

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 7° DE LOS LINEAMIENTOS PARA LA DELEGACIÓN DE FUNCIONES EN LAS OFICINAS DESCONCENTRADAS DEL ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL - OEFA, APROBADOS POR RESOLUCIÓN DEL CONSEJO DIRECTIVO N° 018-2018-OEFA/CD

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.1 Introducción

Mediante la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **Ley del SINEFA**) se otorga al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental¹ (en adelante, **OEFA**) la calidad de Ente Rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **SINEFA**), el cual tiene, entre otras, la finalidad de asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables por parte de los titulares de actividades fiscalizables, en su calidad de administrados².

El Literal b) del Numeral 11.1 del Artículo 11° de la Ley del SINEFA dispone que la función de supervisión directa comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales de los administrados, las cuales están establecidas en la normativa ambiental, los instrumentos de gestión ambiental, entre otras fuentes.

Asimismo, el Literal b) del Numeral 11.2 del Artículo 11° de la Ley del SINEFA, señala que el OEFA, en el marco de su rectoría, ejerce la función de supervisión a las 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 local³.

Según el Literal a) del Numeral 11.2 del Artículo 11° de la Ley del SINEFA, la función normativa del OEFA, comprende la facultad de dictar, en el ámbito y materia de sus competencias, las normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco del SINEFA y otras de carácter general referidas a la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables del administrado a su cargo, entre otras⁴.

¹ Organismo público técnico especializado, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización ambiental; creado mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.

² **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 5 de marzo del 2009.-**
Artículo 3°.- Finalidad
El Sistema tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de todas las personas naturales o jurídicas (...)

³ **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**
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:
(...)
b) **Función supervisora de Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA), nacional, regional o local:** 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 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.

⁴ **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.-**
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 SINEFA, y otras de carácter general referidas a la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados a su cargo (...)

El Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, señala que las Oficinas Desconcentradas Supervisan el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables y realizan el seguimiento y verificación del desempeño de las funciones de fiscalización ambiental a cargo de las EFA, previa delegación de funciones y según los lineamientos que para tal efecto apruebe el Consejo Directivo dentro del ámbito geográfico de su intervención. Dependen de la Presidencia del Consejo Directivo⁵.

En ejercicio de su función normativa, el OEFA aprobó, mediante Resolución del Consejo Directivo N° 018-2018-OEFA/CD, los *Lineamientos para la delegación de funciones en las Oficinas Desconcentradas del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA* (en adelante, **Lineamientos para la delegación de funciones en las ODES**), a efectos de que la delegación de funciones se realice bajo los criterios de inmediatez y análisis de capacidades, para garantizar la eficacia y eficiencia en el ejercicio de las funciones delegadas en las Oficinas Desconcentradas (en adelante, **ODES**).

Sobre esto último, el Artículo 7° de los Lineamientos para la delegación de funciones en las ODES, desarrolla la vigilancia de los órganos delegantes respecto a las acciones realizadas por las ODES en el marco del ejercicio de las funciones delegadas⁶. Dentro de dicha vigilancia, se considera, entre otros aspectos, la elección de un mínimo de tres (3) expedientes de supervisión a cargo de las ODES, a efectos de que el órgano delegante correspondiente realice el control posterior respecto de la aplicación de la normativa vigente, las disposiciones emitidas por el OEFA y los criterios establecidos por los órganos resolutores del OEFA.

Conforme a lo antes señalado, y de acuerdo a los criterios de Coordinación y consolidación (co-ordination and consolidation)⁷, en base a que la ejecución de las funciones de supervisión delegadas implica un mejor uso de los recursos públicos; y, Gobernanza transparente (Transparent governance)⁸ considerando que las supervisiones se realizan con independencia de aspectos políticos, desarrollados en el *Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE, se ha previsto la necesidad de modificar el Artículo 7° de los Lineamientos para la delegación de funciones en las ODES.

⁵ **Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM**

Artículo 66.- Oficinas Desconcentradas

Las Oficinas Desconcentradas son los órganos responsables de la atención de las denuncias ambientales, de las actividades de orientación a la ciudadanía y de la difusión de información institucional. Supervisan el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables y realizan el seguimiento y verificación del desempeño de las funciones de fiscalización ambiental a cargo de las EFA, previa delegación de funciones y según los lineamientos que para tal efecto apruebe el Consejo Directivo dentro del ámbito geográfico de su intervención. Dependen de la Presidencia del Consejo Directivo.

⁶ **Lineamientos para la delegación de funciones en las Oficinas Desconcentradas del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobados por Resolución del Consejo Directivo N° 018-2018-OEFA/CD**

Artículo 7.- Vigilancia de las acciones realizadas en el marco del ejercicio de las funciones delegadas

7.1. Los órganos delegantes realizan trimestralmente una selección aleatoria de tres (3) expedientes, como mínimo, del íntegro de los expedientes de supervisión concluidos por todas las Oficinas Desconcentradas con funciones delegadas, con la finalidad de realizar un control posterior que evidencie que en el ejercicio de las funciones delegadas se están aplicando la normativa vigente, las disposiciones emitidas por el OEFA y los criterios establecidos por los órganos resolutores del OEFA.

7.2. La selección de los expedientes indicada en el numeral precedente, en tanto sean relativos a la supervisión ambiental se realiza por cada Coordinación de Supervisión Ambiental; y, en el caso de la supervisión del seguimiento a las EFA, por cada nivel de gobierno de estas, respecto a las funciones delegadas.

7.3. En el marco del deber de vigilancia, los órganos delegantes informan los resultados del control posterior a la Presidencia de Consejo Directivo, y, de ser el caso, adoptan las medidas dispuestas en el Artículo 76 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

⁷ Coordinación y consolidación: Las funciones de inspección deben de ser coordinadas y, cuando sea necesario, consolidadas: menos duplicaciones y superposiciones implican un mejor uso de los recursos públicos, minimizan la carga de los sujetos regulados y maximizan su efectividad.

Fuente:

<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/guia-de-la-ocde-para-el-cumplimiento-regulatorio-y-las-inspecciones-0fe43505-es.htm>

⁸ Gobernanza transparente: Las estructuras de gobernanza y las políticas de recursos humanos para el cumplimiento regulatorio deben de promover la transparencia, profesionalismo y la administración orientada en resultados. La ejecución del cumplimiento regulatorio debe ser independiente de la influencia política y los esfuerzos de promoción del cumplimiento deben de ser recompensados.

Fuente:

<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/guia-de-la-ocde-para-el-cumplimiento-regulatorio-y-las-inspecciones-0fe43505-es.htm>

I.2 Descripción del problema

El Numeral 7.1 del Artículo 7° de los Lineamientos para la delegación de funciones en las ODES, establece que los órganos delegantes efectúan el control posterior de los expedientes de supervisión elaborados por las ODES de forma trimestral. Asimismo, la cantidad mínima de expedientes a ser evaluados no debe ser menor de tres.

Al respecto el OEFA cuenta con veinticuatro (24) ODES a nivel nacional⁹, ubicadas en Amazonas, Áncash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, Lambayeque, La Libertad, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Piura, Puno, San Martín, Tacna, Tumbes, Ucayali y Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro - VRAEM.

Actualmente, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 005-2019-OEFA/CD, modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 017-2020-OEFA/CD, se delegan a las 24 ODES, dentro de su ámbito geográfico de intervención, las siguientes funciones¹⁰:

Órgano delegante	Función delegada
Subdirección de Seguimiento de Entidades de Fiscalización Ambiental Materia: Supervisión a Entidades de Fiscalización Ambiental	Realizar el seguimiento y verificación del desempeño de las funciones de fiscalización ambiental a cargo de las EFA de ámbito regional y local que se encuentren dentro del ámbito geográfico de su competencia, elaborando los informes de supervisión que correspondan
	Supervisar el cumplimiento del Planefa de las EFA de ámbito regional y local que se encuentren dentro del ámbito geográfico de su competencia.
	Realizar el seguimiento de las exhortaciones efectuadas a las EFA de ámbito regional y local que se encuentren dentro del ámbito geográfico de su competencia, contenidas en los informes de supervisión.
	Brindar asistencia técnica a las EFA que se encuentren dentro del ámbito geográfico de su competencia en el marco del ejercicio de la función de fiscalización ambiental.
Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas Materia: hidrocarburos	Realizar supervisiones regulares y especiales de los establecimientos de venta al público de combustibles, con excepción de las supervisiones de abandono de dichos establecimientos.
	Realizar supervisiones especiales respecto de las unidades de transporte terrestre de hidrocarburos y otros productos derivados de los hidrocarburos, operadas por transportistas o utilizadas por los distribuidores mayoristas o minoristas de dichos productos, según corresponda

⁹ Información disponible en el siguiente enlace:
<https://www.gob.pe/14141-organismo-de-evaluacion-y-fiscalizacion-ambiental-oficinas-desconcentradas-del-oeфа>
(Última fecha de consulta: 25/10/2022)

¹⁰ **Resolución de Consejo Directivo N° 005-2019-OEFA/CD, modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 017-2020-OEFA/CD**

Artículo 2°.- Delegación de funciones a las Oficinas Desconcentradas

Delegar a las veinticuatro (24) Oficinas Desconcentradas del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, dentro de su ámbito geográfico de intervención, las funciones vinculadas a la supervisión de cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables y al seguimiento y verificación del desempeño de las funciones de fiscalización ambiental, en los siguientes términos:

2.1 Función delegada por la Subdirección de Seguimiento de Entidades de Fiscalización Ambiental de la Dirección de Políticas y Estrategias en Fiscalización Ambiental en materia de Supervisión a Entidades de Fiscalización Ambiental

i) Realizar el seguimiento y verificación del desempeño de las funciones de fiscalización ambiental a cargo de las EFA de ámbito regional y local que se encuentren dentro del ámbito geográfico de su competencia, elaborando los informes de supervisión que correspondan.

ii) Supervisar el cumplimiento del Planefa de las EFA de ámbito regional y local que se encuentren dentro del ámbito geográfico de su competencia.

iii) Realizar el seguimiento de las exhortaciones efectuadas a las EFA de ámbito regional y local que se encuentren dentro del ámbito geográfico de su competencia, contenidas en los informes de supervisión.

iv) Brindar asistencia técnica a las EFA que se encuentren dentro del ámbito geográfico de su competencia en el marco del ejercicio de la función de fiscalización ambiental.

2.2 Función delegada por la Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas en materia de hidrocarburos

i) Realizar supervisiones regulares y especiales de los establecimientos de venta al público de combustibles, con excepción de las supervisiones de abandono de dichos establecimientos.

ii) Realizar supervisiones especiales respecto de las unidades de transporte terrestre de hidrocarburos y otros productos derivados de los hidrocarburos, operadas por transportistas o utilizadas por los distribuidores mayoristas o minoristas de dichos productos, según corresponda.

2.3 Función delegada por la Dirección de Supervisión Ambiental en Infraestructura y Servicios en materia de residuos sólidos

i) Supervisar el cumplimiento de los compromisos asumidos en los Planes Provinciales de Gestión de Residuos Sólidos Municipales (Pigars) y Planes Distritales de Manejo de Residuos Sólidos Municipales (PMR) por parte de las municipalidades provinciales y distritales, dentro de su jurisdicción.

ii) Supervisar a los responsables de las áreas degradadas por residuos sólidos conforme a las competencias establecidas en la normatividad vigente. Ello, independientemente si están bajo responsabilidad del sector público o privado.

iii) Elaborar y aprobar el Plan de Supervisión y los Informes de Supervisión.

iv) Elaborar el Reporte Público de Supervisión

Órgano delegante	Función delegada
Dirección de Supervisión Ambiental en Infraestructura y Servicios Materia: residuos sólidos	Supervisar el cumplimiento de los compromisos asumidos en los Planes Provinciales de Gestión de Residuos Sólidos Municipales (Pigars) y Planes Distritales de Manejo de Residuos Sólidos Municipales (PMR) por parte de las municipalidades provinciales y distritales, dentro de su jurisdicción.
	Supervisar a los responsables de las áreas degradadas por residuos sólidos conforme a las competencias establecidas en la normatividad vigente. Ello, independientemente si están bajo responsabilidad del sector público o privado.
	Elaborar y aprobar el Plan de Supervisión y los Informes de Supervisión.
	Elaborar el Reporte Público de Supervisión

Respecto a la cantidad de expedientes a cargo de las ODES en materia de Supervisión a EFA, se tiene que, durante el año 2021, las ODES han elaborado un total de 532 expedientes de supervisión, de acuerdo al siguiente cuadro:

Función delegada	Unidad de medida	I Trimestre 2021 ¹¹	II Trimestre 2021 ¹²	III Trimestre 2021 ¹³	IV Trimestre 2021 ¹⁴	Total
Supervisión a EFA Local	Expediente de supervisión	96	227	101	79	503
Supervisión a EFA Regional	Expediente de supervisión	2	12	5	10	29
						532

Asimismo, de acuerdo al Anexo N° 1 del Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental - PLANEFA del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA correspondiente al año 2022, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 00005-2021-OEFA/CD, actualizado mediante Resolución del Consejo Directivo N° 00007-2022-OEFA/CD, respecto a la programación del seguimiento y verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales en las regiones, en las actividades de hidrocarburos y de residuos sólidos, se observa, entre otros datos, la siguiente información¹⁵:

N°	Actividad operativa	Sector	Unidad de medida	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Set	Oct	Nov	Dic	Meta física anual
10	Seguimiento y verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales en las regiones	hidrocarburos / ODES	Estrategia de promoción de cumplimiento	1	17	41	42	53	52	58	48	49	43	30	14	448
11	Fiscalización de la gestión de los residuos sólidos del ámbito municipal en las regiones	residuos sólidos / ODES	Estrategia de promoción de cumplimiento	0	7	26	38	36	43	61	65	77	79	67	85	534

Como se muestra, el universo estimado de estrategias de promoción del cumplimiento en total supera las mil unidades entre el sector hidrocarburos y residuos sólidos. Por lo que considerar un mínimo de tres (3) expedientes de supervisión para control posterior **no es una muestra representativa de la ejecución de la delegación de funciones por parte de las 24 ODES.**

Por otro lado, el Numeral 7.2 del Artículo 7° de los Lineamientos para la delegación de funciones en las ODES, desarrolla que la selección, de los expedientes de supervisión ambiental se realiza por cada Coordinación de Supervisión Ambiental; y, en el caso de la supervisión del seguimiento a las EFA, por cada nivel de gobierno de estas, respecto a las funciones delegadas.

En base a lo antes indicado, es relevante precisar que el contenido del Numeral 7.2 del Artículo 7° de los Lineamientos para la delegación de funciones en las ODES, es aplicable solo

¹¹ Información obtenida del Informe N° 00085-2021-OEFA/DPEF-SEFA (Registro 2021-I01-020590)

¹² Información obtenida del Informe N° 00166-2021-OEFA/DPEF-SEFA (Registro 2021-I01-033427)

¹³ Información obtenida del Informe N° 00238-2021-OEFA/DPEF-SEFA (Registro 2021-I01-044959)

¹⁴ Información obtenida del Informe N° 00050-2022-OEFA-DPEF-SEFA (Registro 2022-I01-011312)

¹⁵ El PLANEFA contiene la programación de la ejecución de funciones a cargo del OEFA en su calidad de Entidad de Fiscalización Ambiental - EFA, por lo que no incluye la programación de funciones del OEFA en su calidad de ente rector del SINEFA (tal como la supervisión a EFA)

a la selección de los expedientes de supervisión y no incluye su revisión (control posterior), por lo que es necesario incluir ello, así como los aspectos mínimos que contemple dicha revisión.

Finalmente, el Numeral 7.3 del Artículo 7° de los Lineamientos para la delegación de funciones en las ODES, menciona que en el marco del deber de vigilancia, los órganos delegantes informan los resultados del control posterior a la Presidencia de Consejo Directivo (en adelante, **PCD**), y, de ser el caso, adoptan las medidas dispuestas en el “*Artículo 76° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS*”.

Si bien el citado numeral señala que los órganos delegantes deben informar a PCD sobre los resultados del control posterior, no se especifica en qué plazo se efectúa la remisión de información, ni qué corresponde realizar en los casos que se adviertan brechas u oportunidades de mejora en el ejercicio de la función delegada.

Con relación a la referencia normativa del párrafo precedente, resulta conveniente especificar que, el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS ha sido derogado; es decir que actualmente el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **TUO de la LPAG**), se encuentra aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; en esa misma línea, la numeración del citado artículo ha cambiado, por lo que corresponde actualizar su mención.

Por tanto, de acuerdo a lo antes señalado, actualmente la vigilancia de las acciones realizadas en el marco del ejercicio de las funciones delegadas a la ODES, no considera la selección de una cantidad de expedientes que constituyan una muestra representativa, ni los aspectos mínimos que involucra la revisión de dichos expedientes, así como el plazo para la remisión de los resultados a PCD, incluyendo las estrategias frente a las brechas u oportunidades de mejora detectadas en el ejercicio de la función delegada. En atención a ello, resulta necesario modificar el Artículo 7° de los Lineamientos para la delegación de funciones en las ODES.

I.3 Análisis de la constitucionalidad y legalidad de la propuesta

El Numeral 2.22 del Artículo 2° de la Constitución Política del Perú reconoce que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

Dicha disposición implica que el Estado debe adoptar acciones necesarias para garantizar el efectivo ejercicio de dicho derecho, ya sea mediante la aprobación de normativa que imponga obligaciones y responsabilidades a los privados para una efectiva protección del ambiente, así como mediante la adopción de medidas para asegurar el cumplimiento de dichas obligaciones¹⁶. Por su parte, teniendo en cuenta que existe la obligación concurrente del Estado y de los particulares de mantener un ambiente equilibrado y adecuado, a fin de que la vida humana exista en condiciones ambientalmente dignas, el administrado debe adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de dichos deberes¹⁷.

En el marco de dicho mandato constitucional, la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, (en adelante, **LGA**) dispone que toda persona tiene el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente

¹⁶ **Sentencia del Tribunal Constitucional del 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 tienen especial relevancia, ya que siempre es preferible evitar el daño (principio de prevención y principio de precaución) a tener que indemnizar perjuicios 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”.

¹⁷ **Sentencia del Tribunal Constitucional del 11 de noviembre de 2017, recaída en el Expediente N° 02775-2015-PA/TC, fundamento 5.-** “Existe la obligación concurrente del Estado y de los particulares de mantener un ambiente equilibrado y adecuado, a fin de que la vida humana exista en condiciones ambientalmente dignas. Al reconocerse el derecho en mención, se pretende enfatizar que en el Estado social y democrático de derecho no solo se trata de garantizar la existencia física de la persona o cualquiera de los demás derechos que en su condición de ser humano le son reconocidos, sino también de protegerlo contra los ataques al medio ambiente en el que se desenvuelve esa existencia, para permitir que el desarrollo de la vida se realice en condiciones ambientales aceptables”.

saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, y el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, así como sus componentes, asegurando particularmente la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible del país¹⁸.

De acuerdo a ello, el derecho al goce de un ambiente equilibrado implica el deber de contribuir con la protección del ambiente y sus componentes, lo que permite asegurar la salud de las personas, la conservación de la diversidad biológica, así como el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

Respecto a la dimensión del deber, el Artículo 113° de la LGA establece que toda persona natural o jurídica, pública o privada, tiene el deber de contribuir a prevenir, controlar y recuperar la calidad del ambiente y de sus componentes como parte de la gestión ambiental¹⁹.

Para tal fin, debe contribuir con la preservación, mejora y restauración, según corresponda, de la calidad del aire, el agua y los suelos y demás componentes del ambiente, identificando y controlando los factores de riesgo que las afectan; así como prevenir, controlar, restringir y evitar según sea el caso, actividades que generen efectos significativos, nocivos o peligrosos para el ambiente y sus componentes, en particular cuando ponen en riesgo la salud de las personas²⁰.

Al respecto, el Estado, a través de sus entidades con competencia ambiental y órganos correspondientes, diseña y aplica las políticas, normas, instrumentos, incentivos y sanciones que sean necesarios para garantizar el efectivo ejercicio del derecho a un ambiente saludable y los otros derechos conexos²¹. De acuerdo a ello, las entidades del Estado deben emitir regulación y adoptar acciones que busquen asegurar la prevención, control y recuperación del ambiente, así como de sus componentes.

Una de las acciones implementadas por el Estado en atención al mencionado mandato constitucional fue la creación del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (en adelante, **SNGA**), el cual tiene por finalidad orientar, integrar, coordinar, supervisar, evaluar y garantizar la aplicación de las políticas, planes, programas y acciones destinados a la protección del ambiente y contribuir a la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales²².

¹⁸ **Ley N°28611, Ley General del Ambiente.-**
“Artículo I.- Del derecho y deber fundamental
Toda persona tiene el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, y el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, así como sus componentes, asegurando particularmente la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible del país.”

¹⁹ **Ley N°28611, Ley General del Ambiente.-**
“Artículo 113.- De la calidad ambiental
113.1 Toda persona natural o jurídica, pública o privada, tiene el deber de contribuir a prevenir, controlar y recuperar la calidad del ambiente y de sus componentes.
(...)”

²⁰ **Ley N°28611, Ley General del Ambiente.-**
“Artículo 113.- De la calidad ambiental
(...)
113.2 Son objetivos de la gestión ambiental en materia de calidad ambiental:
a. Preservar, conservar, mejorar y restaurar, según corresponda, la calidad del aire, el agua y los suelos y demás componentes del ambiente, identificando y controlando los factores de riesgo que la afecten.
b. Prevenir, controlar, restringir y evitar según sea el caso, actividades que generen efectos significativos, nocivos o peligrosos para el ambiente y sus componentes, en particular cuando ponen en riesgo la salud de las personas.
(...)”

²¹ **Ley N°28611, Ley General del Ambiente.-**
“Artículo 3.- Del rol del Estado en materia ambiental
El Estado, a través de sus entidades y órganos correspondientes, diseña y aplica las políticas, normas, instrumentos, incentivos y sanciones que sean necesarios para garantizar el efectivo ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades contenidos en la presente Ley.”

²² **Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental**
Artículo 3.- De la finalidad del Sistema
El Sistema Nacional de Gestión Ambiental tiene por finalidad orientar, integrar, coordinar, supervisar, evaluar y garantizar la aplicación de las políticas, planes, programas y acciones destinados a la protección del ambiente y contribuir a la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

El SNGA está conformado por sistemas funcionales que, si bien tienen finalidades propias establecidas por sus respectivas leyes de creación, están articuladas a fin de garantizar el cumplimiento de la finalidad del SNGA, esto es, el desarrollo sostenible y la protección del ambiente. Entre estos sistemas funcionales se encuentra el SINEFA²³.

De acuerdo a su ley de creación, el SINEFA es un sistema que tiene por **finalidad asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de las personas naturales o jurídicas**, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y de la potestad sancionadora en materia ambiental, a cargo de las diversas entidades del Estado, se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente.²⁴ Dicho sistema se encuentra conformado por el Minam, el OEFA y las Entidades de Fiscalización Ambiental (en adelante, **EFA**) de alcance nacional, regional o local²⁵. La citada norma también señala que el OEFA puede establecer ODES en cualquier lugar del territorio nacional para el cumplimiento de sus funciones.

Al respecto, el OEFA y las EFA tienen a su cargo el ejercicio de la fiscalización ambiental, que comprende, entre otras, la función supervisora. Según el Literal b) del Numeral 11.1 del Artículo 11° de la Ley del Sinefa, esta función 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 administrados²⁶.

Cabe precisar que, el Numeral 78.1 del Artículo 78° del TUO de la LPAG, establece que es posible efectuar la delegación de competencia de un órgano a otro al interior de una misma entidad²⁷.

Por su parte, el Literal a) del Numeral 11.2 del Artículo 11° de la Ley del SINEFA, señala que la función normativa²⁸ del OEFA, comprende la facultad de dictar, en el ámbito y materia de sus

²³ El SNGA se encuentra integrado por (i) el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, (ii) el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, (iii) el Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos; (iv) el Sistema Nacional de Información Ambiental y (v) el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

²⁴ **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, (...)"

²⁵ **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.-**
"Artículo 4.- Autoridades competentes
Forman parte del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental:
a) El Ministerio del Ambiente (MINAM).
b) El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).
c) Las Entidades de Fiscalización Ambiental, Nacional, Regional o Local."

²⁶ **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, conforme a lo siguiente:
(...)
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.
Mediante resolución del Consejo Directivo se reglamenta lo dispuesto en el párrafo anterior.
(...)"

²⁷ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**
Artículo 78.- Delegación de competencia
78.1 Las entidades pueden delegar el ejercicio de competencia conferida a sus órganos en otras entidades cuando existan circunstancias de índole técnica, económica, social o territorial que lo hagan conveniente. Procede también la delegación de competencia de un órgano a otro al interior de una misma entidad.
(...)"

²⁸ **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**

competencias, las normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco del SINEFA y otras de carácter general referidas a la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables del administrado a su cargo, así como aquellas necesarias para el ejercicio de la función de supervisión de EFA, las que son de cumplimiento obligatorio para dichas entidades en los tres niveles de gobierno.

En este marco, y en virtud de lo establecido en el Artículo 66° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, el cual señala que la delegación de funciones en las Oficinas Desconcentradas del OEFA se realiza según los *lineamientos que para tal efecto apruebe el Consejo Directivo*, así como de conformidad con el principio de legalidad²⁹, mediante Resolución del Consejo Directivo N° 018-2018-OEFA/CD, los Lineamientos para la delegación de funciones en las ODES, a efectos de que la delegación de funciones se realice bajo los criterios de inmediatez y análisis de capacidades, para garantizar la eficacia y eficiencia en el ejercicio de las funciones delegadas en las ODES.

De la revisión del actual contenido del Artículo 7° de los Lineamientos para la delegación de funciones en las ODES, se evidencia que la vigilancia de las acciones realizadas en el marco del ejercicio de las funciones delegadas a la ODES, no considera la selección de una cantidad de expedientes que constituyan una muestra representativa, ni los aspectos mínimos que involucra la revisión de dichos expedientes, así como el plazo para la remisión de los resultados a PCD, incluyendo las estrategias frente a las brechas u oportunidades de mejora detectadas en el ejercicio de la función delegada; lo cual manifiesta la necesidad de modificar dicho artículo.

Acorde a ello, la fórmula normativa propone la modificación del Artículo 7° de los Lineamientos para la delegación de funciones en las ODES. Asimismo, la fórmula normativa elaborada en ejercicio de la función normativa citada se encuentra en sintonía con la finalidad del SINEFA, para la promoción del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables y el ejercicio razonable de sus funciones.

I.4 Contenido de la fórmula normativa

I.4.1 Selección de expedientes que constituyan una muestra representativa

El Numeral 7.1 del Artículo 7° de los Lineamientos para la delegación de funciones en las ODES, establece que los órganos delegantes efectúan el control posterior de los expedientes de supervisión elaborados por las ODES de forma trimestral. Asimismo, la cantidad mínima de expedientes a ser evaluados no debe ser menor de tres.

Cabe precisar que, dicho control posterior o revisión de los expedientes de supervisión, se efectúa en el marco de lo establecido en el Artículo 79° del TUO de la LPAG, que precisa que el delegante de la competencia -órgano delegante- tendrá siempre la obligación de vigilar la gestión del delegado -en este caso, la OD-, y podrá ser responsable con éste por culpa en la vigilancia³⁰.

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 ejercicio de la función normativa, el OEFA es competente, entre otros, para tipificar infracciones administrativas y aprobar la escala de sanciones correspondientes, así como los criterios de graduación de estas y los alcances de las medidas preventivas, cautelares y correctivas a ser emitidas por las instancias competentes respectivas”

(Énfasis agregado).

²⁹ Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General - Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.-

Artículo IV. Principios del procedimiento 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

³⁰ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

De acuerdo a lo indicado por Morón Urbina, esta responsabilidad abarca también el contenido de las decisiones adoptadas por los delegados³¹. En esa misma línea, Peña Solís señala que, si los administrados sienten lesionados sus derechos por los actos del delegado, y deciden impugnarlos podrán, actuar en sede administrativa mediante el recurso que corresponda³².

Sin embargo, la impugnación por parte de los administrados no resulta aplicable respecto de las decisiones adoptadas por las ODES en el ejercicio de las funciones delegadas por el OEFA, ya que, actualmente, la delegación aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 005-2019-OEFA/CD, no incluye la imposición de conductas al administrado o cargas económicas -tales como medidas administrativas y multa coercitiva, de corresponder-, sino que involucra la realización de supervisiones a establecimientos de venta al público de combustibles (con excepción de las supervisiones de abandono de dichos establecimientos); a las unidades de transporte terrestre de hidrocarburos y otros productos derivados de los hidrocarburos; al cumplimiento de los Planes Provinciales de Gestión de Residuos Sólidos Municipales (Pigars) y Planes Distritales de Manejo de Residuos Sólidos Municipales (PMR) por parte de las municipalidades provinciales y distritales, dentro de su jurisdicción, así como los compromisos asumidos en los Instrumentos de Gestión Ambiental para las operaciones de recuperación y reconversión de las áreas degradadas por residuos sólidos; y, al desempeño de las funciones de fiscalización ambiental a cargo de las EFA de ámbito regional y local, incluyendo la asistencia técnica a las mismas³³.

Al respecto, el OEFA cuenta con veinticuatro (24) ODES a nivel nacional, ubicadas en Amazonas, Áncash, Apurímac, Arequipa, Ayacucho, Cajamarca, Cusco, Huancavelica, Huánuco, Ica, Junín, Lambayeque, La Libertad, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Pasco, Piura, Puno, San Martín, Tacna, Tumbes, Ucayali y Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro - VRAEM, por lo que considerar un mínimo de tres (3) expedientes de supervisión para el control posterior no constituía una muestra representativa de la ejecución de la delegación de funciones por parte de las 24 ODES.

Artículo 79.- Deber de vigilancia del delegante

El delegante tendrá siempre la obligación de vigilar la gestión del delegado, y podrá ser responsable con éste por culpa en la vigilancia.

³¹ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Nuevo Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444. Tom I. Gaceta Jurídica 2019, p. 520

³² PEÑA SOLIS, José. Aproximación a la delegación de competencias en Venezuela, con especial referencia a la última delegación del presidente de la república al vicepresidente ejecutivo. Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano. 2013, Vol. 1. Pág. 281

³³ **Resolución de Consejo Directivo N° 005-2019-OEFA/CD, modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 017-2020-OEFA/CD**

Artículo 2°.- Delegación de funciones a las Oficinas Desconcentradas

Delegar a las veinticuatro (24) Oficinas Desconcentradas del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, dentro de su ámbito geográfico de intervención, las funciones vinculadas a la supervisión de cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables y al seguimiento y verificación del desempeño de las funciones de fiscalización ambiental, en los siguientes términos:

2.1 Función delegada por la Subdirección de Seguimiento de Entidades de Fiscalización Ambiental de la Dirección de Políticas y Estrategias en Fiscalización Ambiental en materia de Supervisión a Entidades de Fiscalización Ambiental

i) Realizar el seguimiento y verificación del desempeño de las funciones de fiscalización ambiental a cargo de las EFA de ámbito regional y local que se encuentren dentro del ámbito geográfico de su competencia, elaborando los informes de supervisión que correspondan.

ii) Supervisar el cumplimiento del Planefa de las EFA de ámbito regional y local que se encuentren dentro del ámbito geográfico de su competencia.

iii) Realizar el seguimiento de las exhortaciones efectuadas a las EFA de ámbito regional y local que se encuentren dentro del ámbito geográfico de su competencia, contenidas en los informes de supervisión.

iv) Brindar asistencia técnica a las EFA que se encuentren dentro del ámbito geográfico de su competencia en el marco del ejercicio de la función de fiscalización ambiental.

2.2 Función delegada por la Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas en materia de hidrocarburos

i) Realizar supervisiones regulares y especiales de los establecimientos de venta al público de combustibles, con excepción de las supervisiones de abandono de dichos establecimientos.

ii) Realizar supervisiones especiales respecto de las unidades de transporte terrestre de hidrocarburos y otros productos derivados de los hidrocarburos, operadas por transportistas o utilizadas por los distribuidores mayoristas o minoristas de dichos productos, según corresponda.

2.3 Función delegada por la Dirección de Supervisión Ambiental en Infraestructura y Servicios en materia de residuos sólidos

i) Supervisar el cumplimiento de los compromisos asumidos en los Planes Provinciales de Gestión de Residuos Sólidos Municipales (Pigars) y Planes Distritales de Manejo de Residuos Sólidos Municipales (PMR) por parte de las municipalidades provinciales y distritales, dentro de su jurisdicción.

ii) Supervisar a los responsables de las áreas degradadas por residuos sólidos conforme a las competencias establecidas en la normatividad vigente. Ello, independientemente si están bajo responsabilidad del sector público o privado.

iii) Elaborar y aprobar el Plan de Supervisión y los Informes de Supervisión.

iv) Elaborar el Reporte Público de Supervisión

La muestra representativa es la selección de un tamaño relativamente apropiado obtenido por procedimientos aleatorios y las características que se observan en ella, las cuales corresponden al universo de la cual se extrajo, por lo que hay una probabilidad razonable de esa representatividad³⁴.

El método de muestreo será del tipo aleatorio, sin incluir elementos de juicio, para preservar la condición de que todos los elementos de la población tienen la misma probabilidad de ser escogidos, en concordancia a la imparcialidad en la emisión y seguimiento de los expedientes de supervisión cursados por el OEFA.

Respecto a la fórmula³⁵ para obtener la muestra representativa de los expedientes de supervisión, con criterios estadísticos con parámetro de proporción y tipo de error absoluto y coeficiente de confianza adicional, corresponde aplicar la siguiente fórmula por cada OD:

$$n = \frac{N \times Z_a^2 \times p \times q}{d^2 \times (N - 1) + Z_a^2 \times p \times q}$$

(Z) nivel de confianza = 1,96³⁶
 (p) probabilidad de éxito = 0,5³⁷
 (q) probabilidad de fracaso = 0,5
 (d) error = 0,05

Siendo la variable (N) el componente poblacional, y medido por la cantidad de elementos de esta, que para efectos del presente análisis, es finita y determinada por la cantidad de expedientes de supervisión que se proyectan concluir en el año. Para ello, utiliza la información prevista en los respectivos instrumentos de gestión, como el Plan Operativo Anual - POI del año en curso.

La selección aleatoria³⁸ de expedientes relativos a la supervisión ambiental se realiza por cada Coordinación de Supervisión Ambiental utilizando como fuente de información: (i) el aplicativo PIFA; (ii) la data histórica que permita conocer su varianza, PCD puede ajustar la fórmula (respecto a la varianza) en función a la información obtenida el(los) año(s) anterior(es) a su aplicación; y, (iii) en el caso de la supervisión del seguimiento a las EFA el aplicativo informático Sisefa.

Con la data histórica de cada órgano delegante, se determina la varianza de la data. A partir de ello, se obtiene una fórmula de muestra representativa (MR) por Coordinación. En ese sentido, a manera de ejemplo, se muestra la data correspondiente a los años 2020 y 2021 respecto de los expedientes de supervisiones ejecutadas por las OD:

ÁREA COORDINACIÓN	AÑO	TRIMESTRE	CULMINADOS	REVISADOS	CON ERRORES/OBSERVACIONES
SEFA ⁽¹⁾	2021	1T	98	98	4.8
SEFA	2021	2T	239	111	18.5
SEFA	2021	3T	106	105	10
SEFA	2021	4T	89	10	75.16
SEFA	2020	1T	141	139	23.36

³⁴ GOMEZ DEGRAVES, Ángel. *Muestreo Estadístico para Docentes y Estudiantes* (eBook). 2019. Pág. 20.
 Enlace:
https://tauniversity.org/sites/default/files/ebook_muestreo_estadistico_para_docentes_y_estudiantes_dr_angel_gomez_degraves_y_pr_of_karine_gomez_marquina.pdf

³⁵ PÉRES LÓPEZ, CÉSAR. *Muestreo estadístico conceptos y problemas resueltos*. Pearson Prentice Hall (eBook). Pág. 118
 Enlace:
<https://onedrive.live.com/View.aspx?resid=73442F9D4DEB5540!195&wdEmbedFS=1&authkey=!AHWYxlZzKwMOp7o>

³⁶ Se considera un intervalo de confianza estrecho, para que la estimación realizada sea bastante precisa (5% de error).

³⁷ Según los datos obtenidos de documento emitido por una oficina delegante [Informe N° 00046-2021-OEFA/DPEF-SEFA](#)

³⁸ PÉRES LÓPEZ, CÉSAR. *Muestreo estadístico conceptos y problemas resueltos*. Pearson Prentice Hall (eBook). Pág. 111
 Enlace:
<https://onedrive.live.com/View.aspx?resid=73442F9D4DEB5540!195&wdEmbedFS=1&authkey=!AHWYxlZzKwMOp7o>

ÁREA COORDINACIÓN	AÑO	TRIMESTRE	CULMINADOS	REVISADOS	CON ERRORES/OBSERVACIONES
SEFA	2020	2T	173	171	11.37
SEFA	2020	3T	313	180	7.32
SEFA	2020	4T	144	140	7.08
CHID ⁽²⁾	2021	1T	39	3	3
CHID	2021	2T	141	3	1
CHID	2021	3T	175	3	1
CHID	2021	4T	115	3	3
CHID	2020	1T	40	3	3
CHID	2020	2T	1	3	2
CHID	2020	3T	171	3	3
CHID	2020	4T	249	3	3
CRES ⁽³⁾	2021	1T	32	23	3
CRES	2021	2T	94	22	2
CRES	2021	3T	163	0	0
CRES	2021	4T	157	0	0
CRES	2020	1T	46	28	2
CRES	2020	2T	8	0	0
CRES	2020	3T	198	22	2
CRES	2020	4T	335	38	3

- (1) Subdirección de Seguimiento de Entidades de Fiscalización Ambiental de la Dirección de Políticas y Estrategia en Fiscalización Ambiental
(2) Coordinación de Supervisión Ambiental en Hidrocarburos de la Dirección de Supervisión de Energía y Minas
(3) Coordinación de Supervisión Ambiental en Residuos Sólidos de la Dirección de Supervisión Ambiental en Infraestructura y Servicios

En aplicación de la fórmula antes detallada, así como la data histórica correspondiente, los valores a aplicar para la determinación de la muestra representativa son los siguientes:

PARÁMETRO	CHID	CRES	SEFA
EXPEDIENTES ANUALES	470	446	532
NIVEL DE CONFIANZA	95%	95%	95%
Z EN TABLAS	1.960	1.960	1.960
ERROR MÁXIMO PERMISIBLE	5%	5%	5%
VARIANZA (DE LA DATA)	11.1%	9.8%	11.8%
TAMAÑO DE LA MUESTRA	126	113	136
MUESTRA TRIMESTRAL	32	29	34

De acuerdo a los citados valores, se obtiene lo siguiente:

- La Coordinación de Supervisión Ambiental en Hidrocarburos de la Dirección de Supervisión de Energía y Minas cuenta con un universo de 470 expedientes en un año. En ese sentido, la muestra representativa es de 126 expedientes; es decir, 32 expedientes por trimestre.
- La Coordinación de Supervisión Ambiental en Residuos Sólidos de la Dirección de Supervisión Ambiental en Infraestructura y Servicios cuenta con un universo de 446 expedientes en un año. Por tanto, la muestra representativa es de 113 expedientes; es decir, 29 expedientes por trimestre.
- La Subdirección de Seguimiento de Entidades de Fiscalización Ambiental de la Dirección de Políticas y Estrategia en Fiscalización Ambiental cuenta con un universo de 532 expedientes en un año. Por consiguiente, la muestra representativa es de 136 expedientes; es decir, 34 expedientes por trimestre.

I.4.2 Inclusión de la revisión, luego de la selección de expedientes de supervisión, y su contenido mínimo

El Numeral 7.2 del Artículo 7° de los Lineamientos para la delegación de funciones en las ODES, desarrolla que la selección, de los expedientes de supervisión ambiental se realiza por cada Coordinación de Supervisión Ambiental; y, en el caso de la supervisión del seguimiento a las EFA, respecto a las funciones delegadas.

En base a lo antes indicado, es relevante precisar que el contenido del dicho Numeral es aplicable solo a la selección de los expedientes de supervisión y no incluye su revisión (control posterior), por lo que se incluye dicha actividad.

En ese sentido, resulta relevante precisar los aspectos que forman parte de la revisión, por lo que, siempre que resulte aplicable, se considera que los órganos delegantes deben considerar tres aspectos importantes en la revisión de los expedientes de supervisión: (i) cumplimiento de los lineamientos orientativos elaborados por los órganos delegantes; (ii) aplicación de criterios legales; y, (iii) aplicación de criterios técnicos correspondientes al sector o actividad supervisada.

Respecto al cumplimiento de los lineamientos orientativos elaborados por los órganos delegantes, el Artículo 6° de los Lineamientos para la delegación de funciones en las ODES señala que los órganos delegantes coordinan de manera permanente con las ODES para la aplicación de los criterios establecidos por los órganos resolutores del OEFA que inciden en el ejercicio de las funciones materia de delegación.

Asimismo, actualmente se encuentra vigente la delegación de funciones a las ODES, a través de la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2019-OEFA/CD, en la que se indica que los órganos delegantes deben establecer los criterios y lineamientos orientativos necesarios para el eficiente ejercicio de la función delegada³⁹. Por tanto, es necesario que los órganos delegantes revisen si los criterios y lineamientos orientativos han sido considerados por las ODES en la elaboración del expediente de supervisión.

Por otra parte, el ejercicio de la función de supervisión directa implica la realización de acciones de seguimiento y verificación a efectos de asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables por parte de los administrados⁴⁰, dichas obligaciones se encuentran en la normativa ambiental, en los instrumentos de gestión ambiental, en las disposiciones o mandatos emitidos por las instancias competentes del OEFA, entre otras fuentes de obligaciones ambientales⁴¹.

³⁹ **Resolución de Consejo Directivo N° 005-2019-OEFA/CD**
Artículo 3°.- De los criterios y lineamientos orientativos de los órganos delegantes
En el plazo de quince (15) días hábiles de publicada la presente Resolución en el diario oficial El Peruano, los órganos delegantes establecerán los criterios y lineamientos orientativos necesarios para el eficiente ejercicio de la función delegada.

⁴⁰ **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, conforme a lo siguiente:
(...)
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.
Mediante resolución del Consejo Directivo se reglamenta lo dispuesto en el párrafo anterior.
(...)

⁴¹ **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.-**
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.
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.
(...)

Por su lado, la función de supervisión a las EFA⁴², se relaciona a la ejecución de acciones de seguimiento y verificación del desempeño de las funciones de fiscalización a cargo de la EFA nacional, regional o local⁴³.

De lo antes señalado se aprecia que, tanto para la supervisión directa como para la supervisión a EFA, resulta necesario conocer la normativa aplicable; es decir, los criterios legales que correspondan en cada caso. Asimismo, también es relevante conocer los criterios técnicos concernientes tanto a los sectores como a las actividades materia de supervisión. El empleo de estos criterios por parte de las ODES garantizan que la ejecución de las funciones delegadas se realice de forma correcta, por lo que es imprescindible la verificación o revisión de los órganos delegantes.

En ese sentido, resulta necesario que los órganos delegantes revisen si las ODES han aplicado los criterios legales y técnicos en la elaboración del expediente de supervisión.

I.4.3 Remisión de resultados de revisión de los informes de supervisión a PCD

El Numeral 7.3 del Artículo 7° de los Lineamientos para la delegación de funciones en las ODES, menciona que en el marco del deber de vigilancia, los órganos delegantes informan los resultados del control posterior a la PCD, y, de ser el caso, adoptan las medidas dispuestas en el *“Artículo 76° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS”*.

Si bien el citado numeral señala que los órganos delegantes deben informar a PCD sobre los resultados del control posterior, no se especifica en qué plazo se efectúa la remisión de información, ni qué corresponde realizar en los casos que se adviertan brechas u oportunidades de mejora en el ejercicio de la función delegada.

Respecto a la remisión de los resultados del control posterior (revisión), considerando que PCD recibe dichos datos, es válido considerar que la remisión se efectúe de acuerdo a la forma que estime conveniente PCD, la cual puede ser de diferentes formas: informe, memorando, llenado de un formato, etcétera. En ese contexto, el término mejor aplicable en este caso es el de “comunican los resultados” en lugar de “informan los resultados”.

En cuanto al plazo para la comunicación de los resultados, se ha considerado un mes hábiles luego de concluido el trimestre materia de evaluación. Cabe precisar que, ello no implica que las revisiones deban efectuarse necesariamente al culminar el trimestre, puesto que durante el transcurso del trimestre que se va a evaluar pueden irse realizando.

Asimismo, como parte de la revisión de los expedientes seleccionados, es posible que se puedan identificar brechas así como oportunidades de mejora, por lo que corresponde que ello sea comunicado a la PCD dentro de la comunicación a la que se refiere en el párrafo precedente. La identificación de las brechas u oportunidades de mejora debe incluir el plan de acción respectivo, el cual es iniciado a más tardar el siguiente trimestre.

⁴² **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**
Artículo 7.- Entidades de Fiscalización Ambiental Nacional, Regional o Local
Las Entidades de Fiscalización Ambiental Nacional, Regional o Local son aquellas con facultades expresas para desarrollar funciones de fiscalización ambiental, y ejercen sus competencias con independencia funcional del OEFA. Estas entidades forman parte del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental y sujetan su actuación a las normas de la presente Ley y otras normas en materia ambiental, así como a las disposiciones que dicte el OEFA como ente rector del referido Sistema.

⁴³ **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**
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:
(...)
b) **Función supervisora de Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA), nacional, regional o local:** 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 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.

Finalmente, se actualiza la referencia al Artículo 76° por el Artículo 78° del TUO de la LPAG, considerando los cambios en la numeración en dicha norma.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

II.1 Identificación de Impactos de la propuesta

Considerando el problema de política pública identificado y los objetivos planteados, se presentan a continuación, las siguientes opciones de solución del problema:

Opción 1: “*Status quo*”

En esta opción, no se realiza ninguna modificación al marco normativo vigente, es decir no se modifican los Lineamientos de Delegación de funciones a las ODES.

Opción 2: Modificación de los Lineamientos de Delegación de funciones a las ODES

En esta opción, se realiza la modificación de los Lineamientos de Delegación de funciones a las ODES a efectos de seleccionar una cantidad de expedientes de supervisión que constituya una muestra representativa para el control posterior, precisar los aspectos mínimos que involucra la revisión de dichos expedientes, así como el plazo para la remisión de los resultados a PCD, incluyendo las remisión de estrategias frente a las brechas u oportunidades de mejora detectadas en el ejercicio de la función delegada.

II.2 Identificación de impactos

De la evaluación de las opciones, se desprende que la opción 1 (Mantener la regulación estándar) implica la selección de una cantidad mínima de 3 expedientes (que no constituye una muestra representativa), no precisar los aspectos mínimos que involucra la revisión de dichos expedientes, así como no contar con un plazo para la remisión de los resultados a PCD, incluyendo las estrategias frente a las brechas u oportunidades de mejora detectadas en el ejercicio de la función delegada; mientras que la opción 2 permitirá contar con una muestra representativa de los expedientes de las ODES a nivel nacional, los aspectos a considerar durante la revisión de dichos expedientes, así como la uniformización en plazos para la remisión de los resultados de la citada revisión, que incluye la detección de brechas u oportunidades de mejora identificadas en el ejercicio de la función delegada, lo cual permitirá evaluar el desempeño de la totalidad de las ODES.

En ese sentido, en el siguiente cuadro se muestran los costos y beneficios asociados a la opción 2:

Cuadro N° 1
Beneficios y costos identificados de la opción 2

Stakeholders	Opción 2: “Modificación del Artículo 7° de los Lineamientos para la delegación de funciones en las OD”	
	Beneficios	Costos
OEFA	- Revisión de una muestra representativa de los expedientes de supervisión, que permitirá evaluar el desempeño de todas las ODES que ejecuten las funciones delegadas. - Uniformización en el contenido mínimo de revisión de los expedientes de supervisión. - Establecimiento de un plazo para la remisión de los resultados de la revisión, incluyendo la detección de brechas u oportunidades de mejora identificadas en el ejercicio de la función delegada	Recursos humanos para la revisión de una muestra representativa de expedientes de supervisión.
Administrados	Probabilidad de que el expediente de la supervisión efectuada al administrado será sometido a control posterior por el órgano delegante.	Ninguno

Sociedad	Mejora en la calidad del ambiente y los recursos naturales.	Ninguno
----------	---	---------

Respecto a la opción 1 no se observa ningún beneficio, y se identifica que el único costo sería el no contar con información actualizada y detallada del desempeño de las ODES a partir de la revisión de los expedientes de supervisión, lo que afectaría la función supervisora del OEFA.

II.3 Calificación de opciones

Luego de identificados los impactos de la opción, se definen criterios de evaluación. Al respecto, para realizar la evaluación se consideró como referencia los criterios establecidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OECD⁴⁴ para evaluar el nivel de desarrollo de los sistemas de supervisión.

La evaluación consistió en calificar la medida en que las opciones cumplen 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 Coordinación y consolidación (co-ordination and consolidation) se brindó un puntaje de +3 a la opción 2 porque el OEFA contará con la precisión de los aspectos mínimos que involucra la revisión de los expedientes de supervisión. A la opción 1 se le brinda un puntaje de -1, ya que no habrían criterios uniformes para la revisión de los mencionados expedientes.

Respecto del criterio Gobernanza transparente (Transparent governance) se brindó un puntaje de +3 a la opción 2 porque el OEFA va a poder revisar una muestra representativa de los expedientes de supervisión. A la opción 1 se le brinda un puntaje de -2, ya que la revisión de expedientes debe efectuarse respecto de tres expedientes, de un total de 24 ODES.

Cuadro N° 2
Evaluación multi-criterio

Criterios	Opción 1: status quo	Opción 2: "Modificación del Artículo 7° de los Lineamientos para la delegación de funciones en las OD"
criterio Coordinación y consolidación	-1	+3
criterio Gobernanza transparente	-2	+3
Puntuación Total	-3	+6

Considerando las puntuaciones finales, se observa que el puntaje asociado a la opción 2 es mayor a la opción 1, por lo que se sugiere modificar el Artículo 7° de los Lineamientos para la delegación de funciones en las ODES.

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

Mediante la presente propuesta normativa se modifica el Artículo 7° de los Lineamientos para la delegación de funciones en las Oficinas Desconcentradas del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobados por Resolución del Consejo Directivo N° 018-2018-OEFA/CD. Su aprobación posibilitará la selección de una cantidad de expedientes de supervisión que constituya una muestra representativa para el control posterior, permitirá precisar los aspectos mínimos que involucra la revisión de dichos expedientes, así como el

⁴⁴ OECD (2018), *OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264303959-en>.

plazo para la remisión de los resultados a PCD, incluyendo las remisión de estrategias frente a las brechas u oportunidades de mejora detectadas en el ejercicio de la función delegada.



"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: 03721889"



03721889