

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Modificación del Reglamento de Acciones de Fiscalización Ambiental y seguimiento y verificación a Entidades de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA durante el Estado de Emergencia Sanitaria decretado en el país ante el brote del COVID-19

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.1 Introducción

La Emergencia Sanitaria a nivel nacional por la existencia del COVID-19, declarada mediante Decreto Supremo N° 008-2020-SA y sus prórrogas¹ se mantiene a la fecha, al evidenciarse la persistencia del supuesto que ha configurado la respuesta del país ante la pandemia.

Asimismo, el Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19, declarado por Decreto Supremo 044-2020-PCM y sus prórrogas² ha marcado en su desarrollo una nueva convivencia, que contempla ir retomando las actividades económicas en el país con disciplina y priorizando la salud.

La reanudación de actividades, dispuesta por Decreto Supremo N° 080-2020-PCM y sus modificatorias³, consta de cuatro (4) fases para su implementación, las que se irán evaluando permanentemente de conformidad con las recomendaciones de la Autoridad Nacional de Salud⁴.

¹ A la fecha, la emergencia sanitaria declarada por Decreto Supremo N° 008-2020-SA, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 11 de marzo de 2020, ha sido prorrogada sucesivamente por Decreto Supremo N° 020-2020-SA, del 4 de junio de 2020; y por Decreto Supremo N° 027-2020-SA del 28 de agosto de 2020, este último por un período de 90 días calendario contados desde el 8 de setiembre del presente año.

² A la fecha, el Estado de Emergencia Nacional, declarado por Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, publicado el 15 de marzo de 2020, ampliado temporalmente mediante los Decretos Supremos N° 051-2020-PCM, N° 064-2020-PCM, N° 075-2020-PCM, N° 083-2020-PCM, N° 094-2020-PCM, N° 116-2020-PCM y N° 135-2020-PCM; y precisado o modificado por los Decretos Supremos N° 045-2020-PCM, N° 046-2020-PCM, N° 051-2020-PCM, N° 053-2020-PCM, N° 057-2020-PCM, N° 058-2020-PCM, N° 061-2020-PCM, N° 063-2020-PCM, N° 064-2020-PCM, N° 068-2020-PCM, N° 072-2020-PCM, N° 083-2020-PCM, N° 094-2020-PCM, N° 116-2020-PCM, N° 129-2020-PCM, N° 135-2020-PCM, N° 139-2020-PCM, 146-2020-PCM ha sido prorrogado a partir del jueves 1 de octubre de 2020 hasta el sábado 31 de octubre de 2020, según el artículo 1 del Decreto Supremo N° 156-2020-PCM, publicado el 26 de setiembre de 2020.

³ Mediante Decreto Supremo N° 080-2020-PCM, publicado el 3 de mayo de 2020, se aprueba la reanudación de actividades económicas en forma gradual y progresiva dentro del marco de la declaratoria de Emergencia Sanitaria Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del COVID-19.

Mediante Decreto Supremo N° 101-2020-PCM, publicado el 4 de junio de 2020, se aprueba la Fase 2 de la Reanudación de Actividades Económicas dentro del marco de la declaratoria de Emergencia Sanitaria Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del COVID-19, y modifica el Decreto Supremo N° 080-2020-PCM.

Mediante Decreto Supremo N° 117-2020-PCM, publicado el 30 de junio de 2020, se aprueba la Fase 3 de la Reanudación de Actividades Económicas dentro del marco de la declaratoria de emergencia sanitaria nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del COVID-19.

Mediante Decreto Supremo N° 157-2020-PCM, publicado el 26 de setiembre de 2020, se aprueba la Fase 4 de la Reanudación de Actividades Económicas dentro del marco de la declaratoria de emergencia sanitaria nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del COVID-19.

⁴ **Decreto Supremo N° 080-2020-PCM, Decreto Supremo que aprueba la reanudación de actividades económicas en forma gradual y progresiva dentro del marco de la declaratoria de Emergencia Sanitaria Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del COVID-19.-**

“Artículo 1.- Aprobar la “Reanudación de actividades”

1.1 Apruébese la “Reanudación de Actividades” conforme a la estrategia elaborada por el Grupo de Trabajo Multisectorial conformado mediante la Resolución Ministerial N° 144-2020-EF-15, la cual consta de cuatro (04) fases para su implementación, las que se irán evaluando permanentemente de conformidad con las recomendaciones de la Autoridad Nacional de Salud.

(...)”

Mediante Decreto Legislativo 1500⁵ (en adelante, **DL 1500**), se exonera a los administrados de la obligación de presentar a las entidades con competencia ambiental los reportes, monitoreos y cualquier otra información de carácter ambiental o social, que implique trabajo de campo, así como de la realización de actividades necesarias para dicho fin, estableciendo excepciones para la aplicación de dicha disposición. Asimismo se indica que la referida exoneración, así como la suspensión de plazos de los procedimientos de dicha actividad, cesa cuando reinicie la actividad.

En observancia del referido marco normativo, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 008-2020-OEFA/CD se aprobó el “Reglamento de Acciones de Fiscalización Ambiental y seguimiento y verificación a Entidades de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA durante el Estado de Emergencia Sanitaria decretado en el país ante el brote del COVID-19” (en adelante, **el Reglamento de Fiscalización Ambiental durante el Estado de Emergencia**).

En este contexto, la reactivación de la economía del país busca avanzar hacia una “Nueva Convivencia” con desarrollo sostenible⁶, por lo que las medidas adoptadas deben ser concordantes con esta visión de país.

I.2 Problema objeto de regulación

El OEFA, a través de la aprobación del Reglamento de Fiscalización Ambiental durante el Estado de Emergencia, estableció disposiciones y criterios a fin de regular el ejercicio de las funciones de fiscalización ambiental durante la emergencia sanitaria decretada en el país ante el brote del COVID-19.

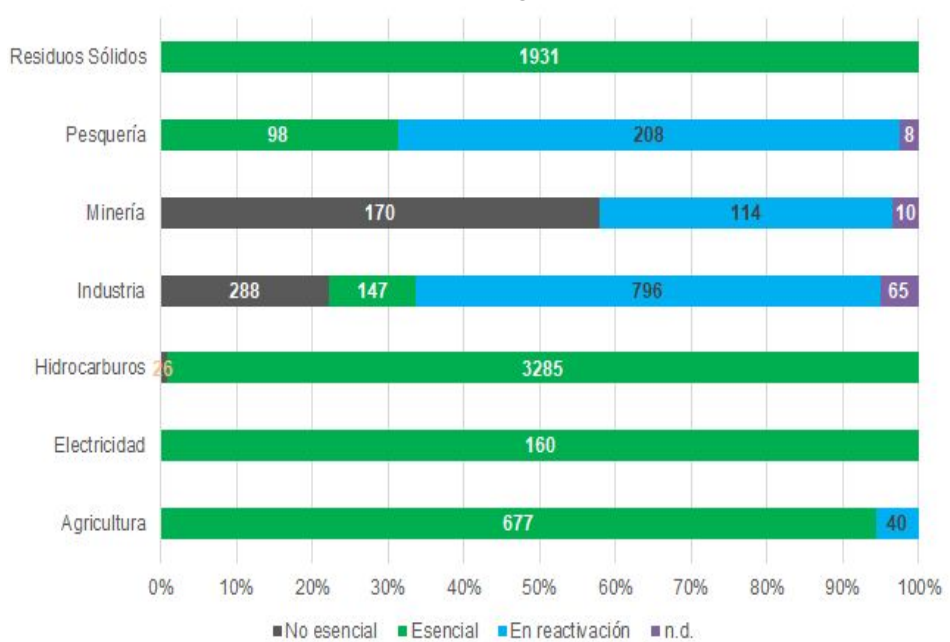
Asimismo, durante el aislamiento social obligatorio, las actividades sujetas a fiscalización ambiental desplegaron diversos comportamientos. Unas continuaron desarrollándose, aunque de manera limitada, en atención a su carácter esencial, o por autorización del respectivo sector, al ser actividades adicionales estrictamente indispensables. Por su parte, otras actividades se suspendieron en virtud del aislamiento social obligatorio. En este contexto, para las actividades suspendidas, su progresiva reanudación se realizó desde el mes de mayo, para lo cual se requirió el registro del “Plan para la Vigilancia, Prevención y Control del COVID - 19 en el trabajo” en el Sistema Integrado para COVID-19 (SICOVID-19).

Al respecto, en el Gráfico N° 1 se muestra la distribución de los administrados por sectores que son fiscalizados por el OEFA, considerando aquellas actividades que fueron declaradas esenciales, suspendidas (no esenciales) y en proceso de reactivación, según las disposiciones brindadas por el Estado para hacer frente a la crisis sanitaria. Por un lado, se puede observar que los administrados que continuaron desarrollando sus actividades fueron básicamente los pertenecientes a los sectores hidrocarburos, residuos sólidos, agricultura, electricidad, e industria. Los sectores de electricidad e hidrocarburos continuaron operando para garantizar la continuidad de los servicios de energía eléctrica, gas y combustible; los sectores agricultura e industria continuaron operando para garantizar el abastecimiento de alimentos; y el sector residuos sólidos, para brindar continuidad al servicio del manejo de dichos residuos. Asimismo, un grupo de administrados pertenecientes al sector minería que realizan actividades de explotación, almacenamiento, beneficio y cierre de pasivos ambientales mineros, entraron a operar a fin de garantizar el sostenimiento de operaciones críticas.

⁵ Decreto Legislativo N° 1500, Decreto Legislativo que establece medidas especiales para reactivar, mejorar y optimizar la ejecución de los proyectos de inversión pública, privada y público-privada ante el impacto del COVID-19, publicado el 11 de mayo de 2020.

⁶ Séptimo considerando del Decreto Supremo N° 117-2020-PCM.

Gráfico N° 1: Administrados del OEFA según estado de actividad por sub sector



* Para la clasificación del estado de los diferentes administrados se consideró lo dictaminado por la normativa respecto del estado de emergencia: Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, Decreto Supremo N° 080-2020-PCM, y la normativa sectorial.

* Del universo de administrados, que fue de 8119, no se consideran los administrados que pertenecen al sector de consultoras ambientales (96).

* El subsector industria incluye las actividades de comercio interno, elaboración de bebidas y productos alimenticios, fabricación de productos diversos, entre otros.

* n.d.: no hay los datos suficientes para poder clasificarlos.

Fuente para el universo de administrados de OEFA: CSEP

Actualizado al 4 de junio de 2020.

Elaboración: SMER - OEFA

Por su parte, cabe indicar que a través del D.L 1500 se incluyó medidas para mejorar y optimizar la ejecución de proyectos de inversión pública, privada y público privada, a fin de mitigar el impacto y consecuencias ocasionadas por la propagación del COVID-19. Al respecto, el Artículo 7° del DL 1500 precisa las disposiciones aplicables para las actividades que se suspendieron, y a efectos de evitar desventajas para estos administrados respecto de las restricciones legales impuestas por el Estado de Emergencia, el Reglamento de Fiscalización Ambiental durante el Estado de Emergencia precisó que el cómputo de la suspensión de los plazos de los procedimientos administrativos en el ámbito de la fiscalización ambiental a cargo del OEFA, aplica desde el 16 de marzo de 2020, hasta que el OEFA verifique su registro en el SICOVID del “Plan para la Vigilancia, Prevención y Control del COVID - 19 en el trabajo” del administrado correspondiente, conforme a lo dispuesto en la Resolución Ministerial N° 239-2020-MINSA⁷.

Asimismo, en el marco de la emergencia sanitaria es necesario asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables por parte de los administrados bajo competencia del OEFA, principalmente para aquellos que i) han reiniciado las actividades, pese a no contar con el Plan en el registro SICOVID, ii) aquellas actividades que cesaron antes de la emergencia sanitaria y iii) de aquellas actividades esenciales que no estuvieron afectadas a la suspensión de actividades.

⁷ Según la Única Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 080-2020-PCM, las actividades esenciales debieron adecuarse a la citada normativa. Por lo que, al continuar desarrollándose, están sujetas a fiscalización ambiental.

Por lo tanto, se ha identificado la necesidad de modificar el Reglamento de Fiscalización Ambiental durante el Estado de Emergencia, a fin de promover el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables por parte de los administrados del OEFA y reiniciar el cómputo de los plazos de los procedimientos administrativos en el ámbito de la fiscalización ambiental.

1.3 Constitucionalidad y legalidad

El Numeral 22.2 del Artículo 2° de la Constitución Política del Perú declara que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de su vida, lo cual implica que el Estado despliegue acciones encaminadas no solo a garantizar el efectivo ejercicio de dicho derecho, sino también el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades atribuibles a los particulares y a las entidades con competencia ambiental⁸.

En atención a este derecho de preservación de un ambiente sano y equilibrado, y de conformidad con los principios ambientales contemplados en la normativa, tales como el principio de internalización de costos⁹ y responsabilidad ambiental¹⁰, **los titulares de proyectos de inversión y actividades económicas** tienen la obligación de adoptar y asumir los costos de las **medidas para prevenir** aquellos riesgos y daños que pudieran ocasionar u ocasionen al ambiente; así como, **la obligación de corregir, reparar o remediar cualquier impacto negativo ocasionado**.

Para garantizar el cumplimiento de las referidas obligaciones, el Artículo 131 de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, la **Ley General del Ambiente**) establece que toda persona natural o jurídica, que genere impactos ambientales significativos está sometida a las acciones de fiscalización y control ambiental que determine la Autoridad Ambiental Nacional y las demás autoridades competentes¹¹.

⁸ **Sentencia del Tribunal Constitucional 19 de febrero de 2009, recaída en el Expediente N° 3343-2007-PA/TC, fundamento 5.-**

“En su dimensión prestacional, impone a los particulares y al Estado tareas u obligaciones destinadas a conservar el ambiente equilibrado, las cuales se traducen, a su vez, en un haz de posibilidades. Esto no sólo supone tareas de conservación, sino también de prevención y evidentemente de reparación o compensación de los daños producidos. Debe enfatizarse que la prevención y, desde luego, la realización de acciones destinadas a ese fin tiene especial relevancia, ya que siempre es preferible evitar el daño (principio de prevención y principio de precaución) a tener que indemnizar prejuicios que pueden ser sumamente costosos para la sociedad. ¡Y es que, de lo contrario, abusar del principio contaminador-pagador, podría terminar por patrimonializar relaciones y valores tan caros para el Derecho Constitucional! En este sentido, si el Estado no puede garantizar a los seres humanos que su existencia se desarrolle en un ambiente sano, estos sí pueden exigir del Estado que adopte todas las medidas necesarias de prevención que lo hagan posible”.

⁹ **Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.-**

“Artículo VIII.- Del principio de internalización de costos

Toda persona natural o jurídica, pública o privada, debe asumir el costo de los riesgos o daños que genere sobre el ambiente.

El costo de las acciones de prevención, vigilancia, restauración, rehabilitación, reparación y la eventual compensación, relacionadas con la protección del ambiente y de sus componentes de los impactos negativos de las actividades humanas debe ser asumido por los causantes de dichos impactos.”

¹⁰ **Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.-**

“Artículo IX.- Del principio de responsabilidad ambiental

El causante de la degradación del ambiente y de sus componentes, sea una persona natural o jurídica, pública o privada, está obligado a adoptar inexcusablemente las medidas para su restauración, rehabilitación o reparación según corresponda o, cuando lo anterior no fuera posible, a compensar en términos ambientales los daños generados, sin perjuicio de otras responsabilidades administrativas, civiles o penales a que hubiera lugar.”

¹¹ **Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.-**

“Artículo 131.- Del régimen de fiscalización y control ambiental

131.1 Toda persona, natural o jurídica, que genere impactos ambientales significativos está sometida a las acciones de fiscalización y control ambiental que determine la Autoridad Ambiental Nacional y las demás autoridades competentes (...).”

Asimismo, el Artículo 135 de la Ley General del Ambiente¹² dispone que el incumplimiento de lo previsto en la referida Ley es sancionado en base al Régimen Común de Fiscalización Ambiental, pudiéndose establecer normas complementarias en tanto no se opongan al referido régimen.

Teniendo en cuenta que el desarrollo de la fiscalización ambiental se encuentra a cargo de diversas entidades, se creó el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, el **Sinefa**) que constituye un sistema funcional que tiene como finalidad asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de los administrados, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y potestad sancionadora en materia ambiental, a cargo de las diversas entidades del Estado, se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente¹³.

Al respecto, el Numeral 11.1 del Artículo 11° de la Ley del Sinefa señala que el OEFA es la autoridad de fiscalización ambiental encargada de **asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables** establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA, a través del ejercicio de las **funciones de evaluación supervisión, fiscalización y sanción**.

La normativa dictada en el marco de la Emergencia Sanitaria y el Estado de Emergencia Nacional dispuso una serie de medidas y condiciones para el desarrollo de aquellas calificadas como actividades esenciales, así como para el reinicio de aquellos **proyectos de inversión, actividades productivas, extractivas y servicios** que se encontraban en **ejecución** al momento de declarar el Estado de Emergencia Nacional y que tuvieron que ser suspendidas en atención a las medidas restrictivas impuestas. Dicha regulación incluyó disposiciones referidas al desarrollo y alcance de la fiscalización ambiental respecto de los proyectos y actividades que fueron suspendidas y aquellas que continuaron con su ejecución por ser consideradas esenciales.

No obstante, existe un grupo de titulares de proyectos de inversión¹⁴, actividades productivas, extractivas y servicios que **han cesado o abandonado su ejecución antes de la declaración de Emergencia Nacional** y cuyo reinicio del cómputo de plazos de los procedimientos administrativos y actividades derivadas del ejercicio de la funciones de fiscalización ambiental a cargo del OEFA no ha sido determinado de manera expresa.

Por otro lado, teniendo en cuenta que el reinicio de actividades va aparejado con el levantamiento de las medidas de inmovilización social obligatoria que impidieron el libre tránsito de los ciudadanos durante el aislamiento social obligatorio (cuarentena) por las

¹² **Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.-**
“Artículo 135.- Del régimen de sanciones
135.1 El incumplimiento de las normas de la presente Ley es sancionado por la autoridad competente en base al Régimen Común de Fiscalización y Control Ambiental. Las autoridades pueden establecer normas complementarias siempre que no se opongan al Régimen Común.
135.2 En el caso de los gobiernos regionales y locales, los regímenes de fiscalización y control ambiental se aprueban de conformidad con lo establecido en sus respectivas leyes orgánicas.”

¹³ **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.-**
Artículo 3.- Finalidad
El Sistema tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de todas las personas naturales o jurídicas, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y potestad sancionadora en materia ambiental, a cargo de las diversas entidades del Estado, se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, en la Política Nacional del Ambiente y demás normas, políticas, planes, estrategias, programas y acciones destinados a coadyuvar a la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales, al desarrollo de las actividades productivas y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales que contribuyan a una efectiva gestión y protección del ambiente.

¹⁴ Los proyectos de inversión hacen referencia a aquellos de carácter público, privado o de capital mixto, que implique actividades, construcciones, obras y otras actividades comerciales y de servicios que puedan causar impactos ambientales negativos significativos, que se encuentran en el ámbito del SEIA, de acuerdo a lo indicado en el Artículo 2° de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental.

graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del COVID-19 -se justificaba condicionar el reinicio del cómputo de plazos de las actividades esenciales al Registro de SICOVID-; no obstante, a fin de garantizar el fin disuasivo de la potestad sancionadora, resulta necesario disponer el reinicio del cómputo de plazos respecto de los procedimientos administrativos sancionadores a cargo de los titulares de actividades esenciales.

En el marco de la Emergencia Sanitaria y el Estado de Emergencia Nacional declarado por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19, el OEFA aprobó el Reglamento de Fiscalización Ambiental durante el Estado de Emergencia, el cual establece disposiciones y criterios que regulen el ejercicio de las funciones de fiscalización ambiental, y las de seguimiento y verificación a Entidades de Fiscalización Ambiental, del OEFA durante el estado de emergencia sanitaria decretado en el país ante el brote del COVID - 19.

Sobre la base de la normativa invocada, el OEFA, en su calidad de Ente Rector del Sinefa y en ejercicio de su función normativa, que incluye la potestad de normar el ejercicio de las funciones de fiscalización ambiental en el Sinefa, según el Literal a) del Numeral 11.2 del Artículo 11 de la Ley del Sinefa¹⁵, está facultado para modificar el Reglamento de Fiscalización Ambiental durante el Estado de Emergencia.

I.4 Contenido de la fórmula normativa

La fórmula normativa contempla la modificación de los Numerales 6.1 y 6.2 del apartado VI. Disposiciones Generales del Reglamento de Fiscalización Ambiental durante el Estado de Emergencia, a fin de regular efectuar precisiones sobre la toma de conocimiento y efectos de la persistencia de no contar con el registro SICOVID - 19. Asimismo, comprende la indicación de la fecha de reinicio de cómputo de plazos de los procedimientos administrativos a cargo de aquellos titulares de proyectos de inversión, actividades productivas, extractivas y servicios que han cesado o abandonado su ejecución antes de la declaración de Emergencia Nacional, así como lo referente de aquellos titulares de actividades esenciales, según se detalla a continuación.

I.4.1 Sobre las actividades desarrolladas aún sin contar con el registro SICOVID - 19

Los numerales 6.1.1 y 6.2.3 de la VI Disposición General del Reglamento de Fiscalización Ambiental durante el Estado de Emergencia señala que el OEFA ejerce las funciones de fiscalización ambiental y retoma los plazos de los procedimientos a su cargo con la aprobación del mencionado reglamento cuando, entre otros supuestos, dicha entidad advierta que las actividades vienen desarrollándose aún sin contar con el registro SICOVID-19. Si la entidad ha advertido el hecho, es porque toma conocimiento de ello por diversas fuentes de información.

Al respecto, cabe indicar que el OEFA puede tomar conocimiento sobre la realización de actividades que no cuenten con el registro SICOVID-19 de manera directa en el marco de una acción de supervisión *in situ* o en gabinete, así como por información pública o por comunicaciones efectuadas por otras entidades, los administrados o la ciudadanía en general.

¹⁵

Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 05 de marzo del 2009.-
"Artículo 11.- Funciones generales (...)

11.2 El OEFA, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), ejerce las siguientes funciones:

a) Función normativa: comprende la facultad de dictar, en el ámbito y en materia de sus competencias, las normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), y otras de carácter general referidas a la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados a su cargo; así como aquellas necesarias para el ejercicio de la función de supervisión de entidades de fiscalización ambiental, las que son de obligatorio cumplimiento para dichas entidades en los tres niveles de gobierno. (...)"

En relación a la información que puede brindar las entidades, se debe tener en cuenta que el Artículo 87 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**), señala que, en atención al criterio de colaboración, las entidades deben proporcionar directamente los datos e información que posea, sea cual fuera su naturaleza jurídica o posición institucional, sin más limitación que la establecida por la Constitución. Asimismo, las entidades deben prestar la cooperación y asistencia técnica activa que otras entidades pueden necesitar para el cumplimiento de sus propias funciones¹⁶.

Aunado a ello, el Artículo 16 de la Ley del Sinefa señala que el Sector Público y cuantas personas ejerzan funciones públicas colaboran con las labores de fiscalización, facilitando la información de que dispongan¹⁷.

Por otro lado, la ciudadanía puede comunicar estos hechos al OEFA través de los mecanismos que la entidad pone a su disposición, como es el caso de las denuncias ambientales, cuya forma de presentación se encuentra prevista en las “Reglas para la atención de denuncias ambientales presentadas ante el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA”, aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 015-2014-OEFA-CD. En este marco, la denuncia ambiental correctamente presentada (que cuente con indicios razonables sobre la presunta comisión de una infracción administrativa ambiental) es derivada a la respectiva área competente, que evalúa el hecho denunciado y, determina su actuación. Ello es concordante con lo previsto en los artículos 240 y 255 del TUO de la LPAG, en donde se establece que tanto la fiscalización como los procedimientos sancionadores, respectivamente, se realizan siempre de oficio, pudiendo ser por denuncia¹⁸.

¹⁶ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.-**

Colaboración entre entidades

“Artículo 87.- Colaboración entre entidades

87.1 Las relaciones entre las entidades se rigen por el criterio de colaboración, sin que ello importe renuncia a la competencia propia señalada por ley.

87.2 En atención al criterio de colaboración las entidades deben:

87.2.1 Respetar el ejercicio de competencia de otras entidades, sin cuestionamientos fuera de los niveles institucionales.

87.2.2 Proporcionar directamente los datos e información que posean, sea cual fuere su naturaleza jurídica o posición institucional, a través de cualquier medio, sin más limitación que la establecida por la Constitución o la ley, para lo cual se propenderá a la interconexión de equipos de procesamiento electrónico de información, u otros medios similares.

87.2.3 Prestar en el ámbito propio la cooperación y asistencia activa que otras entidades puedan necesitar para el cumplimiento de sus propias funciones, salvo que les ocasione gastos elevados o ponga en peligro el cumplimiento de sus propias funciones.

87.2.4 Facilitar a las entidades los medios de prueba que se encuentren en su poder, cuando les sean solicitados para el mejor cumplimiento de sus deberes, salvo disposición legal en contrario.

87.2.5 Brindar una respuesta de manera gratuita y oportuna a las solicitudes de información formuladas por otra entidad pública en ejercicio de sus funciones.

87.3 En los procedimientos sujetos a silencio administrativo positivo el plazo para resolver quedará suspendido cuando una entidad requiera la colaboración de otra para que le proporcione la información prevista en los numerales 87.2.3 y 87.2.4, siempre que ésta sea indispensable para la resolución del procedimiento administrativo. El plazo de suspensión no podrá exceder el plazo dispuesto en el numeral 3 del artículo 143.

87.4 Cuando una entidad solicite la colaboración de otra entidad deberá notificar al administrado dentro de los 3 días siguientes de requerida la información.”

¹⁷ **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.-**

“Artículo 16.- Auxilio y colaboración

16.1 El Sector Público y cuantas personas ejerzan funciones públicas están obligados a prestar colaboración a las labores de fiscalización cuando les sea solicitada como necesaria para el ejercicio de la función fiscalizadora y a facilitar la información de que dispongan. La cesión de información, antecedentes y datos con relevancia para el ejercicio de la función fiscalizadora, incluso cuando sean objeto de tratamiento informatizado, no requerirá el consentimiento de los afectados. (...)”.

¹⁸ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.-**

Artículo 240.- Facultades de las entidades que realizan actividad de fiscalización

240.1 Los actos y diligencias de fiscalización se inician siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada o por denuncia. (...)

Artículo 255.- Procedimiento sancionador

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones:

1. El procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia. (...)

Acorde a dichas disposiciones, y a fin de hacer más expreso su alcance, se modifica los Numerales 6.1.1 y 6.2.3 de la VI Disposición General del Reglamento de Fiscalización Ambiental durante el Estado de Emergencia, indicándose que el OEFA puede ejercer las funciones de fiscalización ambiental, además de los supuestos ya establecidos, cuando **tome conocimiento** de que las actividades vienen desarrollándose sin contar con el registro SICOVID-19. Este alcance ya se desprende del texto aprobado por la Resolución del Consejo Directivo 008-2020-OEFA/CD y del marco normativo previamente desarrollado, pero la modificación contribuye a una mayor precisión del texto normativo aplicable.

A continuación se muestran los cuadros comparativos entre el texto aprobado por la Resolución del Consejo Directivo N° 008-2020-OEFA/CD y la modificación que se sustenta en la presente exposición de motivos.

**Cuadro N°1:
Modificación del Numeral 6.1.1 (v) del apartado VI. Disposiciones Generales**

Texto vigente	Fórmula normativa de la modificación
6.1 Obligaciones ambientales a cargo de los administrados sujetos a la competencia del OEFA 6.1.1 El OEFA ejerce las funciones de fiscalización ambiental en los siguientes supuestos: (i) Cuando el administrado desarrolle actividades esenciales vinculadas al recojo y limpieza de residuos sólidos a cargo de las municipalidades, así como el manejo de residuos en infraestructuras de residuos sólidos y en áreas degradadas por residuos sólidos para recuperación o reconversión;	6.1 Obligaciones ambientales a cargo de los administrados sujetos a la competencia del OEFA 6.1.1 El OEFA ejerce las funciones de fiscalización ambiental en los siguientes supuestos: (i) Cuando el administrado desarrolle actividades esenciales vinculadas al recojo y limpieza de residuos sólidos a cargo de las municipalidades, así como el manejo de residuos en infraestructuras de residuos sólidos y en áreas degradadas por residuos sólidos para recuperación o reconversión;
(ii) Cuando el administrado desarrolle otras actividades esenciales en el marco de lo establecido en la normativa vigente;	(ii) Cuando el administrado desarrolle otras actividades esenciales en el marco de lo establecido en la normativa vigente;
(iii) Cuando ocurran emergencias ambientales o catastróficas;	(iii) Cuando ocurran emergencias ambientales o catastróficas;
(iv) Cuando se evidencie una circunstancia que represente un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave a los componentes ambientales agua, aire y suelo; a los recursos naturales; a la salud de las personas y a las acciones destinadas a mitigar las causas que generen la degradación o daño ambiental, como aquellas contenidas en una medida administrativa dispuesta por el OEFA; y,	(iv) Cuando se evidencie una circunstancia que represente un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave a los componentes ambientales agua, aire y suelo; a los recursos naturales; a la salud de las personas y a las acciones destinadas a mitigar las causas que generen la degradación o daño ambiental, como aquellas contenidas en una medida administrativa dispuesta por el OEFA; y,
(v) Cuando el OEFA advierta que las actividades vienen desarrollándose aún sin contar con el registro SICOVID-19;	(v) Cuando se tome conocimiento que las actividades vienen desarrollándose aún sin contar con el registro SICOVID-19;
(vi) Cuando el administrado reinicie actividades de acuerdo a las disposiciones legales que se emitan;	(vi) Cuando el administrado reinicie actividades de acuerdo a las disposiciones legales que se emitan;
(vii) Cuando el administrado que no se encuentre en los supuestos anteriores manifieste su conformidad por escrito ante el OEFA de que se desarrollen las funciones de fiscalización ambiental.	(vii) Cuando el administrado que no se encuentre en los supuestos anteriores manifieste su conformidad por escrito ante el OEFA de que se desarrollen las funciones de fiscalización ambiental.

**Cuadro N° 2
Modificación del Numeral 6.2.3 (ii) del apartado VI. Disposiciones Generales**

Texto vigente	Fórmula normativa
6.2.3. <i>Los plazos se retoman con la aprobación del presente reglamento cuando:</i>	6.2.2. <i>Los plazos se retoman con la aprobación del presente reglamento cuando:</i>
(i) <i>Los administrados desarrollan actividades esenciales vinculadas de recojo y limpieza de residuos sólidos, a cargo de las municipalidades; realizan el manejo de residuos en infraestructuras de residuos sólidos o en áreas degradadas por residuos sólidos para recuperación o reconversión;</i>	(i) <i>Los administrados desarrollan actividades esenciales vinculadas de recojo y limpieza de residuos sólidos, a cargo de las municipalidades; realizan el manejo de residuos en infraestructuras de residuos sólidos o en áreas degradadas por residuos sólidos para recuperación o reconversión;</i>
(ii) <i>El OEFA advierta que las actividades vienen desarrollándose aún sin contar con el registro SICOVID-19.</i>	(ii) Se tome conocimiento <i>que las actividades, vienen desarrollándose aún sin contar con el registro SICOVID-19.</i>

Por otro lado, el Numeral 6.1.3 de la de la VI Disposición General del Reglamento de Fiscalización Ambiental durante el Estado de Emergencia dispone que para el caso de actividades esenciales que han venido desarrollándose, la suspensión del cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la remisión de reportes, monitoreos y cualquier otra información de carácter ambiental o social, que deba ser presentada ante el OEFA, y que implique trabajo de campo, así como actividades necesarias para dicho fin; aplica desde el 16 de marzo hasta que el OEFA verifique el registro del “Plan para la Vigilancia, Prevención y Control del COVID - 19 en el trabajo”.

Al respecto, cabe precisar que la exoneración del cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la remisión de reportes, monitoreos y cualquier otra información de carácter ambiental o social que implique trabajo de campo, dispuesta por el Artículo 7 del DL 1500, estaba dirigida para aquellas actividades que fueron suspendidas en el marco del Estado de Emergencia Nacional, debido a que se encontraban limitadas a desarrollar las actividades necesarias para el cumplimiento de dichas obligaciones.

Por otro lado, el DL 1500 no precisa las disposiciones aplicables para las actividades que siguieron desarrollándose en el Estado de Emergencia¹⁹ y a efectos de evitar desventajas para estos administrados, se dispuso que dicha exoneración culmina una vez que se verifique el registro del “Plan para la Vigilancia, Prevención y Control del COVID - 19 en el trabajo”.

No obstante, actualmente, se ha tomado conocimiento que algunos titulares vienen desarrollando actividades esenciales sin haber remitido el “Plan para la Vigilancia, Prevención y Control del COVID - 19 en el trabajo” al Ministerio de Salud, dificultando que se les puede exigir el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la remisión de reportes, monitoreos y cualquier otra información de carácter ambiental o social.

Al respecto, en el marco de lo establecido en el DL 1500, la exoneración a los administrados para cumplir con las obligaciones antes mencionadas se justifica en las restricciones derivadas del Estado de Emergencia para desarrollar aquellas acciones necesarias para cumplir con dichas obligaciones; no obstante, concluida las restricciones y si los administrados vienen desarrollando actividad implicaría que no presentan limitaciones para el despliegue de las acciones necesarias para cumplir con sus obligaciones. En dicho contexto, se procede a precisar que la suspensión del cumplimiento de obligaciones relacionadas con la remisión de reportes, monitoreos y cualquier otra información de carácter ambiental o social, que deba ser presentada ante el OEFA por parte de los titulares actividades esenciales, y que implique trabajo de campo, así como actividades necesarias para dicho fin; se encuentra suspendido desde el 16 de marzo de 2020 hasta que el OEFA verifique el registro en el Sistema Integrado para COVID-19 (SICOVID-19) del “Plan para la Vigilancia, Prevención y Control del COVID - 19 en el trabajo” del administrado correspondiente **o cuando se tome conocimiento que las actividades vienen desarrollándose aún sin contar con el registro SICOVID-19.**

¹⁹ Este tipo de actividades pueden ser las consideradas esenciales, así como las no esenciales que cuenten con el permiso para operar durante la reanudación de actividades y se encuentren registradas en el Sistema Integrado para COVID-19 (SICOVID-19). Del mismo modo se consideran las actividades que no hayan obtenido el mencionado permiso y, consecuentemente, no se encuentren registradas en el SicoVID Empresas, según lo dispuesto en el Numeral 3.2 del Artículo 3° del Decreto Supremo N° 080-2020-PCM.

Cuadro N° 3
Modificación del Numeral 6.1.1 (v) del apartado VI. Disposiciones Generales

Texto vigente	Fórmula normativa
<p>6.1.3 En el caso de actividades esenciales que han venido desarrollándose, la suspensión del cumplimiento de la obligación señalada en el numeral 6.1.2 aplica desde el 16 de marzo de 2020 hasta que el OEFA verifique el registro en el Sistema Integrado para COVID-19 (SICOVID-19) del "Plan para la Vigilancia, Prevención y Control del COVID - 19 en el trabajo" del administrado correspondiente, conforme a lo dispuesto en la Resolución Ministerial N° 239-2020-MINSA.</p>	<p>6.1.3 En el caso de actividades esenciales que han venido desarrollándose, la suspensión del cumplimiento de la obligación señalada en el numeral 6.1.2 aplica desde el 16 de marzo de 2020 hasta que el OEFA verifique el registro en el Sistema Integrado para COVID-19 (SICOVID-19) del "Plan para la Vigilancia, Prevención y Control del COVID - 19 en el trabajo" del administrado correspondiente, conforme a lo dispuesto en la Resolución Ministerial N° 239-2020-MINSA o cuando se tome conocimiento que las actividades vienen desarrollándose aún sin contar con el registro SICOVID-19.</p>

1.4.2 Sobre el reinicio del cómputo de plazos de los procedimientos administrativos y actividades derivadas del ejercicio de las funciones de fiscalización ambiental

Con la declaratoria del Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19, se dispuso el aislamiento social obligatorio (cuarentena), que comprendió la **restricción** del ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de **tránsito en el territorio**²⁰; consecuentemente el desarrollo de las actividades económicas fueron suspendidas.

No obstante, a fin de garantizar que las personas puedan acceder a los bienes y servicios básicos durante el marco del Estado de Emergencia Nacional y la cuarentena, se exceptuó de la restricción del libre tránsito para la prestación y acceso a los servicios esenciales, tales como los servicios de agua, saneamiento, energía eléctrica, gas, combustible, telecomunicaciones, limpieza, recojo de residuos sólidos, servicios funerarios, y demás servicios considerados esenciales; así como los servicios complementarios y conexos a los servicios esenciales²¹.

²⁰ **Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, Decreto Supremo que declara Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19**
"Artículo 3.- Suspensión del ejercicio de Derechos Constitucionales

Durante el presente Estado de Emergencia Nacional queda restringido el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio comprendidos en los incisos 9, 11 y 12 del artículo 2 y en el inciso 24, apartado f del mismo artículo de la Constitución Política del Perú."

²¹ **Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, Decreto Supremo que declara Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19**
(...)

Artículo 4.- Limitación al ejercicio del derecho a la libertad de tránsito de las personas

4.1 Durante la vigencia del Estado de Emergencia Nacional y la cuarentena, las personas únicamente pueden circular por las vías de uso público para la prestación y acceso a los siguientes servicios y bienes esenciales:

- a) Adquisición, producción y abastecimiento de alimentos, lo que incluye su almacenamiento y distribución para la venta al público.
- b) Adquisición, producción y abastecimiento de productos farmacéuticos y de primera necesidad.
- c) Asistencia a centros, servicios y establecimientos de salud, así como centros de diagnóstico, en casos de emergencias y urgencias.
- d) Prestación laboral, profesional o empresarial para garantizar los servicios enumerados en el artículo 2.
- e) Retorno al lugar de residencia habitual.
- f) Asistencia y cuidado a personas adultas mayores, niñas, niños, adolescentes, dependientes, personas con discapacidad o personas en situación de vulnerabilidad.
- g) Entidades financieras, seguros y pensiones, así como los servicios complementarios y conexos que garanticen su adecuado funcionamiento.
- h) Producción, almacenamiento, transporte, distribución y venta de combustible.
- i) Establecimientos de hospedaje, con la finalidad de cumplir con la cuarentena dispuesta o para el alojamiento del personal que presta los servicios y bienes esenciales enumerados en la presente norma.
- j) Medios de comunicación y en el caso de las centrales de atención telefónica (call center), solo para los servicios vinculados a la emergencia.
- k) Los/as trabajadores/as del sector público que excepcionalmente presten servicios necesarios para la atención de acciones relacionadas con la emergencia sanitaria producida por el COVID-19 pueden desplazarse a sus centros de trabajo en forma restringida.
- l) Por excepción, en los casos de sectores productivos e industriales, mediante Resolución Ministerial del Sector competente, se puede incluir actividades adicionales estrictamente indispensables a las señaladas en los numerales precedentes, que no afecten el estado de emergencia nacional y conforme con las medidas sanitarias requeridas para evitar la propagación y contagio del COVID-19
- m) Cualquier otra actividad de naturaleza análoga a las enumeradas en los literales precedentes o que deban realizarse por caso fortuito o fuerza mayor.

Como parte de la implementación de la estrategia de reanudación de las actividades económicas suspendidas, a través del Decreto Supremo N° 080-2020-PCM, se incorporó una serie de medidas necesarias para prevenir los contagios y minimizar el riesgo de un repunte de la enfermedad que pueda poner en riesgo la adecuada respuesta de los servicios sanitarios y, con ello, la salud y el bienestar del conjunto de la sociedad.

Al respecto, para el caso de las **actividades esenciales y otras que venían desarrollándose y se encontraban permitidas por excepción** se dispuso que, para dichas actividades, los titulares deben elaborar y registrar su “Plan para la vigilancia, prevención y control de COVID-19 en el trabajo” en el Sistema Integrado para COVID-19 (SICOVID-19) del Ministerio de Salud, de conformidad con lo establecido en la Única Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 080-2020-PCM.

En relación a **las actividades económicas que fueron suspendidas (no consideradas como esenciales)**, se dispuso que su reanudación se efectuará de manera progresiva y gradual en cuatro (4) fases, las que se irán evaluando permanentemente de conformidad con las recomendaciones de la Autoridad Nacional de Salud²², previo al inicio de las actividades, los titulares deben elaborar y registrar su “Plan para la vigilancia, prevención y control de COVID-19 en el trabajo”, al igual que para el caso de las actividades consideradas esenciales.

En observancia del referido marco normativo, en los Numerales 6.2.1 y 6.2.2 del apartado VI. *Disposiciones Generales del Reglamento de Fiscalización Ambiental durante el Estado de Emergencia* se establece lo siguiente:

- El cómputo de los plazos de los procedimientos administrativos y actividades derivadas del ejercicio de las funciones de fiscalización ambiental a cargo del OEFA se encuentra suspendido desde el 16 de marzo de 2020 hasta que la actividad sujeta a fiscalización se reinicie.
- En el caso de las actividades esenciales, que han venido desarrollándose, el cómputo de los plazos de los procedimientos administrativos a cargo del OEFA está suspendido hasta que el OEFA verifique el registro en el Sistema Integrado para COVID-19 (SICOVID-19) del “Plan para la Vigilancia, Prevención y Control del COVID - 19 en el trabajo” del administrado correspondiente, conforme a lo dispuesto en la Resolución Ministerial N° 239-2020-MINSA.

Como se puede apreciar, la normativa dictada por el OEFA, como ente rector del Sinefa, en el marco de la Emergencia Sanitaria y el Estado de Emergencia Nacional está enfocada en regular aquellas **actividades** productivas, extractivas y servicios que se venían realizando aun cuando se declaró el Estado de Emergencia Nacional, sean

m) Por excepción y para el cumplimiento de las funciones de control vinculadas con la emergencia sanitaria por el COVID-19 en el marco de la Ley N° 31016, se exceptúa al personal de la Contraloría General de la República y de los Órganos de Control Institucional de la limitación al ejercicio del derecho a la libertad de tránsito a la que se hace referencia en el presente artículo”.

n) Servicios necesarios para la distribución y transporte de materiales educativos; el almacenamiento, transporte, preparación y/o distribución de alimentos del programa social de alimentación escolar, así como la adquisición, transporte y distribución de insumos para mantenimiento de infraestructura y de equipamiento menor (kits de higiene) para la prevención del COVID-19, en los niveles educativos que corresponda. Todo ello, conforme a las disposiciones del Ministerio de Educación en coordinación con el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y según los protocolos emitidos por el Ministerio de Salud.

o) Servicios para las actividades comprendidas en las cuatro fases de la estrategia de “Reanudación de actividades”, aprobada por Decreto Supremo N° 080-2020-PCM, conforme a su implementación.

Asimismo, continúa vigente la autorización para la circulación de las personas comprendidas en las actividades enumeradas en el presente numeral.”

22

Decreto Supremo N° 080-2020-PCM, Decreto Supremo que aprueba la reanudación de actividades económicas en forma gradual y progresiva dentro del marco de la declaratoria de Emergencia Sanitaria Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del COVID-19

“Artículo 1.- Aprobar la “Reanudación de actividades”

1.1 Apruébese la “Reanudación de Actividades” conforme a la estrategia elaborada por el Grupo de Trabajo Multisectorial conformado mediante la Resolución Ministerial N° 144-2020-EF-15, la cual consta de cuatro (04) fases para su implementación, las que se irán evaluando permanentemente de conformidad con las recomendaciones de la Autoridad Nacional de Salud.

(...)”

consideradas esenciales o no, a fin de garantizar que su reinicio o su desarrollo- para el caso de las esenciales- se incorpore las precauciones y medidas de protección necesarias para prevenir los contagios y minimizar el riesgo.

No obstante, existe un grupo de titulares de proyectos de inversión, actividades productivas, extractivas y servicios, incluida las esenciales, que **cesaron o abandonaron su ejecución antes de la declaración de Emergencia Nacional** y cuyo reinicio del cómputo de plazos de los procedimientos administrativos sancionadores y actividades derivadas del ejercicio de la funciones de fiscalización ambiental a cargo del OEFA no ha sido determinado de manera expresa.

De modo ilustrativo, los titulares de proyectos de inversión que han cesado o abandonado su ejecución por circunstancias ajenas a la pandemia (antes del 16 de marzo de 2020) pueden estar en esta situación por diversas razones, como las que se enuncian a continuación:

1.- Titulares que decidieron no continuar con la ejecución de sus proyectos o actividades previo a la declaratoria de la Emergencia Nacional

En atención a que la decisión la tomaron antes de la inmovilización social obligatoria, las circunstancias son ajenas a las medidas restrictivas dictadas por el gobierno en el marco de la pandemia por covid-19.

El cese de la ejecución del proyecto o actividad pudo ser comunicada por su titular o determinada por el OEFA, en base a la información que posea sobre dicho proyecto o actividad.

2.- Transferencia de la titularidad antes de la declaratoria de Emergencia Nacional

En este supuesto, la decisión adoptada también es ajena a las medidas restrictivas dictadas por el gobierno en el marco de la pandemia por covid-19. Al haber transferido la titularidad de los proyectos de inversión, actividades productivas, extractivas y servicios, previo a la declaratoria del Estado de Emergencia Nacional, cesaron la ejecución a su cargo. Teniendo en cuenta que dichos administrados son responsables por el cumplimiento de aquellas obligaciones ambientales exigibles cuando eran titulares de dichos proyectos o servicios, pueden encontrarse pendiente la verificación de dichas obligaciones, así como procedimientos administrativos sancionadores por el incumplimientos de las mismas.

Al respecto, cabe indicar que si bien la transferencia de la titularidad implica que las obligaciones son transferidas a nuevos titulares²³; la responsabilidad es a título personal de quien cometió el incumplimiento de la obligación en un momento determinado²⁴, considerando que tuvo un margen de decisión en virtud de su actuar diligente²⁵. Acorde a ello, aquellos administrados que sin ser actualmente titulares de proyectos, actividades productivas, extractivas o de servicios les resulta exigible el cumplimiento de obligaciones que estaban a su cargo, por ende, están sujetos a la fiscalización ambiental.

²³ Ello en atención a que, al no ser personalísimas y ser impuestas por la normativa vigente (obligaciones no voluntarias), se extinguen no con la persona, sino con el cumplimiento. Cf. McCormick, Neil. *Instituciones del derecho*. Traducción de Fernando Atria y Samuel Tschorne. Marcial Pons, Madrid, 2011, pp.152, 153.

²⁴ En la responsabilidad objetiva (aplicable en virtud del artículo 19 de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental), se examina la conducta del agente dañador y si esta causó la contravención. Cf. Coleman, Jules L. *Riesgos y daños*. Traducción de Diego M. Papayannis. Marcial Pons, Madrid, 2010, p. 219.

²⁵ Cf. Hart, Herbert L. A. *Punishment and Responsibility: Essay in the Philosophy of Law*, Clarendon Press, Oxford, 1968. Segunda impresión, revisada, 1970, p. 213.

3.-Titulares de actividades en fase de cierre y responsables de pasivos ambientales

El Artículo 27 de la Ley General del Ambiente dispone que los titulares de todas las actividades económicas deben garantizar que al cierre o abandono de actividades o instalaciones **no subsistan impactos ambientales** negativos de carácter significativo, debiendo considerar tal aspecto al diseñar y aplicar los instrumentos de gestión ambiental que les correspondan de conformidad con el marco legal vigente²⁶.

Por otro lado, frente a los pasivos ambientales, los titulares de las actividades contaminantes deben remediar impactos ambientales o daños originados por uno o varios proyectos de inversión o actividades, pasados o presentes, bajo el principio de responsabilidad ambiental²⁷. Así también, según el Decreto de Urgencia N° 022-2020, Decreto de Urgencia para el fortalecimiento de la identificación y gestión de los pasivos ambientales, los responsables de la gestión de los pasivos ambientales presentan el instrumento de gestión ambiental respectivo a la autoridad ambiental sectorial competente, para su evaluación y aprobación²⁸.

A nivel reglamentario, la normativa ambiental sectorial recoge lo previsto en la legislación citada, la cual, de modo enunciativo, se muestra en el siguiente cuadro:

²⁶

Ley N° 28611, Ley General del Ambiente

Artículo 27.- De los planes de cierre de actividades

Los titulares de todas las actividades económicas deben garantizar que al cierre de actividades o instalaciones no subsistan impactos ambientales negativos de carácter significativo, debiendo considerar tal aspecto al diseñar y aplicar los instrumentos de gestión ambiental que les correspondan de conformidad con el marco legal vigente. La Autoridad Ambiental Nacional, en coordinación con las autoridades ambientales sectoriales, establece disposiciones específicas sobre el cierre, abandono, post-cierre y post-abandono de actividades o instalaciones, incluyendo el contenido de los respectivos planes y las condiciones que garanticen su adecuada aplicación.

²⁷

Ley N° 28611, Ley General del Ambiente

Artículo 30.- De los planes de descontaminación y el tratamiento de pasivos ambientales

30.1 Los planes de descontaminación y de tratamiento de pasivos ambientales están dirigidos a remediar impactos ambientales originados por uno o varios proyectos de inversión o actividades, pasados o presentes. El Plan debe considerar su financiamiento y las responsabilidades que correspondan a los titulares de las actividades contaminantes, incluyendo la compensación por los daños generados, bajo el principio de responsabilidad ambiental.

(...)

²⁸

Artículo 9 del Decreto de Urgencia N° 022-2020, Decreto de Urgencia para el Fortalecimiento de la identificación y gestión de los pasivos ambientales, publicado el 24 de enero de 2020.

Cuadro N° 4
Normativa sectorial sobre cierre o abandono de actividades
y pasivos ambientales

Sector	Reglamento	Obligación
Minería	Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero, aprobado por Decreto Supremo N° 040-204-EM	Los titulares de la actividad minera tienen la obligación de adoptar oportunamente las medidas de prevención, control, mitigación, recuperación, rehabilitación o compensación en términos ambientales, cierre y post cierre que correspondan , a efectos de evitar o minimizar los impactos ambientales negativos de su actividad y potenciar sus impactos positivos. (Art. 16)
Hidrocarburos	Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM	En caso el Titular de la Actividad de Hidrocarburos no ejecute el Plan de Abandono aprobado, la Autoridad Ambiental Competente encargará al Fondo Nacional del Ambiente u otra entidad pública o privada realizar las acciones necesarias para ejecutar el Plan de Abandono en nombre del Titular. Los costos de la ejecución serán cubiertos por el monto de la Garantía establecida en el numeral 100.2 del artículo 100-A del presente Reglamento. El incumplimiento del Titular de la Actividad de Hidrocarburos de presentar o ejecutar el Plan de Abandono constituye infracción sancionable por la Autoridad Competente en Materia de Fiscalización Ambiental. También constituye infracción el incumplimiento de presentar la garantía prevista en el numeral 100.3 del artículo 100 y el numeral 100.2 del artículo 100-A del presente Reglamento (Art. 100-A)
Electricidad	Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades Eléctricas, aprobado por Decreto Supremo N° 014-2019-EM	El Titular que construya, opere o abandone instalaciones es responsable por los impactos ambientales negativos generados en la ejecución de sus actividades y por aquellos daños que pudieran presentarse ante el incumplimiento de las medidas aprobadas en los Estudios Ambientales, Instrumentos de Gestión Ambiental complementarios correspondientes o las disposiciones, medidas administrativas y mandatos emitidos por la Autoridad Competente en Materia de Fiscalización Ambiental. (Art. 5)
Industria	Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE	El titular es responsable por el adecuado manejo ambiental de las emisiones, efluentes, ruidos, vibraciones y residuos sólidos que se generen como resultado de los procesos y operaciones en sus instalaciones; así como, por cualquier daño al ambiente que sea causado como consecuencia del desarrollo de sus actividades. (Art 12) Cumplir la legislación ambiental aplicable a sus actividades, las obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental aprobados por la autoridad competente, así como todo compromiso asumido en el instrumento, en los plazos y términos establecidos (Art. 13). El Plan de Cierre es un instrumento de gestión ambiental cuyo objetivo es garantizar que no subsistan impactos ambientales negativos al cierre de actividades o de instalaciones. (Art. 63)
Pesca	Reglamento de Gestión Ambiental de los Subsectores Pesca y Acuicultura, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2019-PRODUCE	El Titular que construya, opere o cierre actividades bajo el ámbito de los subsectores pesca y acuicultura es responsable por los impactos ambientales negativos generados en la ejecución de sus actividades y por aquellos daños que pudieran presentarse ante el incumplimiento de las medidas aprobadas en los Estudios Ambientales, Instrumentos de Gestión Ambiental complementarios correspondientes o las disposiciones, medidas administrativas y mandatos emitidos por la Autoridad Competente en materia de fiscalización ambiental, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 135 del Reglamento de la Ley General de Pesca. (Art. 7)
Agricultura	Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2012-AG	El Titular del proyecto deberá garantizar que al cierre de actividades o instalaciones no subsistan impactos ambientales negativos de carácter significativo, debiendo considerar tal aspecto al diseñar y aplicar los instrumentos de gestión ambiental que le corresponda, debiendo estar de acuerdo a lo descrito en la estrategia de manejo ambiental de los instrumentos de gestión ambiental aprobados. (Art 56)
Pasivos ambientales mineros	Reglamento de Pasivos Ambientales de la Actividad Minera, aprobado por Decreto Supremo N° 059-2005-EM	Toda persona o entidad que haya generado pasivos ambientales mineros es responsable de la remediación ambiental correspondiente, bajo sanción, en el marco de lo establecido en la Ley N° 28271, que regula los pasivos ambientales de la actividad minera y del presente Reglamento. (Art. 3)
Pasivos ambientales de hidrocarburos	Reglamento de la Ley que regula los Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2011-EM	Toda persona o entidad que haya generado Pasivos Ambientales en el Subsector Hidrocarburos es responsable de la remediación ambiental correspondiente bajo sanción, en el marco de lo establecido en la Ley N° 29134, norma que regula los Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos y del presente Reglamento. (Art. 4)

Elaboración: Subdirección de Políticas y Mejora Regulatoria - SMER.

Al respecto, teniendo en cuenta que dichos supuestos no constituyen el desarrollo de una actividad económica propiamente, sino el despliegue de una serie de medidas destinadas a asegurar que no subsistan impactos respecto de la actividad antes desarrollada, son consideradas dentro del grupo de actividades que concluyeron previo a la Declaratoria del Estado de Emergencia Nacional.

Con relación a *las actividades esenciales*, considerando que el Artículo 7° del DL 1500 no precisa las disposiciones aplicables para las **actividades que siguieron desarrollándose** en el Estado de Emergencia²⁹, y a efectos de evitar desventajas para estos administrados en atención a las restricciones legales impuestas por el Estado, el Reglamento de Fiscalización Ambiental durante el Estado de Emergencia incluyó su regulación y preciso que el cómputo de la suspensión de los plazos de los procedimientos administrativos en el ámbito de la fiscalización ambiental a cargo del OEFA, aplica **desde el 16 de marzo de 2020, hasta que el OEFA verifique su registro en el SICOVID** del “Plan para la Vigilancia, Prevención y Control del COVID - 19 en el trabajo” del administrado correspondiente, conforme a lo dispuesto en la Resolución Ministerial N° 239-2020-MINSA.

No obstante, teniendo en cuenta que el reinicio de actividades va aparejado con el levantamiento de las medidas de inmovilización social obligatoria que impidieron el libre tránsito de los ciudadanos durante el aislamiento social obligatorio (cuarentena) por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del COVID-19 (que justificaba condicionar el reinicio del cómputo de plazos respecto de las actividades esenciales al Registro de SICOVID) y a fin de **reforzar la promoción del cumplimiento de obligaciones ambientales y hacer efectivo el fin disuasivo de la potestad sancionadora**, resulta necesario disponer el reinicio del cómputo de plazos respecto de los procedimientos administrativos sancionadores a cargo de los titulares de actividades esenciales.

A efectos de garantizar que el administrado pueda ejercer plenamente su derecho de defensa, se ha dispuesto que el reinicio del cómputo de los plazos antes indicados rige **a partir de los siete (7) días hábiles posteriores de la entrada en vigencia de la fórmula normativa**.

Por lo expuesto, a través de la Única Disposición Complementaria Final, se establece el reinicio del cómputo de plazos de los procedimientos administrativos y actividades derivadas del ejercicio de las funciones de fiscalización ambiental a cargo del OEFA respecto de aquellos titulares de proyectos de inversión que hayan cesado o abandonado su ejecución antes del 16 de marzo de 2020, así como de aquellos titulares de actividades esenciales, dándose un plazo cierto y razonable para el reinicio del cómputo de plazos.

Cuadro N° 5 **Única Disposición Complementaria Final**

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL
<p>ÚNICA.- Dispóngase el reinicio, a partir de los siete (7) días hábiles posteriores de la entrada en vigencia de la presente resolución, del cómputo de plazos de los procedimientos administrativos y actividades derivadas del ejercicio de las funciones de fiscalización ambiental a cargo del OEFA respecto de aquellos titulares de proyectos de inversión que hayan cesado o abandonado su ejecución antes del 16 de marzo de 2020, así como de aquellos titulares de actividades esenciales.</p>

Finalmente, teniendo en cuenta que la fórmula normativa establece una fecha expresa para el reinicio del cómputo de plazos de los procedimientos administrativos y actividades derivadas del ejercicio de las funciones de fiscalización ambiental a cargo del OEFA respecto de aquellos titulares de actividades esenciales, se procede a derogar el Numeral 6.2.2 del apartado VI. Disposiciones Generales del Reglamento de

²⁹ Este tipo de actividades pueden ser las consideradas esenciales, así como las no esenciales que cuenten con el permiso para operar durante la reanudación de actividades y se encuentren registradas en el Sistema Integrado para COVID-19 (SICOVID-19). Del mismo modo se consideran las actividades que no hayan obtenido el mencionado permiso y, consecuentemente, no se encuentren registradas en el SicoVID Empresas, según lo dispuesto en el Numeral 3.2 del Artículo 3° del Decreto Supremo N° 080-2020-PCM.

Fiscalización Ambiental durante el Estado de Emergencia, que condiciona el reinicio del cómputo de plazos a que el OEFA verifique el registro en el Sistema Integrado para COVID-19 (SICOVID-19) del “Plan para la Vigilancia, Prevención y Control del COVID - 19 en el trabajo”.

Cuadro N° 6
Única Disposición Complementaria Derogatoria

Texto vigente	Fórmula normativa
<i>6.2 Plazos de los procedimientos administrativos y actividades derivadas del ejercicio de las funciones de fiscalización ambiental</i>	<i>6.2 Plazos de los procedimientos administrativos y actividades derivadas del ejercicio de las funciones de fiscalización ambiental</i>
<i>6.2.2 En el caso de las actividades esenciales, que han venido desarrollándose, el cómputo de los plazos está suspendido hasta que se cumpla la condición establecida en el numeral 6.1.3.</i>	[-]

1.5 Excepción a la publicación de la fórmula normativa

La publicación previa de los proyectos normativos busca optimizar los principios de participación ciudadana, transparencia y publicidad, ya que permite que la ciudadanía en general conozca sobre cómo se desarrolla la gestión de la entidad pública³⁰ y tengan la posibilidad de participar en la toma de decisiones públicas que les puedan afectar, mediante cualquier sistema que permita la difusión, el servicio de acceso a la información y la presentación de opinión³¹.

Según el Artículo 39° del Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM, los proyectos de normas que regulen asuntos ambientales generales o que tengan efectos ambientales, serán puestos en conocimiento del público para recibir opiniones y sugerencias de los interesados. Para tal efecto, el aviso de publicación del proyecto deberá publicarse en el Diario Oficial El Peruano y el cuerpo completo del proyecto en el portal de transparencia de la entidad, por un período mínimo de diez (10) días útiles.

Por otro lado, según el Artículo 14° del Decreto Supremo N° 001-2009-PCM³², las entidades públicas dispondrán la publicación de proyectos normativos de su competencia por un plazo no menor de treinta (30) días antes de la fecha prevista para su entrada en vigencia, salvo casos excepcionales. Esta excepción se refiere a supuestos en los cuales la publicación del proyecto es impracticable, innecesaria o contraria a la seguridad o al interés público.

Como regla, la publicación de un proyecto normativo es necesaria cuando posibilita la participación pública, la cual es definida por la OCDE como la interacción entre el gobierno y los ciudadanos (por ejemplo, las organizaciones de la sociedad civil, la academia y el sector privado) para garantizar una toma de decisiones bien informada y

³⁰ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - MINJUS. Guía sobre la calidad normativa y publicación de proyectos normativos. Lima, 2016, pp. 22 y ss

³¹ Numeral 1.12 del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.

³² **Decreto Supremo N° 001-2009-PCM, Reglamento que establece disposiciones relativas a la publicidad, publicación de proyectos normativos y difusión de normas legales de carácter general.**
Artículo 14°.- Difusión de los proyectos de normas legales de carácter general
1.- Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2°, las entidades públicas dispondrán la publicación de los proyectos de normas de carácter general que sean de su competencia en el Diario Oficial El Peruano, en sus Portales Electrónicos o mediante cualquier otro medio, en un plazo no menor de treinta (30) días antes de la fecha prevista para su entrada en vigencia, salvo casos excepcionales. Dichas entidades permitirán que las personas interesadas formulen comentarios sobre las medidas propuestas. (...)
3.- Se exceptúa de la aplicación del presente artículo:
3.1. Las normas y decisiones elaboradas por el Poder Legislativo y el Poder Judicial, así como los Decretos de Urgencia y los Decretos Legislativos.
3.2. Cuando la entidad por razones debidamente fundamentadas, en el proyecto de norma, considere que la prepublicación de la norma es impracticable, innecesaria o contraria a la seguridad o al interés público;

que se evite la captación de políticas³³. En sentido contrario, no corresponde publicar un proyecto normativo cuando no está en juego la toma de decisiones o la captación de políticas.

La presente propuesta de modificación del Reglamento de Fiscalización Ambiental durante el Estado de Emergencia tiene por objetivo efectuar precisiones sobre los medios a través de los cuales el OEFA puede tomar conocimiento sobre la realización de actividades sin contar con Registro SICOVID, así como disponer el reinicio del cómputo de plazos para aquellas actividades que cesaron antes de la declaratoria del Estado de Emergencia Nacional, y aquellas actividades esenciales, acorde a lo indicado en la normativa emitida en el marco de la declaratoria de Emergencia a causa del covid 19.

Al respecto, las modificaciones efectuadas en el Reglamento de Fiscalización Ambiental durante el Estado de Emergencia se sustenta en la Ley General del Ambiente, Ley del SEIA, la Ley del Sinefa, la normativa sectorial que regula las obligaciones ambientales fiscalizables, así como la normativa emitida en el marco de la declaratoria de Emergencia a causa del covid 19 y del reinicio de actividades económicas hacia una “Nueva Convivencia” con desarrollo sostenible³⁴. En ese sentido, teniendo en cuenta que dichos aspectos ya son de conocimiento por los destinatarios de la normativa, no requiere ser objeto de consulta y hace innecesaria la publicación del proyecto.

En esa línea, no se evidencia que la fórmula normativa regule nuevos asuntos ambientales generales que ameriten la publicación del proyecto normativo a fin de recibir comentarios y sugerencias de la ciudadanía; por lo que no es de aplicación lo dispuesto por el Artículo 39° del Reglamento sobre Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales³⁵.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

II.1. Identificación de Impactos de la opción

Considerando la opciones establecidas en el apartado anterior, a continuación se presentan sus costos y beneficios:

Cuadro N° 7
Beneficios y costos identificados

Stakeholders	Opción 1: “Status quo”		Opción 2: Precisiones al Reglamento de Fiscalización Ambiental durante el Estado de Emergencia	
	Beneficios	Costos	Beneficios	Costos
OEFA	[-]	[-]	Certeza en plazo y condición para desarrollo de la fiscalización ambiental	[-]
Sociedad	[-]	Posibles incumplimientos de obligaciones ambientales fiscalizables por parte de los administrados del OEFA	Asegurar el adecuado cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables por parte de los administrados del OEFA	[-]

Fuente y elaboración: Subdirección de Políticas y Mejora Regulatoria - SMER.

II.2. Calificación de la opción

Luego de identificar los costos y beneficios de las opciones, se definen criterios de evaluación para compararlas con la opción de no realizar ninguna modificación “status

³³ Cf. *La participación ciudadana en el proceso constituyente* (Chile, 2017). Estudio de Gobernanza pública de la OCDE, p. 4.

³⁴ Séptimo considerando del Decreto Supremo N° 117-2020-PCM.

³⁵ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - MINJUS. Guía sobre la calidad normativa y publicación de proyectos normativos. Lima, 2016, p. 29.

quo". Al respecto, para realizar la evaluación se consideró como referencia los criterios establecidos por la OECD³⁶ para evaluar el nivel de desarrollo de los sistemas de supervisión.

La evaluación consistió en calificar la medida en que la opción cumple con los criterios establecidos. El signo negativo (-) indica que esa alternativa no cumple con el criterio, y el grado en que no lo hace varía entre -1 a -3. Del mismo modo, el signo positivo (+) indica que esa alternativa cumple con el criterio, y su idoneidad se indica con un puntaje que varía entre 1 y 3.

Respecto del criterio 3 (*Responsive Regulation*) se otorgó un puntaje de +3 a la Opción 2, debido a que la propuesta de mejora regulatoria responde a un esfuerzo por parte de la entidad para adecuar el marco normativo tomando en cuenta el perfil o comportamiento de los sectores que se encuentran bajo del ambiente de la fiscalización del OEFA. Por otro lado, para la opción 1, se brindó un puntaje de -3 debido a que la ausencia de las precisiones en el actual Reglamento de Fiscalización Ambiental durante el estado de Emergencia podría generar posibles incumplimientos de las obligaciones ambientales fiscalizables.

Respecto del criterio 9 (*Clear and fair process*) se otorgó un puntaje de +3 a la Opción 2, ya que los administrados podrán contar con reglas más claras, articuladas y uniformes acerca del alcance de la fiscalización ambiental por parte del OEFA. Para la Opción 1, se brindó un puntaje de -3 porque la falta de claridad del marco normativo no permite asegurar el cumplimiento por parte de los administrados sujetos a la fiscalización por parte del OEFA.

Cuadro N° 8
Evaluación multi-criterio

Criterios	Alternativa	
	1: "Status quo"	2: <i>Precisiones al Reglamento de Fiscalización Ambiental durante el Estado de Emergencia</i>
Criterio 3: <i>Responsive Regulation</i>	-3	+3
Criterio 9: <i>Clear and fair process</i>	-3	+3
Puntuación Total	-6	+6

Fuente y elaboración: Subdirección de Políticas y Mejora Regulatoria - SMER.

Considerando las puntuaciones finales, se observa que, los costos y beneficios asociados a la Opción 2, generan un impacto positivo mayor (+6) que en el caso de no realizar ninguna modificación (-6).

III. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Mediante la presente propuesta normativa se modifica los Numerales 6.1 y 6.2 del apartado VI. Disposiciones Generales del Reglamento de Acciones de Fiscalización Ambiental y seguimiento y verificación a Entidades de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA durante el Estado de Emergencia Sanitaria decretado en el país ante el brote del COVID-19", aprobado por Resolución de Consejo Directivo N°008-2020-OEFA/CD. Su aprobación permitirá garantizar un eficiente ejercicio de las funciones de fiscalización ambiental a cargo del OEFA durante el Estado de Emergencia Sanitaria.

³⁶ OECD (2018), *OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264303959-en>.



"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el OEFA, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. N° 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sistemas.oefa.gob.pe/verifica> e ingresando la siguiente clave: 04755284"



04755284