

UNIVERSIDAD CATÓLICA SANTA MARÍA

ESCUELA DE POSTGRADO

MAESTRÍA EN DERECHO MEDIO AMBIENTAL



**LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL EN LA CONSTRUCCIÓN, AMPLIACIÓN,
MEJORAMIENTO Y/O MODIFICACIÓN DE INFRAESTRUCTURA VIAL DE
NIVEL REGIONAL POR PARTE DEL GOBIERNO REGIONAL DEL CUSCO, EN
EL DEPARTAMENTO DE CUSCO, PERÚ, DESDE ENERO 2011 A DICIEMBRE
2014**

Tesis presentada por la Bachiller:

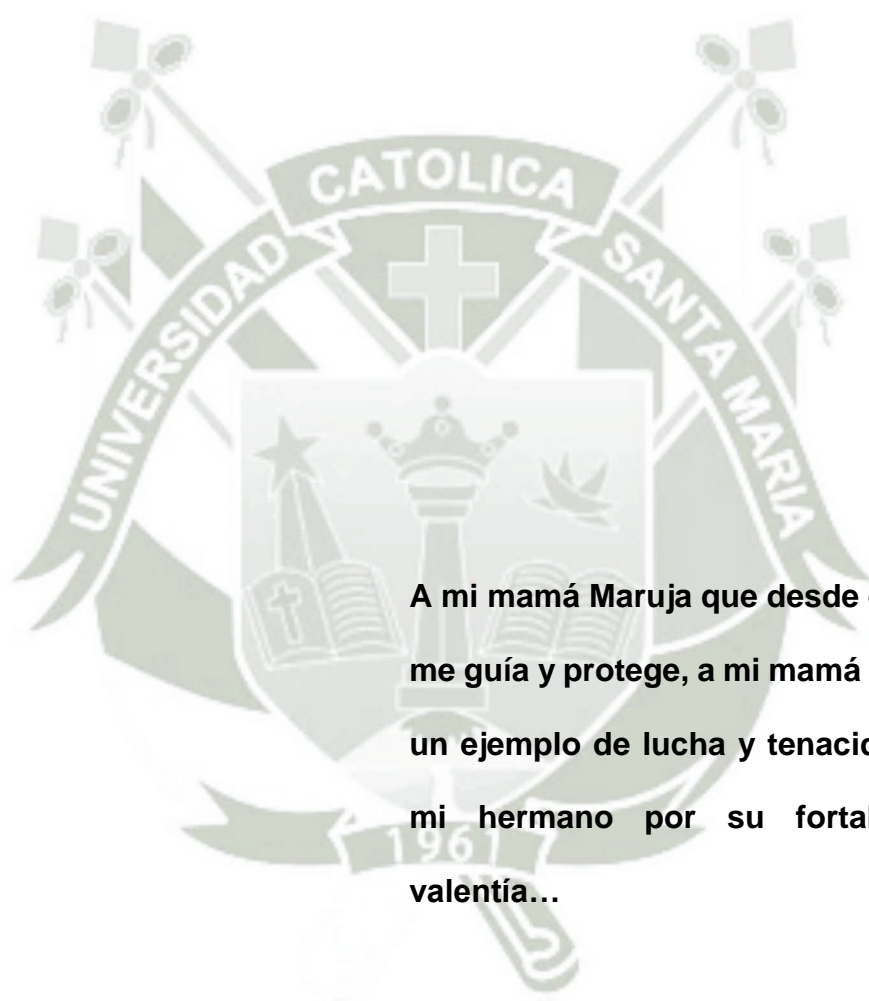
YAJAIDA MENDOZA ABRILL

Para optar el grado de académico de:

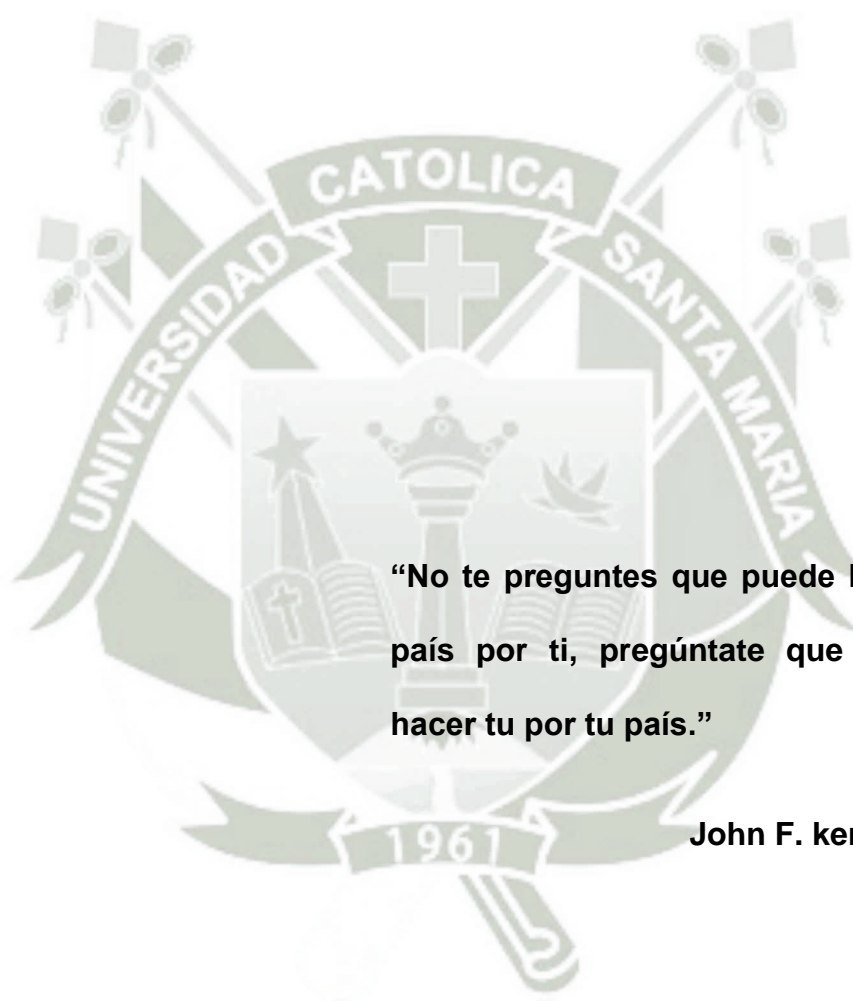
**MAGISTER EN DERECHO MEDIO
AMBIENTAL**

AREQUIPA - PERÚ

2016



**A mi mamá Maruja que desde el cielo
me guía y protege, a mi mamá por ser
un ejemplo de lucha y tenacidad y a
mi hermano por su fortaleza y
valentía...**



“No te preguntes que puede hacer tu país por ti, pregúntate que puedes hacer tu por tu país.”

John F. Kennedy

ÍNDICE

RESUMEN	5
ABSTRACT	8
INTRODUCCIÓN	11
CAPITULO UNICO: RESULTADOS	13
1 COMPETENCIAS AMBIENTALES	16
2 UNIDAD ORGANICA	26
PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA VIAL EJECUTADOS, CERTIFICADOS Y FISCALIZADOS	
3 AMBIENTALMENTE	28
4 EQUIPAMIENTO DEL GOBIERNO REGIONAL CUSCO	46
5 INSTRUMENTOS TECNICOS LEGALES DE FISCALIZACION AMBIENTAL	46
6 PLAN ANUAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACION AMBIENTAL	47
7 EVALUACION Y SUPERVISION AMBIENTAL	49
8 ATENCION DE DENUNCIAS AMBIENTALES	53
9 SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES ANTERIORES	55
10 PERSONAL DE FISCALIZACION AMBIENTAL	58
11 PRESUPUESTO DE FISCALIZACION AMBIENTAL	59
CONCLUSIONES	62
RECOMENDACIONES	64
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	66
INDICE DE FIGURAS	70
INDICE DE GRAFICOS	70
INDICE DE TABLAS	71
ANEXOS:	
ANEXO N° 1 PROYECTO DE TESIS	73
I. PREÁMBULO	74
II. PLANTEAMIENTO TEÓRICO	76
1 PROBLEMA	76
1.1 ENUNCIADO DEL PROBLEMA	76
1.2 DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA	76
1.3 JUSTIFICACIÓN	78
2 MARCO CONCEPTUAL	80
2.1 MARCO LEGAL	80
2.2 CONCEPTOS BASICOS	104
1 DERECHO AL AMBIENTE	107
2 DERECHO AMBIENTAL	107
3 SISTEMA DE GESTIÓN AMBIENTAL EN EL PERÚ	109
4 INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL	120
5 INSTRUMENTOS DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL	121
6 INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL	124
2.3 LA DESCENTRALIZACION EN EL PERÚ Y TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS	129
2.4 LA CERTIFICACIÓN AMBIENTAL	132
3 ANTECEDENTES INVESTIGATIVOS	135
4 OBJETIVOS	138
5 HIPOTESIS	138
III. PLANTEAMIENTO OPERACIONAL	139
IV. CRONOGRAMA DE TRABAJO	141
BIBLIOGRAFÍA	142

RESUMEN

La fiscalización ambiental es un proceso de control relativamente nuevo, que está a cargo exclusivamente del Estado, pero no solo de nivel nacional, sino que también es desarrollada por el Estado de nivel regional y de nivel local.

Sin embargo esta función no es ejercida de manera inherente por estas últimas autoridades, sino que ello se realiza en base a las transferencias de competencias provenientes de nivel nacional, así como en las normas de creación de las mismas.

En este sentido es que, si bien el Gobierno Regional del Cusco, cuenta con funciones atribuidas en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, estas son ejercidas en tanto el Poder Ejecutivo, transfiera las mismas con las formalidades del caso.

Sin embargo la presente investigación no consistió en evaluar este proceso de transferencia, sino en evidenciar el nivel de desempeño de la fiscalización ambiental que ejerce el Gobierno Regional del Cusco en materia de construcción, ampliación, mejoramiento y/o modificación de infraestructura vial de nivel regional.

Así podemos señalar que dicha Institución, designa a la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente como órgano encargado de realizar las labores de certificación ambiental en materia de transportes, por lo cual es ésta quien realiza acciones de control sobre los proyectos de inversión pública certificados ambientalmente.

Así de los quinientos cuarenta y cinco (545) proyectos de construcción, ampliación, mejoramiento y/o modificación de infraestructura vial de nivel regional y local existentes en el departamento de Cusco en el transcurso enero 2011 y diciembre 2014, sólo cinco (05) fueron fiscalizados ambientalmente, de estos cinco (05), se hizo seguimiento de las recomendaciones efectuadas a solo un (01) proyecto (ello a través de dos (02) supervisiones posteriores), habiendo hecho en total el Gobierno Regional de Cusco, siete (07) supervisiones ambientales a cinco (05) proyectos, lo que equivale al 1% de los proyectos existentes.

De éstos ninguno cuenta con una resolución de sanción, los informes elaborados solo contiene recomendaciones enfocadas a medidas correctivas destinadas a revertir, restaurar, rehabilitar o reparar el riesgo potencial o real del daño ambiental, lo que genera que los administrados no reconozcan el carácter de autoridad fiscalizadora de la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente. Así el Gobierno Regional del Cusco, no cuenta con un marco normativo que identifique las infracciones y sanciones en materia ambiental, un procedimiento de supervisión, ni un procedimiento administrativo sancionador, así como no cuenta con herramientas legales como actas, informes, fichas de supervisión, etc. aprobados, ni equipos técnicos de medición de la calidad ambiental.

Además de ello, la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente, cuenta en promedio con sólo dos (02) trabajadores para el proceso de certificación y fiscalización ambiental, los que se encuentran debidamente capacitados.

Por otro lado el Gobierno Regional del Cusco, planifica la fiscalización ambiental, desde el año 2013 a través de la aprobación del PLANEFA, sin embargo, planifica solo supervisiones ambientales, mas no evaluaciones ambientales de la calidad ambiental de zonas donde se interviene con un proyecto de infraestructura de transportes, no considera el total de administrados y no reporta la ejecución de éste instrumento. De lo programado sólo ejecuta el 30%, del mismo modo, no cuenta con un registro de denuncias ambientales, ni con un procedimiento para la atención de denuncias o para la comunicación al público de la atención de la misma. De las denuncias recibidas vía documentaria, atendió el 100%.



ABSTRACT

Environmental audit is a relatively new process control, which is borne exclusively by the state, but not only nationally, but also is developed by the State of regional and local level.

However this feature is not inherently exerted by the latter authorities, but it is done based on the transfer of powers from national level as well as rules creating them.

In this sense it is that while the Regional Government of Cusco, has functions attributed to the Organic Law of Regional Governments are exercised in both the executive branch, transfer them with the formalities of the case.

However this research was not to evaluate this transfer process, but to demonstrate the performance level of environmental control exercised by the Regional Government of Cusco in construction, expansion, improvement and / or modification of road infrastructure of regional level .

So we find that the Commission, appoints the Regional Management of Natural Resources and Environmental Management as a body responsible for the work of environmental certification in transport, so is this who performs actions of control over investment projects environmentally certified public.

So the five hundred forty-five (545) construction projects, expansion, improvement and / or modification of existing in the department of Cusco during January 2011 to December 2014 local road infrastructure regional level, only five (05) were audited environmentally, of these five (05), it follows the recommendations made only one

(01) project (it through two (02) days supervisions) was, having made total the Regional Government of Cusco seven (07) environmental five (05) projects supervisions, equivalent to 1% of existing projects.

Of these none has a resolution of sanction, the reports produced only contains recommendations aimed at corrective measures to reverse, restore, rehabilitate or repair the actual or potential environmental damage risk, which generates managed not recognize the character of authority audit of the Regional Management of Natural Resources and Environmental Management. And the Regional Government of Cusco, does not have a regulatory framework that identifies offenses and penalties in environmental matters, a supervisory procedure, no administrative disciplinary proceedings and has no legal tools such as minutes, reports, records of monitoring, etc. approved or technical equipment for measuring environmental quality.

In addition, the Regional Management of Natural Resources and Environmental Management, has on average only two (02) workers for the certification process and environmental control, which are properly trained.

On the other hand, the Regional Government of Cusco, plans environmental audit from 2013 through approval PLANEFA, however, plans only environmental supervisions, but not environmental assessments of environmental quality in areas where it is involved with a project transport infrastructure, does not consider the total managed and reported the execution of this instrument. Of schedule runs only 30%, similarly, does not have a record of environmental complaints, and a procedure for

dealing with complaints or communication to the public of care of it. Of the complaints received via documentary, he attended 100%.



INTRODUCCIÓN

Los impactos ambientales que se vienen generando por la implementación de diversos proyectos económicos, genera la preocupación en la población aledaña al proyecto y ello no solo se da en el campo minero o energético sino que también alcanza a otros sectores como transportes, ello por ejemplo en la construcción, ampliación, mejoramiento y/o modificación de infraestructura vial de nivel regional como carreteras, vías y otros.

Ante esta situación, es labor del Estado, garantizar que dichas actividades que permiten el desarrollo económico de una localidad, se desarrollen en armonía con el derecho al ambiente, de modo tal que se logre la mejora sostenible de la calidad de vida, así esta garantía se expresa en una fiscalización ambiental eficaz.

Sin embargo, el desarrollo de una labor como la fiscalización ambiental, requiere de varios elementos para garantizar la eficacia de este proceso, estos elementos, se encuentran desarrollados en parte por el Régimen Común de Fiscalización Ambiental, aprobado por la Resolución Ministerial N° 247-2013-MINAM.

Sin embargo en el presente estudio, se advierte que el Gobierno Regional del Cusco, a través de la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente, no cumple con los requerimientos mínimos para garantizar una fiscalización ambiental eficaz.

Es por ello que con esta investigación se pretende alcanzar los elementos necesarios para lograr el cumplimiento de esta función y con ello evitar sobrecostos

sociales, ambientales y económicos en el desarrollo de actividades como la construcción, modificación o ampliación de carreteras de nivel regional.

Es preciso señalar que el estudio de campo, de gabinete, la redacción del capítulo único de resultados en el que se describe el área de estudio, los resultados, así como los productos obtenidos y que están señalados en la conclusiones, además de la propuesta de solución frente a la investigación efectuada, se realizaron desde noviembre de 2013 a octubre de 2015, todo ello siguiendo el esquema de la Escuela de Post Grado.

Arequipa, octubre de 2015.

La Autora





CAPÍTULO ÚNICO

RESULTADOS

El Gobierno Regional del Cusco, es una entidad pública descentralizada que si bien tiene atribuida las funciones en materia de salud, pesquería, agricultura, trabajo, educación, ambiental, industria, comercio, transportes, telecomunicaciones, vivienda, saneamiento, energía, minas, hidrocarburos, turismo entre otras, conforme lo determina la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, no todas ellas son ejercidas en su integridad por dicho Organismo.

Así para la presente investigación, se debe considerar que el sector en estudio es “transportes” y la función identificada es el de la “fiscalización ambiental”.

De modo tal que en el presente capítulo, se muestra los resultados de la evaluación realizada a la fiscalización ambiental, ejercida por el Gobierno Regional Cusco, en proyectos de construcción, ampliación, mejoramiento y/o modificación de infraestructura vial de nivel regional y local, en el departamento de Cusco, Perú, desde enero 2011 a diciembre 2014; en el marco de las condiciones básicas para el ejercicio de esta labor, señalada en el Régimen Común de Fiscalización Ambiental, aprobada por la Resolución Ministerial 247-2013-MINAM. Así se evaluó los siguientes componentes en función a los objetivos de la presente investigación:

Objetivo 1. Establecer las competencias de fiscalización ambiental en proyectos u obras de construcción, ampliación, mejoramiento y/o modificación de infraestructura vial de nivel regional en el departamento de Cusco.

Componente a establecer:

- Competencias ambientales

Objetivo 2. Identificar la instancia o instancias del Gobierno Regional del Cusco, que ejerce la fiscalización ambiental en la construcción, ampliación, mejoramiento y/o modificación de infraestructura vial de nivel regional en el departamento de Cusco.

Componente a identificar:

- Unidad orgánica

Objetivo 3. Determinar la eficacia o no de la fiscalización ambiental en la construcción, ampliación, mejoramiento y/o modificación de infraestructura vial de nivel regional en el departamento de Cusco, desde enero 2011 hasta diciembre 2014.

Componente a determinar:

- Equipamiento
- Instrumentos técnicos legales de fiscalización ambiental
- Plan anual de evaluación y fiscalización ambiental -PLANEFA
- Evaluación y supervisión ambiental
- Atención de denuncias ambientales
- Seguimiento de recomendaciones de supervisiones anteriores
- Personal de fiscalización ambiental
- Presupuesto para la fiscalización ambiental

I. ESTABLECER LAS COMPETENCIAS DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

1. COMPETENCIAS AMBIENTALES

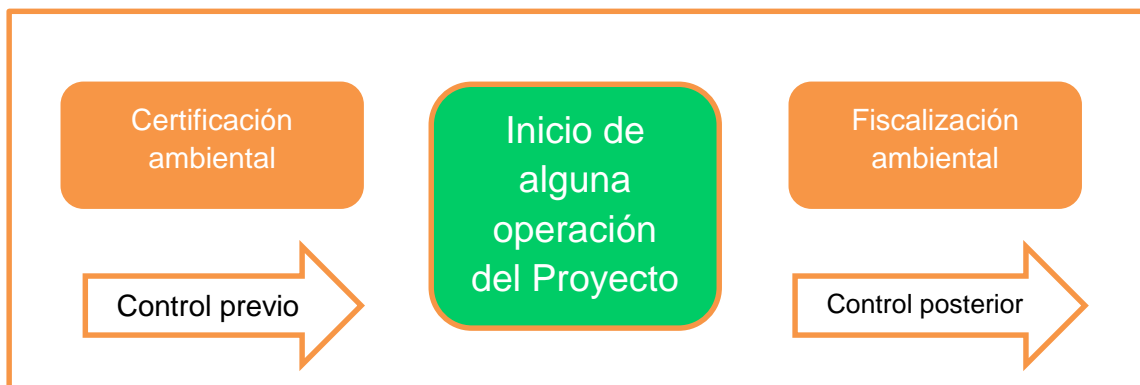
La gestión ambiental como administración de los recursos naturales y sus componentes asociados, implica por parte del Estado, la labor de controlar el uso de un recurso con la finalidad de ver el nivel de aprovechamiento y así custodiar la calidad del ambiente. Este control es previo y posterior a la ejecución del proyecto que podría impactar en el ambiente.

Así el control previo a la ejecución del proyecto, tiene por finalidad garantizar que el mismo, tenga mecanismos de control, minimización o reducción de los impactos que pueda generar la actividad, y ello se materializa a través de la certificación ambiental, que no es más que una licencia o autorización ambiental emitida por la autoridad ambiental competente.

Sin embargo como se indicó, el control no solo es antes de la ejecución del proyecto, sino que también se realiza cuando el proyecto está iniciando alguna operación. Este control posterior se denomina fiscalización ambiental y consiste en verificar el cumplimiento de obligaciones ambientales que están establecidas en la Ley, en el instrumento de gestión ambiental o en los mandatos o disposiciones emitidas por la autoridad que certificó ambientalmente.

Este proceso se explica en la siguiente figura:

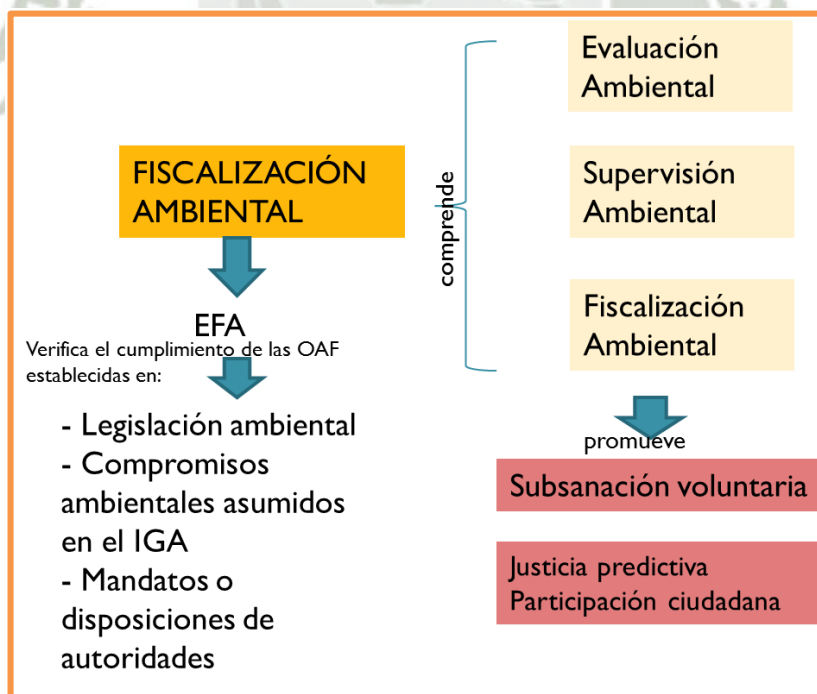
FIGURA N° 01: Control ambiental



De este modo se puede advertir que las autoridades de certificación y fiscalización ambiental no siempre son las mismas.

Conforme lo expresado en nuestro marco normativo podemos resumir el proceso de fiscalización del siguiente modo:

FIGURA N° 02: Fiscalización ambiental



El Ministerio del Ambiente, que es el órgano rector del sistema de evaluación de impacto ambiental, conforme el Oficio N° 160-2015-MINAM/VMGA/DGPNIGA, determina que los Gobiernos Regionales tienen funciones de certificación ambiental, conforme la transferencia de funciones del sector correspondiente, así se indica que los procesos concluidos de transferencia y en los cuales los Gobiernos Regionales pueden certificar ambientalmente son¹:

- *Sub sector de electricidad*: distribución eléctrica cuya demanda máxima sea inferior a 30 MW, proyectos de electrificación rural (sistemas eléctricos rurales) que se desarrollen dentro de la circunscripción regional, evaluación, aprobación o desaprobación de estudios ambientales de línea de transmisión de alcance regional, evaluación, aprobación o desaprobación de estudios ambientales de centrales eléctricas con potencia menor o igual a 20 MW.
- *Sub sector hidrocarburos*: grifos, estaciones de servicios y gasocentros, plantas envasadoras de GLP, instalación de establecimiento de venta al público de gas natural vehicular (GNV), plantas de abastecimiento de hidrocarburos (bien inmueble donde se realizan operaciones de recepción, almacenamiento, transferencia, agregado de aditivos y despacho de combustibles líquidos y otros productos derivados de los hidrocarburos que no estén comprendidos dentro de otro proyecto de inversión regulado por otro sector, concesiones de distribución de gas natural (transporte y distribución) dentro de la circunscripción regional.
- *Sub sector minería*: explotación, beneficio minero y transporte de minerales (minero ductos, tuberías, cable carriles, fajas transportadoras de minerales,

¹ Oficio N° 160-2015-MINAM/VMGA/DGPNIGA de fecha 09 de abril de 2015, sobre competencia en materia de certificación ambiental y fiscalización del gobierno regional.

transporte de minerales en camiones, trenes, realizados por operadores mineros) - pequeña minería y minería artesanal, metálica y no metálica y sus modificatorias considerando sus componentes auxiliares y complementarios entre ellos, grifos de abastecimiento de combustible, tanques de almacenamiento de combustibles, polvorines, planta de tratamiento de aguas, líneas de transmisión eléctrica, subestaciones eléctricas, centrales hidroeléctricas, represas, diques, infraestructura de disposición de residuos sólidos, campamentos. Explotación minera - pequeña minería y minería artesanal, metálica y no metálica y sus modificatorias con sus componentes auxiliares y complementarios, entre ellos, grifos de abastecimiento de combustible, tanques de almacenamiento de combustibles, caminos de acceso, plantas de tratamiento de aguas, líneas de transmisión eléctrica, centrales hidroeléctricas, sub estaciones eléctricas, campamentos, infraestructura de disposición de residuos sólidos.

- *Sector producción:* procesamiento pesquero artesanal para la micro y pequeña empresa considerando sus componentes auxiliares y complementarios, acuicultura a menor escala y para el caso de colectores, acuicultura de repoblamiento, de subsistencia y producción de semillas/ovas/alevinos y acuicultura de investigación, extracción y acopio de especies ornamentales e instalación de infraestructura de acuarios.

Sin embargo en el sector transportes, tenemos que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones - MTC, emitió el Decreto Supremo N° 019-2011-MTC, que aprueba la Matriz de Delimitación de Competencias y Distribución de Funciones de los

Sectores Transportes y Comunicaciones de los niveles de Gobierno Nacional, Regional y Local.

En esta matriz se precisa las competencias y procesos esenciales del sector transportes, como la competencia en infraestructura de transportes y dentro de ésta tiene procesos esenciales como: infraestructura vial, infraestructura ferroviaria, infraestructura aeroportuaria, infraestructura portuaria e hidrovías y gestión ambiental de transportes.

Cabe indicar que este Decreto Supremo también precisa definiciones, así conforme la línea de la presente investigación tenemos que:

- La infraestructura vial pública es entendida como todo camino, arteria, calle o vía férrea, incluidas sus obras complementarias, de carácter rural, urbano de dominio y uso público.
- El camino es aquella vía terrestre para el tránsito de vehículos motorizados y no motorizados, peatones y animales, con excepción de las vías férreas.
- Carretera es el camino para el tránsito de vehículos motorizados, de por lo menos dos ejes, con características geométricas definidas de acuerdo con las normas técnicas vigentes en el MTC.
- Red vial es el conjunto de carreteras que pertenecen a la misma clasificación funcional (nacional, departamental o regional y vecinal o rural)

Así para los efectos de la presente investigación, se debe entender por infraestructura vial a todo camino, carretera, arteria, calle o puente de nivel regional

o local, incluidas sus obras complementarias, que son susceptibles de construcción, ampliación, mejoramiento y/o modificación.

Con la precisión de los términos, señalamos las competencias asignadas en la Matriz en referencia, conforme la siguiente tabla:



TABLA N° 01: Matriz de Delimitación de Competencias y Distribución de Funciones de los sectores Transportes y Comunicaciones en los niveles de Gobierno Nacional, Regional y Local

IV. Competencia: Infraestructura de Transporte			
8. Proceso esencial: Infraestructura Vial			
ATRIBUCIÓN	NIVELES DE GOBIERNO		
	GOBIERNO NACIONAL	GOBIERNO REGIONAL	GOBIERNO LOCAL
ADMINISTRACIÓN Y EJECUCIÓN	Fiscalizar el cumplimiento de normas técnicas y administrativas para la gestión de infraestructura vial a nivel nacional	Fiscalizar el cumplimiento de normas técnicas y administrativas para la gestión de infraestructura vial a nivel regional	Fiscalizar el cumplimiento de normas técnicas y administrativas para la gestión de infraestructura vial de nivel local y vías urbanas de su jurisdicción
SUPERVISIÓN Y EVALUACIÓN	Ejercer la potestad sancionadora y coactiva por el incumplimiento de las normas y regulación en infraestructura vial a nivel nacional	Ejercer la potestad sancionadora y coactiva por el incumplimiento de las normas y regulación en infraestructura vial a nivel regional	Ejercer la potestad sancionadora y coactiva por el incumplimiento de las normas y regulación en infraestructura vial a nivel local
12. Proceso esencial: Gestión Ambiental de Transportes			
ATRIBUCIÓN	NIVELES DE GOBIERNO		
	GOBIERNO NACIONAL	GOBIERNO REGIONAL	GOBIERNO LOCAL
ADMINISTRACIÓN Y EJECUCIÓN	Conducir el proceso de certificación ambiental de proyectos en materia de transporte de alcance nacional y en los que señale el ente rector del SEIA.	Conducir los procesos de certificación ambiental de proyectos en materia de transporte de alcance regional, y en los que señale el ente rector del SEIA	Conducir los procesos de certificación ambiental de proyectos en materia de transporte de alcance local, y en los que señale el ente rector del SEIA
	Elaborar y ejecutar programas y proyectos de alcance nacional en materia de gestión ambiental de	Elaborar y ejecutar programas y proyectos de alcance regional en materia de gestión ambiental de	Elaborar y ejecutar programas y proyectos de su competencia en materia de gestión

	transportes	transportes	ambiental de transportes
	Implementar procesos de expropiación de predios y reasentamientos, necesarios para el desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte de nivel nacional, considerando los planes de desarrollo territorial y/o urbano existentes, en el marco de la política de Ordenamiento Territorial.	Implementar procesos de expropiación de predios y reasentamientos, necesarios para el desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte de nivel regional, considerando los planes de desarrollo territorial y/o urbano existentes, en el marco de la política de Ordenamiento Territorial.	Implementar procesos de expropiación de predios y reasentamientos, necesarios para el desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte de nivel local, de su jurisdicción considerando los planes de desarrollo territorial y/o urbano existentes, en el marco de la política de Ordenamiento Territorial.
SUPERVISIÓN Y EVALUACIÓN	Fiscalizar el cumplimiento de normas, regulaciones y lineamientos técnicos de gestión ambiental en materia de transportes de alcance nacional en el marco del SINEFA	Fiscalizar el cumplimiento de normas de gestión ambiental en materia de transportes de nivel regional en el marco del SINEFA	Fiscalizar el cumplimiento de normas de gestión ambiental en materia de transportes de su competencia en el marco del SINEFA
	Ejercer la potestad sancionadora y coactiva por el incumplimiento de las normas y regulación de gestión ambiental en materia de transportes de nivel nacional, conforme la normatividad vigente	Ejercer la potestad sancionadora y coactiva por el incumplimiento de las normas y regulación de gestión ambiental en materia de transportes de nivel regional, conforme la normatividad vigente	Ejercer la potestad sancionadora y coactiva por el incumplimiento de las normas y regulación de gestión ambiental en materia de transportes de nivel local y urbano conforme la normatividad vigente

	Supervisar el cumplimiento de programas y planes de manejo en los estudios de impacto ambiental de proyectos de transporte y otros instrumentos de gestión ambiental de ámbito nacional	Supervisar el cumplimiento de programas y planes de manejo en los estudios de impacto ambiental de proyectos de transporte y otros instrumentos de gestión ambiental de ámbito regional	supervisar el cumplimiento de programas y planes de manejo en los estudios de impacto ambiental de proyectos de transporte y otros instrumentos de gestión ambiental de ámbito local
--	---	---	--

Fuente: Decreto Supremo N° 019-2011-MTC, que aprueba la Matriz de Delimitación de Competencias y Distribución de Funciones de los Sectores Transportes y Comunicaciones de los niveles de Gobierno Nacional, Regional y Local.

Como se advierte, las competencias de los Gobiernos Regionales como el Gobierno Regional del Cusco, abarcarían las funciones de certificación y fiscalización ambiental.

Así se cuenta, con el Acuerdo Regional N° 516-2010-CR/GRCUSCO, que designa a la Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente del Gobierno Regional Cusco, como entidad responsable para la aprobación de los estudios ambientales en las etapas de preinversión e inversión de los proyectos de inversión pública.

Del mismo modo, cuenta con una Resolución Ejecutiva Regional N° 2918-2012-GR CUSCO/PR que aprueba la Normas sobre Procedimientos para la Certificación Ambiental en la región Cusco, establecida en la Directiva N° 005-2012-GR CUSCO/PR.

Sin embargo conforme la Resolución Ministerial N° 419-2012 MTC/01, que aprueba el Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales a los Gobiernos

Regionales y Locales del año 2012 (penúltima etapa en una transferencia de funciones), estas competencias estarían en proceso de transferencia, es decir no se cuenta con una Resolución de conclusión de este proceso (última etapa en una transferencia de funciones).

A pesar de ello, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones-MTC, a través de Provías Descentralizado, en un proceso de fortalecimiento de capacidades a los funcionarios de Gobiernos Regionales, entre ellos el Gobierno Regional del Cusco, realizó cursos, charlas, pasantías para capacitar a dichos funcionarios en el ejercicio de estas competencias², lo que impulsó al Gobierno Regional del Cusco a ejercer las funciones ambientales de certificación y fiscalización ambiental en el sector transportes.

Así de la investigación se puede observar que, el MTC no realizó ninguna fiscalización ambiental a proyectos de infraestructura vial de nivel regional o local, en el departamento de Cusco en el período 2011 a 2014³, sin embargo en el mismo período de tiempo, el Gobierno Regional de Cusco, certificó ambientalmente diecinueve (19) proyectos de infraestructura vial de nivel regional y local, así como fiscalizó cinco (05) de ellos.

Por esta razón es necesario precisar, que el marco del presente estudio, no reside en evaluar la legalidad del ejercicio de la fiscalización ambiental ejercida por el Gobierno Regional del Cusco, sino la eficacia de éste en el proceso de control

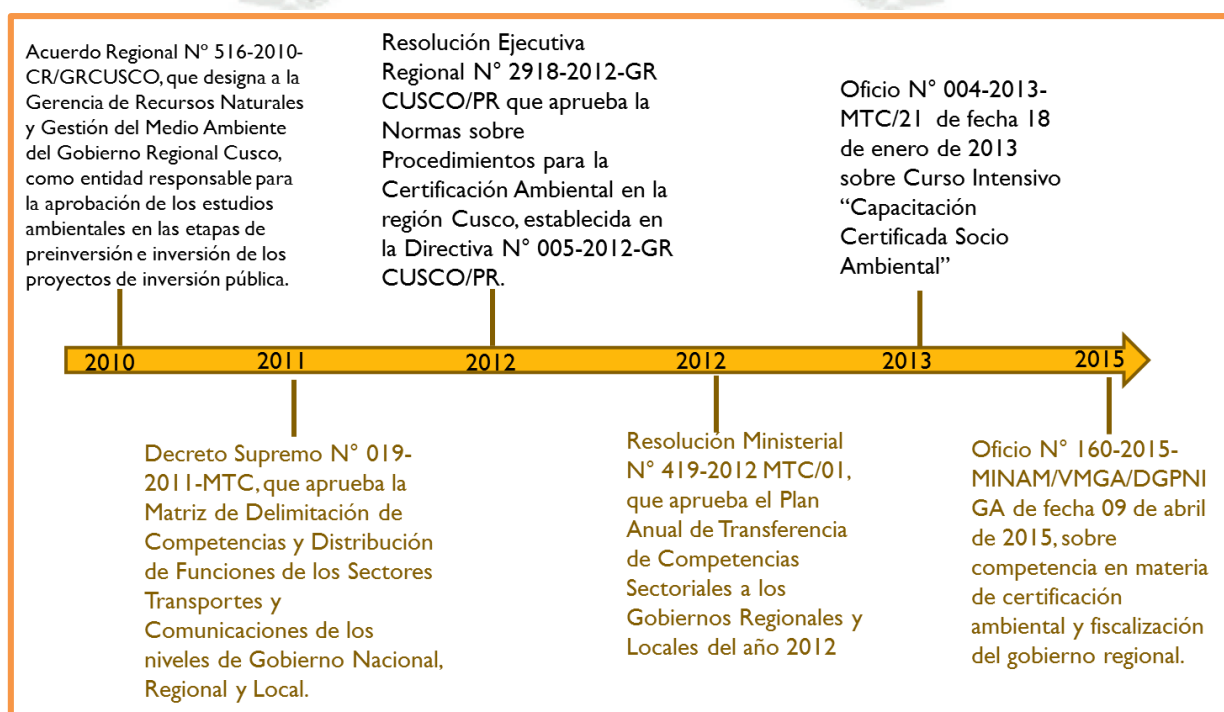
² Oficio N° 004-2013-MTC/21 de fecha 18 de enero de 2013 sobre Curso Intensivo “Capacitación Certificada Socio Ambiental”

³ Memorándum N° 1756-2015-MTC/16, de fecha 20 de noviembre de 2015, sobre solicitud de acceso a la información pública.

ambiental en cuanto a proyectos de infraestructura vial de nivel regional y local en el período 2011 al 2014.

Aí para un mejor entendimiento, podemos observar que el desarrollo normativo en mención fue del siguiente modo:

FIGURA N° 03: Normas sobre competencia ambiental



II. IDENTIFICAR LA INSTANCIA O INSTANCIAS DEL GOBIERNO REGIONAL DEL CUSCO, QUE EJERCE LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

2. UNIDAD ORGÁNICA

El Gobierno Regional Cusco, se organiza bajo el sistema de Gerencias Regionales, así en el período de estudio de la presente investigación, el Gobierno Regional Cusco contó con dos (02) Reglamentos de Organización y Funciones, en adelante

ROF; el primero fue aprobado por Ordenanza Regional N° 002-2003-CRC/GRC y el que derogó a éste, fue aprobado por la Ordenanza Regional N° 046-2013-CR/GRC.CUSCO, ambos consideran la existencia de una unidad denominada Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente, en adelante GRRNN y GMA.

La GRRNN y GMA, se compone de una Sub Gerencia de Recursos Naturales y de una Sub Gerencia de Normatividad y Gestión Ambiental y conforme el Acuerdo Regional N° 516-2010-CR/GRCUSCO⁴ y el ROF vigente, es ésta última la que cumple las funciones de certificación y fiscalización ambiental.

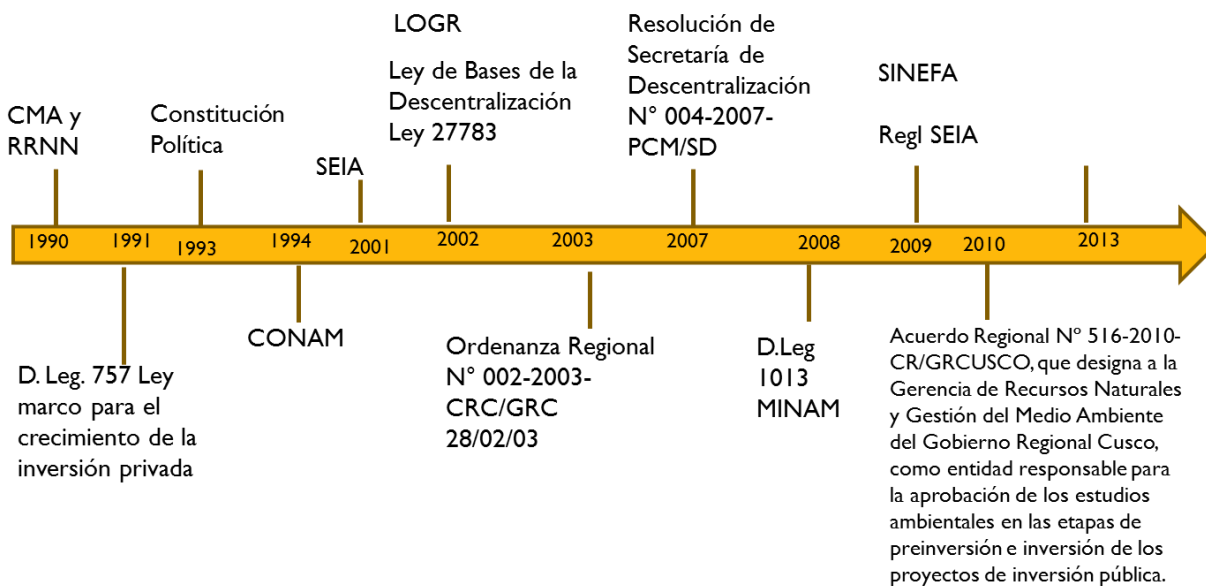
Cabe indicar que de la revisión normativa de los instrumentos legales del Gobierno Regional, la Dirección Regional de Transportes y Comunicaciones, no cuenta con la facultad de fiscalización ambiental.

Así se desprende que la unidad orgánica encargada de certificar y fiscalizar ambientalmente proyectos de infraestructura vial de construcción, ampliación, mejoramiento o modificación de nivel regional en el departamento de Cusco es la Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente del Gobierno Regional Cusco. Se tiene que esta unidad fiscalizó cinco (05) proyectos y certificó diecinueve (19).

Cabe señalar que esta unidad certificó no solo proyectos de nivel regional, sino también local.

⁴ Acuerdo Regional N° 516-2010-CR/GRCUSCO, que designa a la Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente del Gobierno Regional Cusco, como entidad responsable para la aprobación de los estudios ambientales en las etapas de preinversión e inversión de los proyectos de inversión pública.

Podemos resumir el mencionado marco normativo, desarrollado en el marco legal de la presente investigación, del siguiente modo:



III. DETERMINAR LA EFICACIA O NO DE LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

3. PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA VIAL EJECUTADOS, CERTIFICADOS Y FISCALIZADOS AMBIENTALMENTE.

En cuanto a los proyectos de infraestructura vial, que el Gobierno Regional de Cusco ejecutó, tenemos los siguientes⁵:

⁵ Oficio N° 412-2015-GR CUSCO/GR de fecha 01 de junio de 2015, sobre petición información de proyectos infraestructura vial (creación, implementación, modificación, ampliación, mejoramiento nivel regional) periodo 2011 a diciembre 2014

TABLA N° 02: Programa de Inversiones 2011-GRI- Administración Directa

META 2011	CODIGO SNIP	OBRA	UBICACIÓN		FUNCION
			DISTRITO	PROVINCIA	
44	78523	Mejoramiento de la Carretera Santo Tomas - Colquemarca	Santo Tomas	Chumbivilcas	Transporte
46	8829	Rehabilitación de la Carretera Huambutio - Paucartambo - Atalaya Tramo I	Huambutio-Paucartambo	Paucartambo	Transporte
162	82857	Mejoramiento Carretera santutis Chico, CC Pumamarca , Abra San Martin puerto del Distrito de San Sebastián -Cusco	San Sebastián	Cusco	Transporte
208	85031	Mejoramiento Y Construcción de La Vía Expresa Del Sector De San Jerónimo	San Jerónimo	Cusco	Transporte
225	62704	Construcción By Pass Av. Tupac Amáru - Wanchaq	Wanchaq	Cusco	Transporte
234	122328	Construcción y Mejoramiento de Carretera Integración K'ana - Tramo Yanaoca - Quehue de la provincia de Canas - Cusco	Quehue	Canas	Transporte
238	43381	Mejoramiento de la Av. José Gabriel Condorcanqui - San Sebastián Cusco	San Sebastián	Cusco	Transporte
395	31348	Pavimentación de la Calles de la Asociación Junta de Propietarios - La Planicie	San Jerónimo	Cusco	Transporte

Fuente: Gobierno Regional Cusco

TABLA N° 03: Programa de Inversiones 2012-GRI-Administracion Directa

META	CODIGO SNIP	OBRA	UBICACIÓN		FUNCION
			DISTRITO	PROVINCIA	
119	31348	Pavimentación de La Planicie	San Sebastián	Cusco	Transporte
121	82857	Carretera Santutis Chico, Abra San Martín-Sn Sebastián	San Sebastián	Cusco	Transporte
126	78523	Carretera Santo Tomas - Colquemarca	Santo Tomas - Colquemarca	Chumbivilcas	Transporte
127	62704	By Pass Av. Tupac Amáru - Wanchaq	Wanchaq	Cusco	Transporte
144	8829	Carretera Huambutio - Paucartambo - Atalaya Tramo I	Lucre - Paucartambo	Paucartambo	Transporte
153	43381	Av. José Gabriel Condorcanqui - San Sebastián	San Sebastián	Cusco	Transporte
154	85031	Vía Expresa Del Sector De San Jerónimo	San Jerónimo	Cusco	Transporte
211	105682	Trocha Carrozable Puente Pantipata - Irvin - Anta	Chinchaypujio	Anta	Transporte
266	219749	Calle los Cipreses - San Jerónimo	San Jerónimo	Cusco	Transporte
458	234223	Mejoramiento de la transitabilidad vehicular y peatonal de la av. la cultura del centro poblado de Qquea del distrito de San Pedro, provincia de Canchis - Cusco	San Pedro	Canchis	Transporte
421	180053	Mejoramiento y ampliación de la carretera Ccochapata - Occoruro pampa, distrito de Yaurisque - Paruro - Cusco	Yaurisque	Paruro	Transporte

Fuente: Gobierno Regional Cusco

TABLA N° 04: Programa de Inversiones 2013-GRI- Administración Directa

META 2013	CODIGO SNIP	OBRA	UBICACIÓN		FUNCION
			DISTRITO	PROVINCIA	
86	78523	Mejoramiento de la Carretera Santo Tomas - Colquamarca	Santo Tomás - Colquamarca	Chumbivilcas	Transporte
87	120545	Mejoramiento de la Carretera Calca - Machacancha - Quellopuito	Calca	Calca	Transporte
88	105682	Construcción de la trocha carrozable puente Pantipata- Irvin, provincia de Anta - Cusco	Chinchaypujio	Anta	Transporte
462	219749	Mejoramiento de pistas y veredas de la calle los Cipreses de la Asociación de pequeños propietarios Pampachacra distrito de San Jerónimo, provincia del Cusco, departamento del Cusco	San Jerónimo	Cusco	Transporte
90	8829	Rehabilitación de la Carretera Huambutio - Paucartambo - Atalaya Tramo I	Lucre - Paucartambo	Paucartambo	Transporte
101	82857	Mejoramiento Carretera santutis Chico, CC Pumamarca , Abra San Martin puerto del Distrito de San Sebastián -Cusco	San Sebastián	Cusco	Transporte
102	43381	Mejoramiento de la Av. José Gabriel Condorcanqui - San Sebastián Cusco	San Sebastián	Cusco	Transporte
161	85031	Mejoramiento Y Construcción de La Vía Expresa Del Sector De San Jerónimo	San Jerónimo	Cusco	Transporte

200	233002	Construcción puente carrozable sobre el río Apurímac en el tramo Huarubamba - Huatta, distrito de Ccapi - Paruro - Cusco	Ccapi	Paruro	Transporte
372	214769	Mejoramiento de la carretera Huancarani - Paucartambo provincia de Paucartambo, departamento del Cusco	Paucartambo	Cusco	Transporte
462	239413	Mejoramiento y ampliación vía vehicular y peatonal de la prolongación vía expresa entre el sector de miskapampa y las APV Washington Vera y Pampachacra distrito de San Jerónimo provincia del Cusco región Cusco	San Jerónimo	Cusco	Transporte
474	225554	Mejoramiento del puente carrozable playa sector Incachaca, distrito de Challabamba - Paucartambo - cusco	Challabamba	Paucartambo	Transporte
170	234223	Mejoramiento de la transitabilidad vehicular y peatonal de la av. la cultura del centro poblado de Qquea del distrito de san pedro, provincia de Canchis - cusco	San Pedro	Canchis	Transporte
167	180053	Mejoramiento y ampliación de la carretera Ccochapata - Occoruro pampa, distrito de Yaurisque - Paruro - cusco	Yaurisque	Paruro	Transporte
446	250048	Mejoramiento del camino vecinal Ayaccasi Velille, distrito de Velille - Chumbivilcas - cusco	Velille	Chumbivilcas	Transporte

458	168076	Construcción del puente en el sector Condebambilla, distrito de Saylla - cusco - cusco	Saylla	Cusco	Transporte
-----	--------	--	--------	-------	------------

Fuente: Gobierno Regional Cusco

TABLA N° 05: Programa de Inversiones 2014-GRI- Administración Directa

META 2014	CODIGO SNIP	PROYECTO	UBICACIÓN		FUNCION
			PROVINCIA	DISTRITO	
0013	105682	Trocha carrozable puente Pantipata-Irvin- Anta	Chinchaypujio	Anta	Transporte
0021	168076	Puente en el sector Condebambilla	Cusco	San Sebastián	Transporte
0022	233002	Puente Huarubamba - Huatta de Ccapi	Paruro	Ccapi	Transporte
0023	250048	Camino vecinal Ayaccasi Velille	Chumbivilcas	Velille	Transporte
0024	214769	Carretera Huancarani - Paucartambo	Paucartambo	Huancarani	Transporte
0122	234223	Av. la Cultura de Qquea	Canchis	San Pedro	Transporte
0125	239413	Prolong. vía expresa (Miskapampa - Pampachacra)	Cusco	San Jerónimo	Transporte
0251	78523	Carretera Santo Tomas - Colquamarca	Chumbivilcas	Colquamarca	Transporte
0252	120545	Carretera Calca - Machacancha - Quellopuito(II etapa)	Calca	Calca	Transporte
0342	180053	Carretera Ccochapata – Occoruro pampa	Paruro	Yaurisque	Transporte
0411	219749	Calle los Cipreses - San Jerónimo	Cusco	San Jerónimo	Transporte

Fuente: Gobierno Regional Cusco

Como se puede advertir, de los valores que maneja el Gobierno Regional Cusco, existen proyectos que son contabilizados repetidamente en varios años, por ello se

hizo una evaluación de descarte, teniéndose que, el Gobierno Regional Cusco ejecutó diecinueve (19) proyectos de infraestructura vial entre el año 2011 y 2014, siendo éstos:

TABLA N° 06: Identificación de proyectos ejecutados por el Gobierno Regional Cusco entre el año 2011 y 2014

N°	CODIGO SNIP	PROYECTO	UBICACIÓN	
			DISTRITO	PROVINCIA
1	105682	Trocha Carrozable Puente Pantipata - Irvin - Anta	Anta	Chinchaypujio
2	168076	Puente en el sector Condebambilla	San Sebastián	Cusco
3	233002	Puente Huarubamba- Huatta de Ccapi	Ccapi	Paruro
4	250048	Camino Vecinal Ayaccasi Velille	Velille	Chumbivilcas
5	214769	Carretera Huancarani- Paucartambo	Huancarani	Paucartambo
6	234223	Av. la cultura de Qquea	San Pedro	Canchis
7	239413	Prolong. Vía expresa (Miskapampa- Pampachacra)	San Jerónimo	Cusco
8	78523	Carretera Santo Tomas - Colquemarca	Colquemarca	Chumbivilcas
9	120545	Carretera Calca - Machacancha- Quellopuito(II etapa)	Calca	Calca
10	180053	Carretera Ccochapata- Occoruro Pampa	Yaurisque	Paruro
11	219749	Calle Los Cipreses- San Jerónimo	San Jerónimo	Cusco
12	225554	Mejoramiento del puente carrozable playa sector Incachaca, distrito de Challabamba- Paucartambo- Cusco	Challabamba	Paucartambo

13	8829	Rehabilitación de la carretera Huambutio- Paucartambo- Atalaya tramo I	Lucre - Paucartambo	Paucartambo
14	82857	Mejoramiento carretera Santutis Chico, CC Pumamarca, abra san Martín Puerto del distrito de San Sebastián - cusco	San Sebastián	Cusco
15	43381	Mejoramiento de la Av. José Gabriel Condorcanqui - San Sebastián Cusco	San Sebastián	Cusco
16	85031	Mejoramiento y Construcción de la vía expresa del sector de San Jerónimo	San Jerónimo	Cusco
17	62704	By pass Av. Tupac Amáru - Wanchaq	Wanchaq	Cusco
18	122328	Construcción y mejoramiento de carretera integración K'ana - tramo Yanaoca- Quehue de la provincia de Canas - Cusco	Quehue	Canas
19	31348	Pavimentación de la calles de la asociación junta de propietarios - La Planicie	San Jerónimo	Cusco

Cuadro: Elaboración propia

Sin embargo, los proyectos de infraestructura vial no solo son los que el Gobierno Regional Cusco ejecutó, sino también se tienen proyectos de infraestructura vial a cargo de los gobiernos locales de nivel provincial y distrital, los que en el mismo período de tiempo, es decir 2011 a 2014, ascienden a quinientos veinte seis (526) proyectos. El margen de estudios se tomó considerando los proyectos de

infraestructura vial de construcción, ampliación, mejoramiento y/o modificación de caminos, carreteras y puentes⁶.(VER ANEXO N° 01)

De este modo se advierte que entre los años 2011 al 2014, la región Cusco sumo quinientos cuarenta y cinco (545) proyectos de infraestructura vial, entendiéndose por infraestructura vial como ya se indicó en líneas arriba, a todo camino, carretera, arteria, calle, o puente de nivel regional o local, incluidas sus obras complementarias, que son susceptibles de construcción, ampliación, mejoramiento y/o modificación.

Sin embargo de la investigación se tiene que, de los quinientos cuarenta y cinco (545) proyectos existentes en la región Cusco, sólo diecinueve (19) cuentan con certificación ambiental, emitida por la Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente del Gobierno Regional Cusco, siendo éstos⁷:

⁶<http://ofi5.mef.gob.pe/wp/BusquedaAvanzada.aspx>, visto por última vez el 10 de noviembre de 2015

⁷ Informe N° 26-2015-GR CUSCO/GRRNGMA/SGNGA-LPV de fecha 12 de mayo de 2015, sobre solicitudes (cuatro).

TABLA N° 07: Relación de proyectos de infraestructura vial certificados ambientalmente por el Gobierno Regional Cusco, entre el año 2011 y 2014

N°	PROYECTO	DISTRITO	PROVINCIA	INFORME DE EVALUACIÓN TÉCNICA DEL IGA	RESOLUCIÓN DE CERTIFICACIÓN AMBIENTAL	FECHA DE CERTIFICACIÓN AMBIENTAL
1	Planta chancadora y planta de asfalto del PIP Mejoramiento carretera Calca - Machacancha-Quellopuito	Calca	Calca	Informe N° 20-2011-GR-CUSCO/GRRNGMA-SGGMA-LPV 18/05/2011 Informe N° 1362-2011-GR CUSCO/GGR-OSLTPI Informe N° 35-2011-GR-CUSCO/GRRNGMA-LPV 20/09/2011	R.G.R. N° 005-2011-GRCUSCO/GRRNGMA	10/10/2011
2	Mejoramiento carretera Yaurisque Ranraccasa, Paruro	Yaurisque	Paruro	Informe N° 12-2013-GR-CUSCO/GRRNGMA/SGGMA/LPV 13/02/2013 Informe N° 92-2013-GR-CUSCO/GRRNGMA/SGGMA/LPV 14/05/2013 Memorándum N° 1100-607-2013 10/05/2013 Memorándum N° 1100-1179-2013 04/09/2013 Informe N° 083-2013-GR-CUSCO/GRRNGMA/SGGMA/DERA 21/11/2013	R.G.R. N° 080-2013-GRCUSCO/GRRNGMA	27/12/2013
3	Mejoramiento de la carretera Huarcondo-Pachar	Huarcondo	Anta	Informe N° 41-2013-GR-CUSCO/GRRNGMA/SGGA-LPV 14/03/2013 Informe N° 153-2013 – GR – CUSCO/GRRNGMA/SGGMA-LPV 18/11/2013	R.G.R. N° 014-2014-GRCUSCO/GRRNGMA	31/03/2014

				Informe N° 05-2014 – GR CUSCO/GRRNGMA/SGGMA -LPV 12/02/2014 MEMORANDUM N° 1100- 243-2014 03/03/2014//INFORME N° 10-2014 – GR – CUSCO/GRRNGMA/SGGMA -LPV 10/03/2014		
4	Mejoramiento carretera Huancarani Paucartambo	Huancarani	Paucarta mbo	Informe N° 97-2013-GR- CUSCO/GRRNGMA/SGGMA -LPV 24/05/2013 Informe N° 167-2013-GR- CUSCO/GRI-SGEI 04/07/2013 Informe N° 042-2013-GR- CUSCO/GRRNGMA/SGGMA /DERA 02/08/2013	R.G.R. N° 040- 2013- GRCUSCO/GRRN NGMA	23/08/2013
5	Mejoramiento de pistas y veredas de la calle Los Cipreses de la Asociación de pequeños propietarios Pampachacra distrito de San Jerónimo, provincia del Cusco, departamento del Cusco	San Jerónimo	Cusco	Informe N° 86-2012-GR- CUSCO/GRRNGMA/SGGMA 13/08/2012 Informe N° 424-2012-GR- CUSCO/GRI-SGEI 15/08/2012 Informe N° 91-2012-GR- CUSCO/GRRNGMA/SGGMA -LPV 16/08/2012	R.G.R. N° 023- 2012- GRCUSCO/GRRN NGMA	21/09/2012
6	Mejoramiento de la transitabilidad peatonal y vehicular de la Avenida Evitamiento de la ciudad del Cusco	Cusco	Cusco	Informe N° 035-2013-GR- CUSCO/GRRNGMA/SGGMA /DERA-RCRC-FWGP 25/07/2013 MEMORANDUM N° 1100- 1037-2013 31/07/2013 Informe N° 053-2013-GR- CUSCO/GRRNGMA/SGGMA /DERA-FWGP-RCRC 29/08/2013	R.G.R. N° 049- 2013- GRCUSCO/GRRN NGMA	05/09/2013

7	Mejoramiento y ampliación de la carretera Ccochapata– Occoruropampa, distrito de Yaurisque- Paruro - Cusco	Yaurisque	Paruro	Informe N° 62-2013-GR-CUSCO/GRRNGMA/SGGMA -LPV 27/03/2013 Informe N° 695-2013-GR.CUSCO/GRI/PROCUSCO Informe N° 110-2013-GR-CUSCO/GRRNGMA/SGGMA -LPV	R.G.R. N° 037-2013-GRCUSCO/GRRN NGMA	17/07/2013
8	Mejoramiento y ampliación de la vía vehicular y peatonal de la prolongación Vía Expresa entre el sector kiscapata y las APV Washington Vera y Pampachacra, distrito de San Jerónimo Cusco	San Jerónimo	Cusco	Informe N° 149-2012-GR-CUSCO/GRRNGMA/SGGA-LPV 10/12/2012 OFICIO N° 075-2013-MDSJ 25/02/2013 Informe N° 27-2013-GR-CUSCO/GRRNGMA/SGGMA -LPV 28/02/2013	R.G.R. N° 008-2013-GRCUSCO/GRRN NGMA	27/03/2013
9	Mejoramiento con asfalto de la vía del tramo Armapampa-Caicay, distrito de Caicay, provincia de Paucartambo– Cusco.	Caicay	Paucartambo	Informe N° 003-2013-GR-CUSCO/GRRNGMA/SGMA/DERA 09/04/2013 Informe N° 637-2013-GR-CUSCO/GRI/PROCUSC 06/06/2013 Informe N° 021-2013-GR-CUSCO/GRRNGMA/SGGMA /DERA 14/06/2013	R.G.R. N° 032-2013-GRCUSCO/GRRN NGMA	03/07/2013
10	Construcción del puente en el sector Condebambilla, distrito de Saylla, Cusco, Cusco.	Saylla	Cusco	Informe N° 004-2013-GR-CUSCO/GRRNGMA/SGMA/DERA 09/04/2013 Informe N° 607-2013-GR-CUSCO/GRI/PROCUSCO 27/05/2013 Informe N° 020-2013-GR-CUSCO/GRRNGMA/SGGMA /DERA 07/06/2013	R.G.R. N° 027-2013-GRCUSCO/GRRN NGMA	02/06/2013

11	Mejoramiento de la carretera San Marino-Vilcabamba, cuenca de Vilcabamba, distrito de Vilcabamba, La Convención-Cusco	Vilcabamba	La Convención	Informe N° 03-2014 – GR CUSCO/GRRNGMA/SGGA-LPV 24/01/2014 OFICIO N° 026-2014-A-MDV/LC 04/05/2014 Informe N° 41-2014 – GR CUSCO/GRRNGMA/SGGMA-LPV 16/06/2014	R.G.R. N° 026-2014-GRCUSCO/GRRNGMA	07/07/2014
12	Mejoramiento de la transitabilidad peatonal carretera Sangarará-Acomayo(sector comunidad de Sangarará) distrito de Sangarará-Acomayo-cusco	Sangarará	Acomayo	Informe N° 010-2013-GR-CUSCO/GRRNGMA/SGGMA/E-RCRC 19/08/2013 Informe N° 1003-2013-GR-CUSCO/GRIPROCUSCO 10/09/2013 Informe N° 128-2013-GR-CUSCO/GRRNGMA/SGGMA-LPV 10/09/2013	R.G.R. N° 058-2013-GRCUSCO/GRRNGMA	27/09/2013
13	Mejoramiento de la transitabilidad peatonal y vehicular en la urbanización 22 de junio - Pichoc, distrito y provincia de Anta, departamento del Cusco	Anta	Anta	Informe N° 058-2013-GR-CUSCO/GRRNGMA/SGGMA/DERA 10/09/2013 OFICIO N° 317-2013-A-MPA 18/12/2013 Informe N° 002-2014-GR-CUSCO/GRRNGMA/SGNGA/DERA 22/01/2014	R.G.R. N° 010-2014-GRCUSCO/GRRNGMA	24/02/2014
14	Construcción de la trocha carrozable de Checacupe-Acopia, distrito de Checacupe, Canchis, Cusco	Checacupe	Canchis	Informe N° 11-2014-GR-CUSCO/GRRNGMA/SGGMA-LPV 12/03/2014 CARTA N° 007-2014-CSJT/EJVA-RL 28/03/2014 Informe N° 15-2014 – GR CUSCO/GRRNGMA/SGGMA-LPV 08/04/2014	R.G.R. N° 018-2014-GRCUSCO/GRRNGMA	24/04/2014
15	Mejoramiento y rehabilitación del camino vecinal centro poblado de Lamay, Huanccoy	Lamay	Calca	Informe N° 17-2014 – GR CUSCO/GRRNGMA/SGGMA-LPV 11/04/2014 CARTA N° 002-2014-GZM	R.G.R. N° 022-2014-GRCUSCO/GRRNGMA	10/06/2014

	Pillpinto, distrito de Lamay, Calca, Cusco			15/05/2014 Informe N° 27-2014 – GR – CUSCO/GRRNGMA/SGGMA-LPV 15/05/2014		
16	Mejoramiento y rehabilitación del camino vecinal Llocllamayo-Quillcani-Quellococha, distrito de Lamay, Calca, Cusco	Lamay	Calca	Informe N° 18-2014 – GR CUSCO/GRRNGMA/SGGMA-LPV 11/04/2014 CARTA N° 001-2014-GZM 15/05/2014 Informe N° 28-2014 – GR CUSCO/GRRNGMA/SGGMA-LPV 15/05/2014	R.G.R. N° 024-2014-GRCUSCO/GRRN NGMA	16/06/2014
17	Mejoramiento del puente Pillpinto del distrito Pillpinto, provincia Paruro, departamento Cusco	Pillpinto	Paruro	Informe N° 57-2014-GR-CUSCO/GRRNGMA/SGGMA-LPV 25/08/2014 Carta N° BD07-2012.ETD01.111 Informe N° 72-2014-GR-CUSCO/GRRNGMA-SGNGA-LPV 07/11/2014	R.G.R. N° 033-2014-GRCUSCO/GRRN NGMA	28/11/2014
18	Creación de los servicios de pistas y veredas de las calles Cusco, Arequipa y adyacentes de la plaza de armas de la localidad de Pampamarca, distrito de Pampamarca, provincia de Canas, Cusco	Pampamarca	Canas	Informe N° 47-2014 – GR CUSCO/GRRNGMA/SGNGA-LPV 02/07/2014 OFICIO N° 173-2014/MDP-AL 18/08/2014 Informe N° 56-2014 – GR – CUSCO/GRRNGMA-SGGMA-LPV 22/08/2014	R.G.R. N° 029-2014-GRCUSCO/GRRN NGMA	16/09/2014
19	Creación del puente carrozable Mayunmarca sobre el río Vilcanota en el distrito de Quiquijana, Quispicanchi, Cusco	Quiquijana	Quispicanchi	Informe N° 62-2014 – GR – CUSCO/GRRNGMA-SGNGA-LPV 19/09/2014 OFICIO N° 184-2014-MDQ/Q 09/10/2014 Informe N° 67-2014 – GR – CUSCO/GRRNGMA-SGNGA-LPV 15/10/2014	R.G.R. N° 032-2014-GRCUSCO/GRRN NGMA	10/11/2014

Cuadro: Elaboración propia

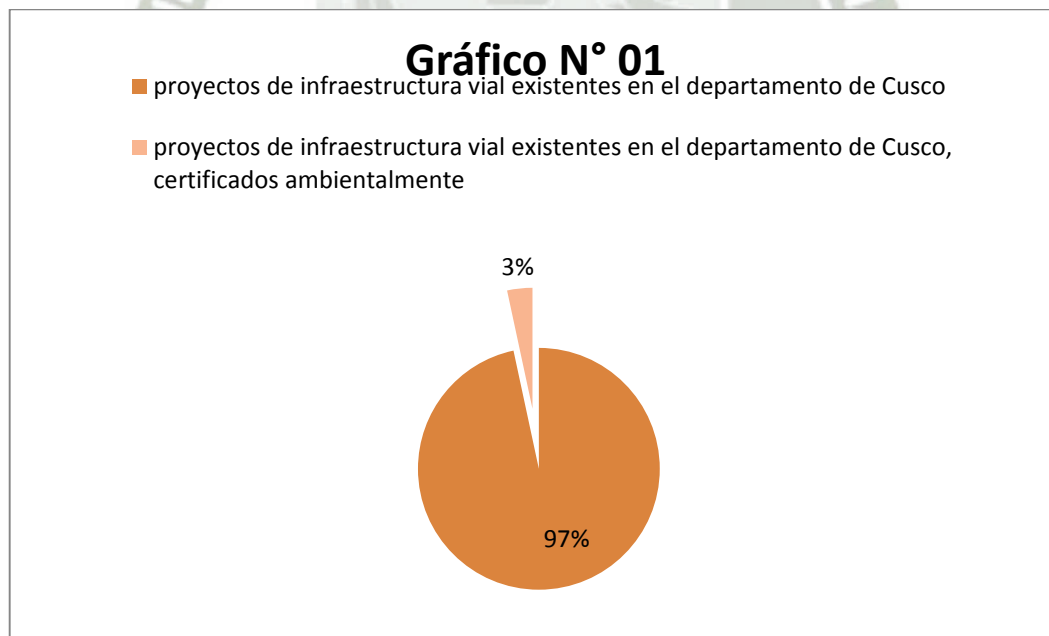
Así podemos observar lo siguiente:

TABLA N° 08: Estadística de proyectos de infraestructura vial certificados ambientalmente por el Gobierno Regional Cusco, entre el año 2011 y 2014

PROYECTOS CERTIFICADOS AMBIENTALMENTE		
CONCEPTO	CANTIDAD	PORCENTAJE
proyectos de infraestructura vial existentes en el departamento de Cusco	545	100%
proyectos de infraestructura vial existentes en el departamento de Cusco, certificados ambientalmente	19	3%

Cuadro: Elaboración propia

GRÁFICO N° 01: Porcentaje de proyectos de infraestructura vial certificados ambientalmente por el Gobierno Regional Cusco, entre el año 2011 y 2014



De estos diecinueve (19) proyectos certificados ambientalmente, se advierte que solo cinco (05) proyectos regionales fueron fiscalizados ambientalmente⁸ por el Gobierno Regional Cusco y ello a través de la Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente, cabe indicar que uno de los referidos proyectos, fue fiscalizado tres (03) veces (una (01) supervisión regular y las dos (02) posteriores son supervisiones especiales), por lo que el Gobierno Regional Cusco implementó siete (07) acciones de fiscalización⁹, como se muestra en el siguiente cuadro:

TABLA N° 09: Proyectos y acciones de fiscalización ambiental en infraestructuras viales efectuadas por el Gobierno Regional Cusco, entre el año 2011 y 2014

N°	PROYECTO	DISTRITO	PROVINCIA	RESOLUCIÓN DE CERTIFICACIÓN AMBIENTAL	INFORME DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL
1	MEJORAMIENTO DE LA CARRETERA HUAROCONDO - PACHAR	HUAROCONDO	ANTA	R.G.R. N° 014-2014-GRCUSCO/GRRNNGMA	INFORME N° 075-2014-GR-CUSCO/GR.RNGMA/SGNGA/DER A-LPV 13/10/2014
2	MEJORAMIENTO DE LA TRANSITABILIDAD	CUSCO	CUSCO	R.G.R. N° 049-2013-GRCUSCO/GRRNNGMA	INFORME N° 063-2014-GR-CUSCO/GRRNGMA/SGNGA/DER A-LPV 06/08/2014

⁸ Fiscalización entendida en sentido amplio, es decir como la acción de evaluación, supervisión y fiscalización en sentido estricto.

⁹ Informe N° 26-2015-GR CUSCO/GRRNGMA/SGNGA-LPV de fecha 12 de mayo de 2015, sobre solicitudes (cuatro).

	PEATONAL Y VEHICULAR DE LA AVENIDA EVITAMIENTO DE LA CIUDAD DEL CUSCO				INFORME N° 019-2014-GR-CUSCO/GRRNGMA/SGNGA/DER A-LPV 06/03/2014
					INFORME N° 139-2013-GR-CUSCO/GRRNGMA/SGGMA/LPV 09/10/2013
3	CONSTRUCCIÓN DEL PUENTE EN EL SECTOR CONDEBAMBILLA, DISTRITO DE SAYLLA, CUSCO, CUSCO.	SAYLLA	CUSCO	R.G.R. N° 027-2013-GRCUSCO/GRRNNGMA	INFORME N° 020-2014-GR-CUSCO/GRRNGMA/SGGMA/DER A-LPV 07/03/2014
4	MEJORAMIENTO CARRETERA HUANCARANI PAUCARTAMBO	HUANCARANI	PAUCARTAMBO	R.G.R. N° 040-2013-GRCUSCO/GRRNNGMA	INFORME N° 159-2013-GR-CUSCO/GR.RNGMA/SGGMA/LPV- DERA 29/11/2013
5	MEJORAMIENTO DE LA CARRETERA SANTUTIS CHICO, C.C. PUMAMARCA, ABRA SAN MARTIN, CORAO, SAN SEBASTIÁN, CUSCO	SAN SEBASTIAN	CUSCO	R.G.R. N° 003-2009-GR CUSCO/GRRNGMA	INFORME N° 001 -2013-GR-CUSCO/GRRNGMA-YMA-LPV-GNM 26/03/13

Cuadro: Elaboración propia

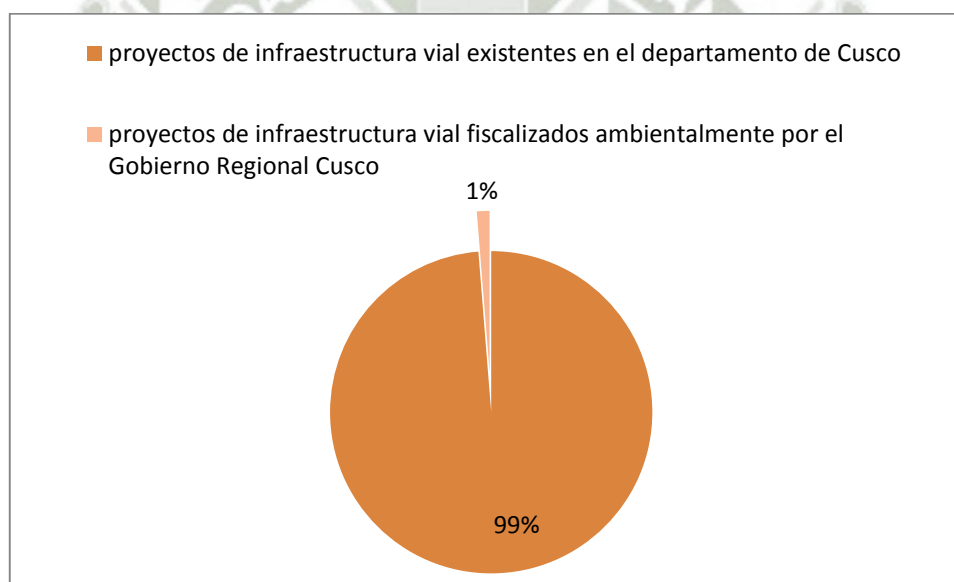
Así podemos observamos lo siguiente:

TABLA N° 10: Relación de proyectos de infraestructura vial fiscalizados ambientalmente por el Gobierno Regional Cusco, entre el año 2011 y 2014

PROYECTOS FISCALIZADOS AMBIENTALMENTE		
CONCEPTO	CANTIDAD	PORCENTAJE
proyectos de infraestructura vial existentes en el departamento de Cusco	545	100%
proyectos de infraestructura vial existentes en el departamento de Cusco, fiscalizados ambientalmente	5	1%

Cuadro: Elaboración propia

GRÁFICO N° 02: Porcentaje de proyectos de infraestructura vial fiscalizados ambientalmente por el Gobierno Regional Cusco, entre el año 2011 y 2014



Como se advierte, sólo el 1% de los proyectos existentes en el departamento de Cusco, fueron fiscalizados ambientalmente por parte de la GRRNN y GMA, lo que evidencia que esta unidad no cuenta con capacidad operativa para fiscalizar a la totalidad de proyectos de infraestructura vial que generan impactos al ambiente.

4. EQUIPAMIENTO DEL GOBIERNO REGIONAL CUSCO

En cuanto a las herramientas y equipos con los que debe contar el Gobierno Regional Cusco a través de la GRRNN y GMA, para el ejercicio de la fiscalización ambiental, podemos señalar que sólo cuentan con una (01) cámara fotográfica marca Panasonic, no cuenta con GPS, ni con instrumentos de medición de la calidad ambiental.

Estos instrumentos son necesarios para realizar los monitoreos de la calidad del aire, ruido, agua o suelo, pues sólo así se garantiza una supervisión objetiva que respete el debido procedimiento y el derecho de defensa del fiscalizado¹⁰.

Cabe indicar que existen otros órganos del Gobierno Regional del Cusco, que cuentan con equipos de medición, como la Dirección Regional de Salud¹¹, sin embargo, éstos no coordinan con la unidad ambiental, lo que evidencia el individualismo en el desarrollo de las funciones.

5. INSTRUMENTOS TÉCNICOS LEGALES DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

El Gobierno Regional de Cusco, no cuenta con un marco normativo que regule el procedimiento de supervisión ambiental, ni el procedimiento administrativo sancionador.

¹⁰Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Instrumentos Básicos para la Fiscalización Ambiental, Edit. Billy Víctor Odiaga Franco, 1° Edición, Lima, Perú, febrero, 2015

¹¹ Informe de Supervisión N° 188-2015-OEFA/DS-SEP, de fecha 06 de agosto de 2015, sobre Informe de supervisión ambiental al desempeño de sus funciones de fiscalización ambiental a cargo del Gobierno Regional de Cusco.

Así mismo, no cuenta con un formato de actas estandarizado y aprobado para los procesos de supervisión ambiental, fichas o matriz de supervisión, ni un formato de Informe final.

Por otro lado el Ministerio de Transportes y Comunicaciones no ha establecido una escala de tipificaciones de infracciones ambientales y sanciones, pues de la investigación se observa que sólo tipifican acciones en transporte vial y tránsito; así también el Gobierno Regional de Cusco no ha establecido alguno. No cuentan con un registro de recomendaciones, medidas correctivas o sanciones.

6. PLAN ANUAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

El Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental-PLANEFA, es un instrumento anual en el que se identifica a los administrados a fiscalizar ambientalmente y se planifica las acciones de evaluación y supervisión ambiental; dichas acciones deben estar contenidas en el Plan Operativo Institucional de la Entidad, pues la labor fiscalizadora es parte del trabajo cotidiano de la misma. Cabe indicar que este instrumento es de obligatoria elaboración, aprobación y ejecución, desde el año 2010, pues fue regulado por la RPCD N° 070-2010-OEFA/PCD.

Inicialmente, es decir hasta el año 2014, estuvieron vigentes cinco (05) formatos para la elaboración del PLANEFA, sin embargo para el año 2015 se derogaron los mismos y se aprobaron sólo tres (03) formatos.

El Gobierno Regional de Cusco, ha elaborado el PLANEFA, desde el año 2011, sin embargo, no necesariamente aprobó dicho instrumento, conforme lo establece la norma, ni lo incorporó en el Plan Operativo Institucional, así como no presentó el reporte de ejecución del mismo, así tenemos el siguiente cuadro:

TABLA N° 11: PLANEFA del Gobierno Regional Cusco 2011-2014

PLANEFA DEL GOBIERNO REGIONAL CUSCO 2011 -2014				
AÑO	INFORME DE ELABORACIÓN	RESOLUCIÓN DE APROBACIÓN	FECHA DE APROBACIÓN	REPORTE DE EJECUCIÓN
2011	Informe N° 030-2011 OEFA/DFSAI	No aprobó	No aprobó	No presentó
2012	Informe N° 007-2012 GRCUSCO-GRRNGMA-MEHL	No aprobó	No aprobó	No presentó
2013	Informe N° 033 -13-DREM/GR.CUSCO, Informe N° 0153-2013-GR CUSCO-DRSC-DESC, Informe N° 026-2013-GR CUSCO/DIREPRO, Oficio N° 053-2013-GR CUSCO-DIRCETUR-DR.D.T.A Desc. Tco, Informe N° 041-2013-GR CUSCO/GRDE-DRA/OPA	RER 528-2013 GR CUSCO/PR	05/04/2013	No presentó
2014	Oficio N° 0326-2014-GR CUSCO/DRSC-DG/DESC/DSA, Informe N° 006-2014-GR CUSCO/DRSC/DESC/DSA/PCVSRS	RER 952-2014 GR CUSCO/PR	02/07/2014	No presentó

Cuadro: Elaboración propia

La elaboración de este instrumento estuvo a cargo de cada unidad ambiental del Gobierno Regional Cusco, así participaron la Dirección Regional de Energía y Minas, Producción, Salud, Turismo en sus ámbitos de competencia y la GRRNN y GMA en cuanto al sector transportes. El compendio de todas las propuestas estuvo a cargo de la GRRNN y GMA.

Como se advierte el Gobierno Regional del Cusco, sólo aprobó dos (02) PLANEFA desde la obligatoriedad del mismo, mas no presentó el reporte de ejecución de ninguno.

En cuanto a los administrados identificados en el sector transportes, se tiene que solo considera como administrados a los proyectos de infraestructura vial certificados ambientalmente, mas no considera a otros proyectos que no cuentan con dicho requisito, que en el contexto podríamos denominarlos informales, la cantidad de los proyectos asciende a quinientos cuarenta y cinco (545)¹², en el período de estudio.

7. EVALUACIÓN Y SUPERVISIÓN AMBIENTAL

El Gobierno Regional del Cusco, no programó acciones de evaluación ambiental vinculado a los componentes en riesgo del sector transporte, como por ejemplo, monitoreo de la calidad del aire en zonas de influencia directa de los proyectos de infraestructura vial, vigilancia de la calidad del suelo en las áreas de maestranza o identificación de puntos de disposición de final de residuos de la construcción y demolición, entre otros.

En cuanto a las acciones de supervisión ambiental, se tiene que programó lo siguiente:

- En el año 2011, el Gobierno Regional de Cusco, a través de la GRRNN y GMA, consideró evaluar emisiones de gases, el proyecto Camisea y el derecho de

¹² Ver tabla N° 10.

vía, residuos sólidos municipales, tratamiento de aguas residuales, pequeña minería y minería artesanal y a la producción de ladrillos y tejas.

- En el año 2012, considero evaluar el manejo de residuos sólidos, gas de Camisea, manejo de residuos sólidos hospitalarios, recursos hídricos, calidad del aire, pequeña minería y minería artesanal.
- En el año 2013, programó fiscalizar el área de influencia de Proyecto Camisea, denuncias por contaminación, residuos sólidos, compromisos ambientales de la certificación ambiental en transportes y construcción de viviendas de infraestructura menor, piscicultura, daños agrícolas por efectos climáticos y la descontaminación de la sub cuenca del Huatanay, en cuanto a la fiscalización ambiental de proyectos de infraestructura vial se tiene que en dicho período consideró supervisar cuatro (04) proyectos.
- En el año 2014, programó la evaluación a la piscicultura, sistema de ductos para el programa del gas de Camisea, infraestructura vial de nivel regional y local, hospedajes turísticos, restaurantes turísticos, agencias de turismo, residuos sólidos municipales, residuos de establecimientos de salud y servicios médicos de apoyo y la vigilancia de la calidad del aire. En cuanto a la infraestructura vial, programó diez (10) supervisiones a proyectos de construcción, ampliación, mejoramiento de carreteras, puentes, vías vecinales.

Como se evidencia, al margen de que muchas de las acciones programadas no se encuentran dentro de las competencias del Gobierno Regional Cusco, se tiene que el mismo, programó catorce (14) acciones de supervisión ambiental en materia de transportes, en el año 2013 y 2014, de los cuales se implementaron siete (07) supervisiones ambientales, a cinco (05) proyectos de infraestructura vial.

Cabe indicar que uno de éstos proyectos fue fiscalizado en tres (03) ocasiones y los otros cuatro (04) en una sola oportunidad, como se observa en el siguiente cuadro:

TABLA N° 12: Ejecución de PLANEFA del Gobierno Regional Cusco 2011-2014

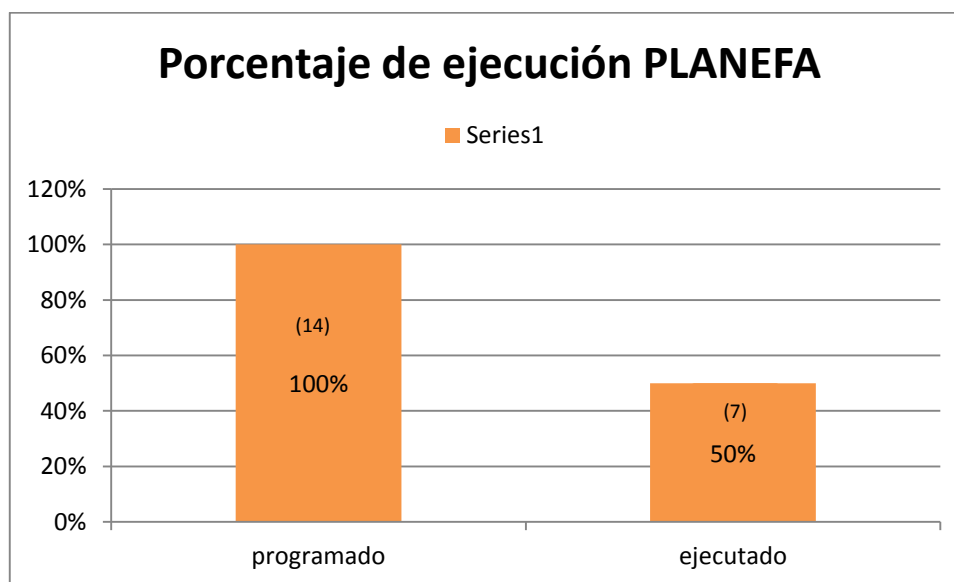
EJECUCIÓN DE PLANEFA DEL GORE 2011-2014		
PLANEFA	PROGRAMADO	EJECUTADO
2013	MEJORAMIENTO DE LA CARRETERA HUANCARANI-PAUCARTAMBO	INFORME N° 159-2013-GR-CUSCO/GR.RNGMA/SGGMA/LPV- DERA 29/11/2013
	MEJORAMIENTO DE LA CARRETERA SANTUTIS CHICO, C.C. PUMAMARCA, ABRA SAN MARTIN, CORAO, SAN SEBASTIÁN, CUSCO	INFORME N° 001 -2013-GR-CUSCO/GRRNGMA-YMA-LPV-GNM 26/03/13
	MEJORAMIENTO DE LA CARRETERA SANTO TOMAS - COLQUEMARCA	NO SE EJECUTÓ
	MEJORAMIENTO DE LA TRANSITABILIDAD PEATONAL Y VEHICULAR DE LA AV. DE EVITAMIENTO (*)	INFORME N° 139-2014-GR-CUSCO/GRRNGMA/SGGMA/LPV 09/10/2013
2014	CONSTRUCCIÓN DE CARRETERA YAURISQUE-RANRACCASA	NO SE EJECUTÓ
	MEJORAMIENTO CARRETERA HUAROCONDO PACHAR	INFORME N° 075-2014-GR-CUSCO/GR.RNGMA/SGNGA/DERA-LPV 13/10/2014
	MEJORAMIENTO Y AMPLIACIÓN DE LA CARRETERA CCOCHAPATA – OCCORURO PAMPA, DISTRITO DE YAURISQUE - PARURO - CUSCO	NO SE EJECUTÓ
	CONSTRUCCIÓN DE PUENTE EN EL SECTOR CONDEBAMBILLA	INFORME N° 020-2014-GR-CUSCO/GRRNGMA/SGGMA/DERA-LPV

	07/03/2014
MEJORAMIENTO DE LA CARRETERA HUANCARANI-PAUCARTAMBO	NO SE EJECUTÓ
	INFORME N° 019-2014-GR-CUSCO/GRRNGMA/SGNGA/DER A-LPV 06/03/2014
<i>MEJORAMIENTO DE LA TRANSITABILIDAD PEATONAL Y VEHICULAR DE LA AV. DE EVITAMIENTO (*)</i>	INFORME N° 063-2014-GR-CUSCO/GRRNGMA/SGNGA/DER A-LPV 06/08/2014
CREACIÓN DEL PUENTE CARROZABLE HUAYCCACHACA EN EL TRAMO DE CCAPI-PARURO	NO SE EJECUTÓ
CREACIÓN DEL PUENTE CARROZABLE SECSENCALLA-ANDAHUAYLILLAS-QUISPICANCHI	NO SE EJECUTÓ
MEJORAMIENTO DEL PUENTE CARROZABLE DE CHUQUICAHUANA-CHECACUPE	NO SE EJECUTÓ
CARRETERA PAUCARTAMBO- PILLCOPATA-ATALAYA	NO SE EJECUTÓ

Cuadro: Elaboración propia

Se debe precisar que de las siete (07) supervisiones realizadas, cuatro (04) corresponden a supervisiones programadas y tres (03) corresponden a supervisiones especiales (dos de ellas a un solo proyecto (*)), es decir se dieron en mérito a denuncias (éstos serán desarrollado en el componente 8), sin embargo coinciden con las programaciones realizadas en el PLANEFA.

Asi se tiene que la Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente ejecutó siete (07) supervisiones de las catorce (14) programadas, siendo en porcentaje el 50% de cumplimiento de lo programado en el PLANEFA 2013 y 2014.

GRÁFICO N° 03: Porcentaje de ejecución de PLANEFA 2013-2014

8. ATENCIÓN DE DENUNCIAS AMBIENTALES

El Gobierno Regional del Cusco, no cuenta con un registro de denuncias ambientales, sin embargo recibe las mismas vía documentaria, así mismo no cuenta con un procedimiento para la atención de denuncias, ni con un procedimiento para la comunicación al público de la atención de la misma, de la misma manera no reporta su atención al Ministerio del Ambiente, incumpliendo lo establecido en el artículo 43º de la Ley General del Ambiente¹³.

Es necesario indicar que al no contar con un Registro de Denuncias, no se puede determinar la cantidad de denuncias recibidas (verbales o físicas) y por ende no se puede determinar la total atención de las mismas, sin embargo de la investigación se advierte la existencia de dos (02) denuncias ambientales recibidas por vía

¹³ Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Fiscalización Ambiental del sector salud a nivel de gobiernos regionales, Billy Víctor Odiaga Franco, Lima Perú, 2015 Primera Edición

documentaria, vinculados a proyectos de infraestructura vial, frente a los cuales se implementaron procesos de supervisión ambiental, las cuales coinciden con las supervisiones programadas en el PLANEFA, como se observa en el siguiente cuadro:

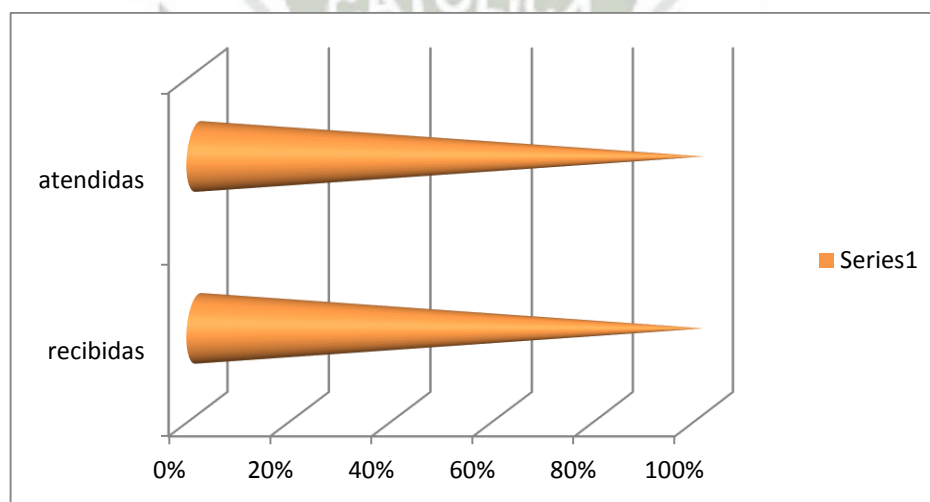
TABLA N° 13: DENUNCIAS ATENDIDAS EN EL AÑO 2011-2014

DENUNCIA ATENDIDAS 2011-2014						
N°	PROYECTO	PROGRAMADO EN EL PLANEFA	DENUNCIANTE	DOCUMENTO DE DENUNCIA	DOCUMENTO DE RESPUESTA	INFORME DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL
1	MEJORAMIENTO DE LA CARRETERA HUAROCONDONGO - PACHAR	PLANEFA 2014	COPESCO	INFORME N° 015-2014FBC-MEDIO AMBIENTE-MCHP 25/06/2014	INFORME N° 46-2014 – GR – CUSCO/GRRNGM A-SGNGA-LPV 26/06/2014 INFORME N° 48-2014 – GR – CUSCO/GRRNGM A-SGNGA-LPV 04/07/2014	INFORME N° 075-2014-GR-CUSCO/GR.RNGM A/SGNGA/DERA-LPV 13/10/2014
2	MEJORAMIENTO DE LA TRANSITABILIDAD PEATONAL Y VEHICULAR DE LA AVENIDA EVITAMIENTO DE LA CIUDAD DEL CUSCO	PLANEFA 2014	POLICIA NACIONAL DEL PERU SABINO TUNQUE QUECAÑO	OFICIO N° 012-2014 -DIRNAOP-DIREJTURMA-DEPMEAMB-GO.EE 16/01/2014	INFORME N° 009-2014-GR-CUSCO/GR.RNGM A/SGGMA/DERA 23/01/2014 INFORME N° 055-2014-GR-CUSCO/GRRNGM A-LPV 18/08/2014	INFORME N° 019-2014-GR-CUSCO/GRRNGM A/SGNGA/DERA-LPV 06/03/2014
				SOLICITUD N° 05/08/2014	INFORME N° 052-2014-GR-CUSCO/GRRNGM A-SGNGA-LPV 09/07/2014	INFORME N° 063-2014-GR-CUSCO/GRRNGM A/SGNGA/DERA-LPV 06/08/2014

Cuadro: Elaboración propia

Como se advierte de la Tabla N° 13, los informes de supervisión ambiental implementados por la GRRNN y GMA, son posteriores a la denuncia, lo que indica que estas tres (03) supervisiones se implementaron a consecuencia de las denuncias recibidas y la conflictividad social generada, considerándose supervisiones especiales. Así se tiene que se atendió el 100% de las denuncias recibidas conforme se observa:

GRÁFICO N° 04: Atención de denuncias entre el 2011-2014



9. SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES DE ANTERIORES SUPERVISIONES

De la revisión de los informes de supervisión implementados (regulares y especiales), se advierte que la GRRNN y GMA, realizó el seguimiento de las recomendaciones señaladas a un (01) proyecto y en dos (02) supervisiones, siendo ésta:

**TABLA N° 14: SEGUIMIENTO A RECOMENDACIONES DE FISCALIZACIÓN
AMBIENTAL**

SEGUIMIENTO A RECOMENDACIONES DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL			
N°	PROYECTO	PLANEFA	INFORME DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL
1	MEJORAMIENTO DE LA TRANSITABILIDAD PEATONAL Y VEHICULAR DE LA AVENIDA EVITAMIENTO DE LA CIUDAD DEL CUSCO	PLANEFA 2013	INFORME N° 139-2014-GR-CUSCO/GRRNGMA/SGGMA/LPV 09/10/2013
			INFORME N° 019-2014-GR-CUSCO/GRRNGMA/SGNGA/DERA-LPV 06/03/2014
		PLANEFA 2014	INFORME N° 063-2014-GR-CUSCO/GRRNGMA/SGNGA/DERA-LPV 06/08/2014

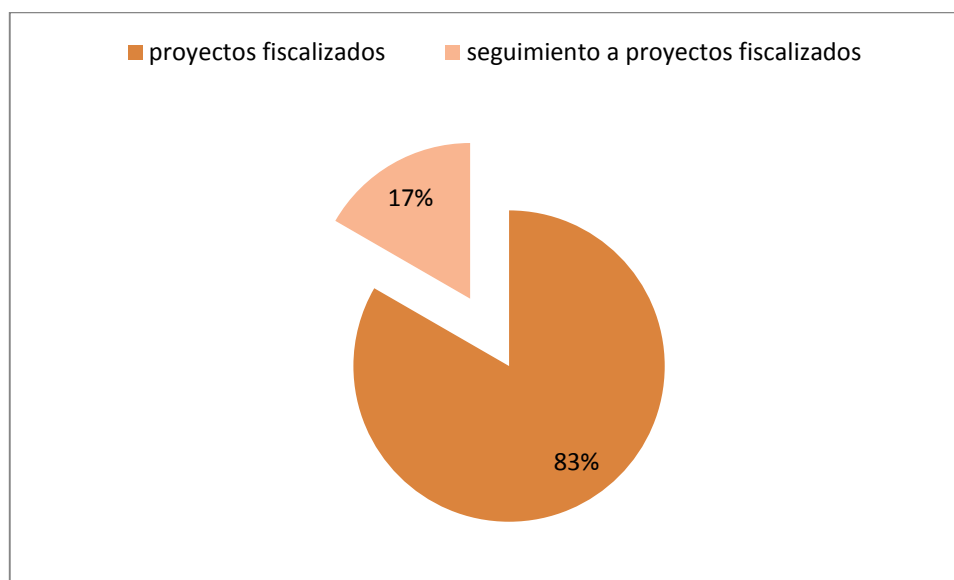
Cuadro: Elaboración propia

Como se evidencia el Gobierno Regional del Cusco, implementó el seguimiento de recomendaciones de la primera supervisión realizada en el año 2013, lo que también coincide con la denuncia ambiental recibida en enero de 2014¹⁴, es importante señalar que después de recibida la denuncia se implementaron procesos de supervisión ambiental que dieron como fruto dos (02) informes de fiscalización.

Así observamos que se realizó el seguimiento al 17 % de proyectos fiscalizados, conforme el siguiente gráfico:

¹⁴ Ver Cuadro N° 13.

GRÁFICO N° 05: Seguimiento de recomendaciones de fiscalizaciones ambientales efectuadas en el período 2011-2014



De la revisión de los informes, se advierte que las recomendaciones están enfocadas a medidas correctivas destinadas a revertir, restaurar, rehabilitar o reparar el riesgo potencial o real del daño ambiental, sin embargo éstas no fueron implementadas por el administrado, lo que evidencia la falta de reconocimiento de la autoridad ambiental como una entidad fiscalizadora.

Así mismo se observa que el Gobierno Regional del Cusco, no cuenta con la capacidad operativa para la implementación de un procedimiento sancionador y el logro de la imposición de una sanción.

10. PERSONAL DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

El Gobierno Regional Cusco, implementó las fiscalizaciones ambientales en infraestructura de transportes formalmente en el año 2013, sin embargo empezó a certificar ambientalmente en el año 2011.

Así cuando evaluamos el componente de personal, observamos que en promedio se cuenta con dos (02) profesionales para el ejercicio de esta labor, los mismos que cuentan con capacitaciones en materia de control ambiental.

Sin embargo, un pilar necesario para evaluar ambientalmente un proyecto, es conocer la actividad a evaluar, por ello es que consideramos como variable la experiencia en proyectos de infraestructura vial o capacitaciones en éste y así tenemos el siguiente resultado:

TABLA N° 15: PERSONAL DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

PERSONAL DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL EN INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTES EN EL GOBIERNO REGIONAL CUSCO				
AÑO	CANTIDAD DE PROFESIONALES	FORMACIÓN PROFESIONAL	CAPACITACIÓN EN FISCALIZACIÓN AMBIENTAL	EXPERIENCIA Y/O CAPACITACIONES EN INFRAESTRUCTURA VIAL
2011-2012	1	Ing. Agrónomo	Cuenta	Cuenta
2013-2014	1	Ing. Agrónomo	Cuenta	Cuenta
	1	Biólogo	Cuenta	No cuenta

Cuadro: Elaboración propia

De este modo si bien se cuenta con personal capacitado, observamos que no es suficiente, para implementar fiscalizaciones ambientales a quinientos cuarenta y cinco (545) proyectos de infraestructura vial existentes.

11. PRESUPUESTO PARA LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

Cuentan con un presupuesto que es utilizado para la fiscalización ambiental, proveniente de tributos directamente recaudados, esto es provenientes de las tasas administrativas por la certificación ambiental. Este presupuesto fue asignado sólo para el año 2014 y asciende a cuatro mil seiscientos nuevos soles (S/. 4,600.00) lo que evidencia que dicho presupuesto es insuficiente para realizar monitoreos ambientales, supervisiones ambientales, adquirir equipos de medición de la calidad ambiental, contratar personal suficiente y contar con instrumentos técnicos normativos que garanticen la eficacia de la fiscalización ambiental.

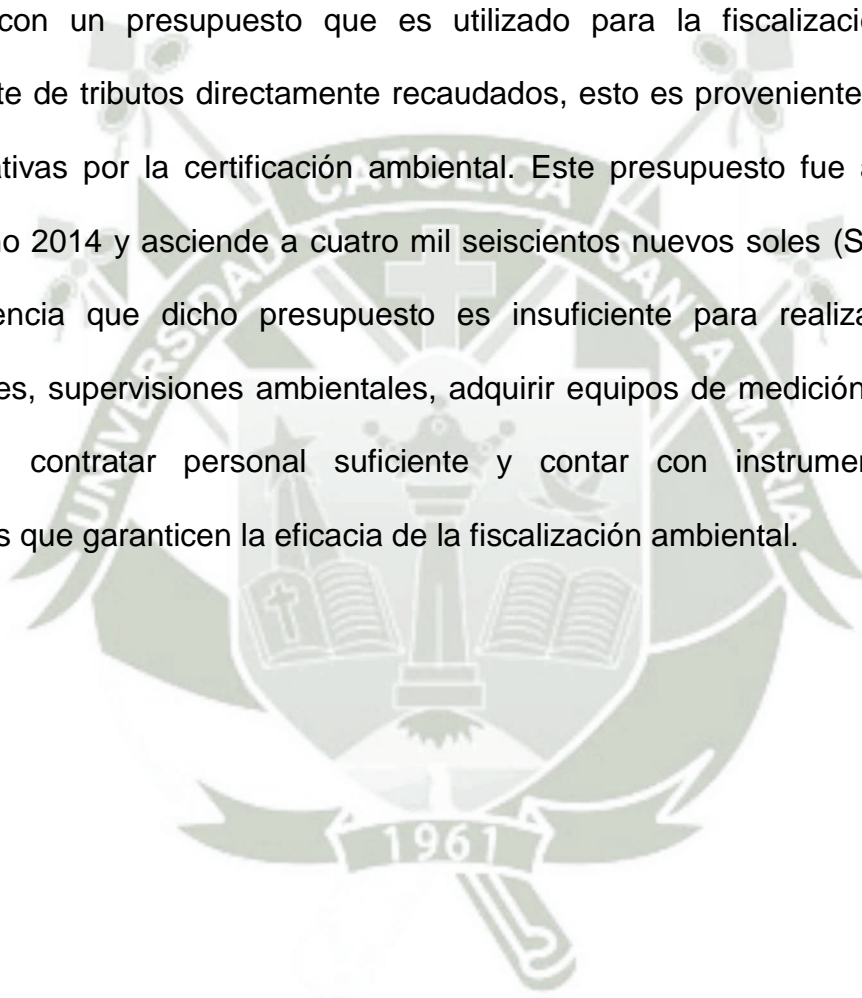


TABLA N° 16: PRESUPUESTO PARA FISCALIZACION EN INFRAESTRUCTURA

VIAL

PRESUPUESTO PARA FISCALIZACION EN INFRAESTRUCTURA VIAL		
PLANEFA	PROYECTO PROGRAMADO EN EL PLANEFA	MONTO ASIGNADO
2013	MEJORAMIENTO DE LA CARRETERA HUANCARANI-PAUCARTAMBO	NO SE LE ASIGNA PRESUPUESTO
	MEJORAMIENTO DE LA CARRETERA SANTUTIS CHICO, C.C. PUMAMARCA, ABRA SAN MARTIN, CORAO, SAN SEBASTIÁN, CUSCO	NO SE LE ASIGNA PRESUPUESTO
	MEJORAMIENTO DE LA CARRETERA SANTO TOMAS - COLQUEMARCA	NO SE LE ASIGNA PRESUPUESTO
	MEJORAMIENTO DE LA CARRETERA CALCA - MACHACANCHA - QUELLOPUITO	NO SE LE ASIGNA PRESUPUESTO
2014	CONSTRUCCIÓN DE CARRETERA YAURISQUE-RANRACCASA	S/. 420.00
	MEJORAMIENTO CARRETERA HUAROCONDO PACHAR	S/. 410.00
	MEJORAMIENTO Y AMPLIACIÓN DE LA CARRETERA CCOCHAPATA – OCCORURO PAMPA, DISTRITO DE YAURISQUE - PARURO - CUSCO	S/. 420.00
	CONSTRUCCIÓN DE PUENTE EN EL SECTOR CONDEBAMBILLA	S/. 170.00
	MEJORAMIENTO DE LA CARRETERA HUANCARANI-PAUCARTAMBO	S/. 720.00
	MEJORAMIENTO DE LA TRANSITABILIDAD PEATONAL Y VEHICULAR DE LA AV. DE EVITAMIENTO	S/. 430.00
	CREACIÓN DEL PUENTE CARROZABLE HUAYCCACHACA EN EL TRAMO DE CCAPI-PARURO	S/. 550.00
	CREACIÓN DEL PUENTE CARROZABLE SECSENCALLA- ANDAHUAYLILLAS-QUISPICANCHI	S/. 210.00
	MEJORAMIENTO DEL PUENTE CARROZABLE DE CHUQUICAHUANA-CHECACUPE- QUISPICANCHI	S/. 290.00
CARRETERA PAUCARTAMBO- PILLCOPATA-ATALAYA	S/. 980.00	
TOTAL		S/. 4,600.00

Cuadro: Elaboración propia

Sin embargo el presupuesto del Gobierno Regional del Cusco en el período de evaluación fue el siguiente:

**TABLA Nº 17: PRESUPUESTO DEL GOBIERNO REGIONAL CUSCO EN EL
PERÍODO 2011-2014**

AÑO	PRESUPUESTO
2011	S/. 1.276.437.639 ¹⁵
2012	S/. 611,299,380 ¹⁶
2013	S/. 673,014,229 ¹⁷
2014	S/. 506,771,576 ¹⁸

Cuadro: Elaboración propia

Esto demuestra la falta de compromiso de la autoridad política, con el control ambiental y con el cumplimiento de las labores de fiscalización ambiental, pues no asigna presupuesto suficiente, para la adquisición de equipos de monitoreo, ejecución de evaluaciones y supervisiones ambientales, seguimiento de las recomendaciones efectuadas, contratación de personal y elaboración de instrumentos técnico legales de fiscalización ambiental.

¹⁵

http://www.transparencia.regioncusco.gob.pe/index.php?mn=42&title=Presupuesto%20Total%202011&op=D&url=attach/inf_presupuestal/pres.inst/pia_pim/presupuesto.2011.pdf, visto por última vez el 13 de noviembre de 2015

¹⁶

http://www.transparencia.regioncusco.gob.pe/attach/inf_presupuestal/pres.inst/pia_pim/pia.pim.junio.2012.pdf visto por última vez el 13 de noviembre de 2015

¹⁷

http://www.transparencia.regioncusco.gob.pe/attach/inf_presupuestal/pres.inst/pia_pim/pim.gobiernos.regionales.tri1.2013.pdf

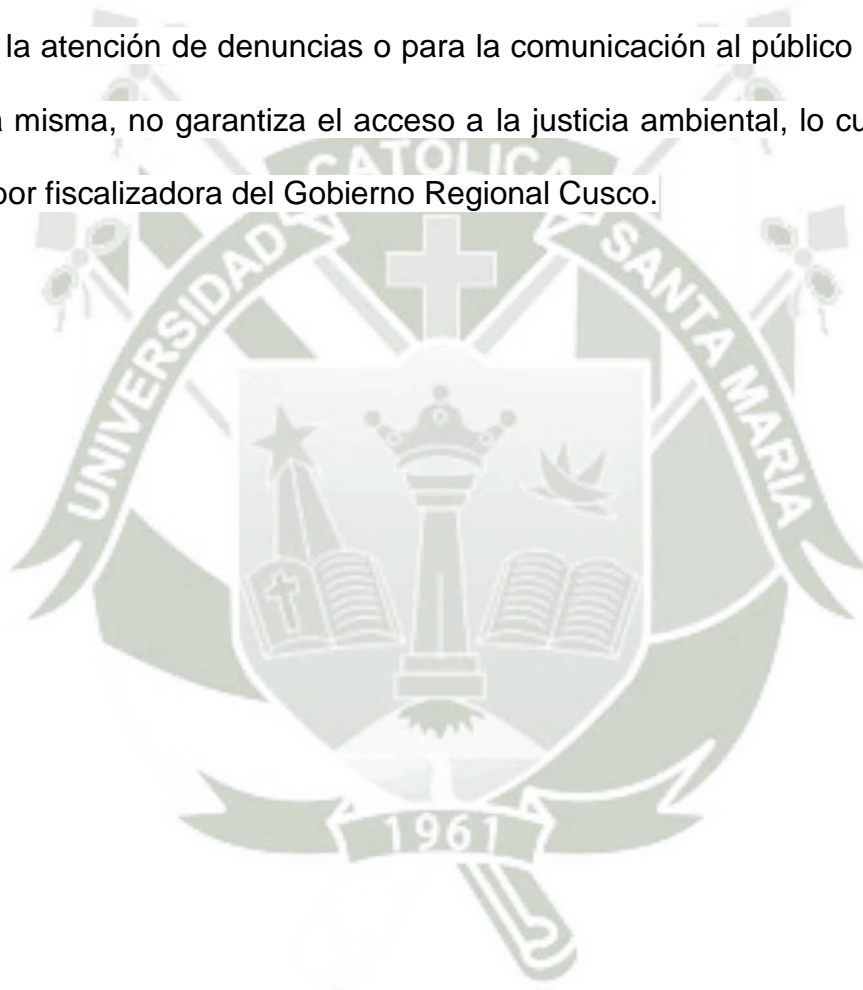
¹⁸ <http://elcomercio.pe/peru/pais/conoce-gobiernos-regionales-que-mas-presupuesto-ejecutaron-noticia-1740173>, visto por última vez el 13 de noviembre de 2015

CONCLUSIONES

1. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones, no ha concluido la etapa del proceso de transferencia de funciones ambientales en el sector transportes al Gobierno Regional Cusco, sin embargo éste a través del programa de fortalecimiento de capacidades, impulso a que los Gobiernos Regionales, entre ellos Cusco, ejerza estas funciones; así se tiene que en el período de investigación, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones no ejerció esta labor, mas si la Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente del Gobierno Regional Cusco.
2. La unidad orgánica encargada de certificar y fiscalizar ambientalmente proyectos de infraestructura vial de construcción, ampliación, mejoramiento o modificación de nivel regional en el departamento de Cusco, es la Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente del Gobierno Regional Cusco.
3. El Gobierno Regional del Cusco a través de la Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente, al no contar con instrumentos técnico normativos de fiscalización ambiental, equipos de medición de la calidad ambiental; al no asignar presupuesto, ni personal suficiente para realizar fiscalizaciones ambientales y al considerar en el PLANEFA, solo supervisiones ambientales, mas no evaluaciones ambientales vinculados al sector transportes, no ejerció, la función de fiscalización ambiental en la construcción,

ampliación, mejoramiento y/o modificación de infraestructura vial de nivel regional en el departamento de Cusco, desde enero 2011 hasta diciembre 2014 de forma eficaz.

4. Así mismo la Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente al no contar con un registro de denuncias ambientales, ni con un procedimiento para la atención de denuncias o para la comunicación al público de la atención de la misma, no garantiza el acceso a la justicia ambiental, lo cual obstaculiza la labor fiscalizadora del Gobierno Regional Cusco.

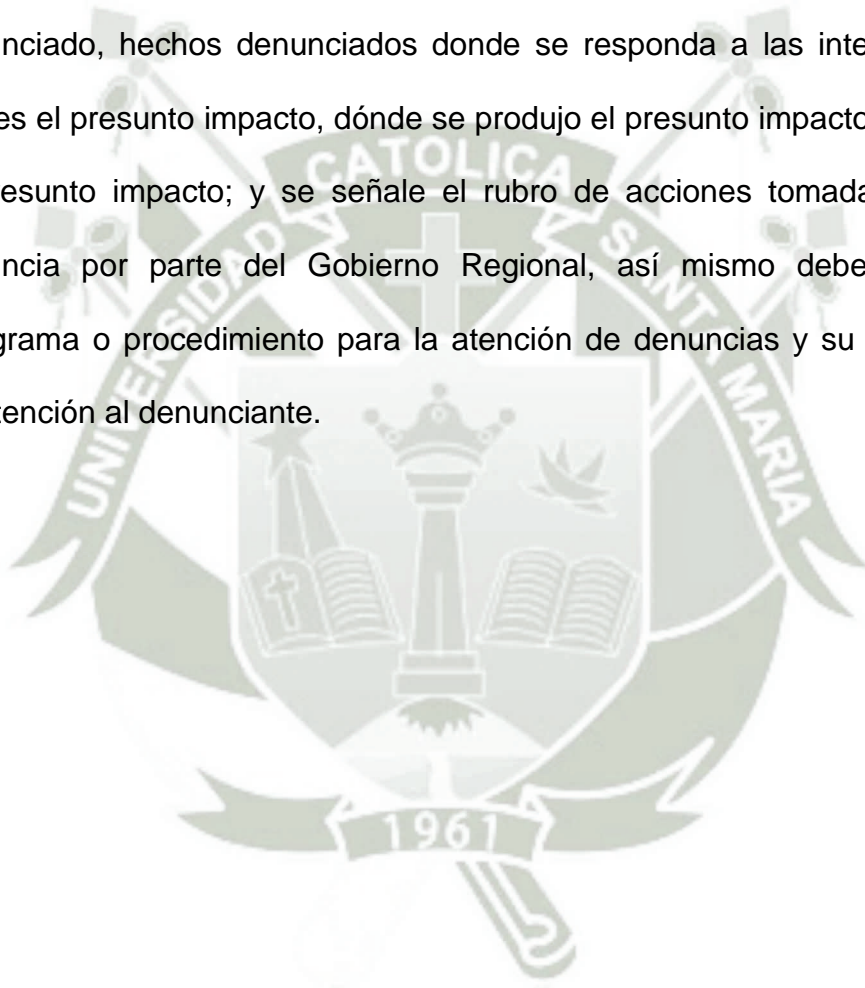


RECOMENDACIONES

1. Concluir el proceso de transferencia de funciones ambientales en el sector transportes al Gobierno Regional Cusco.
2. Fortalecer técnica, normativa y económicamente a la Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente.
3. El Gobierno Regional Cusco, debe fortalecer a la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente, con presupuesto necesario para realizar evaluaciones ambientales, supervisiones ambientales, adquirir equipos de medición de la calidad ambiental ya sean propios o a través de terceros debidamente calibrados y certificados por el Instituto Nacional de Calidad-INACAL, contratar personal suficiente y debidamente capacitado, elaborar instrumentos técnico legales de fiscalización ambiental, identificando en coordinación con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones y Gobiernos Locales, las infracciones ambientales lo que le permitirá ser reconocida como una autoridad fiscalizadora eficaz. Además debe incorporar la elaboración y ejecución del PLANEFA en el Plan Operativo Institucional, para que se asigne el presupuesto suficiente para el ejercicio de la labor fiscalizadora, además que la programación de las supervisiones debe considerar el total de administrados, cuenten o no con la certificación ambiental, así mismo debe realizar evaluaciones consistentes en acciones de vigilancia o monitoreo de la calidad del aire, ruido, suelo, agua y recursos

naturales en zonas de proyectos de mayor conflictividad social y que pongan en mayor riesgo los componentes ambientales.

4. El Gobierno Regional Cusco, a través de la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente, debe implementar un registro de denuncias ambientales, en el que considere los rubros siguientes: denunciante, denunciado, hechos denunciados donde se responda a las interrogantes de; que es el presunto impacto, dónde se produjo el presunto impacto y cuándo fue el presunto impacto; y se señale el rubro de acciones tomadas frente a la denuncia por parte del Gobierno Regional, así mismo debe elaborar un flujograma o procedimiento para la atención de denuncias y su comunicación de atención al denunciante.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICA

- 1 SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL, Fiscalización ambiental. Recomendaciones para un fortalecimiento integral, Negrapata S.A.C, Primera Edición, Lima Peru, 2015.
- 2 DE LOS RIOS, Isabel; Principios del Derecho Ambiental, Editorial Arte, 2º Edición, Venezuela 2008, pág. 02.
- 3 ANDALUZ WESTREICHER, Carlos, Manual de Derecho Ambiental, Editorial Iustitia S.A.C., Tercera Edición, Perú, 2011.
- 4 DELGADO SANTA GADEA, Kenneth, Educación Ambiental; experiencias y propuestas, Editorial San Marcos, Perú, 2013, pág. 11
- 5 BRAÑES, Raúl; Manual de Derecho Ambiental Mexicano, Fundación para la educación Ambiental, Fondo de Cultura Económica, Mexico, 2000, pág. 28.
- 6 RAEZ LUNA, ERNESTO, "Viene más la pobreza" conflictos socioambientales y megaproyectos de infraestructura vial y energética en la amazonia peruana, LIMA: SEPIA, 2010
- 7 KRAEMER, CARLOS, Ingeniería de carreteras, España: MCGRAW HILL, 2003.

- 8 DE SOLMINIHAC T., HERNAN, Gestión de infraestructura vial, 2 Edicion, Chile: Universidad Catolica De Chile, 2001.
- 9 Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Instrumentos Básicos para la Fiscalización Ambiental, Edit. Billy Victor Odiaga Franco, 1° Edición, Lima, Perú, febrero, 2015.
- 10 Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, La fiscalización ambiental en el Perú, Reflexiones sobre las funciones y atribuciones del OEFA, Edit. Billy Victor Odiaga Franco, 1° Edición, Lima, Perú, abril 2014.
- 11 Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, El Régimen Común de Fiscalización Ambiental, Edit. Billy Victor Odiaga Franco, Primera Edición, Lima Perú, abril 2014.
- 12 Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, El Nuevo Enfoque de la Fiscalización Ambiental, Edit. RHODAS SAC, Primera Edición, Lima Perú, diciembre 2013
- 13 Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, La Planificación en la Fiscalización Ambiental, Edit. Billy Victor Odiaga Franco, Primera Edición, Lima Perú, mayo 2014.

14 Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Fiscalización Ambiental del sector salud a nivel de gobiernos regionales, Billy Victor Odiaga Franco, Primera Edición, Lima Perú, octubre 2015.

15 http://www.proviasnac.gob.pe/Archivos/file/Documentos_de_Interes/LIBRO_3__OK.pdf

16 http://gasnatural.osinerg.gob.pe/contenidos/uploads/GFGN/PlandeContingencia_Agosto11.pdf

17 https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Des_Fiscal_Orrego_Macera.pdf.

18 <http://ofi5.mef.gob.pe/wp/BusquedaAvanzada.aspx>

19 Descentralización en el Perú: El factor control y las políticas de rescate de los Gobiernos Regionales

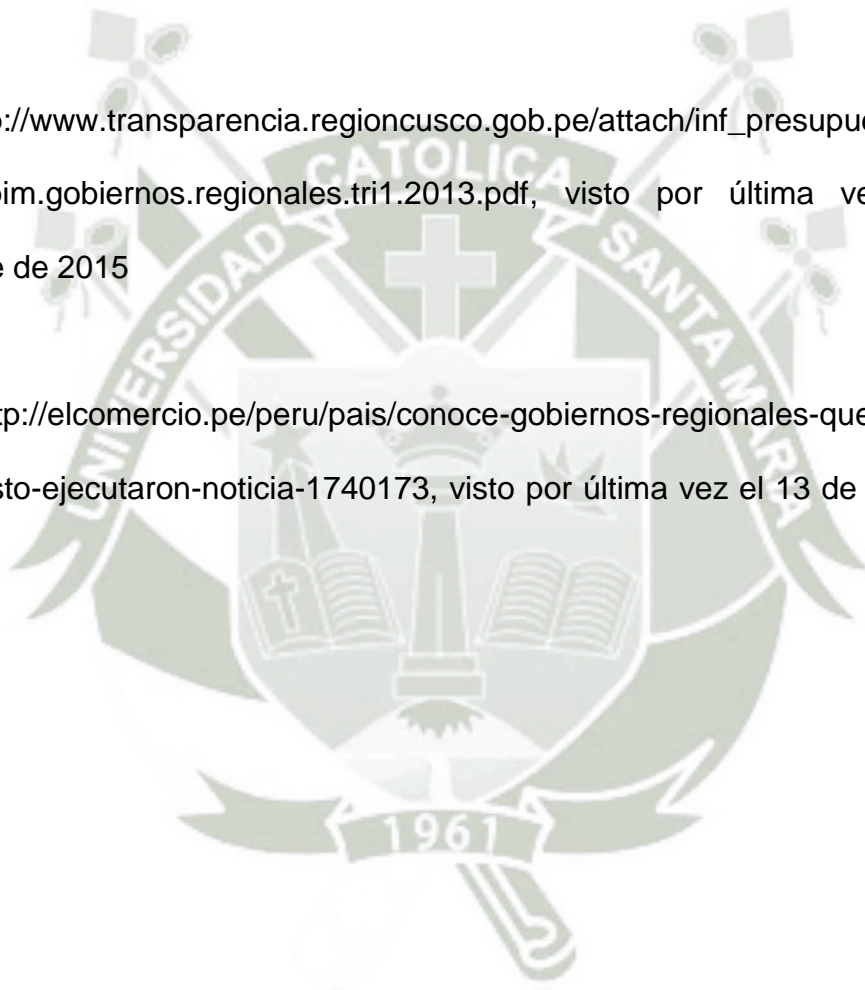
20 Oficio N° 160-2015-MINAM/VMGA/DGPNIGA de fecha 09 de abril de 2015, sobre competencia en materia de certificación ambiental y fiscalización del gobierno regional

21 http://www.transparencia.regioncusco.gob.pe/index.php?mn=42&title=Presupuesto%20Total%202011&op=D&url=attach/inf_presupuestal/pres.inst/pia_pim/presupuesto.2011.pdf, visto por última vez el 13 de noviembre de 2015

22 http://www.transparencia.regioncusco.gob.pe/attach/inf_presupuestal/pres.inst/pia_pim/pia.pim.junio.2012.pdf, visto por última vez el 13 de noviembre de 2015

23 http://www.transparencia.regioncusco.gob.pe/attach/inf_presupuestal/pres.inst/pia_pim/pim.gobiernos.regionales.tri1.2013.pdf, visto por última vez el 13 de noviembre de 2015

24 <http://elcomercio.pe/peru/pais/conoce-gobiernos-regionales-que-mas-presupuesto-ejecutaron-noticia-1740173>, visto por última vez el 13 de noviembre de 2015



INDICE DE FIGURAS

FIGURA N° 01: Control ambiental

FIGURA N° 02. Fiscalización ambiental

FIGURA N° 03: Normas sobre competencia ambiental

INDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO N° 01: Porcentaje de proyectos de infraestructura vial certificados ambientalmente por el Gobierno Regional Cusco, entre el año 2011 y 2014

GRÁFICO N° 02: Porcentaje de proyectos de infraestructura vial fiscalizados ambientalmente por el Gobierno Regional Cusco, entre el año 2011 y 2014

GRÁFICO N° 03: Porcentaje de ejecución de PLANEFA 2013-2014

GRÁFICO N° 04: Atención de denuncias entre el 2011-2014

GRÁFICO N° 05: Seguimiento de recomendaciones de fiscalizaciones ambientales efectuadas en el período 2011-2014

INDICE DE TABLAS

TABLA N° 01: Matriz de Delimitación de Competencias y Distribución de Funciones de los sectores Transportes y Comunicaciones en los niveles de Gobierno Nacional, Regional y Local

TABLA N° 02: Programa de Inversiones 2011-GRI- Administración Directa

TABLA N° 03: Programa de Inversiones 2012-GRI-Administración Directa

TABLA N° 04: Programa de Inversiones 2013-GRI- Administración Directa

TABLA N° 05: Programa de Inversiones 2014-GRI- Administración Directa

TABLA N° 06: Identificación de proyectos ejecutados por el Gobierno Regional Cusco entre el año 2011 y 2014

TABLA N° 07: Relación de proyectos de infraestructura vial certificados ambientalmente por el Gobierno Regional Cusco, entre el año 2011 y 2014

TABLA N° 08: Estadística de proyectos de infraestructura vial certificados ambientalmente por el Gobierno Regional Cusco, entre el año 2011 y 2014

TABLA N° 09: Proyectos y acciones de fiscalización ambiental en infraestructuras viales efectuadas por el Gobierno Regional Cusco, entre el año 2011 y 2014

TABLA N° 10: Relación de proyectos de infraestructura vial fiscalizados ambientalmente por el Gobierno Regional Cusco, entre el año 2011 y 2014

TABLA N° 11: PLANEFA del Gobierno Regional Cusco 2011-2014

TABLA N° 12: Ejecución de PLANEFA del Gobierno Regional Cusco 2011-2014

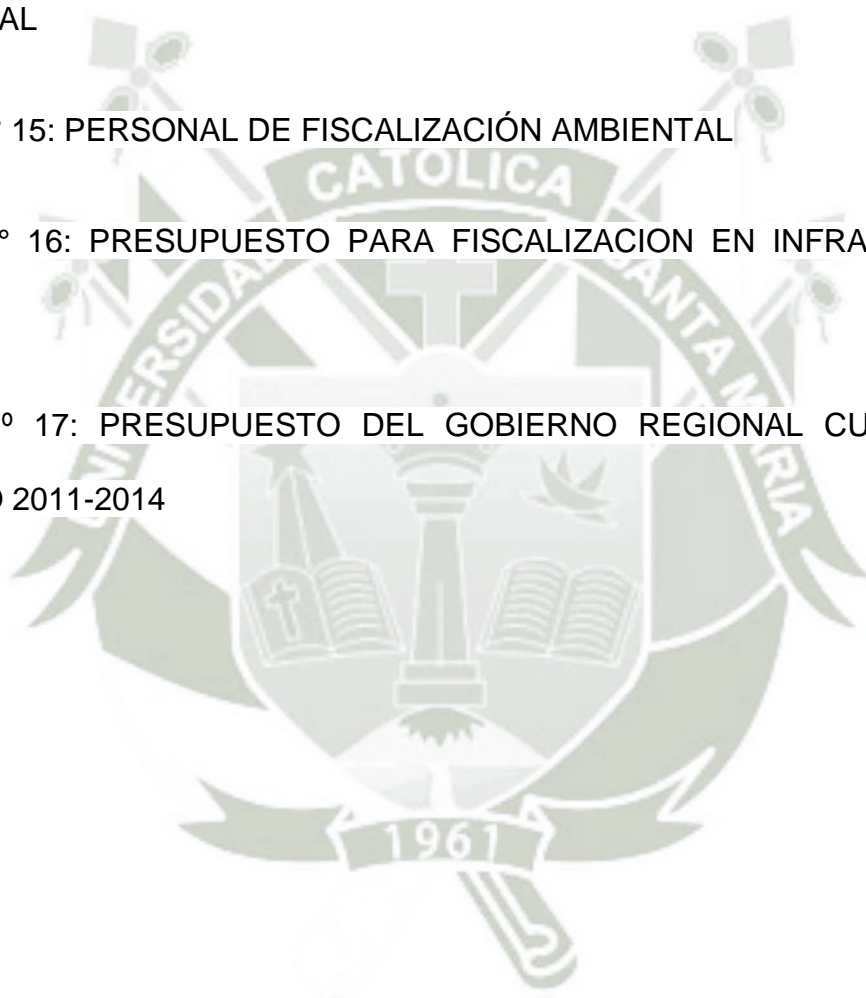
TABLA N° 13: DENUNCIAS ATENDIDAS EN EL AÑO 2011-2014

TABLA N° 14: SEGUIMIENTO A RECOMENDACIONES DE FISCALIZACIÓN
AMBIENTAL

TABLA N° 15: PERSONAL DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

TABLA N° 16: PRESUPUESTO PARA FISCALIZACIÓN EN INFRAESTRUCTURA
VIAL

TABLA N° 17: PRESUPUESTO DEL GOBIERNO REGIONAL CUSCO EN EL
PERÍODO 2011-2014





LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL EN LA CONSTRUCCIÓN, AMPLIACIÓN, MEJORAMIENTO Y/O MODIFICACIÓN DE INFRAESTRUCTURA VIAL DE NIVEL REGIONAL POR PARTE DEL GOBIERNO REGIONAL DEL CUSCO, EN EL DEPARTAMENTO DE CUSCO, PERÚ, DESDE ENERO 2011 A DICIEMBRE 2014.

I. PREÁMBULO

En el Perú, la organización jurídica del Estado, conforme lo determina la Constitución Política del Perú de 1993, adopta tres (03) niveles de gobierno, éstos son: Gobierno Nacional, Gobierno Regional y Gobierno Local, dentro de este último se considera a dos (02) tipos de gobierno, como son las Municipalidad Provinciales y Municipalidades Distritales.

Cada nivel de gobierno se rige por una norma de creación, así en el caso de Gobiernos Regionales, se rigen por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley N° 27867¹⁹ y en el caso de Gobiernos Locales se rigen por la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972²⁰.

Siendo ello así, cada nivel de Gobierno, goza de autonomía para su organización interna, por lo que las denominaciones de las áreas integrantes, pueden variar de un nivel de gobierno a otro; sin embargo lo que no puede variar, son las competencias ambientales asignadas en las normas antes referidas. En la línea de la presente investigación, éstos gobiernos además de contar con funciones de gestión

¹⁹ Modificada por la ley N° 27902, Ley N° 28926, Ley N° 28013, Ley N° 28968, Ley N° 29053, Ley N° 29611, Ley N° 29611, Ley N° 30055, Ley 30305.

²⁰ Modificada por la Ley N° 28268, Ley N° 28437, Ley N° 28961, Ley N° 29103, Ley N° 30055, Ley 30305.

ambiental, también cuentan con funciones de fiscalización ambiental, entendida esta función como un proceso integral, que incluye subprocesos, como la evaluación ambiental, la supervisión ambiental y la fiscalización ambiental con o sin sanción.

En este entender, toda autoridad estatal al que se le asigne, conforme sus normas de creación u organización, todos o cualquiera de los subprocesos de fiscalización ambiental, será considerada una Entidad de Fiscalización Ambiental, en adelante EFA. Así los Gobiernos Regionales, al tener competencias para realizar evaluaciones ambientales, supervisiones ambientales y aplicar sanciones, son considerados EFA. Sin embargo lo esencial en un proceso de fiscalización ambiental, está en determinar los sectores sujetos a este proceso de control.

De modo tal, es necesario precisar que el ejercicio de la fiscalización ambiental en la mayoría de los casos aun es ejercida por el Gobierno Nacional, como el Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento, Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Salud, Ministerio de la Producción y por órganos como el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas, Autoridad Nacional del Agua, Organismo Supervisor de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, Servicio Nacional y de Fauna Silvestre y Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental; pues los procesos de transferencia a Gobiernos Regionales y Locales aún no han sido culminados en su totalidad.

En el caso del Gobierno Regional de Cusco, se tiene que los sectores en los que vienen ejerciendo funciones de fiscalización ambiental desde el año 2011 al 2014 son el sector de la pequeña minería y minería artesanal, salud, acuicultura de menor

escala y de subsistencia, así como en el sector turismo y en el sector transporte en cuanto a la construcción, ampliación, mejoramiento y/o ampliación de la infraestructura vial de nivel regional.

A razón de ello, es necesario evidenciar el nivel de eficacia en el ejercicio de la fiscalización ambiental en el sector para así establecer los mecanismos de mejora para el desempeño de esta función.

II. PLANTEAMIENTO TEÓRICO

1. PROBLEMA

1.1. Enunciado del problema

Eficacia de la fiscalización ambiental en la construcción, ampliación, mejoramiento y/o modificación de infraestructura vial de nivel regional en el departamento de Cusco, Perú, por parte del Gobierno Regional del Cusco, desde enero 2011 a diciembre 2014.

1.2. Descripción del problema

1.2.1. Campo, área y línea de acción

- a. Campo: Derecho
- b. Área: Derecho Ambiental
- c. Línea: Fiscalización ambiental

1.2.2. Análisis de variable

El estudio de investigación es de variable única.

VARIABLE	INDICADORES
Fiscalización ambiental regional	Competencia en fiscalización ambiental regional
	Instancias de fiscalización ambiental regional
	Eficacia de la fiscalización ambiental regional

1.2.3. Interrogantes básicas

- ¿Qué instancias y bajo que formas el Gobierno Regional del Cusco, ejerce la fiscalización ambiental en la construcción, ampliación, mejoramiento y/o modificación de infraestructura vial de nivel regional?
- Cuáles son las competencias de fiscalización ambiental del Gobierno Regional del Cusco?
- Es eficaz la fiscalización ambiental en la construcción, ampliación, mejoramiento y/o modificación de infraestructura vial de nivel regional, por parte del Gobierno Regional del Cusco, desde enero 2011 hasta diciembre 2014?

1.2.4. Tipo y nivel de investigación

La presente investigación es de tipo documental y de nivel descriptivo y comparativo.

1.3. Justificación

El desarrollo de la fiscalización ambiental, es un proceso que se viene fortaleciendo en el Perú, desde el año 2009 con la creación del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental y la clarificación de reglas para las evaluaciones y aprobaciones de estudios ambientales como declaraciones de impacto ambiental, estudio de impacto ambiental semidetallado y estudio de impacto ambiental detallado.

El ejercicio más difundido de la fiscalización ambiental se encuentra a cargo de entidades de nivel nacional, así como también de Gobiernos Regionales y Locales.

Sin embargo, para el ejercicio eficaz de este proceso, las EFA, deben contar con determinados requerimientos, como personal especializado y un marco normativo claro donde se establezca las obligaciones ambientales a fiscalizar, equipos de medición debidamente calibrados y acreditados, así como con un presupuesto para el ejercicio de esta función.

Todo ello, contribuye a una fiscalización eficaz, y por ende al mejoramiento o mantenimiento de la calidad de vida, así como a la garantía de un desarrollo sostenible, que reduce la conflictividad social y el descontento de la población, además del posicionamiento del Estado, como un ente garante del respeto al derecho al ambiente de la ciudadanía y del equilibrio con el derecho a la libertad de empresa.

Siendo ello así, se tiene que en el departamento de Cusco, existe el descontento de la población por los impactos ambientales que genera la ejecución de proyectos de construcción, ampliación, mejoramiento y/o modificación de infraestructura vial de nivel regional, por lo que se presume que la entidad encargada de fiscalizar estos procesos, no lo realiza eficazmente.

Siendo ello así, el presente estudio pretende medir la eficacia del ejercicio de la función de fiscalización ambiental por parte del Gobierno Regional Cusco. Dicha eficacia se medirá a través del análisis de datos estadísticos del cumplimiento de los requisitos para ejercer la fiscalización ambiental, así como de fiscalizaciones realizadas a obras de construcción, ampliación, mejoramiento y/o modificación de infraestructura vial de nivel regional.

2. MARCO CONCEPTUAL

Conforme los objetivos señalados en el presente estudio, el marco conceptual será desarrollado en base a:

2.1. MARCO LEGAL

El marco jurídico en el que se desenvuelve la presente investigación, será desarrollado en base a la estructura de la pirámide de Kelsen, así tenemos:

- Constitución Política del Perú de 1993

En lo que corresponde al derecho a gozar de un ambiente sano, equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, reconocido en el inciso 22) del artículo 2°.

El artículo 66°, determina que los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación y que el Estado es soberano en su aprovechamiento.

Del mismo modo, se señala que el Estado promueve el uso sostenible de sus recursos naturales y determina la Política Nacional del Ambiente, conforme el artículo 67°.

Así mismo se determina en el artículo 68°, que el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas.

Sin embargo, en el inciso 15) del artículo 2° de nuestra Carta Magna, también se reconoce el derecho a trabajar libremente, con sujeción a Ley. Así como se establece que, el Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria, conforme el artículo 59°.

La Constitución protege también, el derecho de propiedad, pues a nadie puede privarse de su propiedad, sin embargo, cuando se requiere desarrollar proyectos de interés público declarados por Ley, éstos pueden ser expropiados, conforme el Artículo 70°.

Así mismo en el artículo 192°, se establece que los gobiernos regionales son competentes para la promoción y regulación de actividades en materia de medio ambiente.

- Ley Orgánica de Aprovechamiento de los Recursos Naturales, aprobado por la Ley N° 26821

El objetivo de esta norma, es promover y regular el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, renovables y no renovables, estableciendo un marco adecuado para el fomento de la inversión, procurando un equilibrio dinámico entre el crecimiento económico, la conservación de los recursos naturales y del ambiente y el desarrollo integral de la persona humana.

Este dispositivo señala también, las condiciones para el aprovechamiento racional y sostenible de los recursos naturales, por lo que el otorgamiento de derechos sobre los recursos naturales no es absoluto ya que se encuentra sujeto a condiciones por parte del titular del derecho, estas condiciones mínimas, son las siguientes:

- Utilizar el recurso natural para los fines para los que fue otorgado, garantizando el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales.
- Cumplir con las obligaciones dispuestas por la legislación especial respectiva.
- Cumplir con los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y los planes de manejo correspondiente, establecido en la legislación de la materia.
- Cumplir con la respectiva retribución económica, de acuerdo a las modalidades establecidas en la legislación correspondiente.

El incumplimiento de estas condiciones origina la caducidad del derecho.

Se debe precisar que la retribución económica que debe abonarse por la explotación de los recursos naturales se encuentra regulada por la legislación del Canon, Ley N° 27406, modificada por Ley N° 27763 y su respectivo reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 004-2002-EF.

- Ley Orgánica de Gobiernos Regionales aprobado por la Ley N° 27867²¹

Esta norma establece que los Gobiernos Regionales, tienen por finalidad esencial fomentar el desarrollo regional de manera integral y sostenible, promoviendo la inversión pública y privada, el empleo, además de garantizar el ejercicio pleno de los derechos y la igualdad de oportunidades de sus habitantes, de acuerdo a los planes y programas nacionales, regionales y locales de desarrollo.

Se señala que los Gobiernos Regionales-GORE, tienen la función específica de formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia ambiental y de ordenamiento territorial, en concordancia con los planes de los Gobiernos Locales; supervisar y fiscalizar la gestión de actividades de infraestructura de transporte vial de alcance regional; controlar y supervisar el cumplimiento de las normas, contratos, proyectos y estudios en materia ambiental y sobre uso racional de los recursos naturales, en su respectiva jurisdicción. Así como imponer sanciones ante la infracción de normas ambientales regionales y otros en materia ambiental.

- Ley General del Ambiente, aprobada por la Ley N° 28611 y modificada por el Decreto Legislativo N° 1055.

²¹ Modificada por la ley N° 27902, Ley N° 28926, Ley N° 28013, Ley N° 28968, Ley N° 29053, Ley N° 29611, Ley N° 29611, Ley N° 30055, Ley 30305.

Esta norma precisa que toda persona tiene el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, así como el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente y sus componentes, asegurando particularmente la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible del país.

Así mismo se hace referencia a los derechos de acceso a la información, a la participación en la gestión ambiental, al acceso a la justicia ambiental; así como a los principios de sostenibilidad, de prevención, de precaución, de internalización de costos, de responsabilidad ambiental, de equidad y de gobernanza ambiental.

En el artículo 30° se establece los planes de descontaminación y el tratamiento de pasivos ambientales y en el artículo 110°, se reconoce los derechos de propiedad de las comunidades campesinas y nativas en las Áreas Naturales Protegidas - ANP.

Así mismo, en el artículo 115°, se establece que las autoridades sectoriales son responsables de normar y controlar los ruidos y las vibraciones de las actividades que se encuentran bajo su regulación, así como los gobiernos locales en las actividades domésticas, comerciales y fuentes móviles,

debiendo establecer la normativa respectiva sobre la base de los Estándares de Calidad Ambiental - ECA.

Así mismo, en este cuerpo normativo, se define que los Límites Máximos Permisibles – LMP, son la medida de la concentración o grado de elementos, sustancias o parámetros físicos, químicos y biológicos, que caracterizan a un efluente o una emisión, que al ser excedida causa o puede causar daños a la salud, al bienestar humano y al ambiente, así mismo se define a los Estándares de Calidad Ambiental – ECA como la medida que establece el nivel o el grado de elementos, sustancias o parámetros físicos, químicos y biológicos, presentes en el aire, agua o suelo en su condición de cuerpos receptores, que no representa riesgo significativo para la salud de las personas ni del ambiente.

- Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Ley N° 28245, y su reglamento aprobado por D.S. N° 008-2005-PCM

Estos dispositivos además de determinar las responsabilidades y niveles de participación de las diferentes entidades estatales y de la ciudadanía en la gestión ambiental, regula el sistema de gestión ambiental es decir se regula el cómo se guía la gestión de la calidad ambiental, el aprovechamiento sostenible y conservación de los recursos naturales, y el mayor bienestar de su población. El Sistema Nacional de Gestión Ambiental-SNGA está integrado por un conjunto organizado de entidades públicas, privadas y de la sociedad

civil que asumen diversas responsabilidades y niveles de participación, entre otros, en cuanto a la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales; la reducción, mitigación y prevención de los impactos ambientales negativos generados por las múltiples actividades humanas; la obtención de niveles ambientalmente apropiados de gestión productiva y ocupación del territorio; el logro de una calidad de vida adecuada para el pleno desarrollo humano.

En este sistema se señala que el Gobierno Regional y Local son responsables de aprobar e Implementar la Política Ambiental Regional y Local respectivamente, en el marco de lo establecido por su Ley Orgánica, debiendo implementar el Sistema Regional y Local de Gestión Ambiental en coordinación con la Comisión Ambiental Regional respectiva.

- Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por la Ley N° 27446 modificada por el D. Leg. N° 1078 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM modificado por la Resolución Ministerial N° 157-2011-MINAM, modificada por la R.M. N° 298 y N° 300-2013-MINAM

Esta norma precisa que toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios y otras actividades, susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo negativo, así como las políticas, planes y programas públicos que de igual forma sean susceptibles de causar impactos

ambientales de carácter significativo negativo, están sujetos a una evaluación ambiental por parte de la autoridad ambiental competente.

Así mismo se presenta los anexos y requisitos mínimos con los que debe contar un estudio ambiental.

Las modificatorias disponen por ejemplo el primer listado actualizado de las actividades económicas y/o productivas, sujetos al SEIA, así como determina las competencias de las autoridades sectoriales, regionales y locales, ésta última a través de las Municipalidades Provinciales.

Así mismo se determina la sujeción al SEIA de determinados proyectos vinculados a irrigaciones y saneamiento rural.

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

La presente Ley determina los alcances de la fiscalización ambiental, precisa las competencias de las entidades con competencias de fiscalización ambiental y señala que el ejercicio de la fiscalización ambiental comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción. Se señala que la fiscalización está destinada a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de

gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidas por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA y de otras Entidades de Fiscalización Ambiental – EFA.

Se señala que OEFA, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental - SINEFA, cumple dos funciones esenciales, que son: la función propia de entidad de fiscalización ambiental y la función de supervisión a otras Entidades de Fiscalización Ambiental - EFA, nacional, regional o local.

El OEFA, en ejercicio de su función supervisora, puede establecer procedimientos para la entrega de reportes, informes técnicos y cualquier información relativa al cumplimiento de las funciones a cargo de las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA).

El incumplimiento de las funciones antes indicadas acarrea responsabilidad funcional, lo cual es comunicado al órgano competente del Sistema Nacional de Control.

- Ley de la Conservación de la Diversidad Biológica aprobada por Ley N° 26839

Esta norma promueve la conservación de la diversidad de ecosistemas, especies y genes, el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales, la participación justa y equitativa de los beneficios que se deriven de la

utilización de la diversidad biológica, y el desarrollo económico del país basado en el uso sostenible de sus componentes, en concordancia con el Convenio de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica.

- Ley de Áreas Naturales Protegidas, aprobada por la Ley N° 26834

Esta norma define el concepto de Áreas Naturales Protegidas - ANP, y se determina que son los espacios continentales y/o marinos del territorio nacional, expresamente reconocidos y declarados como tales, incluyendo sus categorías y zonificaciones, para conservar la diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico, así como por su contribución al desarrollo sostenible del país.

Se señala que las Áreas Naturales Protegidas constituyen patrimonio de la Nación y que tienen el carácter de perpetuas, sin embargo se puede regular el uso de éstas y su aprovechamiento, determinando la restricción de los usos directos. De este modo el ente rector del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas –SINANPE, como el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas – SERNANP, otorga la opinión técnica vinculante frente a proyectos inmersos en estas áreas.

- Ley de Recursos Hídricos aprobada por la Ley N° 29338 y su reglamento aprobada por el Decreto Supremo N° 001-2010-AG.

Este dispositivo regula la gestión del recurso hídrico superficial y subterráneo, natural o artificial y los bienes asociados a ésta, crea también, la Autoridad Nacional del Agua (ANA) como órgano dependiente del Ministerio de Agricultura y ente rector del Sistema Nacional de Recursos Hídricos -SRRHH, así como el enfoque de gestión por cuencas y el régimen de incentivos para mejorar la eficacia en el uso del recurso.

Del mismo modo, se determina que esta Autoridad, emite opinión técnica previa vinculante cuando se trata de afectaciones al recurso hídrico, así como para el otorgamiento de autorizaciones de extracción de material de acarreo en los cauces naturales de agua.

- Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobado por la Ley N° 29763

Esta norma crea el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre -SERFOR, como ente rector del Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (SINAFOR). Así se asigna a SERFOR la función de supervisar y controlar la implementación de la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, así como la implementación del modelo de manejo, aprovechamiento y conservación del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre del país y en coordinación con la población asociada, se precisa que en tanto se culmine con la efectivización de funciones en el marco del proceso de descentralización, SERFOR continuará ejerciendo la función de gestión y administración de los recursos forestales y de fauna silvestre de manera desconcentrada, a través del Administrador Técnico Forestal y de Fauna

Silvestre – ATFFS en los quince (15) Gobiernos Regionales pendientes de transferir. Así se precisa que la potestad sancionadora, es ejercida por la Administración Técnico Forestal y de Fauna Silvestre y no por la Dirección de Control de la Gestión del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre.

Se señala en el Reglamento de Organización y Funciones de SERFOR, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2013-MINAGRI y modificado por el Decreto Supremo N° 016-2014-MINAGRI, que SERFOR, a través de las ATFFS tiene la función de otorgar títulos habilitantes para el aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre en sus diferentes modalidades, de acuerdo a lo previsto en la legislación forestal y de fauna silvestre, así como suscribir toda documentación complementaria que corresponda, incluyendo minutas y escrituras públicas y que debe supervisar, verificar y fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones de los títulos habilitantes y de las distintas a las modalidades de aprovechamiento, respetando las competencias del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre – OSINFOR.

- Ley de creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE) aprobado por la Ley N° 29968

Tiene por objeto crear al Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles, como órgano encargado de revisar y aprobar los Estudios de Impacto Ambiental detallados (EIA-d) regulados en la Ley 27446,

Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, y sus normas reglamentarias, que comprenden los proyectos de inversión pública, privada o de capital mixto, de alcance nacional y multirregional que impliquen actividades, construcciones, obras y otras actividades comerciales y de servicios que puedan causar impactos ambientales significativos; salvo los EIAd que expresamente se excluyan por Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, a propuesta del sector correspondiente, los que serán evaluados por el sector que disponga el referido Decreto Supremo.

- Ley de Bases de Descentralización, aprobada por Ley N° 27783

Esta norma establece los principios, objetivos y criterios generales del proceso de descentralización; regula la conformación de las regiones y municipalidades; fija las competencias de los tres niveles de gobierno y determina los bienes y recursos de los gobiernos regionales y locales; y regula las relaciones de gobierno en sus distintos niveles.

Señala como objetivos de la descentralización en materia ambiental: el ordenamiento territorial y del entorno ambiental, desde los enfoques de la sostenibilidad del desarrollo; la gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental y la coordinación y concertación interinstitucional y participación ciudadana en todos los niveles del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

Se señala también que el Perú, está constituido por regiones, departamentos, provincias, distritos y centros poblados.

- Política Nacional de Ambiente, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM

La Política Nacional del Ambiente establece los principios orientadores para la gestión ambiental, así como las condiciones para el logro del desarrollo sostenible del país. Se estructura en base a cuatro ejes temáticos esenciales de la gestión ambiental, respecto de los cuales se establecen lineamientos de política. Estos ejes son: Eje 1 Conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la diversidad biológica; Eje 2 Gestión integrada de la calidad ambiental; Eje 3 Gobernanza ambiental; Eje 4 Compromisos y oportunidades ambientales internacionales.

- Reglamento sobre transparencia, acceso a la información pública ambiental y participación y consulta ciudadana en asuntos ambientales, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM

Este Reglamento, tiene por finalidad facilitar el acceso a la información pública con contenido ambiental, así como regular los mecanismos y procesos de participación y consulta ciudadana en los temas de contenido ambiental.

Se señala que es obligatoria para el MINAM y sus organismos adscritos; asimismo, será de aplicación para las demás entidades y órganos que forman parte del Sistema Nacional de Gestión Ambiental o desempeñan funciones ambientales en todos sus niveles nacional, regional y local, siempre que no tengan normas vigentes sobre las materias reguladas en este Reglamento.

- Matriz de Delimitación de Competencias y Distribución de funciones de los sectores Transportes y Comunicaciones en los niveles de gobierno nacional, regional y local, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2011-MTC

A través de este dispositivo, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, determina cuales son las competencias ambientales de certificación ambiental y fiscalización ambiental del gobierno nacional, gobierno regional y gobierno local en cuanto a la infraestructura de transportes cuyo proceso esencial es la infraestructura vial y a la gestión ambiental de transportes.

Así mismo, indica los tipos de proyectos de infraestructura vial, sujetos al SEIA.

- Categorización de Especies Amenazadas de Fauna Silvestre aprobado por Decreto Supremo N° 034- 2004-AG

Establece en base a los criterios y categorías de la Unión Mundial para la Conservación-UICN, las siguientes categorías de amenazada para la fauna

silvestre: En Peligro Crítico (CR); en Peligro (EN), Vulnerable (VU), Casi Amenazado (NT).

Así mismo, en el Anexo 1 se determina una relación que incluye 301 especies de vertebrados, considerados en alguna de las categorías de amenaza.

El Estado Peruano a través de éste dispositivo legal, prohíbe la caza, captura, tenencia, transporte o exportación para fines comerciales de ejemplares pertenecientes a las especies catalogadas, dejando en manos de INRENA, ahora SERFOR, la facultad para extender autorizaciones de caza captura o exportación con fines culturales (zoológicos) y/o científicos.

- Categorización de Especies Amenazadas de Flora Silvestre aprobado por Decreto Supremo N° 043-2006- AG
Norma emitida en el marco del Convenio sobre Diversidad Biológica aprobado por Resolución Legislativa N° 26181

Este dispositivo aborda todos los aspectos de la diversidad biológica: recursos genéticos, especies y ecosistemas, los mismos que se expresan en sus tres objetivos: la conservación de la diversidad biológica; el uso sostenible de los componentes de la diversidad biológica; y el reparto justo y equitativo en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos.

- Reglamento para la gestión y manejo de los residuos de las actividades de la construcción y demolición, aprobado por Decreto Supremo N° 003-2013-VIVIENDA

Esta norma señala que los residuos de la construcción y demolición, son aquellos generados en las actividades y procesos de construcción, rehabilitación, restauración, remodelación y demolición de edificaciones e infraestructura.

Así se tiene que las Municipalidades Provinciales en coordinación con las Municipalidades Distritales, en función a los criterios y/o parámetros establecidos para la localización de las escombreras indicados en el presente reglamento, establecen, publican y actualizan la zonificación donde podrá localizarse dicha infraestructura.

Para este fin debe realizar la evaluación e identificación de los espacios geográficos en su jurisdicción que pueden ser utilizados para la ubicación de los proyectos de infraestructura, de conformidad con los planes provinciales de crecimiento urbano y de gestión integral de residuos, incluyendo la facultad de establecer lugares especiales acordes con la generación masiva de escombros por situaciones de desastres. Así mismo para establecer las escombreras debe cumplir con determinados requisitos y restricciones técnicas.

Es preciso señalar que los gobiernos locales podrán establecer sanciones por incumplimiento de normas municipales vinculadas al manejo y disposición de residuos de la construcción y demolición.

- Régimen Común de Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución Ministerial N° 247-2013-MINAM

A través de este dispositivo se establecen los lineamientos para el proceso de la fiscalización en el Perú, así como se reitera la definición de Entidad de Fiscalización Ambiental. Así mismo se señala que, la fiscalización ambiental debe ser entendida en sentido amplio, como las acciones de vigilancia, control, monitoreo, seguimiento, verificación, evaluación, supervisión, fiscalización con la finalidad de asegurar el cumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables y de aquellas derivadas del ejercicio de la fiscalización ambiental.

La fiscalización ambiental en sentido estricto comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones; previo procedimiento administrativo sancionador.

Así mismo indica que, las obligaciones ambientales fiscalizables se encuentran establecidas en la legislación ambiental emanada de los órganos competentes de las autoridades de los tres niveles de gobierno, en los instrumentos de gestión ambiental; y, asimismo, en los mandatos y

disposiciones emitidos por las EFA y el OEFA, entre otras fuentes de obligaciones. Se precisa que pueden comprender también obligaciones de hacer u obligaciones de no hacer relacionadas a la protección del ambiente, así como al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, incluyendo los aspectos socioambientales.

Se precisa que el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables, se extiende a aquellos que no cuenten con permisos, autorizaciones ni títulos habilitantes para el ejercicio de las actividades materia de competencia de las EFA y el OEFA.

- Directiva para la Concordancia entre el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), aprobado por Resolución Ministerial N° 052-2012-MINAM

Por esta norma se establece que todos los proyectos sujetos al Sistema Nacional de Inversión Pública que generen impactos ambientales, deben contar con un estudio ambiental (DIA, EIAd, EIAsd) aprobado por la autoridad competente, antes del desembolso del presupuesto.

- Plan de Transferencia de competencias sectoriales a los Gobiernos Regionales en materia de Transportes, aprobado por la Resolución Ministerial N° 419-2012-MTC/01

En este dispositivo, se realiza un balance de la conclusión de la transferencia de funciones en materia de transportes establecido en el art. 59° de la LOGR y se señala y señala que la gestión ambiental es un nuevo proceso que será transferido.

- Registro de Entidades autorizadas para la Elaboración de Estudios de Impacto Ambiental en el Subsector Transportes creada a través de la Resolución Ministerial N° 116-2003-MTC-02

A través de él, se determina que es el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, el ente competente para llevar el Registro de personas autorizadas para elaborar estudios ambientales.

Así mismo se determina los requisitos y procedimientos para la inscripción.

- Lineamientos para la Elaboración de los Términos de Referencia de los Estudios de Impacto Ambiental para Proyectos de Infraestructura Vial aprobado por Resolución Viceministerial N° 1079-2007-MTC/02

Se establece los lineamientos para la elaboración de estudios ambientales en el sector transporte, esto es para la construcción, modificación, ampliación y/o mejoramiento de cualquier proyecto u obra vial que genere impactos ambientales negativos. Así como se establece los requerimientos de opiniones técnicas vinculantes de la Autoridad Nacional del Agua, Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas, Ministerio de Cultura.

- Reglas Generales sobre el ejercicio de la Potestad Sancionadora del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 038-2013-OEFA/CD

A través de las reglas generales se disponen los límites en el ejercicio de la potestad fiscalizadora y sancionadora de OEFA y las EFA, incluyendo lo referido a la tipificación de infracciones y el establecimiento de sanciones y medidas correctivas, ello con la finalidad de garantizar la observancia de los principios de legalidad, tipicidad, proporcionalidad y no confiscatoriedad y al mismo tiempo, lograr una protección ambiental eficaz y oportuna.

Estas reglas, tienen carácter vinculante y constituyen adicionalmente criterios y lineamientos para guiar a las Entidades de Fiscalización Ambiental - EFA de ámbito nacional, regional y local.

Además señala, la tipificación de infracciones y sanciones generales y transversales que aprueba el Consejo Directivo del OEFA, son aplicables supletoriamente por las Entidades de Fiscalización Ambiental de los ámbitos nacional, regional y local.

- Reglamento de consulta y participación ciudadana en el proceso de evaluación ambiental y social en el subsector transportes – MTC, aprobado por Resolución Directoral N° 006-2004-MTC/16

Este reglamento norma la participación de las personas naturales, organizaciones sociales, titulares de proyectos de infraestructura de transportes y autoridades en el procedimiento, así determina que es la Dirección de Evaluación Socio Ambiental - DGASA el órgano responsable de la información y diálogo con la población involucrada en proyectos de construcción, mantenimiento y rehabilitación, así como en la evaluación de estudios ambientales como: Declaración de Impacto Ambiental, Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIASd) y detallado (EIAAd), con la finalidad de mejorar el proceso de toma de decisiones en relación a los proyectos.

- La Metodología de Cálculo de Multas, aprobada por la RCD N° 035-2013-OEFA/PCD

Se propone la metodología para calcular las multas por infracciones ambientales aplicable supletoriamente para todas las EFA de modo tal que se hace previsible la justicia ambiental en el ámbito administrativo.

Así se determina los factores agravantes y atenuantes para la imposición de la sanción, así como el procedimiento para calcular las multas.

- Reglamento de Organización y Funciones del Gobierno Regional de Cusco, aprobado por la Ordenanza Regional N° 046-2013-CR/GRC CUSCO, que deroga a la Ordenanza Regional N° 002-2003-CR/GRC. CUSCO

En este reciente Reglamento, se realiza el aporte normativo que debe tener cada Gerencia Regional, así como precisión de algunas funciones nacidas en normas distintas al de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

De este modo, conforme el interés de la presente investigación se tiene que asigna las competencias en materia de energía, minas e hidrocarburos a la Dirección Regional de Energía y Minas, eliminándose la Sub Gerencia de Desarrollo Minero, Energético e Hidrocarburos. En el caso de las funciones de producción, agricultura, turismo, educación salud, infraestructura, desarrollo social, cultura, transporte y recursos naturales, las funciones se mantienen en las Direcciones Regionales y Gerencias Regionales existentes.

Cabe indicar que a la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente, se le asigna la función de otorgar Certificaciones Ambientales, así como supervisar, controlar, monitorear y fiscalizar instrumentos de gestión ambiental, en materia de su competencia, a diferencia del anterior Reglamento, donde no se reconocía, ni asignaba esta función; así mismo tiene la función de controlar y supervisar el cumplimiento de las normas, contratos, proyectos y estudios en materia ambiental y sobre uso racional de los recursos naturales, en su respectiva jurisdicción e imponer sanciones ante la infracción de normas ambientales regionales.

- Ordenanza Regional N° 020-2004-CRC/GRC-CUSCO, Crea el Sistema Regional de Gestión Ambiental.

A través de este instrumento se crea el Sistema Regional de Gestión Ambiental en la región Cusco, se determina las entidades que son parte del sistema así como los mecanismos de coordinación entre sí.

- Ordenanza Regional N° 035-2012 CR GRC CUSCO que aprueba la Política Regional Ambiental del Cusco

La Política Regional establece, al igual que la política nacional cuatro lineamientos de política que son: Lineamiento de política: Aprovechamiento sostenible de los recursos naturales Lineamiento de política: Gestión integral de la calidad ambiental; Lineamiento de política: Gobernanza ambiental; Lineamiento de política: Compromisos y oportunidades ambientales.

- Acuerdo Regional N° 516-2010-CR/GRCUSCO, que designa a la Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente, como entidad responsable para la aprobación de los estudios ambientales en las etapas de preinversión e inversión de los proyectos de inversión pública.

Conforme esta norma, el Gobierno Regional de Cusco, asigna la función de evaluación de estudios ambientales a la Gerencia de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente, sin embargo ello solo, en cuanto a los proyectos de inversión pública en la etapa de preinversión e inversión.

- Resolución Ejecutiva Regional N° 2918-2012-GR CUSCO/PR que aprueba la Guía de Procedimientos de Certificación Ambiental de competencia regional.

A través de esta Resolución, se reglamenta el procedimiento de evaluaciones ambientales en proyectos de inversión pública y privada, que generen impactos ambientales negativos conforme las competencias del Gobierno Regional de Cusco.

Así mismo se determina el proceso para la emisión de la certificación ambiental y el procedimiento de participación ciudadana.

2.2. CONCEPTOS BÁSICOS

2.2.1. DERECHO AL AMBIENTE

Para entender de mejor manera este derecho, que suele ser abstracto, definiremos el concepto ambiente, sin embargo como señala Isabel De los Ríos, el concepto varía según la formación que tenga cada autor, incluso señala, que ni con la misma formación se llega a un criterio unánime²², cabe precisar que la denominación de ambiente o medio ambiente, en esta primera parte, serán utilizados de modo indistinto.

²² DE LOS RÍOS, Isabel; Principios del Derecho Ambiental, Editorial Arte, Segunda Edición, Venezuela 2008, pág. 02.

Así por ejemplo, Carlos Andaluz, precisa que el ambiente *“es el conjunto de elementos sociales, económicos, culturales, bióticos y abióticos que interactúan en un espacio y tiempo determinados, lo cual podría graficarse como la sumatoria de la naturaleza y las manifestaciones humanas en un lugar y tiempo concretos”*²³.

De otro lado, Kenneth Delgado, señala que *“el medio ambiente es el conjunto de sistemas naturales y sociales en que vive el ser humano y otros organismos, abarca tanto los recursos y productos naturales como los artificiales con que se satisfacen las necesidades humanas”*²⁴.

Sin embargo para los efectos prácticos de la presente investigación, se considerará el concepto dado por la Ley Peruana, así se señala que el ambiente o sus componentes *“comprende a los elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros”*²⁵.

La ONU estableció en la Resolución de la Asamblea General N° 45/94 que: *“todas las personas tienen derecho a vivir en un ambiente*

²³ ANDALUZ WESTREICHER, Carlos, Manual de Derecho Ambiental, Editorial Iustitia S.A.C., Tercera Edición, Perú, 2011, pág. 28.

²⁴ DELGADO SANTA GADEA, Kenneth, Educación Ambiental; experiencias y propuestas, Editorial San Marcos, Perú, 2013, pág. 11

²⁵ Inciso 3 del Artículo 2° de la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611

adecuado para su salud y bienestar”. Así mismo se tiene que en la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano aprobada en Estocolmo el 16 de junio de 1972, en la Declaración de Río Sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, en el Protocolo de Kyoto de 2005 y en la Declaración Universal de Derechos Humanos Emergentes, se reconoce el derecho a habitar el planeta y al medio ambiente. Igualmente, el Protocolo de San Salvador establece que *“Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos, los Estados Parte de este Protocolo, promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente”*.

Así el Tribunal Constitucional Peruano, en adelante TC, señala que el derecho al ambiente está determinado por dos elementos: *“el derecho a gozar de ese medio ambiente y el derecho a que ese medio ambiente se preserve”*²⁶. El primer elemento, comporta la facultad de las personas de poder disfrutar del ambiente adecuado para el desarrollo de su vida y el segundo elemento le impone deberes de conservación al Estado y a los particulares, así en cuanto al deber del Poder Público (Estado), el TC precisa que, el derecho al ambiente comporta un *“deber negativo y positivo frente al Estado”*²⁷, es decir que en sentido negativo el derecho al ambiente, implica la abstención del Estado de realizar

²⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional Peruano, recaída en el expediente N° 0048-2004-PI/TC

²⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional Peruano, recaída en el expediente N° 01848-2011-PA/TC

cualquier acción que afecte al ambiente para el desarrollo de la vida y la salud humana y en sentido positivo este derecho le impone deberes y obligaciones para conservar el ambiente, prevenir su degradación o recuperarlo, es decir, le impone obligaciones de mantener los bienes ambientales en condiciones adecuadas para su disfrute; en tanto que para los particulares, este segundo elemento implica la obligación de conservar el ambiente y mantenerlo o devolverlo en las condiciones que se encontró antes del inicio de la actividad económica, de modo tal que concuerda con el concepto de desarrollo sostenible.

Se puede señalar también, que el derecho al ambiente, es un derecho difuso²⁸, es decir, es aquel cuya titularidad corresponde a un conjunto indeterminado de personas, respecto de bienes de inestimable valor patrimonial²⁹, por lo que es considerado un derecho de tercera generación, reconocido como derecho de la solidaridad³⁰.

2.2.2. DERECHO AMBIENTAL

El derecho ambiental, según lo señala Raúl Brañes, “*es el conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que influyen de una manera relevante en los procesos de interacción que tiene lugar*

²⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional Peruano, recaída en el expediente N° 01528-2010-PA/TC

²⁹ Artículo 82° del Código Procesal Civil Peruano.

³⁰ DE LOS RIOS, Isabel; Principios del Derecho Ambiental, Editorial Arte, Segunda Edición, Venezuela 2008, pág. 106.

*entre los sistemas de organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos*³¹.

Para Isabel De los Rios, el Derecho Ambiental es, *“el conjunto de principios, enunciados y propuestas que sistematizan y coordinan la normativa jurídica de protección del ambiente, diferenciándolo de legislación o normativa ambiental, concebida como el conjunto de normas de obligatorio cumplimiento que rigen las conductas humanas capaces de alterar el ambiente de una manera sustancial”*³².

A decir de Carlos Andaluz, el Derecho Ambiental, es el *“conjunto de normas y principios de acatamiento imperativo, elaborados con la finalidad de regular las conductas humanas para lograr el equilibrio entre las relaciones del hombre y el ambiente al que pertenece, a fin de procurar un ambiente sano y el desarrollo sostenible”*³³.

En conclusión podemos decir que el Derecho Ambiental es una rama autónoma del Derecho, que tiene por objeto regular las conductas

³¹ BRAÑES, Raúl; Manual de Derecho Ambiental Mexicano, Fundación para la educación Ambiental, Fondo de Cultura Económica, Mexico, 2000, pág. 28.

³² DE LOS RIOS, Isabel; Principios del Derecho Ambiental, Editorial Arte, Segunda Edición, Venezuela 2008, pág. 02

³³ ANDALUZ WESTREICHER, Carlos, Manual de Derecho Ambiental, Editorial Iustitia S.A.C., Tercera Edición, Perú, 2011, pág. 559

antropogénicas que causan o pueden causar impactos al ambiente o a sus componentes en un determinado tiempo y espacio, con la finalidad de garantizar el desarrollo sostenible.

2.2.3. SISTEMA DE GESTIÓN AMBIENTAL EN EL PERÚ

El Sistema Nacional de Gestión Ambiental-SNGA, es el conjunto de lineamientos establecidos para el desarrollo de la gestión ambiental, por parte del poder público como del sector privado, este SNGA, fue aprobado por la Ley N° 28245 y reglamentado por el D.S. N° 008-2005-PCM.

La gestión ambiental, debe ser entendida como la administración de acciones y procedimientos permanentes y continuos, desarrollados para lograr la ejecución de planes y políticas ambientales que garanticen el desarrollo sostenible del país.

El SNGA, tiene por finalidad orientar, integrar, coordinar, supervisar, evaluar y garantizar la aplicación de las políticas, planes, programas y acciones destinados a la protección del ambiente y contribuir a la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales³⁴.

³⁴ Art. 3° de la Ley N° 28245, Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

De este modo es que a través de dicho Sistema, el Estado asegura la coherencia y la complementariedad en el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión con todos los otros niveles de gestión, por ello es que el SNGA, requiere de otros sub sistemas que le permitan articular funciones para la ejecución de las políticas ambientales, así tenemos que los sistemas que integran al SNGA, son los siguientes:

- Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas-SINANPE

Este Sistema, aprobado por la Ley de Áreas Naturales Protegidas, Ley N° 26834, establece los lineamientos para la gestión de las áreas naturales protegidas, en adelante ANP, como un Parque Nacional, Santuario Nacional, Santuario Histórico, Reserva Paisajista, Refugio de Vida Silvestre, Reserva Nacional, Reserva Comunal, Bosque de Protección y Coto de Caza, así como de las Zonas Reservadas y Áreas Complementarias como las Áreas de Conservación Regional, en adelante ACR, Áreas de Conservación Ambiental, en adelante ACA y Áreas de Conservación Privada, en adelante ACP.

En el SINANPE, se integran las instituciones públicas del Gobierno Central, Gobiernos Regionales, Municipalidades, Instituciones Privadas y las poblaciones locales que actúan, intervienen o participan, directa o indirectamente en la gestión y desarrollo de las ANP

Las ANP, son aquellos espacios continentales y/o marinos del territorio nacional, reconocidos, establecidos y protegidos legalmente por el Estado, debido a su importancia para conservar la diversidad biológica y otros valores asociados.

Estas áreas se establecen con carácter definitivo y la modificación de su norma de creación sólo es autorizada por Ley³⁵. Su ente rector es el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

En cambio, las ACR, son espacios que si bien no conservan valores que revistan importancia nacional, contiene valores ecológicos evolutivos, que deben ser protegidos y adecuadamente administrados por los Gobiernos Regionales, a diferencia de las ACP, que son administradas por instituciones privadas o personas naturales.

- Sistema Nacional de Información Ambiental-SINIA

El SINIA, creado por la Ley 28611³⁶, tiene por objeto compendiar toda la información pública ambiental, que se genere en el ámbito nacional, regional y local y para ello impulsa la creación de este sistema en el nivel regional y local denominándolos, Sistema de Información

³⁵ Art. 16° de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, Ley N° 26834

³⁶ Ley General del Ambiente

Ambiental Regional - SIAR y Sistema de Información Ambiental Local – SIAL.

- Sistema Nacional de Recursos Hídricos-SGRRHH

El SGRRHH, creado por la Ley N° 29338³⁷, establece una institucionalidad descentralizada, así determina como ente rector del sistema a la Autoridad Nacional del Agua-ANA, ubicada en la capital del país y dentro de ésta, se establece como segundo nivel de gobierno a la Autoridad Administrativa del Agua-AAA, y como tercer nivel a la Administración Local del Agua-ALA, éstas dos últimas se encuentran en la localidad de la cuenca hídrica a regular. Cabe precisar que el enfoque de gestión según este sistema es el enfoque de cuencas.

En esta misma línea, el SGRRHH reconoce y fortalece el proceso de descentralización en el país, pues son las Administraciones Locales del Agua-ALA (ubicado por cada sub cuenca) quienes otorgan los títulos habilitantes a la población y son las Autoridades Administrativas del Agua, quienes revisan los mismos, en caso de desacuerdo del solicitante.

El SGRRHH, articula la gestión de los recursos hídricos a cargo del Estado con la población, pues crea la institucionalidad del Consejo de Cuenca, así a través de este espacio, se apertura la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones para la gestión de recurso, así

³⁷ Ley de Recursos Hídricos

por ejemplo le otorga la facultad de emitir opiniones vinculantes, ante solicitudes de licencia de uso de agua.

El SGRRHH en el afán de acortar la brecha entre la población y el Estado, fomenta la participación de la población en la toma de muestras por parte de la Autoridad.

- Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre-SINAFOR

Creado a través de la Ley N° 29763, establece como ente rector del sistema, al Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre-SERFOR como una institución que reemplaza a la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre (DGFFS) que era un órgano dependiente del Ministerio de Agricultura.

SERFOR establece los planes, estrategias y lineamientos para el uso sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre.

En esta norma, se precisa que los brazos operativos de SERFOR en las regiones, está a cargo de la Administración Técnica Forestal y de Fauna Silvestre-ATFFS, donde todavía existan, pues recuérdese que las funciones desempeñadas por la ATFFS es la que corresponde a la establecida en los literales e) y q) del artículo 59° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y precisamente estas funciones no fueron transferidas a todos los Gobiernos Regionales en el proceso de

descentralización, así en el caso del departamento de Cusco aún se labora con la Administración Técnica Forestal y de Fauna Silvestre-ATFFS.

- Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental-SEIA

Este Sistema fue creado a través de la Ley N° 27446, y fue modificada por el D. Leg. N° 1078.

Este Sistema tiene como ente rector al Ministerio del Ambiente, por lo que es éste, quien establece la guía de los procedimientos de evaluación de estudios ambientales a través del Reglamento aprobado por D.S. N° 019-2009-MINAM.

Así el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental – SEIA, establece tres categorías de estudios ambientales, como son:

- **Nivel I: Declaraciones de Impacto Ambiental – DIA**, para proyectos y/o actividades que pueden generar potenciales impactos ambientales negativos de carácter leve.
- **Nivel II: Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado – EIA_{sd}**, para proyectos y/o actividades que pueden generar potenciales impactos ambientales negativos de carácter moderado.

- **Nivel III: Estudio de Impacto Ambiental Detallado – EIAd**, para proyectos y/o actividades que pueden generar potenciales impactos ambientales negativos de carácter significativo.

Estos tres (03) niveles, son clasificados y aprobados por la autoridad competente, a través de una Resolución que contiene la certificación ambiental, sin embargo existe otro estudio para el caso de las políticas a adoptar por parte del gobierno y forma parte del SEIA, éste es:

- **Evaluación Ambiental Estratégica – EAE**, es decir este estudio se utiliza para el caso de políticas, planes y programas susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo, ésta a diferencia de las anteriores, es aprobada por el Ministerio del Ambiente - MINAM a través de un Informe Ambiental.

Entonces el SEIA, establece los requerimientos técnicos, para evaluar ambientalmente un estudio ambiental de actividades económicas públicas, privadas o de capital mixto, así como de proyectos, construcciones o actividades que generen impactos ambientales negativos de carácter significativo, antes de que se ejecute la obra, es decir que tiene un enfoque netamente preventivo.

Es necesario precisar que el sistema advierte que la evaluación ambiental es sobre todo tipo de actividad que genere un impacto

negativo al ambiente, es decir que, la aplicación es sobre proyectos públicos y privados, por ello el MINAM emitió la R.M. N° 052-2012-MINAM, para establecer la concordancia entre la aprobación de proyectos de inversión pública y su aprobación ambiental.

Cabe indicar que el SEIA precisa, a través de su Reglamento, modificado por la R.M. N° 157-2011-MINAM, la R.M. N° 298-2013-MINAM y la R.M. N° 300-2013-MINAM, a las autoridades competentes para el ejercicio de esta labor, por lo cual la certificación ambiental, no es inherente a todas las autoridades.

De este modo se determina que en el sector transportes y comunicaciones, es el Ministerio de Transportes y Comunicaciones el competente para las evaluaciones ambientales de proyectos de infraestructura vial de nivel nacional, regional y local.

Sin embargo, conforme el D.S. 019-2011-MTC se aprueba la matriz de Delimitación de Competencias y Distribución de funciones de los sectores Transportes y Comunicaciones en los niveles de gobierno local nacional, regional y local, donde se precisa las funciones de certificación y fiscalización ambiental, que deben cumplir cada órgano de gobierno.

Cabe indicar que con la R.M. 419-2012-MTC/01, se aprueba el Plan de Transferencia de Competencias Sectoriales 2012 a los Gobiernos Regionales y Locales, y se establece la transferencia del proceso de certificación ambiental, en los proyectos en materia de transportes de alcance regional, a los Gobiernos Regionales.

- Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental-SINEFA

El SINEFA creado por la Ley N° 29325, es el conjunto de normas, técnicas, procedimientos y principios que organiza y guía el ejercicio de fiscalización ambiental. El ente rector, es el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental-OEFA.

El SINEFA es un sistema que es aplicado, después de emitida la certificación ambiental, lo que significa que es un control posterior, que controla el desarrollo de la actividad. Por ello éste, es un sistema funcional, en el que se articulan, interconectan, todas las autoridades de fiscalización ambiental, para ejercer un control ambiental coherente que evite los conflictos de competencia, es decir que evite la superposición de competencias, así como el vacío de las mismas y que garantiza, el SINEFA, la imparcialidad e independencia en el control a través de la transparencia de la información y en la ejecución de

actividades, al generar reportes públicos de las supervisiones realizadas.

Además el SINEFA, establece un nuevo enfoque³⁸, consistente en la promoción de la remediación de los impactos generados en el ambiente, es decir promueve que el administrado subsane voluntariamente las infracciones cometidas y así se materializa el principio de desarrollo sostenible, pues se busca ese equilibrio entre la inversión y la conservación, es decir entre el desarrollo de actividades económicas y el gozar de un ambiente adecuado y equilibrado (enfoque económico, con el enfoque ambiental y social), por ello, se impulsa la imposición de medidas preventivas y correctivas, como medidas de restauración, de rehabilitación y de reparación o en su caso de compensación.

También garantiza la predictibilidad en la justicia ambiental administrativa, pues clarifica las reglas de juego, así establece una metodología para el cálculo de multas que puede ser conocido y aplicado por todo ciudadano y garantiza el derecho de defensa del administrado al remitirle los presuntos incumplimientos para que los desvirtúe, antes del inicio del procedimiento sancionador.

³⁸ Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, El Nuevo Enfoque de la Fiscalización Ambiental, Edit. RHODAS SAC, Primera Edición, Lima Perú, diciembre 2013.

Así mismo se impulsa la participación de la ciudadanía, en el proceso de control ambiental, al incorporarlos en los procesos de monitoreo ambiental y en el ejercicio de la vigilancia ciudadana, es decir a través de la comunicación de presuntas infracciones ambientales.

De este modo se observa que todos los otros sistemas de gestión, se vinculan y coordinan para ser aplicados con una visión integral por todos los niveles de gobierno.

El SINEFA precisa que la fiscalización ambiental, es un macroproceso que comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción, de modo tal que cualquier Entidad del Estado, que tenga atribuida una o todas las funciones, es considerada una Entidad de Fiscalización Ambiental- EFA.

En este punto debemos detenernos para hacer referencia a 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, pues a través de esta norma se estableció una suspensión tres (03) años para la imposición de sanciones por parte del OEFA, mas no se derogó el proceso de fiscalización. Así se advierte que la orientación de la reciente norma es impulsar la subsanación voluntaria de las infracciones ambientales, pues la

restitución o mitigación es al ambiente y no al Estado, por lo que no se tiene un espíritu recaudador sino restaurador.

2.2.4. INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL

Los instrumentos de gestión ambiental son las herramientas que permiten el ejercicio de la gestión ambiental en el marco de la política ambiental. Las herramientas con las que deben contar como mínimo, según el SNGA, los diferentes niveles de gobierno, son los siguientes:

- Planes, estrategias, programas
- Ordenamiento Territorial
- Información Ambiental
- Participación ciudadana
- Incentivos e Instrumentos Económicos
- EIA, DÍA y PAMA
- Normas de calidad ambiental (ECA y LMP)
- Planes de Descontaminación Ambiental por pasivos ambientales
- Fiscalización y Sanción
- Instrumentos Financieros
- Instrumentos de gestión ambiental, nacional, regional y local.

Así se tiene que uno de los instrumentos de la gestión ambiental son los instrumentos de fiscalización y sanción, por lo que éstos son desarrollados en un acápite aparte.

2.2.5. INSTRUMENTOS DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

Son las herramientas que permiten materializar la fiscalización ambiental y así garantizar un control ambiental adecuado.

Por ello conforme el Régimen Común de Fiscalización Ambiental, aprobado por R.M 247-2013-MINAM, los instrumentos de fiscalización ambiental con los que debe contar toda EFA, son los siguientes:

- **Marco legal de tipificación de infracciones y sanciones ambientales**³⁹

La EFA debe aprobar un marco normativo que tipifique las infracciones y las sanciones ambientales que corresponden, según la actividad económica que regule, además de ello debe contar con un procedimiento administrativo sancionador aprobado, pues caso contrario se vulneraría el principio de legalidad y el derecho de defensa del administrado.

³⁹ Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, El Régimen Común de Fiscalización Ambiental, Edit. Billy Victor Odiaga Franco, Primera Edición, Lima Perú, abril 2014.

Cabe indicar que en caso una EFA no cuente con este marco, puede supletoriamente utilizar la regulación general y transversal aprobada por el OEFA, como:

- Las reglas generales para el ejercicio de la potestad sancionadora
- La tipificación de las infracciones administrativas y establecimiento de la 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.
- Metodología del cálculo de multas
- Nuevo Reglamento de Supervisión Directa del OEFA
- Reglamento para la subsanación voluntaria de incumplimientos de menor trascendencia.
- Reglas para la aplicación de incentivos
- Reglamento para la atención de denuncias ambientales presentadas ante el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA

Así como también puede aplicar el procedimiento administrativo general aprobado por la Ley 27444. La facultad de tipificación será ejercida de acuerdo a las competencias atribuidas, en el marco de los principios de legalidad y tipicidad.

- **Instrumentos legales y técnicos**

Además de contar con un marco normativo regulador, la EFA debe contar con herramientas operativas para el ejercicio de la fiscalización ambiental en campo y documental, como fichas de supervisión, actas, matrices, procedimientos sancionadores.

- **Equipamiento técnico necesario**

Es decir se debe contar con equipos de control ambiental que midan objetivamente el estado de la calidad ambiental, es decir que midan los Estándares de Calidad Ambiental-ECA⁴⁰ así como los Límites Máximos Permisibles-LMP⁴¹ y su impacto en la salud y el ambiente.

Estos equipos pueden ser: GPS, sonómetro, cámara fotográfica, medidor multiparámetro, correntómetro, cronómetro entre otros, de acuerdo a la actividad a fiscalizar ambientalmente⁴², así también se puede recurrir a laboratorios acreditados o de reconocida competencia técnica, que dan mayor grado de confiabilidad, no solo por el análisis

⁴⁰ **Ley 28611, Ley General del Ambiente, modificada por el D. Leg 1055**

Artículo 31°.- Del estándar de calidad ambiental

31.1 El Estándar de Calidad Ambiental-ECA es la medida que establece el nivel de concentración o el grado de elementos, sustancias o parámetros físicos, químicos o biológicos presentes en el aire, agua o suelo-en su condición de cuerpo receptor-que no representa riesgo significativo para la salud de las personas ni para el ambiente. Según el parámetro en particular a que se refiera, la concentración o grado podrá ser expresada en máximos, mínimos o rangos.

⁴¹ **Ley 28611, Ley General del Ambiente, modificada por el D. Leg 1055**

Artículo 32°.- Del Límite Máximo Permisible

32.1 El Límite Máximo Permisible-LMP, es la medida de la concentración o el grado de elementos, sustancias o parámetros físicos, químicos o biológicos, que caracterizan a un efluente o una emisión, que al ser excedida causa o puede causar daños a la salud, al bienestar humano y al ambiente. (...).

⁴² Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Instrumentos Básicos para la Fiscalización Ambiental, Edit. Billy Víctor Odiaga Franco, 1° Edición, Lima, Perú, febrero, 2015.

efectuado sino también por el proceso de gestión del laboratorio para la obtención del resultado⁴³.

- **Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental-PLANEFA**

El PLANEFA es un instrumento de planificación, que permite proyectar y organizar las acciones de control ambiental a cargo de una EFA a lo largo de un (01) año⁴⁴.

Este instrumento debe ser aprobado, por Resolución de la autoridad, hasta antes del quince (15) de diciembre del año anterior a la ejecución y debe seguir los lineamientos recogidos en la Resolución de Consejo Directivo 004-2014-OEFA/CD.

De modo tal que cualquier autoridad que pretenda ejercer la fiscalización debe contar mínimamente con dichos instrumentos.

2.2.6. INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL

- Ministerio del Ambiente – MINAM

Para referirnos a este joven Ministerio, es necesario conocer la institucionalidad que le antecedió, así tenemos que el año 1990 se

⁴³ Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Instrumentos Básicos para la Fiscalización Ambiental, Edit. Billy Victor Odiaga Franco, 1° Edición, Lima, Perú, febrero, 2015, pág. 09.

⁴⁴ Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, La Planificación en la Fiscalización Ambiental, Edit. Billy Victor Odiaga Franco, Primera Edición, Lima Perú, mayo 2014

emitió el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, aprobado por el Decreto Legislativo N° 613, así mismo se disponía que el órgano encargado de impulsar y guiar la aplicación de dicho Código era el Consejo Nacional del Ambiente, como un órgano adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros.

En el año 1991, se expidió el Decreto Legislativo N° 757 que aprobó la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, en mérito a la delegación de facultades del Congreso de la República al Poder Ejecutivo.

Esta norma, conforme lo refiere Isabel Calle Valladares⁴⁵, formalizó la sectorialización administrativa de la gestión ambiental al establecer que las competencias ambientales son ejercidas por los Ministerios del Estado o por los organismos fiscalizadores. Por lo que cada empresa debía adecuarse a las normas emitidas por la autoridad sectorial competente.

Posteriormente, en el año 1994, se creó el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), estableciéndose a este organismo como el rector de la política nacional ambiental. La función central del CONAM era actuar como un ente de coordinación de la gestión ambiental, a fin de asegurar la transectorialidad y descentralización de la gestión

⁴⁵ Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, Fiscalización ambiental. Recomendaciones para un fortalecimiento integral, Negrapata S.A.C, Primera Edición, Lima Peru, 2015, pág. 10

ambiental en todas las instituciones, órganos y oficinas estatales que ejerciesen competencias ambientales. Por lo que el CONAM no tenía competencias punitivas.

Es necesario señalar que el sector que más se desarrolló fue el sector minero, por lo que éste requería de un órgano de control, así que la competencia de fiscalización en el sector de minería, inicialmente fue delegada al Ministerio de Energía y Minas, quien fiscalizaba a través de empresas de auditoría e inspectoría, denominados “fiscalizadores externos”, conforme lo regulado por la Ley N° 27474, Ley de Fiscalización de las Actividades Mineras. Posteriormente, este régimen normativo fue modificado para el sector energético, cuando en 1996, mediante Ley N° 26734, Ley del Organismo Supervisor de Inversión en Energía (OSINERG), se establece que la función de fiscalización ambiental de las actividades de hidrocarburos y electricidad correspondería al OSINERG.

Así dado el poco desarrollo y presencia institucional del estado en la gestión ambiental, es que en el año 2008, se crea el Ministerio del Ambiente - MINAM, mediante el Decreto Legislativo N° 1013 y con éste, se crea también el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por Estado – SERNANP y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, así mismo se señala como órganos adscritos al Instituto Geofísico del Perú – IGP, al Servicio Nacional de

Meteorología e Hidrología – SENAMHI y el Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana –IIAP.

De este modo el CONAM deja de existir y lo suple el MINAM, sin embargo la gran diferencia radica en que este último además de ser un ente coordinador, es también ente fiscalizador y sancionador a través de sus órganos adscritos.

- Ministerio de Transporte y Comunicaciones - MTC

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones, tiene la función de integrar interna y externamente al país, para lograr un racional ordenamiento territorial vinculado a las áreas de recursos, producción, mercados y centros poblados, a través de la regulación, promoción, ejecución y supervisión de la infraestructura de transportes y comunicaciones.

El MTC a través de la Dirección General de Evaluación Socio Ambiental – DGASA, es el órgano encargado de evaluar los estudios de impacto ambiental de proyectos de construcción, modificación, ampliación y/o mejoramiento de infraestructura vial de nivel nacional, así como de promover la participación de la ciudadanía en el desarrollo de estos proyectos.

Del mismo modo ejerce las funciones de fiscalización ambiental, respecto de proyectos de infraestructura nacional e interregional.

- Gobiernos Regionales – GORE

Conforme el proceso de descentralización los Gobiernos Regionales, suplen a los denominados Consejos Transitorios de Administración Regional – CTAR.

Así en virtud a lo dispuesto por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, éstos asumen las funciones de los sectores en el ámbito de su jurisdicción territorial y conforme la transferencia de competencias sectoriales.

De este modo se asigna las funciones ambientales y de transporte a los Gobiernos Regionales, a través del artículo 53° y 56°.

El Gobierno Regional de Cusco, conforme el organigrama institucional existente en el año 2002 y el aprobado en el año 2013, señalaba y señala que es la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente, la autoridad regional ambiental y es quien asume las funciones de certificación y fiscalización ambiental.

Cabe precisar que la Dirección Regional de Transporte, como órgano dependiente de la Gerencia de Infraestructura, no cuenta con las funciones de control ambiental.

2.3. LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL PERÚ Y TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS

En el Perú, luego del autogolpe de Estado del 05 de abril de 1992, se realizó una serie de reformas como, la implementación de los Consejos Transitorios de Administración Regional - CTAR, que eran dependencias desconcentradas del Poder Ejecutivo. Éstos eran responsables de la canalización del gasto público, así como otros trámites administrativos.

Del mismo modo en el año 1993, instauró una nueva Constitución Política, que derogó la existente de 1979. Así conforme lo señala la Constitución Política del Perú de 1993, y su modificatoria aprobada por la Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización, N° 27680, el Perú en un país democrático, social, independiente y soberano, su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes. Se señala que la descentralización es una política permanente del Estado Peruano, de carácter obligatorio, que se realiza de modo progresivo y ordenado, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo integral del país.

Sin embargo, es que recién en el año 2002, se emite la Ley de Bases de Descentralización, aprobada por Ley N° 27783 y poco tiempo después, es que se realiza las elecciones de Presidentes de Gobiernos Regionales⁴⁶.

Paulatinamente, es que los diversos sectores de nivel nacional fueron transfiriendo competencias a los Gobiernos Regionales, sin embargo este no fue un proceso homogéneo para los veinticuatro (24) Gobiernos Regionales existentes, pues la transferencia de funciones requería del cumplimiento de determinados condicionamientos como: contar con instrumentos de gestión adecuados para el ejercicio de la función transferida, personal suficiente y capacitado, entre otras señaladas en la Resolución de Secretaría de Descentralización N° 004-2007-PCM/SD. La transferencia concluye con la suscripción de Actas de Entrega y recepción.

Así se elaboró un Plan Anual de Transferencia de Competencias Sectoriales y se dio inicio por ejemplo a la transferencia de funciones en materia ambiental, tipificadas en el artículo 53° de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

De este modo es que durante los años 2007 y 2008, la transferencia de las funciones a los Gobiernos Regionales materia ambiental, estuvo a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros - PCM dado que el Consejo Nacional del Ambiente-CONAM era un órgano adscrito al mismo.

⁴⁶ Manuel Macera y Fabrizio Orrego, Descentralización en el Perú: El factor control y las políticas de rescate de los Gobiernos Regionales, visto por última vez el 04 de junio de 2015 en https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Des_Fiscal_Orrego_Macera.pdf.

Mediante la Resolución de Secretaría de Descentralización N° 004-2007-PCM/SD y en cumplimiento de la Directiva N° 001-2007-PCM/SD, que estableció las "Normas para la Ejecución de la Transferencia del año 2007 a los Gobiernos Regionales y Locales de Funciones Sectoriales incluidas en los Planes Anuales de Transferencia".

Con la creación del Ministerio del Ambiente – MINAM, mediante Decreto Legislativo N° 1013 se estableció que es función del MINAM "*Prestar apoyo técnico a los gobiernos regionales y locales para el adecuado cumplimiento de las funciones transferidas en el marco de la descentralización*", en ese sentido en el año 2009, se aprueba mediante Resolución Ministerial N° 144-2009-MINAM, el Plan de Transferencia correspondiente a ese año, el mismo que no comprendía funciones, fondos, programas ni proyectos a transferir, sino actividades de fortalecimiento de los Gobiernos Regionales y el cumplimiento de las directivas aprobadas por la Secretaría de Descentralización.

En el año 2010 se aprueba el Plan Sectorial de Transferencia mediante la Resolución Ministerial N° 089-2010-MINAM, que estuvo orientado a fortalecer las acciones de capacitación y asistencia técnica a los gobiernos regionales.

Mediante el Decreto Supremo N° 300-2009-EF se declara concluido el Proceso de Transferencia de Funciones Sectoriales en Materia Ambiental y de Ordenamiento Territorial con veintiún Gobiernos Regionales y Aprueban una Transferencia de Partidas.

A través de la Resolución Ministerial N° 335-2012-PCM, se estableció el Plan de Supervisión y Evaluación de Competencias Sectoriales transferidas a los Gobiernos Regionales con Enfoque de Gestión Descentralizada de Servicios Públicos.

En este se considera tres (3) fases:

- Evaluación de competencias y funciones transferidas y su impacto en los servicios públicos.
- Determinación de Acciones de Mejora Continua.
- Implementación o aplicación de las Acciones de Mejora Continua.

2.4. LA CERTIFICACIÓN AMBIENTAL

La certificación ambiental, es el instrumento del SEIA por el cual la autoridad competente (en el caso de la presente investigación, la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente, conforme la normatividad antes señalada) otorga, a decir de Carlos Andaluz, la viabilidad ambiental⁴⁷ a proyectos de inversión público, privado o de capital mixto, frente a actividades, construcciones u obras y otras actividades comerciales y de servicios que pueden causar impactos ambientales negativos significativos en el ambiente.

⁴⁷ ANDALUZ WESTREICHER, Carlos, Manual de Derecho Ambiental, Editorial Iustitia S.A.C., Tercera Edición, Perú, 2011, pág. 476.

Es decir, la certificación ambiental, es el resultado de la evaluación de un estudio ambiental que establece los mecanismos de control, mitigación o eliminación de impactos que pueden ser causados por la actividad a desarrollar.

Por esa razón, es que la Ley General del Ambiente N° 28611 y la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental dispone que no se podrá iniciar o autorizar actividad, proyecto o construcción alguna si es que no se cuenta con la certificación ambiental respectiva, pues caso contrario implicaría además de responsabilidades administrativas, responsabilidades penales.

En tal sentido, para manejar de manera racional y responsable nuestros recursos es que esta autoridad ambiental debe otorgar la certificación ambiental de los proyectos antes mencionados, sin embargo, la conservación del ambiente no implica solo el otorgamiento de la certificación ambiental, sino también el control y fiscalización de los compromisos ambientales asumidos en los estudios ambientales.

Ello se corrobora con lo dispuesto en la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y sus modificatorias, pues los Gobiernos Regionales tienen la función específica de controlar y supervisar el cumplimiento de las normas, contratos, proyectos y estudios en materia ambiental y sobre uso racional de los recursos naturales, en su respectiva jurisdicción e imponer

sanciones ante la infracción de normas ambientales regionales, además de la responsabilidad de esta autoridad ambiental, contenida en el Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental 2013 y 2014 presentada al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

De este modo, esta autoridad ambiental debe realizar las acciones de monitoreo, supervisión y fiscalización de lo informado y evaluado en el estudio ambiental, por lo que es responsabilidad del titular del proyecto cumplir con los compromisos y obligaciones ambientales asumidos, bajo sanción de suspender, cancelar y/o revocar la certificación o declarar su nulidad en caso se advirtiera su falsedad.

Siendo ello así, debemos recordar que la autoridad ambiental antes de emitir la certificación ambiental, debe contar las opiniones técnicas previas de otras instituciones, pues la construcción de un proyecto por ejemplo, implica la regulación de otras instituciones como en caso de afectación del recurso hídrico, las autorizaciones de la ANA, en caso de afectación a áreas naturales protegidas o zona de amortiguamiento será SERNANP, en caso de afectación a restos arqueológicos o pueblos originarios, será el Ministerio de Cultura.

3. ANTECEDENTES INVESTIGATIVOS

- RAEZ LUNA, ERNESTO, "Viene más la pobreza" conflictos socioambientales y megaproyectos de infraestructura vial y energética en la amazonia peruana, LIMA: SEPIA, 2010

Realiza un análisis sobre la iniciativa de integración de la infraestructura regional en sudamérica (IIRSA) y otros megaproyectos de infraestructura en la amazonia peruana y en específico de la carretera interoceánica sur, así como los mitos del desarrollo y sus contradicciones ocultas.

- YAULLI RANILLA, GILBER, Experiencia profesional en la empresa Datrox Servicio S.A.C. servicio de transporte y distribución periodo 2004 - 2006, Arequipa: Universidad Católica de Santa María. Programa Profesional de Economía, 2007.

Realiza un análisis sobre el transporte en el Perú, así como en la infraestructura vial existente, así también describe su experiencia en las labores del gerente general de la empresa Datrox Servicios S.A.C.

- KRAEMER, CARLOS, Ingeniería de carreteras, España: MCGRAW HILL, 2003.

Describe las características básicas del sistema viario, como se realiza el planeamiento de carreteras, así como la ordenación, regulación y control de tráfico, seguridad vial.

- DE SOLMINIHAC T., HERNAN, Gestión de infraestructura vial, 2 Edición, Chile: Universidad Católica De Chile, 2001.

Desarrolla los sistemas de infraestructura y la dinámica del desarrollo social así como la importancia en la gestión de infraestructura vial y la metodología de sistemas de infraestructura.

- VERA TORRES, ANA MELVA, Implicancias de la participación ciudadana en la aprobación del estudio de impacto ambiental del proyecto minero Tia Maria-Cocachacra, Islay, Arequipa presentado en el 2009 y su modificatoria en el período 2010.

En dicho estudio, la investigadora evalúa el estudio de impacto ambiental presentado en el año 2009 y su modificatoria del año 2010 y el procedimiento de participación ciudadana implementado por la empresa Southern Peru Corporation y el Estado Peruano y arriba a tres (03) conclusiones; la primera señala que los procesos de participación ciudadana implementados resultan poco efectivos, la segunda señala que el EIA presentado en el año 2009 y su modificatoria del año 2010 son sesgados lo que sumado a la desconfianza de la población, permitió que en el año 2011 el MINEM determinara su inadmisibilidad y la tercera determina que la población desconfía de la efectividad del proceso de participación ciudadana ya que el rol promotor del MINEM es incompatible con la facultad de certificación ambiental, por lo que se corre el riesgo de flexibilidad en la evaluación y las recomendaciones del estudio son las siguientes: que el MINAM actualice las guías de participación ciudadana y establezca criterios uniformes para la aprobación de

estudios de impacto ambiental, además recomienda que el MINAM fortalezca a la autoridad sectorial en cuanto a evaluaciones de impacto ambiental y que sea realice una modificatoria legislativa para que el MINAM designe por concurso publico a la empresa consultora que elabore lo estudios ambientales con financiamiento de la empresa.

- PINTO GUZMAN, GINA PATRICIA, Cumplimiento de los procesos del manejo de residuos sólidos municipales en el distrito de Paucarpata, según lo establecido en la Ley N° 27314-Ley General de Residuos Sólidos, Arequipa 2013.

En dicho estudio se evalúa el desempeño de a gestión integral de residuos sólidos en el distrito de Paucarpata, y se concluye que la municipalidad cumple seis (06) de los diez (10) procesos señalados en la LGRS, además concluye que el reaprovechamiento se da en la etapa de disposición final, así como determina la composición porcentual de los residuos sólidos, frente a lo que recomienda que se realice la caracterización de residuos sólidos de modo anual incorporando la participación de la municipalidad provincial, además recomienda que la investigación se realice considerando otras variables como la social estacional y finalmente recomienda que se de tratamiento a los residuos orgánicos.

4. OBJETIVOS

4.1. Establecer las competencias de fiscalización ambiental en proyectos u obras de construcción, ampliación, mejoramiento y/o modificación de infraestructura vial de nivel regional en el departamento de Cusco.

4.2. Identificar la instancia o instancias del Gobierno Regional del Cusco, que ejerce la fiscalización ambiental en la construcción, ampliación, mejoramiento y/o modificación de infraestructura vial de nivel regional en el departamento de Cusco.

4.3. Determinar la eficacia o no de la fiscalización ambiental en la construcción, ampliación, mejoramiento y/o modificación de infraestructura vial de nivel regional en el departamento de Cusco, desde enero 2011 hasta diciembre 2014.

5. HIPÓTESIS

Siendo que el Gobierno Regional Cusco, ha llevado a cabo el proceso de fiscalización ambiental en la construcción, ampliación, mejoramiento y/o modificación de infraestructura vial de nivel regional, desde enero 2011 hasta diciembre 2014, es probable que este proceso no sea eficaz.

III. PLANTEAMIENTO OPERACIONAL

1. Técnicas e instrumentos de verificación

1.1. Técnicas

Para la recolección de datos se utilizará la técnica de revisión documentaria y de registro de observación.

1.2. Instrumento

El instrumento a utilizar es la “Ficha de registro de información”.

VARIABLE	INDICADORES	TÉCNICAS	INSTRUMENTOS
Fiscalización ambiental regional	Competencia en fiscalización ambiental regional	Revisión documentaria Registro de observación.	Ficha de registro de información
	Instancias de fiscalización ambiental regional		
	Eficacia de la fiscalización ambiental regional		

2. Campo de verificación

2.1. Ubicación Espacial

La investigación se realizará en las obras de construcción, ampliación, mejoramiento y/o modificación de infraestructura vial, de competencia regional del Gobierno Regional del Cusco, departamento de Cusco.

2.2. Ubicación Temporal

El horizonte temporal de la presente investigación es entre enero 2011 hasta diciembre 2014.

3. Unidades de Estudio

3.1. Universo

El universo está compuesto por 545 proyectos públicos de construcción, ampliación, mejoramiento y/o modificación de infraestructura vial de nivel regional, ejecutados en el departamento de Cusco, que cuenten o no con certificación ambiental.

3.2. Muestra

La muestra está compuesta por los proyectos públicos de construcción, ampliación, mejoramiento y/o modificación de infraestructura vial de nivel regional, ejecutados en el departamento de Cusco, que cuenten con certificación ambiental emitida por el Gobierno Regional del Cusco.

IV. CRONOGRAMA DE TRABAJO

TIEMPO/ ACTIVIDAD	2014		2015				
	NOVIEM BRE	DICIEM BRE	MARZO	JUNIO	SETIEMB RE	OCTUBR E	NOVIEMB RE
1. Elaboración del proyecto	X	X					
2. Desarrollo del proyecto			X	X			
Recolección de datos			X	X	X	X	X
Sistematización				X	X	X	X
Conclusiones y sugerencias					X	X	X
3. Elaboración del informe						X	X

V. BIBLIOGRAFÍA

1. SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL, Fiscalización ambiental. Recomendaciones para un fortalecimiento integral, Negrapata S.A.C, Primera Edición, Lima Peru, 2015.
2. DE LOS RIOS, Isabel; Principios del Derecho Ambiental, Editorial Arte, 2° Edición, Venezuela 2008, pág. 02.
3. ANDALUZ WESTREICHER, Carlos, Manual de Derecho Ambiental, Editorial Iustitia S.A.C., Tercera Edición, Perú, 2011.
4. DELGADO SANTA GADEA, Kenneth, Educación Ambiental; experiencias y propuestas, Editorial San Marcos, Perú, 2013, pág. 11
5. BRAÑES, Raúl; Manual de Derecho Ambiental Mexicano, Fundación para la educación Ambiental, Fondo de Cultura Económica, Mexico, 2000, pág. 28.
6. RAEZ LUNA, ERNESTO, "Viene más la pobreza" conflictos socioambientales y megaproyectos de infraestructura vial y energética en la amazonia peruana, LIMA: SEPIA, 2010
7. KRAEMER, CARLOS, Ingeniería de carreteras, España: MCGRAW HILL, 2003.

8. DE SOLMINIHAC T., HERNAN, Gestión de infraestructura vial, 2 Edicion, Chile: Universidad Catolica De Chile, 2001.
9. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Instrumentos Básicos para la Fiscalización Ambiental, Edit. Billy Victor Odiaga Franco, 1° Edición, Lima, Perú, febrero, 2015.
10. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, La fiscalización ambiental en el Perú, Reflexiones sobre las funciones y atribuciones del OEFA, Edit. Billy Victor Odiaga Franco, 1° Edición, Lima, Perú, abril 2014.
11. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, El Régimen Común de Fiscalización Ambiental, Edit. Billy Victor Odiaga Franco, Primera Edición, Lima Perú, abril 2014.
12. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, El Nuevo Enfoque de la Fiscalización Ambiental, Edit. RHODAS SAC, Primera Edición, Lima Perú, diciembre 2013
13. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, La Planificación en la Fiscalización Ambiental, Edit. Billy Victor Odiaga Franco, Primera Edición, Lima Perú, mayo 2014.

14. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Fiscalización Ambiental del sector salud a nivel de gobiernos regionales, Billy Victor Odiaga Franco, Primera Edición, Lima Perú, octubre 2015.
15. http://www.proviasnac.gob.pe/Archivos/file/Documentos_de_Interes/LIBRO_3__OK.pdf
16. http://gasnatural.osinerg.gob.pe/contenidos/uploads/GFGN/PlandeContingencia_Agosto11.pdf
17. https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Des_Fiscal_Orrego_Macera.pdf.
18. <http://ofi5.mef.gob.pe/wp/BusquedaAvanzada.aspx>
19. Descentralización en el Perú: El factor control y las políticas de rescate de los Gobiernos Regionales
20. Oficio N° 160-2015-MINAM/VMGA/DGPNIGA de fecha 09 de abril de 2015, sobre competencia en materia de certificación ambiental y fiscalización del gobierno regional

21. http://www.transparencia.regioncusco.gob.pe/index.php?mn=42&title=Presupuesto%20Total%202011&op=D&url=attach/inf_presupuestal/pres.inst/pia_pim/presupuesto.2011.pdf, visto por última vez el 13 de noviembre de 2015
22. http://www.transparencia.regioncusco.gob.pe/attach/inf_presupuestal/pres.inst/pia_pim/pia.pim.junio.2012.pdf visto por última vez el 13 de noviembre de 2015
23. http://www.transparencia.regioncusco.gob.pe/attach/inf_presupuestal/pres.inst/pia_pim/pim.gobiernos.regionales.tri1.2013.pdf
24. <http://elcomercio.pe/peru/pais/conoce-gobiernos-regionales-que-mas-presupuesto-ejecutaron-noticia-1740173>, visto por última vez el 13 de noviembre de 2015

