

**Observatorio Medioambiental**

ISSN: 1139-1987

<https://dx.doi.org/10.5209/obmd.99726>EDICIONES  
COMPLUTENSE

## La supervisión ambiental en el Sector del Saneamiento en el Perú: el caso de Ucayalí

Jorge Renzo López Aguilera<sup>1</sup>

Recibido: 7 de junio del 2024 / Enviado a evaluar: 5 de julio del 2024 / Aceptado: 2 de diciembre del 2024

**Resumen.** El Perú, al igual que en diversos países de la región, es rico en recursos naturales, pero no obstante ello, su conservación se ve afectada por las diversas actividades económicas tales como la minería, la agricultura, la industria, la forestal y el saneamiento. Es esta última, la que es considerada como uno de los principales problemas ambientales que afecta a todo el país y en especial en los sectores ecosistemas frágiles como la selva peruana –como la región de Ucayalí– o las fuentes de recursos hídricos, debido a una falta de control y vigilancia por parte de la entidad competente, es decir, por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Efectivamente, a pesar de la continua actuación del ministerio referido en el párrafo precedente, los problemas ambientales persisten y en algunos casos se han agravado, lo que se evidencia en los informes elaborados por la Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental. Es así como, dentro de los problemas identificados que afectan a la adecuada fiscalización ambiental por parte de la entidad competente, tenemos a la incorrecta planificación ambiental que impacta negativamente en los resultados planteados por la entidad lo que impide la contribución o solución de los diversos problemas ambientales. Es así que el presente trabajo, luego de analizar el Sistema de Saneamiento y el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, pretende identificar el problema que decanta en insuficiente e inadecuada fiscalización ambiental a cargo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, proponiendo una solución que permita mejorar sus labores como entidad fiscalizadora.

**Palabra clave:** Saneamiento; aguas residuales; planificación ambiental; contaminación; Ucayalí; Política Nacional del Ambiente.

### [en] Environmental monitoring in the sanitation sector in Peru: the case of Ucayalí

**Abstract.** Peru, like many other countries in the region, is rich in natural resources, but their conservation is affected by various economic activities such as mining, agriculture, industry, forestry and

<sup>1</sup> Pontificia Universidad Católica del Perú (Perú).  
E-mail: renzo.lopez01@pucp.edu.pe

sanitation. It is the latter that is considered one of the main environmental problems affecting the entire country and especially in fragile ecosystems such as the Peruvian jungle – such as the Ucayali region – or the sources of water resources, due to a lack of control and monitoring by the competent entity, that is, by the Ministry of Housing, Construction and Sanitation. Indeed, despite the continued action of the ministry referred to in the preceding paragraph, environmental problems persist and in some cases have worsened, as evidenced by the reports prepared by the Environmental Assessment and Oversight Agency, the governing body of the National Environmental Assessment and Oversight System. This is how, within the identified problems that affect the adequate environmental supervision by the competent entity, we have the incorrect environmental planning that negatively impacts the results proposed by the entity, which prevents the contribution or solution of the various environmental problems. Thus, the present work, after analyzing the Sanitation System and the National System of Environmental Evaluation and Supervision, aims to identify the problem that results in insufficient and inadequate environmental supervision by the Ministry of Housing, Construction and Sanitation, proposing a solution that allows improving its work as a supervisory entity.

**Keywords:** Sanitation; wastewater; environmental planning; pollution; Ucayali; National Environmental Policy.

## [fr] Supervision environnementale dans le secteur de l'assainissement au Pérou: le cas d'Ucayali

**Résumé.** Le Pérou, comme plusieurs pays de la région, est riche en ressources naturelles, mais malgré cela, leur conservation est affectée par diverses activités économiques telles que l'exploitation minière, l'agriculture, l'industrie, la foresterie et l'assainissement. C'est ce dernier qui est considéré comme l'un des principaux problèmes environnementaux qui affectent l'ensemble du pays et en particulier dans les secteurs fragiles de l'écosystème comme la jungle péruvienne - comme la région d'Ucayali - ou les sources de ressources en eau, en raison d'un manque de contrôle et surveillance par l'entité compétente, c'est-à-dire par le ministère du Logement, de la Construction et de l'Assainissement. En effet, malgré l'action continue du ministère mentionnée au paragraphe précédent, les problèmes environnementaux persistent et, dans certains cas, se sont aggravés, comme le montrent les rapports préparés par l'Agence d'évaluation et de contrôle environnemental, l'organe directeur du système national de protection de l'environnement. Évaluation et surveillance environnementale. Ainsi, parmi les problèmes identifiés qui affectent une surveillance environnementale adéquate par l'entité compétente, nous avons une planification environnementale incorrecte qui impacte négativement les résultats proposés par l'entité, ce qui empêche l'apport ou la solution des différents problèmes. Ainsi, ce travail, après analyse des problèmes. Système d'assainissement et système national d'évaluation et de surveillance environnementale, vise à identifier le problème qui se traduit par une surveillance environnementale insuffisante et inadéquate de la part du ministère du Logement, de la Construction et de l'Assainissement, en proposant une solution qui permet améliorer son travail en tant qu'entité de contrôle.

**Mot-clé:** Sanitaire; eaux usées; planification environnementale; pollution; Ucayali; Politique nationale de l'environnement.

**Cómo citar.** López Aguilera, J.R. (2024). La supervisión ambiental en el Sector del Saneamiento en el Perú: el caso de Ucayali. *Observatorio Medioambiental*, 27, 171-189

**Sumario.** 1. Introducción. 2. Sobre el Saneamiento en el Perú. 3. La contaminación del agua como consecuencia de los vertimientos. 3.1. Los problemas ambientales causados por las plantas de tratamiento de aguas residuales. 4. La Política y la Fiscalización Ambiental en el Perú. 4.1. El Sistema Nacional de Gestión Ambiental. 4.2. El Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental. 4.3. Las competencias en fiscalización ambiental a cargo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. 4.4. El Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental. 4.5. Acciones de fiscalización ambiental efectuadas por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. 4.5.1. Sobre la

elaboración del Planeta. 5. El caso Ucayali. 5.1. El problema ambiental producto del vertimiento de aguas residuales sin tratar en Ucayali. 6. Propuesta de Mejora en la Planificación Ambiental del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. 6.1. Base de datos de problemas ambientales. 6.2. Bases de datos de priorización de los problemas ambientales. 6.3. Base de datos de denuncias ambientales. 7. A modo de conclusiones. 8. Referencias bibliográficas.

## 1. Introducción

El Perú, al igual que en diversos países de la región, es rico en recursos naturales, pero no obstante ello, su conservación se ve afectada por las diversas actividades económicas tales como la minería, la agricultura, la industria, la forestal y el saneamiento. Es esta última, la que es considerada como uno de los principales problemas ambientales que afecta a todo el país y en especial en los sectores ecosistemas frágiles como la selva peruana –como la región de Ucayali– o las fuentes de recursos hídricos, debido a una falta de control y vigilancia por parte de la entidad competente, es decir, por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Efectivamente, a pesar de la continua actuación del ministerio referido en el párrafo precedente, los problemas ambientales persisten y en algunos casos se han agravado, lo que se evidencia en los informes elaborados por la Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

Es así como, dentro de los problemas identificados que afectan a la adecuada fiscalización ambiental por parte de la entidad competente, tenemos a la incorrecta planificación ambiental que impacta negativamente en los resultados planteados por la entidad lo que impide la contribución o solución de los diversos problemas ambientales. En el Perú un gran porcentaje de las aguas residuales no reciben un tratamiento previo a su vertimiento o de tenerlo, no es el adecuado; asimismo, solo algunas de las plantas de tratamiento residuales con la normatividad vigente para su funcionamiento. Es por lo anterior, que la fiscalización ambiental por parte de la administración es esencial. Dicha actividad tiene por objeto verificar el cumplimiento el incumplimiento de las obligaciones ambientales, ya sea de las contenidas en el instrumento de evaluación ambiental, compromisos ambientales, medidas administrativas y la legislación ambiental general y sectorial. Para lograr una fiscalización ambiental eficiente, oportuna y preventiva, la Ley Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Sinefa) estableció que el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Oefa) como el ente rector del Sinefa en el Perú. No obstante, en la actualidad el Oefa no tiene la competencia de todas las actividades económicas, dentro de ellas las correspondientes al sector de saneamiento. Es el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) la entidad pública que tiene la función de hacer cumplir el marco normativo relacionado al sector saneamiento, ejerciendo la potestad sancionadora y coactiva, cuando corresponda. En por ello que, el MVCS se constituye como es una Entidad de Fiscalización Ambiental (EFA) ya que tiene atribuidas las funciones de fiscalización ambiental en el sector saneamiento. Dentro las actividades económicas que tiene

competencia el MVCS para realizar la fiscalización ambiental, está orientada a la supervisión de proyectos como el represamiento para aguas de potabilización, proyectos de agua y saneamiento poblacional, proyectos de sistema de tratamiento y disposición final de aguas residuales domésticas, entre otras.

## 2. Sobre el Saneamiento en el Perú

El ente rector en saneamiento en el Perú es el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS) y es quien determina y dirige las políticas públicas con el objetivo de brindar un adecuado servicio de saneamiento a las personas y de esta forma coadyuvar en la mejora de la calidad de vida en el Perú. Para lograr lo anterior, se aprobaron los siguientes instrumentos:

-**La Política Nacional de Saneamiento** el cual es un instrumento de gestión macro mediante el cual el MVCS regula lo relacionado con el sector saneamiento y en el cual se establecen las acciones para la gestión y manejo del sector saneamiento, estableciendo metas e indicadores de obligatorio cumplimiento por las entidades públicas que tienen injerencia y por las empresas prestadoras de servicio de saneamiento (EPS).

-**La Ley marco de la Gestión y Prestación de los Servicios de los Servicios de Saneamiento**, el cual fue aprobado mediante el Decreto Supremo N° 1280 del 29 de diciembre del 2016, y es la norma madre con respecto a la prestación y regulación de los servicios que comprende el sector saneamiento en el territorio peruano.

-**El Plan Nacional de Saneamiento del Perú del 2022 – 2026** (Poder Ejecutivo, 2021), el cual fue aprobado por Resolución Ministerial N° 399-2021-VIVIENDA del 23 de diciembre del 2021 como consecuencia del Foro del Acuerdo Nacional de Perú y que contiene los hitos que el Estado y las entidades a fines -sean estas públicas y privadas- deben ejecutar para una gestión multinacional a favor de brindar a la ciudadanía una seguridad hídrica teniendo en consideración la protección del ambiente. Adicionalmente, es una herramienta esencial y ordenada -de la Política Nacional de Saneamiento- a fin de que las entidades de los diferentes niveles de gobierno superen las brechas existentes. Efectivamente, dicha política contempla entre sus objetivos incrementar la cobertura, calidad y sostenibilidad de los servicios de saneamiento y reducir la brecha de infraestructura en el sector y asegurando el acceso a los servicios de saneamiento prioritariamente de la población rural y de escasos recursos.

-**El Plan Estratégico Sectorial Multianual 2024 – 2030** (PODER EJECUTIVO, 2023) el cual fue aprobado mediante la Resolución Ministerial 566-2023-VIVIENDA del 27 de diciembre del 2023, mediante el cual se señala a la estrategia que implementará el sector para el logro de las metas establecidas que deberán ser de cumplimiento por las entidades públicas de nivel nacional, regional y local.

-**El Plan Maestro Optimizado (PMO) del sector saneamiento**, el cual es un instrumento de planeamiento -que se aprueba cada 30 años- que contiene las acciones

que se esperan como producto de las programaciones de las inversiones y proyecciones económicas financieras de las EPS.

Como se mencionó anteriormente, El MVCS es la entidad pública de nivel nacional que ejerce la rectoría en el sector saneamiento y tiene como misión promover, normar, supervisar y articular la prestación de servicios de desarrollo urbano, vivienda, construcción y saneamiento en favor de la población urbana y rural, de manera inclusiva, con calidad y con sostenibilidad ambiental, económico y social (Ministerio De Vivienda, Construcción Y Saneamiento, 2024)<sup>2</sup>.

Cuadro N° 1. Principales actores en el sector saneamiento

Funciones	Ámbito Urbano	Ámbito Rural
Rectoría	Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento – MVCS	
Regulación y fiscalización	Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS) Ministerio de Salud - MINSA a través de la Dirección General de Salud Ambiental (según competencias) Ministerio de Vivienda, Construcción Ambiental - MVCS a través de la Dirección General de Asuntos Ambientales (según competencias) Ministerio de Agricultura y Riego - MINAGRI a través de la Autoridad Nacional del Agua (según competencias)	
Prestación de servicio	Empresas prestadoras de servicios (EPS) Municipalidades provinciales y distritales	Municipales provinciales y distritales Organizaciones comunales (como las Juntas Administradoras de Servicio y Saneamiento - JASS)

Fuente: Elaboración propia

Para el desarrollo de las funciones, el MVCS cuenta con las siguientes direcciones y programa:

-La Dirección General de Políticas y Regulación en Construcción y Saneamiento y Saneamiento, órgano responsable de proponer, difundir y supervisar las políticas nacionales y sectoriales en las materias de construcción y saneamiento.

<sup>2</sup> Portal del Estado Peruano, Información Institucional del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Recuperado a partir de: <https://www.gob.pe/institucion/vivienda/institucional>

-La Dirección General de Programas y Proyectos en Construcción y Saneamiento, órgano responsable en coordinar, promover y gestionar la ejecución de las acciones de los proyectos correspondientes al sector saneamiento.

-La Dirección General de Asuntos Ambientales, órgano encargado en promover objetivos, lineamientos y estrategias relacionadas con el ambiente y las acciones efectuadas por el sector.

Cabe indicar que, a través de la referida dirección, el MVCS realiza las funciones de supervisión y fiscalización ambiental en su calidad de entidad de fiscalización ambiental (EFA) en el marco del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Sinefa). Con respecto a las entidades públicas que tienen competencia en el sector saneamiento tenemos las recogidas en el Cuadro 1.

### 3. La contaminación del agua como consecuencia de los vertimientos

La contaminación del agua esta referido a cualquier alteración de su estado físico, químico o biológico y que provoca un efecto perjudicial en sus componentes y recursos, así como en la salud de sus usuarios. Sobre los problemas ocasionados por la falta de tratamiento de las aguas residuales domésticas, Alejandro Mariñelarena (MARIÑELARENA, 2006) manifiesta algunos de ellos:

*-Presencia de bacterias, parásitos, virus u otros microorganismos patógenos que ocasionan enfermedades tales como el cólera y la hepatitis.*

*-Presencia de materia orgánica (fecal y restos de alimentos, por ejemplo) que se aprovechan del oxígeno del agua.*

*-Presencia desmedida de nutrientes que ocasionan la aparición de algas en las fuentes de recursos hídricos, lo que a su vez evita el ingreso de los rayos del sol.*

*-Presencia de otros elementos contaminantes como ácidos, aceites, solventes, etc<sup>3</sup>.*

Es por ello que, el inadecuado tratamiento y el posterior vertimiento de las aguas residuales en las diversas fuentes de recursos hídricos constituyen una de las principales agentes contaminantes en los diversos países de Latinoamérica y a aquellos que se encuentran en vía de desarrollo.

Sobre el concepto de aguas residuales, Aldo Antonio Castañeda Villanueva y Hugo Ernesto Flores López (Castañeda Villanueva Y Flores López, 2013), señalan que son aquellas aguas cloacales o también denominadas negras utilizadas en procesos de transformación o limpieza que devienen en un residuo inservible para el usuario directo. Adicionalmente, las aguas residuales presentan componentes químicos y biológicos que perjudican su potabilidad<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Mariñelarena, A (2013). Manual de autoconstrucción de Sistemas de Tratamiento de Aguas Residuales Domiciliarias.

<sup>4</sup> Castañeda Villanueva, Aldo Antonio Y Flores López, Hugo Ernesto, Tratamiento de aguas residuales domésticas mediante plantas de tratamiento macrófitas típicas en los Altos de Jalisco, México.

### **3.1. Los problemas ambientales causados por las plantas de tratamiento de aguas residuales**

Como se mencionó anteriormente, son varios los países de Latinoamérica que producto de un inadecuado sistema de tratamiento de aguas residuales y una deficiente fiscalización ambiental por parte de las autoridades competentes, se produce un impacto considerable a los diversos componentes ambientales, especialmente al agua

Los proyectos de infraestructura de saneamiento, como las instalaciones construidas EPS, muchas veces -a pesar de contar con un instrumento de gestión ambiental- no cumplen con los valores máximos admisibles al momento de verter sus aguas.

Sobre el particular, el Observatorio de Solución de Problemas Ambientales del OEFA identificó 583 problemas ambientales relacionados a los vertimientos de aguas domésticas y registraron ante el de Servicio Nacional de Denuncias Ambientales (Sinada)<sup>5</sup> del OEFA 1002 denuncias durante los años 2019 al 2024<sup>6</sup>.

## **4. La Política y la Fiscalización Ambiental en el Perú**

Los artículos 67 y 68 de la Constitución Política del Perú son fundamentales en el marco de la protección del ambiente y la conservación de los recursos naturales en el país. El Artículo 67 establece que el Estado determina la política nacional del ambiente y promueve el uso sostenible de los recursos naturales, mientras que el Artículo 68 obliga al Estado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas. Estos artículos reflejan el compromiso del Estado peruano con la preservación del entorno natural y la biodiversidad, así como con el uso responsable de los recursos naturales para garantizar un desarrollo sostenible en el país.

Es así que, mediante el Decreto Supremo N° 029-2018-PCM (PODER EJECUTIVO, 2018) se aprobó el Reglamento que regula las Políticas Nacionales y en cuyas disposiciones complementarias se hace referencia que las políticas deben de ser elaboradas previa coordinación con el sector correspondiente y previa opinión del Ceplan. En base a lo anterior, el Minam aprobó el listado de políticas bajo su rectoría, las cuales son:

- La Política Nacional del Ambiente.
- La Estrategia Nacional de Diversidad Biológica.
- La Estrategia Nacional ante el Cambio Climático.
- El Plan Nacional de Gestión de Recursos Sólidos

---

<sup>5</sup> El Servicio de Información Nacional de Denuncias Ambientales (Sinada) es un servicio del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), adscrito al Ministerio del Ambiente. Permite a la población informar y alertar al Estado sobre cualquier daño que se produzca al ambiente.

<sup>6</sup> Información remitida mediante la carta N° 1395-2024-OEFA/RAI del 11 del abril.

#### 4.1. El Sistema Nacional de Gestión Ambiental

El espectro ambiental es amplio. La institucionalidad es vasta debido a la complejidad de la temática ambiental y es por lo anterior que existen entidades rectoras, entidades competentes y otros actores que generan dispositivos legales para su gestión.

Es por lo anterior, que es necesaria la presencia de un sistema que logre articular, integrar, orientar, supervisar y garantizar la correcta implementación de las políticas públicas, planes, programas y diversas acciones formuladas por los diversos organismos. Es así que, el 8 de junio del 2004, se aprobó la Ley N° 28245 - Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (Poder Ejecutivo, 2004) cuya finalidad es asegurar el más eficaz cumplimiento de los objetivos ambientales de las entidades públicas, fortalecer los mecanismos de transectorialidad en la gestión ambiental a fin de que las entidades públicas cumplan con sus funciones de manera correcta. Cabe precisar que, el ente rector del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA) es el Minam.

Al respecto Manuel Pulgar Otárola (Pulgar-Vidal, M. 2008) señala *que los sistemas funcionales tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de políticas públicas que requieren la participación de una o de varias entidades del Estado. Asimismo, refiere que los sistemas funcionales están a cargo de un ente rector, considerado como la autoridad técnico y legal que dicta los lineamientos, directrices y procedimientos necesarios; y es responsable de su correcto funcionamiento*<sup>7</sup>.

El SNGA opera por medio de la implementación de las diversas políticas y dispositivos legales a fines en la gestión ambiental que sirven para dar cumplimiento a la política nacional del ambiente. Es así como existen diversos instrumentos de gestión que coadyuvan en planificar, promover, prevenir, controlar e informar.

#### 4.2. El Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental

La institucionalización y gobernanza ambiental tuvo un punto de inflexión en el año 2008. La creación del Ministerio del Ambiente, mediante el Decreto Legislativo N° 1013 (PODER EJECUTIVO, 2018) supuso un paso importante a nivel político y la posibilidad de traer a la palestra temas, hasta entonces, poco relevantes como los relacionados a la gestión medio ambiental en el Perú.

Con la creación del Ministerio del ambiente, se crearon otras entidades relacionadas al sector y adscritas al referido ministerio tales como el OEFA, como el organismo público técnico y especializado encargado en la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental.

---

<sup>7</sup> Manuel Pulgar-Vidal Otárola, Ministerio del Ambiente: Un Largo Proceso de Construcción de la Institucionalidad Ambiental en el Perú. Revista Themis 56.



El enfoque sectorial en la creación el OEFA generó una mayor limitación y según lo señalado por la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA 2015), también generó “inutilidad” ya que el sector ambiente, creado con un enfoque mas político por lo que, un poco tiempo después, se vio la imperiosa necesidad de orientar a al país en el marco de un “sistema” que permitiese no solo articular los esfuerzos sectoriales, sino a su vez, darle al OEFA la fortaleza que requería al asignarle la rectoría de dicho sistema<sup>8</sup>.

Es así que, en el año 2009, mediante la Ley N° 29325 (PODER EJECUTIVO, 2009) se creó el Sinefa del cual el OEFA ejerce la rectoría. Con esto, se buscaba que un enfoque coordinado y sistémico de la fiscalización ambiental ejercida por las entidades de los tres niveles de gobierno.

El Sinefa al ser parte del SNGA, tiene como objetivo principal el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables por parte de quienes realizan diversas actividades económicas. Adicionalmente, cumple un rol importante como mecanismo de retroalimentación, al permitir que los resultados obtenidos en el marco de la ejecución de las funciones de las entidades que lo integran alimenten los procesos de optimización o mejora continua del resto de sistemas. Por ejemplo, el Sinefa retroalimenta el SEIA al evidenciar impactos ambientales negativos detectados en el ejercicio de las funciones de fiscalización ambiental que difieren de los expresados en los instrumentos de gestión ambiental (OEFA, 2020).<sup>9</sup>

### **4.3. Las competencias en fiscalización ambiental a cargo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento**

En el marco de lo establecido en el Decreto Supremo N° 010-2020-VIVIENDA, que aprueba el Reglamento de Supervisión Ambiental del Ministerio de Vivienda, Construcción Saneamiento, el MVCS es una EFA y ejerce las funciones de supervisión, fiscalización y sanción a través de la Dirección de Gestión Ambiental.

La base legal que otorga las competencias en fiscalización ambiental al MVCS es la que se presenta a continuación:

-Ley N° 3015 - Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS).

-Decreto Supremo N° 010-2014-VIVIENDA que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del MVCS.

-Decreto Supremo N° 015-2012 VIVIENDA que aprueba el Reglamento de Protección.

-Ambiental para proyectos vinculados a las actividades de Vivienda, Urbanismo, Construcción y Saneamiento, modificado por el Decreto Supremo N° 019-2014-VIVIENDA.

-Decreto Supremo N° 010-2020-VIVIENDA, que aprueba el Reglamento de Supervisión Ambiental del MVCS.

---

<sup>8</sup> Sociedad Peruana De Derecho Ambiental - Fiscalización Ambiental: Recomendaciones para un fortalecimiento integral.

<sup>9</sup> Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – El ABC de la Fiscalización Ambiental.

-Resolución Directoral N° 114 -2020-VIVIENDA/VMCS-DGAA, que aprueba la Directiva de Órgano N° 002-2020-VIVIENDA-VMCS-DGAA “Lineamientos para el ejercicio de la Supervisión Ambiental”.

Cuadro 2. Competencias en Fiscalización Ambiental a cargo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Competencia	Función de fiscalización ambiental	Base legal
Obligaciones establecidas en los estudios ambientales o instrumentos de gestión ambiental complementarios establecidos en el SEIA	Sanciones administrativas y/o medidas correctivas	Literal i) del Artículo 92 del Reglamento del ROF del MVCS
Obligaciones establecidas en los estudios ambientales o instrumentos de gestión ambiental complementarios la SEIA y la normativa ambiental vigente de competencia del sector	Fiscalización y control	Literal f) y g) del Artículo 94 del ROF del MVCS
Protección Ambiental para los proyectos vinculados a las actividades de vivienda, construcción y saneamiento	Fiscalización	Numeral 2) del Artículo 122 de la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente
Cumplimiento de los Límites Máximos Permisibles (LMP) en los residuos líquidos domésticos	Fiscalización y sanción	Artículo 6° del Decreto Supremo N° 003-2010-MINAM, que aprueba LMP para efluentes de plantas de tratamiento de aguas residuales (PTAR) domésticas o municipales
Establecer y aplicar la escala de sanciones para las actividades reguladas bajo su competencia	Regulación y fiscalización	Numerales 1) y 2) del Artículo 5° del Decreto Supremo N° 003-2010-PCM, que aprueba LMP para los efluentes de PTAR Domésticas o Municipales
Establecer y aplicar la escala de sanciones para las actividades reguladas bajo su competencia	Fiscalización y sanción	Artículos 5° y 60° del Reglamento para la Gestión y Manejo de los Residuos de las Actividades de la Construcción y Demolición, aprobado por Decreto Supremo N° 003-2013-VIVIENDA
Generación de ruido	Regulación y fiscalización	Literales a) y b) del Artículo 22° del Reglamento de Estándares Nacionales de Calidad Ambiental para Ruido, aprobado por Decreto Supremo N° 085-2003-PCM

Fuente: Elaboración propia

#### **4.4. El Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental**

Una de las principales acciones que cualquier entidad con competencias en supervisión y/o fiscalización debe realizar es la planificación debido a la importancia de prever los posibles daños ambientales y de esta forma ser menos reactivos. Como sabemos, los recursos estatales son escasos y de ahí la importancia de utilizarlos de manera eficiente a fin de lograr -en lo posible- el cumplimiento de las metas propuestas para el cierre de brechas y el logro de los objetivos institucionales. En lo que respecta a la planificación ambiental, debemos recordar que previa a la creación del Ministerio del Ambiente y de la creación Sinefa, no existía en el Perú un instrumento de planificación ambiental en el cual las entidades programen sus acciones de fiscalización ambiental en el año.

Sobre el particular, Manuel Pulgar-Vidal Otárola refiere que *la falta de planificación llevó a que los temas ambientales referidos a la calidad y el ejercicio de funciones ambientales a cargo de autoridades descentralizadas no sean atendidos hayan merecido muy poco reconocimiento*.<sup>10</sup> Efectivamente, tuvieron que pasar muchos años antes de que se apruebe un instrumento *ad hoc* para que las EFA planifiquen y programen sus acciones de fiscalización ambiental y el cual se encuentre vinculado con el presupuesto y gestión de recursos. El objetivo de la fiscalización ambiental a cargo de las EFA es verificar y asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales -contenidas en las diferentes fuentes- por parte de las personas jurídicas y/o naturales, y que éstas se realicen respectado los diversos componentes ambientales. Para lograr lo anterior, las EFA deben realizar acciones de supervisión, evaluación y sanción con respecto a las obligaciones ambientales de sus respectivos administrados, las cuales se encuentran en sus instrumentos de gestión ambiental, normas ambientales y cualquier otra disposición emitida por la entidad fiscalizadora. Es así que, la fiscalización ambiental al busca la prevención de impactos negativos al ambiental a través de la prevención, ya que está orientada a evitar y detectar oportunamente las posibles ocurrencias de impactos ambientales a cargo de los administrados.

#### **4.5. Acciones de fiscalización ambiental efectuadas por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento**

##### **4.5.1. Sobre la elaboración del Planeta**

Como se comentó anteriormente, el OEFA en el marco de su función rectora de supervisión de entidades de fiscalización ambiental, realiza el seguimiento y

---

<sup>10</sup> Pulgar-Vidal Otárola, M. (2008). Ministerio del ambiente: un largo proceso de construcción de la institucionalidad ambiental en el Perú. THEMIS Revista De Derecho, (56), 87-99. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/9178>

verificación de las funciones de fiscalización ambiental a cargo de la EFA, lo que incluye al MVCS.

Cuadro 3. Resultados de la evaluación de los Planeta de MVCS<sup>11</sup>- 2020

Planeta 2020	Componente evaluado	Puntaje	Ponderación por sección
	Estructura orgánica	3	5%
	Marco legal	3	
	Estado situacional: Evaluación de Planeta anterior	0	30%
	Estado situacional: Identificar y evidenciar la problemática actual	0.5	25%
	Objetivos	2.3	25%
	Programación de acciones	2.2	15%
		1.2	39.3%

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de supervisión elaborados por el Subdirección de Seguimiento de Entidades del OEFA

Cuadro 4. Resultados de la evaluación de los Planeta de MVCS – 2021.

Planeta 2021	Componente evaluado	Puntaje	Ponderación por sección
	Estructura orgánica	3	5%
	Marco legal	3	
	Estado situacional: Evaluación de Planeta anterior	0.8	30%
	Estado situacional: Identificar y evidenciar la problemática actual	0.7	25%
	Objetivos	2.9	25%
	Programación de acciones	2.6	15%
		1.7	55.2%

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de supervisión elaborados por el Subdirección de Seguimiento de Entidades del OEFA.

<sup>11</sup> La información de los cuadros corresponde a los informes de supervisión producto de las acciones de supervisión efectuadas por el OEFA al MVCS, los cuales se solicitaron mediante requerimiento de acceso a la información pública.

Al respecto, sobre la formulación del Planeta, el ente rector, desde el año 2021 viene evaluando la calidad del referido instrumento a través de una rúbrica de evaluación, la cual consta como anexo 1 en el presente trabajo monográfico. Sobre el particular, producto de la evaluación señalada en el párrafo anterior se han obtenido los resultados recogidos en los cuadros adjuntos 3, 4 y 5).

Cuadro 5. Resultados de la evaluación de los Planeta de MVCS - 2022

Planeta 2022	Componente evaluado	Puntaje	Ponderación por sección
	Estructura orgánica	3.0	5%
	Marco legal	3.0	
	Estado situacional: Evaluación de Planeta anterior	1.7	30%
	Estado situacional: Identificar y evidenciar la problemática actual	2.6	25%
	Objetivos	2.9	25%
	Programación de acciones	2.6	15%
	2.0	66.4%	

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes de supervisión elaborados por el Subdirección de Seguimiento de Entidades del OEFA

De la referida información contenida en los cuadros precedentes se observa que el MVCS, a pesar de los años transcurridos, no logra obtener el 100% de calificación por parte del ente rector. Se evidencia que los principales problemas al momento de elaborar su Planeta y que tienen impacto en la contribución de la solución de los problemas ambientales en el sector saneamiento son (i) Estado Situacional y (ii) Objetivos. Cabe indicar que, la información contenida de los cuadros 6, 7, y 8 se obtuvieron de los informes de supervisión del OEFA al MVCS y que forman parte como Anexo 2 del presente trabajo.

## 5. El caso Ucayali

En el marco de lo establecido en la Constitución Política de 1993, el Perú es un estado unitario, representativo y descentralizado. A nivel regional cuenta con 25 gobiernos regionales, siendo uno de ellos el Gobierno Regional de Ucayali.

La región de Ucayali es una de las más extensas del territorio peruano (ocupado el segundo lugar luego de la región de Loreto) con una superficie de 102, 410.55 km<sup>2</sup>, lo que representa el 7.97% del territorio peruano. Se encuentra ubicado en la parte central y oriental del Perú, en la selva amazónica, por lo que el impacto ambiental

generado por cualquier actividad económica puede causar impactos negativos al ambiente.

### **5.1. El problema ambiental producto del vertimiento de aguas residuales sin tratar en Ucayali**

Como se señala anteriormente, el MVCS viene realizando acciones de supervisión y fiscalización ambiental en el sector saneamiento en su calidad de EFA. No obstante, lo anterior, el problema relacionado a la contaminación de las fuentes de recursos hídricos en la región de Ucayali persiste desde hace varios años.

El problema ambiental en cuestión es de larga data, ya en el año 2013, la ANA confirmaba la contaminación de la laguna Yarinacocha (ubicada en el departamento de Ucayali) y señaló la presencia de material orgánico e inorgánico por el inadecuado vertimiento de aguas residuales y disposición de residuos sólidos, situación que afecta gravemente a la biodiversidad de la zona<sup>12</sup>.

## **6. Propuesta de Mejora en la Planificación Ambiental del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento**

### **6.1. Base de datos de problemas ambientales**

Uno de los principales problemas al momento de planificar las acciones de fiscalización ambiental se debe a que no se identifican adecuadamente los problemas ambientales de su competencia. La propuesta de base de datos de problemas ambientales se configura como un registro para el seguimiento y en donde se deberá consignar lo siguiente: (i) Elementos del problema ambiental, (ii) Detalles del problema ambiental y (iii) Relación del administrado con el problema ambiental. Los campos que formarían parte de la base de datos son los siguientes:

1. Número: Se enumerará correlativa y por año.
2. Agente contaminante: Se deberá indicar el causante de la contaminación ambiental.
3. Componente ambiental: Se deberá indicar si se está afectando el agua, suelo, aire, flora o fauna.
4. Actividad económica: Se deberá indicar la actividad económica que causa la contaminación
5. Departamento
6. Provincia

---

<sup>12</sup> ANA confirma contaminación de laguna de Yarinacocha en Pucalla. Recuperado a partir de: <https://www.ana.gob.pe/noticia/autoridad-nacional-del-agua-confirma-contaminacion-de-lago-yarinacocha-en-pucalla>

7. Distrito

8. Acción: Se deberá indicar si el problema está en seguimiento porque está vigente o cerrado si ya fue atendido.

9. Código del problema ambiental.

Cuadro 6. Ejemplo de base de problemas ambientales

NÚMERO	AGENTE CONTAMINANTE	COMPONENTE AMBIENTAL	ACTIVIDAD ECONÓMICA	DEPARTAMENTO	PROVINCIA	DISTRITO	ACCIÓN	CÓDIGO DE PROBLEMA
001-2024-MVCS	VERTIMIENTOS	AGUA	AGUAS RESIDUALES	UCAYALI	CORONEL PORTILLO	PUCALLPA	SEGUIMIENTO	UCA-001
002-2024-MVCS	RESIDUOS	SUELO	CONSTRUCCIÓN	UCAYALI	CORONEL PORTILLO	NESHUYA	CERRADO	UCA-002

Fuente: Elaboración propia

Es así como, la base de datos precedente coadyuvaría al MVCS a realizar una correcta identificación de los problemas ambientales de su competencia. Por otro lado, permitirá al referido ministerio conocer los problemas ambientales por ubicación y de esta forma priorizar las acciones necesarias en el proceso de elaboración de su Planeta. Por ejemplo, podrá conocer la cantidad de problemas ambientales en seguimiento y el componente ambiental afectado, en el distrito de Pucallpa, provincia de Coronel Portillo, departamento de Ucayali

## 6.2. Bases de datos de priorización de los problemas ambientales

Teniendo en cuenta que los recursos del estado son escasos, luego de identificado los problemas ambientales según la base de datos anterior, el MVCS deberá realizar una priorización con respecto de los problemas ambientales que necesitan una pronta atención. Es así que, la base de datos propuesta es una de carácter multicriterio a la cual se le podrán agregar los pesos que considere pertinente, dando una mayor relevancia a algunos frente a otros. Los campos que formarían parte de la base de datos son los siguientes:

1. Problema ambiental: Se deberá utilizar el código de problema creado en la base de problemas ambientales.

2. Número de denuncias por el problema ambiental: Se deberá indicar el total de las denuncias recibidas por el MVCS y las derivadas por el SINADA del OEFA.

3. Número de documentos recibidos por el problema ambiental: Se deberá indicar el total de documentos oficiosos que entidades públicas (como el Congreso de la República o el Ministerio del Ambiente) y privadas han remitido al MVCS.

4. Afectación a Áreas Naturales Protegidas o Zonas de Amortiguamiento: Se deberá indicar si el problema ambiental está afectando a una zona sensible o de protección ambiental.

5. Afectación a Recursos Hídricos: Se deberá indicar si el problema ambiental está afectando a alguna fuente de recurso hídrico, incluyendo las aguas subterráneas.

6.Fiscalización en el año anterior: Se deberá indicar si el MVCS realizó el año previo acciones de supervisión al problema ambiental.

7.Extensión del problema ambiental: Se deberá indicar si la afectación ambiental es puntual, poco extenso, extenso o muy extenso.

Cuadro 7. Ejemplo de base de priorización

Problema ambiental	Número de denuncias por el problema ambiental	Número de documentos recibidos por el problema ambiental	Afectación a ANP o ZA	Afectación de RRHH	Afectación de flora y fauna	Fiscalización en el año anterior	Extensión del problema ambiental	Puntaje	Priorización
UCA-001	10	5	Si	Si	Si	Si	Extenso	60	1
UCA-002	8	4	Si	Si	Si	Si	Extenso	50	2
UCA-003	2	0	No	No	Si	Si	Puntual	20	3

Fuente: Elaboración propia

La base de datos precedente permitirá al MVCS realizar la planificación de sus acciones de fiscalización ambiental en su Planeta, atendiendo a los problemas ambientales principales. Por ejemplo, el problema ambiental referido a la contaminación del río Ucayali y la laguna de Yarinacocha, han sido objetos de múltiples denuncias presentadas ante el referido ministerio y al OEFA, además, afecta gravemente a los referidos recursos hídricos y a sus componentes ambientales asociados. Es así que, los problemas ambientales que afectan al río Ucayali y a la laguna de Yarinacocha, saldrían como prioritarios en la base.

### 6.3. Base de datos de denuncias ambientales

Mediante la base de dato de denuncias ambientales el MVCS podrá registrar la totalidad de las denuncias recibidas y las derivadas por el OEFA. Cabe indicar que, dicho registro servirá de insumo para la base de datos de priorización y por ende a la elaboración del Planeta. Los campos que formarían parte de la base de datos son los siguientes:

- 1.Medio de recepción
- 2.Fuente / remitente
- 3.Registro documentario
- 4.Código de denuncia OEFA – Sinada
- 5.Código de denuncia del MVCS
- 6.Tipo de denuncia
- 7.Tipo de denunciante
- 8.Nombre o razón social del denunciante
- 9.RUC / DNI
- 10.Nombre o razón social del denunciado
- 11.RUC / DNI
- 12.Agua
- 13.Aire



- 14.Suelo
- 15.Fauna
- 16.Flora
- 17.Actividad económica
- 18.Agente contaminante
- 19.Departamento
- 20.Provincia
- 21.Distrito
- 22.Documento de respuesta del MVCS
- 23.Fecha de emisión del documento de respuesta
- 24.Fecha de notificación del documento de respuesta
- 25.Estado

Cuadro 8. Ejemplo de base de registro de denuncias

MEDIO DE RECEPCIÓN	FUENTE / REMITENTE	NÚMERO DE REGISTRO DOCUMENTARIO	CÓDIGO DE DENUNCIA SINADA	CÓDIGO DE DENUNCIA MVCS	TIPO DE DENUNCIA	TIPO DE DENUNCIANTE
Mesa de partes	MVCS	001-2024		MVCS-001-2024	Anónima	Persona física
Correo	OEFA	002-2024	OEFA-001-2024		Sin reserva de datos	Persona jurídica

NOMBRE O RAZÓN SOCIAL DEL DENUNCIANTE	DNI / RUC	NOMBRE O RAZÓN SOCIAL DEL DENUNCIADO	DNI / RUC	AGUA	AIRE	SUELO
Rafael Gomez Chavez	40675493	Eternit S.A.	10324565932	x		x
Aguirre y hnos S.A.	10342394581	Pomasa S.R. L.	10346787653	x		x

FAUNA	FLORA	ACTIVIDAD ECONÓMICA	AGENTE CONTAMINANTE	DEPARTAMENTO	PROVINCIA
x	x	Saneamiento	Vertimientos	Ucayali	Coronel Portillo
		Agricultura	Vertimientos	Ucayali	Coronel Portillo

FAUNA	FLORA	ACTIVIDAD ECONÓMICA	AGENTE CONTAMINANTE	DEPARTAMENTO	PROVINCIA
x	x	Saneamiento	Vertimientos	Ucayali	Coronel Portillo
		Agricultura	Vertimientos	Ucayali	Coronel Portillo

Fuente: Elaboración propia

## 7. A modo de conclusiones

Producto de la presente investigación se arriban las siguientes conclusiones: Los vertimientos de aguas residuales es uno de los principales problemas ambientales más graves que afectan al Perú, es especial en aquellas zonas de ecosistemas frágiles como es la región de Ucayali. El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento es el ente rector en saneamiento y tiene, dentro de sus funciones, la obligación de realizar acciones de fiscalización ambiental a sus administrados, cuenten o no con certificación ambiental, a fin de verificar si cumplen con sus obligaciones ambientales. El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en su calidad de entidad de fiscalización ambiental, viene desarrollando acciones de fiscalización ambiental en el sector saneamiento. No obstante, lo anterior, el problema no ha disminuido. El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, en su calidad de entidad de fiscalización ambiental, debe realizar sus acciones de fiscalización ambiental sobre la base de una adecuada e idónea planificación ambiental. Para lograr una mejor planificación de las acciones de fiscalización ambiental y cuyos resultados impacten positivamente en sus objetivos, se propone al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento el uso de herramientas que permitan sistematizar la información relacionada a los problemas y las denuncias ambientales.

## 8. Referencias bibliográficas

- Autoridad Nacional del Agua (2023). Informe del Segundo Entregable, Servicio de Evaluación de Instrumentos de Gestión Ambiental para Actualizar la Evaluación Ambiental Estratégica en el Proceso de Evaluación de la Política y Estrategia Nacional de los Recursos Hídricos.
- Autoridad Nacional del Agua (2016). Mejoramiento de la Calidad de los Recursos Hídricos.
- Araujo, J.P., Bengoa, C., Calle, I., José Luis Capella, Dino Delgado, Carol Mora, Pablo Peña (2015). Fiscalización ambiental: Recomendaciones para un fortalecimiento integral.
- Castañeda Villanueva, Aldo Antonio Flores López, Hugo Ernesto (2014). Tratamiento de aguas residuales domésticas mediante plantas macrófitas típicas en Los Altos de Jalisco, México.
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. División de Desarrollo Sostenible. Programa 21: Capítulo 18 “Protección de la calidad y suministro de los recursos de agua dulce: Aplicación de criterios integrados para el aprovechamiento, ordenación y uso de los recursos del agua dulce”. Recuperado a partir de: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter18.htm#:~:text=Se%20estima%20que%20el%2080,enfermedades%20relacionadas%20con%20el%20agua>
- Kresalja Rosselló, B. (1999). El rol del Estado y la gestión de los servicios públicos. THEMIS Revista De Derecho, (39), 39-98. Recuperado a partir de: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/10382>

- Larios, F., Meoño, Gonzáles Taranco, C. y Morales Olivares, Y. (2016). Revista Saber y Hacer. Las Aguas Residuales y sus Consecuencias en el Perú.
- Mariñelera, Jorge (2006). Manual de autoconstrucción de un sistema de tratamiento de aguas residuales domiciliarias.
- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (2020). El abc de la Fiscalización Ambiental
- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (2019). Guía de Orientación para el Planeta.
- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (2014). Bases de la Fiscalización Ambiental en el Marco de la Red Sudamericana de Fiscalización Ambiental. 2da edición.
- Organización de las Naciones Unidas. Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado a partir de: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/water-and-sanitation/>
- Portal del Estado Peruano. Información Institucional del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Recuperado a partir de: <https://www.gob.pe/institucion/vivienda/institucional>
- Pulgar-Vidal Otárola, M. (2008). Ministerio del ambiente: un largo proceso de construcción de la institucionalidad ambiental en el Perú. THEMIS Revista De Derecho, (56), 87-99. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/9178>
- Sotelo Pérez, I. (2019). Una aproximación a las "Políticas y actuaciones" del saneamiento de las aguas residuales, en España. M+A, revista electrónica de medioambiente, ISSN-e 1886-3329, Vol. 20, Nº. 1, , págs. 142-170
- Sotelo Pérez, I. (2019). El recurso agua en España: fuente jurídica de conflictos hídricos sin resolver, en AA.VV. (2019)- Inseguridades y desigualdades en sociedades complejas. Ed. Uno Editorial. ISBN 978-84-18438-68-4, págs. 762-779
- Sotelo Pérez, I. (2023). Una aproximación al estudio de las aguas subterráneas en España, en el ámbito de la ordenación del territorio, hoy. En AA.VV. (2023). Caminos de utopía: Las ciencias sociales en las nuevas sociedades inteligentes, Ed. Uno Editorial. ISBN 978-84-19668-52-3, págs. 559-568
- Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (2015). Fiscalización Ambiental: Recomendaciones para un fortalecimiento integral.