

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### **LINEAMIENTOS PARA LA FORMULACIÓN, APROBACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DEL PLAN ANUAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL - PLANEFA**

#### **I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

##### **I.1 Introducción**

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, se crea el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, constituyéndose en pliego presupuestal, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización ambiental.

El Artículo 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **Ley del SINEFA**), establece que la función normativa del OEFA comprende la facultad de dictar, en el ámbito de sus competencias, las normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **SINEFA**), y otras de carácter general referidas a la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables por los administrados a su cargo, así como aquellas necesarias para el ejercicio de la función de supervisión de Entidades de Fiscalización Ambiental (en adelante, **EFA**), las que son de obligatorio cumplimiento para dichas entidades en los tres niveles de gobierno.

El Artículo 6° de la Resolución Ministerial N° 247-2013-MINAM que aprueba el Régimen Común de Fiscalización Ambiental (en adelante, **Régimen Común**), señala que el Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **Planefa**) es el instrumento de planificación a través del cual cada EFA programa las acciones de fiscalización ambiental a su cargo a ser efectuadas en el año fiscal. Además, establece que el OEFA está facultado para dictar las directrices por las cuales se elabora, aprueba y reporta el cumplimiento del Planefa.

En ese sentido, por Resolución de Consejo Directivo N° 004-2014-OEFA/CD se aprobaron los "*Lineamientos para la Formulación, Aprobación y Evaluación del Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental*" que tienen por objeto regular la formulación, aprobación y evaluación del Planefa a cargo de las EFA.

Mediante el Memorándum N° 079-2018-DPEF/SMER de fecha 28 de junio de 2018, la Sub Dirección de Políticas y Mejora Regulatoria (en adelante, **SMER**) remitió a la Dirección de Políticas y Estrategias en Fiscalización Ambiental (en adelante, **DPEF**), una evaluación ex post del Planefa (en adelante, la **Evaluación**), en la cual se advirtieron diversas falencias y problemas que pasan las EFA al momento de formular, aprobar y ejecutar las acciones previstas en su respectivos Planefa.

En vista a ello, con el objeto de superar dichas falencias y fortalecer las acciones realizadas en el marco del SINEFA, resulta necesaria la aprobación del proyecto normativo denominado "*Lineamientos para la formulación, aprobación, seguimiento y evaluación del cumplimiento del Plan de Anual de Evaluación Fiscalización Ambiental - Planefa*" (en adelante, el **proyecto normativo**).

##### **I.2 Constitucionalidad y legalidad**

El derecho a un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, reconocido en el Numeral 2.22 del Artículo 2° de la Constitución Política del Perú, exige al Estado adoptar acciones para garantizar la prevención de impactos negativos al

ambiente<sup>1</sup>. En virtud a ello, se implementó el Sistema Nacional de Gestión Ambiental (en adelante, **SNGA**), cuya finalidad es 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<sup>2</sup>.

El SINEFA tiene por finalidad asegurar, entre otros<sup>3</sup>, el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de las personas naturales o jurídicas que desarrollan actividades económicas. Dicho sistema se encuentra integrado por el Ministerio del Ambiente<sup>4</sup>, el OEFA<sup>5</sup> y las EFA de alcance nacional, regional o local<sup>6</sup>.

Con la Ley del SINEFA se otorga al OEFA la calidad de Ente Rector del citado sistema<sup>7</sup>, el cual tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables por parte de los administrados, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión y fiscalización ambiental –a cargo de las diversas entidades del Estado– se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente.

Además, mediante el Artículo 11° de la Ley del SINEFA, se otorga al OEFA la función normativa, por la cual puede 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; así como aquellas necesarias para el ejercicio de la función de supervisión de las EFA<sup>8</sup>.

---

<sup>1</sup> Al respecto, véase el fundamento 5 de la sentencia del Tribunal Constitucional del 19 de febrero de 2009, recaída en el Expediente N° 3343-2007-PA/TC.

<sup>2</sup> **Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, publicada el 8 de junio de 2004, en el diario oficial "El Peruano".**  
**"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."*

<sup>3</sup> **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 05 de marzo del 2009 en el diario oficial "El Peruano".**  
**"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. (...)"*

<sup>4</sup> **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 5 de marzo del 2009 en el diario oficial "El Peruano".**  
**"Artículo 5.- Ministerio del Ambiente (MINAM)**  
*El Ministerio del Ambiente (MINAM), como ente rector del Sector Ambiental, desarrolla, dirige, supervisa y ejecuta la Política Nacional Ambiental, y ejerce las funciones que le asigna su ley de creación, Decreto Legislativo N° 1013, y demás normas aplicables."*

<sup>5</sup> **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 5 de marzo del 2009 en el diario oficial "El Peruano".**  
**"Artículo 6.- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)**  
*El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, que constituye un pliego presupuestal. Se encuentra adscrito al MINAM y se encarga de la fiscalización, supervisión, evaluación, control y sanción en materia ambiental, así como de la aplicación de los incentivos, y ejerce las funciones previstas en el Decreto Legislativo N° 1013 y la presente Ley. El OEFA es el ente rector del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental."*

<sup>6</sup> **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 5 de marzo del 2009, en el diario oficial "El Peruano".**  
**"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."*

Por su parte, el Régimen Común tiene por objeto garantizar que las funciones de fiscalización ambiental a cargo de las EFA se desarrollen de manera homogénea, eficaz, eficiente, armónica y coordinada, contribuyendo a la mejora de la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible del país como medio para garantizar el respeto de los derechos vinculados a la protección del ambiente.

Para tal efecto, el Artículo 6° del Régimen Común señala que el Planefa es un instrumento de planificación a través del cual cada EFA programa las acciones de fiscalización ambiental a su cargo a ser efectuadas en el año fiscal correspondiente, y dispone que el OEFA está facultado para emitir las directrices por las cuales se elabora, aprueba y reporta el cumplimiento del Planefa<sup>9</sup>.

De acuerdo a lo expuesto, se advierte que el OEFA está facultado para aprobar el proyecto normativo.

### I.3 Descripción del problema

Conforme se ha señalado anteriormente, el SINEFA tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables por parte de los administrados, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión y fiscalización ambiental, a cargo de las EFA se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente.

Así, las EFA cumplen un rol fundamental garantizando el cumplimiento de la normativa ambiental, lo que realizan a través de las actividades de fiscalización ambiental a su cargo. Para llevar a cabo dichas actividades, es necesario que el Planefa se constituya como un instrumento eficaz y eficiente.

A efectos de poder conocer los resultados alcanzados en la implementación del Planefa, la SMER realizó una evaluación ex post acerca del Planefa.

La evaluación ha tenido como objetivo contribuir con el fortalecimiento de las políticas públicas en materia de fiscalización ambiental, a través de un análisis de los resultados alcanzados por el Planefa como instrumento de planificación para las acciones de fiscalización llevadas a cabo por las EFA<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 05 de marzo del 2009, en el diario oficial "El Peruano".

**"Artículo 6.- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)**  
(...) El OEFA es el ente rector del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental."

<sup>8</sup> Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 05 de marzo del 2009, en el diario oficial "El Peruano".

(...)  
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; así como aquellas necesarias para el ejercicio de la función de supervisión de EFA, 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.  
(...)"

<sup>9</sup> Resolución Ministerial N° 247-2013-MINAM, Régimen Común de Fiscalización Ambiental, publicada el 28 de agosto del 2013, en el diario oficial "El Peruano".

**"Artículo 6.- Ejercicio Planificado de la Fiscalización Ambiental**

6.1. Los Planes Anuales de Fiscalización Ambiental (PLANEFA) son los instrumentos de planificación a través de los cuales cada EFA programa las acciones a su cargo, en materia de fiscalización ambiental a ser efectuadas durante el año fiscal. Los PLANEFA son elaborados, aprobados y reportados en su cumplimiento por la EFA, de acuerdo a las directivas que el OEFA establezca para tal efecto.  
(...)"

<sup>10</sup> Cabe señalar que la principal fuente de información fue generada a través de la aplicación de una encuesta virtual a las EFA de todos los niveles de gobierno (nacional, regional, y local) acerca de la formulación y ejecución del Planefa, asimismo esta

De la información analizada en la Evaluación<sup>11</sup> se han advertido los siguientes problemas que enfrentan las EFA con relación al Planefa y al cumplimiento de sus obligaciones de fiscalización ambiental:

- A pesar que la mayoría de las EFA reconocen al Planefa como instrumento útil para la programación de las actividades de fiscalización ambiental a su cargo<sup>12</sup>, solo un 47% cumplió con enviar su Planefa correspondiente al año 2017
- Un 16% de EFA declararon no haber cumplido con elaborar su Planefa durante los últimos tres años<sup>13</sup> y señalaron como las principales razones que dificultan su presentación: (a) falta de presupuesto; (b) falta de personal capacitado; y, (c) falta de conocimiento sobre la obligación de su presentación.
- Respecto de las EFA que han elaborado su Planefa, indicaron que los principales problemas que dificultan el cumplimiento de las actividades programadas<sup>14</sup> son: (a) no contar con equipos especializados; (b) la necesidad de contar con mayor personal capacitado para realizar las actividades de fiscalización ambiental; y, (c) la necesidad de contar con instrumentos normativos que permitan ejecutar las acciones de fiscalización ambiental.
- Solo el 20% del total de las EFA remitieron su Informe Anual de Actividades de Fiscalización Ambiental (en adelante, **Informe Anual**)<sup>15</sup>, correspondiente al año 2017, al OEFA.
- El 59% de las EFA que declararon haber elaborado su Planefa en los últimos tres (3) años calificaron el proceso de elaboración como difícil y hasta muy complejo.

Asimismo, se evidenció que, principalmente las EFA de ámbito local, presentan dificultades relacionadas a la falta de personal, limitado presupuesto, y poca capacidad para incorporar estas actividades como parte de sus planes operativos.

En ese contexto, el proyecto normativo plantea soluciones a los problemas advertidos, conforme se desarrolla en los siguientes párrafos.

#### I.4 Contenido del proyecto normativo

El proyecto normativo es de obligatorio cumplimiento para la elaboración, aprobación y el reporte de cumplimiento del Planefa por parte de las EFA, conforme se detalla a continuación:

---

información fue complementada con entrevistas a profundidad e información obtenida de los Portales Institucionales del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

- 11 Información obtenida del aplicativo del Planefa y actualizada al 30 de junio de 2018.
- 12 De acuerdo a las respuestas analizadas, un 97% de las EFA que respondieron la encuesta consideraron que el Planefa “si” es un instrumento útil para la gestión ambiental.
- 13 Se llevó a cabo una encuesta virtual a las EFA de todos los niveles de gobierno (1894 EFA), y se obtuvo una tasa de respuesta del 41% (789 encuestas válidas).
- 14 Otros problemas mencionados en menor medida fueron: (i) Falta de capacitación para el uso de equipos especializados; (ii) falta de conocimiento de los procedimientos de fiscalización ambiental; y, (iii) falta de infraestructura adecuada o equipos de oficina.
- 15 **Resolución Ministerial N° 247-2013-MINAM, Régimen Común de Fiscalización Ambiental, publicada el 28 de agosto del 2013, en el diario oficial “El Peruano”.**  
**“Artículo 6.- Ejercicio Planificado de la Fiscalización Ambiental**  
(...)  
6.3. *Cada EFA deberá ejecutar las actividades contenidas en su PLANEFA aprobado. En caso de imposibilidad de ejecución de las actividades del PLANEFA, se deberá informar al OEFA a través del correspondiente Informe Anual de Actividades de Fiscalización Ambiental, indicándose las razones que sustenten dicha circunstancia.*  
*El ejercicio regular de la fiscalización ambiental a cargo de cada EFA no está limitado a lo que se establezca en sus respectivos PLANEFA.*  
6.4. *El OEFA publicará anualmente el reporte consolidado de ejecución y cumplimiento de las actividades programadas por las EFA en sus respectivos PLANEFA, sin perjuicio de su comunicación al órgano competente del Sistema Nacional de Control, así como de la adopción de otras acciones legales a que hubiera lugar.”*

#### I.4.1 Proceso de formulación del Planefa

Entre las dificultades existentes al momento de ejecutar las acciones relativas a la fiscalización ambiental prevista en el Planefa por parte de las EFA, en el acápite I.3 se señaló la falta de recursos presupuestarios.

Con el objetivo de superar este problema, en el proyecto normativo se busca que:

- i) En la formulación del Planefa intervengan, además de los órganos que ejercen las acciones de fiscalización ambiental, el órgano que tenga a cargo las funciones de planificación y presupuesto, a efectos de poder realizar un adecuado costeo de las acciones vinculadas a la fiscalización ambiental; y,
- ii) Promover que las actividades programadas en el Planefa sean incluidas en el Plan Operativo Institucional (en adelante, **POI**) durante el año anterior a su ejecución. Ello con el objetivo de contar con una planificación presupuestal de la institución que respalde la ejecución de las acciones de fiscalización ambiental. Además, para tal efecto en el proyecto normativo se ha dispuesto que el anexo sirva como insumo para la elaboración de los respectivos planes operativos.

De esta manera, se busca contar con el presupuesto necesario para la ejecución de las acciones de fiscalización ambiental, lo cual implica costos y gastos relativos a la adquisición de materiales y equipos, la calibración y mantenimiento de equipos, análisis de muestras en laboratorios acreditados y otros similares.

#### I.4.2 Estructura y contenido del Planefa

Para poder realizar una planificación de acciones eficaz y eficiente es necesario primero, delimitar la estructura, capacidades y funciones que realiza cada EFA, y luego, conocer el estado situacional

- a) Introducción: Donde se indica una breve reseña de las razones por las cuales el Planefa se constituye como una herramienta de planificación de las acciones relativas a la fiscalización ambiental a cargo de la EFA.
- b) Estructura Orgánica: Considerando que las EFA pueden tener distintas estructuras orgánicas determinadas en sus respectivos Reglamentos de Organización y Funciones y otras normas de organización interna, en este literal se dan a conocer los órganos competentes para la fiscalización ambiental, delimitando sus competencias y funciones derivadas, además de diferenciar a los órganos instructores de los decisores, conforme a lo dispuesto en el Numeral 1 del Artículo 252° Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS<sup>16</sup>.
- c) Marco Legal: Una vez determinadas las funciones de cada órgano interviniente en la fiscalización ambiental, en este acápite se especifican los instrumentos normativos que regulan el ejercicio de dichas funciones.
- d) Estado situacional: A efectos de realizar una planificación eficiente y eficaz de las acciones relativas a la fiscalización ambiental se han previsto los siguientes pasos:
  - (i) Evaluación: En este ítem se evalúa la ejecución del Planefa del año anterior, analizando los resultados alcanzados en su ejecución, precisando las limitaciones enfrentadas, así como los factores que facilitaron o no, el cumplimiento de las acciones de fiscalización ambiental. Con ello se busca

<sup>16</sup> **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada el 20 de marzo del 2017, en el diario oficial "El Peruano".**

**"Artículo 252.- Caracteres del procedimiento sancionador**

252.1 *Para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido caracterizado por:*

1. *Diferenciar en su estructura entre la autoridad que conduce la fase instructora y la que decide la aplicación de la sanción.*

(...)"

que en el siguiente Planefa se planteen estrategias que permitan superar las limitaciones enfrentadas además de reforzar a las que dieron resultados positivos. Cabe precisar que este ítem sólo es aplicable en tanto la EFA haya presentado el Planefa del año anterior.

- (ii) Problemática ambiental: En este ítem se enlistan los problemas de carácter ambiental detectados, según las competencias de la EFA.
- e) Objetivos: Mediante el análisis del estado situacional se conoce si las estrategias de fiscalización ambiental han tenido un efecto positivo en la reducción de incumplimientos de obligaciones ambientales, además de conocer cuáles sectores, conforme a la competencia de cada EFA, requieren una mayor dedicación. Siendo así, en este ítem se plantean las metas a obtener con la ejecución del Planefa, las mismas que están orientadas a la solución de la problemática ambiental y a la mejora en las estrategias aplicadas en las acciones de fiscalización ambiental.
- f) Programación de acciones para la fiscalización ambiental: Una vez determinados los objetivos a lograr, en este ítem se materializan dichos objetivos a través de la planificación de las acciones de fiscalización ambiental, organizadas de acuerdo a los criterios de priorización previstos en los presentes lineamientos, que deben ser ejecutadas durante el año siguiente a la aprobación del Planefa.
- g) Anexo: Por último, con el proyecto normativo se modifican los instrumentos a ser usados por las EFA para la planificación de sus acciones de fiscalización ambiental, de tal forma que sean más compatibles con el POI. De esta manera, el anexo contiene el formato para la planificación de actividades de evaluación y supervisión<sup>17</sup>, así como de fiscalización y sanción (potestad sancionadora)<sup>18</sup>, con las respectivas metas físicas y financieras de las EFA; y la previsión de los instrumentos normativos.

#### **I.4.3 Criterios para la priorización de las acciones de fiscalización ambiental**

Como se ha señalado en el acápite anterior, durante la formulación del Planefa se realiza un análisis del estado situacional de la problemática ambiental que sirve de insumo para determinar los objetivos y las acciones de fiscalización ambiental a ejecutar.

Considerando los resultados obtenidos en dicho análisis, en el proyecto normativo se establecen los siguientes criterios para la priorización de acciones relativas a la fiscalización ambiental:

- a) Riesgo de afectación al medio ambiente y/o sus componentes, a la salud o vida de las personas, por actividades bajo el ámbito de competencia de la EFA.
- b) Presencia de conflictos socioambientales.
- c) Denuncias ambientales.
- d) Presencia de áreas naturales protegidas y/o zonas de amortiguamiento<sup>19</sup>.
- e) Actividades económicas con mayor número de sanciones y/o medidas administrativas impuestas.
- f) Administrados no fiscalizados previamente.

---

<sup>17</sup> Respecto a las funciones evaluadora y supervisora, en el Anexo del proyecto normativo se prevén metas físicas y presupuestales, en donde las metas físicas son las cantidades de acciones presupuestadas, las cuales se definen considerando los criterios de priorización según lo previsto en el proyecto normativo.

<sup>18</sup> En lo referido a la función fiscalizadora y sancionadora (potestad sancionadora), en el Anexo del proyecto normativo se incluyen las metas físicas y presupuestales. Para la definición de las metas físicas, debe considerarse los pendientes que se prevea tener para el año de ejecución del Planefa, a fin de lograr la meta cuya unidad de medida es el *expediente concluido*. en caso se prevea que no se cuente con pendientes, se propone incluir como meta el *porcentaje de expedientes concluidos dentro del plazo de caducidad*. Con ello se busca asegurar que el ejercicio de la potestad sancionadora se ejerza conforme a las reglas de prescripción y caducidad, según los artículos 252 y 259 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27446, Ley del Procedimiento Administrativo General (TUO de la LPAG), aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, respectivamente.

<sup>19</sup> Las Áreas Naturales Protegidas son los espacios continentales y/o marinos del territorio nacional, expresamente reconocidos y declarados como tales, incluyendo sus categorías y zonificaciones, para conservar la diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico, así como por su contribución al desarrollo sostenible del país, según lo previsto en el artículo 1 de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas.

Cabe precisar que, además de los criterios listados, las EFA pueden considerar otros de carácter técnico y vinculados a las características particulares de la actividad económica materia de fiscalización.

Por su parte, de acuerdo al artículo 5 del Régimen Común, la EFA debe aprobar los instrumentos normativos, operativos, técnicos y otros que permitan el ejercicio de la función de fiscalización ambiental<sup>20</sup>. En vista de ello, en el proyecto normativo se dispone que la programación y priorización en la aprobación de los instrumentos normativos se realice según lo previsto en el anexo.

#### I.4.4 Aprobación y registro virtual del Planefa

Por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 033-2017/CEPLAN/PCD<sup>21</sup>, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (en adelante, **CEPLAN**) aprobó la “*Guía para el Planeamiento Institucional*” (en adelante, la **Guía**), la cual establece las pautas para la elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y mejora continua de las políticas y planes institucionales, en el marco de las Políticas de Estado, del PEDN 2021, la preimagen del Perú al 2030, las políticas nacionales, sectoriales y territoriales.

Asimismo, la Guía establece las pautas para el planeamiento institucional, lo cual incluye los pasos y plazos para la formulación de los POI. Así, en el apartado 3.2.2., del numeral 3.2. de la sección III de la Guía, relativa a la vinculación del POI con el presupuesto público, se determinan tres momentos:

- (i) Formulación de la estrategia<sup>22</sup>
- (ii) Consignación presupuestal
- (iii) Implementación del POI – Ejecución del presupuesto

A su vez, conforme a lo dispuesto en la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 13-2018/CEPLAN/PCD del CEPLAN, los titulares de las entidades de Gobierno Nacional y Gobierno Regional deben aprobar sus respectivos POI como máximo hasta el día treinta y uno (31) del mes de mayo<sup>23</sup>.

Por otra parte, de acuerdo a lo indicado en el acápite I.4.1. el proyecto normativo plantea que el Planefa sirva como insumo y facilite la elaboración del POI, de tal forma que se incluyan en los POI de cada entidad las actividades programadas en el Planefa, con el objetivo de programar el financiamiento necesario para realizar las actividades de fiscalización ambiental a cargo de las EFA.

---

20 **Resolución Ministerial N° 247-2013-MINAM, Régimen Común de Fiscalización Ambiental, publicada el 28 de agosto del 2013, en el diario oficial “El Peruano”.**  
**“Artículo 5.- Del Ejercicio Regular de la Fiscalización Ambiental**  
*Para el ejercicio regular de las funciones de fiscalización ambiental a su cargo, las EFA deberán cumplir, como mínimo, lo siguiente:*  
(...)  
b) *Aprobar los instrumentos legales, operativos, técnicos y otros requeridos para el ejercicio de estas funciones.*  
(...)”

21 Resolución modificada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 062-2017/CEPLAN/PCD del 23 de noviembre de 2017 en el diario oficial “El Peruano”; y posteriormente por la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 013-2018/CEPLAN/PCD, publicada el 28 de marzo de 2018 en el diario oficial “El Peruano”.

22 La etapa de formulación de la estrategia se centra en la construcción del anteproyecto del POI, el mismo que contiene las metas físicas a desarrollar por la entidad y se desarrolla durante los tres (3) primeros meses del año.

23 **Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 13-2018/CEPLAN/PCD, publicada el 28 de marzo de 2018 en el diario oficial “El Peruano”**  
**“Artículo 1.- Modificar el numeral 6.3 de la Guía para el Planeamiento Institucional, modificada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 062-2017/CEPLAN/PCD, y establecer el 31 de mayo como plazo máximo para la aprobación del Plan Operativo Institucional por parte de los Titulares de las entidades del Gobierno Nacional y de los Gobiernos Regionales.”**

En base a lo expuesto, en el proyecto normativo se dispone modificar el plazo de aprobación del Planefa, de tal forma que el titular de cada EFA lo apruebe como máximo hasta el día quince (15) del mes de marzo del año anterior a su ejecución, a fin de que el documento sirva como insumo para formular los documentos de planificación operativa.

Además, en el proyecto normativo se dispone que en el plazo de diez (10) días hábiles posteriores a su aprobación, las EFA deben registrar el Planefa en el aplicativo informático disponible en el Portal Institucional del OEFA<sup>24</sup>, a efectos de que el OEFA pueda hacer el posterior seguimiento del cumplimiento de la ejecución de las acciones relativas a la fiscalización ambiental previstas en el Planefa de cada EFA<sup>25</sup>.

En el caso sucedan problemas de índole técnico (fallas en el funcionamiento de los equipos de cómputo o carencia de equipos, entre otros) o de acceso a internet que no permitan a la EFA realizar el registro del Planefa en el aplicativo informático, se dispone que ésta remita el Planefa a la sede del OEFA más cercana y en el plazo dispuesto, a efectos de que el órgano encargado del seguimiento de la respectiva EFA realice el registro del Planefa en el aplicativo informático.

#### **I.4.5 Cumplimiento de las acciones de fiscalización ambiental**

El Artículo 6° del Régimen Común establece que cada EFA debe reportar al OEFA sobre la ejecución de las acciones relativas a la fiscalización ambiental programadas en su Planefa, así como aquellas acciones derivadas del ejercicio de la potestad sancionadora en resultado de la ejecución de dicho Planefa, la ejecución de supervisiones especiales o no programadas en casos de denuncias ambientales, emergencias ambientales u otras circunstancias que lo ameriten. Además, dispone que toda imposibilidad de ejecución de dichas acciones debe ser informada y justificada mediante el Informe Anual.

Al respecto, actualmente, en el Portal Institucional del OEFA se ha puesto a disposición de las EFA un aplicativo informático que permite realizar el registro del Planefa, es decir, el registro de las acciones relativas a la fiscalización ambiental, así como el registro del Informe Anual.

Sin embargo, conforme se advirtió en la Evaluación y se señaló en el acápite I.3. de la presente Exposición de Motivos, sólo el 20% del total de las EFA en los diversos niveles de gobierno cumplen con presentar su Informe Anual, lo que dificulta conocer los motivos por los cuales no se ejecutan la totalidad de acciones previstas en el Planefa.

En vista a ello, en el proyecto normativo se establece que, en el plazo de diez (10) días hábiles posteriores al inicio de cada trimestre del año fiscal, la EFA reporte la ejecución o inejecución de acciones relativas a la fiscalización ambiental de dicho trimestre en el aplicativo informático disponible en el Portal Institucional del OEFA, de tal forma que, con al ingresar el último reporte trimestral del año, dicho aplicativo genere automáticamente el Informe Anual.

Además, sólo en caso de que la EFA no pueda ingresar el reporte en el aplicativo, ya sea por problemas con el acceso a internet u otros de índole técnico, deberá presentarlo en la sede del OEFA más cercana, a efectos de que el órgano encargado del seguimiento de la respectiva EFA realice el registro correspondiente.

---

<sup>24</sup> Dicho aplicativo se encuentra en el siguiente enlace: <http://www.oefa.gob.pe/aplicativos/planefa>.

<sup>25</sup> **Resolución Ministerial N° 247-2013-MINAM, Régimen Común de Fiscalización Ambiental, publicada el 28 de agosto del 2013, en el diario oficial "El Peruano".**  
"Artículo 11.- Encargar al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, la dirección y supervisión de lo dispuesto en la presente Resolución Ministerial, en su condición de ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental."



## II.4.6 Indicadores para medir la efectividad y los resultados del ejercicio de la fiscalización ambiental

Conforme a lo previsto en el artículo 5° del Régimen Común<sup>26</sup>, las EFA deben contar con mecanismos que permitan medir la efectividad del ejercicio de la fiscalización ambiental a su cargo, en el marco de los indicadores establecidos por el OEFA. En este marco, en el proyecto normativo se establece que el OEFA verifica que las EFA cuenten con indicadores, los cuales deben alinearse a lo previsto por el OEFA respecto a la reducción de riesgos y la prevención de daños frente a la problemática ambiental que se haya identificado, para aumentar el bienestar social.

La propuesta se alinea con los criterios de evidencia e integración de información que reconoce la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en *Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit* (2018).

## I.4.7 Integración de la información

En el proyecto normativo se ha previsto que para su cumplimiento, las EFA deben contar con información sistematizada y actualizada, para ponerla a disposición de las entidades integrantes del SINEFA y del Sistema Nacional de Gestión Ambiental y coadyuvar con su articulación, con el fin de asegurar el ejercicio armónico de la fiscalización ambiental y la intervención coordinada y eficiente de las mismas.

Asimismo, se establece que el OEFA implementará el soporte informático necesario para la sistematización, integración y difusión de la información.

En este punto también se busca concretar los criterios de evidencia e integración de información que reconoce la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en *Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit* (2018).

## I.4.8 Fortalecimiento de capacidades de las EFA

El Artículo 46° del Reglamento de Organización de Funciones del OEFA<sup>27</sup> dispone que la Subdirección de Seguimiento de Entidades de Fiscalización Ambiental (en adelante, **SEFA**) de la DPEF, brinde asistencia técnica a las EFA en el marco del ejercicio de la función de fiscalización ambiental.

A su vez, el Artículo 47° del Reglamento de Organización de Funciones del OEFA<sup>28</sup> dispone que la Subdirección de Fortalecimiento de Capacidades en Fiscalización Ambiental (en adelante, **SFOR**) de la DPEF, diseñe, implemente y ejecute programas y

---

26 Resolución Ministerial N° 247-2013-MINAM, Régimen Común de Fiscalización Ambiental, publicada el 28 de agosto del 2013, en el diario oficial "El Peruano".

"Artículo 5.- Del Ejercicio Regular de la Fiscalización Ambiental

Para el ejercicio regular de las funciones de fiscalización ambiental a su cargo, las EFA deberán cumplir, como mínimo, lo siguiente:

(...)

d) Contar con mecanismos que permitan medir la eficacia y eficiencia del ejercicio de la fiscalización ambiental a su cargo, en el marco de los indicadores establecidos por el OEFA, así como de otros que se formulen con tal finalidad.."

27 Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, publicado el 21 de diciembre de 2017 en el diario oficial "El Peruano".

"Artículo 46.- Funciones de Subdirección de Seguimiento de Entidades de Fiscalización Ambiental

La Subdirección de Seguimiento de Entidades de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

(...)

e) Brindar asistencia técnica a las EFA en el marco del ejercicio de la función de fiscalización ambiental.

(...)"

28 Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, publicado el 21 de diciembre de 2017 en el diario oficial "El Peruano".

"Artículo 47.- Funciones de Subdirección de Fortalecimiento de Capacidades en Fiscalización Ambiental

La Subdirección de Fortalecimiento de Capacidades en Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

(...)

b) Realizar el diagnóstico de brechas de capacitación en materia de fiscalización ambiental, orientada a los/las servidores/as del OEFA y las EFA, los/las administrado/as y los/las ciudadanos/as.

c) Diseñar, implementar, ejecutar y evaluar programas y actividades de capacitación orientadas al fortalecimiento de capacidades en materia de fiscalización ambiental. (...)"

actividades orientadas al fortalecimiento de capacidades en materia de fiscalización ambiental.

En vista a ello, se dispone que SFOR y la SEFA, en conjunto con la Coordinación de Oficinas Desconcentradas, realice el fortalecimiento de capacidades de las EFA a través de capacitaciones en materia de fiscalización ambiental y las asistencias técnicas a las EFA sobre el Planefa, según corresponda.

#### I.4.9 Planificación operativa institucional y Planefa para el año 2019

De acuerdo a lo expuesto en el acápite I.4.4 de la presente Exposición de Motivos, en el proyecto normativo se establece como fecha máxima para la aprobación del Planefa el día quince (15) del mes de marzo del año anterior a su ejecución.

Asimismo, se dispone que para la formulación el Planefa a ser ejecutado durante el año 2019, las EFA pueden optar entre la estructura aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 004-2014-OEFA/CD, o la aprobada por los presentes Lineamientos.

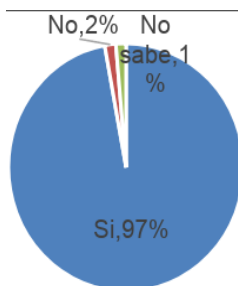
## II. ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

Tomando como referencia las pautas señaladas en el Manual de Aplicación del Análisis Costo Beneficio<sup>29</sup>, a continuación, se presenta el análisis costo beneficio del proyecto normativo.

### Identificación del problema

Tomando como referencia los resultados alcanzados en la Evaluación, se ha podido determinar que, en general, las EFA tienen una opinión favorable sobre el Planefa, específicamente el 97% de las EFA encuestadas, opinan que el Planefa es un instrumento útil de gestión ambiental de su institución.

**Gráfico 1**  
**Opinión de las EFA acerca de la utilidad del Planefa como instrumento de gestión ambiental**



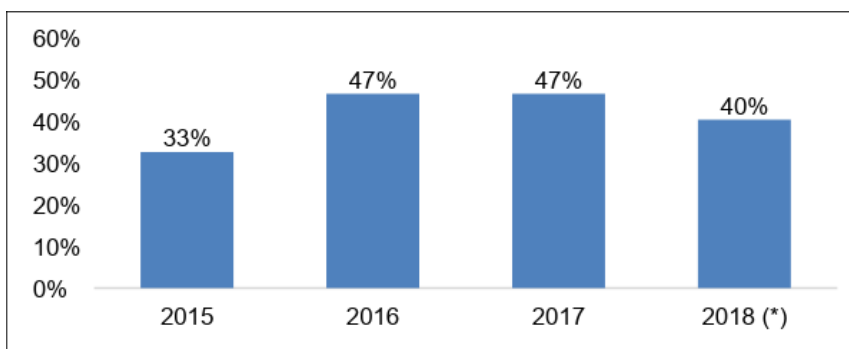
(\*) Se han considerado los Planefa presentados hasta julio de 2018.  
Fuente: Aplicativo Planefa  
Elaboración: SMER

Esto contrasta con la baja tasa de presentación del Planefa, pues, según se verificó del aplicativo del Planefa, sólo un 40% del total de EFA cumplieron con enviar el Planefa correspondiente al año 2018, porcentaje inferior al de los años 2017 y 2016<sup>30</sup>.

**Gráfico 2**  
**Evolución de la presentación del Planefa ante el OEFA, durante el período 2015 - 2018**

<sup>29</sup> Según el Manual de Aplicación del Análisis Costo Beneficio (ACB) y del Análisis Costo Efectividad (ACE) para la presentación o evaluación de proyectos de ley (CIES, 2017).

<sup>30</sup> Como parte de la evaluación del Planefa se llevó a cabo una encuesta virtual a todas las EFA (1894 EFA), y se obtuvo una tasa de respuesta del 41% (789 encuestas válidas)



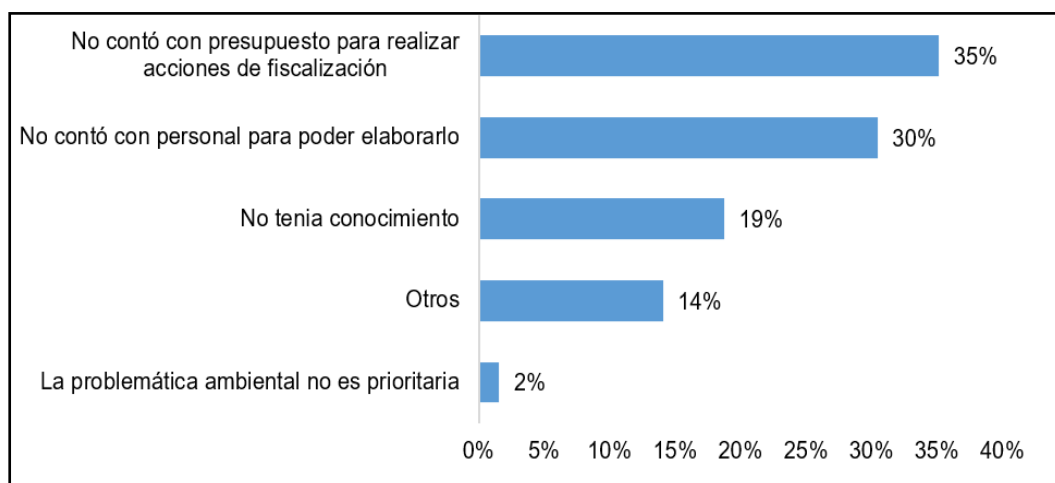
(\*) Se han considerado los Planefa presentados hasta julio de 2018.  
 Fuente: Aplicativo Planefa  
 Elaboración: SMER

La poca presentación de los Planefa y una opinión positiva acerca de la utilidad de dichos planes como instrumento de gestión ambiental, podría estar relacionado a las limitaciones que enfrentan las EFA durante el desarrollo de sus actividades de fiscalización ambiental.

Al respecto, se identificó que la principal limitación por parte de las EFA son los recursos con los que cuenta y que les impide contar con el equipamiento, la logística necesaria, así como el adecuado personal para el desarrollo de sus actividades de fiscalización ambiental.

Asimismo, según lo señalado por las EFA, que declararon no haber cumplido con elaborar su Planefa durante los últimos tres (3) años, las principales razones que impiden la elaboración del Planefa están referidas a la falta de presupuesto, no contar con personal para poder elaborarlo y no tener conocimiento acerca de la obligación de presentarlo<sup>31</sup>.

**Gráfico 3**  
**Principales razones que impiden la elaboración del Planefa<sup>(1)</sup>**



Fuente: Encuesta Planefa  
 Elaboración: SMER

(1) En aquellas EFA que declararon no haber presentado Planefa, durante los últimos tres (3) años

Con respecto de las EFA que declararon haber elaborado su Planefa, la mayoría señala que los principales problemas que impiden el cumplimiento de las actividades

<sup>31</sup> Cabe precisar que aproximadamente el 95% de las EFA que declararon no tener conocimiento acerca de la obligatoriedad en la presentación del Planefa, corresponden a EFA de ámbito distrital.

programadas en sus referidos planes son principalmente la falta de equipos especializados y contar con mayor personal para el desarrollo de sus actividades.

Además, se ha identificado una brecha de capacidades, por parte del personal técnico especializado encargado de llevar a cabo las actividades de fiscalización ambiental, así como la falta de instrumentos normativos que les posibiliten el desarrollo de sus competencias.

La información analizada también revela que son las EFA de ámbito distrital las que tienen mayores necesidades de contar con recursos, así como fortalecer sus capacidades de gestión que les permita contar con mayor presupuesto para el desarrollo de sus actividades de fiscalización ambiental.

Debido a ello, en la Evaluación se puso énfasis en analizar la participación de las EFA en los Programas Presupuestales<sup>32</sup>, con el objetivo de encontrar oportunidades, para que las EFA cuenten con mayores recursos, a través de la incorporación de las actividades programadas en los Planefa en sus respectivos planes operativos.

### **Definición de objetivos normativos**

#### **Objetivo General**

Fortalecer el Planefa como instrumento de planificación y contribuir a optimizar las acciones planificación y gestión de recursos para el desarrollo de las actividades de fiscalización ambiental.

#### **Objetivos específicos**

Son:

- Facilitar la programación de actividades de fiscalización ambiental por parte de las EFA.
- Asegurar la sostenibilidad del financiamiento de las actividades de fiscalización ambiental, a través de su inclusión en los planes operativos, garantizando que los recursos estén orientados a resultados.
- Fortalecer las capacidades de las EFA, a través de acciones de seguimiento y acompañamiento.
- Mejorar la labor de seguimiento realizada por el OEFA respecto de las acciones de fiscalización ambiental, realizadas por las EFA.

#### **Identificación de opciones de política normativa**

Se tienen las siguientes opciones de política normativa:

**Opción 1:** Status quo o escenario base.

**Opción 2:** Modificación de la Resolución de Consejo Directivo N° 004-2014-OEFA/CD, que aprobó los “*Lineamientos para la elaboración del Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental*”.

**Opción 3:** Elaboración y aprobación de un nuevo instrumento normativo.

#### **Beneficios Esperados**

---

<sup>32</sup> Los programas presupuestales son instrumentos que facilitan la priorización de actividades orientadas a alcanzar resultados que incrementen el bienestar de la población.

Los principales beneficios, se encuentran relacionados a la mejora en la programación de las actividades de fiscalización ambiental por parte de las EFA, así como la inclusión de estas actividades como parte de sus planes operativos con el objetivo de asegurar su adecuado financiamiento.

En ese sentido, los beneficios específicos derivados una mejora en la planificación de actividades de fiscalización son:

- Mejora en la calidad del medio ambiente, como resultado de una mejor planificación de las actividades de fiscalización ambiental a cargo de las EFA.
- Asegurar un financiamiento sostenible, por parte de las EFA, para el desarrollo de sus actividades de fiscalización ambiental.
- Mejorar en la focalización de los recursos destinados a realización de actividades de fiscalización ambiental

### **Costos Esperados**

Los costos están principalmente relacionados a la implementación por parte del OEFA de las medidas que aseguren un adecuado seguimiento a las actividades de fiscalización ambiental llevadas a cabo por las EFA<sup>33</sup>.

En el caso de las EFA no se generará ningún costo adicional, ya que las EFA ya cuentan con la obligación anual de elaborar, presentar y ejecutar su Planefa.

### **Balance**

Se estima que con la aprobación del proyecto normativo se generará un impacto positivo, ya que permitirá a las EFA optimizar sus procesos de planificación y ejecución de acciones, toda vez que coadyuvan a la mejora en la gestión de recursos orientados a la ejecución de acciones en materia de fiscalización ambiental.

Así mismo, una mejora en el ejercicio de las funciones de fiscalización ambiental tiene un efecto positivo, reduciendo los riesgos derivados de un inadecuado control y fiscalización de obligaciones ambientales, en todo el territorio nacional.

En conclusión, se recomienda la aprobación del proyecto normativo, toda vez que atiende a la necesidad de mejorar la planificación y gestión de recursos que permita el adecuado ejercicio de la función de fiscalización ambiental de todas las EFA.

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

Con la aprobación del proyecto normativo se deroga la Resolución de Consejo Directivo N° 004-2014-OEFA/CD, "*Lineamientos para la formulación, aprobación y evaluación del Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental*" y su modificatoria, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2016-OEFA/CD.

\*\*\*

---

<sup>33</sup> Específicamente, se pueden mencionar la necesidad de optimizar el aplicativo del Planefa de manera que se asegure el reporte, sistematización y seguimiento de las actividades de fiscalización ambiental llevadas a cabo por las EFA.



"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: 02357032"



02357032