

MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO DE EVALUACIÓN DEL ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL - OEFA APROBADO POR RESOLUCIÓN DEL CONSEJO DIRECTIVO N° 00013-2020-OEFA/CD

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. 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 (en adelante, **Minam**) y encargado de la fiscalización ambiental.

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 Ambiental² (en adelante, **Sinefa**). El OEFA tiene, entre otras, la finalidad de asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables por parte de los administrados³, las cuales están establecidas en la legislación ambiental, los instrumentos de gestión ambiental (en adelante, **IGA**), entre otras fuentes de obligaciones ambientales⁴.

¹ Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, publicado el 14 de mayo del 2008

Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de organismos públicos adscritos al Ministerio del Ambiente

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Créase el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - 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, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental que corresponde.

Sus funciones básicas serán las siguientes:

- a) Dirigir y supervisar la aplicación del régimen común de fiscalización y control ambiental y el régimen de incentivos previstos en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, así como fiscalizar y controlar directamente el cumplimiento de aquellas actividades que le correspondan por Ley.
- b) Ejercer la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias, aplicando las sanciones de amonestación, multa, comiso, inmovilización, clausura o suspensión, por las infracciones que sean determinadas y de acuerdo al procedimiento que se apruebe para tal efecto, ejerciendo su potestad de ejecución coactiva, en los casos que corresponda.
- c) Elaborar y aprobar el plan anual de fiscalización ambiental, así como elaborar el informe de resultados de aplicación del mismo.
- d) Realizar acciones de fiscalización ambiental en el ámbito de su competencia.
- e) Supervisar que las entidades competentes cumplan con las funciones de fiscalización establecidas por la legislación vigente.
- f) Emitir opinión técnica sobre los casos de infracción ambiental que puedan dar lugar a la acción penal por la comisión de los delitos tipificados en la legislación pertinente.
- g) Informar al Ministerio Público de aquellos hechos de naturaleza penal que conozca en el ejercicio de su función.

² Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 5 de marzo del 2009

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.

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

⁴ Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 5 de marzo del 2009, y modificada por la Ley N° 30011, publicada el 26 abril 2013

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.

El literal a) del numeral 11.1 del artículo 11° de la Ley del Sinefa regula la función evaluadora, la cual comprende las acciones de vigilancia, monitoreo y otras similares que realiza el OEFA para asegurar el cumplimiento de las normas ambientales⁵. En esa misma línea, el artículo 133° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **LGA**), señala que la vigilancia y el monitoreo ambiental tienen como fin generar la información que permita orientar la adopción de medidas que aseguren el cumplimiento de los objetivos de la política y normativa ambiental⁶.

Por su parte, el literal a) del numeral 11.2 del artículo 11° de la Ley del Sinefa establece que 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 Sinefa⁷.

Mediante la Resolución del Consejo Directivo N° 00013-2020-OEFA/CD, se aprueba el Reglamento de Evaluación del OEFA (en adelante, **Reglamento de Evaluación**), con el objeto de establecer disposiciones y criterios para el ejercicio de la función de evaluación a

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.

Cuando el OEFA obtenga indicios razonables y verificables del incumplimiento de las condiciones para que una actividad se encuentre en el ámbito de competencias de los gobiernos regionales, y por tanto su condición actual debiera corresponder al ámbito de competencias del OEFA, este se encuentra facultado para desarrollar las acciones de fiscalización ambiental a que hubiere lugar.

Las acciones que ejerza el OEFA, conforme a lo señalado en el presente artículo, se realizan sin perjuicio de las competencias que corresponden a los gobiernos regionales y demás Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA), así como al Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinermin) y a otras entidades sectoriales, conforme a sus competencias.

Mediante decreto supremo refrendado por el Ministro del Ambiente a propuesta del OEFA, se establecen disposiciones y criterios para la fiscalización ambiental de las actividades mencionadas en los párrafos anteriores.

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) ejerce la potestad sancionadora respecto de las obligaciones ambientales establecidas en los planes, programas y demás instrumentos de gestión ambiental que corresponda aprobar al Ministerio del Ambiente (MINAM).

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

⁵ **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 5 de marzo del 2009, y modificada por la Ley N° 30011, publicada el 26 abril 2013**

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:

a) **Función evaluadora:** comprende las acciones de vigilancia, monitoreo y otras similares que realiza el OEFA para asegurar el cumplimiento de las normas ambientales.

(...)

⁶ **Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada el 15 de octubre de 2005**

Artículo 133.- De la vigilancia y monitoreo ambiental

La vigilancia y el monitoreo ambiental tienen como fin generar la información que permita orientar la adopción de medidas que aseguren el cumplimiento de los objetivos de la política y normativa ambiental. La Autoridad Ambiental Nacional establece los criterios para el desarrollo de las acciones de vigilancia y monitoreo.

⁷ **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 5 de marzo del 2009, y modificada por la Ley N° 30011, publicada el 26 abril 2013**

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.

(...)

cargo del OEFA, en el marco del Sinefa⁸. Asimismo, en dicho Reglamento se recogen los siguientes tipos de evaluación: Evaluación Ambiental Temprana (en adelante, **EAT**), Evaluación Ambiental de Seguimiento (en adelante, **EAS**), Evaluación Ambiental Focal (en adelante, **EAF**), Evaluación Ambiental de Causalidad (en adelante, **EAC**), y las Evaluaciones por normativa especial (identificación de sitios impactados como consecuencia de las actividades de hidrocarburos e Identificación de pasivos ambientales del subsector Hidrocarburos).

Por otro lado, mediante la Resolución del Consejo Directivo N° 002-2024-OEFA/CD, se aprueba la Modificación del Reglamento de Evaluación a través del cual se buscó precisar la oportunidad de realización de la EAS, así como el alcance y oportunidad de la EAF; y, desarrollar el contenido de la descripción cualitativa o cuantitativa de componentes ambientales y de componentes en la unidad fiscalizable. Asimismo, se incorporaron las reglas para la participación ciudadana en la función evaluadora a cargo del OEFA.

En el marco de los objetivos y acciones trazadas en los instrumentos de gestión sectorial, mediante la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 115-2024-OEFA/CD se aprobó la Hoja de Ruta para el Fortalecimiento de la Fiscalización Ambiental con Enfoque Territorial (en adelante, **Hoja de Ruta**), la cual constituye un mecanismo que determina la estrategia para el fortalecimiento de la fiscalización ambiental. Dicho instrumento establece veinticuatro (24) acciones estratégicas orientadas al fortalecimiento del Sinefa, las cuales están agrupadas en seis (6) ejes: (i) unidades de análisis territorial; (ii) promoción de la gobernanza para la fiscalización ambiental; (iii) articulación interinstitucional; (iv) efectiva implementación de funciones de las entidades de fiscalización ambiental (en adelante, **EFA**) en el territorio; (v) efectiva fiscalización ambiental en el territorio; y, (vi) fomento del acceso y participación ciudadana en fiscalización ambiental, desde un enfoque territorial.

La Acción Estratégica N° 1 del eje “Unidades de análisis territorial” de la Hoja de Ruta comprende la determinación de unidades territoriales para la fiscalización ambiental mediante el análisis de problemas y riesgos ambientales a nivel nacional, que permita establecer las modalidades de acción territorial estratégica desde el Sinefa en dichas unidades, con presencia de cuencas, distritos, corredores, unidades de evaluación ambiental, zonas de atención prioritaria, sitios impactados, unidades fiscalizables y otros.

Del marco normativo e institucional, se advierte que la normativa como los instrumentos de planificación sectorial promueven la inclusión del enfoque territorial en la fiscalización ambiental. En ese sentido, para que dicho enfoque se consolide de manera transversal y eficaz, resulta necesario establecer disposiciones específicas que lo integren de manera expresa y operativa en el ejercicio de la función de evaluación ambiental, permitiendo así orientar la generación de información ambiental desde una perspectiva territorial y responder de manera efectiva frente a los problemas y riesgos ambientales del país.

II. FUNDAMENTO TÉCNICO DE LA PROPUESTA NORMATIVA

II.1. Identificación del problema público

La Política General de Gobierno 2023-2026, aprobada por el Decreto Supremo N° 042-2023-PCM, establece como uno de sus compromisos prioritarios el fortalecimiento de la gobernanza ambiental con un enfoque territorial, descentralizado e inclusivo (Lineamiento 3.7 del eje 3 “Protección social para el desarrollo”).

⁸ Reglamento de Evaluación del OEFA, aprobado por la Resolución del Consejo Directivo N° 00013-2020-OEFA/CD publicada el 19 de julio de 2020

Artículo 1.- Objeto

La función de evaluación incluye acciones de vigilancia, monitoreo y otras acciones similares tales como estudios especializados, que se desarrollan para asegurar el cumplimiento de las normas ambientales.

El presente Reglamento tiene por objeto establecer disposiciones y criterios para el ejercicio de la función de evaluación a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, en el marco del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental - Sinefa.

En concordancia con este lineamiento, la Política Nacional del Ambiente (PNA) al 2030, aprobada por el Decreto Supremo N° 023-2021-MINAM, orienta el accionar de las entidades del Gobierno Nacional, regional y local, del sector privado y las de la sociedad civil, en materia ambiental. En particular, el Objetivo Prioritario 6 de la PNA *“Fortalecer la gobernanza ambiental con enfoque territorial en las entidades públicas y privadas”* busca dotar a los diversos actores económicos y sociales, de espacios de concertación y trabajo conjunto, a fin de asegurar la participación ciudadana en la gestión ambiental; asimismo, establece entre sus lineamientos, el fortalecimiento de la gestión ambiental descentralizada en los tres niveles de gobierno y la incorporación del enfoque ambiental en la gestión del territorio.

De forma complementaria, el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) del sector ambiental 2024-2030, aprobado por la Resolución Ministerial N° 105-2024-MINAM, desarrolla como uno de sus objetivos estratégicos sectoriales (OES) el OES.2 *“Controlar la contaminación de los componentes del Ambiente”*, el cual enmarca las intervenciones sectoriales asociadas a las funciones técnicas-normativas de la calidad ambiental, la fiscalización ambiental y la evaluación del impacto ambiental.

En el ámbito institucional, el Plan Estratégico Institucional (PEI) para el período 2025-2030 del OEFA, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 00002-2025-OEFA/CD, prevé como uno de sus objetivos estratégicos institucionales (OEI) el OEI.02 *“Mejorar el desempeño ambiental en la prevención de riesgos y la capacidad de respuesta de los administrados”*, cuya acción estratégica institucional AEI.02.01 *“Vigilancia y monitoreo ambiental integral en las Unidades Territoriales”* promueve la vigilancia y monitoreo ambiental integral en las unidades territoriales, utilizando herramientas tecnológicas para evaluar de manera eficiente los componentes ambientales en zonas críticas.

En el mismo sentido, se aprueba la *“Hoja de Ruta para el Fortalecimiento de la Fiscalización Ambiental con Enfoque Territorial”*, mediante la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 00115-2024-OEFA/PCD, con la finalidad de contar con un mecanismo que comprenda la estrategia para el fortalecimiento de la fiscalización ambiental en el OEFA. Dicho instrumento establece veinticuatro (24) acciones estratégicas orientadas al fortalecimiento del Sinefa, las cuales están agrupadas en seis (6) ejes: (i) unidades de análisis territorial; (ii) promoción de la gobernanza para la fiscalización ambiental; (iii) articulación interinstitucional; (iv) efectiva implementación de funciones de las EFA en el territorio; (v) efectiva fiscalización ambiental en el territorio; y, (vi) fomento del acceso y participación ciudadana en fiscalización ambiental, desde un enfoque territorial.

De manera específica, la Acción Estratégica N° 1 del eje “Unidades de análisis territorial” de la Hoja de Ruta propone determinar las unidades territoriales para la fiscalización ambiental (en adelante, **UTF**) mediante el análisis de problemas y riesgos ambientales a nivel nacional, que permita establecer las modalidades de acción territorial estratégica desde el Sinefa en dichas unidades, con presencia de cuencas, distritos, corredores, unidades de evaluación ambiental, zonas de atención prioritaria, sitios impactados, unidades fiscalizables y otros.

En ese sentido, el nuevo Reglamento para la Gestión del Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental-PLANEFA, aprobado mediante la Resolución del Consejo Directivo N° 00010-2024-OEFA/CD, constituye un paso importante hacia ese objetivo. Este Reglamento busca contribuir al cierre de brechas en la atención de problemas y riesgos ambientales, con enfoque territorial, a través de la correcta gestión de los PLANEFA, para el óptimo funcionamiento del Sinefa. Este enfoque territorial se concreta, por ejemplo, en el numeral 7.2 del artículo 7° del mencionado Reglamento que establece que el análisis del estado situacional debe incluir la ejecución del PLANEFA del año anterior y la identificación de los problemas y riesgos ambientales, con enfoque territorial, cuya atención está dentro del ámbito de competencia de la EFA, que se oriente al cierre de brechas en la atención de problemas y riesgos ambientales.

Si bien existe el marco normativo y de planificación estratégica reconoce la importancia del enfoque territorial, existe una oportunidad clave para fortalecer su implementación en la fiscalización ambiental, particularmente en el ejercicio de la función evaluadora. En la práctica, la articulación de este enfoque aún representa un área de mejora que, de ser abordada, permitiría al Estado ejercer una fiscalización ambiental más oportuna, preventiva y adaptada al riesgo ambiental y a las particularidades del territorio, específicamente, en la función evaluadora.

En el ejercicio de la función evaluadora, el enfoque territorial permitirá tomar en cuenta las particularidades de un espacio geográfico como sus condiciones ambientales, sociales, culturales, económicas y de gestión, reconociendo las interacciones entre las actividades humanas y los ecosistemas en una unidad espacial definida. Este enfoque permite priorizar acciones y orientar la fiscalización ambiental hacia las áreas que requieren mayor atención o presentan mayor vulneración. En la práctica, la articulación bajo este enfoque representa un área de mejora que, de ser abordada, permitiría al Estado ejercer una fiscalización ambiental más oportuna, preventiva y de gestión de riesgos adaptada a problemáticas ambientales y a las particularidades del territorio.

En este marco, se presenta una oportunidad para llevar a cabo una mejora regulatoria que permita traducir los principios normativos del enfoque territorial en procedimientos y herramientas aplicables en campo, particularmente dentro de las acciones de evaluación ambiental. Un caso concreto que puede ilustrar esta oportunidad de mejora es la evaluación ambiental programada en el distrito de La Oroya, solicitada por el Minam, en el marco de la sentencia del “Caso Habitantes de La Oroya vs. Perú”⁹ del 27 de noviembre de 2023 emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, **CIDH**), notificada al Estado peruano el 22 de marzo de 2024¹⁰.

Para esta evaluación en La Oroya, la Dirección de Evaluación Ambiental (en adelante, **DEAM**) ha previsto la realización de una EAF en un área de estudio respecto de la cual ya se cuenta con información, debido a la presencia de administrados cuyas actividades económicas se encuentran bajo competencia directa del OEFA. Esta intervención tiene por objeto generar información técnica sobre el estado de la calidad ambiental del territorio. Asimismo, considerando la variabilidad estacional de los factores ambientales, se ha programado una segunda EAF, a fin de capturar condiciones ambientales tanto en época de avenida como estiaje.

Ahora bien, el caso de La Oroya, donde la exposición histórica a la contaminación, la presencia de múltiples fuentes emisoras y la vulnerabilidad social acumulada evidencia la oportunidad de contar con un mecanismo que no solo se limite a medir la calidad de los componentes ambientales de manera aislada, sino que, en el marco del enfoque territorial, integre información sobre problemáticas territoriales persistentes, riesgos acumulados, entre otros, a fin de generar un diagnóstico más integral y útil para la gestión del territorio. La información generada a partir de este mecanismo permitirá optimizar la toma de decisiones y el accionar del estado, ya que no solo se basará en datos aislados sobre la calidad ambiental de determinados componentes, sino que también podrá integrar información relacionada con los riesgos específicos y las dinámicas del territorio.

De manera similar, en el distrito de Chancay se ha priorizado una evaluación ambiental para determinar el estado de la calidad ambiental frente a la concentración de actividades económicas diversas. Si bien inicialmente se programó como una EAT, su carácter ya no es

⁹ En la citada sentencia se dispone, entre otras, medidas de restitución y garantías de no repetición a ser adoptadas por el Estado peruano, de la siguiente manera: «13. El Estado realizará un diagnóstico de línea base y un plan de acción para remediar los daños ambientales en La Oroya, de conformidad con lo establecido en los párrafos 333 y 334 de la presente Sentencia.»

¹⁰ Mediante el Oficio N° 00099-2025-MINAM/VMGA/DGCA, en atención a la sentencia de la CIDH referida al “Caso Habitantes de La Oroya vs. Perú”, la Dirección General de Calidad Ambiental (DGCA) del Minam solicitó al OEFA realizar la evaluación ambiental de los componentes agua, aire y suelo en el área de influencia de las actividades mineras del Complejo Metalúrgico La Oroya (CMLO), en la ciudad de La Oroya, con el objetivo de determinar el estado actual de la calidad de dichos componentes ambientales. Asimismo, mediante el Oficio N° 0123-2025-MINAM/VMGA, el viceministro de Gestión Ambiental del Minam solicitó a la DEAM disponer se verifique su asistencia y acompañamiento técnico al MINAM, en el marco de lo dispuesto por el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA y por el Reglamento de Evaluación.

temprano por cuanto ya se cuenta con información del área de estudio –pues hay administrados de varios sectores (pesca, industria, agricultura y mercado mayorista)–, así como EFA. En ese contexto, se ha planteado desarrollar dos (2) EAF mediante dos (2) intervenciones que, en suma, permiten obtener el diagnóstico de los componentes ambientales de la referida área de estudio.

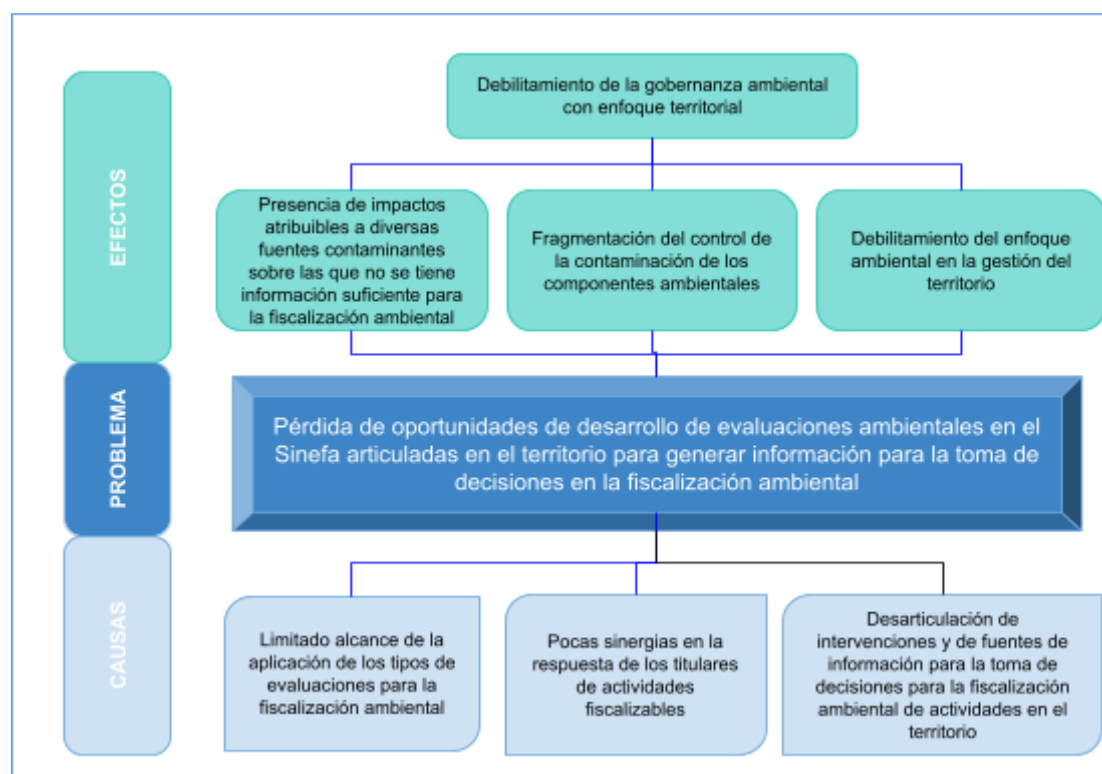
Como se advierte, las actividades de evaluación ambiental plantean un escenario que difiere de las evaluaciones actualmente establecidas en el Reglamento de Evaluación, en cuanto a su objetivo, alcance, oportunidad, delimitación del área de estudio, entre otros. En tal sentido, se tiene la oportunidad de incorporar a través de una mejora regulatoria un nuevo tipo de evaluación ambiental mediante el que se desarrollen diagnósticos de componentes, problemáticas o riesgos ambientales en las unidades territoriales para la fiscalización ambiental (UTF), que permite aplicar la norma y operativizar el enfoque territorial en la función evaluadora.

En tal sentido, el problema público objeto de regulación es “Limitaciones para incorporar el nuevo escenario advertido por la DEAM en las evaluaciones ambientales comprendidas bajo el Reglamento de Evaluación y en el marco del enfoque territorial en la fiscalización ambiental”.

II.2. Análisis de las causas y efectos del problema identificado

A través del siguiente árbol del problema se identifican las causas y los efectos del problema público identificado, de no intervenir ahora, *“Pérdida de oportunidades de desarrollo de evaluaciones ambientales en el Sinefa articuladas en el territorio para generar información para la toma de decisiones en la fiscalización ambiental”*.

Gráfico 1. Árbol del problema



Elaboración: SMER

Según el Árbol del Problema, las causas relacionadas con el problema público identificado están asociadas a: i) el limitado alcance de la aplicación de los tipos de evaluaciones para la

fiscalización ambiental; ii) las pocas sinergias en la respuesta de los titulares de actividades fiscalizables; y, iii) la desarticulación de intervenciones y de fuentes de información para la toma de decisiones para la fiscalización ambiental de actividades en el territorio.

En cuanto a los efectos producidos por el problema público bajo análisis, se tienen los siguientes: i) presencia de impactos atribuibles a diversas fuentes contaminantes sobre las que no se tiene información suficiente para la fiscalización ambiental; ii) fragmentación del control de la contaminación de los componentes ambientales; iii) debilitamiento del enfoque ambiental en la gestión del territorio; y, iv) debilitamiento de la gobernanza ambiental con enfoque territorial, a consecuencia de los tres (3) primeros efectos mencionados.

II.3. Análisis del estado actual

En el marco normativo y de planeamiento estratégico, se presenta una ventana de oportunidad para traducir los principios normativos del enfoque territorial en procedimientos y herramientas aplicables en campo, particularmente dentro de las acciones de evaluación ambiental. Si bien los avances institucionales han permitido posicionar el enfoque territorial como prioridad, aún persiste la necesidad de consolidar su implementación en el ejercicio de la función evaluadora. Casos recientes, como las evaluaciones realizadas en La Oroya y Chancay, evidencian una oportunidad para impulsar una mejora regulatoria orientada a incorporar un nuevo tipo de evaluación ambiental de carácter integral y territorial, que responda a la complejidad de las problemáticas ambientales actuales, optimice la generación de información técnica para la toma de decisiones y contribuya a una fiscalización ambiental más oportuna, preventiva y articulada al territorio.

II.4. Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad del proyecto normativo

En este contexto, la aprobación de la fórmula normativa resulta necesaria, en tanto se ha identificado una oportunidad normativa concreta para consolidar el enfoque territorial en la fiscalización ambiental, mediante la incorporación de un nuevo tipo de evaluación ambiental. Este nuevo tipo permitiría generar diagnósticos integrales, multicomponentes y territorialmente focalizados en zonas de alta complejidad ambiental y social. Aprovechar esta oportunidad normativa dotaría al OEFA y al Sinefa de un instrumento que responda con mayor pertinencia a las demandas territoriales, optimizando la generación de información técnica, fortaleciendo la articulación interinstitucional en el territorio y promoviendo una fiscalización más preventiva, estratégica y orientada a la gestión del riesgo. Así, la incorporación de este nuevo tipo de evaluación no solo responde a una necesidad operativa emergente, sino que representa una oportunidad clave para institucionalizar el enfoque territorial en la función evaluadora y avanzar en la mejora continua del modelo de fiscalización ambiental en el país.

Respecto de la viabilidad, la aprobación de esta mejora regulatoria se sustenta en el literal a) del numeral 11.2 del artículo 11° de la Ley del Sinefa, que establece que la función normativa del OEFA 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 (3) niveles de gobierno¹¹.

¹¹ Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 5 de marzo del 2009, y modificada por la Ley N° 30011, publicada el 26 abril 2013

Artículo 11.- Funciones generales

(...)

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

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

(...)

En relación con el análisis de oportunidad, conforme a lo desarrollado en los numerales II.1, II.2 y II.3, la problemática que se busca abordar es que actualmente la DEAM tiene limitaciones para incorporar el enfoque territorial en las evaluaciones ambientales, conforme a lo establecido en el Reglamento de Evaluación vigente, por lo cual se requiere contar con disposiciones que establezcan criterios uniformes y que doten de contenido a la función evaluadora.

II.5. Precisión del nuevo estado que genera la propuesta

Con la aprobación de la fórmula normativa, es posible atender los requerimientos de otras autoridades o programar de oficio la ejecución de la Evaluación Ambiental Integral (en adelante, **EAI**) mediante acciones técnicas que permitan determinar el estado de la calidad ambiental en las UTF priorizadas, a través de intervenciones periódicas, con la finalidad de generar información para la toma de decisiones de las EFA y el fortalecimiento de la fiscalización ambiental.

Adicionalmente, se incorpora el principio de enfoque territorial, así como la definición de las UTF en el Reglamento de Evaluación, por lo que su contenido es uniforme y no se podrá interpretar de distintas formas en su aplicación.

III. EXPOSICIÓN Y CONTENIDO DE LA PROPUESTA NORMATIVA

a) Sobre la inclusión del principio de enfoque territorial

Entre las aproximaciones al enfoque territorial, “el territorio es considerado como un producto social e histórico -lo que le confiere un tejido social único-, dotado de una determinada base de recursos naturales, ciertas formas de producción, consumo e intercambio, y una red de instituciones y formas de organización que se encargan de darle cohesión al resto de los elementos” (Sepúlveda et al., 2003, p. 69)¹².

Según Sepúlveda et al (2005)¹³:

Así, el enfoque territorial es la síntesis de postulados anteriores que fueron ajustándose con la praxis, pudiendo citarse en ese proceso de evolución temas como la reforma agraria en los sesenta, el cooperativismo en los setenta, la modernización productiva de la revolución verde en los sesenta y setenta, el desarrollo rural integrado en los setenta y ochenta, la modernización y la vinculación comercial a mercados dinámicos, así como el desarrollo sostenible en los noventa, y visiones más recientes que destacan aspectos como la participación y el empoderamiento de los pobladores rurales [e.g. Ellis y Biggs, 2001] (numeral 2.2).

En esa línea, “el enfoque territorial busca, fundamentalmente, la integración de espacios, agentes, mercados y políticas públicas de intervención, y, en este sentido, promueve la unión de los territorios rurales -a su interior y con el resto de la economía nacional-, su revitalización y reestructuración progresiva y la adopción de nuevas funciones”. De manera general, se fundamenta en “la protección de la base ambiental, el desarrollo rural sostenible y la gestión agrícola”; y, de manera particular, promueve “la igualdad de género, la diversidad cultural, el fomento de capacidades y la protección de los derechos de los pueblos indígenas y las generaciones jóvenes” (Sepúlveda et al., 2003, págs. 70, 72)¹⁴.

¹² Sepúlveda et al (2003). El enfoque territorial del desarrollo rural. el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Recuperado el 15 de julio de 2025 de: <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/ENFOQUE.pdf>

¹³ Sepúlveda et al (2005). El enfoque territorial del desarrollo rural: retos para la reducción de la pobreza. Seminario Reducción de la pobreza rural en Centroamérica. Recuperado el 15 de julio de 2025 de: https://www.researchgate.net/profile/Adrian-Rodriguez-6/publication/228397142_El_enfoque_territorial_del_desarrollo_rural_retos_para_la_reduccion_de_la_pobreza/links/5693a37508aee91f69a84049/El-enfoque-territorial-del-desarrollo-rural-retos-para-la-reduccion-de-la-pobreza.pdf

¹⁴ Sepúlveda et al (2003). El enfoque territorial del desarrollo rural. el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Recuperado el 15 de julio de 2025 de: <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/ENFOQUE.pdf>

En suma, su propuesta está orientada por una visión integradora y holística del enfoque territorial, que incluye al menos cinco componentes esenciales en la formulación de un marco de políticas (Sepúlveda et al., 2003, pp. 89-93)¹⁵:

- a) la multidimensionalidad (dimensiones económica, social, ambiental y político-institucional, así como la vinculación entre ellas);
- b) la intertemporalidad y la intergeneracionalidad (articulación de visión país de largo plazo y distribución de los recursos entre generaciones sin comprometer las posibilidades de las futuras generaciones de obtener sus propias metas de bienestar y progreso);
- c) la multisectorialidad (planteamiento integral en la conceptualización de políticas, en su instrumentación y en la definición de arreglos institucionales para su ejecución);
- d) la articulación de una economía territorial (reconocimiento de que en el territorio se expresan las ventajas competitivas y comparativas de los diferentes eslabones de las cadenas productivas); y,
- e) la búsqueda de una mayor coincidencia institucional (requiere de una nueva institucionalidad capaz de expresarse en espacios y territorios de diferentes jerarquías y de atender a la sociedad en su conjunto; un sistema institucional que funcione según las pautas del desarrollo sostenible, es capaz de generar mecanismos que permitan la participación activa de la ciudadanía, independientemente de su edad, género, adscripción cultural y étnica o filiación organizativa).

Estas aproximaciones, que también enfatizan la necesidad de articulación institucional y participación ciudadana, guardan una notoria convergencia con los principios orientadores establecidos en el marco normativo peruano. Por ejemplo, corresponde mencionar que, en la publicación denominada “Orientaciones básicas sobre el Ordenamiento Territorial”, el Ministerio del Ambiente (2015) afirma lo siguiente sobre la gestión del territorio:

Es el proceso de articulación de políticas nacionales, bajo un enfoque territorial, con la finalidad de garantizar el desarrollo integral de la persona humana, teniendo en cuenta aspectos sociales, económicos, culturales y ambientales.

En ese sentido, la gestión del territorio toma muy en cuenta el Ordenamiento Territorial, así como también otros aspectos relacionados al territorio bajo un marco de gobernanza, una visión de desarrollo y los mecanismos financieros que hacen estas entidades. (p. 9).

En ese marco, la gestión del territorio es entendida como un proceso de articulación de políticas bajo un enfoque territorial, orientado al desarrollo integral de la persona humana en sus múltiples dimensiones (social, económica, cultural y ambiental). Esta visión promueve la incorporación de criterios territoriales en los procesos de planificación y ejecución de políticas públicas, con énfasis en la sostenibilidad, la descentralización, la participación y la equidad.

En línea con ello, el Objetivo Prioritario 6 de la Política Nacional del Ambiente al 2030 plantea fortalecer la gobernanza ambiental con enfoque territorial en las entidades públicas y privadas, mediante la consolidación de una gestión descentralizada e integrada del territorio.

Por su parte, el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050 (en adelante, PEDN 2025), establece que el enfoque territorial constituye una herramienta conceptual y práctica que parte del reconocimiento de las particularidades y dinámicas propias de cada territorio, con el fin de promover su desarrollo integral y fortalecer su carácter unitario. Este enfoque orienta tanto la observación y la intervención como la gestión y la planificación del Estado. **Propone una visión multidimensional del desarrollo que abarca las dimensiones humana, social e institucional, ambiental y económica, incorporando además el acceso y aprovechamiento del entorno digital.**

¹⁵

Sepúlveda et al (2003). El enfoque territorial del desarrollo rural. el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Recuperado el 15 de julio de 2025 de: <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/ENFOQUE.pdf>

De acuerdo con ello, el Lineamiento 5 del PEDN 2025 consiste en *“Fortalecer el enfoque territorial para aprovechar la diversidad cultural, biológica y ecosistémica en el desarrollo del país, con el respeto y la participación activa de los actores del territorio. Se busca alcanzar una perspectiva integral en el desarrollo del territorio, tomando en cuenta sus relaciones, conectividad y dinámicas, y el aprovechamiento de la excepcional diversidad cultural, biológica, ecosistémica y las potencialidades productivas del país, mediante una acción coordinada de los tres niveles de gobierno, y el respeto a los actores involucrados en el territorio”*.

El mencionado Lineamiento plantea que el desarrollo del país debe construirse desde un **enfoque territorial**, promoviendo así un **desarrollo integral**, que no solo considera la dimensión económica y ambiental del territorio, sino también la **dimensión social**, al incorporar el respeto, la inclusión y la interacción entre las comunidades, sus dinámicas y relaciones, garantizando que el progreso sea equilibrado, sostenible y con sentido de pertenencia.

En ese contexto, el OEFA ha venido avanzando en la incorporación del enfoque territorial en su planeamiento estratégico e institucional. Así el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2025-2030 establece como Objetivo Estratégico Institucional OEI.02 *“Mejorar el desempeño ambiental en la prevención de riesgos y la capacidad de respuesta de los administrados”* incluyendo como acción estratégica institucional AEI.02.01 *“Vigilancia y monitoreo ambiental integral en las Unidades Territoriales”*, la cual busca promover el uso de herramientas tecnológicas avanzadas para evaluar de manera eficiente los componentes ambientales (aire, agua, suelo) en las zonas más críticas de las unidades territoriales.

Asimismo, la Hoja de Ruta para el fortalecimiento de la fiscalización ambiental incorpora veinticuatro acciones estratégicas distribuidas en seis ejes, uno de los cuales —“Unidades de análisis territorial”— contempla como Acción Estratégica N.º 1 la determinación de Unidades Territoriales para la Fiscalización (UTF), lo que evidencia el compromiso institucional por territorializar sus intervenciones.

A partir de lo expuesto, resulta necesario destacar que el enfoque territorial no solo constituye una referencia conceptual consolidada, sino también una herramienta clave para fortalecer la eficacia de la función pública ambiental. En el marco del Sinefa, la función de evaluación ambiental permite generar información confiable y oportuna para orientar las acciones de fiscalización ambiental y la toma de decisiones. Sin embargo, en su aplicación práctica se ha identificado la oportunidad de considerar la heterogeneidad de los territorios, los conflictos socioambientales, las particularidades culturales, sociales, culturales y económicas de las poblaciones, así como las brechas de información existentes.

En esa línea, incluir expresamente el enfoque territorial como principio orientador de la evaluación ambiental permitiría articular esta función con las condiciones del entorno, orientar los esfuerzos institucionales hacia zonas críticas o vulnerables, y facilitar la priorización de acciones en función de realidades territoriales diferenciadas.

En consecuencia, se propone modificar el artículo 4º del Reglamento de Evaluación, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N.º 00013-2020-OEFA/CD, con la finalidad de incorporar el principio de enfoque territorial como criterio orientador del ejercicio de la función evaluadora. Este principio reconoce que la evaluación ambiental debe considerar las particularidades del territorio, incluyendo sus condiciones ambientales, sociales, culturales, económicas y de gestión, así como las interacciones entre las actividades humanas y los ecosistemas en una unidad espacial definida. La adopción de este enfoque permitirá priorizar las acciones evaluadoras, orientar las intervenciones hacia áreas que requieren mayor atención o presentan mayor vulnerabilidad ambiental, y contribuir a una fiscalización ambiental más eficaz, equitativa y alineada con los objetivos del desarrollo sostenible.

b) Sobre el área de estudio y las unidades territoriales para la fiscalización ambiental (UTF)

El literal d) del artículo 5° del Reglamento de Evaluación define al *Área de estudio* como: “espacio geográfico delimitado sobre la base de criterios técnicos para realizar las acciones de vigilancia, monitoreo y otras similares. Es independiente del área de estudio que el titular de un proyecto establece para la caracterización de sus posibles impactos.”

La referida definición se ajusta a la actual clasificación de evaluaciones ambientales que se realizan en áreas geográficas delimitadas en el marco del ejercicio de las funciones de evaluación, supervisión directa y fiscalización del OEFA. No obstante, considerando la incorporación del enfoque territorial para el fortalecimiento de la fiscalización ambiental del Sinefa, corresponde agregar a la definición de *Área de estudio* su articulación con las UTF y las unidades de gestión territorial, incorporándose lo siguiente: “(...) Puede comprender una o más cuencas, distritos, corredores, unidades de evaluación ambiental, zonas de atención prioritaria, sitios impactados, unidades fiscalizables, entre otras, en las Unidades Territoriales para la Fiscalización Ambiental (UTF)”.

Como puede apreciarse, las UTF son las áreas en donde se condensa y articula toda la información espacial que permite la toma de decisiones basada en evidencia para la intervención en el Sinefa. Estas UTF pueden agruparse en unidades de gestión territorial son espacios geográficos delimitados que agrupan distritos o localidades con características comunes, diseñados para facilitar la planificación, gestión y ejecución de políticas públicas, proyectos o programas de desarrollo territorial. Estas unidades permiten organizar mejor los recursos y la atención según las necesidades específicas de cada territorio¹⁶.

Cabe destacar que, según el Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, en el sector ambiente, desde el Ministerio del Ambiente “se promueve intervenciones en las cuencas hidrográficas destinadas a proteger y recuperar la calidad del ambiente, asegurar la provisión de los servicios ecosistémicos, mejorar la calidad de vida de las personas y en general alcanzar los demás objetivos de la Política Nacional del Ambiente”¹⁷. Considerando que el Sinefa forma parte del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, la visión desde cuencas permite concretar la articulación entre ambos sistemas funcionales.

Asimismo, en el marco de la implementación del enfoque territorial establecido en el OP6 de la PNA al 2030, se han venido desarrollando instrumentos de planificación como el PESEM del sector ambiental 2024-2030, el PEI para el período 2025-2030 el OEFA y la Hoja de Ruta del OEFA, cuya Acción Estratégica N° 1 del eje “Unidades de análisis territorial” comprende la determinación de las UTF.

En ese contexto, define a las UTF como “áreas identificadas a partir del análisis dinámico de problemas y riesgos ambientales determinadas por las particularidades del territorio para priorizar la intervención conjunta y articulada del ejercicio de las funciones de fiscalización ambiental de dos o más EFA. Se definen para el logro de los objetivos que se establezcan en el instrumento nacional de planificación en materia de fiscalización ambiental aprobado por el OEFA”.

¹⁶ Universidad Antonio Ruiz de Montoya (2025). *Dinámicas territoriales: Sistemas territoriales como gestión pública*.

¹⁷ **Reglamento de la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 014-2024-MINAM**

Artículo 45.- Mecanismos de articulación para la gestión ambiental en cuencas

45.1 El Ministerio del Ambiente, a través del SNGA, lidera la gestión ambiental de las cuencas hidrográficas, para cuyo efecto establece mecanismos de articulación con los representantes de las entidades públicas de los diferentes niveles de gobierno, del sector privado y de la sociedad civil que actúan sobre la cuenca.

45.2 El Ministerio del Ambiente promueve intervenciones en las cuencas hidrográficas destinadas a proteger y recuperar la calidad del ambiente, asegurar la provisión de los servicios ecosistémicos, mejorar la calidad de vida de las personas y en general alcanzar los demás objetivos de la Política Nacional del Ambiente.

Artículo 46.- Coordinación de CAR y CAM en ámbito de cuencas

Las CAR y CAM que comparten una misma cuenca hidrográfica colaboran y coordinan las acciones e intervenciones para la adecuada gestión ambiental de dicha unidad de espacio territorial.

En ese sentido, mediante el análisis de problemas y riesgos ambientales a nivel nacional, se pueden establecer las unidades de análisis territorial desde el Sinefa como las UTF, con presencia de cuencas, distritos, corredores, unidades de evaluación ambiental, zonas de atención prioritaria, sitios impactados, unidades fiscalizables y otros. Así, las UTF se han delimitado a través de la división geográfica del territorio nacional, considerando –entre otros aspectos– que en cada una de ellas exista al menos un/a administrado/a cuya fiscalización esté a cargo del OEFA.

c) Sobre la incorporación de la Evaluación Ambiental Integral (EAI)

De la aplicación del Reglamento de Evaluación se ha evidenciado que los tipos de evaluación presentan un alcance, oportunidad y otras características que abarcan las acciones que actualmente realiza la DEAM en el marco de la función evaluadora, pero que, sin embargo, no permiten atender algunas solicitudes de autoridades o planificar evaluaciones de oficio priorizadas que incorporen de manera sistemática el enfoque territorial en la fiscalización ambiental.

En este contexto, se plantea regular un nuevo tipo de evaluación ambiental que permita implementar el enfoque territorial en la fiscalización ambiental. La EAI implica objetivos, alcance, oportunidad y otras características específicas y diferenciadas de las demás evaluaciones ambientales, y su producto **sirve** de insumo no solo para las funciones evaluadora y supervisora directa del OEFA¹⁸, sino también para la función supervisora de EFA¹⁹. A continuación, se detallan las similitudes y diferencias de esta nueva evaluación ambiental con las ya reguladas en el Reglamento de Evaluación.

En cuanto al alcance, la EAI tiene amplias similitudes con la EAT pues permite determinar el estado de la calidad ambiental y contar con un diagnóstico de las causas o efectos de la alteración en el área de estudio. No obstante, a diferencia de la EAT se puede desarrollar cuando se tenga información sobre la existencia de impactos en áreas de estudio como las UTF establecidas por el OEFA.

Respecto de la oportunidad, al igual que la EAT, la EAI se realiza cuando se requiere información sobre el estado de la calidad ambiental para la toma de decisiones de las entidades o autoridades.

¹⁸ **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 5 de marzo del 2009, y modificada por la Ley N° 30011, publicada el 26 abril 2013**

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:

a) Función evaluadora: comprende las acciones de vigilancia, monitoreo y otras similares que realiza el OEFA para asegurar el cumplimiento de las normas ambientales.

b) Función supervisora directa: comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la regulación ambiental por parte de los administrados. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas preventivas.

La función supervisora tiene como objetivo adicional promover la subsanación voluntaria de los presuntos incumplimientos de las obligaciones ambientales, siempre y cuando no se haya iniciado el procedimiento administrativo sancionador, se trate de una infracción subsanable y la acción u omisión no haya generado riesgo, daños al ambiente o a la salud. En estos casos, el OEFA puede disponer el archivo de la investigación correspondiente.

Mediante resolución del Consejo Directivo se reglamenta lo dispuesto en el párrafo anterior.

(...)

¹⁹ **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 5 de marzo del 2009, y modificada por la Ley N° 30011, publicada el 26 abril 2013**

Artículo 11.- Funciones generales

(...)

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.

En función a los resultados obtenidos, tanto en la EAT como en la EAI, el/la evaluador/a no puede recomendar o solicitar el inicio de un procedimiento de modificación o actualización de un IGA.

Respecto del alcance, la EAI se realiza a través de una intervención periódica con el fin de generar información sobre impactos ambientales negativos, como en la EAS. Por el contrario, la EAI no se realiza mediante intervenciones continuas que buscan observar el comportamiento de componentes ambientales en el tiempo, a través de la acción técnica de vigilancia que permita alertar de impactos ambientales negativos.

En relación con la oportunidad, la EAI se realiza cuando se requiere información periódica sobre la presencia de impactos ambientales negativos, como en la EAS. No obstante, no se realiza para alertar la presencia de impactos ambientales negativos, a diferencia de la EAS.

En función a los resultados obtenidos en la EAI, cuando la EAI evidencie anomalías en los parámetros de los componentes ambientales monitoreados, estas se remiten a la autoridad competente para la toma de decisiones sobre la adopción de acciones y medidas que aseguren el cumplimiento de la normativa ambiental, como en la EAS; no obstante, esto se efectúa mediante un informe, a diferencia de la EAS que solo lo hace a través de un reporte.

Sobre el alcance, la EAI se realiza mediante acciones técnicas que permitan identificar si existe alteración en componentes ambientales determinados, como en la EAF. A diferencia de la EAF, la EAI no se efectúa mediante intervenciones puntuales para realizar la descripción cualitativa o cuantitativa de componentes ambientales o de componentes de las unidades fiscalizables para las acciones de fiscalización.

En cuanto a la oportunidad, la EAI se realiza de oficio o ante solicitudes de autoridades que hagan presumir la alteración de componentes ambientales determinados, como en la EAF. Pero, a diferencia de la EAF, la EAI no se realiza ante la ocurrencia de un evento imprevisible o situaciones análogas.

En relación con el alcance, la EAI se realiza mediante acciones técnicas que permitan identificar la causa de la alteración de la calidad ambiental, como en la EAC. Sin embargo, a diferencia de la EAC, no tiene como finalidad establecer la relación causa-efecto entre la alteración de la calidad ambiental y las actividades sujetas a fiscalización ambiental (aunque podría darse el caso de que se obtenga tal información), no comprende el análisis de información técnica que permita contar con elementos que coadyuven a verificar la relación causa-efecto previamente identificada a partir de la identificación de un indicio o evidencia de impacto ambiental negativo.

Sobre la oportunidad, a diferencia de la EAC, la EAI no se realiza por encargo de la Autoridad de Supervisión u otras del OEFA; y, su planificación está a cargo de la DEAM, a diferencia de la EAC, pero se efectúa una planificación conjunta con la Autoridad de Supervisión cuando corresponda efectuar acciones en una unidad fiscalizable de su competencia, de ser el caso.

De lo anterior se infiere que, en cuanto al alcance, la EAI se realiza mediante intervenciones periódicas para efectuar un diagnóstico de uno o más componentes, problemáticas o riesgos ambientales en una o más unidades territoriales para la fiscalización ambiental (UTF), y determinar el estado de la calidad ambiental con la finalidad de obtener insumos para la planificación, ejecución y generación de resultados de la fiscalización ambiental.

Por su alcance y magnitud, puede considerarse la intervención conjunta con la Autoridad Supervisora o la supervisión de EFA, así como la colaboración o participación de otras entidades o autoridades técnicas o especializadas para coadyuvar al cumplimiento de los objetivos de la EAI.

Respecto de la oportunidad, la EAI se realiza de oficio o a solicitud de autoridades, cuando se requiere información actualizada con enfoque territorial sobre el estado de la calidad

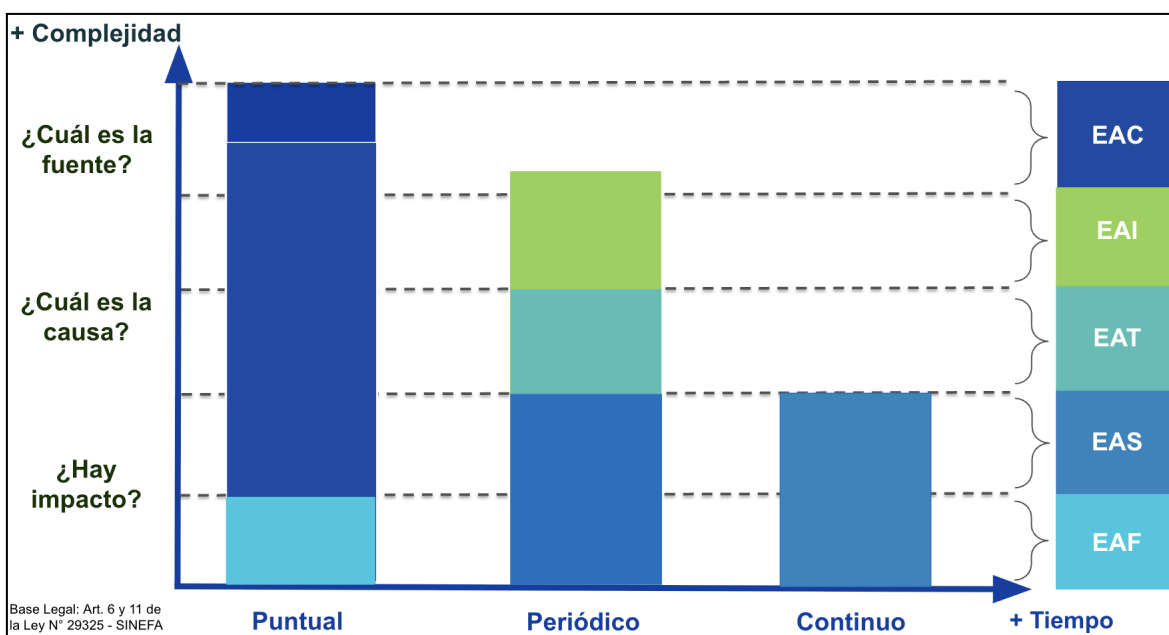
ambiental para la toma de decisiones sobre una o más unidades territoriales para la fiscalización ambiental (**UTF**). Se prioriza conforme a los criterios previstos en el PLANEFA.

Finalmente, en función de sus resultados, la información generada en la EAI es remitida, según corresponda, a las siguientes autoridades: i) la Autoridad Supervisora, para su incorporación en la planificación y ejecución de acciones de supervisión; ii) la Subdirección de Seguimiento de Entidades en Fiscalización Ambiental (SEFA), para que realice el seguimiento y verificación de las medidas adoptadas por las EFA respecto de las problemáticas y riesgos ambientales identificados; o, iii) la Autoridad solicitante, cuando la evaluación se haya realizado a su pedido para las acciones que le correspondan.

En esa línea, la EAI es un tipo de evaluación tanto preventiva como reactiva, y se desarrolla mediante acciones técnicas y una intervención periódica a cargo de la DEAM para efectuar un diagnóstico de uno o más componentes, problemáticas o riesgos ambientales, y determinar el estado de la calidad ambiental de una o más UTF, con la finalidad de obtener información para el fortalecimiento de la fiscalización ambiental en el territorio nacional con enfoque territorial.

En consecuencia, corresponde implementar estrategias efectivas orientadas al cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de los agentes económicos, desde un enfoque territorial y preventivo basado en riesgo, teniendo como centro de atención a la ciudadanía, con el propósito de contribuir a la generación de un ambiente saludable y equilibrado para alcanzar un desarrollo sostenible. Para mayor ilustración se presenta el modelo conceptual a continuación:

Gráfico 2. Modelo conceptual de orientación al cumplimiento



Elaboración: SMER

IV. ANÁLISIS DE IMPACTOS CUANTITATIVOS Y/O CUALITATIVOS DE LA NORMA

IV.1. Alternativas para resolver el problema

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

Opción 1: Statu quo

En esta opción, no se realiza ninguna modificación al marco normativo vigente, es decir no se modifica el Reglamento de Evaluación, por lo que se mantienen los problemas descritos en el ítem II.1 del presente informe.

Opción 2: Alternativa regulatoria

En esta opción, se realiza la modificación del Reglamento de Evaluación a efectos de dar contenido a la EAI e incorporar el principio de enfoque territorial, así como la definición de las UTF, lo cual permite contar con una regulación armonizada que recoja las acciones que actualmente la DEAM requiere ejecutar como parte de la función de evaluación ambiental.

IV.2. Evaluación de alternativas identificadas

De la evaluación de las opciones, se desprende que la opción 1 (Mantener la regulación estándar) implica que las acciones que se efectúen no se encuentren reguladas en el Reglamento de Evaluación ni se implemente el enfoque territorial; mientras que la opción 2 permitirá dotar de contenido y regular la EAI, incorporar el principio de enfoque territorial y definir las UTF.

La evaluación de las alternativas antes señaladas se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 1. Beneficios y costos de las alternativas propuestas

N°	Alternativa	Beneficios	Costos
1	Status quo	Ninguno	• No se podría programar de oficio o atender las solicitudes de autoridades de manera adecuada cuando se relacionan con acciones técnicas mediante intervenciones periódicas para determinar el estado de la calidad en las UTF, con el riesgo de que no se lleguen a efectuar o se efectúen de manera no uniforme. • Desorganización en la planificación de los recursos asignados en el POI y el PLANEFA para la atención de las evaluaciones identificadas.
2	Propuesta de mejora regulatoria del Reglamento de Evaluación	Para el OEFA: • Dotar de contenido a la EAI al incorporar un tipo de evaluación ambiental adicional, a efectos de llevar a cabo acciones técnicas mediante intervenciones periódicas que determinen el estado de la calidad ambiental en las UTF, en atención a solicitudes de autoridades o de oficio, con el fin de generar información. • Incorporar el principio de enfoque territorial para fortalecer la fiscalización ambiental. • Incluir la definición de las UTF para uniformizar la delimitación del área de estudio. • Más información para la Autoridad Supervisora o para la supervisión de las EFA. Para las EFA:	• No genera costos, toda vez que se usan los recursos humanos actuales para la ejecución de las funciones de evaluación ambiental.

N°	Alternativa	Beneficios	Costos
		• Más información sobre la calidad ambiental de su ámbito geográfico. • Más información para la priorización de acciones y para la toma de decisiones. • Participación en las acciones de evaluación ambiental. • Fortalecimiento de capacidades. Para los administrados: • Más información sobre el estado de la calidad ambiental del ámbito geográfico en el que desarrolla sus actividades. • Conocimiento de las acciones técnicas priorizadas. Para la sociedad: • Más información sobre la calidad del ambiente y los recursos naturales. • Priorización de acciones relacionadas con la problemática y los riesgos ambientales identificados.	

Elaboración: SMER

Respecto de la opción 1 no se observa ningún beneficio, y se identifica que los costos serían que no se podría programar de oficio o atender las solicitudes de autoridades de manera adecuada cuando se relacionan con acciones técnicas mediante intervenciones periódicas para determinar el estado de la calidad en unidades de análisis territorial en el marco del enfoque territorial, con el riesgo de que no se lleguen a efectuar o se efectúen de manera no uniforme; además, de la desorganización en la planificación de los recursos asignados en el POI y el PLANEFA para la atención de las evaluaciones identificadas, lo que afectaría la función evaluadora del OEFA.

IV.3. Elección de alternativa

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-OCDE²⁰ 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 +2 a la opción 2 porque el OEFA contará con la EAI establecida para desarrollar acciones técnicas que determinen el estado de la calidad ambiental en las UTF mediante intervenciones técnicas, ya sea a solicitud de autoridades o de oficio. A la opción 1 se les brinda un puntaje de -2, ya que no se contaría con un marco regulatorio para realizar dicha evaluación ambiental.

²⁰ OECD (2018), *OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264303959-en>.

Sobre el criterio Integración de la información (*Information integration*) se brindó un puntaje de +2 a la opción 2 porque como resultado de la EAI, el OEFA va a obtener información sobre el estado de la calidad ambiental de uno o más componentes ambientales de las UTF, la cual sirve tanto para la toma de decisiones de las EFA como para el seguimiento y verificación de la supervisión de las EFA. A la opción 1 se le brinda un puntaje de -2, ya que actualmente no se tiene información o se tiene escasa información sobre el estado de la calidad ambiental de modo tal que pueda servir como insumo para la toma de decisiones de las EFA o para el seguimiento y la verificación de la supervisión de las EFA, en el marco del fortalecimiento de la fiscalización ambiental.

Tabla 2. Evaluación multi-criterio

Criterios	Opción 1: statu quo	Opción 2: "Propuesta de mejora regulatoria del Reglamento de Evaluación"
Coordinación y consolidación	-2	+2
Integración de la información	-2	+2
Puntuación Total	-4	+4

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 Reglamento de Evaluación.

V. SOBRE LA INAPLICACIÓN DEL ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO

Mediante el Decreto Supremo N° 023-2025-PCM, se aprobó el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria (en adelante, **Reglamento para el AIR**).

El numeral 33.2 del artículo 33° del Reglamento para el AIR dispone que las entidades públicas tienen la obligación de aplicar un AIR Ex Ante como herramienta de análisis previo²¹, en caso de que el proyecto normativo de carácter general establezca y/o modifique una obligación, condición, requisito, responsabilidad, prohibición, limitación y/o cualquier otra regla que imponga exigencia(s): a) Que generen) o modifiquen) costos en su cumplimiento por parte de las personas; y/o, b) Que limiten) el ejercicio, otorgamiento y/o reconocimiento de derechos de las personas, restringiendo el desarrollo de actividades económicas y sociales que contribuyan al desarrollo integral, sostenible, y al bienestar social.

En el presente caso, la presente mejora regulatoria tiene por objeto incorporar el principio de enfoque territorial y la definición de las UTF, así como el alcance y oportunidad de la EAI.

En ese sentido, teniendo en cuenta que a través de la presente mejora regulatoria no se modifica una obligación, condición, requisito, responsabilidad, prohibición, limitación o cualquier otra regla que genere o modifique costos en su cumplimiento o limite el ejercicio, otorgamiento, o reconocimiento de derecho de las personas, sino que se establecen disposiciones que aseguran el adecuado ejercicio de la función evaluadora del OEFA para el fortalecimiento de la fiscalización ambiental en el territorio nacional; dicha mejora se

²¹ **Reglamento del Decreto Legislativo N° 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria, aprobado por Decreto Supremo N° 023-2025-PCM, publicado el 25 de febrero de 2025**
Artículo 33.- Ámbito de aplicación del AIR Ex Ante

(...)

33.2 Las entidades públicas tienen la obligación de aplicar un AIR Ex Ante como herramienta de análisis previo, cuando el proyecto normativo de carácter general establezca y/o modifique una obligación, condición, requisito, responsabilidad, prohibición, limitación y/o cualquier otra regla que imponga exigencia(s):

a) Que genere(n) o modifique(n) costos en su cumplimiento por parte de las personas; y/o,

b) Que limite(n) el ejercicio, otorgamiento y/o reconocimiento de derechos de las personas, restringiendo el desarrollo de actividades económicas y sociales que contribuyan al desarrollo integral, sostenible, y al bienestar social.

(...)

encuentra exceptuada del análisis de impacto regulatorio ex ante, de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 41.2 del artículo 41° del Reglamento para el AIR, que señala que la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria puede, previa evaluación, señalar que un proyecto regulatorio se encuentra fuera del alcance del AIR Ex Ante²² establecido en el numeral 33.2 del artículo 33° del referido Reglamento.

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

La aprobación de la presente mejora regulatoria conduce a que se regule un nuevo tipo de evaluación ambiental, la EAI, la cual permite implementar el enfoque territorial para el fortalecimiento de la fiscalización ambiental en el territorio nacional. La EAI implica objetivos, alcance, oportunidad y características específicas y diferenciadas de los demás tipos de evaluaciones ambientales ya reglamentados, y su producto sirve de insumo no solo para las funciones evaluadora y supervisora directa del OEFA, sino también para la función supervisora de EFA.

²²

Reglamento del Decreto Legislativo N° 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria, aprobado por Decreto Supremo N° 023-2025-PCM, publicado el 25 de febrero de 2025

Artículo 33.- Ámbito de aplicación del AIR Ex Ante

(...)

41.2 Excepcionalmente, otras materias o proyectos regulatorios que la CMCR, previa evaluación y de manera fundamentada, en base a la interpretación del alcance del presente Reglamento, señale que se encuentran fuera del alcance del AIR Ex Ante establecido en el numeral 33.2 del artículo 33 del presente Reglamento. De manera trimestral la SGP difunde, en la sede digital de la Presidencia del Consejo de Ministros, los resultados obtenidos de las excepciones presentadas.

(...)



"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: 04729474"



04729474