

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

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

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.1 Introducción

Ante el riesgo de la alta propagación del nuevo coronavirus (COVID-19) en el territorio nacional, el Poder Ejecutivo ha dictado medidas extraordinarias para contrarrestar el riesgo al contagio, reforzando los sistemas de prevención, control, vigilancia y respuesta sanitaria y garantizando la preservación de la salud y el empleo de los trabajadores, coadyuvando con ello a disminuir la afectación de la economía peruana por la propagación del mencionado virus a nivel nacional.

Es así que, siendo el COVID-19 una pandemia, el Perú se encuentra en Emergencia Sanitaria desde el 12 de marzo¹. Asimismo, desde el 16 de marzo, entró en vigencia la declaratoria de *Estado de Emergencia Nacional* y se dispuso el *aislamiento social obligatorio*, cuyo plazo ha sido prorrogado hasta el 30 de junio de 2020².

I.2 Problema objeto de regulación

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD, por sus siglas en inglés)³ ha planteado que, ante una situación de crisis como la actual pandemia, los gobiernos deben actuar efectivamente, sin descuidar otros riesgos. Para tal finalidad, pueden adaptar las regulaciones existentes, teniendo como base la evidencia que sustente la toma de decisiones y la transparencia en el proceso de adopción. Asimismo, una vez finalizado el periodo de crisis, se debe evaluar eliminar la regulación si es que ya cumplió su objetivo.

Por otro lado, la OECD (2020)⁴ ha precisado que los reguladores pueden evitar los procedimientos por completo para las empresas si estos no pueden afrontar los riesgos de contagio frente a la crisis sanitaria. Asimismo, se debe buscar la promoción del cumplimiento voluntario. En ese sentido los controles deben enfocarse en conductas que generen riesgos, relajando requerimientos de reportes -por ejemplo, mediante la

¹ Declarada por noventa (90) días calendario mediante Decreto Supremo N° 008-2020-SA, y prorrogada por noventa (90) días calendario mediante Decreto Supremo N° 020-2020-SA.

² **Decreto Supremo N° 094-2020-PCM, Decreto Supremo que establece las medidas que debe observar la ciudadanía hacia una nueva convivencia social y prorroga el Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del COVID-19**

Artículo 2.- Prórroga del Estado de Emergencia Nacional Prorrogar el Estado de Emergencia Nacional declarado mediante Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, ampliado temporalmente mediante los Decretos Supremos N° 051-2020-PCM, N° 064-2020-PCM, N° 075-2020-PCM y N° 083-2020-PCM; y precisado o modificado por los Decretos Supremos N° 045-2020-PCM, N° 046-2020-PCM, N° 051-2020-PCM, N° 053-2020-PCM, N° 057-2020-PCM, N° 058-2020-PCM, N° 061-2020-PCM, N° 063-2020-PCM, N° 064-2020-PCM, N° 068-2020-PCM, N° 072-2020-PCM y N° 083-2020-PCM, a partir del lunes 25 de mayo de 2020 hasta el martes 30 de junio de 2020; y, dispóngase el aislamiento social obligatorio (cuarentena), por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del COVID-19. Durante la presente prórroga del Estado de Emergencia Nacional queda restringido el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio comprendidos en los incisos 9, 11 y 12 del artículo 2 y en el inciso 24, apartado f del mismo artículo de la Constitución Política del Perú.

³ Para mayor detalle ver: OECD (15 de mayo, 2020). "La mejora regulatoria en latinoamérica como mecanismo fundamental para enfrentar la crisis y acelerar la recuperación". <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Mejora-regulatoria-LAC-ante-crisis.pdf>

⁴ Para mayor detalle ver: OECD (29 de abril, 2020). "Regulatory quality and Covid-19: Managing the risks and supporting the recovery". https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=131_131923-jisarhai9&title=Regulatory-Quality-and-COVID-19-Managing-the-Risk-and-Supporting-the-Recovery

ampliación de plazos para cumplir con determinados requisitos-. Finalmente, para las actividades económicas que continúan operando, los controles se pueden realizar para situaciones que generen riesgos importantes, con la finalidad de minimizar la exposición al virus tanto para los/las supervisores/as como para los administrados.

En ese sentido, durante el aislamiento social obligatorio, las actividades sujetas a fiscalización ambiental tuvieron diversos comportamientos. Unas continuaron desarrollándose, aunque de manera limitada, en atención a su carácter esencial o por autorización del respectivo sector, al ser actividades adicionales estrictamente indispensables⁵. Por su parte, otras actividades se suspendieron en virtud del aislamiento social obligatorio. En este contexto, desde el mes de mayo, se ha previsto la reanudación de actividades, para lo cual se requiere el registro del “Plan para la Vigilancia, Prevención y Control del COVID - 19 en el trabajo” en el Sistema Integrado para COVID-19 (SICOVID-19).

Al respecto, en el Gráfico N° 1 se muestra la distribución de los administrados que son fiscalizados por el OEFA de acuerdo a su estado actual de actividad, en función a las disposiciones brindadas por el Estado para hacer frente a la crisis sanitaria. Por un lado, se puede observar que los administrados que continuaron desarrollando sus actividades fueron básicamente los pertenecientes a los sectores hidrocarburos (3285), residuos sólidos (1931), agricultura (677), electricidad (160), e industria (147). Los sectores de electricidad e hidrocarburos continuaron operando para garantizar la continuidad de los servicios de energía eléctrica, gas y combustible; los sectores agricultura e industria continuaron operando para garantizar el abastecimiento de alimentos; y el sector residuos sólidos, para brindar continuidad al manejo de dichos residuos. Asimismo, un grupo de administrados pertenecientes al sector minería (114) que realizan actividades de explotación, almacenamiento, beneficio y cierre de pasivos ambientales mineros, entraron a operar a fin de garantizar el sostenimiento de operaciones críticas⁶.

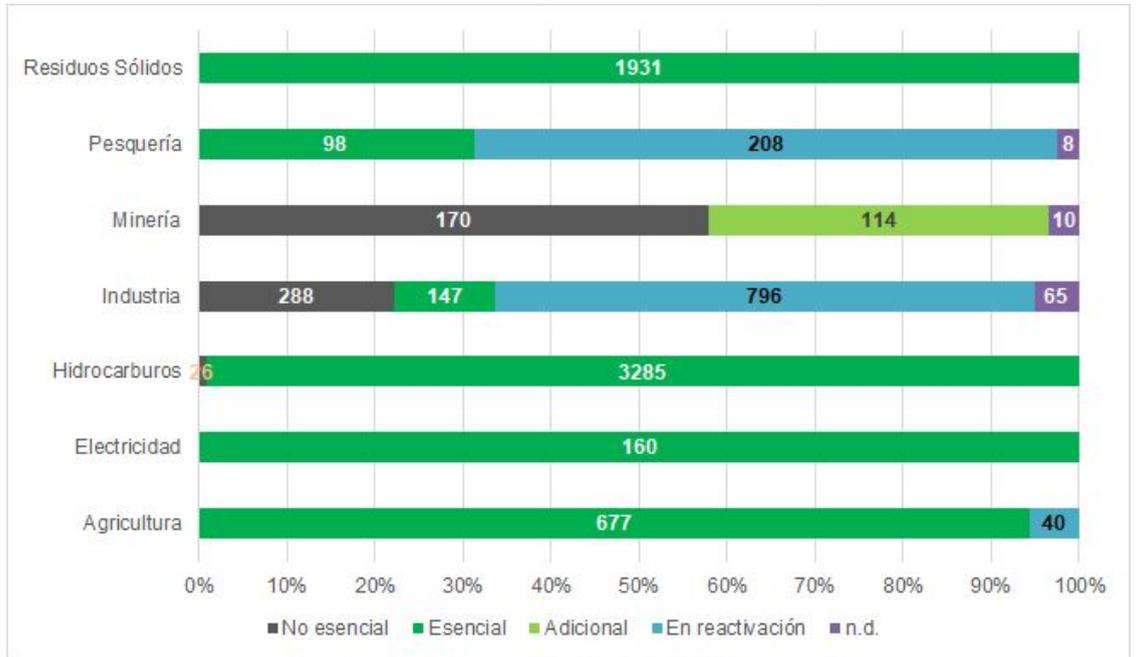
Por otro lado, los administrados que mantienen paralizada su actividad son los del sector industria (288) -que comprende edición de libros, revistas, elaboración de bebidas alcohólicas, fabricación de muebles, productos de cuero, entre otros-; del sector minería que realizan actividades de exploración (170); y los del sector hidrocarburos que también realizan actividades de exploración (26).

Finalmente, los administrados que reanudarán su actividad de manera gradual de acuerdo a lo establecido por el Decreto Supremo N° 080-2020-PCM, son los pertenecientes al sector industria (796) que realizan actividades de fabricación de vidrio, papel y cartón, industria metalmeccánica, entre otras; y los pertenecientes al sector pesquería (208) que realizan pesca industrial.

⁵ Resolución Ministerial N° 125-2020-PRODUCE, que dispone que durante el Estado de Emergencia Nacional, los productores, empresarios y trabajadores del sector agropecuario que realicen actividades de producción y abastecimiento de alimentos, lo que incluye almacenamiento y distribución, deben activar y ejecutar los protocolos de seguridad y sanitarias.

⁶ Ver Oficio N° 059-2020-EF/10.01 del 17 de marzo de 2020.

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



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

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

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

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

Fuente para el universo de administrados de OEFA: CSEP
Actualizado al 4 de junio de 2020.

Elaboración: SMER - OEFA

En atención a lo expuesto, el OEFA ha identificado que resulta necesario, en el escenario actual, implementar un mecanismo para realizar el seguimiento y verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de los titulares de las actividades (productivas, extractivas y de servicios) que se vienen desarrollando, coadyuvando a garantizar la calidad ambiental y la salud de las personas.

Al respecto, se detalla el marco normativo de las actividades que se han desarrollado durante la vigencia del Estado de Emergencia:

Disposición normativa	Fecha de emisión	Actividad	Descripción
Resolución Viceministerial N° 014-2020-MINEM-VMH	18/03/2020	Hidrocarburos	Los titulares de las Actividades de Hidrocarburos como explotación, procesamiento, transporte por ductos, de distribución de gas natural por red de ductos, entre otras; y de las Actividades de Comercialización de Hidrocarburos, a nivel nacional, deben activar y ejecutar los protocolos de seguridad destinados a salvaguardar la salud de su personal, contratistas y/o terceros. Nota: Mediante Resolución Viceministerial N° 016-2020-MINEM-VMH, se dispone que los titulares de las actividades de hidrocarburos que se encontraban permitidas por excepción a la fecha de entrada en vigencia del Decreto Supremo N° 080-2020-PCM deben

			presentar a la DGH su Plan como condición para seguir realizando sus actividades.
Resolución Ministerial N° 0094-2020-MINAGRI	03/04/2020	Agropecuario	Los productores, empresarios y trabajadores del sector Agropecuario que realicen actividades de producción y abastecimiento de alimentos, lo que incluye almacenamiento y distribución, deben activar y ejecutar los protocolos de seguridad sanitarias para salvaguardar la salud de las personas dedicadas a la actividad agropecuaria.
Resolución Ministerial N° 128-2020-MINEM/DM	06/05/2020	Minería, Hidrocarburos y Electricidad	Protocolo Sanitario para la implementación de medidas de prevención y respuesta frente al COVID - 19 en las actividades del Subsector Minería, el Subsector Hidrocarburos y el Subsector Electricidad.
Resolución Ministerial N° 137-2020-PRODUCE	06/05/2020	Producción	Protocolos Sanitarios de Operación ante el COVID-19 del Sector Producción para el inicio gradual e incremental de las siguientes actividades industriales y de comercio interno, de la Fase 1 de la "Reanudación de Actividades" en materia de (i) Textil y Confecciones; y (ii) Comercio electrónico de bienes para el hogar y afines.
Resolución Ministerial N° 139-2020-PRODUCE	06/05/2020	Producción	Protocolo Sanitario de Operación ante el COVID-19 del Sector Producción para el inicio gradual e incremental de la siguiente actividad industrial, de la Fase 1 de la "Reanudación de Actividades", en materia de: Pesca Industrial (Consumo Humano Indirecto) efectuadas por la flota de acero y de madera, denominados: "Protocolo de Pesca Industrial" y "Protocolo Embarcaciones Industriales de Madera".
Resolución Ministerial N° 0261-2020 MTC/01	08/05/2020	Transporte	Lineamientos sectoriales para la adecuación y reanudación gradual y progresiva de los servicios de transportes, así como sus actividades complementarias, de acuerdo a las fases del plan de reactivación económica.
Resolución Ministerial N° 095-2020-MINAM	09/05/2020	Reciclaje	Protocolo sanitario para la operación ante el COVID-19 del Servicio de Reciclaje y los "Criterios de focalización territorial y la obligatoriedad de informar incidencias".
Resolución Ministerial N° 096-2020-MINAM	09/05/2020	Residuos	Protocolo sanitario sectorial para la vigilancia, prevención y control de COVID-19 durante la ejecución de proyectos contenidos en el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC) en materia de residuos sólidos.
Resolución Ministerial N° 0117-2020-MINAGRI	10/05/2020	Ganadería, Agricultura y Forestal	Protocolo para la implementación de medidas de vigilancia, previsión y control frente al COVID-19 para la actividad ganadera, agrícola y forestal.
Resolución Ministerial N° 165-2020-PRODUCE	28/05/2020	Producción	Se aprueban "Criterios de focalización territorial" y la "obligación de informar incidencias" del Sector Producción para el inicio gradual e incremental de las siguientes actividades industriales y de servicios, de la Fase 1 de la "Reanudación de Actividades", en materia de: i) Industria de vidrio, papel, cartón, plástico y hielo, ii) Industria Forestal (maderable y no maderable), y iii) Servicios de almacenamiento de: Abonos y materias primas agropecuarias, artículos de plásticos, vidrio, papel, cartones, aserradura de madera, hielo para actividades en general.

Por lo expuesto, el Reglamento de Acciones de Fiscalización Ambiental y seguimiento y verificación a Entidades de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA durante el Estado de Emergencia Sanitaria decretado en el país ante el brote del COVID-19 (en adelante, **Reglamento de Fiscalización Ambiental durante el Estado de Emergencia**) busca garantizar el desarrollo eficiente de las funciones del OEFA, durante el periodo de la Emergencia, respetando el aislamiento social dispuesto por el Estado y salvaguardando la seguridad y salud de nuestros/as colaboradores/as.

1.3 Constitucionalidad y legalidad

El Numeral 22.2 del Artículo 2° de la Constitución Política del Perú declara que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de su vida, lo cual implica que el Estado despliegue acciones encaminadas no solo a garantizar el efectivo ejercicio de dicho derecho, sino también el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades atribuibles a los particulares y a las entidades con competencia ambiental⁷.

En atención a este derecho de preservación de un ambiente sano y equilibrado, los titulares de las actividades económicas tienen, en principio, la obligación de adoptar medidas para prevenir aquellos riesgos y daños que pudieran ocasionar u ocasionen al ambiente; así como, la obligación de corregir, reparar o remediar cualquier impacto negativo ocasionado.

Lo señalado, guarda relación con los principios ambientales reconocidos en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente; así, el principio de internalización de costos⁸ busca que el titular de proyectos de actividades económicas se haga cargo de los costos de vigilancia y conservación de los bienes ambientales que su actividad ponga en riesgo. Principio que, en esa línea, está reconocido en la Declaración de Río-1992, que a la letra indica «(...) las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales».

Así también, el principio de responsabilidad ambiental⁹ prescribe la obligación del responsable de la degradación del ambiente o componentes a adoptar de forma obligatoria medidas de rehabilitación y, en caso estas no sean posibles, a compensar

⁷ **Sentencia del Tribunal Constitucional 19 de febrero de 2009, recaída en el Expediente N° 3343-2007-PA/TC, fundamento 5.**

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

⁸ **Ley N° 28611, Ley General del Ambiente**
“Artículo VIII.- Del principio de internalización de costos

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

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

⁹ **Ley N° 28611, Ley General del Ambiente**
“Artículo IX.- Del principio de responsabilidad ambiental

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

ambientalmente los daños causados, sin perjuicio de todas aquellas que puedan generarse por los daños ambientales.

En ese sentido, a fin de garantizar un efectivo ejercicio del derecho a gozar de un ambiente sano, los titulares de proyectos económicos cuyas actividades pudieran generar riesgos ambientales deben cumplir con obligaciones contenidas en la normativa ambiental, así como en otras fuentes jurídicas.

Al respecto, el Numeral 11.1 del Artículo 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **Ley del Sinefa**) señala que el OEFA es la autoridad de fiscalización ambiental encargada de asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.

Asimismo, de conformidad con lo establecido en el Artículo 17° de la Ley del Sinefa, las medidas cautelares, preventivas o correctivas, así como las demás disposiciones o mandatos emitidos por las instancias competentes del OEFA son fuente de obligaciones ambientales¹⁰, lo cual ha sido reafirmado en el Régimen Común de Fiscalización Ambiental¹¹.

Por otra parte, con relación al régimen de excepción, el Numeral 1 del Artículo 137° de la Constitución Política del Perú estipula que el Estado de emergencia se declara, entre otros, por graves circunstancias que afecten la vida de la Nación. En esta eventualidad, puede restringirse o suspenderse el ejercicio de los derechos constitucionales relativos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad del domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio nacional.

Asimismo, el Artículo XII del Título Preliminar de la Ley N° 26842, Ley General de la Salud, señala que en resguardo de la salud pública el ejercicio del derecho a la propiedad, a la inviolabilidad del domicilio, al libre tránsito, a la libertad de trabajo, empresa, comercio e industria, así como el ejercicio del derecho de reunión, están sujetos a las limitaciones que establece la ley, conforme lo señala.

Por ello, siendo responsabilidad del Estado reducir el impacto negativo en la población ante la existencia de situaciones de riesgo elevado para la salud y la vida de los pobladores, así como mejorar las condiciones sanitarias y la calidad de vida de su población, y adoptar acciones destinadas a prevenir situaciones y hechos que conlleven a la configuración de éstas, a través del Decreto Supremo N° 008-2020-SA, se declara en Emergencia Sanitaria a nivel nacional por el plazo de noventa (90) días calendario y dicta medidas de prevención y control del COVID-19, prorrogado por Decreto Supremo N° 020-2020-SA.

Mediante Decreto Supremo N° 044-2020-PCM se declara el Estado de Emergencia Nacional y se dispone el aislamiento social obligatorio (cuarentena), por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19, cuyo plazo ha sido prorrogado por los Decretos Supremos N° 051, 064, 075 y 094-2020-PCM hasta el 30 de junio de 2020.

Por consiguiente, el Estado de Emergencia Nacional decretado a consecuencia del brote del COVID-19, en salvaguarda del derecho a la salud, implica la restricción de algunos derechos constitucionales, siendo que el derecho al ambiente no se encuentra

¹⁰ Cf. Artículos 16-A, 22-A, 22 y 23 de la Ley N° 29325. Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

¹¹ **Régimen Común de Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución Ministerial N° 247-2013-MINAM**
“2.3. Las obligaciones ambientales fiscalizables se encuentran establecidas en la legislación ambiental emanada de los órganos competentes de las autoridades de los tres niveles de gobierno, en los instrumentos de gestión ambiental; y, asimismo, en los mandatos y disposiciones emitidos por las EFA y el OEFA, entre otras fuentes de obligaciones. (...)”

restringido; no obstante, la restricción de los derechos a la libertad y la seguridad personales, la inviolabilidad de domicilio, y la libertad de reunión y de tránsito en el territorio, imposibilitan el cumplimiento de algunas obligaciones ambientales a cargo de los administrados sujetos a fiscalización ambiental, asimismo limitan diversas actuaciones de las entidades de fiscalización ambiental para el ejercicio de sus funciones en materia ambiental.

Bajo ese contexto, mediante el Decreto Legislativo N° 1500 (en adelante, **DL 1500**) se adoptaron medidas especiales para facilitar la tramitación, evaluación, aprobación o prórroga de la vigencia de títulos habilitantes en procedimientos administrativos concluidos o en trámite, y de las certificaciones ambientales, con la finalidad de reactivar el proceso de promoción y ejecución de los proyectos de inversión pública, privada y público privada, así como para mejorar y optimizar la ejecución de los mismos; contribuyendo con el propósito de retomar el crecimiento de la economía peruana, cubrir la brecha de infraestructura pública y asegurar la prestación de los servicios públicos.

Por su parte, mediante el Artículo 7° del DL 1500 se exonera a los administrados de la obligación de presentar a las entidades con competencia ambiental, los reportes, monitoreos y cualquier otra información de carácter ambiental o social, que implique trabajo de campo, así como de la realización de actividades necesarias para dicho fin, estableciendo excepciones para la aplicación de dicha disposición.

Del mismo modo, la citada norma precisa que, en cuanto reinicie la actividad (sujeta a fiscalización), cesa tanto la referida exoneración como la suspensión de plazos de los procedimientos de dicha actividad. En consecuencia, en este supuesto corresponde que la autoridad de fiscalización ambiental competente desarrolle sus funciones, considerando las disposiciones sanitarias impuestas por la Autoridad de Salud y la habilitación sectorial correspondiente.

En ese marco, y de acuerdo a lo previsto en el Literal a) del Numeral 11.2 del Artículo 11° de la Ley del Sinefa, la **función normativa** del OEFA comprende la facultad de dictar, en el ámbito y 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 (en adelante, **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 (en adelante, **EFA**), las que son de obligatorio cumplimiento para dichas entidades en los tres niveles de gobierno.

Cabe resaltar que, según el Artículo 15° de la Ley del Sinefa, el OEFA, directamente o a través de terceros, puede ejecutar las acciones necesarias para el desarrollo de sus funciones de fiscalización ambiental.

Por su parte, el Artículo 17° del citado Decreto de Urgencia N° 026-2020 faculta a los empleadores de los sectores público y privado a modificar el lugar de la prestación de los servicios para la aplicación del trabajo remoto en el marco de la emergencia sanitaria por el COVID-19. En este contexto, el Artículo 19° establece que los equipos y medios informáticos, de telecomunicaciones y análogos (internet, telefonía u otros), así como de cualquier otra naturaleza que resulten necesarios para la prestación de servicios, pueden ser proporcionados por el empleador o el trabajador.

El Numeral 2.1 del Artículo 2° del Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, establece que durante el Estado de Emergencia Nacional se garantiza la continuidad de los servicios de agua, saneamiento, energía eléctrica, gas, combustible, telecomunicaciones, limpieza y recojo de residuos sólidos, entre otros.

Asimismo, el Numeral 2.2 del artículo antes mencionado señala que se garantiza la adecuada prestación y acceso a los servicios y bienes esenciales regulados en el artículo 4 del presente Decreto Supremo. Las entidades públicas y privadas determinan los servicios complementarios y conexos para la adecuada prestación y acceso a los servicios y bienes esenciales.

Del mismo modo, conforme el Literal I) del Numeral 4.1 del Artículo 4° del Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, por excepción, en los casos de sectores productivos e industriales, el Ministerio de Economía y Finanzas, en coordinación con el sector competente, podrá incluir actividades adicionales estrictamente indispensables a las señaladas en los numerales precedentes del Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, que no afecten el estado de emergencia nacional.

En tal sentido, se advierte que, en la vigencia del Estado de Emergencia Nacional, se realizan actividades económicas cuya fiscalización ambiental está a cargo del OEFA y de las demás EFA, conforme a sus funciones y competencias. Estas actividades pueden desarrollarse con el uso de equipos y medios para desarrollar el trabajo remoto, conforme al Decreto de Urgencia N° 026-2020.

Siendo que la finalidad del Sinefa es asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de todas las personas naturales o jurídicas para contribuir a una efectiva protección ambiental, es necesario que el OEFA, en el marco de su rectoría sobre el sistema funcional, declare las reglas aplicables en el desarrollo de la fiscalización ambiental y el seguimiento y verificación de cumplimiento de funciones de las EFA en el marco del estado de emergencia.

Respecto al funcionamiento del Sinefa, el Literal b) del Numeral 11.1 del Artículo 11° de la Ley del Sinefa señala que la supervisión directa comprende la facultad de realizar el seguimiento y verificación con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la regulación ambiental por parte de los administrados. Asimismo, esta facultad es reglamentada mediante Resolución de Consejo Directivo.

Por su parte, en el marco de su rectoría, el OEFA está facultado a desarrollar acciones de seguimiento y verificación del desempeño de las funciones de fiscalización a cargo de las EFA de ámbito nacional, regional o local, conforme lo señala el Literal b) del Numeral 11.2 del Artículo 11° de la Ley del Sinefa.

En esa línea, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 006-2019-OEFA/CD se aprueba el Reglamento de Supervisión (en adelante, **Reglamento de Supervisión**), cuyo objeto es establecer disposiciones y criterios que regulen el ejercicio de la función de supervisión en el marco del Sinefa; el cual, puede servir de modelo para que las EFA reglamenten su función de supervisión, de conformidad con lo establecido en la Tercera Disposición Complementaria Final del referido Reglamento.

De acuerdo a lo señalado en el Artículo 4° del Reglamento de Supervisión, la función de supervisión se rige, entre otros, por los principios de coordinación interinstitucional, integración de la información, orientación a riesgo, promoción del cumplimiento y supervisión basada en evidencia.

Por su parte, Artículo 12° del Reglamento de Supervisión establece que una supervisión puede contener dos tipos de acciones: (i) in situ, la cual se realiza fuera de las sedes del OEFA, en presencia del administrado o sin ella; y, (ii) en gabinete, la cual se realiza desde las sedes del OEFA y que implica el acceso y evaluación de información vinculada a las actividades o funciones del administrado supervisado.

En el marco de la Ley del Sinefa, el OEFA es competente para verificar que las actividades productivas, extractivas y de servicios, incluyendo aquellas que se están desarrollando en el marco de las disposiciones emitidas en la Declaratoria de

Emergencia, se realicen cumpliendo las obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de sus titulares.

Sobre la base de las normas antes indicadas, corresponde al OEFA, en su calidad de Ente Rector del Sinefa¹², ejercer su función normativa¹³ para emitir una propuesta normativa que regule el ejercicio de las funciones de fiscalización ambiental, y las de seguimiento y verificación a EFA, durante el estado de emergencia nacional decretado en el país ante el brote del COVID - 19.

I.4 Contenido de la fórmula normativa

En atención al marco normativo citado, el ámbito de aplicación previsto en la fórmula normativa abarca todos los procedimientos desarrollados en el marco de la fiscalización ambiental a cargo del OEFA. Asimismo, tiene vigencia a partir del día siguiente de su publicación.

- Objeto

El proyecto normativo tiene por objeto establecer disposiciones y criterios que regulen el ejercicio de las funciones de fiscalización ambiental, y las de seguimiento y verificación a Entidades de Fiscalización Ambiental, del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA durante el estado de emergencia sanitaria decretado en el país ante el brote del COVID - 19.

- Finalidad

El proyecto normativo tiene como finalidad garantizar el **desarrollo eficiente de las funciones de fiscalización ambiental** así como el **seguimiento y verificación de los administrados bajo competencia del OEFA**, durante el periodo de emergencia sanitaria, respetando el aislamiento social dispuesto por el Estado y salvaguardando la seguridad y salud de nuestros/as colaboradores/as.

- Base legal referencial

La fórmula normativa se sustenta en la Ley del Sinefa, así como en el Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente. Además, tiene como base legal las normas que han sido emitidas para contrarrestar la propagación del COVID-19, las cuales están mencionadas en función a su jerarquía normativa, según se detallan:

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

¹² Creada según la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental

¹³ **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 05 de marzo del 2009.-**
"Artículo 11.- Funciones generales

(...)

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

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

En 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. (...)

(...)

- Decreto de Urgencia N° 026-2020, Decreto de urgencia que establece diversas medidas excepcionales y temporales para prevenir la propagación del coronavirus (COVID-19) en el territorio nacional.
- Decreto de Urgencia N° 029-2020, que dicta medidas complementarias destinadas al financiamiento de la micro y pequeña empresa y otras medidas para la reducción del impacto del COVID-19 en la economía peruana.
- Decreto de Urgencia N° 053-2020, que otorga un bono extraordinario al personal del Instituto Nacional Penitenciario, del Programa Nacional de Centros Juveniles, al personal del Ministerio de Defensa y al personal del Ministerio del Interior, por cumplir acciones de alto riesgo ante la emergencia producida por el COVID-19 y dicta otras disposiciones.
- Decreto Supremo N° 008-2020-SA, Decreto Supremo que declara en Emergencia Sanitaria a nivel nacional por el plazo de noventa (90) días calendario y dicta medidas de prevención y control del COVID-19.
- Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, Decreto Supremo que declara Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del brote del COVID-19.
- Decreto Supremo N° 076-2020-PCM, Decreto Supremo que dispone la prórroga del plazo de suspensión del cómputo de los plazos de tramitación de los procedimientos administrativos sujetos a silencio positivo y negativo al amparo del numeral 2 de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N° 026-2020.
- Decreto Supremo N° 080-2020-PCM, Decreto Supremo que aprueba la reanudación de actividades económicas en forma gradual y progresiva dentro del marco de la declaratoria de Emergencia Sanitaria Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del COVID-19.
- Decreto Supremo N° 087-2020-PCM, Decreto Supremo que dispone la prórroga de la suspensión del cómputo de plazos regulada en el numeral 2 de la Segunda Disposición Complementaria Final del D.U. N° 026-2020, ampliado por el Decreto Supremo N° 076-2020-PCM y de lo dispuesto en el artículo 28 del Decreto de Urgencia N° 029-2020, ampliado por el Decreto de Urgencia N° 053-2020
- Decreto Supremo N° 094-2020-PCM, Decreto Supremo que establece las medidas que debe observar la ciudadanía hacia una nueva convivencia social y prorroga el Estado de Emergencia Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del COVID-19.
- Decreto Supremo N° 020-2020-SA, Decreto Supremo que prorroga la Emergencia Sanitaria declarada por Decreto Supremo N° 008-2020-SA.
- Decreto Supremo N° 101-2020-PCM, Decreto Supremo que aprueba la Fase 2 de la Reanudación de las Actividades Económicas dentro del marco de la declaratoria de Emergencia Sanitaria Nacional por las graves circunstancias que afectan la vida de la Nación a consecuencia del COVID-19 y modifica el Decreto Supremo N° 080-2020-PCM.

Cabe indicar que dichas normas incluyen sus disposiciones modificatorias y complementarias.

- Obligaciones ambientales a cargo de los administrados sujetos a la competencia del OEFA

- La fiscalización ambiental se ejerce a fin de asegurar el cumplimiento de obligaciones ambientales a cargo de los titulares de actividades económicas, extractivas y de servicios. En el contexto de estado de emergencia sanitaria decretado en el país, así como el aislamiento social obligatorio, se ha determinado los supuestos en los cuales el OEFA ejerce sus funciones de fiscalización ambiental, observando las restricciones establecidas por la normativa vigente para su desarrollo, los cuales se detallan a continuación:

- (i) Cuando el administrado desarrolle actividades esenciales vinculadas al recojo y limpieza de residuos sólidos a cargo de las municipalidades, así como el manejo de residuos en infraestructuras de residuos sólidos y en áreas degradadas por residuos sólidos para recuperación o reconversión;

Según la legislación vigente las municipalidades provinciales deben regular y controlar el proceso de disposición final de desechos sólidos, líquidos y vertimientos industriales en el ámbito provincial¹⁴; así como las municipalidades distritales debe proveer el servicio de limpieza pública

¹⁴

Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades

Artículo 80.- Saneamiento, Salubridad y Salud

Las municipalidades, en materia de saneamiento, salubridad y salud, ejercen las siguientes funciones:

1. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades provinciales:

1.1. Regular y controlar el proceso de disposición final de desechos sólidos, líquidos y vertimientos industriales en el ámbito provincial.

(...)

determinando áreas de acumulación de desechos, rellenos sanitarios y del aprovechamiento industrial de desperdicios¹⁵.

Cabe precisar que, según el Sistema Nacional de Información Ambiental - SINIA, al año 2018, se han generado 7'374,821.22 toneladas de residuos sólidos municipales en nuestro país, de los cuales 4'959,950.93 provienen de domicilios urbanos .

En ese sentido, considerando que la generación de residuos sólidos es elevada y que, gran parte es generada en domicilios urbanos, es importante que su recojo y manejo sea fiscalizado.

Asimismo, en el marco de lo establecido en el Artículo 16° del Decreto Legislativo N° 1278, la fiscalización del manejo de residuos sólidos está a cargo del OEFA, siempre que se trate de infraestructura de residuos sólidos o áreas degradadas. Adicionalmente, el OEFA verifica el cumplimiento de los compromisos asumidos en los Planes Distritales de Manejo de Residuos Sólidos (PMR), así como Planes Provinciales de Gestión de Residuos Sólidos Municipales (PIGARS)¹⁶, conforme a la normativa vigente¹⁷.

- (ii) Cuando el administrado desarrolle otras actividades consideradas esenciales (en el marco de lo establecido en la normativa vigente), que requieran ser fiscalizadas a criterio del OEFA, ya sea por riesgos propios de la actividad, corroboración de información, verificación del cumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables, u otros aspectos que el OEFA estime pertinentes según sus competencias.

A través de los Artículos 2° y 4° del Decreto Supremo N° 044-2020-PCM se garantiza la adecuada prestación de aquellas actividades consideradas esenciales (abastecimiento de alimentos, medicinas, servicios de agua, saneamiento, energía eléctrica, gas, combustible, telecomunicaciones, limpieza y recojo de residuos sólidos, servicios funerarios, entre otros)

- (iii) Cuando ocurran emergencias ambientales o catastróficas, a efectos de conocer la dimensión de dichos eventos, así como verificar las acciones de contingencia ejecutadas frente a las mismas.

Dicho supuesto se sustenta en lo establecido en el punto iii) del Numeral 7.1 del Artículo 7 del DL 1500 que establece que cuando se trate de emergencias

¹⁵

Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades
Artículo 80.- Saneamiento, Salubridad y Salud

Las municipalidades, en materia de saneamiento, salubridad y salud, ejercen las siguientes funciones:

(...)

3. Funciones específicas exclusivas de las municipalidades distritales:

3.1. Proveer del servicio de limpieza pública determinando las áreas de acumulación de desechos, rellenos sanitarios y el aprovechamiento industrial de desperdicios.

(...)

¹⁶

Resolución Ministerial N° 196-2016-MINAM, precisan funciones asignadas al Ministerio del Ambiente que ejerce el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA

Artículo 2.- El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA fiscaliza, en caso corresponda y en el marco de sus funciones y competencias, las responsabilidades y los compromisos asumidos por entidades públicas y privadas en los siguientes instrumentos:

(...)

f) Planes Integrales de Gestión de Residuos Sólidos y Planes de Manejo de Residuos Sólidos; y,

(...)

¹⁷

Reglamento del Decreto Legislativo N° 1278, Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos

Artículo 130.- Autoridades competentes para la supervisión, fiscalización y sanción en materia de residuos sólidos

(...)

130.3 El OEFA supervisa el cumplimiento de los compromisos asumidos en los Planes Provinciales de Gestión de Residuos Sólidos Municipales y en los Planes Distritales de Manejo de Residuos Sólidos Municipales. El incumplimiento de lo previsto en los respectivos Planes acarrea responsabilidad funcional, por lo que deberá ser informado al órgano competente del Sistema Nacional de Control, sin perjuicio de hacer de conocimiento lo ocurrido al Ministerio Público, cuando corresponda.

ambientales o catastróficas no procede la exoneración de obligaciones señaladas en dicho numeral.

Al respecto, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 018-2013-OEFA-CD el OEFA aprobó el Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales de las actividades bajo el ámbito de su competencia, a través del cual la Autoridad de Supervisión se encuentra a cargo de recibir, registrar y analizar de los reportes de emergencias ambientales de los administrados.

- (iv) Cuando se evidencie una circunstancia que represente un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave a los componentes ambientales agua, aire y suelo; a los recursos naturales; a la salud de las personas y a las acciones destinadas a mitigar las causas que generen la degradación o daño ambiental, como aquellas contenidas en una medida administrativa dispuesta por el OEFA.

El SINEFA busca que el desarrollo de las actividades productivas, extractivas, servicios y similares se realicen en armonía con una efectiva gestión y protección ambiental, según se desprende del Artículo 3° de la Ley del Sinefa.

En esa medida, según el Artículo 22-A de la Ley del Sinefa, el OEFA está facultado a dictar medidas preventivas cuando se evidencie un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, los recursos naturales o derivado de ellos, a la salud de las personas; así como para mitigar las causas que generan la degradación o el daño ambiental.

Dicho supuesto se sustenta en lo establecido en el punto ii) del Numeral 7.1 del Artículo 7 del DL 1500 que establece que cuando se trate de emergencias ambientales o catastróficas no procede la exoneración de obligaciones señaladas en dicho numeral.

- (v) Cuando el OEFA advierta que las actividades vienen desarrollándose aún sin contar con el registro SICOVID-19.

Es importante contar con dicho registro, pues permite a la Autoridad de Salud efectuar el seguimiento longitudinal en tiempo real de los casos sospechosos y confirmados de COVID-19 a nivel nacional, regional y local. No obstante, dicho registro no involucra el manejo de data ambiental, por lo que las actividades que se vengán desarrollando sin ser registradas, pueden ser supervisadas por el OEFA en tanto se encuentren en el ámbito de sus competencias. Ello en atención a que la fiscalización ambiental se desarrolla sobre actividades que se realizan, cuenten o no con autorizaciones o permisos, conforme al artículo 17 de la Ley del Sinefa¹⁸.

- (vi) Cuando el administrado reinicie actividades de acuerdo a las disposiciones legales que se emitan, a efectos de verificar las obligaciones ambientales fiscalizables a su cargo.

Mediante el Decreto Supremo N° 080-2020-PCM se aprueba la Reanudación de Actividades, la cual consta de cuatro (04) fases para su implementación.

¹⁸

Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental
Artículo 17.- Infracciones administrativas y potestad sancionadora

(...)

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.

(...)

Así, su Fase 1 se inició en el mes de mayo del 2020; la Fase 2 se aprobó mediante Decreto Supremo N° 101-2020-PCM e inicia a partir del 5 de junio del 2020.

Por su parte, el Numeral 3.1 del Artículo 3 del Decreto Supremo N° 080-2020-PCM, modificado por el Decreto Supremo N° 101-2020-PCM, establece que la reanudación de las actividades se efectúa de manera automática una vez que las personas jurídicas hayan registrado su “Plan para la vigilancia, prevención y control de COVID-19 en el trabajo” en el Sistema Integrado para COVID-19 (SICOVID-19) del Ministerio de Salud, teniendo en consideración los “Lineamientos para la vigilancia de la Salud de los trabajadores con riesgo de exposición a COVID-19”, aprobados por Resolución Ministerial N° 239-2020-MINSA y sus posteriores adecuaciones, así como el Protocolo Sectorial correspondiente cuando el Sector lo haya emitido.

- (vii) Cuando el administrado que no se encuentre en los supuestos anteriores manifieste su conformidad por escrito ante el OEFA de que se desarrollen las funciones de fiscalización ambiental.

En este supuesto, se habilita la posibilidad de que el titular de la actividad presente un documento que contenga la manifestación de voluntad del administrado de sujetarse a la fiscalización ambiental, sin expresión de causa. Ante la necesidad de la actuación de la autoridad fiscalizadora ambiental, se entiende que esta queda habilitada para el ejercicio de sus funciones, considerando para todo efecto las limitaciones legales que se mantengan vigentes vinculadas a la emergencia sanitaria.

- La fórmula normativa establece que el cumplimiento de obligaciones relacionadas con la remisión de reportes, monitoreos y cualquier otra información de carácter ambiental o social, que deba ser presentada ante el OEFA, y que implique trabajo de campo, así como actividades necesarias para dicho fin; se encuentra suspendido desde el 16 de marzo de 2020 hasta que la actividad sujeta a fiscalización se reinicie.

La fórmula normativa establece, de forma declarativa la fecha de inicio y el término de la suspensión del plazo sobre la exigibilidad de las obligaciones a las que se refiere el artículo 7 del DL 1500, condicionada al reinicio de la actividad, según se aprecia:

Artículo 7. Reportes de información de carácter ambiental

7.1. *Exonérase a los administrados de la obligación de presentar a las entidades con competencia ambiental, los reportes, monitoreos y cualquier otra información de carácter ambiental o social, que implique trabajo de campo, así como de la realización de actividades necesarias para dicho fin; con excepción de aquellos casos en que: i) se cuente con dicha información previamente; ii) se evidencie una circunstancia que represente un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave a los componentes ambientales agua, aire y suelo; a los recursos naturales; a la salud de las personas y a las acciones destinadas a mitigar las causas que generen la degradación o daño ambiental; o iii) se refieran a emergencias ambientales o catastróficas.*

7.2. *Cuando la actividad sujeta a fiscalización ambiental se reinicie, de acuerdo con las disposiciones legales emitidas, cesa la exoneración establecida en el numeral 7.1. así como la suspensión de plazos de los procedimientos de dicha actividad a cargo de la autoridad de fiscalización ambiental competente. En este caso, el desarrollo de la fiscalización considera las disposiciones sanitarias impuestas por la Autoridad de Salud y la habilitación sectorial correspondiente.*

Según se advierte en el Numeral 7.2 del artículo citado la exoneración prevista en el Numeral 7.1 cesa cuando se reinicia la actividad beneficiada. Por lo tanto, la fórmula normativa recoge la **condición** que da **fin** a la exoneración, ya establecida en el artículo 7 del Decreto Legislativo N° 1500.

Asimismo, la fórmula normativa precisa la fecha de **inicio** de la citada exoneración, computándose a partir del **16 de marzo de 2020**. Esta fecha se fija en atención al comienzo del aislamiento social obligatorio, así como a las restricciones de movilización en el país.

En este marco, la fórmula normativa recoge lo previsto en la normativa vigente.

- En el caso de actividades esenciales que han venido desarrollándose, la suspensión del cumplimiento de las obligaciones antes indicadas aplica desde el 16 de marzo de 2020 hasta que el OEFA verifique el registro en el Sistema Integrado para COVID-19 (SICOVID-19) del “Plan para la Vigilancia, Prevención y Control del COVID - 19 en el trabajo” del administrado correspondiente, conforme a lo dispuesto en la Resolución Ministerial N° 239-2020-MINSA.

Conforme señala la Única Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 080-2020-PCM, aquellas actividades dedicadas a la prestación de bienes y servicios esenciales y otras que se encontraban permitidas por excepción deberán adecuarse a lo establecido en dicha norma en lo que corresponda, sin perjuicio que continúen realizando sus actividades.

En atención a que el Artículo 7° del DL 1500 no precisa las disposiciones aplicables para las actividades que siguieron desarrollándose en el Estado de Emergencia¹⁹, y a efectos de evitar desventajas para estos administrados, la fórmula normativa los incluye para sujetarse a la suspensión del cumplimiento de las obligaciones desde el 16 de marzo de 2020 hasta que el OEFA verifique el registro en el Sistema Integrado para COVID-19 (SICOVID-19) del “Plan para la Vigilancia, Prevención y Control del COVID - 19 en el trabajo”, conforme a lo dispuesto en la Resolución Ministerial N° 239-2020-MINSA.

- La suspensión del cumplimiento de las obligaciones antes indicadas no aplica cuando el administrado cuente previamente al inicio del aislamiento social obligatorio con la información necesaria que deba ser presentada ante el OEFA; conforme lo establece el Numeral 7.1. del Artículo 7 del DL 1500.
- Adicionalmente, en el marco de lo previsto en el numeral 6.1.1 de la fórmula normativa, que se configura como la regla general de actuación de la fiscalización ambiental en el contexto actual, el administrado tiene la posibilidad de manifestar su voluntad de sujetarse a la fiscalización ambiental al momento de presentar por propia iniciativa los reportes, monitoreos y cualquier otra información de carácter ambiental o social.
- La fórmula normativa prevé la aplicación de los eximentes de responsabilidad, previstos en el Artículo 257° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N°

¹⁹

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

004-2019-JUS²⁰ (en adelante, **TUO de la LPAG**), haciendo mención expresa al caso fortuito o fuerza mayor de manera enunciativa.

- **Suspensión de plazos de los procedimientos administrativos y actividades derivadas del ejercicio de las funciones de fiscalización ambiental**

Mediante el Numeral 4 de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N° 026-2020 se establece la suspensión del cómputo de los plazos vinculados a las actuaciones de los órganos rectores de la Administración Financiera del Sector Público, y de los entes rectores de los sistemas funcionales, incluyendo aquellos plazos que se encuentren en trámite a la entrada en vigencia de la disposición.

El Numeral 7.1 del Artículo 7 del DL 1500 señala que la suspensión de plazos de los procedimientos de la actividad sujeta a fiscalización ambiental cesa al reinicio de la actividad.

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

Al respecto, el Numeral 3.2 del Artículo 3 del dispositivo antes acotado precisa que previo al reinicio de actividades, las entidades, empresas o personas naturales o jurídicas que estén permitidas para dicho fin, deberán elaborar su “Plan para la vigilancia, prevención y control de COVID-19 en el trabajo” y proceder a su registro en el Sistema Integrado para COVID-19 (SICOVID-19) del Ministerio de Salud.

En ese sentido, la fórmula normativa establece que el cómputo de los plazos de los procedimientos administrativos y actividades derivadas del ejercicio de la fiscalización ambiental a cargo del OEFA se encuentra suspendido desde el **16 de marzo de 2020** hasta que la actividad sujeta a fiscalización se reinicie, en el marco de lo dispuesto en el Numeral 7.2 del Artículo 7 del DL 1500.

La referida fecha tiene como respaldo el Numeral 4 de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N° 026-2020, que suspende los plazos de la actuación de los órganos rectores de sistemas funcionales desde la referida fecha, siendo que tiene un efecto irradiador sobre los procedimientos a cargo del OEFA, entre los cuales se encuentran los procedimientos administrativos sancionadores, en su calidad de ente rector del Sinefa, como sistema funcional.

Asimismo, para aquellas actividades esenciales que han venido desarrollándose durante toda la etapa de la Emergencia Nacional, la fórmula normativa también prevé el cómputo de la suspensión de los plazos de los procedimientos administrativos en el ámbito de la fiscalización ambiental a cargo del OEFA, aplica **desde el 16 de marzo de 2020, hasta que el OEFA verifique su registro en el SICOVID** del “Plan para la Vigilancia, Prevención y Control del COVID - 19 en el trabajo” del administrado

²⁰ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**

Artículo 257.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones

1.- Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

- a) El caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada.
 - b) Obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa.
 - c) La incapacidad mental debidamente comprobada por la autoridad competente, siempre que esta afecte la aptitud para entender la infracción.
 - d) La orden obligatoria de autoridad competente, expedida en ejercicio de sus funciones.
 - e) El error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal.
 - f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 255.
- (...)

correspondiente, conforme a lo dispuesto en la Resolución Ministerial N° 239-2020-MINSA.

Cabe precisar que, en el caso de los procedimientos administrativos sancionadores, aplica la suspensión, a efectos de evitar situaciones en las que el administrado no puede ejercer su derecho de defensa.

Sobre la base de la normativa expuesta en los párrafos anteriores y con la finalidad de asegurar la protección ambiental, los plazos de los procedimientos a cargo del OEFA se retoman con la aprobación del presente reglamento cuando:

- (i) Los administrados desarrollan actividades esenciales vinculadas de recojo y limpieza de residuos sólidos, a cargo de las municipalidades; realizan el manejo de residuos en infraestructuras de residuos sólidos o en áreas degradadas por residuos sólidos para recuperación o reconversión;
- (ii) El OEFA advierta que las actividades vienen desarrollándose aún sin contar con el registro SICOVID-19.
- (iii) El administrado manifieste su voluntad por escrito al OEFA para que se continúe con el procedimiento o la actividad.
- (iv) El informe final de evaluación, supervisión o la resolución administrativa no identifique responsabilidad del administrado.

- **Medidas administrativas**

La Ley del Sinefa le otorga la potestad al OEFA de dictar medidas administrativas tales como medidas preventivas (Artículo 22-A° de la Ley del Sinefa), correctivas (Artículo 22° de la Ley del Sinefa), cautelares (Artículo 21° de la Ley del Sinefa), mandatos de carácter particular (Artículo 16-A° de la Ley del Sinefa), entre otros.

Es de resaltar que la potestad para el dictado de medidas administrativas no se ha visto afectada durante el Estado de Emergencia, al no haberse suspendido el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, previsto en el Numeral 2.22 del Artículo 2° de la Constitución Política del Perú, el cual se garantiza con acciones tales como las dispuestas en las medidas preventivas.

Ello en atención a que se busca que las medidas administrativas den respuesta ante un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave a los componentes ambientales agua, aire y suelo; a los recursos naturales; a la salud de las personas y a las acciones destinadas a mitigar las causas que generen la degradación o daño ambiental; o, cuando ello resulte necesario para prevenir un daño irreparable al ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.

Respecto a las medidas administrativas dictadas con anterioridad a la declaratoria del Estado de Emergencia, la fórmula normativa precisa el criterio, con base en el principio de igualdad. Es así que se declaran suspendidos los plazos de cumplimiento desde el **16 de marzo de 2020** hasta que la actividad sujeta a fiscalización se reinicie; salvo que se evidencien las circunstancias descritas en el numeral 6.3.1.

La referida fecha tiene además como respaldo el Numeral 4 de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto de Urgencia N° 026-2020, que suspende los plazos de la actuación de los órganos rectores de sistemas funcionales desde la referida fecha, siendo que tiene un efecto irradiador sobre los procedimientos a cargo del OEFA en su calidad de ente rector del Sinefa, como sistema funcional, entre los cuales se encuentra la actuación que concluye con la emisión de la medida como acto administrativo.

En este bloque, la fórmula normativa también hace expresa su compatibilidad con los supuestos de eximentes de responsabilidad, previsto en el Artículo 257° del TUO de la

LPAG²¹. Para lo cual se hace mención expresa al caso fortuito o fuerza mayor de manera enunciativa.

- **Ejercicio de la función supervisora a EFA**

La función de supervisión a EFA se encuentra prevista en el Literal b) del Numeral 11.2 del Artículo 11° de la Ley N° 29325. Al respecto, en la fórmula normativa se declara la modalidad en la que se realiza el ejercicio de esta función que ejerce el OEFA como ente rector del Sinefa, estableciéndose que el seguimiento y verificación de las funciones de las EFA se realizan de manera remota.

No obstante, de manera excepcional, se pueden desarrollar acciones de supervisión in situ que tengan por finalidad verificar el cumplimiento de las funciones de fiscalización ambiental a cargo de las EFA, respecto al desarrollo de actividades esenciales. Es importante precisar que, en todo supuesto (tanto en las acciones de supervisión in situ, como en la ejecutadas de forma remota), se respetan las normas sanitarias emitidas en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el Estado.

- **Suspensión de plazos en el marco del Sinefa**

En concordancia con lo desarrollado, **a partir del día 16 de marzo de 2020, hasta la culminación del aislamiento social obligatorio**, en la fórmula normativa se declara quedan suspendidos los plazos para las siguientes actuaciones a cargo de las EFA de ámbito nacional, regional y local:

(i) Aprobación y registro de los Planes Anuales de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Planefa), correspondiente al año 2021; conforme se dispone en los *Lineamientos para la formulación, aprobación, seguimiento y evaluación del cumplimiento del Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental - PLANEFA*, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 004-2019-OEFA/CD (en adelante, **Lineamientos del PLANEFA**).

(ii) Presentación de reportes trimestrales de ejecución de las funciones de fiscalización ambiental correspondientes al año 2020, según los Lineamientos del PLANEFA, así como los "Lineamientos para remitir al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA el reporte trimestral sobre la ejecución de actividades de fiscalización ambiental realizadas a la pequeña minería y minería artesanal", aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 022-2014-OEFA/CD.

- **Trabajo remoto y canales virtuales para los administrados**

En el contexto del Estado de Emergencia Sanitaria y Nacional, así como con el aislamiento social obligatorio, se ha impulsado el trabajo remoto. Es así que en el Decreto de Urgencia 026-2020, se establece un capítulo sobre el trabajo remoto, facultándose a los empleadores del sector público y privado a modificar el lugar de la prestación de servicios para implementarlo, en el marco de la emergencia sanitaria por el COVID-19.

²¹ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**

Artículo 257.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones

1.- Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

- a) El caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada.
 - b) Obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa.
 - c) La incapacidad mental debidamente comprobada por la autoridad competente, siempre que esta afecte la aptitud para entender la infracción.
 - d) La orden obligatoria de autoridad competente, expedida en ejercicio de sus funciones.
 - e) El error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal.
 - f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 255.
- (...)

Asimismo, mediante Decreto Legislativo N° 1505, se establecen medidas temporales excepcionales en materia de gestión de recursos humanos en el sector público ante la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19, estableciéndose en el artículo 2 que hasta el 31 de diciembre de 2020, se autoriza a las entidades públicas a implementar las medidas temporales excepcionales que resulten pertinentes para evitar el riesgo de contagio de COVID-19 y la protección del personal a su cargo, tales como realizar trabajo remoto.

En cumplimiento de la normativa citada es que en la fórmula normativa se declara el uso del trabajo remoto en el OEFA, así como el empleo de canales virtuales para las interacciones que realiza con los administrados, con las EFA, así como con la ciudadanía en general. Cabe precisar que, el OEFA utiliza sistemas o medios tecnológicos, tales como videoconferencias, mesa de partes virtuales, entre otros, para coadyuvar el desarrollo de las acciones de fiscalización ambiental.

- **Medidas de bioseguridad**

A fin de garantizar la salud y seguridad de los/as colaboradores/as del OEFA, así como evitar riesgos de contagio durante el desarrollo de las acciones de fiscalización, se determina que estos sigan las disposiciones establecidas en el *Protocolo de Comisiones de Servicios del Plan para la vigilancia, prevención y control de COVID-19 en el Trabajo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA*, aprobado por Resolución de Gerencia General N° 032-2020-OEFA/GEG, el cual contiene las medidas para vigilar la exposición a riesgo, considerando lo establecido en Resolución Ministerial N° 239-2020-MINSA.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El objetivo de la mejora regulatoria es **hacer expresas las reglas** aplicadas (en el marco de la normativa vigente durante el estado de emergencia decretado en el país ante el brote del COVID-19) a la fiscalización ambiental, y seguimiento y verificación a EFA. Asimismo, los objetivos específicos son:

- Asegurar el ejercicio de la fiscalización ambiental y de seguimiento y verificación a las EFA realizadas por el OEFA, incorporando medidas para salvaguardar la salud de los administrados y del personal de OEFA.
- Atender de manera eficiente situaciones que generen un riesgo alto de afectación al ambiente, incorporando medidas para salvaguardar la salud de los administrados y del personal de OEFA.
- Otorgar las facilidades pertinentes a los administrados para que puedan cumplir con sus obligaciones ambientales fiscalizables en el marco del estado de emergencia nacional decretado en el país ante el brote del COVID-19.
- Cumplir con los criterios recomendados por la OECD²² para una adecuada práctica de promoción del cumplimiento por parte de instituciones fiscalizadoras como el OEFA, aún en el marco del estado de emergencia nacional decretado en el país ante el brote del COVID-19.

II.1 Opción para resolver el problema

Considerando el mandato contenido en el Artículo 7° del DL 1500, que dispone al OEFA exonerar a los administrados de la obligación de presentar información que implique trabajo de campo, así como la suspensión de plazos de los procedimientos administrativos sancionadores llevados por la institución; se identifica que reglamentar

²² Para mayor detalle ver: OECD (2018). "OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit". OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/9789264303959-en>

las acciones de fiscalización ambiental y la suspensión de los plazos de los procedimientos administrativos del OEFA es la mejor opción.

Opción: Reglamento de fiscalización ambiental del OEFA en el marco del estado de emergencia decretado en el país ante el brote del COVID-19.- En esta opción, se declaran las reglas que se aplican sobre la actuación del OEFA en el marco del estado de emergencia nacional decretado en el país ante el brote del COVID-19, y se precisa la manera en que se efectuará la suspensión de plazos de los procedimientos administrativos sancionadores.

II.2 Evaluación de la opción

II.2.1 Identificación de Impactos de la opción

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

Tabla N° 1: Beneficios y costos identificados

Stakeholders	Opción: <i>Reglamento de fiscalización ambiental en el marco de la emergencia sanitaria</i>	
	Beneficios	Costos
OEFA	<ul style="list-style-type: none"> • Certeza y seguridad declaradas expresamente para que el personal del OEFA realice las labores de fiscalización ambiental. 	<ul style="list-style-type: none"> • Costos administrativos para la implementación del trabajo remoto para las acciones de fiscalización ambiental.
Administrados	<ul style="list-style-type: none"> • Privilegio de la subsanación de conductas de incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables. • Certeza en el alcance de la suspensión de plazos de procedimientos administrativos y de plazos de obligaciones ambientales fiscalizables. 	[]
Población	<ul style="list-style-type: none"> • Protección del ambiente y recursos naturales mediante imposición de medidas administrativas en casos de inminente peligro o alto riesgo. 	[]

Fuente y elaboración: SMER

II.2.2 Calificación de la opción

Para realizar la evaluación se consideró como referencia los objetivos específicos planteados en la presente mejora regulatoria, siendo necesario establecer criterios de evaluación.

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

Respecto del primer objetivo específico, se otorgó un puntaje de +3, ya que con el Reglamento, se busca brindar facilidades -como la supervisión de manera remota o la acción de supervisión *in situ* en casos especiales- para el ejercicio de la fiscalización

ambiental que permita salvaguardar la salud del personal del OEFA y de los administrados.

Respecto del segundo objetivo específico, se otorgó un puntaje de +3, puesto que permitirá atender casos que impliquen un inminente peligro o alto riesgo de daño al ambiente, como es el caso de las emergencias ambientales

Respecto del tercer objetivo específico, se brindó un puntaje de +3, puesto que se busca brindar facilidades a los administrados como la exoneración de obligación de presentar información solicitada por el OEFA, y la suspensión de plazos de los procedimientos administrativos sancionadores.

Respecto del cuarto objetivo específico, se brindó un puntaje de +3, ya que se plantea archivar los expedientes relacionados a conductas de riesgo leve que hayan sido subsanadas por los administrados.

Finalmente, respecto del quinto objetivo específico, se otorgó un puntaje de +2, debido a que, aún cuando la institución enfrenta una coyuntura de crisis se busca cumplir con algunos de los criterios establecidos por la OECD:

- a. Regulación basada en evidencia, ya que se utiliza la Metodología par la estimación del riesgo para discernir si es necesario realizar una acción de supervisión in situ en los casos de mayor riesgo.
- b. Selectividad, puesto que no se busca realizar supervisiones en todos los casos, sólo aquellos que lo ameriten, y se buscan otras maneras de promover el cumplimiento.
- c. Enfoque de riesgo, ya que se mantiene la filosofía de atender los casos más riesgosos.
- d. Regulación responsiva, puesto que se busca actuar sobre los administrados de acuerdo a su conducta, los que generen situaciones de riesgo.
- e. Proceso claro y justo, ya que la institución establece las reglas de juego en el contexto de crisis.

Tabla N° 2: Evaluación multi-criterio

Criterios	Alternativa
	“Reglamento de fiscalización ambiental en el marco de la emergencia sanitaria”
Objetivo específico 1	+3
Objetivo específico 2	+3
Objetivo específico 3	+3
Objetivo específico 4	+3
Objetivo específico 5	+2
Puntuación Total	+14

Fuente y elaboración: SMER

Considerando las puntuaciones finales, se observa que, los costos y beneficios asociados a la Opción propuesta, genera un impacto positivo.

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

La aprobación de la propuesta garantiza el desarrollo eficiente de las funciones de fiscalización ambiental y de seguimiento y verificación de los administrados bajo competencia del OEFA, durante el estado de emergencia, respetando el aislamiento social dispuesto por el Estado y salvaguardando la seguridad y salud de nuestros/as colaboradores/as. En ese sentido, con la aprobación de la fórmula normativa no se generan efectos derogatorios sobre la normativa vigente.



"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: 08500116"



08500116