



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Tribunal de Solución de
Controversias Ambientales

Tribunal de Solución de Controversias Ambientales

Resolución N° 012-2024-MINAM/TSCA

EXPEDIENTE N° : 2023410631

ENTIDADES PÚBLICAS : Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC)
Autoridad Portuaria Nacional (APN)
Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)

MATERIA : Resolución de Conflicto de Competencia Ambiental entre Entidades

Sumilla:

Se **DETERMINA** que la Autoridad Portuaria Nacional (APN) es la entidad competente para ejercer la función de supervisión ambiental de las infraestructuras portuarias a nivel nacional.

Se **DETERMINA** que la Autoridad Portuaria Nacional (APN) es la entidad competente para ejercer la función de fiscalización y sanción en materia ambiental de las infraestructuras portuarias a nivel nacional en primera instancia.

Se **DETERMINA** que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) es la entidad competente para ejercer la función de segunda y última instancia administrativa para resolver los recursos de apelación contra las resoluciones de primera instancia, las pretensiones de nulidad deducidas en los recursos de apelación y quejas por defectos de tramitación en materia de fiscalización ambiental de las infraestructuras portuarias a nivel nacional, la cual debe ejercer a través del Despacho Viceministerial de Transportes por delegación de competencias por parte del Ministro, conforme a la Resolución Ministerial N° 1787-2023-MTC/01, o norma que la modifique.

Se **DETERMINA** que la supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental de las infraestructuras portuarias incluye a las obligaciones ambientales fiscalizables derivadas de los servicios portuarios que se realizan dentro de una infraestructura portuaria.

Se **DETERMINA** que la Autoridad Portuaria Nacional (APN) y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) se encuentran facultados para aplicar de manera directa lo estipulado en el Decreto Supremo N° 015-2022-MTC que aprueba el Reglamento de Sanciones y Régimen de Incentivos en Materia Ambiental para el Sector Transportes, en lo que respecta a la "Tipificación de Infracciones Administrativa y la Escala de Sanciones en materia ambiental del sector Transportes", en el marco de sus funciones de fiscalización y sanción en materia ambiental de las infraestructuras portuarias.

Se **DISPONE** al Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) traslade los actuados de las acciones de supervisión ambiental ejecutadas hasta la fecha a la Autoridad Portuaria Nacional (APN) para que en el ejercicio de la función de supervisión ambiental valore la información recogida y actúe en el marco de sus competencias.



Se **DISPONE** que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) traslade la información de los procedimientos administrativos sancionadores iniciados o en curso a la Autoridad Portuaria Nacional (APN) para que, en el ejercicio de la función de fiscalización y sanción en materia ambiental de las infraestructuras portuarias en primera instancia, valore dicha información y realice una nueva imputación de cargos o proceda al archivo del procedimiento administrativo sancionador correspondiente.

Se **ORDENA** al Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) y a la Autoridad Portuaria Nacional (APN), que remitan a este Tribunal en un plazo de treinta (30) días hábiles un informe de cumplimiento que acredite la implementación de lo establecido en la presente Resolución o, en su defecto, un cronograma de implementación de las actividades a ejecutar en virtud de esta Resolución.

Se **EXHORTA** al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) en su rol de ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA) a realizar un acompañamiento en cumplimiento de esta resolución a la Autoridad Portuaria Nacional (APN) y al Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) respecto de la implementación efectiva de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental de las infraestructuras portuarias

Lima, 11 de octubre de 2024

I. ANTECEDENTES

1. El 16 de mayo de 2023, mediante Oficio N° 0070-2022-OEFA/DPEF el Organismo de Fiscalización Ambiental (en adelante, el “**OEFA**”) traslada el Informe N° 00083-2023-OEFA/DPEF-SEFA, donde establece su posición institucional, como rector del Sistema Nacional, de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, el “**SINEFA**”) en torno a las competencias de la Autoridad Portuaria Nacional (en adelante, la “**APN**”), concluyendo que tiene las funciones de supervisar los expedientes técnicos de las obras de infraestructura portuaria, que deben incluir medidas efectivas para la protección del medio ambiente y de la comunidad donde se desarrolle. Se remite el documento al TSCA como respuesta a la consulta presentada por la Autoridad Portuaria Nacional (APN).
2. El 16 de octubre de 2023, a través del Oficio N° 00042-2023-MINAM/TSCA, el TSCA solicitó a la APN presentar su posición institucional y/o descargos respecto de la imputación de considerarse o no como EFA competente en materia de infraestructura portuaria y realizó un requerimiento de información en materia de fiscalización ambiental portuaria.
3. El 08 de agosto de 2023, con Oficio N° 0964-2023-APN-GG-DOMA la Autoridad Portuaria Nacional remite el informe sobre funciones de la APN en materia de fiscalización ambiental respecto de infraestructuras y proyectos mediante Informe Técnico Legal N° 0082-2023-APN-UAJ-DOMA de fecha 03 de agosto de 2023.
4. Resulta importante precisar que, mediante Oficio N° 0921-2023-MTC/16.01 de fecha 14 de agosto de 2023, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, el MTC), con copia al TSCA, traslada al OEFA el Informe N° 606-2023-MTC/16.01 de fecha 14 de agosto de 2023, elaborado por la Dirección de Gestión Ambiental (DGA) — unidad orgánica de la DGAAM con facultades y competencias en materia de



fiscalización ambiental del sector transportes—del MTC, mediante el cual presenta su posición institucional, en torno a las competencias de la Autoridad Portuaria Nacional en materia de fiscalización ambiental.

5. El 29 de agosto de 2023, mediante Oficio N° 00203-2023-OEFA/DPEF, remitido al TSCA a través del Oficio N° 00379-2023-OEFA/PCD, el OEFA traslada al MTC precisiones sobre la transferencia de funciones en el marco del Sistema Portuario Nacional.
6. El 17 de octubre de 2023, mediante Oficio N° 00042-2023-MINAM/TSCA, el Tribunal de Solución de Controversias del Ministerio del Ambiente comunica al Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), el inicio del procedimiento de Resolución de Conflictos de Competencia Ambiental entre Entidades ante el TSCA con motivo de determinar a la EFA competente en materia de infraestructura portuaria y formula requerimiento de información. Asimismo, se precisa que el TSCA ha identificado como presuntas entidades competentes al Organismo de Fiscalización Ambiental (OEFA), al Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC) y la Autoridad Portuaria Nacional (APN).
7. El 17 de octubre de 2023, mediante Oficio N° 00043-2023-MINAM/TSCA, el Tribunal de Solución de Controversias del Ministerio del Ambiente comunica al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) el inicio del procedimiento de Resolución de Conflictos de Competencia Ambiental entre Entidades ante el TSCA con motivo de determinar a la EFA competente en materia de infraestructura portuaria, y formula requerimiento de información. Asimismo, se precisa que el TSCA ha identificado como presuntas entidades competentes al Organismo de Fiscalización Ambiental (OEFA), al Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC) y la Autoridad Portuaria Nacional (APN).
8. El 16 de octubre de 2023, mediante Oficio N° 00042-2023-MINAM/TSCA, el Tribunal de Solución de Controversias del Ministerio del Ambiente comunica a la Autoridad Portuaria Nacional (APN), el inicio del procedimiento de Resolución de Conflictos de Competencia Ambiental entre Entidades ante el TSCA con motivo de determinar a la EFA competente en materia de infraestructura portuaria, y formula requerimiento de información. Asimismo, se precisa que el TSCA ha identificado como presuntas entidades competentes al Organismo de Fiscalización Ambiental (OEFA), al Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC) y la Autoridad Portuaria Nacional (APN).
9. El 27 de octubre de 2023, mediante Oficio N° 4172-2023-MTC/16 traslada al TSCA el Informe N° 894-2023-MTC/16.01. a través del cual se comunica su posición institucional, la cual concluye que el MTC cuenta con la competencia de fiscalización ambiental en sentido amplio y estricto en el sector transportes.
10. El día 30 de octubre de 2023, mediante Oficio N° 00379-2023-OEFA/PCD, OEFA remite información sobre la APN y MTC solicitada por el TSCA, a través del Informe N° 00083-2023-OEFA/DPEF-SEFA, reafirmando su posición institucional sobre las competencias de supervisión y fiscalización en materia ambiental de las infraestructuras portuarias.
11. Con fecha 3 de noviembre de 2023, mediante Oficio N° 1365-2023-APN-GG-DOMA, se remite el Informe Técnico Legal 0109-2023-APN-UAJ-DOMA, a través del cual la



- APN concluye que es el MTC la entidad encargada de realizar la ejecución de actos y diligencias de fiscalización, supervisión, evaluación, control, sanción y aplicación de incentivos en materia ambiental.
12. El 12 de enero de 2024, se realizó la Segunda Sesión Ordinaria del TSCA, en la que concurrieron los representantes del Ministerio de Transportes y Comunicaciones - MTC, en calidad de invitados, a fin de absolver consultas respecto a la dirimencia suscitada en torno a la determinación de la autoridad competente en materia de fiscalización ambiental en el ámbito portuario.
 13. El 19 de enero de 2024, se realizó la Tercera Sesión Ordinaria del TSCA, en la que concurrieron los representantes del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, en calidad de invitados, a fin de absolver consultas respecto a la dirimencia suscitada en torno a la determinación de la autoridad competente en materia de fiscalización ambiental en el ámbito portuario.
 14. El 25 de enero de 2024, se realizó la Cuarta Sesión Ordinaria del TSCA, en la que concurrieron los representantes de la Autoridad Portuaria Nacional-APN, en calidad de invitados, a fin de absolver consultas respecto a la dirimencia suscitada en torno a la determinación de la autoridad competente en materia de fiscalización ambiental en el ámbito portuario.
 15. El 01 de marzo de 2024, mediante Oficio N° 00016-2024-MINAM/TSCA, el TSCA formuló consulta al MTC respecto el alcance y la entidad competente de ejercer la potestad sancionadora en materia ambiental, en relación con la fiscalización y sanción de los administrados titulares de infraestructuras portuarias, en el marco de presente conflicto competencial. Asimismo, se citó al MTC a participar en la Décimo Segunda Sesión del TSCA, programada para el día 27 de marzo a las 10 a.m., con el fin de que expusiera su posición institucional respecto a la consulta, sin perjuicio de la respuesta escrita presentada por dicha entidad. En dicha sesión no se contó con la asistencia del MTC.
 16. El 01 de marzo de 2024, mediante Oficio N° 00017-2024-MINAM/TSCA se consultó a la APN sobre el alcance y la entidad competente para ejercer la potestad sancionadora en materia ambiental para ejercer la fiscalización y sanción de los administrados titulares de infraestructuras portuarias – en el marco del procedimiento de resolución de Conflictos de Competencia Ambiental entre Entidades ante el TSCA (APN - MTC - OEFA). Asimismo, citó a la APN a participar en la 12ava. Sesión del Tribunal de Solución de Controversias Ambientales el día 27 de marzo a las 9:00 am para que presenten su posición institucional a la consulta formulada por el TSCA, sin perjuicio de la respuesta escrita brindada por la citada institución.
 17. El 27 de marzo de 2024, el Tribunal de Solución de Controversias Ambientales del Ministerio del Ambiente, convocó a la Décimo Segunda Sesión Ordinaria del TSCA, en la cual convocó a la APN y al MTC para aclarar su posición institucional. Dicha sesión se llevó a cabo en la mencionada fecha y contó con la participación de los representantes de la APN y el MTC.
 18. El MTC concluyó que cuenta con potestad sancionadora en materia ambiental para todo el sector Transportes, lo cual incluye el sector portuario.



19. Por su parte, la APN señala que la potestad sancionadora en materia ambiental le corresponde al MTC toda vez que el MTC cuenta con potestad sancionadora para el sector transportes, lo que incluye al sector portuarios. Precisan que si bien cuentan con potestad sancionadora en el sector portuario indican que está no opera en materia ambiental, sino que le corresponde al MTC.

II. COMPETENCIA

20. Mediante el Artículo 13 de la Ley N° 28245. Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, incorpora dentro de la estructura orgánica del entonces Consejo Nacional del Ambiente (en adelante, CONAM), un órgano jurisdiccional denominado Tribunal de Solución de Controversias Ambientales.
21. Mediante la Tercera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del MINAM, se aprueba la fusión del CONAM en el MINAM, siendo este último el ente incorporante. En ese marco, se precisa que toda referencia hecha al CONAM o las competencia, funciones y atribuciones que éste venía ejerciendo, se entenderá como efectuada al MINAM.
22. En ese marco, conforme a lo señalado en el Numeral 9.1. del Artículo 9 del Decreto Legislativo N° 1013, se establece que como parte de la estructura básica del MINAM se encuentra el TSCA¹. Asimismo, conforme a lo señalado en el Numeral 13.1 del Artículo 13 del Decreto Legislativo N° 1013, el TSCA es el órgano encargado de resolver, entre otros, los conflictos de competencia en materia ambiental entre entidades.
23. Atendiendo a lo expuesto se verifica que el TSCA ejerce funciones en los siguientes tres (3) procedimientos: (i) Resolver recursos de apelación contra los actos administrativos emitidos por el MINAM; (ii) Resolver los conflictos de competencias ambientales entre entidades y (iii) Resolver conflictos en materia ambiental a través de la conciliación u otros mecanismos de solución de controversias extrajudiciales (el resaltado es nuestro).
24. Las disposiciones para el ejercicio de las funciones del TSCA en los citados procedimientos, se encuentra regulado en los artículos 4°, 39° y 41° del Reglamento Interno del TSCA, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2011-MINAM y modificado mediante Decreto Supremo N° 005-2012-MINAM.

Respecto a la resolución de conflicto de competencia ambiental entre entidades

25. Conforme a lo señalado en el Artículo 39 del Reglamento Interno del TSCA², los conflictos competenciales a ser resueltos por el TSCA son los siguientes:

¹ Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente
Artículo 9.- Estructura orgánica básica del Ministerio de Ambiente

9.1 El Ministerio del Ambiente tiene la siguiente estructura básica:

ALTA DIRECCIÓN

(...)

7. Tribunal de Solución de Controversias Ambientales

² **Reglamento Interno del Tribunal de Solución de Controversias Ambientales, Decreto Supremo Ni 015-2011-MINAM**
Artículo 39.- Conflictos competenciales a ser resueltos

39.1 El Tribunal es competente para resolver los conflictos de competencia en materia ambiental entre dos o más entidades, cuando en un caso particular éstas se atribuyan, positiva o negativamente, funciones ambientales de carácter



- a) Conflicto entre dos o más entidades, cuando en un caso particular éstas se atribuyan, positiva o negativamente, funciones ambientales de carácter normativo, fiscalizador o sancionador sobre una misma actividad, con excepción de los conflictos cuya resolución sea competencia de otros órganos del Estado;
- b) Conflicto en materia de certificación ambiental de proyectos de inversión pública, privada y de capital mixto y aprobación de otros instrumentos de gestión ambiental complementarios; previa opinión técnica y legal del órgano administrador del SEIA
26. Asimismo, se precisa que el TSCA es competente sólo si la función o atribución específica en conflicto no ha sido asignada por la Constitución o por sus respectivas Leyes Orgánicas, en cuyo caso la controversia la resuelve el Tribunal Constitucional. De igual manera, se indica que la resolución es de observancia obligatoria y agota la vía administrativa, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 54 de la Ley General del Ambiente (en adelante, LGA).
27. Por su parte, el Artículo 40 del Reglamento Interno del TSCA³, en concordancia con lo establecido en el Artículo 54 de la LGA⁴, Ley N° 28611, precisa los escenarios de conflictos de competencias que involucran a las entidades públicas cuya dirimencia es competencia del TSCA:
- a) Los conflictos entre dos o más organismos de distintos sectores del Poder Ejecutivo con competencias ambientales;

normativo, fiscalizador o sancionador sobre una misma actividad, con excepción de los conflictos cuya resolución sea competencia de otros órganos del Estado.

39.2 El Tribunal es competente para resolver conflictos de competencia en materia de certificación ambiental de proyectos de inversión pública, privada y de capital mixto y de aprobación de otros instrumentos de gestión ambiental complementarios; previa opinión técnica y legal del órgano administrador del SEIA.

39.3 El Tribunal es competente sólo si la función o atribución específica en conflicto no ha sido asignada por la Constitución o por sus respectivas Leyes Orgánicas, en cuyo caso la controversia la resuelve el Tribunal Constitucional.

39.4 La resolución del Tribunal es de observancia obligatoria y agota la vía administrativa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley General del Ambiente, Ley N.º 28611.

³ **Reglamento Interno del Tribunal de Solución de Controversias Ambientales, Decreto Supremo Ni 015-2011-MINAM Artículo 40.- Entidades en conflicto competencial ambiental**

En el marco de lo dispuesto por la Ley General del Ambiente:

40.1 Si son dos organismos de distintos sectores del Poder Ejecutivo con competencias ambientales, el Tribunal es competente sobre el conflicto de competencia.

40.2 Los órganos u organismos del Estado del nivel Regional y Nacional podrán someter sus conflictos de competencia al Tribunal, siempre que se verifique que no se trata de materias ambientales bajo el control del Tribunal Constitucional, por el rango de la norma que atribuye la función en conflicto.

40.3 Las municipalidades distritales, provinciales o de centros poblados menores, podrán someter al Tribunal las controversias que tengan entre ellas, entre ellas y los gobiernos regionales, o entre ellas y organismos del gobierno nacional, siempre que la función en conflicto no haya sido asignada por la Constitución o por sus respectivas leyes orgánicas, en cuyo caso la controversia la resuelve el Tribunal Constitucional.

⁴ **Ley General del Ambiente, Ley N° 28611**

Artículo 54.- De los conflictos de competencia

54.1 Cuando en un caso particular, dos o más entidades públicas se atribuyan funciones ambientales de carácter normativo, fiscalizador o sancionador sobre una misma actividad, le corresponde a la Autoridad Ambiental Nacional, a través de su Tribunal de Solución de Controversias Ambientales, determinar cuál de ellas debe actuar como la autoridad competente. La resolución de la Autoridad Ambiental Nacional es de observancia obligatoria y agota la vía administrativa. Esta disposición es aplicable en caso de conflicto entre:

a) Dos o más entidades del Poder Ejecutivo.

b) Una o más de una entidad del Poder Ejecutivo y uno o más gobiernos regionales o gobiernos locales.

c) Uno o más gobiernos regionales o gobiernos locales.

54.2 La Autoridad Ambiental Nacional es competente siempre que la función o atribución específica en conflicto no haya sido asignada directamente por la Constitución o por sus respectivas Leyes Orgánicas, en cuyo caso la controversia la resuelve el Tribunal Constitucional.



- b) Los conflictos entre una o más de una entidad del Poder Ejecutivo y uno o más gobiernos regionales o gobiernos locales, siempre que no se trate de materias ambientales bajo competencia del Tribunal Constitucional; y
- c) Los conflictos de competencias ambientales entre municipalidades distritales, provinciales o de centros poblados menores; entre ellas y los gobiernos regionales, o entre ellas y organismos del gobierno nacional, siempre que la función en conflicto no haya sido asignada por la Constitución o sus respectivas leyes orgánicas, en cuyo caso la controversia la resuelve el Tribunal Constitucional.
28. Al respecto, podemos señalar que, corresponde a la Autoridad Ambiental Nacional, a través del TSCA, dirimir en caso exista más de un sector o nivel gobierno (entiéndase, entidad pública) que esté dejando de aplicar una normativa ambiental por el mismo hecho.
29. Asimismo, el numeral 2 del artículo 41 del Reglamento Interno del TSCA, establece que los administrados que son interesados directos en el procedimiento materia de conflicto de competencia también podrán solicitar ante el Tribunal la resolución de éste, para lo cual se oficiará a las Entidades en conflicto a fin de que se sometan al procedimiento competencial existente.
30. Por lo tanto, en el presente caso, **APN niega ser la entidad competente para supervisar y fiscalizar en materia ambiental las infraestructuras portuarias**, reconociendo al MTC como la autoridad competente. Por su parte, **el MTC se declara la entidad competente para supervisar y fiscalizar en materia ambiental las infraestructuras portuarias**. Sin embargo, el OEFA, en su condición de ente rector del Sistema Nacional de Fiscalización Ambiental, señala que la APN es competente para supervisar y fiscalizar en materia ambiental en primera instancia infraestructuras portuarias y que solo el MTC resulta ser competente para fiscalizar en materia ambiental en segunda instancia infraestructuras portuarias.
31. Asimismo, se verifica que la APN niega su competencia para la supervisión y fiscalización ambiental de infraestructuras portuarias, reconociendo al MTC como la autoridad competente. Por su parte, el MTC se declara responsable de dicha supervisión y fiscalización. Sin embargo, el OEFA, como ente rector del Sistema Nacional de Fiscalización Ambiental, establece que la APN es competente para supervisar y fiscalizar en materia ambiental en primera instancia las infraestructuras portuarias, mientras que el MTC lo es únicamente en segunda instancia.
32. Ahora bien, no obstante, se aprecia que entre la APN y el MTC no existiría un conflicto de competencia respecto a qué entidad debe desempeñar el ejercicio de la fiscalización ambiental de las actividades portuarias, para efectos de evaluar el presunto conflicto de competencia, a criterio de este colegiado, en concordancia con el precedente administrativo establecido mediante Resolución N° 007-2024-MINAM/TSCA estaríamos ante un conflicto de competencia negativo correspondiente al sub tipo *“Por omisión de cumplimiento de acto obligatorio o por menoscabo de omisión”*, el cual aplica cuando por no cumplir una entidad con alguna actuación determinada, se termina impidiendo que otra actúe conforme a sus competencias.
33. En el presente caso, esto se advierte en atención al pronunciamiento emitido por el OEFA, quien en su condición de ente rector del SINEFA ha señalado que la APN es la EFA competente del sector portuario, y en esa medida, conforme a lo establecido



en el literal b) del sub numeral 11.2 del numeral 11 del artículo 11 de la Ley N° 29325, modificada mediante Ley N° 30011, tiene la expectativa de realizar las acciones de seguimiento y verificación del desempeño de las funciones de fiscalización a cargo de APN, el cual se vería impedido en caso APN no ejerza dicha competencia.

III. CUESTIÓN PREVIA

Respecto a las obligaciones ambientales en las infraestructuras y servicios portuarios

34. Antes de proceder con el análisis de la presente causa, resulta pertinente evaluar el alcance de las obligaciones ambientales fiscalizables de las infraestructuras portuarias.
35. En primer lugar, corresponde señalar que la definición de la infraestructura portuaria se encuentra descrita en el Glosario de Términos, contenido en la Vigésimo Sexta Disposición Transitoria y Final de la Ley N° 27943, Ley del Sistema Portuario Nacional⁵, donde se detalla que son obras civiles e instalaciones mecánicas, eléctricas y electrónicas, fijas y flotantes, construidas o ubicadas en los puertos, para facilitar el transporte y el intercambio modal.
36. Al respecto, se precisa que están constituidas por (a) Acceso Acuático: Canales, zonas de aproximación, obras de abrigo o defensa tales como rompeolas y esclusas y señalizaciones náuticas; (b) Zonas de transferencia de carga y tránsito de pasajeros: Muelles, diques, dársenas, áreas de almacenamiento, boyas de amarre, tuberías subacuáticas, ductos, plataformas y muelles flotantes; (c) Acceso Terrestre: Vías interiores de circulación y líneas férreas que permitan la interconexión directa e inmediata con el sistema nacional de circulación vial.
37. Por su parte, los servicios portuarios se encuentran clasificados en servicios generales y servicios básicos, conforme a lo establecido en el artículo 63 del Decreto Supremo 003-2004-MTC, Reglamento de la Ley del Sistema Portuario Nacional⁶. Asimismo, conforme al artículo 64⁷ de la mencionada Ley, los servicios portuarios generales son

⁵ **Ley del Sistema Portuario Nacional, Ley N° 27943**
Vigésimo sexta. - Glosario de Términos

(...)

11. Infraestructura portuaria: Obras civiles e instalaciones mecánicas, eléctricas y electrónicas, fijas y flotantes, construidas o ubicadas en los puertos, para facilitar el transporte y el intercambio modal. Está constituida por:

- a) Acceso Acuático: Canales, zonas de aproximación, obras de abrigo o defensa tales como rompeolas y esclusas y señalizaciones náuticas.
- b) Zonas de transferencia de carga y tránsito de pasajeros: Muelles, diques, dársenas, áreas de almacenamiento, boyas de amarre, tuberías subacuáticas, ductos, plataformas y muelles flotantes.
- c) Acceso Terrestre: Vías interiores de circulación y líneas férreas que permitan la interconexión directa e inmediata con el sistema nacional de circulación vial.

⁶ **Reglamento de la Ley del Sistema Portuario Nacional, Decreto Supremo 003-2004-MTC**
Artículo 63.- Los servicios portuarios se clasifican en: servicios generales y servicios básicos, cuyo régimen se establece en los artículos 64 y 65 siguientes, respectivamente

⁷ **Artículo 64.-** Son servicios generales del puerto aquellos servicios comunes que presta la Autoridad Portuaria competente y de los que se benefician los usuarios del puerto sin necesidad de solicitud. Estos servicios también podrán ser prestados directamente o tercerizados.

La Autoridad Portuaria competente prestará en las áreas comunes del puerto, entre otros, los siguientes servicios generales:

- a. Ordenación, coordinación y control del tráfico portuario marítimo y terrestre (Derogación parcial).
- b. Señalización, balizamiento y otras ayudas a la navegación para el acceso de la nave al puerto (Derogación parcial).



la ordenación, coordinación, control del tráfico portuario marítimo y terrestre, señalización, balizamiento y otras ayudas a la navegación para el acceso de la nave al puerto, la vigilancia y seguridad, dragado de las áreas comunes, limpieza, prevención y control de emergencias contra incendios en naves a flote. Por otro lado, el artículo 65⁸, de la referida ley, menciona que los servicios portuarios básicos son el practicaaje, remolcaje, amarre y desamarre de naves, buceo, transporte de personas, embarque, estiba, desembarque, desestiba y transbordo de mercancías, almacenamiento, avituallamiento, abastecimiento de combustible y recojo de residuos.

38. Asimismo, conforme a la primera actualización del listado de inclusión de proyectos de inversión sujeto al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 157-2011-MINAM, la construcción, rehabilitación y mejoramiento de puertos se encuentra sujeto al SEIA; en esa línea, los compromisos contenidos en los instrumentos de gestión ambiental de las infraestructuras portuarias comprenden las obligaciones ambientales fiscalizables.
39. Por su parte, se verifica que **la ejecución de los servicios portuarios** que se realizan dentro de las infraestructuras portuarias (como parte de la actividad) puede generar impactos ambientales negativos y positivos, los cuales **consisten en obligaciones ambientales fiscalizables a cargo del titular de la infraestructura portuaria.**
40. En atención a lo expuesto, el MTC viene aprobando Instrumentos de Gestión Ambiental de infraestructuras portuarias que a su vez contemplan también servicios

-
- c. Vigilancia y seguridad.
 - d. Dragado de las áreas comunes.
 - e. Limpieza
 - f. Prevención y control de emergencias.
 - g. Contra incendios en naves a flote.
 - h. Contra incendios en naves a flote.

Los compromisos contractuales a que se refieren los artículos 10 y 11 de la Ley podrán establecer que el administrador portuario asuma uno o más servicios generales, sin que esto sea considerado tercerización. El administrador portuario podrá a su vez tercerizar estos servicios, bajo su responsabilidad, de acuerdo a las directivas técnicas que emita la Autoridad Portuaria correspondiente.

- ⁸ **Artículo 65.** - Son servicios básicos, aquellas actividades comerciales desarrolladas en los recintos portuarios que permiten la realización de las operaciones de tráfico portuario.

Los servicios básicos son los siguientes:

- a. Servicios técnico-náuticos:
 - Practicaaje.
 - Remolcaje.
 - Amarre y desamarre de naves.
 - Buceo.
- b. Servicios al pasaje:
 - Transporte de personas.
- c. Servicios de manipulación y transporte de mercancías:
 - Embarque, estiba, desembarque, desestiba y transbordo de mercancías.
 - Almacenamiento.
 - Avituallamiento.
 - Abastecimiento de combustible.

A los efectos de la Ley, estos servicios tendrán la condición de servicios básicos cuando se presten en las zonas portuarias.

- a. Servicios de residuos generados por naves:
 - Recojo de residuos.

La prestación de los servicios portuarios básicos por parte de los Administradores Portuarios Privados en los puertos de titularidad y uso público, así como la explotación de dicha infraestructura se sujetará a lo dispuesto en los respectivos compromisos contractuales.



portuarios. Esto se debe a que se ha determinado que dichos servicios portuarios tienen un impacto ambiental y se desarrollan dentro de la infraestructura portuaria, y en la medida que viene siendo evaluados de manera integral e integrada al proyecto portuario resultan intrínsecos a la misma. Lo cual, se confirmó a través de la posición institucional del MTC y del APN expresadas en la Décima Segunda Sesión Ordinaria del TSCA.

41. Por ello, conforme a los artículos 11.1 y 17 de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental⁹, las obligaciones ambientales fiscalizables derivadas de la ejecución de los servicios portuarios que se realizan dentro de la infraestructura portuaria, son materia de fiscalización ambiental por parte de la EFA competente de las infraestructuras portuarias, en tanto operen de manera conjunta independientemente de si se encuentren o no descritas en el Instrumento de Gestión Ambiental (IGA) aprobado, toda vez que se encuentran vinculadas al cumplimiento de la normativa ambiental, y se desarrollan dentro del ámbito de las infraestructuras y su impacto ambiental negativo o positivo corresponde ser asumido por su titular.
42. En ese orden de ideas, se verifica que **las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados portuarios comprenden una serie de responsabilidades relacionadas tanto con la infraestructura portuaria como con los servicios portuarios.** Estas obligaciones se enmarcan dentro de los Instrumentos de Gestión Ambiental; así como la normativa ambiental; y las disposiciones del OEFA, las cuales contemplan tanto las infraestructuras portuarias como los servicios portuarios.
43. Por otra parte, además de las obligaciones ambientales, los administrados portuarios tienen otras responsabilidades a su cargo. Entre ellas se encuentran las obligaciones operacionales establecidas por la Autoridad Portuaria Nacional (APN), las cuales incluyen el cumplimiento de normas y procedimientos que aseguren la eficiencia y seguridad en las operaciones portuarias. También deben cumplir con las obligaciones internacionales derivadas de tratados internacionales, supervisadas por la APN, que establecen estándares globales para la operación de puertos. Adicionalmente, los administrados portuarios están sujetos a las condiciones estipuladas en los contratos de concesión, que incluyen penalidades y responsabilidades civiles en caso de incumplimiento. Estas disposiciones aseguran que las operaciones portuarias se

⁹ **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**
Artículo 11.- Funciones generales

11.1 El ejercicio de la fiscalización ambiental comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en concordancia con lo establecido en el artículo 17 (...).

Artículo 17.- Infracciones administrativas y potestad sancionadora

Constituyen infracciones administrativas bajo el ámbito de competencias del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) las siguientes conductas:

- a) El incumplimiento de las obligaciones contenidas en la normativa ambiental.
- b) El incumplimiento de las obligaciones a cargo de los administrados establecidas en los instrumentos de gestión ambiental señalados en la normativa ambiental vigente.
- c) El incumplimiento de los compromisos ambientales asumidos en contratos de concesión.
- d) El incumplimiento de las medidas cautelares, preventivas o correctivas, así como de las disposiciones o mandatos emitidos por las instancias competentes del OEFA.
- e) Otras que correspondan al ámbito de su competencia.



realicen de acuerdo con los estándares internacionales y nacionales, promoviendo un comercio marítimo seguro y responsable.

44. En ese sentido, bajo lo dispuesto por el **principio de indivisibilidad, las infraestructuras portuarias no pueden ser evaluadas de manera separada o diferenciada de los servicios portuarios**, toda vez que en materia de evaluación del impacto ambiental opera el citado principio, que es uno de los principios del SEIA recogidos en el artículo 3 del Reglamento del SEIA¹⁰.
45. El artículo 3 del Reglamento del SEIA señala que el SEIA se rige por los principios establecidos en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente y entre otros por el **Principio de Indivisibilidad**, el cual establece 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. Asimismo, implica la determinación de medidas y acciones concretas, viables y de obligatorio cumplimiento para asegurar de manera permanente el adecuado manejo ambiental de dichos componentes, así como un buen desempeño ambiental en todas sus fases.
46. La evaluación ambiental en el marco del SEIA se da sobre la integralidad del proyecto, conforme con lo establecido en el principio de indivisibilidad previsto en el artículo 3 del Reglamento de la Ley del SEIA, garantizando así que todos los componentes del proyecto, tanto infraestructurales como operacionales, sean evaluados y gestionados de manera conjunta para asegurar un manejo ambiental adecuado y sostenible en todas sus etapas, en el presente caso las infraestructuras portuarias y los servicios portuarios.
47. A criterio de este colegiado, lo señalado resulta preponderante para el análisis del presente caso en tanto que la evaluación conjunta de infraestructuras y servicios portuarios bajo el principio de indivisibilidad busca garantizar el cumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables por parte de los administrados.

IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

48. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:
 - i) Determinar la entidad competente para supervisar en materia ambiental las infraestructuras portuarias.
 - ii) Determinar la entidad competente para fiscalizar y sancionar en materia ambiental las infraestructuras portuarias.

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.1 Sobre las competencias de las entidades intervinientes

¹⁰ Reglamento del SEIA, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM
Artículo 3.- Principios del SEIA

a) **Indivisibilidad:** 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. Asimismo, implica la determinación de medidas y acciones concretas, viables y de obligatorio cumplimiento para asegurar de manera permanente el adecuado manejo ambiental de dichos componentes, así como un buen desempeño ambiental en todas sus fases.



49. A fin de abordar adecuadamente el análisis del conflicto de competencias entre la APN y MTC, y que consecuentemente se determine la Entidad que resulte competente *para ejercer la función de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental de las infraestructuras portuarias*, el TSCA ha considerado pertinente analizar el marco legal que regula la fiscalización ambiental, así como del MTC y la APN.

Sobre la regulación de las competencias en materia de fiscalización ambiental

50. A través de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA) se establece que, el ejercicio de la fiscalización ambiental comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidos por el OEFA. La mencionada Ley, dispone en su Artículo 11° las funciones generales del OEFA, entre las cuales se encuentran:
- a) **Función evaluadora:** comprende las acciones de vigilancia, monitoreo y otras similares que realiza el OEFA para asegurar el cumplimiento de las normas ambientales.
 - b) **Función supervisora directa:** comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la regulación ambiental por parte de los administrados. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas preventivas. La función supervisora tiene como objetivo adicional promover la subsanación voluntaria de los presuntos incumplimientos de las obligaciones ambientales, siempre y cuando no se haya iniciado el procedimiento administrativo sancionador, se trate de una infracción subsanable y la acción u omisión no haya generado riesgo, daños al ambiente o a la salud. En estos casos, el OEFA puede disponer el archivo de la investigación correspondiente.
 - c) **Función fiscalizadora y sancionadora:** comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones y compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental, de las normas ambientales, compromisos ambientales de contratos de concesión y de los mandatos o disposiciones emitidos por el OEFA. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas.
51. El cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables antes mencionadas es obligatorio para todas las personas naturales o jurídicas que realizan las actividades que son de competencia del OEFA, aun cuando no cuenten con permisos, autorizaciones ni títulos habilitantes para el ejercicio de las mismas. Esta disposición es aplicable a todas las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA), respecto de sus competencias, según corresponda.
52. Asimismo, ejercer la función supervisora de Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA), nacional, regional o local, la cual comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación del desempeño de las funciones de fiscalización a cargo de entidades de fiscalización ambiental nacional, regional o local.



53. El OEFA como Entidad de Fiscalización Ambiental ha ido recibiendo competencias transferidas de diversos sectores, las cuales a la fecha son las siguientes:
- En el mes de julio de 2010, asumió la competencia para fiscalizar a la mediana y gran minería. En marzo de 2011, asumió la fiscalización de las actividades del subsector hidrocarburos (líquidos y gas natural) y subsector eléctrico correspondientes al sector energía. En marzo de 2012, asumió las funciones de fiscalización del sector pesquería (pesquería industrial y acuicultura de mayor escala). Desde el año 2013 se vienen asumiendo progresivamente las competencias de fiscalización en el sector industria (habiendo asumido a la fecha lo relativo a los rubros cerveza, papel, cemento y curtiembre).¹¹
 - Respecto al **sector Energía y Minas**, OEFA fiscaliza los siguientes sub-sectores: Electricidad: Generación, transmisión y distribución, Hidrocarburos: Exploración, explotación, transporte, refinación y procesamiento, almacenamiento, distribución y comercialización, Minería: Mediana y gran minería en exploración, explotación, transporte, labor general, beneficio y almacenamiento de concentrados y/o minerales.¹²
 - Respecto al **sector Actividades Productivas**, OEFA fiscaliza los siguientes subsectores: Agricultura: Actividades del sector agricultura, así como actividades de importación, comercialización y Producción de Organismos vivos Modificados – OVM, Industria: Actividades de industria manufacturera establecidas en la Sección C, Revisión 4, de la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIU) y actividades de comercio interno, Pesca: Acuicultura de mediana y gran empresa y procesamiento industrial pesquero.¹³
 - Respecto al **sector Infraestructura y Servicios**, OEFA fiscaliza los siguientes subsectores: Consultoras ambientales: Consultoras ambientales inscritas en el Registro Nacional de Consultoras Ambientales a cargo del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles – Senace, Residuos sólidos: Titulares de infraestructuras de residuos sólidos de su competencia; responsables de la recuperación y reconversión de áreas degradadas por residuos sólidos; implementación y operación de celdas transitorias en el marco de la declaratoria de emergencia en la gestión y manejo de los residuos sólidos; y, la gestión de los residuos sólidos de bienes priorizados sujetos a régimen especial. Adicionalmente, el OEFA supervisa los compromisos contenidos en los Planes Provinciales de Gestión de Residuos Sólidos Municipales y Planes Distritales de Manejo de Residuos Sólidos Municipales.¹⁴

¹¹ Adicionalmente, la normativa que regula el comercio y liberación de Organismos Vivos Modificados (OVM) estableció la intervención del OEFA como la autoridad a cargo de la fiscalización de su efectivo cumplimiento. Asimismo, el OEFA asumirá competencias para fiscalizar a las empresas consultoras autorizadas para la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental, de conformidad con lo establecido en la Ley N° 29968 - Ley de Creación del Servicio Nacional de Certificaciones Ambientales para las Inversiones Sostenibles - SENACE.

¹² EL ABC de la Fiscalización Ambiental, OEFA (2020).

¹³ Ibid

¹⁴ Ibid.



54. Por su parte, a fin de brindar un marco legal para la adecuada aplicación de las funciones en materia de fiscalización ambiental, mediante la Resolución Ministerial N° 247-2013-MINAM se aprobó el Régimen Común de Fiscalización Ambiental.
55. Al respecto, el numeral 2.2 del artículo 2° de la citada norma dispone lo siguiente:
- a) *” La fiscalización ambiental, comprende las acciones de fiscalización ambiental que son ejercidas por el OEFA y las EFA de acuerdo con sus competencias.*
 - b) *La fiscalización ambiental, en sentido amplio, comprende las acciones de vigilancia, control, monitoreo, seguimiento, verificación, evaluación, supervisión, fiscalización en sentido estricto y otras similares, con la finalidad de asegurar el cumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables y de aquellas derivadas del ejercicio de la fiscalización ambiental.*
 - c) *La fiscalización ambiental, en sentido estricto, comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones; sujeta al inicio del procedimiento administrativo sancionador.”*
56. Ahora bien, es importante destacar que la regulación de la fiscalización ambiental como la concibe la Ley del SINEFA y el Régimen Común debe aplicarse a la luz de lo regulado respecto a la actividad de fiscalización administrativa, conforme a lo establecido por la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada mediante Ley N° 27444 y sus modificaciones, recogidas a través de su Texto Único Ordenado, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.
57. Al respecto, en la Guía práctica sobre la actividad administrativa de fiscalización publicada por el Ministerio de Justicia, se precisa respecto a la actividad de fiscalización administrativa que:

“(…) pueden presentarse actuaciones materiales de trámite como son los especificados en el párrafo 238.2 del artículo 238 del TUO de la LPAG, consistentes en requerimientos al administrado, la exhibición o presentación de todo tipo de documentación, expedientes, archivos u otra información necesaria; interrogatorios, inspecciones; toma de copia de archivos físicos, ópticos, electrónicos u otros, así como toma de fotografías, impresiones, grabaciones de audio o en video, exámenes periciales, entre otros.

Ahora bien, la actividad de fiscalización administrativa comprende actuaciones de control, inspección, investigación, supervisión, vigilancia, semejante, sin que por ello constituya un procedimiento administrativo, dado que no conllevan la emisión de un acto administrativo. Su enfoque está dirigido a la realización de actividades destinadas a advertir el cumplimiento o no de la norma imperativa atribuible al administrado. En efecto, de acuerdo a lo establecido en el vigente artículo 237 del TUO de la LPAG, incorporado por el artículo 5 del Decreto Legislativo N° 1272, a través de la actividad administrativa de fiscalización se busca, de manera preventiva, verificar el



cabal cumplimiento de las obligaciones o prohibiciones exigidas al administrado a partir de una norma o contrato.”¹⁵

58. Como se puede advertir, lo que describe el TUO de la LPAG en términos de actividad de fiscalización administrativa guarda relación con las disposiciones que en materia de fiscalización ambiental regulan la función de supervisión directa.
59. En ese marco, resulta importante destacar que si bien conforme al segundo párrafo del numeral 239.1 del artículo 239° solamente por Ley o Decreto Legislativo puede atribuirse la actividad de fiscalización a las entidades públicas; el numeral 239.2 también precisa que independientemente de su denominación, las normas especiales que regulan esta función, se interpretan y aplican en el marco de las normas comunes de dicho capítulo.
60. Por lo tanto, el alcance de las actividades de fiscalización se definirá en función al conjunto de actos y diligencias que como función de la entidad pública se reconozca en la norma sectorial.

Sobre las competencias ambientales del MTC en materia portuaria

61. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, MTC) fue creado por el Decreto Ley N° 17526, la entonces vigente, Ley Orgánica del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, publicada el 25 de marzo de 1969. El MTC desarrolla infraestructura y servicios de los rubros transportes y comunicaciones, con el objetivo de mejorar la conectividad física y digital de los ciudadanos.
62. De conformidad con el artículo 18 de la Ley N° 27943, Ley del Sistema Portuario Nacional, modificado por Decreto Legislativo N° 1430, se precisa que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones es el órgano rector que define las políticas sectoriales y la normatividad general correspondiente para todas las actividades orientadas al transporte y las comunicaciones, y el Sistema Portuario Nacional.
63. Por su parte, en los numerales 1 y 3 del artículo 7° de la Ley N° 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, se precisa que entre las funciones específicas de competencias compartidas del ministerio se encuentra: planear, regular, autorizar, gestionar y evaluar los servicios portuarios y conexos, en el ámbito de su competencias; así como planear, regular, gestionar ejecutar, supervisar y evaluar la infraestructura portuaria, en el ámbito de su competencia.
64. En ese marco, cabe recordar lo señalado en el artículo 50° del Decreto Legislativo N° 757, Ley Marco para el crecimiento de la Inversión Privada, el cual precisa que las autoridades sectoriales competentes para conocer sobre los asuntos relacionados con la aplicación de las disposiciones del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales son los Ministerios o los organismos fiscalizadores, según sea el caso, de los sectores correspondientes a las actividades que desarrollan las empresas sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a los Gobiernos Regionales y Locales conforme a lo dispuesto en la Constitución Política.

¹⁵ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Guía práctica sobre la actividad administrativa de fiscalización Actualizada con el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. 2017., p. 28-29.



65. En ese marco, corresponde destacar que conforme al artículo 132° del Decreto Supremo N° 003-2004-MTC que aprueba el Reglamento de la Ley del Sistema Portuario Nacional¹⁶, se precisa que en **materia ambiental portuaria**, la autoridad competente es el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a través de la Dirección General de Asuntos Socio-Ambientales; actualmente, la Dirección General de Asuntos Ambientales, conforme al Decreto Supremo N° 021-2018-MTC y la Resolución Ministerial N° 015-2019-MTC y sus modificatorias, que aprueban las secciones primera y segunda del Reglamento de Organización y Funciones del MTC.
66. Atendiendo a lo señalado, se evidencia que el MTC cuenta con competencias ambientales en materia portuaria, desde el aspecto normativo hasta las funciones relacionadas con la aplicación de las disposiciones del entonces vigente Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. En ese sentido, resulta pertinente examinar si el ejercicio de dichas competencias entra en conflicto con las asignadas por mandato legal a la APN.

Sobre las competencias de la Autoridad Portuaria Nacional

67. Antes de proceder a examinar si concurre un presunto conflicto de competencias entre el MTC y la APN, resulta pertinente examinar lo señalado por la Ley N° 27943, Ley del Sistema Portuario Nacional respecto al alcance de las competencias ambientales de la Autoridad Portuaria Nacional, organismo público descentralizado (ahora Organismo Técnico Especializado), adscrito al Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
68. Al respecto, el artículo 24 de la Ley del Sistema Portuario Nacional establece que la Autoridad Portuaria Nacional tiene atribuciones exclusivas en lo técnico normativo, y otras atribuciones de carácter ejecutivo delegables a las Autoridades Portuarias Regionales, de acuerdo con lo que establece el Plan Nacional de Desarrollo Portuario.
69. Conforme al literal c) del artículo 24 de la Ley del Sistema Portuario Nacional se establece que la APN tiene como función aprobar y supervisar los expedientes técnicos de las obras de infraestructura portuaria y las especificaciones técnicas de las maquinarias y equipos, que deben incluir medidas efectivas para la protección del medio ambiente y de la comunidad donde se desarrollen.
70. Asimismo, conforme al literal r) del artículo 24 de la Ley del Sistema Portuario Nacional, la APN tiene la función de velar por el respeto al medio ambiente en la actividad portuaria y por el cumplimiento de la normativa general y de los compromisos contractuales específicos en esta materia, contraídos por el sector privado.
71. De acuerdo con el artículo 133 del Reglamento de la Ley del Sistema Portuario Nacional, la APN y las Autoridades Portuarias Regionales (APR), en su jurisdicción, son los organismos encargados de hacer cumplir dentro del ámbito de su competencia las obligaciones y prohibiciones establecidas en la legislación vigente y los Convenios Internacionales sobre la materia y aplicarán las sanciones correspondientes en los casos de infracción. Sin perjuicio de las competencias atribuidas al MTC en materia ambiental conforme al artículo 132 del Decreto Supremo N° 003-2004-MTC, las cuales

¹⁶ **Decreto Supremo N° 003-2004-MTC que aprueba el Reglamento de la Ley del Sistema Portuario Nacional**
Artículo 132.- En materia ambiental portuaria, la autoridad competente es el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a través de la Dirección General de Asuntos Socio-Ambientales; actualmente, DGAAM.



son atribuidas sólo respecto de las funciones en el marco del SEIA y las funciones normativas en materia ambiental del sector transportes, el cual incluye al sector portuario.

72. La APN tiene entre sus funciones la de asegurar una protección al medio ambiente en todas las actividades que supervisan; por lo que, la verificación de que no exista una grave afectación ambiental en el desarrollo de las actividades portuarias es un deber que dirige la actuación de la APN.
73. Asimismo, el numeral 31.1 del artículo 31 de la Ley del Sistema Portuario Nacional, establece de manera general que la APN y las APR, en primera instancia, cuentan con la potestad sancionadora establecida para las entidades públicas por la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General.
74. Cabe indicar que, mediante la Resolución N° 001-2023-MINAM/TSCA, el TSCA del MINAM señaló que, de acuerdo con el literal r) del artículo 24° de la Ley N° 27943, la APN tiene la atribución de velar por el respeto al medio ambiente en la actividad portuaria y por el cumplimiento de la normativa general y de los compromisos contractuales específicos, en esta materia, contraídos por el sector privado.
75. Por lo tanto, desde el punto de vista normativo, se advierte que tanto el MTC como la APN cuentan con funciones en materia ambiental portuaria, resultando pertinente examinar el alcance de las mismas en el marco del presente conflicto competencial.

V.2 Sobre el conflicto de competencia entre MTC, APN y el OEFA

76. Tal como se detalló en los antecedentes, el TSCA toma conocimiento del contenido del Informe N° 00083-2023-OEFA/DPEF-SEFA, a través del cual se pronuncia respecto a la consulta de la APN respecto a su condición o no de Entidad de Fiscalización Ambiental (EFA).
77. En dicho documento, el OEFA sostiene que el SINEFA es un sistema funcional que tiene como finalidad asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales de los titulares de actividades fiscalizadas; así como garantizar que las funciones de fiscalización ambiental a cargo de las diversas entidades del Estado, se realice de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3° de la Ley N° 29325, Ley del SINEFA.
78. Asimismo, respecto a las entidades de fiscalización ambiental que forman parte del SINEFA, señala que según el artículo 7° de la Ley del SINEFA, las EFA son entidades públicas del ámbito nacional, regional y local que tienen facultades expresas para desarrollar funciones de fiscalización ambiental.
79. En este marco, el citado documento precisa que el numeral 2.1 del artículo 2° del Régimen Común de Fiscalización Ambiental, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 247-2013-MINAM, establece que las EFA son aquellas que ejercen todas o alguna de las funciones comprendidas en la fiscalización ambiental.
80. En esa línea, se sostiene que una entidad pública será considerada como EFA siempre que una norma le haya atribuido acciones de vigilancia, control, monitoreo, seguimiento, verificación, evaluación, supervisión, fiscalización en sentido estricto y



otras similares, con la finalidad de asegurar el cumplimiento de las obligaciones de hacer o de no hacer relacionadas con la protección del medio ambiente, así como el aprovechamiento de los recursos naturales, contenidas en la normatividad ambiental y en otras fuentes.

81. Respecto a los mecanismos y alcances para desarrollar las funciones de fiscalización ambiental que solicita la APN al OEFA. En el citado informe se indica que una EFA pueda ejercer adecuadamente sus funciones de fiscalización ambiental, una de las condiciones mínimas con las que debe cumplir consiste en contar con un Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental como instrumento donde planifique sus acciones –priorizadas– a ser efectuadas durante el año calendario siguiente; así como reportar al OEFA su ejecución.
82. Por tanto, para el OEFA, la APN ha cumplido con uno de los requisitos para ejercer, de manera planificada, sus funciones de fiscalización ambiental; asimismo, ha cumplido con presentar su primer reporte trimestral 2023, a nivel declarativo, en el Sistema de Gestión Integral del Planefa.
83. Asimismo, el OEFA precisa que la APN ha cumplido con presentar su PLANEFA 2024, dentro del plazo señalado por los Lineamientos, aprobado mediante Resolución de Acuerdo de Directorio N° 0023-2023-APN-DIR, el cual también contempla la programación de ciento catorce (114) supervisiones, siendo setenta y cuatro (74) supervisiones ambientales a terminales portuarios y cuarenta (40) a los servicios portuarios básicos.
84. También, sobre las funciones de la Autoridad Portuaria Nacional se menciona en el artículo 24 de la Ley del Sistema Portuario Nacional que la Autoridad Portuaria Nacional tiene atribuciones exclusivas en lo técnico normativo, y otras atribuciones de carácter ejecutivo delegables a las Autoridades Portuarias Regionales, de acuerdo con lo que establece el Plan Nacional de Desarrollo Portuario.
85. Asimismo, el citado informe se precisa haciendo referencia al literal r) del artículo 24°, que la APN tiene la función de velar por el respeto al medio ambiente en la actividad portuaria y por el cumplimiento de la normativa general y de los compromisos contractuales específicos en esta materia, contraídos por el sector privado.
86. En esa línea, se indica que conforme al artículo 133° del Reglamento de la Ley del Sistema Portuario Nacional, la Autoridad Portuaria Nacional (...) son los organismos encargados de hacer cumplir dentro del ámbito de su competencia las obligaciones y prohibiciones establecidas en la legislación vigente y los Convenios Internacionales sobre la materia y aplicarán las sanciones correspondientes en los casos de infracción.
87. De igual manera, se hace referencia al numeral 31.1 del artículo 31° de la Ley N° 27943 señala que la APN y las Autoridades Portuarias Regionales, en primera instancia, cuentan con la potestad sancionadora establecida para las entidades públicas por la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General.
88. Por otra parte, el citado informe hace referencia a la respuesta del Ministerio de Transportes y Comunicaciones a la solicitud de información del OEFA indicando que el MTC señaló que no ha transferido ni prevé transferir funciones de fiscalización ambiental a la Autoridad Portuaria Nacional y Regional debido a que constituye la



única EFA que ejerce tales funciones en todas las modalidades de transporte, incluyendo puertos.

89. Al respecto, el citado informe concluye que conforme a lo señalado en su sección III.4., el artículo 24° de la Ley N° 27493 otorgó competencia a la APN para supervisar el cumplimiento de la normativa general y de los compromisos contractuales específicos en materia ambiental, por lo que constituye una EFA. En ese sentido, una vez instalada la APN al vencimiento del plazo previsto en la Tercera Disposición Transitoria y Final de la mencionada Ley, dicha entidad ha quedado habilitada para ejercer las referidas funciones.
90. De lo expresado por OEFA, se advierte que la APN es la EFA competente de las infraestructuras portuarias y tiene atribuidas las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental. Asimismo, se advierte que no comparte esta posición, al considerarse la EFA competente. Por su parte, el OEFA considera que el MTC no es la EFA competente de las infraestructuras portuarias; por lo tanto, se advierte un presunto conflicto de competencia en materia de fiscalización ambiental.
91. *Asimismo, el OEFA en el ejercicio de su función de supervisión de EFA de conformidad con el numeral 11.2 del artículo 11 de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011 tiene la facultad de “realizar acciones de seguimiento y verificación del desempeño de las funciones de fiscalización a cargo de entidades de fiscalización ambiental nacional, regional o local a las que se refiere el artículo 7. El OEFA, en ejercicio de su función supervisora, puede establecer procedimientos para la entrega de reportes, informes técnicos y cualquier información relativa al cumplimiento de las funciones a cargo de las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA). El incumplimiento de las funciones antes indicadas acarrea responsabilidad funcional, lo cual es comunicado al órgano competente del Sistema Nacional de Control”.*
92. **Las EFA forman parte del SINEFA y sujetan su actuación a las normas de la SINEFA**, a otras normas en materia ambiental, **así como a las disposiciones que dicte el OEFA como ente rector del SINEFA**, conforme lo establece el artículo 7 de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011.
93. **Es por ello que, el OEFA como ente rector del SINEFA determina o emite opinión vinculante sobre la determinación de la EFA competente, siendo que, en el presente caso, ha determinado que la EFA competente para ejercer las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental de las infraestructuras portuarias es la APN y no el MTC.**
94. Es a partir de ello que se identifica que **se configura un conflicto de competencias en materia de fiscalización ambiental entre el OEFA, la APN y el MTC, lo cual es materia del presente procedimiento en el TSCA.**

V.3 Respecto al conflicto de competencia en materia de fiscalización ambiental de las actividades portuarias entre el MTC, APN y OEFA

Sobre la posición institucional del MTC



95. Mediante Oficio N° 00044-2023-MINAM/TSCA, el Tribunal de Solución de Controversias del Ministerio del Ambiente comunica al MTC, el inicio del procedimiento de Resolución de Conflictos de Competencia Ambiental entre Entidades ante el TSCA con motivo de determinar a la EFA competente en materia de infraestructura portuaria y le solicita expresar su posición institucional.
96. Al respecto, de acuerdo con el Informe N° 894-2023-MTC/16.01, a través del cual la Dirección General de Asuntos Ambientales traslada su posición institucional y remite información en el marco del procedimiento de Resolución de Conflictos de competencia ambiental entre Entidades ante el TSCA con motivo de determinar a la EFA competente en materia de infraestructura portuaria.
97. En dicho documento, se precisa que la DGAAM tiene competencia respecto a la fiscalización ambiental en el ámbito portuario, es decir supervisar las obligaciones y compromisos ambientales establecidos en los instrumentos de gestión ambiental aprobados, la normativa ambiental vigente y las medidas administrativas que se puedan emitir en el marco de sus funciones y el ejercicio de la potestad sancionadora.
98. A través del Informe N° 606-2023-MTC/16.01 elaborado por el MTC, se pone en conocimiento del OEFA **la posición sectorial respecto de las competencias en materia de fiscalización ambiental en el ámbito portuario.**
99. El MTC brindó atención a la solicitud del TSCA del MINAM, respecto de presentar su posición institucional y/o descargos respecto de la imputación de considerarse o no como EFA competente en materia de infraestructura portuaria, dentro del plazo otorgado para tal fin.
100. También de remitir un listado específico de documentos, así como toda la información en materia de fiscalización ambiental portuaria y/o aquella que considere aporte al procedimiento competencial iniciado.
101. En esa línea, respecto a la posición institucional del OEFA, el MTC destaca que:

“Mediante Informe N° 0083-2023-OEFA/DPEF-SEFA de fecha 12 de mayo de 2023’, la Dirección de Políticas y Estrategias en Fiscalización Ambiental (DPEF) del OEFA realizó un análisis sobre las competencias de la APN en calidad de EFA nacional, concluyendo lo siguiente:

(...)

(iii) La APN tiene las funciones de supervisar los expedientes técnicos de las obras de infraestructura portuaria, que deben incluir medidas efectivas para la protección del medio ambiente y de la comunidad donde se desarrollen; así como velar por el respeto al ambiente en la actividad portuaria y por el cumplimiento de la normativa general y de los compromisos contractuales específicos en esta materia.

(iv) El Numeral 31.1 del artículo 31 de la Ley N° 27943 señala que la APN y las Autoridades Portuarias Regionales, en primera instancia, cuentan con la potestad sancionadora establecida para las entidades públicas por la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General.”



102. Sin embargo, destaca lo señalado por la APN, a través del Informe Técnico Legal N° 0082-2023-APN-UAJ-DOMA, donde se pronuncia respecto a la autoridad competente en materia de fiscalización ambiental de las actividades portuarias, señalando que esta corresponde al MTC:

“Por otra parte, respecto a la posición institucional de la APN, mediante el Informe Técnico Legal N° 0082-2023-APN-UAJ-DOMA del 03 de agosto de 2023, la Unidad de Asesoría Jurídica y la Dirección de Operaciones y Medio Ambiente (DOMA) de la APN concluyó lo siguiente:

(...)

- *Según el artículo 132 del RLSPN, en "materia ambiental portuaria, la autoridad competente es el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a través de la DGAAM"; se encarga de dirigir la ejecución de actos y diligencias de fiscalización, supervisión, evaluación, control, sanción y aplicación de incentivos en materia ambiental, en el marco de sus competencias. Además, la DGAAM es competente para la evaluación y aprobación de los instrumentos de gestión ambiental, así como para la supervisión y fiscalización en materia ambiental aplicables al sector transporte, incluyendo el sector portuario.*

(...)

- *Según el literal r) del artículo 24 de la LSPN, la APN tiene entre sus atribuciones, el *Velar por el respeto al medio ambiente en la actividad portuaria y por el cumplimiento de la normativa general y de los compromisos contractuales específicos, en esta materia, contraídos por el sector privado*, entendiéndose que las actividades de supervisión ambiental ejecutadas por esta entidad son conexas y complementarias a las atribuidas al MTC.”*

103. Asimismo, en el citado informe, el MTC hace referencia al artículo 134° del Texto Integrado Actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del MTC aprobado por Resolución Ministerial N° 658-2021-MTC/0110, el cual establece que la DGAAM es el órgano de línea con autoridad técnica normativo a nivel nacional que ejerce la autoridad ambiental en el sector transportes; asimismo, conduce las acciones de supervisión y fiscalización del cumplimiento de las normas e instrumentos de gestión ambiental y de sanción, cuando corresponda.

104. Con base a lo expuesto, se colige que el MTC sostiene que en su condición de autoridad ambiental nacional competente, le corresponde ejercer la función de EFA, a través de la DGAAM, la cual ejerce las funciones de fiscalización ambiental en sentido amplio y estricto en el sector transportes, el cual circunscribe el ámbito portuario, en el marco de las facultades expresas contenidas en la legislación vigente.

105. En el citado informe, el MTC señala que, respecto a lo señalado por el OEFA, corresponde precisar que, de acuerdo con lo establecido en la Ley del SINEFA y el Régimen Común de Fiscalización Ambiental, para que una entidad del Estado ejerza funciones de fiscalización ambiental debe contar con facultades expresas para las acciones de fiscalización ambiental en sentido amplio. Ello se expresa de la siguiente manera:

“En ese marco se ciñen las atribuciones de la APN establecidas en el artículo 24° de la LSPN, que establece atribuciones exclusivas en los aspectos



técnico-normativos, y otras atribuciones de carácter ejecutivo delegables a las Autoridades Portuarias Regionales (APR) de acuerdo con lo que establece el Plan Nacional de Desarrollo Portuario, entre las cuales se encuentran las atribuciones referidas a la protección del medio ambiente:

Artículo 24.- Atribuciones de la Autoridad Portuaria Nacional

La Autoridad Portuaria Nacional tiene atribuciones exclusivas en lo técnico normativo, y otras atribuciones de carácter ejecutivo delegables a las Autoridades Portuarias

Regionales, de acuerdo a lo que establece el Plan Nacional de Desarrollo Portuario.

Las atribuciones son:

(...)

c) Aprobar y supervisar los expedientes técnicos de las obras de infraestructura portuaria y las especificaciones técnicas de las maquinarias y equipos, que deben incluir medidas efectivas para la protección del medio ambiente y de la comunidad donde se desarrollen.

(...)

Sobre el último aspecto, de acuerdo con lo señalado en el Informe Técnico Legal N° 0082-2023-APN-UAJ-DOMA, en el ejercicio de sus funciones, la APN cumple con notificar a la EFA correspondiente en caso se identifique un posible incumplimiento de una obligación ambiental fiscalizable, a efectos de que esta realice las acciones de fiscalización ambiental.

Al respecto, el artículo 133° del RLSPN establece que la APN y APR, son los organismos encargados de hacer cumplir en el ámbito de su competencia las obligaciones o prohibiciones establecidas en la legislación vigente y los convenios

Internacionales sobre la materia (ambiental) y aplicarán las sanciones correspondientes en los casos de infracción". Dicho artículo deberá ser entendido dentro del ámbito de aplicación de la LSPN, es decir, en el marco de regulación de las actividades y servicios portuarios"

106. Por lo expuesto, el MTC sostiene que queda establecido que la APN no cuenta con facultades expresas para el ejercicio de la fiscalización ambiental, no se encuentra facultada para ejercer la potestad sancionadora en materia ambiental; siendo la autoridad ambiental competente la DGAAM del MTC.
107. De lo expresado por el MTC, se advierte que su posición institucional es que el MTC es la EFA competente de las infraestructuras portuarias y tiene atribuidas las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental. Asimismo, considera que la APN no es la EFA competente de las infraestructuras portuarias.
108. Finalmente, de acuerdo con lo desarrollado en el informe del MTC, quedan claramente diferenciadas las funciones de la APN en el ámbito de sus competencias y las funciones de la DGAAM del MTC en su calidad de EFA, por lo que no resulta aplicable ningún procedimiento de transferencia de funciones respecto a la fiscalización ambiental.

Sobre la posición institucional de la APN



109. Mediante Oficio N° 00042-2023-MINAM/TSCA, el Tribunal de Solución de Controversias Ambientales del Ministerio del Ambiente comunica a la Autoridad Portuaria Nacional (APN), el inicio del procedimiento de Resolución de Conflictos de Competencia Ambiental entre Entidades ante el TSCA con motivo de determinar a la EFA competente en materia de infraestructura portuaria.
110. Al respecto, la APN a través del Informe Técnico Legal N° 0109-2023-APN-UAJ-DOMA expone su posición institucional y/o descargos de la APN respecto a considerarse o no como EFA competente en materia de infraestructura portuaria.
111. En dicho informe la APN sostuvo que de acuerdo con el artículo 132 del Reglamento de la Ley del Sistema Portuario Nacional, Ley N° 27943, aprobado por el Decreto Supremo N° 003-2004-MTC, la autoridad competente es el MTC, a través de la Dirección General de Asuntos Socio Ambientales (ahora, Dirección General de Asuntos Ambientales - DGAAM). Asimismo, establece también que la DGAAM es competente para la evaluación y aprobación de los instrumentos de gestión ambiental, así como para la supervisión y fiscalización en materia ambiental aplicables al sector transportes.
112. En esa línea, la APN sostiene que el MTC, a través de la DGAAM, es la autoridad ambiental del sector Transportes y cuenta con la competencia de fiscalización ambiental del referido sector, en el cual se incluye el ámbito portuario y que la APN es un Organismo Técnico Especializado, encargado del Sistema Portuario Nacional, adscrito al MTC, dependiente del Ministerio, con personería jurídica de derecho público y con autonomía administrativa, funcional, técnica
113. Es así, que el artículo 106 del RLSPN establece que corresponde a la APN, el “Velar por el cumplimiento de las normas y obligaciones sobre contaminación ambiental en la explotación de la infraestructura pública portuaria, con excepción de aquellos aspectos que por ley corresponden al ámbito de responsabilidad de otras autoridades.” Sobre esto último, de acuerdo con el literal j) del artículo 24 de la Ley del Sistema Portuario Nacional, Ley N° 27943 (en adelante, “LSPN”), el alcance de la APN se circunscribe al desarrollo y la prestación de las actividades y los servicios portuarios, por lo que, no corresponde a esta entidad la aplicación de sanciones en el caso de infracciones en materia ambiental, sino a la Autoridad Sectorial competente, lo que concuerda con los artículos 134 y 135 del ROF del MTC.
114. Por lo antes expuesto, la APN advierte que su posición institucional es que el MTC es la EFA competente de las infraestructuras portuarias y tiene atribuidas las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental. Esta coincide con la posición institucional del MTC respecto de la EFA competente del sector Transportes.

Sobre la posición institucional del OEFA

115. Mediante Oficio N° 00043-2023-MINAM/TSCA, el Tribunal de Solución de Controversias Ambientales del Ministerio del Ambiente comunica al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) el inicio del procedimiento de Resolución de Conflictos de Competencia Ambiental entre Entidades ante el TSCA con motivo de determinar a la EFA competente en materia de infraestructura portuaria, el TSCA ha identificado como presuntas entidades competentes al Organismo de Fiscalización



Ambiental (OEFA), al Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC) y la Autoridad Portuaria Nacional (APN).

116. El Informe N° 00083-2023-OEFA/DPEF-SEFA abordó los alcances sobre el análisis respecto de la consulta formulada por la APN en torno a sus funciones como EFA.
117. En base al **análisis sobre el SINEFA y el rol de ente rector del OEFA**, se sostiene que es un sistema funcional que tiene como finalidad asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales de los titulares de actividades fiscalizadas; así como garantizar que las funciones de fiscalización ambiental a cargo de las diversas entidades del Estado, se realice de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3° de la Ley N° 29325, Ley del SINEFA.
118. En su calidad de ente rector del SINEFA, el OEFA ejerce la función supervisora de EFA nacionales, regionales y locales. El OEFA tiene la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación del desempeño de sus funciones de fiscalización ambiental; así como de establecer procedimientos para la entrega de reportes, informes técnicos y cualquier información relativa al cumplimiento de las funciones a cargo de las EFA, conforme a lo señalado en el literal b) del numeral 11.2 del artículo 11° de la Ley del SINEFA.
119. De acuerdo, **sobre las entidades de fiscalización ambiental que forman parte del SINEFA**, se establece en el artículo 7° de la Ley del SINEFA, que **las EFA son entidades públicas del ámbito nacional, regional y local que tienen facultades expresas para desarrollar funciones de fiscalización ambiental**. En este marco, el numeral 2.1 del artículo 2° del Régimen Común de Fiscalización Ambiental, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 247-2013-MINAM que establece que **las EFA son aquellas que ejercen todas o alguna de las funciones comprendidas en la fiscalización ambiental**.
120. En consecuencia, **una entidad pública será considerada como EFA siempre que una norma le haya atribuido acciones de vigilancia, control, monitoreo, seguimiento, verificación, evaluación, supervisión, fiscalización en sentido estricto y otras similares, con la finalidad de asegurar el cumplimiento de las obligaciones de hacer o de no hacer relacionadas con la protección del medio ambiente**, así como el aprovechamiento de los recursos naturales, contenidas en la normatividad ambiental y en otras fuentes.
121. Asimismo, **sobre los mecanismos y alcances para desarrollar las funciones de fiscalización ambiental que solicita la APN al OEFA**. Se señala que, una EFA pueda ejercer adecuadamente sus funciones de fiscalización ambiental, una de las condiciones mínimas con las que debe cumplir consiste en contar con un Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental como instrumento donde planifique sus acciones –priorizadas– a ser efectuadas durante el año calendario siguiente; así como reportar al OEFA su ejecución.
122. Por tanto, **la APN ha cumplido con uno de los requisitos para ejercer, de manera planificada, sus funciones de fiscalización ambiental**; asimismo, ha cumplido con presentar su primer reporte trimestral 2023, a nivel declarativo, en el Sistema de Gestión Integral del Planefa.



123. Adicionalmente, **la APN ha cumplido con presentar su Planefa 2024, dentro del plazo señalado por los Lineamientos**, aprobado mediante Resolución de Acuerdo de Directorio N° 0023-2023-APN-DIR, el cual también contempla la programación de ciento catorce (114) supervisiones, siendo setenta y cuatro (74) supervisiones ambientales a terminales portuarios y cuarenta (40) a los servicios portuarios básicos.
124. También, **sobre las funciones de la Autoridad Portuaria Nacional se menciona en el artículo 24 de la Ley del Sistema Portuario Nacional** que la Autoridad Portuaria Nacional tiene atribuciones exclusivas en lo técnico normativo, y otras atribuciones de carácter ejecutivo delegables a las Autoridades Portuarias Regionales, de acuerdo con lo que establece el Plan Nacional de Desarrollo Portuario.
125. Por otro lado, el literal r) del artículo en mención **establece que la APN tiene la función de velar por el respeto al medio ambiente en la actividad portuaria y por el cumplimiento de la normativa general** y de los compromisos contractuales específicos en esta materia, contraídos por el sector privado.
126. En esa línea, conforme al artículo 133° del Reglamento de la Ley del Sistema Portuario Nacional, la Autoridad Portuaria Nacional (...) **son los organismos encargados de hacer cumplir dentro del ámbito de su competencia las obligaciones y prohibiciones establecidas en la legislación vigente y los Convenios Internacionales** sobre la materia y aplicarán las sanciones correspondientes en los casos de infracción.
127. Por otro lado, cabe señalar que el numeral 31.1 del artículo 31° de la Ley N° 27943 señala que la APN y las Autoridades Portuarias Regionales, en primera instancia, cuentan con la potestad sancionadora establecida para las entidades públicas por la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General.
128. Sobre la respuesta del Ministerio de Transportes y Comunicaciones a la solicitud de información del OEFA. En su respuesta, el MTC señaló que no ha transferido ni prevé transferir funciones de fiscalización ambiental a la Autoridad Portuaria Nacional y Regional debido a que constituye la única EFA que ejerce tales funciones en todas las modalidades de transporte, incluyendo puertos.
129. Al respecto es necesario señalar que, conforme a lo explicado en la sección III.4 del informe en mención, el **artículo 24° de la Ley N° 27493 otorgó competencia a la APN para supervisar el cumplimiento de la normativa general** y de los compromisos contractuales específicos en materia ambiental, por lo que constituye una EFA. En ese sentido, una vez instalada la APN al vencimiento del plazo previsto en la Tercera Disposición Transitoria y Final de la mencionada Ley, dicha entidad ha quedado habilitada para ejercer las referidas funciones.
130. De lo expresado por OEFA, se advierte que su posición institucional es que la APN es la EFA competente de las infraestructuras portuarias y tiene atribuidas las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental. Asimismo, considera que el MTC no es la EFA competente de las infraestructuras portuarias, por lo que estaría atribuyéndose dicha competencia de manera incorrecta

V.4. Determinación de competencias ambientales sobre las infraestructuras portuarias



Respecto al alcance de las funciones del MTC

131. Tal como se indicó líneas, de la revisión del marco legal vigente, el MTC cuenta con competencias en materia ambiental en el ámbito portuario. En esa línea, resulta pertinente analizar y ámbito y alcance.
132. En primer lugar, se verifica que el ministerio cuenta con potestad normativa en materia ambiental, ello se desprende lo señalado en el artículo 18 de la Ley N° 27943, Ley del Sistema Portuario Nacional, modificado por Decreto Legislativo N° 1430 cuando precisa que define la normatividad genera correspondiente para todas las actividades orientadas al transporte y las comunicaciones, y el Sistema Portuario Nacional.
133. Por otra parte, conforme al artículo 132 del Decreto Supremo N° 003-2004-MTC que aprueba el Reglamento de la Ley del Sistema Portuario Nacional, se precisa que, en materia ambiental portuaria, la autoridad competente es el Ministerio de Transportes y Comunicaciones. A criterio de este colegiado, esta competencia en enmarca en dos ámbitos; por una parte, las correspondientes al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental – SEIA y por el otro, al Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental - SINEFA.
134. Respecto al SEIA, en concordancia con lo señalado en el artículo 50° del Decreto Legislativo N° 757, el artículo 18° de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, serán consideradas autoridades competentes, las autoridades sectoriales; es decir, los ministerios.
135. A su vez, de conformidad con lo establecido en el artículo 8° del Reglamento de la Ley del SEIA, las autoridades ambientales competentes cuentan con las siguientes funciones:
- a) *“Conducir el proceso de evaluación de impacto ambiental a través de la categorización, revisión y aprobación de los estudios ambientales de los proyectos de inversión sujetos al SEIA, de acuerdo a sus respectivas competencias.
(...)”*
 - d) *Emitir normas, guías técnicas, criterios, lineamientos y procedimientos para regular y orientar el proceso de evaluación de impacto ambiental de los proyectos de inversión a su cargo, en coordinación con el MINAM y en concordancia con el marco normativo del SEIA.”*
136. Asimismo, conforme a la Primera actualización del Listado de Inclusión de los Proyectos de Inversión sujetos al Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 157-2011-MINAM; las actividades de construcción de proyectos de infraestructura de transportes de alcances nacional: puerto, y rehabilitación y mejoramiento de infraestructura de transportes de alcance nacional y/o macrorregional: puertos, corresponden al sector Transportes bajo competencia del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
137. Respecto a sus funciones en el marco del SINEFA, se deben analizar a la luz de lo establecido en la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA).



138. Al respecto, el artículo 134 del Resolución Ministerial 0785-2020-MTC/0, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (ROF)¹⁷ establece que la Dirección General de Asuntos Ambientales es el organismo técnico-normativo con autoridad nacional en el ámbito ambiental del sector transportes. Su función es implementar acciones dentro del sistema nacional de gestión ambiental para fomentar el desarrollo sostenible en actividades y proyectos de infraestructura y servicios de transporte, alineándose con las políticas nacionales y la Política Nacional del Ambiente. Además, se encarga de supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las normas ambientales y de aplicar sanciones cuando sea necesario. Esta dirección depende del Despacho Viceministerial de Transportes.
139. Es preciso señalar que, el análisis de la verificación del cumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables se realiza en ejercicio de la función de supervisión ambiental, cuyos resultados se recogen en el Acta y el Informe de Supervisión, cuya competencia se extrae del artículo 4.2 del Decreto Supremo N° 015-2022-MTC.
140. Por todo lo expuesto, es el MTC la Entidad de Fiscalización Ambiental (EFA) del sector transportes, que cuenta con funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental, las cuales ejerce a través de la Dirección General de Asuntos Ambientales (DGAAM), conforme se indica en el artículo 4 del Decreto Supremo N° 015-2022-MTC¹⁸.
141. Asimismo, como parte de sus funciones en materia de fiscalización ambiental, se verifica que el MTC ha ejercido su potestad normativa, en tanto que mediante Decreto Supremo N° 015-2022-MTC, aprobó el Reglamento de Sanciones y Régimen de Incentivos en Materia Ambiental para el Sector Transportes, el cual tiene entre otros, infracciones relacionadas con la infraestructura portuaria.

¹⁷ **Resolución Ministerial 0785-2020-MTC/0, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (ROF)**

Artículo 134.- Dirección General de Asuntos Ambientales

La Dirección General de Asuntos Ambientales es el órgano de línea con autoridad técnica normativa a nivel nacional que ejerce la autoridad ambiental en el sector transportes, responsable de implementar acciones en el marco del sistema nacional de gestión ambiental para promover el desarrollo sostenible de las actividades y proyectos de infraestructura y servicios de transportes, en concordancia con las políticas nacionales sectoriales y la Política Nacional del Ambiente. Asimismo, conduce las acciones de supervisión y fiscalización del cumplimiento de las normas e instrumentos de gestión ambiental; y de sanción, cuando corresponda. Depende del Despacho Viceministerial de Transportes.

¹⁸ **Decreto Supremo N° 015-2022-MTC que aprueba el Reglamento de Sanciones y Régimen de Incentivos en Materia Ambiental para el Sector Transportes.**

Artículo 4.- Competencias del ministerio de transportes y comunicaciones

4.1 El MTC es una Entidad de Fiscalización Ambiental (EFA) de ámbito nacional en el sector transportes, ejerce sus funciones de fiscalización ambiental a través de la Dirección General de Asuntos Ambientales (DGAAM), en calidad de autoridad ambiental competente, en el marco de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental y sus modificatorias, y el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

4.2 La Dirección de Gestión Ambiental (DGA) de la DGAAM, es la autoridad supervisora que tiene funciones de supervisión ambiental en las etapas preparatoria, de ejecución y de resultados; dicta las medidas preventivas y mandatos de carácter particular durante el ejercicio de la supervisión ambiental, así como medidas de mejora, y recomienda el inicio del procedimiento administrativo sancionador, de ser el caso, asumiendo la función de autoridad instructora, facultada para imputar cargos, desarrollar las labores de instrucción y actuación de pruebas y formular el Informe de Instrucción en el marco de su competencia.

4.3 La Dirección de Evaluación Ambiental (DEA) de la DGAAM, es la autoridad decisora del procedimiento administrativo sancionador, en primera instancia, y es competente para determinar la existencia de responsabilidad administrativa, imponer sanciones, dictar medidas cautelares y correctivas, así como para resolver el recurso de reconsideración interpuesto contra sus resoluciones, en el marco de su competencia.

(...)



Respecto al ejercicio de la función de supervisión ambiental de las actividades portuarias

142. Desde el año 2014, la Autoridad Portuaria Nacional (APN) ha desempeñado un rol clave en la supervisión ambiental en el ámbito de las infraestructuras portuarias, consolidándose como una entidad que se encontraba ejerciendo su función de supervisión ambiental. A lo largo de estos diez años, la APN ha implementado diversas acciones y mecanismos que fortalecen su capacidad de supervisión, asegurando el cumplimiento de las normativas ambientales vigentes.
143. Desde el año 2015¹⁹, la APN ha realizado supervisiones ambientales periódicas a los administrados de infraestructuras portuarias, con el objetivo de verificar el cumplimiento de las normativas ambientales y prevenir daños al ambiente. Estas supervisiones han permitido la identificación de prácticas que podrían generar algún impacto negativo. En ese sentido, desde el 2015 a la actualidad, la APN ha aprobado Planes Anuales de Evaluación y Fiscalización (PLANEFA), conforme al siguiente cuadro:

Año	Norma que aprueba el PLANEFA
2016	Resolución de Acuerdo de Directorio N° 012-2016-APN/DIR
2017	Resolución de Acuerdo de Directorio N° 003-2017-APN/DIR
2018	Resolución de Acuerdo de Directorio N° 001-2018-APN/DIR
2019	Resolución de Acuerdo de Directorio N° 001-2019-APN/DIR
2020	Resolución de Acuerdo de Directorio N° 0033-2019-APN/DIR
2021	Resolución de Acuerdo de Directorio N° 0022-2020-APN-DIR
2022	Resolución de Acuerdo de Directorio N° 0018-2021-APN-DIR
2023	Resolución de Acuerdo de Directorio N° 0020-2022-APN-DIR
2024	Resolución de Acuerdo de Directorio N° 0023-2023-APN-DIR

Elaboración propia.

144. Estos planes han sido fundamentales para asegurar que las actividades portuarias se realicen en estricto cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados, puesto que se detallan las actividades de supervisión planificadas para cada año. Por lo tanto, los PLANEFA han permitido una planificación estratégica de las actividades de supervisión, alineadas con los objetivos de protección ambiental en el ámbito portuario.

¹⁹ La Autoridad Portuaria Nacional ha realizado 29 inspecciones ambientales a las instalaciones portuarias el año 2015 para verificar el cumplimiento de la legislación ambiental peruana. Todo ello para cumplir con el objetivo de establecer normas y políticas que fomenten el desarrollo de las actividades portuarias, así como mecanismos que permitan controlar y fiscalizar la prestación de los mismos. Autoridad Portuaria Nacional (APN). (2015). *Memoria anual institucional 2015*. Gobierno del Perú. <https://www.gob.pe/institucion/apn/informes-publicaciones/616792-memoria-anual-institucional-2015>



145. Además, para garantizar un marco regulatorio claro y efectivo, la APN ha desarrollado una serie de instrumentos normativos que han permitido que ejerza la supervisión ambiental de infraestructuras portuarias (Planes Anuales de Evaluación y Fiscalización Ambiental, opiniones técnicas, actas de supervisión, entre otros²⁰). Estos instrumentos legales han sido importantes para establecer los procedimientos que deben seguir los administrados de infraestructuras portuarias, asegurando que sus operaciones se realicen dentro de los límites establecidos por la legislación ambiental.
146. La APN ha establecido mecanismos eficaces para la recepción y atención de denuncias ambientales relacionadas con infraestructuras portuarias. A lo largo de estos años, se han gestionado diversas denuncias, lo que ha permitido a la entidad responder oportunamente a las preocupaciones de la ciudadanía y garantizar el cumplimiento de la normativa ambiental.
147. Asimismo, la APN ha atendido de manera diligente los requerimientos fiscales relacionados con las infraestructuras portuarias, colaborando con otras entidades gubernamentales, específicamente el Ministerio Público, en la investigación y resolución de casos con implicancias ambientales.
148. Reconociendo la importancia de la educación y la formación en el cumplimiento ambiental, la APN ha realizado numerosas capacitaciones dirigidas a los administrados portuarios. Estas capacitaciones han sido esenciales para promover prácticas sostenibles y asegurar que los operadores portuarios estén debidamente informados sobre sus obligaciones ambientales.
149. Asimismo, en virtud de la Ley N° 27943, Ley del Sistema Portuario Nacional, las funciones de la APN son las siguientes:

“Artículo 24.- Atribuciones de la Autoridad Portuaria Nacional

La Autoridad Portuaria Nacional tiene atribuciones exclusivas en lo técnico normativo, y otras atribuciones de carácter ejecutivo delegables a las Autoridades Portuarias Regionales, de acuerdo a lo que establece el Plan Nacional de Desarrollo Portuario. Las atribuciones son:

(...)

c) Aprobar y supervisar los expedientes técnicos de las obras de infraestructura portuaria y las especificaciones técnicas de las maquinarias y equipos, que deben incluir medidas efectivas para la protección del medio ambiente y de la comunidad donde se desarrollen.

(...)

r) Velar por el respeto al medio ambiente en la actividad portuaria y por el cumplimiento de la normativa general y de los compromisos contractuales específicos, en esta materia, contraídos por el sector privado.

150. De esta forma, es posible identificar que una de las atribuciones de la APN es *“supervisar los expedientes técnicos de las obras de infraestructura portuaria y las*

²⁰ Resolución Ministerial 480-2018-MTC/01 de fecha 26 de junio de 2018, se modificó el TUPA de la APN, aprobado con Decreto Supremo N° 016-2005-MTC en lo que respecta a la simplificación de seis (6) procedimientos administrativos. Se procedió con eliminar 3 procedimientos TUPA dentro del marco de las modificaciones a la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Estas eliminaciones fueron los procedimientos de renovación.



especificaciones técnicas de las maquinarias y equipos”, así como “velar por el respeto al medio ambiente en la actividad portuaria y por cumplimiento de la normativa general”. Además, el artículo 34 de la referida ley establece que: “los proyectos de desarrollo portuario, la planificación específica portuaria y los sistemas de gestión de infraestructuras e instalaciones deben considerar programas para la protección del medio ambiente”.

151. A criterio de este colegiado, al interpretar sistemáticamente los artículos 24 y 34 de la Ley N° 27943, Ley del Sistema Portuario Nacional identificamos que dichas atribuciones guardan concordancia con la facultad de fiscalización administrativa, en concordancia con lo señalado en el numeral 239.2 del artículo 239 del TUO de la LPAG.
152. En esa línea, cabe atribuir la función de supervisión en material ambiental a la APN. La cual, tal como mencionamos anteriormente, comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones fiscalizables de los administrados²¹.
153. Por lo expuesto, se verifica que la APN tiene funciones de supervisión en materia de infraestructuras y servicios portuarios; dado que, recae sobre esta entidad el velar por el respeto al medio ambiente en la actividad portuaria y consecuentemente, verificar si los instrumentos, documentos y acciones que la Ley N° 27943 impone para la protección del medio ambiente sean cumplidos a cabalidad por quienes se encuentran obligados por dicha ley.
154. En esa línea, la APN es la EFA competente para ejercer la función de supervisión ambiental en las infraestructuras portuarias y los servicios portuarios que se brinden dentro de estas. Sin embargo, la competencia de la APN no se extiende a infraestructuras portuarias que formen parte del Instrumento de Gestión Ambiental de otra actividad económica, como es el caso de las infraestructuras vinculadas a la minería o hidrocarburos, debido a que no forman parte de su actividad principal, la cual no es la actividad portuaria²².
155. En tanto la APN es la entidad competente para realizar acciones de supervisión de infraestructura y servicios portuarios, el MTC deberá derivar las supervisiones ambientales que haya realizado a la APN, para que esta última evalúe su pertinencia. Así como, pueda validar los hallazgos o decidir la necesidad de llevar a cabo una supervisión de gabinete a partir de la información brindada. Para lo cual, la APN notificará al administrado y le solicitará, de ameritar el caso, información complementaria respetando las garantías del debido procedimiento.

Sobre la función de fiscalización y sanción en materia ambiental de las infraestructuras portuarias

²¹ En esa línea, cabe destacar que de similar opinión en el OEFA, la cual considera a la APN una Entidad de Fiscalización Ambiental (EFA) de ámbito nacional debido a que tiene atribuidas la función de supervisión en materia ambiental en el ámbito portuario, conforme a lo establecido en el Informe N° 0117- 2015-OEFA/DS-SEP de fecha 05 de agosto de 2015 y corroborado mediante supervisión regular ejecutada por OEFA a APN el día 25 de enero de 2019 con Informe N° 00019-2019-OEFA/DPEF-SEFA de fecha 13 de marzo de 2019.

²² Como por ejemplo el muelle de la refinería “La Pampilla” de Repsol del Perú S.A.C.



La función de fiscalización y sanción en materia portuaria en primera instancia

156. De acuerdo con el artículo 31 de la Ley N° 27943, Ley del Sistema Portuario Nacional, la APN cuenta con la potestad sancionadora en primera instancia, conforme se puede apreciar de una lectura literal del marco legal pertinente:

“Artículo 31.- Potestad sancionadora

31.1 La Autoridad Portuaria Nacional y las Autoridades Portuarias Regionales, en primera instancia, cuentan con la potestad sancionadora establecida para las entidades públicas por la Ley N° 27444. Proponen al Ministerio de Transportes y Comunicaciones para su ratificación el reglamento del régimen general de infracciones y sanciones para la actividad portuaria, en el ámbito que le otorga la presente Ley. Las infracciones se clasifican en leves, graves y muy graves. Su tipificación y sanciones se establecerán en el Reglamento.

31.2 Todas las autorizaciones, habilitaciones o contratos de cualquier índole que se celebren con personas de derecho privado para el ejercicio de actividades portuarias, deben contener cláusulas expresas por las que las personas objeto de los mismos declaran conocer y someterse explícitamente al marco sancionador de la actividad portuaria.

157. Como se puede apreciar, en tanto todas las entidades se acogen al principio de legalidad²³, es indiscutible que, en virtud a la norma que rige el sistema portuario, la Ley N° 27943, Ley del Sistema Portuario Nacional, norma que, de conformidad con su artículo 1, tiene por objeto “regular las actividades y servicios en los terminales, infraestructuras e instalaciones ubicados en los puertos marítimos, fluviales y lacustres, tanto los de iniciativa, gestión y prestación pública, como privados, y todo lo que atañe y conforma el Sistema Portuario Nacional”, la potestad sancionadora en primera instancia corresponde a la APN. Cabe destacar que esta norma con rango de ley que otorga la potestad sancionadora no excluye de manera expresa la materia ambiental. Por lo tanto, se concluye que cuenta con la potestad sancionadora.
158. Así también, como se ha expresado previamente, la Ley del Sistema Portuario Nacional, ha establecido en su artículo 24 que, la APN tiene como una de sus funciones el velar por el respeto al medio ambiente en la actividad portuaria. En este sentido, la APN cuenta con la potestad sancionadora en materia ambiental pues le corresponde fiscalizar y sancionar en primera instancia las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados.
159. De esta manera, la APN ejerce la función de fiscalización y sanción de las infraestructuras portuarias en materia ambiental en primera instancia, consolidándose como una entidad de fiscalización ambiental (EFA) de nivel nacional con competencias

²³ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

1.1. Principio de legalidad. - Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.



en el interior de los puertos, sean de titularidad estatal o privada, y las ejerce a través de la Dirección de Operaciones y Medio Ambiente o la que haga de sus veces.

160. Si bien la APN como posición institucional afirmó que el MTC es la entidad competente para la fiscalización y sanción no sustenta la base legal de la exclusión de su potestad sancionadora por lo que, conforme lo mencionado en el párrafo precedente, se verifica que la APN tiene la facultad de fiscalizar y sancionar en primera instancia el incumplimiento de obligaciones ambientales en infraestructura y servicios portuarios.
161. Es importante señalar que la Ley N° 27943, Ley del Sistema Portuario Nacional, publicada el 1 de marzo de 2003, asigna a la Autoridad Portuaria Nacional (APN) la potestad sancionadora en primera instancia de manera general, sin limitarla a materias específicas como la técnica, operacional o ambiental. Esto implica que su competencia sancionadora se extiende a todo el ámbito de la APN.
162. En el año de su publicación, aún no existía normativa ambiental consolidada en el Perú. No fue sino hasta el 8 de junio de 2004 cuando se aprueba la Ley N° 28245, Ley marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, que se inició el proceso de ampliación del marco ambiental. Posteriormente, el 15 de octubre de 2005 se aprueba la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente y, finalmente, el 5 de marzo de 2009 se aprueba la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, completando el marco normativo ambiental en el Estado.
163. Cabe destacar que, a partir de la publicación de la Ley N° 29325, se crea el régimen común de fiscalización ambiental y se regulan a las entidades de fiscalización ambiental, entre las cuales se incluyen tanto el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) como la Autoridad Portuaria Nacional (APN). Por ello, a partir de esta norma con rango de ley, las entidades quedan obligadas a establecer disposiciones normativas que regulen sus funciones de supervisión y fiscalización, en el marco de la Ley N° 29325.
164. Como se puede identificar, el desarrollo de la normativa ambiental, en particular la relacionada con la fiscalización ambiental es posterior a la entrada en vigor a la Ley N° 27943, Ley del Sistema Portuario Nacional. Es así que, a partir de estas normas, se establece el marco regulatorio en materia ambiental. En este proceso, se reconoce que el componente ambiental, que incluye la evaluación de impacto ambiental y la fiscalización, tiene un carácter transversal en los distintos sectores regulados, incluido el sector portuario. De esta manera, la fiscalización en el ámbito portuario se diversifica y abarca áreas como la seguridad, salud ocupacional, operaciones, e incluso aspectos ambientales.
165. Este es el caso de la Ley N° 27943, Ley del Sistema Portuario Nacional publicada antes del desarrollo de la regulación ambiental que divide las competencias ambientales en supervisión y fiscalización por especialidad. En ese sentido, se señala que no se está asignando una nueva competencia de fiscalización a una entidad, sino que se estratifica y diferencia dichas funciones dentro del sector, en este caso las funciones de la APN que se encuentra adscrita al MTC, conforme al principio de legalidad y ejercicio legítimo del poder presentes en los artículos 1.1 y 1.17 del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG), aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.



166. En la presente situación se debe realizar una interpretación sistemática tanto la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental como la Ley N° 27943, Ley del Sistema Portuario Nacional y la Resolución Ministerial N° 658-2021-MTC/01, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, pues estas se encuentran vigentes en el ordenamiento jurídico peruano y se deben interpretar de manera conjunta.

Sobre la función de fiscalización y sanción en materia portuaria en segunda instancia

167. El OEFA, como ente rector del SINEFA y responsable de regular el ejercicio de la fiscalización ambiental, confirmó la potestad sancionadora a cargo de la APN en primera instancia, conforme a lo dispuesto en la Ley del Sistema Portuario Nacional. No obstante, el OEFA no se ha pronunciado respecto a la autoridad competente para asumir la segunda instancia en materia sancionadora. Por ello, a continuación, el TSCA como órgano encargado de dirimir conflictos de competencia en materia ambiental, se desarrollará el argumento que sustenta la competencia del MTC para llevar a cabo la fiscalización y sanción en el ámbito portuario en segunda instancia.
168. **El MTC como ente rector del sector Transportes, cuenta con potestad sancionadora en materia ambiental en el sector Transportes.** Dentro del sector Transportes se ubica el sector portuario y dentro de éste entidades que lo conforman, tal es el caso de la APN, que es un Organismo Público Descentralizado encargado del Sistema Portuario Nacional, adscrito al Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Como ya mencionamos, la APN al ser el ente específico del sistema portuario posee las funciones fiscalizadoras y sancionadoras del sector en primera instancia. Por lo que ahora es oportuno profundizar sobre la competencia del MTC, específicamente respecto a las infraestructuras portuarias.
169. La posición institucional del MTC y de la APN versaba en que esta misma entidad tenía competencia para ejercer las funciones de fiscalización y sanción en materia ambiental sobre las infraestructuras portuarias. Ahora bien, es importante hacer una revisión de la normativa vigente.
170. Conforme al artículo 47 del Reglamento de la Ley N° 27943, Ley del Sistema Portuario Nacional, aprobado por el Decreto Supremo N° 003-2004-MTC el MTC ejerce la función de fiscalización y sanción en segunda y última instancia en los procedimientos que son de competencia de la APN en primera instancia, de acuerdo con la siguiente cita textual:

“Artículo 47.- Recursos Administrativos

47.1. Para efectos del presente subcapítulo, contra lo que resuelvan las Autoridades Portuarias proceden los recursos administrativos que establece la Ley del Procedimiento Administrativo General. La Autoridad Portuaria Nacional resuelve en segunda y última instancia en los procedimientos de competencia de las Autoridades Portuarias Regionales. El Ministerio de Transportes y Comunicaciones resuelve en segunda y última instancia en los procedimientos de competencia de la Autoridad Portuaria Nacional.

47.2. Los recursos de apelación serán presentados ante la Autoridad Portuaria que expidió el acto impugnado, quien tendrá un plazo improrrogable (07) días hábiles más el término de la distancia, de ser el caso para elevarlo



ante la segunda instancia. Los recursos administrativos serán tramitados conforme a lo establecido en la Ley del Procedimiento Administrativo General.”

171. La norma en cuestión es clara cuando menciona que, aquellos procedimientos que hayan sido resueltos por la APN como primera instancia podrán ser derivados como segunda y última instancia al MTC. Es decir que, en aquellos casos en los que el MTC resuelva como segunda instancia, esta será la última y definitiva.
172. Adicionalmente, la Resolución Ministerial N° 1787-2023-MTC/01 expresa en su artículo 1 lo siguiente:

“Artículo 1.- Delegación de facultades en el Despacho Viceministerial de Transportes

Delegar en el/la Viceministro/a de Transportes del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, las siguientes facultades: 1.1. Suscribir convenios de colaboración, acuerdos, memorandos de entendimiento u otros documentos análogos, a nivel internacional; así como las adendas respectivas, y suscribir toda documentación que permita su ejecución, cuando corresponda, en el ámbito de sus competencias y de la normatividad vigente. 1.2. Resolver en segunda y última instancia administrativa, los recursos administrativos presentados por los administrados, en el ámbito de sus competencias, y siempre que dicha facultad esté prevista para el titular del Sector y que la primera instancia no se encuentre atribuida al Despacho Viceministerial de Transportes.”

173. Como podemos observar, en el numeral 1.2 de este artículo, el Ministro de Transportes y Comunicaciones delega en el Despacho Viceministerial de Transportes el “resolver en segunda y última instancia administrativa, los recursos administrativos presentados por los administrados, en el ámbito de sus competencias, y siempre que dicha facultad está prevista para el titular del Sector y que la primera instancia no se encuentre atribuida al Despacho Viceministerial de Transportes”. Por lo tanto, vemos que el MTC reconoce en esta resolución, que son la entidad encargada de resolver en segunda y última instancia los recursos administrativos en el ámbito de sus competencias.
174. En esa línea, como mencionamos anteriormente, el MTC, en atención a lo establecido en el Reglamento de la Ley N° 27943, Ley del Sistema Portuario Nacional, aprobado por el Decreto Supremo N° 003-2004-MTC, deberá resolver en segunda y última instancia lo resuelto en primera instancia por la APN. Por lo cual, es claro que no solo esta última norma reconoce al MTC como competente, sino que, a través de la Resolución Ministerial N° 1787-2023-MTC/01 existe un mandato expreso dentro del sector para asumir la función de resolver en segunda y última instancia los recursos administrativos que en virtud a un mandato legal sean de su competencia, como es el presente caso.
175. Sumado a ello, conforme al artículo 7 del Texto Integrado actualizado del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio de Transportes y Comunicaciones aprobado mediante Resolución Ministerial N° 658-2021-MTC/01, el Ministro es quien tiene la más alta autoridad política del sector transportes y comunicaciones y representa al ministerio. En virtud de esta autoridad, es el encargado de dirigir y



- supervisar las políticas del sector, además de delegar funciones específicas cuando lo considere necesario para asegurar el correcto funcionamiento de la entidad. Esto incluye la delegación de competencias, como la resolución en segunda y última instancia de los recursos administrativos, al Despacho Viceministerial de Transportes, tal como se detalla en la Resolución Ministerial N° 1787-2023-MTC/01.
176. En relación a la posición institucional del MTC y del APN, las entidades no sustentan válidamente la exclusión de la potestad sancionadora en infraestructuras portuarias que tiene la APN, contrario a lo establecido por la Ley N° 27943, Ley del Sistema Portuario Nacional. La interpretación de la normativa vigente evidencia que la competencia sancionadora del MTC se limita a la segunda y última instancia, mientras que la APN mantiene su potestad sancionadora en primera instancia, lo que no ha sido sustentado en la argumentación del MTC y APN.
 177. La posición institucional de las entidades involucradas se fundamentaba en el Decreto Supremo N° 015-2022-MTC, que aprueba el Reglamento de Sanciones y Régimen de Incentivos en Materia Ambiental para el Sector Transportes. Sin embargo, es importante señalar que dicho Decreto Supremo tiene rango reglamentario inferior al de una norma con rango de ley. En este caso, la Ley N° 27943, Ley del Sistema Portuario Nacional, que establece la potestad sancionadora de la APN en primera instancia, tiene un rango superior al del reglamento en mención.
 178. De acuerdo con los principios de jerarquía normativa en el derecho, cuando existe una discrepancia entre una ley y un reglamento, debe prevalecer la de mayor rango. En el presente contexto, la Ley del Sistema Portuario Nacional, al tener rango de ley prevalece sobre el reglamento emitido por el MTC, consolidando así la competencia de la APN de fiscalización y sanción en primera instancia y la competencia del MTC de fiscalización y sanción en segunda instancia administrativa.
 179. La Tipificación de Infracciones Administrativa y Escala de Sanciones en materia ambiental del sector Transportes contenida en el Reglamento de Sanciones y Régimen de Incentivos en Materia Ambiental para el Sector Transportes, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2022-MTC es un Decreto Supremo emitido por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, tiene como objeto regular la tipificación de las infracciones administrativas, aprobar la escala de sanciones y establecer el régimen de incentivos en materia ambiental para el Sector Transportes, con la finalidad de asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental y el ejercicio de la potestad sancionadora en materia ambiental del sector transportes. Por lo que, el Reglamento se aplica a todo el sector de transportes, dentro de los cuales, las infraestructuras portuarias se encuentran incluidas.
 180. Además, su ámbito de aplicación se extiende a todos los administrados bajo la supervisión y fiscalización ambiental en el sector transportes, conforme a la competencia del MTC. Dado que el MTC es la autoridad encargada de revisar, en segunda y última instancia, los recursos administrativos que los administrados presenten en relación con la aplicación de la potestad sancionadora y fiscalizadora en las infraestructuras portuarias, competencia que en primera instancia corresponde a la APN, resulta lógico que la APN adopte el mismo régimen de infracciones establecido para el sector transportes.
 181. Ello, debido a que, es un derecho del administrado tener un debido procedimiento. El cual debe guiarse por la coherencia y predictibilidad de las decisiones, en vista que no



podría imputarse una infracción administrativa en primera instancia que, sea diferente o inexistente para el órgano que, en segunda instancia resuelva el procedimiento. Por lo cual, ambas entidades deberán utilizar el régimen de infracciones previsto en la Tipificación de Infracciones Administrativa y Escala de Sanciones en materia ambiental del sector Transportes contenida en el Reglamento de Sanciones y Régimen de Incentivos en Materia Ambiental para el Sector Transportes, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2022-MTC.

182. Asimismo, conforme la Ley N° 27943, Ley del Sistema Portuario Nacional, la APN surge como la entidad encargada de manera específica de organizar y administrar el Sistema Portuario Nacional. En esa línea, la APN es el ente rector de este sistema. Sin embargo, se constituye como un organismo adscrito al Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Es decir, ambos organismos se encuentran estrechamente ligados.
183. Tanto es así que, el vigente Reglamento de Organización y Funciones del MTC, aprobado por la Resolución Ministerial N° 658-2021-MTC-01, Texto Integrado actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, establece en su artículo 4 que la Ley N° 27943, Ley del Sistema Portuario Nacional, es una norma sustantiva que establece las competencias y funciones generales del MTC²⁴.
184. Por tanto, es el MTC quien reconoce que, aquellas competencias que le son conferidas por la Ley del Sistema Portuario Nacional son parte integrante y fundamental de la base legal con que se organiza dicha entidad. Por lo que, atendiendo a ello, el MTC debe respetar y acatar las disposiciones establecidas por la referida norma en cuanto a las competencias que le confiere a la APN y a ellos mismos.
185. La Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, aprobada por la Ley N° 29370 en su artículo 7, establece que son funciones compartidas del MTC, el “Planear, regular, autorizar, gestionar y evaluar los servicios de transporte terrestre por carretera, transporte ferroviario y transporte acuático, así como los servicios portuarios y conexos, en el ámbito de su competencia”. En tal sentido, toda vez que el ámbito de competencia del MTC está referido a resolver en segunda y última instancia los conflictos derivados del ejercicio de la potestad sancionadora de la APN en primera instancia en materia ambiental de las infraestructuras portuarias.
186. Así, el MTC y la APN tienen funciones compartidas en el sector portuario, por lo cual es necesario que ambas entidades conozcan su intervención en lo que respecta a la aplicación de la potestad sancionadora en materia ambiental en el sector portuario.
187. Por este motivo, siendo competencia de este Tribunal el dirimir conflictos de competencia ambiental entre entidades del Estado, de conformidad con las normas vigentes para el sistema portuario y el sector Transportes, la APN como entidad competente en primera instancia, ejercerá la función de fiscalización y sanción en

²⁴ **Artículo 4.- Base legal**

Las normas sustantivas que establecen las competencias y funciones generales del Ministerio de Transportes y Comunicaciones son:

(...)

d) Ley N° 27943, Ley del Sistema Portuario Nacional.

(...).



materia ambiental de las infraestructuras portuarias empleando los tipos infractores generales y específicos en materia portuaria que se encuentren en la Tipificación de Infracciones Administrativa y Escala de Sanciones en materia ambiental del sector Transportes contenida en el Reglamento de Sanciones y Régimen de Incentivos en Materia Ambiental para el Sector Transportes, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2022-MTC.

188. Por su parte, el MTC será la autoridad competente para resolver en segunda y última instancia los procedimientos recursivos cuyas imputaciones empleen los tipos infractores generales y específicos en materia ambiental de las infraestructuras portuarias que se encuentren en la "Tipificación de Infracciones Administrativa y Escala de Sanciones en materia ambiental del sector Transportes" contenida en el Reglamento de Sanciones y Régimen de Incentivos en Materia Ambiental para el Sector Transportes, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2022-MTC.
189. Por lo que, la función fiscalizadora y sancionadora en materia ambiental para infraestructura y servicios portuarios de la APN no se superpone con la función fiscalizadora y sancionadora que el MTC pudiera tener en el sector. Puesto que, las funciones de este último se limitan a la segunda instancia.
190. En concordancia con lo señalado, disponemos que la APN y el MTC aplican de manera directa lo establecido en el Decreto Supremo N° 015-2022-MTC, que aprueba el Reglamento de Sanciones y Régimen de Incentivos en Materia Ambiental para el Sector Transportes, en lo relativo a la "Tipificación de Infracciones Administrativas y la Escala de Sanciones en materia ambiental del sector Transportes", en el ámbito de sus funciones de fiscalización y sanción ambiental sobre infraestructuras portuarias.
191. Cabe destacar que la facultad normativa en materia de fiscalización ambiental se encuentra atribuida al MTC como ente rector del sector Transportes y como Autoridad Ambiental competente del sector Transportes, es por ello que la Tipificación de Infracciones Administrativas y la Escala de Sanciones en materia ambiental del sector Transportes se aplica a todo el sector, lo cual incluye a todas las actividades de dicho sector como carreteras, aeropuertos, puertos, hidro vías, entre otras vías de transporte. Esto no afecta el ejercicio de la potestad sancionadora respecto del sector portuario, la cual se encuentra a cargo de la APN.
192. El MTC se encuentra habilitado para tipificar sus infracciones y sanciones en materia ambiental en el sector transportes por vía reglamentaria, es decir, mediante Decreto Supremo, conforme se recoge en la exposición de motivos del Decreto Supremo N° 015-2022-MTC:

“Mediante la Ley N° 28356 se faculta al Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) a “ejercer la potestad sancionadora en el ámbito de los servicios del transporte fluvial, servicios de agenciamiento, labores de estiba y desestiba y de los servicios de transporte marítimo y conexos prestados en tráfico de bahía y áreas portuarias”, facultándose en su artículo 5 al Ministerio de Transportes y Comunicaciones a tipificar por vía reglamentaria las infracciones a las que hacen referencia en el artículo 2 de la citada Ley, como son: “Las infracciones a las normas que regulan los servicios de transporte fluvial, servicios de agenciamiento, labores de estiba y desestiba, así como los servicios de transporte marítimo y conexos



prestados en tráfico de bahía y áreas portuarias", así como a determinar, por la misma vía, las sanciones correspondientes a dichas operaciones.

La Ley N° 27261, Ley de Aeronáutica Civil del Perú, establece en su artículo 157, que las infracciones y clases de sanciones, son cualquier tipo de incumplimiento de la disposiciones establecidas por la referida Ley y su Reglamento, teniendo ello, que los aeródromos son el área definitiva de tierra o agua que incluye todas sus edificaciones, instalaciones y equipos a llegada, salida y movimiento de aeronaves, pasajeros o carga en su superficie; y en su artículo 158, establece que la Autoridad Aeronáutica Civil reglamentará la determinación de infracciones y sanciones, la fijación de multas y el procedimiento.

En el marco de las Leyes citadas, el MTC cuenta con competencia sancionadora en materia de transporte, y está facultada para tipificar las infracciones vía reglamentaria en las materias de infraestructura y servicios de transporte, en transporte fluvial, servicios de agenciamiento, labores de estiba y desestiba y de los servicios de transporte marítimo y conexos prestados en tráfico de bahía y áreas portuarias, y en aeronáutica civil.

De otro lado, el artículo 139 de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente dispone que se debe implementar un Registro de Buenas Prácticas Ambientales, en el cual se incluya a toda persona natural o jurídica que cumpla con sus compromisos ambientales y consecuentemente promueva buenas prácticas ambientales. Asimismo, dispone la implementación de un Registro de Infracciones Ambientales que incorpore a todos aquellos que no cumplen con sus obligaciones ambientales y cuya responsabilidad sea determinada por la autoridad competente.

Asimismo, el artículo 150 de la citada Ley, establece que corresponde otorgar un incentivo cuando por iniciativa del titular se implementan y ejecutan medidas o procesos destinados a reducir y/o prevenir la contaminación ambiental y la degradación de los recursos naturales, más allá de lo exigido por la normatividad aplicable o la autoridad competente y que responda a los objetivos de protección ambiental contenidos en la Política Nacional, Regional, Local o Sectorial, según corresponda.

Por su parte, la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, establece que, las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA) Nacional, Regional o Local son aquellas con facultades expresas para desarrollar funciones de fiscalización ambiental, y ejercen sus competencias con independencia funcional del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). Estas entidades forman parte del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA) y sujetan su actuación a las normas de la presente Ley y otras normas en materia ambiental, así como a las disposiciones que dicte OEFA como ente rector del referido Sistema."

193. Asimismo, cabe resaltar que el Decreto Supremo N° 015-2022-MTC surge en virtud del artículo 5.2 de la Ley N° 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, que establece que el MTC tiene entre sus funciones dictar normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución, supervisión,



sanción, fiscalización y ejecución coactiva en las materias de su competencia así como cumplir y hacer cumplir el marco normativo relacionado con su ámbito de competencia, ejerciendo la potestad sancionadora correspondiente.

194. Asimismo, el literal a) del artículo 5 de la Resolución Ministerial N° 247-2013-MINAM, que aprueba el Régimen Común de Fiscalización Ambiental, establece las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA) deben cumplir con la aprobación o propuesta de las disposiciones que regulen la tipificación de infracciones y sanciones ambientales aplicables, alineadas con lo establecido por el OEFA sobre el particular, observando los límites de multa fijados en el artículo 136 de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.
195. En esa línea, se crea el Decreto Supremo N° 015-2022-MTC mediante el cual se realiza la aplicación de la tipificación de infracciones administrativas y escala de sanciones del, contenidas en los artículos 9 al 25, los cuales se dividen en las siguientes categorías:
1. *Infracciones administrativas relacionadas con la entrega de información ambiental vinculadas al sector transportes.*
 2. *Infracciones administrativas por obstaculizar la función de supervisión ambiental en el sector transportes.*
 3. *Infracciones administrativas relacionadas con la presentación de la información ante una emergencia por eventos catastróficos.*
 4. *Infracciones administrativas por no contar con instrumentos de gestión ambiental del sector transportes.*
 5. *Infracciones administrativas relacionadas a obligaciones generales de administrados no sujetos al SEIA en el sector transportes.*
 6. *Infracciones administrativas relacionadas a obligaciones generales en materia ambiental en el sector transportes.*
 7. *Infracciones administrativas relacionadas al incumplimiento de los Límites Máximos Permisibles (LMP) en el sector transportes.*
 8. *Infracciones administrativas relacionadas con el monitoreo ambiental en el sector transportes.*
 9. *Infracciones administrativas relacionadas con las obligaciones ambientales fiscalizables contenidas en el instrumento de gestión ambiental aprobado en el sector transportes.*
 10. *Infracciones administrativas relacionadas a los residuos sólidos generados en el sector transportes.*
 11. *Infracciones administrativas relacionadas a los pasivos ambientales en el sector transportes*
 12. *Infracciones administrativas relacionadas al incumplimiento de las medidas de cierre en el sector transportes.*
 13. *Infracciones administrativas relacionadas al incumplimiento de medidas administrativas en el sector transportes.*
 14. *Infracciones administrativas relacionadas al incumplimiento a los mecanismos de participación ciudadana.*
 15. *Infracciones administrativas relacionadas a la calidad del aire, agua, suelo, flora y fauna.*
 16. *Infracciones administrativas relacionadas a tipos infractores específicos en las modalidades de transportes*
 17. *Infracciones administrativas relacionadas a las obligaciones sociales en el sector transportes.*



196. De conformidad con el Decreto Supremo N° 021-2021-MTC, que aprueba el Reglamento de Supervisión y Fiscalización en Materia Ambiental para el Sector Transportes, se establece en el artículo 1 que el ejercicio de la función de supervisión y fiscalización en materia ambiental para el sector Transportes de competencia del MTC se da en el procedimiento de supervisión, el procedimiento administrativo sancionador y la imposición de medidas administrativas a los administrados del sector transportes. Lo cual, aplica para actividades tales como sistemas de carreteras y ferrovías, de transporte aéreo, marítimo y fluvial, y de redes de telecomunicaciones integradoras, así como de los programas de concesiones en los ámbitos de su competencia.
197. Esta potestad del MTC se debe relacionar con la existencia de entidades adscritas que, de manera específica, supervisen algún aspecto particular de las actividades que se realizan dentro del Sector Transportes, como es el caso de la infraestructura portuaria y los servicios portuarios. Para ello, existe dentro del MTC, la APN, entidad adscrita que ejerce la función de fiscalización y supervisión específica para el sistema portuario en materia ambiental. Dichas funciones le fueron conferidas por una ley especial que desarrolla la normativa aplicable al sistema portuario otorgando a esta entidad, la APN, la regulación específica de puertos y el desarrollo de instrumentos normativos particulares para tal fin.
198. Sin embargo, el hecho de que exista una entidad específica que regule el sistema portuario en materia de fiscalización ambiental del sector transportes, no quiere decir que el MTC pierda competencias dentro del sector transportes.
199. De esta forma, la APN como órgano especializado en el sistema portuario adscrito al MTC, deberá aplicar la normativa especial, así como la sectorial del sector transportes, la cual por su naturaleza le es aplicable de manera directa.
200. Por lo tanto, la APN al ser parte integrante del MTC como un organismo público adscrito, conforme el artículo 175 del Texto Integrado actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones aprobado por la Resolución Ministerial N° 658-2021-MTC-01, hace las veces entidad competente en primera instancia y el MTC como entidad competente en segunda instancia en los procedimientos administrativos que surgen por aplicación de las funciones de supervisión y fiscalización en el sistema portuario.
201. En ese sentido, ordenamos que la APN y MTC coordinen las acciones necesarias para el empleo directo de los tipos infractores generales y aquellos que se refieran a la infraestructura portuaria, ambos recogidos en la “Tipificación de Infracciones Administrativa y Escala de Sanciones en materia ambiental del sector Transportes” contenida en el Reglamento de Sanciones y Régimen de Incentivos en Materia Ambiental para el Sector Transportes, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 015-2022-MTC.
202. Sin perjuicio de ello, conforme al artículo 17²⁵ de la Ley N° 29325, **Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental** señala que supletoriamente las

²⁵ Artículo 17.- Infracciones administrativas y potestad sancionadora (...)

Mediante resolución de Consejo Directivo del OEFA se tipifican las conductas y se aprueba la escala de sanciones aplicables. La tipificación de infracciones y sanciones generales y transversales será de aplicación supletoria a la tipificación de infracciones y sanciones que utilicen las EFA.



EFA pueden utilizar de manera supletoria tipificación de infracciones y sanciones del OEFA siempre y cuando esta tipificación de infracciones y sanciones sean generales y transversales.

VI.6. Efectos de la determinación de competencia

203. Es importante señalar que, desde el día siguiente de la promulgación del Reglamento de Sanciones y Régimen de Incentivos en Materia Ambiental para el Sector Transportes, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2022-MTC, el MTC ya tenía identificadas sus competencias fiscalizadoras y sancionadoras.
204. Sin embargo, previo a ello, desde el 29 de julio de 2016, el MTC estaba habilitado para aplicar de manera supletoria la “Tipificación de Infracciones y Escalas de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en Zonas Prohibidas”, aprobada por el OEFA mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA-CD, y la “*Metodología para el cálculo de multas base y la aplicación de factores agravantes y atenuantes en la graduación de sanciones*”, establecida en la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD. Esta aplicación supletoria se formalizó mediante la Resolución Ministerial N° 526-2016-MTC/01, aprobada el 23 de julio de 2016, en la que el MTC adoptó la normativa del OEFA. A pesar de estar alineado con la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), siempre ha existido la necesidad de desarrollar normativas sectoriales propias por parte del MTC como es el Decreto Supremo N° 015-2022-MTC.
205. Respecto a las supervisiones y Procedimientos Administrativos Sancionadores (PAS) iniciados por el MTC en 2022, 2023 y 2024:
 - i. Las supervisiones realizadas por el MTC carecen de validez, ya que dicha entidad no tiene competencia para llevar a cabo actividades de supervisión ambiental a titulares de infraestructuras portuarias. De acuerdo con el artículo 3.1 del TUO de la LPAG, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, es necesario que la entidad cuente con competencia expresa para emitir actos administrativos válidos.
 - ii. Las supervisiones realizadas por el MTC deben ser remitidas a la APN para que actúen en el marco de su competencia y sean validadas mediante verificación de gabinete o supervisión ambiental, con la finalidad de realizar la imputación de cargos e iniciar el procedimiento sancionador, de corresponder.
206. Por lo tanto, de conformidad con lo dispuesto en Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; la Ley N° 28611, el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 022-2021-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; y el Decreto Supremo N° 015-2011-MINAM, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Solución de Controversias Ambientales del MINAM.

**SE RESUELVE²⁶:**

PRIMERO. - DETERMINAR que la Autoridad Portuaria Nacional (APN) es la entidad competente para ejercer la función de supervisión ambiental de las infraestructuras portuarias a nivel nacional.

SEGUNDO. - DETERMINAR que la Autoridad Portuaria Nacional (APN) es la entidad competente para ejercer la función de fiscalización y sanción en materia ambiental de las infraestructuras portuarias a nivel nacional en primera instancia.

TERCERO. - DETERMINAR que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) es la entidad competente para ejercer la función de fiscalización y sanción en materia ambiental de las infraestructuras portuarias a nivel nacional en segunda y última instancia administrativa, la cual debe ejercer a través del Despacho Viceministerial de Transportes por delegación de competencias por parte del Ministro, conforme a la Resolución Ministerial N° 1787-2023-MTC/01.

CUARTO. - DETERMINAR que la supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental de las infraestructuras portuarias comprende a las obligaciones ambientales fiscalizables derivadas de los servicios portuarios que se realizan dentro de la infraestructura portuaria.

QUINTO. - DETERMINAR que la Autoridad Portuaria Nacional (APN) y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) apliquen de manera directa lo estipulado en el Decreto Supremo N° 015-2022-MTC que aprueba el Reglamento de Sanciones y Régimen de Incentivos en Materia Ambiental para el Sector Transportes, en lo que respecta a la "Tipificación de Infracciones Administrativa y la Escala de Sanciones en materia ambiental del sector Transportes", en el marco de sus funciones de fiscalización y sanción en materia ambiental de las infraestructuras portuarias.

SEXTO. - DISPONER que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) traslade las acciones de supervisión ambiental ejecutadas a la fecha a la Autoridad Portuaria Nacional (APN) para que en el ejercicio de la función de supervisión ambiental valore la información recogida y actúe en el marco de sus competencias.

SÉPTIMO. - DISPONER que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) traslade la información de los procedimientos administrativos sancionadores iniciados o en curso a la Autoridad Portuaria Nacional (APN) para que en el ejercicio de la función de fiscalización y sanción en materia ambiental de las infraestructuras portuarias en primera instancia valore dicha información y actúe según sus competencias.

OCTAVO. - ORDENAR al Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) y a la Autoridad Portuaria Nacional (APN), que remitan al Tribunal en un plazo de treinta (30) días hábiles un informe de cumplimiento que acredite la implementación de lo establecido en la presente Resolución o, en su defecto, un cronograma de implementación de las actividades a ejecutar en virtud de esta Resolución.

NOVENO. - EXHORTAR al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) en su rol de ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA)

²⁶ Cabe indicar que la presente resolución ha sido aprobada por mayoría del cuerpo colegiado de vocales titulares del TSCA; asimismo, corresponde señalar que la señora María del Carmen Abregu Báez, presidenta del TSCA, vota en abstención toda vez que se encontraba de descanso médico durante la sesión donde se deliberó la versión final de la presente resolución.



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Tribunal de Solución de
Controversias Ambientales

a realizar un acompañamiento a la Autoridad Portuaria Nacional (APN) y al Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) respecto de la implementación efectiva de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental de las infraestructuras portuarias

DÉCIMO. - DECLARAR que la presente Resolución agota la vía administrativa.

DÉCIMO PRIMERO. - NOTIFICAR la presente Resolución a la Autoridad Portuaria Nacional (APN) y al Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC).

DÉCIMO SEGUNDO. - NOTIFICAR la presente Resolución al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).

Regístrese y comuníquese

Firmado digitalmente

Adriana Rocío Aurazo Castañeda
Vocal Titular

Firmado digitalmente

Humberto Manuel Balbuena Pérez
Vocal Titular

Firmado digitalmente

Erick Leddy García Cerrón
Vocal Titular

Firmado digitalmente

Alfredo Hernán Portilla Claudio
Vocal Titular

La suscrita María del Carmen Abregu Báez, presidenta del TSCA, voto en abstención toda vez que, me encontré ausente en la sesión de fecha 04 de octubre de 2024, en la que se deliberó y consensuó la versión final de la presente resolución, por encontrarme con descanso médico.

Firmado digitalmente

María del Carmen Abregú Báez
Presidenta