EL ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL – OEFA Y SU IMPORTANTE ROL EN LA LUCHA CONTRA LA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL

THE AGENCY FOR ASSESSMENT AND ENVIRONMENTAL CONTROL – OEFA AND ITS IMPORTANT ROLE IN THE FIGHT AGAINST POLLUTION

Luis Ángel, Huamán Oscuvilca Alumno del Ciclo VII Derecho USMP luis_ho@hotmail.com

Enviado: 25 de mayo de 2015 Aceptado:

Sumario

- I. Generalidades
- II. ¿Qué es el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental?
- III. Principales Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
- IV. Sectores en Supervisión Directa
- V. Datos de Interés
- VI. Conclusiones

Resumen

El preocupante aumento de afectaciones ambientales y la ausencia de reparo por los responsables de éstas, ha sido aliciente para que en nuestro país se legisle recientemente en materia ambiental teniendo en cuenta los diversos grados de consecuencia, los cuales no se restringen únicamente al medio ambiente, sino que traspasan fronteras poniendo en peligro la salud y normal desarrollo de la sociedad. En tal sentido, el presente ensayo tiene la finalidad de informar a los lectores acerca del OEFA -Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental- como uno de las principales organismos creados para abolir la contaminación.



Reconocimiento - No comercial - Sin obra derivada CC BY-NC-ND

El autor sólo permite que se pueda descargar esta obra y compartirla con otras personas, siempre que se reconozca su autoría, pero no se puede cambiar de ninguna manera ni se puede utilizar comercialmente.

http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/

Asimismo, es necesario concientizar a los lectores acerca de la responsabilidad ambiental que

tenemos como ciudadanos, a fin de conservar nuestro medio ambiente y aportar al desarrollo

del Derecho Ambiental.

Abstract

The worrying increase in environmental effects and the absence of objection by those

responsible for them, has been incentive for our country recently legislate on environmental

issues taking into account the varying degrees of consistency, which are not restricted to the

environment, they cross borders endangering the health and normal development of society.

In that sense, this essay aims to inform readers about OEFA body operating Evaluation and

Control Environment- as one of the main bodies created to abolish pollution.

It is also necessary to raise awareness among readers about the environmental responsibility

we have as citizens, to preserve our environment and contribute to the development of

environmental law.

Palabras clave:

Ambiental – Afectación- Fiscalización

Key words:

Environmental – affectation - Control

I. Generalidades

El Derecho Ambiental es una rama del derecho recientemente instaurada en nuestro

ordenamiento jurídico, es por ello que se encuentra en pleno desarrollo y descubrimiento de

sus instituciones. Es necesario antes de hablar acerca del OEFA, tema central del presente

trabajo, sentar las bases históricas acerca del cómo se dio inicio a la legislación en materia

ambiental en nuestro país.

El Derecho Ambiental no es ajeno al ordenamiento jurídico peruano, pues desde hace mucho

existen en nuestra legislación principios ambientales; sin bien es cierto, no existía una ley

expresa dirigida a cautelar el cuidado del medio ambiente y que regule las conductas de

responsabilidad ambiental, si tenemos consagrados en nuestra Ley Fundamental, es decir, en

la Constitución Política, en el artículo 2, inciso 22, el derecho a "A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida". De lo cual podemos extraer la exigencia hacia un ambiente equilibrado obligando a todos los ciudadanos al respeto, cuidado y preservación del mismo, lo cual se fortalece en los artículos 66°,67°,68° y 69°.

En 8 de junio de 2004 entró en vigencia la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental y su reglamento¹, con la cual se creó el CONAM², en la que se legisla sobre la responsabilidad ambiental que se debe impartir en las universidades.

Un año más tarde, al igual que otros 55 países (actualmente ratificado por 166 países) el Perú firmó el Protocolo de KIOTO, acordando así la reducción de 6 gases de efecto invernadero (CO2, CH4, N2O, HFC, PFC, y SF6) con el único fin de preservar el medio ambiente.

En virtud de ello, el 5 de Octubre del mismo a \tilde{n} o se publica la Ley N $^{\circ}$ 28611 - Ley General del Ambiente, en la cual se hace expresa la naturaleza de derecho fundamental y deber del cuidado y preservación del medio ambiente.

Al respecto, en el constante desarrollo de la normatividad ambiental, era necesario la creación de una institución jerárquica a nivel de Ministerio, es así que tres años más tarde (2008), se publica el decreto legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, institución que está encargada de la gestión ambiental en nuestro país, a la cual se adscriben los siguientes organismos SENAMHI, IGP, SERNAP, IIAP, OEFA, cada uno con imprescindibles funciones en el ejercicio de la gestión ambiental.

Es con esto que sintetizo los principales sucesos legislativos que dieron paso a la creación del OEFA - Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, si bien es cierto se han obviado otros, lo escrito líneas arriba tiene como único fin darnos un marco general dentro del cual se desarrolló la institución.

Supremo N° 008-2005-PCM)

_

¹Decreto Supremo N° 008 – 2005- PCM Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental. ² CONAM – Consejo Nacional del Ambiente, a) Elabora y aprueba normas de calidad ambiental, en las que se determinen programas para su cumplimiento, b) Dirige el proceso de elaboración y revisión de Estándares de Calidad Ambiental y Límites Máximos Permisibles, en coordinación con los sectores y los niveles de Gobierno Regional y Local en y para el proceso de generación y aprobación de Límites Máximos Permisibles, c) Dirige el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (Decreto

II. Qué es el OEFA?

El OEFA es un organismo técnico especializado³ con personería jurídica de derecho público interno, creado el año 2008 mediante el Decreto Legislativo N° 1013, adscrito al Ministerio del Ambiente, que ejerce funciones de evaluación, fiscalización, supervisión y sanción en materia ambiental. Asimismo está dotado de facultad legislativa dentro del marco del SINEFA⁴ y de supervisión a las EFAS⁵. Si queremos explicar cada una de las funciones que desempeña el OEFA, es necesario precisar a qué nos referimos cuando hablamos de fiscalización ambiental, la fiscalización en sentido amplio se considera a todas aquellas actividades de evaluación, monitoreo, supervisión, fiscalización, sanción y aplicación de incentivos a cargo de las EFAS con el objetivo de asegurar el cumplimiento de la normatividad ambiental, pudiendo entender a la fiscalización como un conjunto de actividades destinadas al cumplimiento de las obligaciones ambientales.

Ahora bien, la fiscalización en su sentido estricto, se refiere la facultad que tiene el Estado de imponer penas ante una infracción ambiental, es decir, por el incumplimiento de la normatividad ambiental, pudiendo así citar el caso de los delitos ambientales tipificados en nuestro Código Penal vigente.

Para cumplir el mencionado fin, el OEFA elabora el Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental – PLANEFA, que es de carácter público y contiene todas las actividades de evaluación, supervisión y fiscalización programadas para el año de su publicación.

Ahora que sabemos a qué nos referimos cuando hablamos de fiscalización ambiental, nacen las siguientes cuestiones ¿Qué actividades conlleva la función evaluadora del OEFA? ¿Qué Actividades conlleva la función fiscalizadora del OEFA? ¿Qué sectores fiscaliza el OEFA? ¿Qué fin tienen las sanciones por el incumplimiento de la normatividad ambiental? ¿Qué puedo hacer como ciudadano ante una alerta de contaminación ambiental? Entre otras cuestiones más que responderemos más adelante.

³ Artículo 33°, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (N° 29158) - Los Organismos Técnicos Especializados

⁴ Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, fue creado mediante Ley N° 29325 – Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, que fue modificada por la Ley N° 30011, que tiene como finalidad velar por el cumplimiento de la normatividad ambiental nacional, regional y local. Este ente está conformado por el OEFA – Como Ente Rector, El MINAM – Ministerio del Ambiente y Entidades de Fiscalización Ambiental

⁵ EFAS – Entidades de Fiscalización Ambiental Nacionales, regionales o locales son aquellas entidades que están facultadas con competencias para la fiscalización ambiental, siendo una de sus principales características la Autonomía frente al OEFA, sin embargo están sujetas a las directrices normativas que esta última institución dicte.

III. Principales Funciones del OEFA

I. Función Evaluadora (¿Qué actividades conlleva la función Evaluadora del OEFA?)

Es aquel conjunto de acciones destinadas a la vigilancia, monitoreo y control de la calidad ambiental, que logra medir cuantitativamente el impacto ambiental, sin búsqueda de un responsable de éstas, sino únicamente enfocada en la calidad del ambiente, por ejemplo, la calidad del aire, agua, suelo, recursos naturales. Es una función imprescindible puesto que servirá de base técnica para la supervisión y hallazgos de responsabilidad ambiental.

Además, es de carácter preventivo ya que colabora con la orientación hacia la creación de mecanismos que aseguren el cumplimiento de la normatividad y principios ambientales. Es por ello que al momento de evaluarse la imposición de sanciones a los responsables de las afectaciones ambientales, se toma como punto de referencia la actividad de evaluación, pues es con ella que podemos identificar la intensidad del daño ocasionado. Para cumplir dichos fines el OEFA ha creado la Dirección de Evaluación, encargada de realizar toda la actividad descrita líneas arriba y de preservar la calidad ambiental.

II. Función Supervisora

Para el cumplimiento de esta función, ha sido necesario la creación de la Dirección de Supervisión. El OEFA ha subdividido en dos tipos de supervisión acorde al sujeto supervisado, tenemos así la Supervisión Directa y la Supervisión a Entidades de Fiscalización Ambiental.

a) Supervisión Directa: Es aquella en la cual el sujeto supervisado puede ser cualquier persona natural y/o jurídica. Si son programadas se denominan regulares, y si no lo son se denominan especiales. Ambas consisten en las visitas del personal idóneo a campo y/o espacio geográfico donde se alerta sobre una presunta contaminación ambiental, pudiendo realizarse también a través de análisis documentarios. Los profesionales encargados de la supervisión (Abogados, Ingenieros Ambientales, Geólogos, etc.) levantan un ACTA en la que se consignan todos los hallazgos de la supervisión realizada, la cual tiene un importante valor y servirá para determinar el grado de responsabilidad del supervisado y la futura imposición de sanciones.

b) Supervisión a Entidades de Fiscalización Ambiental (EFAS): Es aquella en la cual el OEFA realiza acciones de seguimiento, control y verificación del ejercicio de supervisión a través de las EFAS, asegurando que fiscalicen y verifiquen el cumplimiento de las obligaciones ambientales

III. Función Fiscalizadora y Sancionatoria (¿Qué Actividades conlleva la función Fiscalizadora del OEFA?)

Son todas aquellas actividades destinadas a la determinación y/o identificación de una infracción ambiental y la correcta interposición de sanciones. Es así en el orden de su facultad sancionatoria esta que tiene un fin persuasivo hacia el cumplimiento de las obligaciones ambientales, podemos clasificar a las sanciones según su carácter, tenemos por lo tanto a las de carácter monetario y sanciones de carácter no monetario

Una vez iniciado el procedimiento administrativo sancionador, es necesario mencionar que acorde a nuestra Carta Magna persiste el derecho a la pluralidad de instancia⁶, siendo que en primera instancia los administrados pueden presentar sus argumentos ante la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos – DFSAI, como también en segunda y última instancia al Tribunal de Fiscalización Ambiental – TFA⁷, respaldándose en el derecho al debido proceso.

-

⁶ Artículo 139.-Son principios y derechos de la función jurisdiccional, inciso 6 – La pluralidad de instancia

⁷ El Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano del OEFA que resuelve en última instancia los recursos de apelación que se presentan cuando el administrado no está de acuerdo con las sanciones impuestas o con otras decisiones impugnables del OEFA en temas de supervisión y fiscalización ambiental.

Las decisiones del Tribunal de Fiscalización Ambiental sólo pueden ser cuestionadas en la vía judicial y son pasibles de establecerse como criterios de cumplimiento obligatorio en temas ambientales.

El Tribunal de Fiscalización Ambiental se encuentra conformado por su Presidente, la Sala Plena y 3 Salas Especializadas, que se encuentran integradas por tres vocales seleccionados mediante Concurso Público en mérito a su amplia trayectoria profesional. (http://www.oefa.gob.pe/tribunal-de-fiscalizacion-ambiental)

El TFA tiene facultades para resolver los recursos de apelación presentados ante DFSAI⁸, como también ante la Dirección de Supervisión hasta por el plazo de 90 días, asimismo las resoluciones que expidan tienen carácter de observancia obligatoria, esta cualidad que le faculta colaborar al Derecho Ambiental. Al igual que órganos de última instancia, está conformado un Presidente, la Sala Plena y Salas Especializadas, estas últimas que a su vez se encuentran conformadas por tres vocales elegidos por medio de concurso público.

IV. SECTORES FISCALIZADOS EN SUPERVISIÓN DIRECTA ¿Qué sectores fiscaliza el OEFA?

I. SECTOR MINERÍA

El Sector Minero es el que genera mayor crecimiento económico en el país, trayendo a las arcas del Estado ganancias inigualables por otros sectores, sin embargo es también el sector donde se cometen con mayor frecuencia actos de contaminación ambiental, debido al irresponsable actuar de las empresas mineras quienes priorizan el extraer y generar más ganancias, a costas de la destrucción de los ecosistemas.

Podríamos decir que la minería es aquel conjunto de actividades destinadas a la exploración, explotación y comercio de los recursos minerales del subsuelo en una determinada zona geográfica, actividad que genera enormes ganancias y a su vez impactos ambientales en su mayoría no favorables.

En este sector el OEFA fiscaliza a la Mediana y gran Minería, verificando que éstas cumplan con las obligaciones normativas ambientales, abarcando las siguientes actividades.

a) Exploración: Es aquella actividad para la cual se tiene que contar con un permiso, a fin de poder verificar la presencia de minerales en determinado territorio.

⁸ La Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos está encargada de dirigir, coordinar y controlar el proceso de fiscalización, sanción y aplicación de incentivos que resulten de su competencia. A fin de cumplir sus funciones a nivel nacional, desarrolla las mismas a través del personal asignado a las oficinas desconcentradas. (http://www.oefa.gob.pe/direccion-de-fiscalizacion)

- b) Explotación: Se considera la explotación, cuando la empresa minera ya luego de haber determinado la presencia de minerales, inicia sus actividades de extracción de minerales.
- c) Transporte: Es aquel traslado que realiza la empresa minera de los minerales extraídos hacia sus centros mineros, etc.
- d) Labor General: Destinado a todas aquellas actividades simultaneas de servicio como lo son la ventilación, desagüe, etc.
- e) Beneficio: Considerado también como la actividad de refinería, es decir cuando se extrae la parte más valiosa del mineral, esto que conlleva la realización de procesos metalúrgicos/ mecánicos.
- f) Almacenamiento de Concentrados: Esta presente cuando la empresa minera almacena los recursos minerales extraídos en establecimientos que cumplan con todos los requisitos exigidos por ley.

Sin embargo, puede quedar en duda por el lector, que es lo que pasa con la actividad minera en menor escala como lo es la minería artesanal, pues ante la posible contaminación proveniente de estas actividades, las EFAS son competentes de accionar, acorde a su campo de acción fiscalizar en Gobierno Regionales y Locales.

Como vemos, esta Institución cumple con ejercitar la fiscalización ambiental en un campo muy extenso de actividades, lo cual permite el control de los infractores y su sanción.

DATO: OSINERMING transfiere sus competencias al OEFA en el año 2010, en cumplimiento a la Ley 29325, en su segunda disposición ordena a todas aquellas entidades sectoriales que se encuentren realizando funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción transferirá sus competencias, quedando solo dentro de sus competencias lo referido a técnico y seguridad de las Empresas Mineras.

II. SECTOR ELECTRICIDAD (ENERGÍA)

Los sujetos fiscalizados pueden ser las personas (personas naturales) o empresas (personas jurídicas) que desarrollan las actividades a continuación:

- a) Generación: Se le denomina así a aquella actividad destinada a la transformación de la energía en electricidad, realizando para ello un proceso complejo el cual puede tener como fuente, el agua, combustibles fósiles, etc.
- b) Transmisión: Cuando hablamos de transmisión, hacemos alusión al transporte de la electricidad de alta tensión, y menor a la red de distribución.
- c) Distribución: Se entiende a esta como la última etapa del proceso eléctrico, pues aquí donde dónde la empresa o persona entrega la electricidad al usuario final a través de líneas de baja tensión.

Al igual que el sector minería, aquí también el OEFA fiscaliza el cumplimiento de la normatividad ambiental y exige cumplan con sus obligaciones ambientales entre ellas las siguientes:

- Recuperar y resembrar las áreas alteradas y deforestadas producto de su actividad
- Construir instalaciones acordes con los regímenes naturales del cauce de ríos, quebradas o cruces del drenaje natural de las aguas de lluvia
- No construir obras que imposibiliten la migración de la fauna acuática
- Minimizar la afectación a la flora y fauna
- Evitar los impactos negativos en especies en peligro de extinción o en la capacidad productiva de especies de planta de valor alimenticio o farmacéutico
- Adoptar medidas necesarias para prevenir impactos negativos en los ámbitos sociales, culturales, económicos y de salud de las comunidades campesinas o nativas⁹

III. SECTOR HIDROCARBUROS

Acorde a la definición que obtenemos de la RAE, hidrocarburo es aquel compuesto resultante del carbono y el hidrógeno, en este Sector se llevan acabos determinadas actividades destinadas a la exploración, explotación y comercio de hidrocarburo, como el petróleo.

⁹ Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA (2013) *El ABC de la Fiscalización Ambiental*, Fondo Editorial de la República del Perú, Lima- San Isidro, pp 57

Dentro del Sector Hidrocarburos, se encuentran todas las siguientes actividades realizadas por personas naturales o personas jurídicas y que son fiscalizadas por el OEFA:

- a) Exploración: Es aquella actividad para la cual se tiene que contar con un permiso, a fin de poder verificar la presencia de minerales en determinado territorio.
- b) Explotación: Se considera la explotación, cuando la empresa minera ya luego de haber determinado la presencia de minerales, inicia sus actividades de extracción de minerales.
- c) Transporte: Es aquel traslado que realiza la empresa minera de los minerales extraídos hacia sus centros mineros, etc.
- d) Almacenamiento: Destinado a todas aquellas actividades simultaneas de servicio como lo son la ventilación, desagüe, etc.
- e) Refinación y Procesamiento: Considerado también como la actividad de refinería, es decir cuando se extrae la parte más valiosa del mineral, esto que conlleva la realización de procesos metalúrgicos/ mecánicos.
- f) Distribución: Esta presente cuando la empresa minera almacena los recursos minerales extraídos en establecimientos que cumplan con todos los requisitos exigidos por ley.
- g) Comercialización: El Control en el momento que se comercializa y llega al consumidor final, debe también de cumplir con requisitos y obligaciones para la preservación del medio ambiente.

IV. SECTOR PESQUERÍA

La Pesca de una de las actividades más antiguas realizadas en nuestro país, que han generado en su momento enormes ganancias para el Estado, actualmente podemos dividir para efectos de fiscalización responsable a este sector en dos, en primer orden a la Pesca Industrial y asimismo a la Acuicultura en mayor escala.

- a) La Pesca como Actividad Industrial: Podemos encontrar a todas aquellas actividades técnicas de procesamiento pesquero, realizado por determinada empresa, mediante el uso de maquinarias y/o equipos.
- b) La Acuicultura en Mayor Escala: La Acuicultura, es el proceso técnico y especializado mediante el cual se siguen un ciclo de crianza de especies acuáticas, sea de forma

parcial o completa, para ello se emplean técnicas y se elaboran medios adecuados (aguas artificiales) destinados al desarrollo normal de las especies acuáticas.

El OEFA fiscaliza en este sector que se cumplan con sus obligaciones ambientales, entre ellas a las más importante tenemos:

- Las empresas están prohibidas de verter, descargar, desechar los efluentes producto de la actividad pesquera industrial que realicen, en zonas no autorizadas.
- Cuidar y preservar el ecosistema flora/fauna marítimo
- No destruir o dañar manglares
- No alterar la diversidad de vida marítima y su hábitat.

V. SECTOR INDUSTRIA

El sector industria comprende un sin número de actividades realizadas por empresas (personas jurídicas) o persona naturales, destinadas a la transformación de la materia prima en diferentes artículos, objetos, utensilios de uso común. El OEFA fiscaliza que se lleve a cabo estos procesos en cumplimiento de las obligaciones ambientales. Entre las actividades fiscalizadas tenemos a la producción de papel, cemento, curtiembre.

Algunas de las obligaciones fiscalizadas en su cumplimiento son:

- Las empresas que ocasiones impactos ambientales están en la obligación de remediarlos en la brevedad posible.
- Está prohibido el uso de insumos para la transformación de la materia que sean tóxicos y/o contaminantes
- Las empresas están obligadas a presentar informes y/o reportes solicitada por la autoridad administrativa supervisora.

VI. ¿QUÉ HACER ANTE UNA ALERTA DE CONTAMINACION AMBIENTAL?

Para responder a esta pregunta primero debemos precisar algunos conceptos básicos como los siguientes:

- a) Hecho Contaminante: Se denomina así, a todo hecho producto de las actividades realizadas por una persona natural o persona jurídica, que genera un perjuicio al medio ambiente (Daño Ambiental¹⁰).
- b) Denuncia Ambiental: Es aquella comunicación entre la persona testigo de la presunta contaminación y la autoridad, mediante la cual la persona testigo acusa un hecho que pueda causar perjuicio al medio ambiente.

Todos nosotros como Ciudadanos Responsables con el medio ambiente, estamos en la obligación de denunciar todo hecho que pueda perjudicarlo, el procedimiento recomendado que hay que seguir es el siguiente:

- Tomar registro fotográfico, video u otro medio que permita visualizar el presunto hecho contaminante.
- 2) Elaborar una Denuncia, en la cual debemos consignar:
 - Lugar exacto donde ocurre el presunto hecho contaminante
 - Fotografías, Videos u otros medios que permitan visualizar el hecho contaminante
- 3) Presentar esta denuncia ante la autoridad pertinente, por ejemplo el OEFA mediante SINADA (Sistema Nacional de Denuncias Ambientales) recibe las denuncias y evalúa la posible afectación ambiental. Las denuncias pueden ser anónimas y también presentadas por correo electrónico.
- 4) La Autoridad Administrativa evaluará y realizará Supervisiones Especiales, estas que tienen el fin de comprobar que el cumplimiento de las obligaciones ambientales, resultado de estas supervisiones se levantarán Actas, en las cuales se consignan todos los hallazgos.
- 5) Posteriormente la Autoridad evaluará el inicio de un Procedimiento Administrativo Sancionador.

_

¹⁰ Ley Nº 28611 – Ley General el Ambiente, Artículo 142º inciso 2.- Se denomina daño ambiental a todo menoscabo material que sufre el ambiente y/o alguno de sus componente, que puede ser causado contraviniendo o no disposición jurídica y que genera efectos negativos actuales o potenciales.

VII. CONCLUSIONES

- En conclusión podemos afirmar que contamos con un organismo moderno, innovador y competente, este que tiene como único fin la salvaguarda del medio ambiente, es así que está dotado de determinadas facultades que le permiten luchar contra la contaminación ambiental.
- Todo ciudadano tiene el derecho y la obligación de denunciar un hecho contaminante, pues ahora contamos con mecanismos creados a fin de colaborar de forma responsable a la preservación del medio ambiente.
- El fin del presente ensayo es únicamente informativo y reflexivo, es así que espero haber contribuido al lector hacia el conocimiento de una institución como el OEFA, a fin que se consoliden los objetivos comunes hacia el cuidado del medio ambiente.
