



**LA CONTRALORÍA**  
GENERAL DE LA REPÚBLICA

---

---

DEPARTAMENTO DE MEDIO AMBIENTE Y CULTURA

**INFORME N° 524- 2012 – CG/MAC-VE**

**INFORME DE VEEDURIA AL VICEMINISTERIO DE MYPE  
E INDUSTRIA, RESPECTO A SUS FUNCIONES  
AMBIENTALES VINCULADAS A LA CALIDAD DEL AIRE**

TOMO I de I

LIMA - PERÚ

2012

**INFORME DE VEEDURIA AL VICEMINISTERIO DE MYPE E INDUSTRIA, RESPECTO A SUS  
FUNCIONES AMBIENTALES VINCULADAS A LA CALIDAD DEL AIRE**

**ÍNDICE**

	Pág.
I. Introducción.....	1
1. Naturaleza y objetivo .....	1
2. Alcance de la veeduría .....	1
3. Base legal de la veeduría.....	1
4. Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento relativas al medioambiente	2
II. Riesgos.....	3
1. El Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera vigente, y el proyecto de Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera, no recogen de manera integral lo establecido en la Ley y Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, lo que podría generar omisiones durante los procesos de evaluación o adecuación ambiental .....	3
2. En tanto no se tomen las medidas pertinentes para el establecimiento de límites máximos permisibles para las emisiones producidas en el Sector MYPE e Industria, los procesos de certificación ambiental, supervisión y de sanción, se verán debilitados en su propósito de proteger el ambiente y de promover que los administrados adapten sus procesos operativos para la minimización de sus impactos negativos en el aire.....	6
3. La insuficiente definición en la norma sobre los sectores que son competentes para otorgar certificaciones ambientales en determinadas actividades como la de producción del azúcar y la de construcción, conlleva al riesgo de que sean autorizadas sin las garantías necesarias de cuidado del ambiente y la salud.....	13
4. El ministerio no dispone de un instrumento normativo que le permita imponer sanciones ante la comisión de infracciones por parte de los titulares de las actividades industriales, situación que conllevaría al incumplimiento de las regulaciones ambientales y a la inobservancia de los compromisos ambientales asumidos por los titulares.....	15
5. Las acciones ejercidas por el inisterio, orientadas al cumplimiento de las compromisos ambientales por parte de las empresas, son insuficientes, situación que conllevaría a la inobservancia de las regulaciones en materia ambiental, repercutiendo directamente en la calidad del aire y en la salud de las personas.....	18
6. La formalización de las MYPE es un proceso escasamente atendido en el ministerio, debido a que la dirección de MYPE cuenta con un Plan Nacional para la Formalización de las MYPE que no ha sido aprobado desde el 2005, situación que conllevaría a que las MYPE al no contar con representación, no sean identificadas y en consecuencia no se puedan someter a las regulaciones ambientales.....	21
7. En tanto no se otorguen las facilidades y recursos necesarios, la DAAI no culminará con todas las gestiones convenidas para dar por concluido el proceso de transferencia de funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción del Sector Industria al OEFA, dentro del plazo establecido a noviembre de 2012.....	24
8. La DAAI no conoce el universo de empresas a nivel nacional y si estas cuentan con su respectivo documento de gestión ambiental, situación que limita, entre otros, el proceso de seguimiento y control a los compromisos asumidos por los administrados.....	25

III. Recomendaciones.....

26

**INFORME DE VEEDURÍA AL VICEMINISTERIO DE MYPE E INDUSTRIA, RESPECTO A SUS FUNCIONES  
AMBIENTALES VINCULADAS A LA CALIDAD DEL AIRE**

**MINISTERIO DE PRODUCCIÓN**

**I. INTRODUCCIÓN**

**1. Naturaleza y objetivo**

La acción de control preventivo bajo la modalidad de veeduría, se efectuó como una actividad de control programada en el Plan Anual de Control 2012 del Departamento Ambiente y Cultura, en el marco de lo previsto en el artículo 8° de la Ley n.° 27785, Ley del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, acreditándose una comisión veedora mediante el oficio N° 00192-2012-CG/MAC del 28 de junio de 2012. Su objetivo fue detectar situaciones generadoras de riesgo en la gestión del Viceministerio de MYPE e Industria del Ministerio de la Producción, con relación sus funciones ambientales vinculadas a la calidad del aire.

**2. Alcance de la veeduría**

La veeduría comprendió la evaluación selectiva de las actividades del Viceministerio de MYPE e Industria del Ministerio de la Producción, a través de la Dirección de Asuntos Ambientales de Industria, relativa a la gestión de la calidad del aire: Límites Máximos Permisibles (LMP), certificación ambiental y actividades de seguimiento y control. El periodo de evaluación corresponde de 2011 a la fecha.

**3. Base legal de la veeduría**

1. Constitución Política del Perú.
2. Ley n.° 27446 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, del 10 de abril de 2001.
3. Ley n.° 28245 - Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, del 04 de junio de 2004.
4. Ley n.° 28611 - Ley General del Ambiente, del 03 de octubre de 2005.
5. Decreto de Consejo Directivo n.° 029-2006-CONAM-CD, aprueban cronograma de priorizaciones para la aprobación progresiva de ECA y LMP, del 08 de noviembre de 2006.
6. Decreto Supremo n.° 033-2007-PCM, aprueban el procedimiento para la aprobación de los estándares de calidad ambiental y límites máximos permisibles, del 04 de abril de 2007.
7. Decreto Supremo n.° 019-2009-MINAM, aprueban el reglamento de la Ley n.° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, del 24 de setiembre de 2009.
8. Decreto Supremo n.° 068-82-ITI-IND, establecen actividades industriales bajo la competencia del Ministerio de Agricultura, del 03 de diciembre de 1983.
9. Decreto Supremo n.° 019-97-ITINCI, aprueban el Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera, del 26 de setiembre de 1997.
10. Resolución Ministerial n.° 108-99-ITINCI-DM, aprueban Guías para elaboración de Estudios de Impacto Ambiental, Programas de Adecuación y Manejo Ambiental, Diagnóstico Ambiental Preliminar y formato de Informe Ambiental, del 28 de setiembre de 1999.
11. Decreto Supremo n.° 025-2001-ITINCI, aprueban el Régimen de Sanciones e Incentivos Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividad en Industria Manufacturera, del 17 de julio de 2001.
12. Resolución Ministerial n.° 133-2001-ITINCI-DM, aprueban la Guía de Matriz de Riesgo Ambiental a que se refiere el "Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera", del 22 de junio de 2001.
13. Resolución Ministerial n.° 288-2003-PRODUCE, que establece disposiciones complementarias sobre protección ambiental para desarrollo de actividades de la Industria Manufacturera, del 05 de agosto de 2003.
14. Resolución Ministerial n.° 218-2010-PRODUCE, que desconcentra funciones de evaluación del impacto ambiental del Subsector Comercio Interno, del 31 de agosto de 2010.
15. Resolución Ministerial n.° 326-2010-PRODUCE, disponen la publicación del Proyecto de Reglamento de Protección Ambiental para la Industria Manufacturera en el portal institucional del Ministerio, del 10 de diciembre de 2010.
16. Resolución Ministerial n.° 157-2011-MINAM, aprueban la primera actualización del listado de inclusión de los proyectos de inversión sujetos al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental – SEIA, del 21 de julio de 2011.

Ⓞ

#### 4. Funciones del Ministerio de la Producción relativas al medio ambiente

##### Organigrama



##### Funciones

De acuerdo a lo establecido en el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado con Decreto Supremo n.º 010-2006-PRODUCE del 03 de mayo de 2006<sup>1</sup>.

El Ministerio de la Producción tiene como competencia formular, aprobar, ejecutar y supervisar las políticas de alcance nacional aplicables a las actividades extractivas, productivas y de transformación en los subsectores pesquería e industria, promoviendo además el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la protección del ambiente. A tal efecto, dicta normas de alcance nacional y supervisa su cumplimiento. El Subsector Industria representa todas las actividades industriales manufactureras comprendidas y calificadas como tales en la Clasificación Industrial Internacional Uniforme - CIIU. Comprende la normalización, supervisión y promoción de las mismas. Así mismo, comprende la promoción de una nueva cultura productiva, el impulso de la prevención de la contaminación y el uso de tecnologías limpias.

Según el artículo 8º, una de las funciones generales del Ministerio de la Producción es mejorar y consolidar el sistema sectorial de gestión ambiental, proponiendo las políticas y normas de protección ambiental y de conservación de los recursos naturales, a través de la supervisión, monitoreo y control del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en el ámbito de los subsectores pesquería e industria, en el marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

El artículo 67º, establece que son funciones de la Dirección de Asuntos Ambientales de Industria:

- Elaborar y proponer a la Dirección General de Industria los objetivos, políticas y estrategias para que el desarrollo de las actividades del subsector industria, guarden armonía con la protección del ambiente y la conservación de los recursos naturales, en el marco de la Política Nacional del Ambiente, de la Ley General del Ambiente, del Sistema Nacional de Gestión Ambiental y otras normas ambientales;
- Proponer, dirigir y coordinar los planes, programas y proyectos en materia ambiental relacionados al desarrollo sostenible del subsector industria;
- Formular y proponer la normatividad de alcance nacional orientada a promover el desarrollo sostenible de las actividades del subsector industria; así como supervisar y controlar su cumplimiento y la evaluación de su impacto;
- Diseñar los instrumentos de gestión y promoción ambiental que propicien el mejoramiento de la ecoeficiencia en el subsector industria, mediante el uso de tecnologías limpias y el desarrollo de guías de buenas prácticas;
- Evaluar, calificar y resolver, según corresponda, los instrumentos de gestión ambiental y las denuncias referidas a las empresas del subsector industria; así como atender consultas técnicas, informar y opinar sobre asuntos de su competencia;
- Realizar acciones de fiscalización y supervisión en el ámbito del subsector industria; así como dirigir y desarrollar la instrucción del procedimiento sancionador, emitiendo los informes correspondientes que propongan a la Dirección General de Industria la imposición o el archivo de la denuncia ante la no existencia de la infracción, elevando los respectivos proyectos de resoluciones de sanción;



<sup>1</sup> Derogado por la Única Disposición Complementaria Derogatoria de la Resolución Ministerial n.º 343-2012-PRODUCE, publicada el 24 julio 2012, la misma que entró en vigencia a los diez (10) días hábiles siguientes de su publicación.

- Conducir el proceso de evaluación de los estudios ambientales de las actividades del subsector industria, en el marco del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental y la Ley General del Ambiente, otorgando, conforme corresponda, la certificación ambiental, previa aprobación de los instrumentos de gestión de la evaluación;
- Evaluar, calificar y registrar a las entidades que se dedican a la elaboración de estudios ambientales para el subsector industria, así como a los laboratorios que se dedican a los monitoreos ambientales de las actividades del subsector industria;
- Promover y participar en actividades de coordinación interinstitucional en materia ambiental industrial con los diversos sectores y la sociedad civil; así como coordinar y brindar apoyo a los GORE para la planificación y ejecución de los programas y/o actividades descentralizadas en materia ambiental industrial;
- Tramitar los procedimientos administrativos respectivos, las evaluaciones o acciones de las empresas industriales manufactureras y la aplicación de incentivos y de las medidas coercitivas y/o correctivas correspondientes.

## II. RIESGOS

### 1. EL REGLAMENTO DE PROTECCIÓN AMBIENTAL PARA EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA VIGENTE Y EL PROYECTO DE REGLAMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL PARA LA INDUSTRIA MANUFACTURERA, NO RECOGEN DE MANERA INTEGRAL LO ESTABLECIDO EN LA LEY Y REGLAMENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACION DEL IMPACTO AMBIENTAL, LO QUE PODRÍA GENERAR OMISIONES DURANTE LOS PROCESOS DE EVALUACION O ADECUACION AMBIENTAL

Con la aprobación en 1997<sup>2</sup>, del "Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera", único instrumento ambiental vigente en el sector anterior a la Ley y Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA), aplicable a todas las personas naturales o jurídicas de los sectores público o privado que realicen actividad industrial manufacturera a nivel nacional, se establecen las obligaciones que deben cumplir las empresas industriales manufactureras para prevenir, controlar y mitigar la contaminación ambiental.

Dado que en el 2009 el Reglamento de la Ley del SEIA<sup>3</sup>, estableció que las autoridades competentes debían elaborar o actualizar sus normas relativas a la evaluación de impacto ambiental, adecuándolas a lo dispuesto en el Reglamento de la Ley del SEIA (con plazo hasta marzo de 2010), la Dirección Ambiental de Asuntos Ambientales de Industria (DAAI) elaboró el Proyecto de "Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera", y fue sometido a consulta pública en el 2010<sup>4</sup>. Como parte de este proceso, el proyecto de Reglamento fue remitido al MINAM, a fin de contar con su opinión previa favorable<sup>5</sup>. Posteriormente, sus aportes y comentarios fueron incorporados en una nueva versión, la que le fue remitida nuevamente y se encuentra desde enero de 2012, en revisión<sup>6</sup>.

Con una nueva versión del referido reglamento aún en revisión, hasta la fecha el sector ha venido aplicando lo establecido en el "Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera". No obstante, éste no recoge todos los preceptos del SEIA, la DAAI se ampara en lo establecido por la única disposición complementaria transitoria del Reglamento de la Ley del SEIA, que establece que "en tanto no se aprueben o actualicen los reglamentos de la autoridades competentes en materia de evaluación ambiental, (...) se aplicarán las normas sectoriales (...) que se encuentren vigentes y de manera supletoria, las disposiciones del Reglamento".

#### **La matriz de riesgos no ha sido actualizada con lo establecido en el SEIA**

Para determinar el tipo de estudio ambiental que debe presentar el titular ante la autoridad competente, en base a los criterios de protección ambiental previstos en el Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera, con Resolución Ministerial n.º 133-2001-ITINCI-DM del 22 de junio de

Q

<sup>2</sup> Aprobado por el Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales con D.S. N.º 019-97-ITINCI el 25 de setiembre de 1997

<sup>3</sup> En su primera disposición complementaria final

<sup>4</sup> Mediante la Resolución Ministerial n.º 326-2010-PRODUCE del 10 de diciembre de 2010

<sup>5</sup> Con Oficio n.º 7740-2010-PRODUCE/DVMYPE-I/DGI-DAAI del 20 de diciembre de 2012

<sup>6</sup> Con Oficio n.º 005-2012-PRODUCE/DVMYPE-I/DGI-DAAI del 06 de enero de 2012

2001, se aprobó la Guía de Matriz de Riesgo Ambiental. Mediante esta herramienta se clasifican anticipadamente, los proyectos de inversión de la actividad industrial manufacturera.

Sin embargo, desde su aprobación, no ha sido actualizada con lo establecido en el Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA). En este sentido, para efectos del proyecto de Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera, la matriz deberá alinearse a los nuevos instrumentos de gestión que se proponen en él, una vez que dicho reglamento sea adecuado al SEIA, y ponerse a consideración del MINAM conjuntamente con el proyecto de Reglamento, antes de su publicación.

**El Proyecto de Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera ha omitido diversas consideraciones establecidas en el SEIA**

**Certificaciones ambientales complementarias.** Se han planteado tres nuevos instrumentos de gestión ambiental. Las certificaciones ambientales en adelante, de acuerdo a la propuesta, serían:

Instrumentos de gestión ambiental VIGENTES		Instrumentos de gestión ambiental PROPUESTOS	
Previo al inicio de actividades*	Para actividades en curso	Previo al inicio de actividades	Para actividades en curso
1. Declaración de Impacto Ambiental - DIA (Categoría I)	1. Declaración Ambiental Preliminar (DAP)	1. Declaración Jurada (DJ) <b>Nuevo</b>	1. Declaración de Adecuación Ambiental (DAA) <b>Nuevo</b>
2. Estudio de Impacto Ambiental Semi detallado - EIA-sd (Categoría II)		2. Declaración de Impacto Ambiental (DIA)	2. Programa de Adecuación y Manejo Ambiental Semi Detallado (PAMA -sd) <b>Nuevo</b>
3. Estudios de Impacto Ambiental Detallado - EIA-d (Categoría III)	2. Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA)	3. Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIA - sd)	3. Programa de Adecuación y Manejo Ambiental Detallado (PAMA-d) <b>Nuevo</b>
4. Evaluación Ambiental Estratégica – EAE		4. Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d)	

\* Estudios ambientales Señalados en el artículo 11° del Reglamento de la Ley del SEIA

Con relación a la Declaración Jurada (DJ) señalada en el artículo 30°, cuya presentación se aplica a "los proyectos o actividades industriales manufactureras que no se encuentre en el Listado de Inclusión de los Proyectos de Inversión Sujetos al SEIA", es de señalar que el Reglamento de la Ley del SEIA ya ha establecido que es el MINAM, y no el sector, el responsable de identificar la Autoridad Competente en el caso que un proyecto de inversión no se encuentre incluido en el Listado del Anexo II<sup>7</sup>. Por otra parte, resultaría arriesgo dar por aprobada la DJ de manera automática, siendo conocido el impacto negativo que ha venido generando la actividad industrial en el medio ambiente, por lo que sería necesario detallar minuciosamente la documentación a presentar y todos los requisitos a exigir, los que deberían ser incorporados en el TUPA con la publicación de este reglamento. Adicionalmente, el artículo 15° del mismo Reglamento señala que "la Autoridad Competente aprobará o desaprobará el instrumento de gestión ambiental (...) sometido a su consideración, entendiéndose cuando la resolución emitida sea aprobatoria, que ésta constituye la Certificación Ambiental". De esto se desprende que la entidad además del proceso de evaluación, debe emitir una resolución aprobatoria, sin embargo, ésta no ha sido exigida para la DJ en el artículo 32° del Proyecto de Reglamento.

Con relación a la Declaración de Adecuación Ambiental (DAA), señalada en el artículo 48°, cuya presentación está dirigida a la actividad industrial manufacturera considerada como MYPE, deben establecerse clara y detalladamente cuáles son los criterios técnicos requeridos por el sector para adecuar la actividad de la planta industrial. Los mecanismos y formatos destinados a promover la presentación de las DAA y su adecuado cumplimiento, deben ser desarrollados por el Ministerio de Producción y publicados de manera conjunta con el reglamento. De otro lado, para el procedimiento de aprobación automática del artículo 49°, al igual que en el caso de la DJ, sería necesario establecer minuciosamente la documentación a presentar y todos los requisitos a exigir, los que deberían ser incorporados en el TUPA con la publicación de este reglamento<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Adecuación del artículo 7°, literal n) del Reglamento de la Ley del SEIA, referido a los proyectos incluidos en el Listado de Inclusión de los Proyectos de Inversión Sujetos al SEIA

<sup>8</sup> Con relación a la DAA, aplicable sólo a las MYPE, la Ley de MYPE no establece la actividad que ejercerán las empresa, solo determina la cantidad de personas que trabajan en las industrias, al margen de la tipología de la actividad, así que eso no exime a la empresa de no generar impactos negativos al ambiente por ser una MYPE.

En estos dos procedimientos, se advierte que en la fase de aprobación se está omitiendo la evaluación de la DAAI, como autoridad sectorial competente, contraviniendo su función de "conducir el proceso de evaluación de los estudios ambientales (...) otorgando, conforme corresponda, la certificación ambiental, previa aprobación de los instrumentos de gestión de la evaluación"<sup>9</sup>.

**Procedimiento de Clasificación ambiental.** El Ministerio de Producción, no incorpora de manera integral, en el Proyecto de Reglamento de Gestión Ambiental, el procedimiento a seguir para la Clasificación de los Proyectos de Inversión Pública, específicamente, no establece la obligación de realizar una Evaluación Preliminar.

De acuerdo a lo establecido en el Reglamento de la Ley del SEIA, los proyectos públicos o privados sujetos al SEIA, deben ser *clasificados* por las Autoridades Competentes, en una de las categorías I, II ó III (DIA, EIA-sd, EIA-d)<sup>10</sup>. Así, para efectuar la *clasificación*, el titular deberá presentar la *solicitud de clasificación* ante la Autoridad Competente, dicha solicitud deberá contar como mínimo con los requisitos contemplados en el artículo 41° del Reglamento de la Ley del SEIA, entre ellos, la referida Evaluación Preliminar.

En contraste, el artículo 26° del Proyecto de Reglamento de Gestión Ambiental, relativo a *clasificación* de los proyectos o actividades industriales manufactureras, establece que "como resultado de la aplicación de la Matriz de Riesgo Ambiental, el titular debe presentar a la autoridad competente para su aprobación, la DJ, la DIA, el EIA-sd o el EIA-d, elaborado y suscrito por la consultora ambiental; adjuntando la Matriz de Riesgo debidamente desarrollada, salvo en el caso que determine la presentación de un EIA-d."

Reglamento de Protección Ambiental para el desarrollo de actividades de la industria manufacturera VIGENTE	PROYECTO de Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera
<p><b>Artículo 41.- Solicitud de Clasificación</b> El titular debe presentar la solicitud de clasificación de su proyecto ante la Autoridad Competente y debe contener, además de los requisitos previstos en el artículo 113 de la Ley N.º 27444, como mínimo lo siguiente:</p> <p>41.1 Ejemplares impresos y en formato electrónico de la <u>Evaluación Preliminar</u>, en número que la Autoridad Competente determine, la cual debe contener como mínimo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Datos generales del titular y de la entidad autorizada para la elaboración de la Evaluación Preliminar</li> <li>b) Descripción del proyecto.</li> <li>c) Aspectos del medio físico, biótico, social, cultural y económico.</li> <li>d) Plan de Participación Ciudadana.</li> <li>e) Descripción de los posibles impactos ambientales.</li> <li>f) Medidas de prevención, mitigación o corrección de los impactos ambientales.</li> <li>g) Plan de Seguimiento y Control.</li> <li>h) Plan de Cierre o Abandono.</li> <li>i) Cronograma de ejecución.</li> <li>j) Presupuesto de implementación.</li> </ul> <p>41.2 Recibo de pago por derecho de trámite, de acuerdo al TUPA de la Autoridad Competente, según corresponda.</p> <p>41.3 Otros que determine la Autoridad Competente en relación a la naturaleza del proyecto u otro aspecto de relevancia.</p> <p>Para la Categoría I el documento de la <u>Evaluación Preliminar</u> constituye la DIA<sup>11</sup></p>	<p><b>Artículo 31.- Solicitud de Certificación Ambiental</b> 31.1 El titular debe presentar ante la autoridad competente, previo al inicio de obras para la ejecución de su proyecto, la solicitud de certificación ambiental, la cual deberá contener además de los requisitos del artículo 113° de la Ley 27444, lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) (02) Ejemplares impresos y uno (01) en formato digital de la DIA, EIA-sd o EIA-d, elaborado y suscrito por la consultora ambiental, de acuerdo al resultado obtenido en la Matriz de Riesgo Ambiental, adjuntado la misma debidamente desarrollada, salvo en el caso que se presente el EIA-d.</li> <li>b) Datos Generales del Titular e información de la Consultora Ambiental.</li> <li>c) Información del titular del proyecto, adjuntando los documentos que sustentan su titularidad, según el tipo de proyecto.</li> <li>d) Certificado de Compatibilidad de Uso de Suelos o documento otorgado por la autoridad municipal en el que conste que la zona donde ejecutará su proyecto es compatible con su actividad económica.</li> <li>e) Recibo de pago por derecho de trámite, según corresponda.</li> <li>f) Otros requisitos exigidos en el TUPA de la autoridad competente.</li> </ul> <p>31.2 En los supuestos regulados en los numerales 28.2 y 28.3 del artículo 28° del presente Reglamento, el titular deberá presentar previamente a la solicitud de Certificación Ambiental, una propuesta de términos de referencia para la aprobación de la autoridad competente.</p>

**Funciones de Seguimiento y Control.** Se advierte que en el Proyecto de Reglamento de Gestión Ambiental, las actividades de seguimiento y control no han sido impartidas con cargo a la autoridad ambiental, sino, a través de los titulares, a diferencia de lo estipulado en el Reglamento de la Ley del SEIA, que en el Artículo 77° señala a "las autoridades en los tres niveles de gobierno, en materia de supervisión, fiscalización y sanción ambiental, que ejercen funciones en el ámbito del SEIA y de acuerdo a sus competencias, son responsables de efectuar las funciones de supervisión, fiscalización y sanción, relacionadas con el cumplimiento de las obligaciones asumidas

<sup>9</sup> Establecido en el artículo 67°, literal h) del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción.

<sup>10</sup> Contemplado en el Artículo 36° del Reglamento de la Ley del SEIA.

<sup>11</sup> (Continuación) ...a que se refiere el artículo 36°, la cual de ser el caso, será aprobada por la Autoridad Competente, emitiéndose la certificación ambiental. Para las Categorías II y III, el titular deberá presentar una propuesta de términos de referencia para el estudio de impacto ambiental correspondiente, para su aprobación

en el estudio ambiental aprobado y el marco normativo ambiental vigente, desde el inicio de las obras para la ejecución del proyecto.”

Sobre este punto es importante señalar, que las funciones de supervisión, fiscalización y vigilancia deberán ser claramente establecidas, ya que uno de los requisitos del OEFA para la transferencia de funciones desde el Ministerio de Producción es contar con en el Proyecto de Reglamento de Gestión Ambiental aprobado.

**Resolución.** Actualmente la DAAI viene emitiendo la aprobación de las certificaciones ambientales a través de oficios, lo que se opone a lo establecido en el reglamento de la Ley del SEIA que señala que la resolución que aprueba el EIA *constituye la Certificación Ambiental* y es a través de dicha Certificación que se obliga al titular a cumplir con todas las obligaciones ambientales estipuladas en el Estudio de Impacto Ambiental.

Resolución aprobatoria	
Reglamento de Protección Ambiental para el desarrollo de actividades de la industria manufacturera VIGENTE	PROYECTO de Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera
<p><b>Artículo 55.- Resolución aprobatoria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La Resolución que aprueba el EIA constituye la Certificación Ambiental, por lo que faculta al titular para obtener las demás autorizaciones, licencias, permisos u otros requerimientos que resulten necesarios para la ejecución del proyecto de inversión.</li> <li>- La Certificación Ambiental obliga al titular a cumplir con todas las obligaciones para prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, compensar y manejar los impactos ambientales señaladas en el Estudio de Impacto Ambiental. Su incumplimiento está sujeto a sanciones administrativas e incluso puede ser causal de cancelación de la Certificación Ambiental.</li> <li>- El otorgamiento de la Certificación Ambiental no exime al titular de las responsabilidades administrativas, civiles o penales que pudieran derivarse de la ejecución de su proyecto, conforme a ley</li> </ul>	<p><b>Artículo 32°.- Resolución Aprobatoria</b></p> <p>32.1 La resolución que aprueba la <u>DIA, EIA-sd o EIA-d</u>, constituye la certificación ambiental, la cual debe estar acompañada de un informe técnico legal que sustente lo resuelto.</p> <p>32.2 La certificación ambiental no puede ser otorgada por la autoridad competente en forma parcial, provisional, fraccionada o condicionada.</p> <p>32.3 La certificación ambiental no exonera al titular para obtener las licencias, permisos y autorizaciones necesarios para el desarrollo de su actividad.</p>

Del cuadro se desprende que en el proyecto de Reglamento, la DJ y la DAA no están comprendidas en el artículo que establece los instrumentos ambientales sujetos a la resolución aprobatoria, por lo que podría deducirse que estos documentos no son certificaciones ambientales.

En tanto, el proyecto de reglamento de gestión ambiental para la industria manufacturera, no recoja de manera integral lo establecido en la Ley y Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, en especial en el procedimiento a seguir para la Clasificación de los Proyectos de Inversión Pública, existe el riesgo de que se generen omisiones durante los procesos de evaluación o adecuación ambiental.

**2. EN TANTO NO SE TOMEN LAS MEDIDAS PERTINENTES PARA EL ESTABLECIMIENTO DE LÍMITES MÁXIMOS PERMISIBLES PARA LAS EMISIONES PRODUCIDAS EN EL SECTOR MYPE E INDUSTRIA, LOS PROCESOS DE CERTIFICACIÓN AMBIENTAL, SUPERVISIÓN Y DE SANCIÓN, SE VERÁN DEBILITADOS EN SU PROPÓSITO DE PROTEGER EL AMBIENTE Y DE PROMOVER QUE LOS ADMINISTRADOS ADAPTEN SUS PROCESOS OPERATIVOS PARA LA MINIMIZACIÓN DE SUS IMPACTOS NEGATIVOS EN EL AIRE**

Un LMP es una medida de concentración o grado de elementos, sustancias o parámetros físicos, químicos y biológicos que caracterizan a una emisión, que de excederse ocasionaría o podría ocasionar daños a la salud, al bienestar humano y al ambiente. Que los LMP no sean sobrepasados es exigible legalmente por los organismos que conforman el Sistema Nacional de Gestión Ambiental, entre ellos el Ministerio de la Producción<sup>12</sup>. Sin embargo, el sector MYPE e Industria no cuenta con los LMP necesarios para hacer exigible su cumplimiento. Esta situación ocasiona que se desconozca el aporte de las emisiones del sector a la atmósfera, limitando, en primer lugar, el establecimiento de una línea base que permita el diseño de LMP o la obtención de data para su actualización, y en segundo lugar, obstaculiza el emprendimiento de acciones correctivas que permitan mitigar su impacto en el cuerpo receptor.



**Se han venido postergando la inclusión de LMP y parámetros sectoriales en los planes anuales de ECA y LMP**

<sup>12</sup> Adaptación del numeral 32.1 del artículo 32° de la Ley n.° 28611, Ley General del Ambiente, modificado por el artículo 1° del Decreto Legislativo n.° 1055, publicado el 27 de junio de 2008.

La necesidad de contar con LMP en el sector industria fue recogida normativamente en la Resolución Presidencial n.° 88-99-CONAM-PCD del 06 de diciembre de 1999 que declaró el inicio de las actividades del Programa Anual 2000 para la aprobación de ECA y LMP, disponiendo de la siguiente manera los LMP de Emisiones en el Sector Industrial:

**LMP DE EMISIONES EN EL SECTOR INDUSTRIAL (2000)**

*Responsable:* Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales

*Industria Papel:* Partículas, NOx, SOx, VOC, Amoniaco, Cl y Sulfuro de Hidrógeno

*Industria Cemento:* Partículas y SO2

Para describir de qué manera se ha venido postergando el proceso para la elaboración de los LMP, describiremos específicamente los casos de los LMP para los subsectores cemento y papel. En el cuadro siguiente se muestran las disposiciones emitidas para la formulación de los LMP:

AÑO	CEMENTO	PAPEL	NORMA
2001	Partículas y Dióxido de Azufre (SO <sub>2</sub> )	<i>Partículas, NOx, SOx, VOC, Sulfuro de Hidrógeno (H<sub>2</sub>S) Cloro (Cl) y Amoniaco (NH<sub>3</sub>)</i>	R.P. 054-2001-CONAM-PCD del 26.06.01. Programa Anual 2001 para la aprobación de ECA y LMP
2002	Para SO <sub>2</sub> <sup>13</sup>	Para H <sub>2</sub> S, Cl, NH <sub>3</sub> <sup>14</sup>	R.P. 32-2002-CONAM-PCD del 09.06.02 Programa Anual de ECA y LMP 2002
2002	LMP APROBADO para emisiones de los hornos de la industria cementera del Perú - Material Particulado (PM) <sup>15</sup>	Para H <sub>2</sub> S, Cl, NH <sub>3</sub> <sup>16</sup>	D.S. 003-2002-PRODUCE del 04.10.2002. Aprueban LMP y valores referenciales para las actividades industriales de cemento, cerveza, curtiembre y papel
2004	Proyecto de norma para emisiones de SO <sub>2</sub> <sup>17</sup>	Proyecto de norma sobre H <sub>2</sub> S, Cl, NH <sub>3</sub> <sup>18</sup>	R.P. 62-2004-CONAM-PCD del 21.05.04. Programa Anual de ECA y LMP 2004.
2006	Actualizar Industria Cementera para el SO <sub>2</sub> .	Elaborar H <sub>2</sub> S, NH <sub>3</sub> de la industria del papel - DAAI manifestó que requería presupuesto para el cumplimiento	D.C.D. 29-2006-CONAM-CD del 8.11.2006. Cronograma de priorizaciones para la aprobación progresiva de ECA y LMP 2006-2008.
2007	LMP de emisiones para las actividades cemento.	LMP de emisiones para las actividades de papel	Resolución N.° 201-2007-CONAM/PCD del 18.12.07. Propuesta de LMP de emisiones para las industrias de papel y cemento y para calderas de vapor de uso industrial.
2009	LMP de Industria Cementera para el SO <sub>2</sub> .	No se incluye. Contó con la opinión del sector.	D.S. 121-2009-MINAM del 1.06.09. Plan de ECA y LMP 2009.
2010	No se incluye	No se incluye	R.M. 225-2010-MINAM del 15.11.10. Plan de ECA y LMP 2010-2011. <sup>19</sup>

Del cuadro se desprende que, después de la publicación del Programa Anual 2000, el CONAM estableció con los Programas Anuales 2001 y 2002<sup>20</sup> los parámetros de LMP, en primer lugar, para emisiones en el sector en las industrias de **cemento y papel**<sup>21</sup>.

**Cemento.** En el 2002, con D.S. n.° 003-2002-PRODUCE, el ministerio aprobó el "LMP para Emisiones de Material Particulado (PM) de los Hornos de la Industria Cementera", quedando pendiente la elaboración del LMP para SO<sub>2</sub>. Posteriormente, entre los años 2004 a 2009, se estableció de forma alternada, la elaboración de proyectos de LMP para SO<sub>2</sub> y en una oportunidad su actualización (2006), no obstante, en el Programa del 2010 - 2011 no se incorporaron actividades conducentes a su elaboración, a través de la actualización, o de la elaboración de estudios (tomando en cuenta la existencia de estudios ya desarrollados). Es así que hasta la

<sup>13</sup> Presentar, a diciembre 2002, el Informe de avance de resultados del programa de monitoreo desarrollado por las empresas del sector.

<sup>14</sup> Presentar, a diciembre 2002, el Informe de avance de resultados del programa de monitoreo desarrollado por las empresas del sector.

<sup>15</sup> Para el LMP de SO<sub>2</sub>, las empresas deberán desarrollar un programa de monitoreo semestral por dos años para su línea base

<sup>16</sup> Las empresas deberán desarrollar un programa de monitoreo semestral por dos años para su línea base

<sup>17</sup> Cronograma: Monitoreo de SO<sub>2</sub> (a nov. 2004) y Propuesta de LMP (a jun. 2005)

<sup>18</sup> Cronograma: Informe de Monitoreo de los parámetros (a nov. 2004) y Propuesta de LMP (a jun. 2005)

<sup>19</sup> En adición a los planes detallados en el cuadro, en los años 2003 y 2005 se publicaron: R.P. 89-2005-CONAM-PCD del 05.05.05 que aprueba el Programa Anual de ECA y LMP 2005, y la R.P. 083-2003-CONAM-PCD del 20.05.03 que aprueba el Programa Anual de ECA y LMP -2003, en dichas resoluciones no se adjuntaron los LMP.

<sup>20</sup> Con R.P. 32-2002-CONAM-PCD del 09.06.2002 se declara el inicio de actividades del Programa Anual de ECA y LMP 2002

<sup>21</sup> A través de la R.P. 054-2001-CONAM-PCD del 26.06.2001

actualidad, pese a haberse dispuesto normativamente su elaboración en 1999, no se cuenta con un LMP para las emisiones de SO<sub>2</sub> del sub sector cemento.

**Papel.** En el Programa Anual de ECA y LMP 2002 se omiten los parámetros *partículas*, *NOx*, *SOx*, *VOC*<sup>22</sup> y sólo se incluyen los parámetros *H<sub>2</sub>S*, *Cl*, *NH<sub>3</sub>*, cuatro meses después, para la elaboración de estos LMP, se estableció que se debía presentar, a diciembre 2002, el informe de avance de resultados del programa de monitoreo desarrollado por las empresas del sector, sin embargo el parámetro *partículas* tampoco fue incluido. En el Programa Anual de ECA y LMP 2004 nuevamente se omite el parámetro *partículas*. Dos años más tarde, se dispuso la elaboración de LMP sólo para *H<sub>2</sub>S*, *NH<sub>3</sub>*. Finalmente, en los Planes Anuales de ECA y LMP 2009, 2010 y 2011 no se incluyó la elaboración de los LMP de alguno de los parámetros de este sub sector. Hasta la fecha, no se cuenta con LMP para la industria del papel en ninguno de sus parámetros.

Durante el proceso de elaboración de los Planes Anuales de ECA y LMP, la autoridad nacional ambiental, ha venido solicitando oportunamente a PRODUCE, su propuesta de LMP a ser incluidos en dichos Planes, sin embargo, a través de los años diversos parámetros han sido alternadamente incorporados o retirados de los planes, habiendo superado incluso, los plazos para la presentación de las propuestas de LMP o los informes de avance, sin que, finalmente, se hayan dispuesto o reactivado acciones para la elaboración o reajuste de los LMP antes referidos en los Planes de ECA y LMP los años 2010 ó 2011. Esto se debería, por una parte, a la falta de recursos manifestada por la DAAI en años anteriores, para la formulación de LMP, el incumplimiento de los titulares en el envío de información para el establecimiento de las líneas base, necesaria para el diseño de los LMP, y por otra parte, a la prioridad aplicada por el sector hacia nuevos LMP, como se verá más adelante, lo que habría llevado a aplazar reiteradamente el diseño de LMP cuya formulación se había priorizado desde el año 2000.

Esta situación conllevaría a una falencia en el cumplimiento efectivo de la función de seguimiento y control del sector, al no contar con un LMP que le permita conocer el estado del aire y exigir ante las empresas su observancia, lo que pondría en riesgo la calidad del ambiente y por consiguiente la salud de las personas.

#### **No se dispone de información adecuada para la elaboración de los LMP**

Otro aspecto crucial, ligado con los LMP, es la disponibilidad de información para su formulación. En el caso de los LMP de las industrias de **cemento** y de **papel**, dicha información debía obtenerse de la data contenida en los informes de los programas de monitoreo semestral a realizarse durante dos años para la línea base de este LMP exigidos con R.P. 32-2002-CONAM-PCD del 09.06.02, sin embargo, no todas las empresas cumplieron con remitir los informes solicitados, además, la información recabada de los monitoreos fue limitada (datos incompletos). De otro lado, no se ha evidenciado un pronunciamiento de la DAAI sobre la necesidad de actualizar los datos para establecer la línea base de estos LMP, no obstante, en su momento no se pudo contar con la información necesaria.

Al respecto, la DAAI manifiesta que en los Planes Anuales se ha priorizado la elaboración y aprobación de LMP que no implican [necesariamente] la actualización del LMP para emisiones establecido en el D.S. 003-2002-PRODUCE del 04.10.2002 que aprueba los LMP y valores referenciales para las actividades industriales de cemento, cerveza, curtiembre y papel, por ejemplo. "Esta situación podría deberse a que el sector Industria requiere, con mayor urgencia, contar con nuevos LMP para emisiones de otras actividades industriales (el sector cuenta con 118 actividades industriales aproximadamente)<sup>23</sup>".

Por otra parte, sobre el aprovisionamiento de información destinado a la formulación de LMP de este sector, en los últimos años la DAAI no ha dispuesto la realización de los estudios destinados a la formulación o actualización de LMP, debido a que "actualmente el MINAM es la entidad encargada de elaborar y aprobar LMP de los sectores", y no obstante el MINAM debe contar con la opinión del sector, precisan que la responsabilidad de la formulación de los LMP así como los estudios a desarrollarse, recae exclusivamente sobre el MINAM<sup>24</sup>. No obstante, es de resaltar que, de la revisión a la Página web del Ministerio de la Producción, se advierte que en

<sup>22</sup> Según la R.P. 32-2002-CONAM-PCD del 09.06.02. Programa Anual de ECA y LMP 2002, los parámetros *NOx*, *SOx*, *VOC* serían propuestos en coordinación con el MEM y otros sectores a partir de la implementación del proyecto "Eficiencia energética en los calderos industriales"

<sup>23</sup> Oficio 4786-2012-PRODUCE/DVMYPE-I-DGI-DAAI del 23 de julio de 2012.

<sup>24</sup> Recogido del Oficio n.º 5306-2012-PRODUCE/DVMYPE-I-DGI-DAAI del 07 de agosto de 2012, que señala la conformidad de lo declarado con lo establecido en el artículo 7º del Decreto Legislativo n.º 1013, que crea al MINAM, y el artículo 32º, numeral 1 de la Ley n.º 28611, Ley General del Ambiente, modificada por el Decreto Legislativo n.º 1055

años anteriores se elaboraron estudios y diagnósticos industriales hasta en siete subsectores, entre ellos los cuatro priorizados<sup>25</sup>, mediante la suscripción de un convenio entre CONAM y USAID, con la colaboración del Ministerio de la Producción.

En una primera fase, los estudios realizados arrojaron "Informes de Sustento para la Propuesta de LMP" de los subsectores **cemento, cerveza, curtiembre y papel**, que incluyeron los diagnósticos sectoriales y las propuestas de LMP para algunos parámetros de emisiones y efluentes, con la asesoría del proyecto SENREM (Convenio CONAM-USAID). Posteriormente, con la contratación de una consultora nacional, que evaluó la propuesta del Proyecto SENREM, se elaboraron las "Guías de Buenas Prácticas" y estructuraron nuevas propuestas de LMP para calidad del aire y efluentes.

En la segunda fase, en Octubre 2002 el Ministerio de la Producción y el CONAM, con financiamiento de USAID a través del proyecto SENREM, iniciaron el programa que permitiría la adecuación ambiental de las empresas de los subsectores **fundiciones, ladrillos-cerámica, textil, pesquero**, así como del **parque de calderas industriales como subsector transversal**. Para esto se conformó un equipo interinstitucional, siendo responsable de su ejecución la firma PA Consulting de Estados Unidos. Los productos resultantes fueron los Diagnósticos Industriales (2004), correspondientes a los subsectores **Calderas, Cerámica y Textil**<sup>26</sup>. Del Diagnóstico Industrial del Subsector Calderas, hemos recogido los aspectos más salientes:

Por citar un ejemplo, retomando el caso de las calderas, de la revisión al **Diagnóstico Industrial del Subsector Calderas** se advierte información relacionada con estado situacional de las empresas, así como la adopción de medidas correctivas con participación de los actores interesados:

*"El 90% de las empresas realizan monitoreos de sus emisiones de chimenea con diferentes periodicidades, siendo lo más usual cada mes o seis meses, centrándose mayormente en los parámetros básicos de combustión (O<sub>2</sub>, CO, temperatura). En muchas de las empresas no existe un concepto claro del estándar de referencia que deben usar como referencia para sus emisiones, lo cual lógicamente se debe en gran parte a la carencia de estándares o LMP para las calderas peruanas.*

*En cuanto a contaminación local (entorno de las plantas), las calderas representan el 7% de las **denuncias industriales** y el 36% de las denuncias por "humos de combustión", un promedio de casi 12 denuncias por año.*

*Existe una serie de técnicas comprobadas para reducir las emisiones de CO, SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, y hollín en las calderas, lo cual es técnicamente viable, pero no existe la capacidad técnica suficiente en todos los proveedores de calderas y servicios conexos para atender los cambios necesarios en los usuarios de calderas. Dado que sólo el 67% de los proveedores está en condiciones de atender las posibles demandas, también será necesario que el resto de las empresas proveedoras se fortalezcan tecnológicamente para ello."*

Los diagnósticos mencionados fueron elaborados con información correspondiente al periodo de 1998 a 2003, que si bien es cierto tienen un desfase de alrededor de diez años, no hace inválida la veracidad de los datos recogidos en su oportunidad, los que podrían contrastarse con información actualizada de las empresas para la reformulación de los LMP.

#### **Falta de coordinación entre PRODUCE y MINAM para la elaboración de LMP**

Con Decreto Legislativo n.º 1013 del 13 de mayo de 2008 se crea el Ministerio del Ambiente (MINAM), y en el artículo 7º, literal d) de la misma norma, se establece como una función específica del MINAM "Elaborar los ECA y LMP, de acuerdo con los planes respectivos. Deben contar con la opinión del sector correspondiente". En este sentido, si bien es cierto, el MINAM dirige el proceso para la aprobación de los LMP, en este nuevo escenario la participación del Ministerio de la Producción responde a su especialidad, esencial para el establecimiento de los

①

<sup>25</sup> El MITINCI luego de la aprobación del "Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera", D.S. N.º 19-97-ITINCI del 01.10.1997, dada la complejidad y diversidad de subsectores industriales bajo su ámbito de competencia, decidió trabajar en cuatro subsectores priorizados: cerveza, cemento, curtiembre y papel, los que se establecieron en la Resolución Ministerial n.º 288-2003-PRODUCE publicada el 11 de agosto de 2003.

<sup>26</sup> La elaboración de los diagnósticos industriales son actividades que concuerdan con lo establecido desde el año 2005 en la Ley General del Ambiente, que señala en su Artículo 33º, numeral 3.1 que la Autoridad Ambiental Nacional (entonces CONAM) dirige el proceso de elaboración y revisión de ECA y LMP y, en coordinación con los sectores correspondientes, elabora o encarga, las propuestas de ECA y LMP, y con el fin de fortalecer la priorización de los LMP, con D.S. n.º 33-2007-PCM del 04 de abril de 2007, se aprobó el procedimiento para la aprobación de ECA y LMP, donde se estableció que como etapa inicial la autoridad sectorial debía elaborar una propuesta de LMP, sin embargo al 2008, no se culminó este proceso, y se dio paso al MINAM como nueva autoridad ambiental nacional y nuevas disposiciones.

LMP sectoriales. Sin embargo, la DAAI emite opinión respecto de los proyectos de decretos supremos para la aprobación de LMP, sólo a pedido del MINAM, entre ellos:

LMP	Documento de MINAM para consulta pública	Documento de la DAAI con que emitió opinión
LMP para efluentes y emisiones de la industria siderúrgica	Proyecto de D.S. publicado en la pág. web de MINAM del 13.01.2009 al 13.02.2009	Oficio n.° 675-2011-PRODUCE/DVMYPE-I/DGI-DAAI
LMP de emisiones de actividades industriales de cemento, papel y calderos de vapor de uso industrial	Resolución Presidencial n.° 201-2007-CONAM del 30.12.2007	Oficio n.° 1513-2011-PRODUCE/DVMYPE-I/DGI-DAAI
LMP de emisiones atmosféricas para la producción de ladrillos	Resolución Ministerial n.° 74-2012-MINAM del 20.03.2012	En elaboración

El MINAM viene emitiendo resoluciones para la consulta pública de los proyectos de LMP sin solicitar previamente la opinión del sector competente, es decir, Ministerio de la Producción, requiriendo sus observaciones sólo después de haber tomado conocimiento de la opinión y/o sugerencias de los "interesados". Sin embargo, en aquellos casos en los que MINAM hace la consulta pública, el Ministerio de Producción no emite su opinión de oficio. Esto se puede observar particularmente, en el caso del LMP para ladrilleras, cuando el MINAM hace la consulta pública del proyecto de LMP y sólo después de haber recibido y revisado los comentarios de los interesados remitió a la DAAI los resultados y la propuesta modificada del proyecto de decreto supremo que aprobará el LMP<sup>27</sup>, sin una consulta previa al sector. El Ministerio de Producción restringió su participación a la emisión de comentarios sobre la propuesta de LMP, sólo cuando el MINAM solicitó su opinión.

Una situación similar se dio con el LMP para la Industria Siderúrgica, la Dirección de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental del MINAM remitió el Proyecto de LMP de Efluentes y Emisiones de la Industria Siderúrgica y convocó a una reunión en febrero de 2010 para la revisión del LMP. Después, el mismo mes, la DAAI remitió sus comentarios sobre el proyecto de norma. Al mes siguiente, el MINAM devuelve la propuesta de LMP a la DAAI con el fin de que el sector emita los aportes finales sectoriales, señalando que se han incorporado los comentarios de la DAAI. Sin embargo, en abril, la DAAI identificó que los comentarios y sugerencias armonizados con MINAM no fueron incluidos, por lo que reiteraron sus observaciones y solicitaron una reunión con SIDERPERÚ y Aceros Arequipa, antes de la aprobación de los LMP, sin embargo, la referida reunión, no llegó a concretarse. Finalmente, en diciembre, el MINAM envió a la DAAI la propuesta de LMP, documento que fue evaluado y observado nuevamente por la DAAI<sup>28</sup>.

Respecto al proceso para la aprobación de los LMP, las observaciones realizadas por terceros sobre un LMP formulado sin la participación de un especialista para su elaboración, podría presentar omisiones que sólo el especialista podría haber resuelto antes de su publicación, y al hacerse público, indefectiblemente presentaría observaciones, acarreando consecuentemente reprocesos<sup>29</sup>.

#### La DAAI desconoce el estado de avance de los LMP de su sector

La DAAI no cuenta con información referida al estado de los LMP de su sector, señala que el MINAM, tomando como base los Planes anuales de ECA y LMP, al ser la entidad encargada de elaborar y aprobar los LMP, es la que posee mejor conocimiento del estado de avance de los LMP, y que al ser el ente rector ambiental es quien debe facilitar esa información<sup>30</sup>.

Al respecto, no obstante, ser el MINAM la entidad que lidera la formulación y aprobación de los LMP, y que el Ministerio de Producción no es competente en la ejecución de estos procesos, los LMP sí deben contar con la opinión del sector Industria y MYPE, que como ente especializado, responsable del seguimiento y control al cumplimiento de las regulaciones ambientales y del otorgamiento de las certificaciones ambientales, debe tener

<sup>27</sup> Al respecto, con Oficio n.° 5345-2012-PRODUCE/DVMYPE-I-DGI-DAAI del 09 de agosto de 2012, la DAAI señala que para dar opinión a dicho proyecto normativo, vienen elaborando una lista de empresas ladrilleras a nivel nacional, en base al Censo Manufacturero 2007, así como el consolidado de los resultados de los monitoreos ambientales presentados por las empresas ladrilleras en los últimos años, información que consideran es de suma importancia para evaluar la propuesta de LMP.

<sup>28</sup> Con Oficio n.° 8183-2011-PRODUCE/DVMYPE-I/DGI-DAAI del 07 de noviembre de 2011.

<sup>29</sup> El procedimiento actual para la elaboración de propuestas de LMP se encuentra plasmado en el Manual de Procedimientos del MINAM aprobado con Resolución Ministerial n.° 085-2012-MINAM del 28 de marzo de 2012, a cargo de la Dirección General de Gestión Ambiental

<sup>30</sup> Oficio n.° 5345-2012-PRODUCE/DVMYPE-I-DGI-DAAI del 09 de agosto de 2012

identificados todos los LMP de su sector y conocer ampliamente en qué situación se encuentran, por ser de interés para el desarrollo de sus funciones.

#### Existen LMP cuyo proceso de aprobación ha sido rezagado

Con relación al proceso para la propuesta de formulación, aprobación y/o actualización de LMP, con Oficio Múltiple n.º 037-2012-MINAM-VMGA-DGPNIGA del 18 de mayo de 2012, el MINAM solicita a la DAAI opinión sobre la propuesta de Plan de ECA y LMP 2012-2013 a fin de incorporar "nuevas propuestas de ECA o LMP que sean necesarios para optimizar el SNGA y contribuir con la implementación de la Política Nacional del Ambiente". En respuesta la DAAI propone:

- Actualizar LMP de la Industria Cementera para el SO<sub>2</sub>.
- Elaborar LMP de H<sub>2</sub>S y Amoniaco de la Industria del papel.
- Elaborar LMP de calderas para partículas, óxido de nitrógeno (NO<sub>x</sub>), dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>), hidrocarburos totales (HCT) y CO y Material Particulado (PM 10).
- LMP de Emisiones de Fundiciones.
- LMP de Emisiones y Efluentes de la Industria Siderúrgica.

No obstante, la DAAI no sugiere retomar los LMP pendientes de elaboración hasta la fecha:

- LMP de emisiones para las actividades de calderas de vapor de uso industrial.
- LMP de emisiones de calderas industriales aplicables a todos los sectores que los utilicen (Partículas, NO<sub>x</sub>, SO<sub>2</sub>, hidrocarburos totales).
- LMP para emisiones de plomo.
- Propuesta de elaboración de un diagnóstico para LMP de emisiones de la Industria de cerveza.
- Propuesta de elaboración de un diagnóstico para LMP de emisiones de la Industria de curtiembre.

De lo señalado se puede inferir que, si bien es cierto, el Ministerio de la Producción no elabora los LMP, y es el MINAM quien solicita la opinión sobre el establecimiento de nuevos instrumentos, si estaría en manos del sector a) sugerir el diseño de nuevos parámetros, b) proponer el inicio de estudios para establecer las líneas base para el desarrollo de nuevos LMP, c) para su actualización, d) retomar los LMP que fueron desatendidos, en algunos casos hace ocho años, como los LMP para emisiones de plomo<sup>31</sup>.

	Subsector	Aprobado en 2002	Pendiente	Desde
1	Cemento	LMP para emisiones de los hornos de la Industria Cementera - Material Particulado	Dióxido de azufre (SO <sub>2</sub> )	1999
2	Papel		H <sub>2</sub> S, cloro y amoníaco. Óxido de nitrógeno (NO <sub>x</sub> ), dióxido de azufre (SO <sub>2</sub> ) y VOC	1999
3	Curtiembre		El ministerio propondrá medidas preventivas, de mitigación y/o correctivas a ser implementadas a corto plazo	2002
4	Cerveza			
5	Caldera		LMP de emisiones de calderas industriales aplicables a todos los sectores que los utilicen (Partículas, NO <sub>x</sub> , SO <sub>2</sub> , HCT)	2002
6	Plomo		LMP para emisiones de plomo	2004
7	Caldera para partículas		LMP de calderas para partículas, NO <sub>x</sub> , SO <sub>2</sub> , hidrocarburos totales (HCT), Monóxido de Carbono (CO) y Material Particulado (PM 10)	2004
8	Industria de hierro y acero		LMP de Emisiones de Fundiciones LMP de Emisiones y Efluentes de la Industria Siderúrgica	2006
9	Caldera de vapor		LMP de emisiones para las actividades de calderas de vapor de uso industrial	2007
10	Ladrillera		LMP de emisiones de la industria ladrillera PM, NO <sub>x</sub> , SO <sub>2</sub> , CO	2012

φ

Por citar un ejemplo, respecto a los LMP de Calderas, en la actualidad, ante la solicitud de opinión de<sup>1</sup> MINAM sobre la propuesta del Plan de ECA y LMP 2012-2013, la DAAI propone la elaboración de la Propuesta de LMP

<sup>31</sup> Cuya propuesta de elaboración fue aprobada con Resolución Presidencial n.º 62-2004-CONAM-PCD del 21.05.04, que declaró el inicio de Actividades del Programa Anual de ECA y LMP del 2004.

de Calderas para Partículas, Oxido de Nitrógeno (NOx), Dióxido de Azufre (SO2), Hidrocarburos Totales (HCT) Monóxido de Carbono (CO) y Material Particulado (PM10), y sugiere al MINAM sobre este indicador que "se señale "complementación de respuesta", toda vez que ya se cuenta con una propuesta de LMP de calderas industriales"<sup>32</sup>, propuesta que se vino planteando en los Programas Anuales de los años 2004, 2006 y 2009, sin embargo, para este nuevo Plan 2012-2013, no se observa una propuesta de LMP del sector, para emisiones para *Calderas de Vapor de Uso Industrial, la que fue aprobada y dispuesta para la consulta pública desde el año 2007* con Resolución n.º 201-2007-CONAM/PCD del 18.12.2007. Cabe precisar que las emisiones de las calderas de vapor de uso industrial, difieren de las emisiones de las calderas para partículas.

De otro lado, con relación al **LMP de Emisiones de Calderas Industriales aplicables a todos los sectores que los utilicen**, en el 2004 se propuso el establecimiento de un LMP transversal a todas las calderas en el "Estudio costo-efectividad para la implementación de LMP en calderas"<sup>33</sup> que expuso la Propuesta de **LMP nacional para calderas**, en base a que el "Diagnóstico Industrial del Subsector Calderas determinó que las calderas producen emisiones diferenciadas dependiendo del tipo de combustible que queman, se propusieron LMP en función de los combustibles más representativos usados en el país" y "dado que las calderas se usan transversalmente en diferentes subsectores de la industria, sin que ello influya en las características de sus emisiones". De esto, se observa que los estudios preliminares apuntaban desde un inicio la transversalidad del LMP de calderas, propuesta que podría ser evaluada, tomando en cuenta que en el 2002 se estableció la presentación de una propuesta (al 40%) de **LMP de Emisiones de Calderas Industriales aplicables a todos los sectores que los utilicen**, para los parámetros: partículas, NOx, SO2, hidrocarburos totales<sup>34</sup>.

Al no contar la DAAI con la información actualizada del estado de los LMP del sector, tampoco tendría identificada la totalidad de los LMP del sector y del antecedente cronológico de su propuesta de formulación, lo que conllevaría a que ante la necesidad de disponer por ejemplo, de una priorización conducente a la aprobación de LMP, se vayan rezagando en el camino LMP para los sectores priorizados, como es el caso de los LMP para calderas.

#### **No se han propuesto los LMP referenciales usados en el sector para uniformizar su aplicación**

El artículo 33º, numeral 33.3 de la Ley General del Ambiente, establece que "la Autoridad Ambiental Nacional, en coordinación con los sectores correspondientes, dispondrá la aprobación y registrará la aplicación de estándares internacionales o de nivel internacional en los casos que no existan ECA o LMP equivalentes aprobados en el país", sin embargo, hasta la fecha el MINAM no ha aprobado LMP referenciales. Es así que ante la falta de LMP nacionales, durante la elaboración de los instrumentos de gestión ambiental se tiene la necesidad de recurrir a LMP de otros países como Venezuela o de instituciones como el Banco Mundial, en forma supletoria o referencial, lo cual no sería necesariamente aplicable a la realidad de nuestra industria.

En este sentido, de acuerdo a lo establecido en la Ley General del Ambiente, mientras los sectores aprueben los instrumentos de gestión ambiental y con éstos, los LMP referenciales contenidos en los estudios ambientales, dichos límites serían inválidos en tanto no cuenten con la aprobación del MINAM, y de otro lado, hacer efectiva la aplicación de diversos LMP equivalentes vendría contraviniendo lo establecido en la Ley de SEIA que busca la uniformidad.

La DAAI, conocedora de la necesidad del sector, de contar con parámetros que hagan más efectiva la labor que realizan, no obstante haberle solicitado el MINAM en mayo de este año, le remita los LMP de nivel internacional usados actualmente en la aprobación de las certificaciones ambientales y demás instrumentos de gestión ambiental, no remitió oportunamente la información solicitada<sup>35</sup>.

32 El Oficio n.º 5345-2012-PRODUCE/DVMYPE-I-DGI-DAAI del 09 de agosto de 2012 adjunta como anexo a una de sus respuestas el Informe n.º 1633-2012-PRODUCE/DVMYPE-I/DGI-DAAI del 01 de junio de 2012

33 Proyecto SENREM, 2004. En el estudio se realiza un análisis de la situación de las calderas de vapor en la industria peruana, especialmente en cuanto a aspectos de emisiones de chimenea y su impacto ambiental. Objetivos: Determinar los posibles valores de LMP para las emisiones de chimenea de las calderas industriales, tomando como base la realidad encontrada en el DISC, la nueva era del gas natural, entre otras consideraciones; de tal manera que la implementación de dichos LMP resulten costo-efectivos para las empresas y éstas conviertan a sus calderas en eco-eficientes con las medidas que se propondrán para tal efecto. Alcances: El estudio propone LMP aplicables a las calderas convencionales de tipo pirotubular y acuotubular del sector industrial únicamente, que queman combustibles fósiles: Residuales, Diesel, GLP, Bagazo y también gas natural. Dichos LMP podrían ser aplicados también a calderas de calentamiento de agua o aceite térmico que queman típicamente Diesel, Residual o GLP.

34 Resolución Presidencial n.º 32-2002-CONAM-PCD del 09.06.2002

35 Oficio Multiple n.º 037-2012-MINAM-VMGA-DGPNIGA del 18 de mayo de 2012.

Existe un riesgo en el uso de estos LMP referenciales de diverso origen, ya que no se ajustarían a nuestra realidad industrial, las implicancias ambientales de nuestro clima y geográfica, asimismo, los LMP usados actualmente, podrían corresponder también a diferentes años, pudiendo estar desfasados.

La ausencia de una herramienta que exija a los titulares su cumplimiento, sumada a la débil participación del ministerio de producción en la determinación de los LMP de su sector, debilita la exigibilidad de acciones para adaptar sus actividades a mecanismos de producción más limpios.

### 3. LA INSUFICIENTE DEFINICIÓN EN LA NORMA SOBRE LOS SECTORES QUE SON COMPETENTES PARA OTORGAR CERTIFICACIONES AMBIENTALES EN DETERMINADAS ACTIVIDADES COMO LA DE PRODUCCIÓN DEL AZÚCAR Y LA DE CONSTRUCCIÓN, CONLLEVA AL RIESGO DE QUE SEAN AUTORIZADAS SIN LAS GARANTÍAS NECESARIAS DE CUIDADO DEL AMBIENTE Y LA SALUD

Existe un conflicto de competencias entre el sector MYPE e Industria y los demás sectores con alguna actividad relacionada, al no haberse establecido con claridad, dentro del marco regulatorio ambiental, una diferenciación entre las actividades industriales a cargo de la DAAI y aquellas a cargo de los otros sectores. Esta condición se da principalmente con el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Vivienda.

#### Ministerio de Vivienda

Con la Resolución Ministerial n.º 218-2010-PRODUCE, se desconcentra del Despacho Viceministerial de MYPE e Industria la competencia en materia de evaluación de impacto ambiental del Subsector Comercio Interno y se encarga a la DAAI la evaluación técnica de los estudios ambientales para el pronunciamiento del citado despacho viceministerial, en ese sentido, este Despacho se encarga de determinar las actividades económicas comprendidas en el referido subsector. En efecto, la DAAI viene evaluando en la actualidad, estudios ambientales referidos a **complejos comerciales, centros comerciales, servicios de laboratorio y supermercados**, y antes de iniciar una evaluación técnica ambiental, la DAAI solicita opinión de dicho órgano respecto a si una determinada actividad económica se encuentra bajo la competencia del sector.

*Los proyectos de edificios de oficinas administrativas, por ejemplo, vienen siendo evaluados por la DAAI<sup>36</sup>, desde que el Despacho Viceministerial de MYPE e Industria autorizó temporalmente a la DAAI la resolución de los casos de evaluación de impacto ambiental de proyectos de construcción de oficinas que cuenten con el pronunciamiento del MINAM y designe al Ministerio de Producción como autoridad competente en la materia. Dado que hasta la fecha *no se cuenta con normas sectoriales sobre la materia<sup>37</sup>, ni se han determinado las actividades económicas comprendidas en el sub sector comercio interno*, los estudios ambientales comprendidos en el sub sector comercio interno son evaluados de acuerdo sólo a los procedimientos establecidos en la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, Ley 27446.*

*En el caso de los proyectos de complejos comerciales, los que cuentan con una superficie mayor a 2500 m<sup>2</sup> y 1500 hab./ha, son claramente competencia del Ministerio de la Producción<sup>38</sup>, no obstante que no se precisa al autoridad competente de la evaluación de los estudios de los centros comerciales de magnitudes menores, la DAAI viene atendiendo todos los instrumentos ambientales sujetos a evaluación, contando previamente con la opinión del MINAM quien determinará, para los casos particulares, la exigencia de una certificación ambiental, en concordancia con lo establecido en el artículo 7º del Reglamento de la Ley del SEIA<sup>39</sup>.*

*Con relación a los proyectos de Mercados de Abastos, la DAAI ha solicitado la opinión del Despacho Viceministerial e MYPE e Industria respecto a la competencia del Ministerio de la Producción para evaluar los estudios de impacto ambiental de los proyectos "El Edén Mercado Plaza – La Molina" y "Remodelación del Mercado Modelo Cruz de Motupe", no obstante, se encuentran a la espera de la respuesta<sup>40</sup>.*

①

<sup>36</sup> En mérito del Memorando n.º 1024-2012-PRODUCE/MYPE-I.

<sup>37</sup> Oficio n.º 5306-2012-PRODUCE/DVMYPE-I-DGI-DAAI del 09 de agosto de 2012.

<sup>38</sup> Así lo establece la Resolución Ministerial n.º 157-2011-MINAM.

<sup>39</sup> Oficio n.º 5306-2012-PRODUCE/DVMYPE-I-DGI-DAAI del 09 de agosto de 2012. La DAAI señala que antes de la aprobación de la R.M 157-2011-MINAM, se tomaba en cuenta la lista del Anexo II del D.S. 19-2009-MINAM, en la que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento era la entidad competente de evaluar los impactos ambientales de los complejos comerciales. Sin embargo, con la aprobación de la Resolución Ministerial del 2011, el MINAM determinó que el Ministerio de Producción era la autoridad competente para complejos comerciales.

<sup>40</sup> Mediante Memorandos n.º 269 y 503-2012-PRODUCE/DVMYPE-I/DGI-DAAI con fechas, 19.04.2012 y 09.07.2012, respectivamente.

La DAAI realiza la evaluación de los estudios ambientales de los proyectos mencionados, con sujeción a lo establecido en el Reglamento de la Ley N.º 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental<sup>41</sup>, sin embargo, *no cuenta con personal especializado en temas propios del sector construcción*, sus aspectos técnicos o ambientales o normativa aplicable, por esta razón, solicitan de forma constante opinión al Ministerio de Vivienda, ente experto en el tema, en casos específicos.

### Ministerio de Agricultura

El Decreto Supremo n.º 68-82-ITI-IND, vigente, establece la relación de actividades agroindustriales que se encuentran bajo la competencia del MINAG (actividades de la industria manufacturera bajo la competencia de MINAG) entre ellas: **la fabricación y refinación de azúcar**, al respecto la DAAI señala que de presentarse casos particulares en los que el titular desarrolla actividades de transformación primaria o secundaria, se vendrían realizando coordinaciones con la Dirección de Asuntos Ambientales de Agricultura del MINAG para determinar la autoridad que aprobará el instrumento de gestión ambiental, con lo cual se evitarían conflictos de competencia y demoras en perjuicio del administrado.

Para evaluar los instrumentos de gestión ambiental del sector Industria, en concordancia con las demás normas que correspondan aplicar a cada caso en particular, la DAAI usa como referencia la *Resolución Ministerial 157-2011-MINAM, vigente, que aprueba la primera actualización del listado de inclusión de los proyectos de inversión sujetos al SEIA*. Este listado recoge las "actividades consideradas como industrias manufactureras incluidas en la División e Rev. 3 (Actualmente sección D) de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme - CIU.", entre ellas: **la elaboración de azúcar**.

En este punto, se observa una superposición en la designación de actividades económicas a cargo de los Ministerios de Producción y Agricultura, indefinición que podría ocasionar en ambas entidades, desorientación en cuanto a la adjudicación de la competencia.

En adición a lo descrito, el literal n) del artículo 7º del *Reglamento de la Ley del SEIA (2009-2010)*, precisa que el MINAM es responsable de "Identificar la Autoridad Competente y/o determinar la exigibilidad de la Certificación Ambiental, en el caso que un proyecto de inversión del cual se prevea pueda generar impactos ambientales negativos de carácter significativo, no se encuentre incluido en el Listado del Anexo II o en norma legal expresa, o cuando existieran vacíos, superposiciones o deficiencias normativas."

Adicionalmente, el artículo 17º del mismo reglamento establece "salvo que la Ley disponga algo distinto, la Autoridad Competente a quien corresponde solicitar la Certificación Ambiental, es aquella del sector correspondiente a la actividad del titular por la que éste obtiene sus mayores ingresos brutos anuales\* (...). Si no obstante lo dispuesto en los párrafos anteriores se generará un conflicto o vacío de competencia, el MINAM determinará la Autoridad Competente según lo dispuesto en la normatividad vigente."

Sobre la precitada superposición, el MINAM no ha emitido pronunciamiento. En la actualidad, ambas entidades determinan la competencia sectorial coordinadamente. Y la asignación al Ministerio de la Producción, de la actividad 1542 Elaboración de azúcar en el listado actualizado, se basa en lo establecido en el literal a) del artículo 18º del Reglamento del SEIA.

De las reuniones sostenidas con el ministerio de producción con el fin de evaluar la competencia de agricultura y producción, en el 2011, el sector Industria señaló que en el primer listado habían competencias compartidas en el código 1542 del CIU: **Elaboración de azúcar**, que poseía componentes de transformación primaria, siendo éstas competencia de agricultura, mientras que las secundarias serían de competencia de industria. El criterio de la afirmación del Ministerio de la Producción se basa en lo establecido en la Ley General de Industria.

Al respecto, la Ley General de Industrias, Ley n.º 23407 del 28 de mayo de 1982, en su artículo II establece que están comprendidas en la Ley "las actividades consideradas como industrias manufactureras en la Gran División 3 de la CIU. No están comprendidas en esta Ley las actividades de transformación primaria de productos naturales, que se regirán por las leyes que regulan la actividad extractiva que les da origen". Y en su artículo 8º, "para los efectos de lo dispuesto en el segundo párrafo del Artículo II del Título Preliminar, entiéndase por



<sup>41</sup> Aprobado con D.S. N.º 019-2009-MINAM

transformación primaria la realizada en forma inicial de los productos naturales." Sin embargo el MINAG señala que no existe una definición específica sobre "transformación primaria".

Adicionalmente, el principio de Indivisibilidad del SEIA, señala que "La evaluación del impacto ambiental se realiza de manera integral e integrada sobre políticas, planes, programas y proyectos de inversión, comprendiendo de manera indivisa todos los componentes de los mismos"<sup>42</sup>.

Con relación a los componentes de transformación primaria y secundaria contenidos en algunos proyectos de inversión, el Reglamento del SEIA establece claramente la indivisibilidad de los componentes de las certificaciones ambientales durante su evaluación, por lo que lo establecido en la Ley General de Industrias de 1982 se contrapone con lo normado por el SEIA.

En junio de 2011<sup>43</sup>, el MINAG remitió al MINAM el sustento técnico legal de la propuesta de actualización de proyectos de inversión del sector agrario del Anexo II en el marco del SEIA, así como la lista de proyectos de inversión del sector agrario a ser incluidos en el Anexo II. Para estos efectos el MINAG plantea un enfoque de cadena productiva en la nueva propuesta para la fabricación de azúcar y se sustenta como se describe en el cuadro a continuación: "Elaboración de azúcar y derivados (melaza y alcohol)", no obstante, no fue recogida por el MINAM en la "primera actualización del listado de inclusión de proyectos de inversión sujetos al SEIA":

Proyecto de inversión del Listado del Anexo II	Propuesta	justificación	normativa aplicable
Elaboración de azúcar	"Elaboración de azúcar y derivados (melaza y alcohol)"	En base a que las empresas azucareras en el país desarrollan el enfoque de cadena productiva de la caña de azúcar (producto agrícola), procesamiento de caña de azúcar (producto agrícola), realizando la siembra y la procesamiento de la caña de azúcar, así como, la comercialización de productos derivados de la caña, como el azúcar, alcohol, melaza y bagazo	Artículo 3º del ROF del MINAG aprobado con D.S. n.º 031-2008-AG que señala que "el sector agrario comprende (...) las tierras de uso agrícola (...), las actividades de producción, de transformación y de comercialización de productos agrícolas (...)"

Cabe resaltar, que la Ley General de Industrias "establece las normas básicas que promueven y regulan la actividad industrial manufacturera", a las cuales debe ceñirse el Ministerio de Producción, sin embargo, esta Ley está orientada netamente al desarrollo de la actividad industrial, como lo revelan sus objetivos, no es una norma que considere el factor ambiental, por lo que Ministerio de Producción en cuestiones ambientales, debe sujetarse a las regulaciones ambientales dentro de su competencia, entre ellas el SEIA. Esta situación hace que el Ministerio de Producción recoja sólo la norma de su sector y no lo establecido por el SEIA.

La situación descrita, de insuficiente definición en la normativa del sector para el otorgamiento de las certificaciones ambientales en las actividades de producción de azúcar y de construcción, particularmente, como es el caso de las normas sectoriales sobre comercio interno y la indeterminación de las actividades económicas comprendidas en este subsector, conllevaría al riesgo de ser autorizadas sin las garantías necesarias de cuidado del ambiente y la salud.

- 4. EL MINISTERIO NO DISPONE DE UN INSTRUMENTO NORMATIVO QUE LE PERMITA IMPONER SANCIONES ANTE LA COMISION DE INFRACCIONES POR PARTE DE LOS TITULARES DE LAS ACTIVIDADES INDUSTRIALES, SITUACIÓN QUE CONLLEVARÍA AL INCUMPLIMIENTO DE LAS REGULACIONES AMBIENTALES Y A LA INOBSERVANCIA DE LOS COMPROMISOS AMBIENTALES ASUMIDOS POR LOS TITULARES**

#### **Falta de acción correctiva al sobrepasar los LMP**

La DAAI, si como resultado de su proceso de monitoreo a las actividades de las empresas, identifica que se han excedido los valores referenciales internacionales de ECA o LMP, sólo se limita a comunicar recomendaciones para el emprendimiento de acciones correctivas para la subsanación de la observación formulada. Un caso de lo reseñado se dio con la Empresa FAREMA S.A.C., sobre la cual, la DAAI no dispuso las acciones necesarias para que la empresa aplique los correctivos necesarios a fin de evitar o mitigar el impacto negativo de las emisiones generadas por su actividad.



<sup>42</sup> El Artículo 3.- Principios del SEIA. El SEIA se rige por los principios establecidos en la Ley N.º 28611, Ley General del Ambiente,

<sup>43</sup> Con Oficio n.º 182-2011-AG-DVM-51902-11

La empresa FAREMA S.A.C., dedicada a la fabricación de autopartes, inicia sus actividades en 1988. Utiliza como combustible carbón de piedra y leña para encender el horno cubilote para la fundición de chatarra de hierro fundido, aleaciones de hierro manganeso y silicio. El horno, de una altura de 9 m. cuenta con un sistema de captación de partículas y una chimenea a 10 m. Estos datos, tomados de un Informe de 2006<sup>44</sup>, en su ítem de Aspectos Ambientales, revela que no se monitoreaba ningún parámetro de emisiones y además "durante los procesos de fundición se generan partículas y gases, ya que se utiliza combustible carbón y piedra caliza. Asimismo, el monitoreo de calidad de aire registra que en las estaciones de Barlovento y Sotavento, las concentraciones de PM10 sobrepasan el ECA (Decreto Supremo n.º 74-2001-PCM). Mientras que la concentración de Plomo excede el ECA en la estación de Barlovento, estando por debajo del ECA en el Sotavento".

Al respecto, no obstante haberse identificado que las emisiones excedían los ECA nacionales, la DAAI aprobó el Informe Ambiental presentado por la empresa con Oficio n.º 02341-2006-PRODUCE/DVI/DGI-DAAI del 17 de octubre de 2006, sin solicitar la corrección de este indicador, ni el monitoreo de emisiones atmosféricas ausente en el informe. Posteriormente, debido a la magnitud e impacto de las emisiones generadas por la empresa y la falta de exigencia del cumplimiento de parámetros ambientales, sobrevino una denuncia por contaminación ambiental ante la OEFA en el 2009.

Por otra parte, con relación a los Informes de Monitoreo Ambiental de la empresa FAREMA, la DAAI comunicó a la División de Ecología de la Dirección de Turismo y Ecología de la Policía Nacional del Perú, en respuesta a un requerimiento de información por una denuncia<sup>45</sup>, que "en el 2007 se requirió un Monitoreo Ambiental a la empresa, el cual fue aprobado por encontrarse los valores por debajo de los límites referenciales (...), sin embargo la empresa no continuó presentando los Monitoreos Ambientales, por lo que se dispuso la necesidad de que la empresa presente el Diagnóstico Ambiental Preliminar (DAP)<sup>46</sup>". De lo descrito, se colige que la DAAI no contaba con la información necesaria para determinar el incumplimiento de los LMP, puesto que la empresa no remitió sus mediciones y tampoco le fueron solicitadas, lo que impedía a su vez la exigencia de cumplimiento o de adopción de medidas correctivas, y que consecuentemente derivó en denuncias ambientales ante la Fiscalía.

Es de resaltar que, no obstante la DAAI aprobó el DAP a la empresa FAREMA recién con Oficio n.º 02157-2011-PRODUCE/DVMYPE-I/DGI-DAAI del 21 de marzo de 2011, el proceso judicial en contra de la empresa por el delito ambiental de contaminación continuó incluso en diciembre 2011. Así, se advierte que la DAAI no aplica mecanismos de sanción para el cumplimiento de los parámetros debido a que no un instrumento regulador que le permita configurar las infracciones y su respectiva sanción.

**La DAAI no desarrolla la instrucción del procedimiento sancionador debido a que el "Régimen de Sanciones e Incentivos" vigente, presenta una debilidad en la determinación de infracciones y aplicación de sanciones**

A fin de facilitar el cumplimiento de las obligaciones que el titular de la actividad industrial manufacturera debe llevar a cabo, con Decreto Supremo n.º 21-2001-ITINCI del 17 de julio de 2001 se aprobó el "Régimen de Sanciones e Incentivos del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera".

Con relación a la aplicación de las sanciones contenidas en este régimen, la DAAI en la actualidad no instruye sanciones ante el incumplimiento de las regulaciones ambientales, debido a que la sanción es inaplicable, es decir, este Régimen de Sanciones vigente, no cumple con algunas de las reservas legales establecidas en las normas de carácter general, toda vez que las sanciones no están formuladas de conformidad con el principio de tipicidad, existiendo una debilidad en la determinación de infracciones y aplicación de sanciones<sup>47</sup>. No existe reciprocidad entre las infracciones y las sanciones y tampoco ha sido establecida una escala de multas.



<sup>44</sup> Informe n.º 01260-2006-PRODUCE/DVI/DGI-DAAI-SDEF del 17 de octubre de 2006

<sup>45</sup> Con Oficio n.º 4550-2009-PRODUCE/DVMYPE-I/DGI-DAAI del 20 de agosto de 2009, dirigido a la División de Ecología de la Dirección de Turismo y Ecología de la Policía Nacional del Perú, en respuesta a un requerimiento (del 28 de mayo de 2009) de información producido por una denuncia ante la Fiscalía Especializada en materia ambiental.

<sup>46</sup> Con Oficio n.º 04557-2009-PRODUCE/DVMYPE-I/DGI-DAAI del 20 de agosto de 2009 la DAAI dispuso que FAREMA presente el DAP.

<sup>47</sup> Artículo 230º de la Ley n.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, según lo señala el Oficio 0156-2012-PRODUCE/DVMYPE-I/DGI del 08.08.12

De igual forma, aunque la Dirección General de Industria (DGI) es competente, no ha venido imponiendo sanciones administrativas debido a la debilidad del marco regulatorio del procedimiento administrativo sancionador<sup>48</sup>, ya señalada. La DGI señala que la Ley n.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, ha establecido como principios básicos del procedimiento administrativo sancionador a la legalidad y tipicidad, principios que exigen que "las infracciones administrativas estén claramente predeterminadas por la ley", prohibiéndose de esta manera que las infracciones sean señaladas de manera general y que la aplicación de las infracciones sea a través de analogía o por interpretación.

### El Proyecto de Reglamento de Fiscalizaciones, Sanciones e Incentivos Ambientales para la Industria Manufacturera no recoge las disposiciones de la Ley y Reglamento del SEIA

Sin embargo, frente a esta situación la DAAI ha formulado el proyecto de "Reglamento de Fiscalización, Sanciones e Incentivos Ambientales para el Subsector Industria", que modifica la tipificación de las infracciones vigentes<sup>49</sup>.

De la revisión al Proyecto de Reglamento de Fiscalizaciones, Sanciones e Incentivos Ambientales para la Industria Manufacturera, se debe señalar sobre lo establecido por la Ley n.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en el inciso 4º del artículo 230º, el principio de Tipicidad establece que "Sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria." Al respecto, en la Escala de Sanciones e Infracciones (trece) se observa que la infracción n.º 13 es plasmada de manera general, no obstante la DAAI ha resaltado la importancia de fijar la tipicidad de las conductas que constituyen infracciones. Lo señalado se describe a continuación:

Infracciones del proyecto de Reglamento	Tipo de Infracción y Sanción	Base Legal	No se ha considerado (Como ejemplo)	
NO SE ESPECIFICA UNA CATEGORÍA			EN EL PROCESO DE ADECUACION AMBIENTAL	
Infracción n.º 13: Causar daños irreparables al medio ambiente.	- Infracción: MUY GRAVE - Multa: Hasta 10,000 UIT	- Arts. 142º, 145º y 146º de la Ley N° 28511 - Art. 6º del D.S. N° 019-97-ITINCI.	Incumplimiento o de la presentación del programa de monitoreo	- Ley General del Ambiente, Ley n.º 28511, art. 133º - Reglamento de la Ley n.º 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, D.S. n.º 019-2009-MINAM, art. 12º, 79º - R.M. n.º 288-2003-PRODUCE, que establece disposiciones complementarias sobre protección ambiental para desarrollo de actividades de la Industria Manufacturera. - D.S. n.º 003-2002-PRODUCE, que aprueba los LMP y valores referenciales par alas actividades de cement, cerveza, curtiembre y papel.

Fuente: Proyecto de Reglamento de Fiscalizaciones, Sanciones e Incentivos Ambientales para la industria manufacturera

En la infracción n.º 13, la transgresión tipificada es general e imprecisa, y en el cuerpo del proyecto de reglamento no se observa la definición de "daño irreparable" que permita enmarcar claramente el ilícito cometido, por acción u omisión. A pesar que se han contemplado criterios para la graduación de las sanciones no se advierten las especificaciones para determinar que el titular ha cometido una infracción.

Punto aparte merece la infracción n.º 8 que tipifica el "Incumplimiento de los LMP establecidos por la normativa vigente o los límites referenciales contenidos en los instrumentos de gestión ambiental aprobados por la Autoridad Competente", ya que su implementación presenta una limitante considerable, debido a que gran parte de los LMP de emisiones del sector todavía no han sido elaboradas o aprobadas, no son exigibles, asimismo, el cumplimiento de los límites referenciales se hace más complejo aún.



<sup>48</sup> Oficio n.º 0156-2012-PRODUCE/DVMYPE-I/DGI

<sup>49</sup> La DAAI señala que con Memorando n.º 01938-2012-PRODUCE/DGI del 06.07.12 la Oficina General de Asesoría Jurídica le otorgó la viabilidad para la publicación del proyecto de reglamento y se encuentra a la espera de la autorización. ha sido evaluado por la DAAI, la Dirección General de Industria, el Despacho Viceministerial de MYPE e Industria y por la Oficina General de Asesoría Jurídica, la que emitió opinión favorable a la publicación del proyecto de reglamento para la consulta pública.

Cabe resaltar que la base legal de este proyecto de Reglamento de Infracciones y Sanciones está recogiendo lo establecido en el Reglamento de Protección Ambiental para la Industria Manufacturera, aprobado en 1997, documento en proceso de actualización que se encuentra hasta la fecha en revisión en el MINAM y que cambiaría su nombre por el de "Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera". De esto, se evidencia que si el reglamento de sanciones es aprobado, posteriormente tendría que ser actualizado para concordar con el nuevo Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera. Por tanto, este documento debería alinearse al nuevo Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera antes de su publicación y recoger lo establecido por el SEIA y demás normativa relacionada.

#### **El Proyecto de Reglamento de Infracciones y Sanciones no ha sido remitido al MINAM para su opinión**

Cabe señalar que el proyecto de Proyecto de Reglamento de Fiscalizaciones, Sanciones e Incentivos Ambientales para la Industria Manufacturera, no fue remitido al MINAM para su opinión, en concordancia con lo establecido en la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Ley n.º 28245 que establece como funciones de la autoridad ambiental nacional dar opinión previa de los proyectos legislativos con implicancias ambientales, en los casos de institucionalidad, *instrumentos de gestión ambiental* o de políticas ambientales.

Sobre la situación descrita, la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental establece en el artículo 15°, numeral 15.1 que "La autoridad competente será la responsable de efectuar la función de seguimiento, supervisión y control de la evaluación de impacto ambiental, aplicando las sanciones administrativas a los infractores." En ese sentido, de aprobarse el reglamento tal cual ha sido formulado se cometerían reprocesos para su actualización, retrasando el proceso de fiscalización ambiental, en tanto, no se ajuste el proyecto de Reglamento de Sanciones al nuevo Reglamento de Gestión Ambiental, no se harán efectivas las sanciones por incumplimiento<sup>50</sup>.

#### **5. LAS ACCIONES EJERCIDAS POR EL MINISTERIO ORIENTADAS AL CUMPLIMIENTO DE LAS COMPROMISOS AMBIENTALES POR PARTE DE LAS EMPRESAS, SON INSUFICIENTES, SITUACION QUE CONLLEVARÍA A LA INOBSERVANCIA DE LAS REGULACIONES EN MATERIA AMBIENTAL, REPERCUTIENDO DIRECTAMENTE EN LA CALIDAD DEL AIRE Y EN LA SALUD DE LAS PERSONAS**

Una de las raíces de la problemática del sector, en torno al cumplimiento de la normatividad ambiental por parte de las industrias, es el desconocimiento del universo de empresas del sector productivo y su actividad económica, ya que no se puede demandar observancia si no se conoce al observado. A esto se suma la debilidad en el seguimiento y control al cumplimiento de la regulación ambiental de las escasas empresas identificadas. Por otra parte, la atención que se ejerce sobre empresas nacientes, recae también sobre empresas industriales con actividades en curso, sujetas a un procedimiento de adecuación ambiental, sin embargo, ese desconocimiento sobre las empresas y su situación, dificulta el inicio de oficio de dicha adecuación, por lo que este proceso se realiza principalmente como resultado de la supervisión o fiscalización a las denuncias ambientales de entidades como Fiscalía, Defensoría del Pueblo, DIGESA o MINAM, o a iniciativa de las propias empresas, siempre en el marco de las exigencias de las normas sectoriales.

Para desarrollar de manera expresa la premisa, retomaremos el caso de la empresa FAREMA S.A.C.:

	Documento	Lo actuado	Comentario
1	Oficio n.º 580-99-RUQ del 27.11.02	El Vigésimo Primer Juzgado Penal de la Corte Superior de Justicia de Lima, solicitó dos pentos en contaminación por humos evacuados por fundiciones clandestinas, para participar en una inspección ocular, en el proceso penal seguido contra FAREMA, por delito contra la ecología.	Así se conoce la existencia de la empresa FAREMA
2	Oficio 111-2003-PRODUCE -VMI-DNI-DIMA del 30.01.03 al Vigésimo Primer Juzgado Penal de la Corte Superior de Justicia de Lima	Como resultado de esta inspección, la DAAI informa que ha solicitado a FAREMA un Informe de Monitoreo Ambiental de Calidad del Aire (PM 10, Pb, Fe Mn) a barlovento y a sotavento, y las medidas de mitigación para las concentraciones que superen los ECA o LMP referenciales.	No solicitó el monitoreo de emisiones. El acta de inspección señala que la empresa posee un horno de 9 m. y una chimenea a 10 m. de altura.
3	Oficio 673-2005-PRODUCE -VMI-DNI-DIMA del 21.05.05	DAAI solicita a FAREMA el monitoreo de emisiones atmosféricas, una vez al año, en junio. En cumplimiento de la R.M. n.º 55-2005-PRODUCE por ser un sector priorizado para iniciar el proceso de adecuación ambiental, solicitó la presentación del monitoreo pero sólo de emisiones atmosféricas y efluentes de acuerdo a la R.M. "En función al seguimiento y fiscalización (...) y según el desempeño ambiental de su representada, se podrá disponer la realización de un DAP, cuando el caso lo amerite"	

<sup>50</sup> Sin embargo, mientras no se tengan aprobados los LMP nacionales o referenciales (por ejemplo) no se tendrá un parámetro con que contrastar su cumplimiento.

	Documento	Lo actuado	Comentario
4	Con carta del 27.09.05, FAREMA envía el informe ambiental 2005		
5	Oficio 1824-2006-DESA/ DISA IVV LE del 23.06.06	DESA solicita a la DAAI el informe sobre las acciones dentro de su competencia por denuncia ambiental.	
6	Junio 2006. FAREMA no ha presentado su informe 2006.		
7	Oficio 1549-2006-PRODUCE/ /DVI/DGI-DAAI del 02.08.06	DAAI informa a la DISA que se le ha pedido a la empresa el informe ambiental y los descargos correspondiente	Sin embargo con carta del 27.09.05, FAREMA envió el informe ambiental 2005
8	Oficio 1548-2006-PRODUCE/ /DVI/DGI-DAAI del 02.08.06	La DAAI solicita a FAREMA los descargos por la denuncia de la DESA, y le pide el informe ambiental.	
9	Oficio 2341-2006-PRODUCE/ DVI/DGI-DAAI del 17.10.06	<b>La DAAI aprueba el Informe Ambiental 2005</b>	Sobrepasa el ECA PM10 y Pb, pero no es observado. FAREMA no envía el monitoreo de emisiones. "La empresa no precisa si tiene chimenea"
10	Carta 10.11.06 de FAREMA	FAREMA presenta el informe 2006 en respuesta al Oficio 1548-2006-PRODUCE/DVI/DGI-DAAI	
11	Oficio 1321-2007-PRODUCE/ DVI/DGI-DAAI del 07.05.07	<b>La DAAI aprueba el Informe Ambiental 2006</b>	La respuesta no levanta la observación
12	Junio 2007. FAREMA no ha presentado su informe ambiental 2007. No se halla documento donde la DAAI solicita el informe ambiental 2007, en el legajo.		
13	No se halló más documentación del 2007		
14	Junio 2008. FAREMA no ha presentado su informe ambiental 2008. No se halla documento donde la DAAI solicita el informe ambiental 2008, en el legajo		
15	Oficio 418-2009-DIREOP- PNP-DIRTURE-DIVECO/ DEPASSON del 28.05.09	La División de Ecología de la PNP solicita información a la DAAI sobre FAREMA: a) si está registrada en el sector, b) si cuenta con estudio ambiental, c) si la actividad esta priorizada, d) si se ha requerido monitoreo atmosférico y/o los ha presentado.	
16	Junio 2009. FAREMA no ha presentado su informe ambiental 2009. No se halla documento donde la DAAI solicita el informe ambiental 2009, en el legajo.		
17	Oficio 2343-2009-DG/ DESA N.º 1217 DEPMASO -DISA IV LE del 17.06.09	La DESA envía informe de la inspección sanitaria realizada a FAREMA para conocimiento y fines.	
18	En respuesta a los oficios de las dos entidades Oficio 4549-2009-PRODUCE/DVMYPE -/DGI-DAAI del 20.08.09	a) si está registrada en el sector: "Se cuenta con el antecedente de una denuncia ambiental del 2007, a partir de ello se inicia el proceso de adecuación ambiental a FAREMA" b) si cuenta con estudio ambiental: posee informe y monitoreo ambiental 2007, incumplió los monitoreos posteriores. c) si la actividad esta priorizada: NO d) si se ha requerido monitoreo atmosférico y/o los ha presentado: posee el Informe Ambiental 2007. "La empresa no continuo con el envío por lo que se ha dispuesto la necesidad de que presente el DAP"	a) No se halla la referida denuncia al 2007 en el legajo. b) el informe ambiental corresponde al 2006, no al 2007 c) Fundición si esta priorizado. d) DAAI pidió los informes 2005 y 2006. FAREMA sólo envió 2005 y 2006. DAAI solicita el mismo día el DAP
19	Oficio n.º 4557-2009-PRODUCE/DVI/DGI-DAAI del 20.08.09	<b>DAAI solicita a FAREMA la presentación del DAP</b>	
20	Oficio n.º 2157-2011-PRODUCE /DVMYPE-/DGI-DAAI	<b>DAAI aprueba el DAP de FAREMA.</b> Debe enviar los informes de monitoreo ambiental de calidad de aire semestralmente. Desde agosto de 2011 a febrero de 2015.	No se halla documentación relacionada a los informes 2011-2012 en el legajo.

### El proceso de adecuación ambiental que emprende la DAAI no se aplica a todas las actividades industriales

Para el caso de las empresas industriales con actividades en curso, la DAAI señala que el Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera establece la aplicación flexible de las obligaciones ambientales ante el sector, de tal manera que se puedan priorizar y aplicar regulaciones de manera gradual, ello debido a que el ámbito de competencia del sub sector industrial manufacturero abarca aproximadamente 118 actividades diversas<sup>51</sup>.

Con relación a la priorización, esta se estableció para los cuatro primeros subsectores de cerveza, cemento, papel y curtiembre<sup>52</sup>, y posteriormente, en un segundo grupo se priorizó la adecuación ambiental de los subsectores textil, fundición y cerámica con la Resolución Ministerial n.º 55-2005-PRODUCE del 25 de febrero de 2005. Al respecto, la DAAI considera que "si bien las actividades han sido priorizadas por este sector, no se llegó a disponer la presentación del instrumento ambiental correspondiente; por lo que no estaría obligada a adecuarse ambientalmente"<sup>53</sup>. Sin embargo, la citada resolución establece en su artículo 1º para las actividades priorizadas:

<sup>51</sup> Oficio n.º 5345-2012-PRODUCE/DVMYPE-I-DGI-DAAI del 09 de agosto de 2012

<sup>52</sup> Resolución Ministerial n.º 288-2003-PRODUCE del 05 de agosto de 2003-PRODUCE

<sup>53</sup> La DAAI manifiesta lo mismo respecto al caso de la empresa Hierro Perú Maquinarias S.R.L., señala que de acuerdo a lo señalado en la R.M. 55-2005-PRODUCE las empresas debían presentar sus informes a junio de 2005, sin embargo, no se recabo mucha información: "el proceso no se concretó", en ese sentido las actividades que realiza la empresa no han sido priorizadas por este sector y por tanto no estarían obligadas a adecuarse ambientalmente,

“iniciar el proceso de adecuación ambiental de sus operaciones, en base a las normas, obligaciones y compromisos establecidos en el Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera vigente y en las demás normas complementarias sobre la materia”, por lo que no existiría razón aparente para que las empresas priorizadas no se adecúen, asimismo, el Reglamento de Protección Ambiental en su Segunda Disposición Transitoria regula el proceso al que se sujetaran las obligaciones referidas al PAMA, y la Guía para la elaboración de EIA, PAMA, DAP<sup>54</sup> describe los procedimientos relacionados con la elaboración de los *instrumentos ambientales* propios de la adecuación ambiental.

Por otra parte, con relación al proceso de adecuación ambiental, se han podido advertir algunas debilidades durante el proceso de adecuación ambiental a FAREMA:

*Reconocimiento. 2002.* El inicio de este proceso de adecuación no fue de oficio. Se tomó conocimiento de la existencia de la empresa sólo a través de la Corte Superior de Justicia de Lima, como se describe en el punto 01.

*Obligatoriedad de los Informes Ambientales. 2005.* No obstante lo señalado por la DAAI, respecto a la no obligatoriedad de adecuar a las empresas de fundición, en el punto 03 se evidencia que la DAAI informó a FAREMA que se “**priorizará el inicio del proceso de adecuación ambiental de sus operaciones, en base al Reglamento de Protección Ambiental**”, y solicita la presentación del monitoreo de emisiones atmosféricas anualmente en el mes de junio. No obstante, FAREMA no cumplió con enviar los Informes Ambientales 2007, 2008 y 2009, y no se evidencian comunicaciones de la DAAI requiriéndolos, puntos 12, 14, 16 y 18.

*Parámetros medidos. 2006.* La Resolución Ministerial 55-2005-PRODUCE establece que los parámetros de emisiones atmosféricas a monitorear obligatoriamente serían los denominados “principales” y un mínimo de dos “complementarios”. Al respecto, en el punto nueve se advierte que FAREMA no cumple con enviar en el Informe 2005, el monitoreo de emisiones atmosféricas, sólo el monitoreo a la calidad del aire, sin embargo el Informe Ambiental es aprobado. A partir del informe 2006 se incluye la medición de contaminantes en las emisiones atmosféricas, para SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, CO, HCT y partículas.

#### **Insuficiente Seguimiento y Control de la DAAI a las operaciones de las empresas manufactureras**

Continuando con el caso de FAREMA, se observa en el punto 03, que la DAAI le informa a la empresa que se priorizará el inicio del proceso de adecuación ambiental de sus operaciones, por lo que debería presentar los informes de monitoreo de emisiones atmosféricas de acuerdo a la Resolución Ministerial n.° 55-2005-PRODUCE anualmente en el mes de junio. Pero FAREMA no cumplió con enviar los Informes Ambientales 2007, 2008 y 2009, sin embargo, no se evidencian comunicaciones de la DAAI requiriéndolos, puntos 12, 14, 16 y 18. Posteriormente, con la aprobación del DAP de FAREMA, la DAAI solicita el envío de los informes de monitoreo ambiental de calidad de aire de manera semestral, estableciendo para esto un cronograma que va desde agosto de 2011 a febrero de 2015, sin embargo, no se ha hallado documentación del 2011, ni 2012 en el legajo de la empresa.

El seguimiento y monitoreo ambiental que ejerce la DAAI es insuficiente, esto se evidencia en el caso de FAREMA cuando, a pesar de haber incumplido la empresa con el envío de los informes por tres años, desconociéndose consecuentemente el estado de las emisiones, a lo que se suma el antecedente de denuncias ambientales por contaminación atmosférica, no se dispuso un seguimiento para el cumplimiento del envío de los informes respectivos o una inspección para verificar las condiciones de la empresa en materia ambiental.

La DAAI manifiesta que no cuentan con un área de fiscalización, por lo que no tendrían capacidad de respuesta frente al universo de empresas industriales a supervisar. Las modalidades empleadas por la dirección para el seguimiento y supervisión, son principalmente los Informes de Avance de implementación de los compromisos asumidos con la aprobación de los instrumentos ambientales; los reportes de monitoreo presentados según la frecuencia establecida; las inspecciones oculares a una muestra de empresas. También se realizan inspecciones a pedido de la Fiscalía, PNP, Municipalidades, entre otras instituciones, cuando se reciben denuncias; y se disponen auditorías ambientales excepcionalmente en casos complejos<sup>55</sup>.

①

de acuerdo a lo establecido en el anexo 2 del Reglamento de Protección Ambiental, salvo en caso de denuncias ambientales o por acciones de fiscalización del sector, y se identifique que se requiere del inicio de su adecuación ambiental, como es el caso.

<sup>54</sup> Establecido en la Resolución Ministerial n.° 108-99-ITINCI-DM

<sup>55</sup> Acta n.° 002-2011-CTPO. Acta de Sesión de la Comisión de Transferencia PRODUCE-OEFA

Al respecto, la Ley General del Ambiente, Ley n.° 28611, en su artículo 133° establece que la vigilancia y el monitoreo ambiental tienen como fin generar la información que permita orientar la adopción de medidas que aseguren el cumplimiento de los objetivos de la política y normativa ambiental. La Autoridad Ambiental Nacional establece los criterios para el desarrollo de las acciones de vigilancia y monitoreo.

El Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, Ley n.° 27446, aprobado con el Decreto Supremo n.° 019-2009-MINAM, establece en su artículo 79° que los Informes de monitoreo Ambiental y del cumplimiento de las obligaciones, derivadas del estudio ambiental, según lo requiera la legislación sectorial, regional o local, deben ser entregados a la Autoridad Competente y a las autoridades en materia de supervisión, fiscalización y sanción ambiental, que ejercen funciones en el ámbito del SEIA, en los plazos y condiciones establecidos en dicha legislación.

#### **Imprecisiones en la atención de requerimientos de información relacionadas a denuncias ambientales**

La empresa FAREMA, en el punto 18, en respuesta las comunicaciones de la DESA, que remite informe de la inspección sanitaria realizada a FAREMA, y de la División de Ecología de la PNP, las respuestas a los planteamientos formulados por la PNP no reflejan la realidad respecto a la empresa. Se debe especificar, ante los preguntas de las autoridades, las respuestas no reflejan la realidad de lo actuado.

- a) Si está registrada en el sector: La DAAI señala que existe una denuncia recibida en 2007, sin embargo no se ubica en el legajo. La DAAI no informa sobre la denuncia de la DESA recibida con Oficio n.° 1824-2006-DESA/DISA IVV LE del 23.06.06 dirigido a la DAAI, donde la DESA solicita informe sobre las acciones dentro de la competencia de la DAAI.
- b) Si cuenta con estudio ambiental: La DAAI señala que posee informe y monitoreo ambiental 2007, pero incumplió el envío e los monitoreos posteriores. Cabe señalar, que el informe remitido por FAREMA corresponde al periodo 2006, e incumplió el envío de los monitoreos subsiguientes hasta el 2012.
- c) Si la actividad esta priorizada: La DAAI señala que no está priorizada, sin embargo, la Resolución Ministerial n.° 55-2005-PRODUCE del 25 de febrero de 2005 prioriza el proceso de adecuación ambiental de las operaciones de las empresas textil, fundición y cerámica.
- d) Si se ha requerido monitoreo atmosférico y/o los ha presentado: La DAAI señala que cuenta con los informes hasta el 2007, no obstante se evidencia que los informes identificados corresponden al 2006 y 2005. La DAAI adiciona: "La empresa no continuó con el envío por lo que se ha dispuesto la necesidad de que la empresa presente el DAP a fin de evaluar los impactos e identificar los problemas generados en el ambiente" y solicita el mismo día el DAP a FAREMA.

La realización de acciones de supervisión, fiscalización, sanción y vigilancia, tal como han sido establecidas por el SEIA, no son ejercidas por la DAAI de oficio, en tanto no se presente un reporte, denuncia o algún caso que genere dudas respecto al desempeño ambiental de una empresa, sólo bajo estas condiciones se contrata a una empresa para realizar los monitoreos. A su vez, la DAAI, al no contar con el Reglamento de Fiscalizaciones, Sanciones e Incentivos Ambientales para la industria manufacturera hábil, ve invalidado el ejercicio de su facultad sancionadora. Esta situación vendría generando que las actividades del Sector industria se desarrollen al margen de las regulaciones ambientales, provocando con sus emisiones fuera de los parámetros establecidos, impactos en el entorno, afectando a la población y a la calidad ambiental.

#### **6. LA FORMALIZACION DE LAS MYPE ES UN PROCESO ESCASAMENTE ATENDIDO EN EL MINISTERIO, DEBIDO A QUE LA DIRECCION DE MYPE CUENTA CON UN PLAN NACIONAL PARA LA FORMALIZACION DE LAS MYPE QUE NO HA SIDO APROBADO DESDE EL 2005, SITUACION QUE CONLLEVARIA A QUE LAS MYPE AL NO CONTAR CON REPRESENTACION, NO SEAN IDENTIFICADAS Y EN CONSECUENCIA NO SE PUEDAN SOMETER A LAS REGULACIONES AMBIENTALES**

Según señala PROINVERSION, el 98% de las unidades económicas del Perú son micro y pequeñas empresas (microempresas 94%, pequeñas empresas 4%), lo que las convierte en un eje de desarrollo económico. De estas empresas, el mayor porcentaje (77%) se encuentran en los sectores servicios y comercio, mientras que el 16% se encuentra en el sector industria. El sector industrial, complejo por las diversas actividades industriales y el alto grado de informalidad de las mismas, no cuenta aún con un reporte o registro de todos los titulares bajo su ámbito de competencia. Al respecto, la DAAI desconoce la cantidad de empresas que se encuentran en situación de informalidad.

### El proceso de adecuación ambiental de las MYPE es limitado

Al disponer la adecuación ambiental de una MYPE, la DAAI manifiesta que aprobará las medidas de mitigación para los aspectos ambientales correspondientes, entre ellos emisiones atmosféricas, las que deberán ser adoptadas por el titular industrial en cumplimiento de la normativa ambiental. Es así, que han venido adecuando actividades industriales de empresas ladrilleras, textiles, metalmecánicas, entre otras<sup>56</sup>.

Sin embargo, señala la DAAI, que la adopción de instrumentos de gestión ambiental por las MYPE es considerada por ellas, como una obligación o requerimiento difícil de cumplir, principalmente por los altos costos que representa la elaboración de un estudio ambiental y la adopción de medidas de mitigación. Asimismo, indican que han venido ejecutando proyectos enfocados en la mitigación de emisiones de las MYPE, en particular, el proyecto de inversión pública "Fortalecimiento de la cadena productiva de oxido de cal en el centro poblado menor sacra familia, en Pasco" que busca el fortalecimiento de las capacidades de los productores artesanales y gestión comercial de la cadena productiva con tecnología limpia, y según señal la Dirección General de MYPE, con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en el Plan Estratégico Sectorial Multianual del Ministerio (PESEM), de manera coordinada con la DAAI, han liderado el Proyecto Regional "Fortalecimiento de Capacidades Productivas y gestión ambiental de las empresas ladrilleras artesanales", siendo su objetivo lograr la eficiencia energética y la producción más limpia en las ladrilleras artesanales, principalmente propiciar el uso de combustibles menos contaminantes. No obstante haber realizado actividades con la Dirección General de MYPE para la formalización, la información referida a las demás actividades industriales y manufactureras, no se han realizado más acciones<sup>57</sup>.

Con relación a la adecuación ambiental de las MYPE, la DAAI indica que ésta ha sido contemplada en el proyecto de Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera, que recoge lo estipulado en el Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera, que en su artículo 8º, establece que la Autoridad Competente establecerá requerimientos y obligaciones para el caso de actividades industriales desarrolladas por la micro y pequeña empresa industrial en función al impacto ambiental de las mismas. Asimismo, el proyecto de Reglamento de Gestión Ambiental, contempla un instrumento de gestión ambiental para las MYPE, la Declaración de Adecuación Ambiental (DAA) que facilita la adecuación de la MYPE y permitirá la incorporación de la variable ambiental en el desarrollo de sus actividades. Sin embargo, el referido instrumento, como se ha mencionado anteriormente, deben establecer clara y detalladamente los criterios técnicos requeridos por el sector para adecuar la actividad industrial, adicionalmente, los mecanismos y formatos destinados a promover la presentación de las DAA y su adecuado cumplimiento, deben ser desarrollados por el Ministerio de Producción y publicados de manera conjunta con el reglamento.

### Estimación de las MYPE Informales 2004, 2006 y 2008

Respecto a la cantidad de empresas identificadas a nivel nacional, como informales y formales, la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) estima que el número de MYPE (formales e informales) en el 2008 es de 3 383 325 empresas, resultado que es 15 % superior a las existentes en el 2004 (2 935 496 empresas).

Asimismo, se estima que el 2004 el 78% de las unidades económicas eran MYPE informales, el 2006 eran el 72%; y para el año 2009 la informalidad alcanzó el 67% de las MYPE. Durante el periodo de 2004 al 2009, la tasa de crecimiento de las MYPE (formales e informales), fue de 4%, diferenciándose el ritmo de crecimiento de los formales y de los informales, donde la MYPE formal incrementó en una tasa anual de 15% y las MYPE informales se redujo a una tasa anual de 0,3% en el periodo. En ese sentido, se podría inferir que la formalización de las MYPE informales es lenta, y este proceso cobra relevancia cuando se observa que la cantidad estimada en años anteriores, de MYPE informales, representa más de la mitad de las MYPE en actividad a nivel nacional.

Con relación a la situación de la informalidad de las MYPE en el país, el ministerio cuenta con una Propuesta de Plan Nacional de Promoción y Formalización para la Competitividad y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa

①

<sup>56</sup> Oficio n.º 5345-2012-PRODUCE/DVMYPE-I-DGI-DAAI del 09 de agosto de 2012

<sup>57</sup> De acuerdo con el artículo 2º de la Ley n.º 28015, Ley de Promoción y Formalización de la Micro y Pequeña Empresa (MYPE) es la unidad económica constituida por una persona natural o jurídica, que tiene por objeto desarrollar actividades de extracción, transformación, producción, comercialización de bienes o prestación de servicios. La ley distingue a la MYPE según dos criterios generales: número de trabajadores y monto total de ventas, la microempresa se caracteriza por contar hasta 10 trabajadores inclusive y un nivel de ventas anuales de hasta 150 UIT (Unidad impositiva Tributaria); mientras que la pequeña empresa es definida por contar de 1 a 50 trabajadores inclusive y un nivel de ventas anuales entre 151 y 850 UIT. Es importante destacar que la actividad económica no es un factor determinante en la determinación de una u otra modalidad de empresa.

propuesto al año 2005, que hasta la fecha no ha sido aprobado. Dicho documento establece, con relación a la promoción de la formalización de las MYPE que, la formalización, entendida como un esfuerzo de integrar la economía informal al desarrollo empresarial formal, no sólo debe concentrarse en el otorgamiento de facilidades y en la simplificación de procedimientos administrativos para la legalización de las empresas, la formalización es el camino de la competitividad genuina, es decir, aquella sustentada en el trabajo decente, en el pago de las obligaciones tributarias y en la *responsabilidad social y ambiental*.

Asimismo, el Plan Estratégico Sectorial Multianual 2012-2016, establece en su Política 8: Promover la Formalización de las MYPE de subsistencia y la cultura emprendedora, dos estrategias orientadas a: a) incentivar las nuevas iniciativas empresariales, y b) monitorear y difundir los impactos de la formalización en la economía del país. Sin embargo no se aprecia dentro de sus lineamientos, medidas concretas orientadas a formalizar a las MYPE identificadas como informales.

### **Las empresas no pueden ser adecuadas ambientalmente por no contar con licencia de funcionamiento o compatibilidad de uso conforme**

Un ejemplo de esta situación de informalidad que subsiste en el país, lo representa la empresa Hierro Perú Maquinarias S.R.L. Hierro Perú es una empresa dedicada a la fundición de metales y la fabricación de maquinarias agrícolas, sobre la que recayó en el 2011 una denuncia por parte de la Gerencia Regional de Desarrollo Productivo del Gobierno Regional de Chiclayo. Dicha gerencia informó a la DAAI que la empresa Hierro Perú Maquinarias no cuenta con licencia de funcionamiento, ni ha realizado trámite alguno para el otorgamiento de la misma<sup>58</sup>. Ante esta denuncia, la DAAI comprobó en su archivo la inexistencia de un estudio o instrumento ambiental y consultó a la Municipalidad Provincial de Chiclayo si la actividad desarrollada por la empresa es compatible con la zonificación industrial, a efectos de iniciar su adecuación ambiental<sup>59</sup>, a lo que la Gerencia de Urbanismo de la citada municipalidad comunicó que la ubicación de la empresa no es compatible por encontrarse en una zona residencial de densidad media (RDM).

Sobre este caso, la DAAI señaló que es condición previa para que este sector disponga la adecuación ambiental, que las empresas cuenten: a) con el certificado de compatibilidad de uso conforme para la ubicación de la planta industrial o b) con licencia de funcionamiento, disposición que fue manifestada a la Gerencia de Urbanismo de la Municipalidad Provincial de Chiclayo y a la Gerencia Regional de Desarrollo Productivo del Gobierno Regional de Chiclayo, a fin de que dispongan las acciones correspondientes dentro de su competencia<sup>60</sup>. En resumen, la DAAI manifestó que *no es posible disponer la adecuación ambiental de la empresa*, y que los titulares de cualquier actividad tienen la obligación de cumplir la normatividad ambiental transectorial aplicable a dicha actividad, como por ejemplo los instrumentos regulados en la Ley General de Residuos Sólidos, los que no fueron presentados por la empresa ante la DAAI, acto que constituye una infracción administrativa.

Posteriormente, con Oficios n.º 4423 y 4424-2012-PRODUCE/DVMYPE-I/DGI-DAAI del 04 de julio de 2012, la DAAI comunicó a la Segunda Fiscalía Provincial Especializada en Prevención del Delito de Chiclayo, que solicitó información sobre el caso, y a la Gerencia Regional de Desarrollo Productivo del GORE de Lambayeque, que la empresa Hierro Perú Maquinaria S.R.L. no cuenta con estudios ambientales aprobados para realizar las actividades de fundición de metales y elaboración de maquinarias agrícolas u otros, solicitando ese mismo día a la empresa Hierro Perú Maquinaria S.R.L. el cumplimiento de lo establecido en la Ley General de Residuos Sólidos y su Reglamento, Declaración de Manejo de RRSS del año 2011 y Plan de Manejo de RRSS 2012, así como el Manifiesto de RRSS Peligrosos; observándose que, no obstante, existe una limitante en la aplicación del procedimiento de adecuación ambiental por parte de la DAAI, si es posible exigir el cumplimiento de la normativa de residuos sólidos, también sería factible la exigencia del cese de operaciones por incumplimiento de los requisitos para el inicio de operaciones y por afectaciones al medio ambiente, de manera coordinada con los entes competentes, Gobierno Regional, Municipalidad Provincial, Dirección Regional de Salud, entre otros.

Si bien la DAAI busca iniciar procesos de adecuación para ser replicados a nivel nacional, respecto a las actividades desarrolladas para la adecuación de las MYPE no se han establecido requerimientos y obligaciones particulares para dicho sector. En este sentido, existe una problemática en torno a las MYPE no formalizadas, y

<sup>58</sup> Con Oficio n.º 344-2011-G.R.LAMB/GRDP/SDMA del 26 de setiembre de 2011

<sup>59</sup> Con Oficio n.º 8246-2012-PRODUCE/DVMYPE-I-DGI-DAAI

<sup>60</sup> Más tarde, con oficio 373-2012-GR.LAMB/GRDP-SDMA del 02.03.12, la Gerencia Regional de Desarrollo Productivo informa a la DAAI que la Segunda Fiscalía Especializada en Prevención del Delito de Chiclayo dispuso la investigación en vía de prevención de delito en materia ambiental contra la empresa Hierro Perú Maquinarias por la presunta comisión del delito contra los recursos naturales y el medio ambiente.

es que al no ser reconocidas, no poseen representación y en consecuencia no se pueden someterse a las regulaciones ambientales. El medio ambiente al haberse convertido en un factor importante en la competencia global, podría ser incorporado por las MYPE para su posicionamiento en el mercado, nacional o internacional.

**7. EN TANTO NO SE OTORGUEN LAS FACILIDADES Y RECURSOS NECESARIOS, LA DAAI NO CULMINARÁ CON TODAS LAS GESTIONES CONVENIDAS PARA DAR POR CONCLUIDO EL PROCESO DE TRANSFERENCIA DE FUNCIONES DE SEGUIMIENTO, VIGILANCIA, SUPERVISIÓN, FISCALIZACIÓN, CONTROL Y SANCIÓN DEL SECTOR INDUSTRIA AL OEFA, DENTRO DEL PLAZO ESTABLECIDO A NOVIEMBRE DE 2012**

El proceso de transferencia de funciones del Ministerio de la Producción a OEFA se inició en el 2011, con la aprobación del Decreto Supremo n.º 009-2011-MINAM, en cuyo artículo 3º establece que las funciones a transferir en materia ambiental de los sectores industria corresponden a seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción. Posteriormente dichos plazos se ampliaron para poder concluir el proceso de transferencia hasta en dos oportunidades<sup>61</sup>.

Finalmente, con Resolución de Consejo Directivo n.º 006-2012-OEFA-CD se dispone la ampliación del plazo para concluir el proceso de transferencia de las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental del subsector Industria del Ministerio de la Producción al OEFA, hasta el 30 de noviembre. De la revisión al considerando referido al Informe n.º 009-2012-OEFA/CTS, de dicha resolución, el Presidente de la Comisión de Transferencia informa que no es factible para el OEFA recibir por el momento las funciones antes mencionadas, debido a que hasta la fecha no se ha concluido con la individualización del acervo documentario, personal, bienes y recursos que serán transferidos al OEFA, la misma que resulta necesaria para acordar los aspectos objeto de la transferencia del Ministerio de la Producción y el OEFA. Asimismo, se informa que actualmente el Sector Industria no cuenta con instrumentos para realizar la supervisión y fiscalización en materia ambiental de las industrias manufactureras; debido, entre otras razones, por la alta rotación de ejecutivos en el Ministerio de la Producción, lo que no ha permitido avanzar de manera adecuada en el proceso de aprobación de los instrumentos de gestión ambiental correspondientes.

En las últimas sesiones de la comisión de transferencia PRODUCE-OEFA, llevadas a cabo en el marco del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del ministerio de la producción al OEFA, se ha manifestado que la ampliación del plazo de transferencia al 30 de noviembre de 2012<sup>62</sup> se debió a que el OEFA requiere previamente a dicha transferencia, que el ministerio del ambiente apruebe los LMP de las actividades industriales y que el ministerio de producción apruebe el reglamento de fiscalización sanción e incentivos ambientales para la industria manufacturera<sup>63</sup>.

Sin embargo, cabe recordar, que el reglamento de fiscalización, sanción e incentivos ambientales para la industria manufacturera está sujeto a lo establecido en el Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera, el mismo, que se encuentra en proceso de revisión en el MINAM ya que ha entrado a un proceso de actualización en concordancia con el Reglamento de la Ley del SEIA.

Asimismo, en el marco del proceso de transferencia de funciones del Ministerio de la Producción (Industria) a OEFA, se han identificado los siguientes procesos a transferir<sup>64</sup>: Atención de denuncias, Supervisión de las obligaciones derivadas de normas ambientales y de instrumentos ambientales aprobados, Fiscalización y sanción ambiental, y Aplicación de incentivos. En ese sentido, toda información relacionada con los procesos a transferir deberá ser socializada entre PRODUCE y el OEFA.

Respecto a la transferencia física, el acervo documentario a transferir del Ministerio de la Producción a OEFA, lo conforman los legajos de las empresas con certificaciones ambientales otorgadas, los documentos de los instrumentos de gestión ambiental aprobados (EIA, DIA, PAMA, DAP), Informes Ambientales, Informes de Monitoreo, así como toda aquella información conexas, y en este sentido, para realizar el trabajo de compilación y

<sup>61</sup> R.C.D. 007-2011-OEFA-CD, amplía el plazo para concluir proceso de transferencia de las funciones del Ministerio de la Producción a OEFA, hasta el 02 de enero de 2012. Y la R.C.D. N.º 009-2011-OEFA/CD, amplió hasta el 01 de junio de 2012, el plazo para concluir el proceso de transferencia de las funciones del Sector Industria, del Ministerio de la Producción al OEFA; precisando las fechas al interior de dicho plazo, en que debían asumirse de manera progresiva los distintos Subsectores de Industria priorizados de acuerdo a la Clasificación Industrial Internacional Uniforme – CIU.

<sup>62</sup> Mediante Resolución de Consejo Directivo 006-2012-OEFA/CD se amplía el plazo para culminar el proceso de transferencia

<sup>63</sup> Oficio 4786-2012-PRODUCE/DVMYPE-I-DGI-DAAI del 23 de julio de 2012.

<sup>64</sup> Oficio n.º 5345-2012-PRODUCE/DVMYPE-I-DGI-DAAI del 09 de agosto de 2012

ordenamiento de la información, es necesario disponer de recursos humanos y logísticos suficientes que permitan concluir con este proceso físico en particular dentro de los plazos establecidos, puesto que en el área de Archivo de la DAAI laboran sólo dos personas, y dadas las condiciones actuales del manejo de la información, no se concluiría con el proceso de transferencia.

**8. LA DAAI NO CONOCE EL UNIVERSO DE EMPRESAS A NIVEL NACIONAL Y SI ESTAS CUENTAN CON SU RESPECTIVO DOCUMENTO DE GESTION AMBIENTAL, SITUACION QUE LIMITA, ENTRE OTROS, EL PROCESO DE SEGUIMIENTO Y CONTROL A LOS COMPROMISOS ASUMIDOS POR LOS ADMINISTRADOS**

La DAAI aplica gradualmente las obligaciones ambientales establecidas en la regulación ambiental sectorial, debido a que el ámbito de competencia del sub sector industria abarca aproximadamente 118 actividades industriales, cada una de ellas con marcada diferencia entre si y cada una con una problemática ambiental particular<sup>65</sup>. En los últimos cuatro años, la DAAI ha tenido un incremento en la atención de expedientes ingresados por los procedimientos del TUPA del ministerio de producción. En el año 2009, recibieron 117 expedientes, en el año 2010 recibieron 4389 expedientes y en el año 2011 el número de expedientes recibidos aumentó a 4927. En lo que va del 2012 hasta julio, se han reportado 4228.

Con relación a la cantidad de empresas que actualmente cuentan con certificación ambiental a nivel nacional, se desconoce la cifra, así como la cantidad de empresas con certificación en evaluación y aquellas con certificación ambiental aprobada, en ese sentido, la directora de la DAAI manifiesta que existen problemas de falta de información por no contar con una base de datos integral, desconociéndose el universo de industrias a nivel nacional, pues de las industrias de las que se tiene conocimiento, sólo el 7% aproximadamente cuenta con estudios de impacto ambiental o instrumentos de gestión ambiental, según el censo industrial llevado a cabo por el sector (2007). Adicionalmente, el 97% son MYPE<sup>66</sup>.

Dado que no se cuenta con una base de datos que sistematice toda la información que la DAAI gestiona, para emitir una opinión sobre la aprobación de un LMP, como en el caso particular de los LMP para ladrilleras, los datos del monitoreo de emisiones, de calidad ambiental, entre otros, deben ser recabados a partir de la revisión de los legajos de cada una de las empresas ladrilleras. Adicionalmente, la DAAI no cuenta con una base de datos que reúna información relevante sobre las denuncias ambientales presentadas ante el Ministerio de la producción, dicha base es recogida del sistema del Área de Trámite Documentario y sólo reúne datos referidos al Tipo de documento emitido por la DAAI, N° Documento, Fecha de Emisión, Entidad que envía la denuncia, el nombre de la persona que atendió el documento.

Debido a la situación descrita, durante los años 2010 y 2011, con el fin de contar con un sistema de información ambiental, la DAAI propuso un Sistema de Información Ambiental (SIA), y para esto elaboró los Términos de Referencia (TDR) para la convocatoria a concurso público de las empresas que desarrollarían dicho sistema, en coordinación con la Oficina General de Tecnología de la Información y Estadística (OGTIE). Seguidamente, la referida oficina informó que el propósito de los TDR era la automatización de los procedimientos del TUPA y que el 67% de los procedimientos considerados en los TDR serían automatizados por el consorcio COMMIT SAC y TD NET a través del "Servicio de Diseño Rediseño y Sistematización de los Procesos del TUPA en el Ministerio de Producción", dejando sin efecto los TDR. Posteriormente, debido a que los resultados del trabajo realizado por COMMIT no atendieron las necesidades de la DAAI, se remitieron nuevamente los TDR para su aprobación. Sólo en el 2012 se pudo establecer que era necesario retomar el SIA, sin embargo, hasta la fecha la OGTIE viene evaluando la realización del diseño con cargo a la misma OGTIE o a través de terceros<sup>67</sup>.

Adicionalmente, de acuerdo a lo establecido en el "Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera"<sup>68</sup>, vigente desde 1997, es necesaria la creación y mantenimiento constante de información técnica y especializada con el objeto de medir y documentar los niveles y variaciones de contaminantes generados por la actividad productiva; conocer los resultados de las medidas de prevención y control adoptadas, así como registrar la reducción de elementos contaminantes con la respectiva incidencia en los costos y beneficios de tales acciones.



<sup>65</sup> Oficio n.º 0156-2012-PRODUCE/DVMYPE-I/DGI del 08.08.12

<sup>66</sup> Acta n.º 002-2011-CTPO. Acta de Sesión de la Comisión de Transferencia PRODUCE-OEFA

<sup>67</sup> Oficio 5306-2012-PRODUCE/DVMYPE-I/DGI-DAAI del 09 de agosto de 2012

<sup>68</sup> Aprobado con D.S. N° 019-97-ITINCI el 26 de setiembre de 1997

De acuerdo a lo establecido en el artículo 32º de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Ley n.º 28245, las entidades de la administración pública tienen las siguientes obligaciones: "a) Prever una adecuada organización y sistematización de la información que se genere en las áreas a su cargo". Asimismo, el artículo 29º de la misma Ley señala que las instituciones públicas a nivel nacional, regional y local administrarán la información ambiental en el marco de las orientaciones del Sistema Nacional de Información Ambiental.

No obstante la DAAI no cuenta hasta la fecha con una herramienta sistematizada para el manejo de la información, no se han implementado otros mecanismos conducentes a administrar la data del sector de manera más eficiente, que permita, sea de manera manual o sistematizada, registrar los resultados de los monitoreos ambientales, el seguimiento al proceso de aprobación de los instrumentos de gestión ambiental o de las certificaciones ambientales otorgadas, además de los datos de las denuncias ambientales coordinadas con otras entidades, con el fin lograr un mejor seguimiento a todos los procesos que desarrolla la DAAI y consecuentemente conducir a una mejor toma de decisiones.

### III. RECOMENDACIONES

Que el Viceministro de MYPE e Industria disponga:

- 3.1 Con carácter de urgencia, emitir las disposiciones necesarias para que la normativa ambiental del Sector MYPE e Industria sea actualizada y alineada con la normativa ambiental nacional vigente.
  - 3.1.1 Aprobar el Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y la Matriz de Riesgo Ambiental, previa adecuación a la Ley del Sistema Nacional de Evaluación Ambiental y su Reglamento, y demás normativa ambiental vigente aplicable.
  - 3.1.2 Remitir al Ministerio del Ambiente el Reglamento de Fiscalización, Sanciones e Incentivos Ambientales para el Subsector Industria a fin de obtener su opinión favorable.
  - 3.1.3 Aprobar el Reglamento de Fiscalización, Sanciones e Incentivos Ambientales para el Subsector Industria, actualizado con el nuevo Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera, una vez que haya sido aprobado y recibido la opinión favorable del Ministerio del Ambiente.
  - 3.1.4 Actualizar las Guías para elaboración de Estudios de Impacto Ambiental, Programas de Adecuación Medio Ambiental, Diagnóstico Ambiental Preliminar y Formato de Informe Ambiental, en concordancia con lo establecido en la Ley del Sistema Nacional de Evaluación Ambiental y su Reglamento, y demás normativa ambiental vigente aplicable.
- 3.2 Con carácter de urgencia, la elaboración del inventario nacional de empresas bajo el ámbito del Sector MYPE e Industria, de acuerdo al sub sector y/o actividad manufacturera al que pertenezcan, a fin de conocer el universo de administrados sujetos al control del Ministerio de la Producción.
  - 3.2.1 Elaborar un registro actualizado de las MYPE que permita conocer el estado de formalidad o informalidad de dichas empresas, sujetas al seguimiento y control de la DAAI, establecido en el Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación Ambiental.
  - 3.2.2 Disponer las acciones conducentes a la adecuación ambiental o a la adopción de medidas de mitigación adecuadas a las MYPE con operaciones nuevas o en curso, de acuerdo a lo establecido en la normativa ambiental, entre ellas, alinear la Declaración de Adecuación Ambiental (DAA) a lo establecido en la Ley del Sistema Nacional de Evaluación Ambiental y su reglamento.
  - 3.2.3 Disponer las acciones necesarias para que, en coordinación con los gobiernos locales o regionales y entidades públicas con competencia, se efectivice el proceso de formalización de las empresas que no cuentan con licencia de funcionamiento o compatibilidad de uso conforme, con el fin de proceder con la adecuación de las empresas sujetas a las regulaciones ambientales.
- 3.3 Disponer las acciones correspondientes, previa coordinación con el MINAM, para la actualización de los parámetros, establecimiento de líneas base a través de estudios, que conduzcan a la aprobación de los LMP del sector a fin de que estos puedan ser usados en los procesos de las certificaciones ambientales, durante las fiscalizaciones a los administrados por eventuales incumplimientos de sus obligaciones ambientales.

- 3.3.1 Implementar un mecanismo de control permanentemente actualizado, para identificar todos los LMP de competencia del Sector Industria, así como para conocer el estado de cada uno de ellos, en coordinación con el MINAM.
- 3.3.2 Informar al MINAM sobre los LMP referenciales usados en el sector.
- 3.4 Disponer las facilidades y recursos para optimizar el proceso de seguimiento y control, al cumplimiento de los compromisos asumidos por los administrados, así como el cumplimiento de las regulaciones ambientales, a fin de identificar posibles afectaciones al medio ambiente y consecuentemente, requerir los correctivos oportunos y proponer las sanciones que correspondan.
- 3.5 Proveer las facilidades y recursos necesarios para que la Dirección General de Asuntos Ambientales de Industria, posea las herramientas necesarias que le permitan controlar de manera eficiente toda la información de los procedimientos que administra, en cumplimiento de las normas ambientales que rigen el Sistema Nacional de Información Ambiental.
- 3.5.1 Implementar una herramienta que permita registrar la información relevante correspondiente a las denuncias ambientales.
- 3.6 Delimitar las competencias del Ministerio de la Producción en coordinación con el Ministerio de Agricultura, respecto a las empresas azucareras y otras actividades que presenten conflictos de competencia, para que la certificación ambiental, el seguimiento y el control de los procesos de adecuación ambiental sean conducidos de manera oportuna.
- 3.7 Disponer las facilidades y recursos para que el proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Ministerio de la Producción al OEFA se concluya dentro de los plazos que se establezcan en los acuerdos sostenidos.
- 3.8 Disponer las acciones necesarias para la aprobación del Plan Nacional de Promoción y Formalización para la Competitividad y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa.

Jesús María, 29 de agosto de 2012.



CPC Marina Cárdenas Timoteo  
Coordinadora



Lic. Karen Ninapaitán García  
Veedora

**CARGO**



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA  
Gerencia de Gestión Documentaria  
**13 SET. 2012**  
**RECIBIDO**  
Hora: ..... Firma: .....



**OFICIO N° 00234-2012-CG/MAC**

Lima, 29 de agosto de 2012

Señora  
**Olga Combe Jeanneau**  
Secretaria General  
**Ministerio de la Producción**  
Calle Uno Oeste # 060  
**San Isidro /Lima /Lima**

MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN  
OFICINA DE ADMINISTRACION DOCUMENTARIA Y ARCHIVO  
**RECIBIDO**  
**14 SET. 2012**  
Reg. N° .....  
Hora: ..... Firma: .....

- ASUNTO** :Comunicación de riesgos detectados en Veeduría al Viceministerio de MYPE e Industria.
- REF.** :a) Artículo 8° de la Ley N° 27785 - Ley del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.  
b) Oficio N° 00192-2012-CG/MAC del 28 de junio de 2012.

Me dirijo a usted a fin de comunicarle que en el marco de nuestras actividades de control preventivo, como resultado de la veeduría practicada al Viceministerio de MYPE e industria, respecto a sus funciones ambientales vinculadas a las actividades a cargo del sector, que podrían generar impactos negativos a la calidad del aire, se han identificado riesgos inherentes a la gestión, los mismos que se detallan en el informe de veeduría adjunto.

Al respecto, le recomendamos con carácter no vinculante, pueda disponer la adopción de las medidas pertinentes para la superación de dichos riesgos. Cabe resaltar que el presente documento tiene por finalidad prevenir la existencia de riesgos que puedan afectar la gestión del Viceministerio de MYPE e Industria sin interferir con la labor de la entidad, así como sin perjuicio del control posterior que se pueda efectuar.

Asimismo, informo a vuestro Despacho que por razones de orden institucional se modificó la conformación del equipo de la comisión de auditoría a cargo de la referida veeduría, designándose como nuevo coordinador de la veeduría a Marina Cárdenas Timoteo en reemplazo de José Martín Rodríguez Sánchez.

Es propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi especial consideración.

Atentamente,



*Jesús Arias Valencia*  
**Jesús Arias Valencia**  
Gerente  
Departamento de Medio Ambiente y Cultura

/fah

IMAGENES  
Reg. 001-J-2000  
CPB