore de la red entre noviembre del 2014 y noviembre del 2015. En este marco, el OEFA ha liderado la publicación de la primera y segunda edición del libro “Bases de la Fiscalización Ambiental en el marco de

la Red Sudamericana de Fiscalización y Cumplimiento Ambiental”.

Asimismo, organizó el II y III Encuentro de la red en la ciudad de Lima, el Diálogo Regional de Política: Fiscalización y Certificación Ambiental en América Latina —con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo— y 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.



FOTO.III Encuentro de la Red Sudamericana de Fiscalización y Cumplimiento Ambiental
De izquierda a derecha: Marilene Ramos (Brasil), Cristián Franz (Chile), Sonia Valdez (Ecuador),
Hugo Gómez (Perú), Mayra Espinoza (Ecuador) y Edgardo Duré (Paraguay).

15

LOGROS DEL NUEVO ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL EN EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE OCTUBRE DEL 2012 Y OCTUBRE DEL 2015

En el marco del nuevo enfoque de la fiscalización ambiental, a continuación se detallan los quince (15) principales logros obtenidos por la gestión institucional del OEFA en el periodo comprendido entre el 1 de octubre de 2012 y el 30 de octubre de 2015:

1. Se ha fortalecido el marco normativo de la fiscalización ambiental mediante leyes y reglamentos administrativos, así como mediante la tipificación de infracciones y el establecimiento de escalas de sanciones.
2. Entre el 2012 y el 2015 se ha incrementado en 400 % la suma de las acciones de evaluación de la calidad ambiental, supervisión a las empresas y supervisión a las entidades de fiscalización ambiental.
3. Se ha llegado a fiscalizar al 100 % de los administrados que realizan actividades de la gran y mediana minería, así como a aquellos que realizan actividades de exploración, explotación, transporte, refinación, almacenamiento y distribución de hidrocarburos.

4. Se ha impulsado el desarrollo de supervisiones eminentemente técnicas en las que se identifican y priorizan las obligaciones relacionadas con etapas ambientalmente críticas de los procesos productivos. Asimismo, se ha iniciado un nuevo enfoque de evaluación de la calidad ambiental consistente en la realización de evaluaciones ambientales integrales.
5. Se han regulado y dictado medidas de prevención ante impactos ambientales existentes o inminentes sin necesidad de que se inicie un procedimiento sancionador en aras de lograr una protección ambiental oportuna y efectiva.
6. Se ha implementado uno de los procedimientos sancionadores más garantistas del debido procedimiento y del derecho de defensa. En esa línea, se ha logrado que la fiscalización ambiental cumpla plenamente los principios de razonabilidad, proporcionalidad, gradualidad y no confiscatoriedad.
7. Se ha consolidado un nuevo enfoque de fiscalización ambiental que privilegia la subsanación voluntaria de las infracciones, la remediación ambiental y el dictado de medidas correctivas de protección ambiental.
8. Se ha implementado el Registro de Buenas Prácticas y el Régimen de Incentivos que fomentan el cumplimiento y sobrecumplimiento de las obligaciones ambientales, respectivamente.
9. Se ha completado el proceso de desconcentración de funciones a nivel nacional con veinticuatro (24) oficinas desconcentradas y tres (3) oficinas de enlace implementadas y en funcionamiento.
10. Se ha logrado construir una entidad transparente, participativa, comunicadora y abierta al diálogo.

11. Se ha logrado consolidar una entidad pública predecible y confiable, pues el 97 % de sus decisiones administrativas son confirmadas por el Poder Judicial. El detalle de estos logros consta en el Informe N° 004-2015-OEFA/SG, Informe sobre el nuevo enfoque de la fiscalización ambiental: octubre del 2012 a octubre del 2015, aprobado por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 130-2015-OEFA/PCD, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 4 de diciembre del 2015.
12. En el 2015 el OEFA ha liderado la Red Sudamericana de Fiscalización y Cumplimiento Ambiental.
13. Entre el 2013 y el 2015, el presupuesto institucional se incrementó en más de 300 %, aumento que ha sido acompañado de una ejecución anual mayor al 85 %.
14. Se ha priorizado la inversión en equipos ambientales y tecnología para el desempeño de las funciones de fiscalización.
15. Se ha puesto a disposición del público en general, a través del portal web de la institución, siete (7) importantes sistemas informáticos para facilitar la interacción con los servicios que presta el OEFA.



16

RETOS FUTUROS DE LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

- Que el nuevo gobierno, a partir del 28 de julio de 2016, reconozca la labor realizada por el OEFA en los últimos años y respalde el continuo mejoramiento y fortalecimiento de la fiscalización ambiental en el Perú.
- Consolidar el conocimiento científico proveniente de las acciones de evaluación y supervisión ambiental, para sistematizar dicha información en el marco del Sistema Nacional de Información Ambiental.
- Consolidar el Aporte por Regulación como un ingreso permanente que garantice en el largo plazo el financiamiento de la fiscalización ambiental en los sectores minero y energético.
- Determinar los costos de la fiscalización ambiental en los sectores pesquería e industria manufacturera, y proceder con su percepción sobre la base del principio de internalización de costos.
- Afianzar la confianza ciudadana en la labor del OEFA, fortaleciendo las acciones de prevención de conflictos socioambientales e incorporando el enfoque de interculturalidad en las acciones que realiza la entidad. Una mayor confianza ciudadana, permitirá el desarrollo de nuevas inversiones, especialmente en actividades extractivas.
- Fortalecer las acciones de fiscalización ambiental frente a la minería ilegal e informal, impulsando la aprobación de los Proyectos de Ley planteados para modificar las condiciones para ser considerado pequeño productor mi-

nero y productor minero artesanal⁹⁵. La extensión de la concesión y la capacidad instalada de producción a la que tienen derecho dichos productores mineros debe ser acorde a la capacidad de control actual que pueden ejercer los gobiernos regionales.

- Incrementar las capacidades técnicas y los recursos humanos y económicos necesarios para afrontar las nuevas competencias que serán asumidas por el OEFA, en el marco de la transferencia de funciones de los Sectores al SENACE.
- Continuar el fortalecimiento del proceso de desconcentración de funciones, a través de las Oficinas Desconcentradas ubicadas estratégicamente en todo el país. De esta manera, se dará sostenibilidad a las acciones de fiscalización ambiental y se propiciará una mayor participación ciudadana, logrando tener un mayor co-

nocimiento de los problemas ambientales de las regiones para atenderlos debidamente.

- Contribuir en el diseño de procesos estandarizados de fiscalización ambiental, aplicables a los gobiernos regionales y locales, en temas priorizados como la fiscalización de la pequeña minería y minería artesanal, y el manejo y gestión de los residuos sólidos en el país. Esto garantizará una actuación uniforme y eficaz de las EFA regionales y locales que conforman el SINEFA.
- Fortalecer las capacidades técnicas de los funcionarios y servidores de las EFA nacionales, regionales y locales, con la finalidad de mejorar su desempeño en las acciones de fiscalización ambiental que ejercen sobre los administrados de su competencia.

95. Entre estas, tenemos a las siguientes propuestas legislativas: (i) Proyecto de Ley 3478/2013-PE - Ley que fortalece la fiscalización administrativa sobre las Plantas de Beneficio que realizan actividades de procesamiento de la pequeña minería y minería artesanal; y, (ii) Proyecto de Ley 4695/2015-CR - Ley Orgánica de Minería.

Ministerio del Ambiente

Av. Javier Prado Oeste 1440, San Isidro

Lima, Perú

www.minam.gob.pe/informesectoriales

