

APROBACIÓN DEL FORMATO DEL PLAN ANUAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL - PLANEFA SIMPLIFICADO

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.1 Introducción

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **Ley del SINEFA**), la finalidad de la fiscalización ambiental es asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de todas las personas naturales y jurídicas y garantizar que las funciones fiscalización, ambiental a cargo de las Entidades de Fiscalización Ambiental (en adelante, **EFA**) se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente¹. En ese sentido, una de las herramientas con las que cuentan EFA para desarrollar una fiscalización ambiental eficiente, efectiva y eficaz es el Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **Planefa**)².

A fin de garantizar el funcionamiento del SINEFA, a través de la Resolución Ministerial N° 247-2013-MINAM se aprobó el Régimen Común de Fiscalización Ambiental (en adelante, **Régimen Común**), el cual establece los lineamientos, principios y bases comunes de la fiscalización ambiental en nuestro país, así como las disposiciones generales que deben cumplir las EFA de manera obligatoria, en el ámbito del SINEFA.

De acuerdo a los Artículos 5° y 6° del Régimen Común, las EFA, de ámbito nacional, regional y local, tienen la obligación de elaborar, aprobar, y reportar anualmente sus respectivos Planefa de acuerdo a las disposiciones que establezca el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental³ (en adelante, **OEFA**) para dicho efecto⁴.

-
- ¹ **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.- Artículo 3.- Finalidad**
El Sistema tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de todas las personas naturales o jurídicas, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y potestad sancionadora en materia ambiental, a cargo de las diversas entidades del Estado, se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente, (...)
- ² **Lineamientos para la formulación, aprobación, seguimiento y evaluación del cumplimiento del Planefa, aprobados por Resolución de Consejo Directivo N° 004-2019-OEFA/CD.- Artículo 4.- Definiciones**
Para efectos de la presente norma, se consideran las siguientes definiciones:
f) Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Planefa): Instrumento a través del cual cada EFA planifica las acciones de fiscalización ambiental de su competencia a ser efectuadas durante el año calendario siguiente, las cuales son priorizadas siguiendo los criterios establecidos en el artículo 7 de los presentes lineamientos
- ³ **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.
- ⁴ **Régimen Común de Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución Ministerial N° 247-2013-MINAM.- Artículo 5.- Del Ejercicio Regular de la Fiscalización Ambiental**
Para el ejercicio regular de las funciones de fiscalización ambiental a su cargo, las EFA deberán cumplir, como mínimo, lo siguiente:
(...)
e) Cumplir con la elaboración, aprobación, ejecución y reporte de los Planes Anuales de Fiscalización Ambiental a que se refiere la presente norma.
Artículo 6.- Ejercicio Planificado de la Fiscalización Ambiental.-
6.1. Los Planes Anuales de Fiscalización Ambiental (PLANEFA) son los instrumentos de planificación a través de los cuales cada EFA programa las acciones a su cargo, en materia de fiscalización ambiental a ser efectuadas durante el año fiscal. Los PLANEFA son elaborados, aprobados y reportados en su cumplimiento por la EFA, de acuerdo a las directivas que el OEFA establezca para tal efecto.

En atención a dicha regulación, el OEFA, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 004-2019-OEFA/CD, aprobó los “Lineamientos para la formulación, aprobación, seguimiento y evaluación del cumplimiento del Planefa” (en adelante, **Lineamientos del Planefa**), instrumento que orienta y facilita la elaboración, aprobación, registro y reporte de cumplimiento de los Planefa⁵.

En este marco, todas las EFA, de ámbito nacional, regional y local tienen la obligación de elaborar y registrar sus respectivos Planefa de acuerdo al Artículo 6° de los Lineamientos del Planefa que establece una **estructura uniforme, estándar y general** para la elaboración del Planefa. Por lo tanto, actualmente todas las EFA de ámbito nacional, regional y local deben elaborar sus Planefa, según la estructura y contenidos señalados en el párrafo precedente, en función a la identificación de los problemas ambientales generados por actividades económicas bajo su ámbito competencia⁶.

En este punto se debe tener en cuenta que si las EFA determinan que resulta necesario programar acciones de fiscalización ambiental, a fin de establecer una programación eficiente, el Artículo 7° de los Lineamientos del Planefa⁷ establece criterios de priorización.

Cabe señalar que los criterios de priorización analizan el riesgo ambiental de la actividad y la información sobre el desempeño ambiental del administrado; en ese sentido, su aplicación se justifica a partir de la necesidad de programar acciones de fiscalización ambiental en atención a la identificación de problemas ambientales generados por actividades económicas bajo competencia de la EFA cuyo riesgo ameritan atención y, siempre que, exista la necesidad de optimizar el uso eficiente de sus recursos, a fin de coadyuvar a la solución de dichos problemas ambientales detectados.

● **Clasificación de las municipalidades en su calidad de EFA locales**

Para efectos de caracterizar a las EFA locales, se emplea la clasificación que realiza el Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante, **MEF**) para el Programa de incentivos a

⁵ **Lineamientos para la formulación, aprobación, seguimiento y evaluación del cumplimiento del Planefa, aprobados por Resolución de Consejo Directivo N° 004-2019-OEFA/CD.-**
Artículo 1.- Objeto

La presente norma tiene por objeto establecer los lineamientos que orienten y faciliten a las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA) la formulación, aprobación, seguimiento y evaluación del cumplimiento del Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Planefa)

⁶ A respecto, para cumplir con la obligación de elaborar y registrar el Planefa, las EFA destinan esfuerzos y recursos de diversa índole (presupuestales, de capacidades técnicas, horas hombre, así como un trabajo de coordinación y cooperación intra-institucional entre las propias unidades orgánicas al interior de cada EFA, entre otros aspectos).

⁷ **Régimen Común de Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución Ministerial N°247-2013-MINAM.-**
Artículo 7.- Criterios de priorización para las acciones de fiscalización ambiental

Para la priorización de las acciones en el Planefa se consideran los siguientes criterios, en lo que corresponda:

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

Sin perjuicio de los criterios antes señalados, las EFA pueden considerar criterios técnicos adicionales vinculados a las características de la actividad económica materia de evaluación o supervisión ambiental. La programación de instrumentos normativos se realiza según lo previsto en el anexo de los presentes lineamientos.

la mejora de la gestión municipal (en adelante, **clasificación MEF**)⁸ que diferencia los siguientes tipos de municipalidades (Cuadro 1):

Cuadro 1. EFA locales según la clasificación utilizada por el MEF

Tipo	Ámbito	Característica	Número	
A	Provinciales	de ciudades principales	74	
B		no pertenecientes a ciudades principales	122	
C	Distritales	de Lima Metropolitana	42	
D		pertenecientes a otras ciudades principales	129	
E		No pertenecientes a ciudades principales	con más de 70% con población urbana	378
F			con población urbana entre 35% y 70%	509
G			con menos de 35% de población urbana	620

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas / Elaboración: SMER

● **Competencia de las municipalidades distritales en su calidad de EFA locales**

Conforme a la normativa vigente, las municipalidades distritales, en su calidad de EFA locales, ejercen sus funciones de fiscalización ambiental sobre los siguientes aspectos: (Gráfico N° 1)

Gráfico N° 1. Fiscalización ambiental a cargo de las Municipalidades distritales en su calidad de EFA Locales



Elaboración: SMER

⁸ Ministerio de Economía y Finanzas. (2018). Marco Conceptual del Programa de Incentivos. Esta clasificación permite diferenciar entre municipalidades provinciales y distritales y al mismo tiempo capturar adecuadamente las diferencias entre distintos tipos de municipios con un elevado nivel de homogeneidad interna.

I.2 Problema objeto de regulación

De la revisión de la información señalada en el Registro Nacional de Municipalidades (en adelante, **Renamu**)⁹, para el periodo 2015 al 2019, se advierte que existen municipalidades, en su calidad de EFA locales¹⁰, que declaran no tener problemas ambientales o tener problemas ambientales reducidos en el marco de sus competencias; o que registran un número reducido tanto de actividades comerciales y de servicios, como de administrados.

Al respecto, del total de municipalidades de tipo E, F y G (1057), en su calidad de EFA locales:

- En promedio, el 10% declara no tener elementos contaminantes. Al respecto del 90% que sí declara tener algún elemento contaminante, se tienen las siguientes valoraciones:
- En promedio un 84% declara no tener problemas ambientales por presencia de **ruido**.
- En promedio un 74% declara no tener problemas ambientales por presencia de **emisiones** de gases de vehículos motorizados.
- En promedio un 51% declara no tener problemas ambientales por acumulación y quema clandestina de **basura** y rastros.

En ese sentido, a partir de una lectura conjunta de las valoraciones señaladas, se verifica que del 90% de municipalidades de tipo E, F y G, que en su calidad de EFA locales, detectan algún elemento contaminante, el porcentaje de estas municipalidades que identifica aspectos ambientales generado por actividades bajo su ámbito de competencia, es reducido, tal como se muestra a continuación (Gráfico N° 2).

Gráfico N° 2. Porcentaje promedio de municipalidades, por tipo, que indicaron tener problemas de contaminación ambiental en su municipio (período 2015-2019)



Fuente: Renamu - INEI 2015-2019. / Elaboración: SMER.

⁹ El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) a través del RENAMU genera información anual de las 196 municipalidades provinciales, 1 mil 678 municipalidades distritales y 2 mil 740 municipalidades de centros poblados y permite disponer de información relacionada con gestión del riesgo de desastres, seguridad ciudadana, servicios públicos, protección y conservación del ambiente, licencias otorgadas para funcionamiento de negocios, edificación y habilitación urbana, cultura y deporte, salud, organizaciones sociales, casos atendidos en las Defensorías Municipales del Niño y del Adolescente, promoción del desarrollo económico local, participación vecinal, recojo de residuos sólidos, entre las principales variables de gestión municipal.

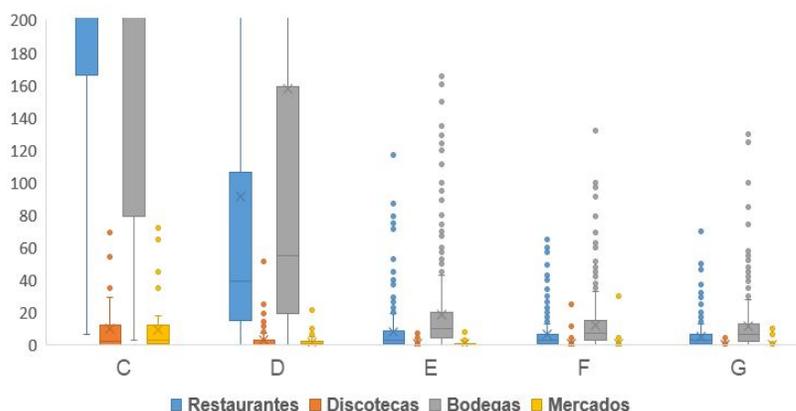
¹⁰ Actualmente existen 1 874 EFA locales.

Por otro lado, de acuerdo a la información del Renamu 2018 se advirtió que existen municipalidades de tipo E, F y G¹¹, que en su calidad de EFA locales tienen a su cargo un **número reducido tanto de actividades comerciales y de servicios** en su jurisdicción, así como un **escaso número de administrados**¹² que están bajo su ámbito de competencia¹³.

Al respecto, el Gráfico N° 3 muestra un gráfico de cajas¹⁴ que evidencia el pequeño número de actividades comerciales y de establecimientos en funcionamiento bajo competencia de estas EFA, cuyo detalle es el siguiente:

- Restaurantes: las municipalidades de tipo E, F y G, en su calidad de EFA locales, tienen a su cargo en promedio 7, 6 y 5 restaurantes, respectivamente.
- Discotecas: las municipalidades de tipo E, F y G, en su calidad de EFA locales, tienen a su cargo, en promedio, solo 1 discoteca.
- Bodegas: las municipalidades de tipo E, F y G, en su calidad de EFA locales, tienen a su cargo, en promedio, 18, 12 y 11 bodegas, respectivamente.
- Mercados de abastos: las municipalidades de tipo E, F y G, en su calidad de EFA locales, tienen a su cargo, en promedio, solo 1 mercado de abastos.

Gráfico N° 3. Número de establecimientos de servicios y comercios bajo el ámbito de competencia de las municipalidades de tipo C, D, E, F y G, en su calidad de EFA locales (período 2018)



Fuente: Renamu - INEI 2018. / Elaboración: SMER.

De lo examinado, resalta que el grupo de municipalidades de tipo E, F y G, en su calidad de EFA locales, presenta un **número significativamente menor de administrados** en comparación de las municipalidades de tipo A, B, C y D.

¹¹ El objetivo de la clasificación municipal del Programa de incentivos es diferenciar funciones provinciales y distritales, y al mismo tiempo capturar adecuadamente las diferencias entre distintos tipos de municipalidades con un elevado nivel de homogeneidad interna. Para ello clasifica a las municipalidades en tipos A,B,C,D,E,F y G y la principales características en cada grupo son si son o no de ciudades principales y el nivel de población urbana que poseen.

¹² Para el año 2018 las EFA, en particular, las tipo E, F y G tienen a su cargo en promedio 6 restaurantes, 1 discoteca, 14 bodegas y 1 mercado de abasto.

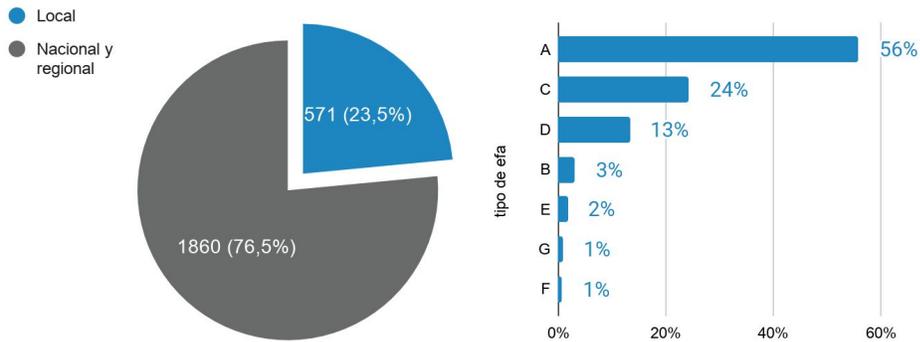
¹³ Asimismo, para el año 2019, cerca de la mitad de municipalidades del tipo E, F y G declararon no contar con una oficina o unidad ambiental. Adicionalmente, cerca del 10% de cada tipo de municipalidad E, F y G, señalaron no contar con computadoras con acceso a internet. Estos aspectos dificultan la elaboración del Planefa.

¹⁴ El gráfico de cajas nos describe la distribución de la cantidad de establecimientos (sea restaurantes, discotecas, bodegas o mercados de abasto) en donde cada punto es el número de establecimientos de un municipio.

Respecto a los aspectos objeto de fiscalización a cargo de las municipalidades distritales, tipo E, F y G, en su calidad de EFA locales, la información sobre denuncias ambientales y problemas ambientales a su cargo revela lo siguiente.

Sobre las **denuncias ambientales** presentadas al Servicio de Información Nacional y Denuncias Ambientales - Sinada durante el año 2020, se observa que del total de denuncias derivadas a las EFA según su competencia (2431), el 23% corresponde a competencia de las EFA locales (571). De este bloque la mayoría corresponden al ámbito de influencia de las municipalidades tipo A, B, C, D, (96%) mientras que únicamente el (4%) fue derivado a las municipalidades de tipo E, F, y G, en su calidad de EFA locales (Gráfico N° 4).

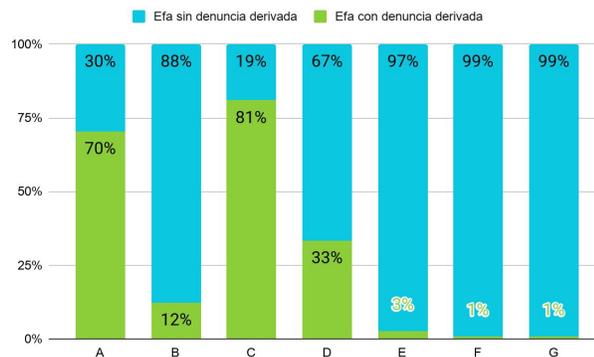
Gráfico N° 4. Cantidad de denuncias derivadas por tipo de EFA (2020)



Fuente: SINADA / Elaboración: SMER

Al respecto, del total de municipalidades de tipo E, F y G, en su calidad de EFA locales, solo el 3%, 1% y el 1%, respectivamente, recibieron denuncias ambientales derivadas del Sinada que se encuentran en su ámbito de competencias, tal como se aprecia en el Gráfico N° 5.

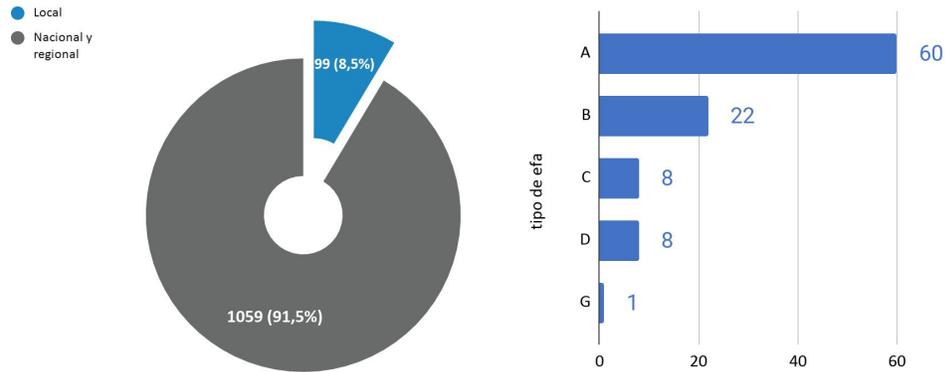
Gráfico N° 5. Porcentaje de EFA locales a las que se derivó denuncias ambientales (2020)



Fuente: SINADA / Elaboración: SMER.

Asimismo, de la **información extraída del Observatorio de solución a problemas ambientales**¹⁵, del total de problemas identificados (1158) desde 2019 a la fecha, sólo 99 problemas (8,5%) corresponden a aspectos de competencia de las EFA locales. De este grupo solo uno (1) pertenece a una municipalidad de tipo E, F o G (puntualmente 1 a la de tipo G); que representa solamente el 1% del total de problemas de EFAS locales, como se muestra a continuación.

Gráfico N° 6. Problemas ambientales por tipo de EFA



Fuente: Observatorio de solución de problemas ambientales / Elaboración: SMER.

Sumado a ello, de una **muestra seleccionada para analizar los Planefa presentado por las EFA locales para el año 2020**¹⁶, se identificó los principales problemas ambientales reportados, sobre los cuáles se realiza la programación de acciones de fiscalización ambiental.

Al respecto, se observó que el 67% de EFA locales identifican problemas ambientales cuya fiscalización ambiental no es de su competencia. Asimismo, en atención a dichos problemas identificados, el 46% de estas EFA programan acciones de fiscalización ambiental en ámbitos que no son de su competencia.

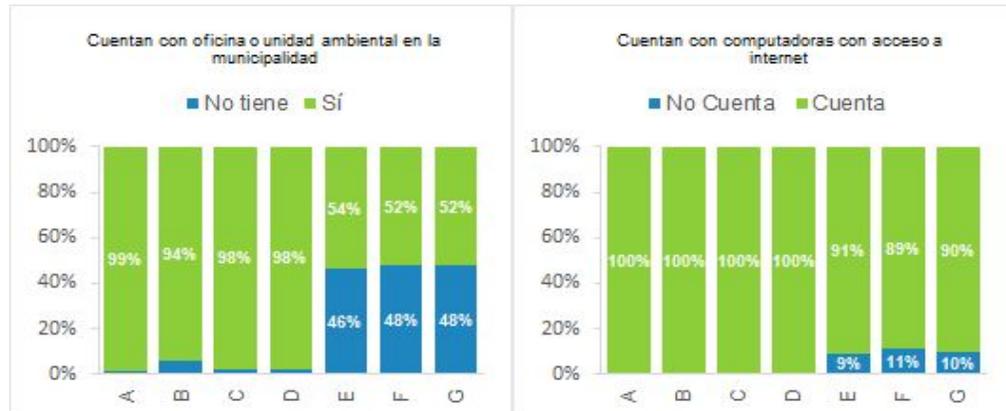
A partir de la información analizada, se evidencia que las municipalidades de tipo E, F, G, en su calidad de EFA locales, presentan un **número reducido de problemas ambientales por actividades económicas bajo su ámbito de competencia**, los cuales considerando el riesgo ambiental de la actividad y el desempeño del administrado, no ameritan la necesidad de priorizar la programación de acciones de fiscalización ambiental.

¹⁵ El observatorio es una plataforma que brinda información de los problemas ambientales identificados por OEFA derivados de las denuncias ambientales. Es sistematizado por el equipo de Observatorio de SEFA, quienes evalúan el impacto del problema asociado y si el resultado del problema tiene un nivel muy alto de impacto entonces es ingresado en esta plataforma para su posterior seguimiento. Disponible en <https://www.oefa.qob.pe/observatorio-sinefa/>

¹⁶ Se tomó una muestra aleatoria de 24 Planefa presentados, para conocer las principales problemáticas reportadas y las acciones de fiscalización ambiental programadas en base a dichas problemáticas, considerando el universo de municipalidades para el año 2020. Esta muestra se seleccionó en base a un muestreo aleatorio simple, considerando el universo de municipalidades con un nivel de confianza del 20% y con un nivel de representatividad de 1,27% del total de municipalidades analizadas. Cabe precisar que, al elegir una muestra aleatoria se espera conseguir que sus resultados sean extrapolables a la población. Este proceso permite ahorrar recursos, y a la vez obtener resultados representativos a los que se alcanzarían si se realizase un estudio de toda la población.

Cabe considerar que, de acuerdo con la información provista por el Renamu 2019, cerca de la mitad de municipalidades del tipo E, F y G declaran que no cuentan con una oficina o unidad ambiental. Adicionalmente, cerca del 10% de cada tipo de municipalidad E, F y G, no cuenta con computadoras con acceso a internet lo cual dificulta la elaboración del Planefa, tal como se muestra en el Gráfico N° 7.

Gráfico N° 7. Porcentaje de municipalidades, por tipo, con oficina o unidad ambiental y con computadoras con acceso a internet; 2019



Fuente: Renamu - INEI 2019. Elaboración: SMER.

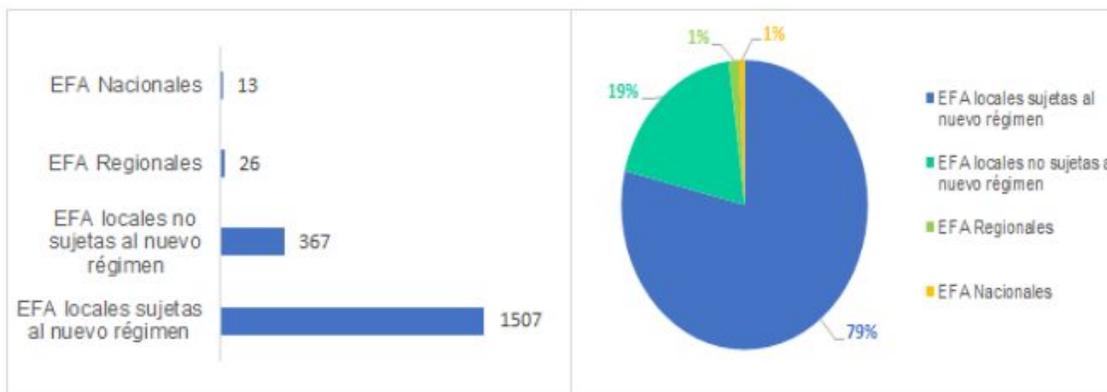
Adicionalmente, resulta necesario tener en cuenta que las municipalidades de tipo E, F y G, en su calidad de EFA locales, no pertenecen a ciudades principales y fiscalizan actividades que no requieren certificación ambiental, pues no representan en sí mismas un nivel de riesgo ambiental.

Por consiguiente, de la data analizada y contrastada con la información disponible en el Sinada y en el Observatorio de solución a problemas ambientales se evidencia que las municipalidades de tipo E, F y G, en su calidad de EFA locales, cuentan con un escaso número de problemas ambientales respecto a actividades dentro de su ámbito de competencia. Estas actividades no representan riesgo ambiental significativo. Sumado a ello, el número de actividades económicas y de administrados a su cargo es reducido. Razón por la cual no requieren priorizar acciones de fiscalización ambiental en sus Planefa.

En dicho contexto resulta necesario facilitar la elaboración del Planefa de las municipalidades de tipo E, F y G que no requieren programar acciones de fiscalización ambiental, en su calidad de EFA locales y en atención a la real dimensión de los problemas ambientales generados por actividades económicas bajo su competencia.

Cabe señalar que las municipalidades de tipo E, F y G, en su calidad de EFA locales, que quedarían sujetas a un tratamiento simplificado, representan un total de 1507, tal como se muestra en el Gráfico N° 8.

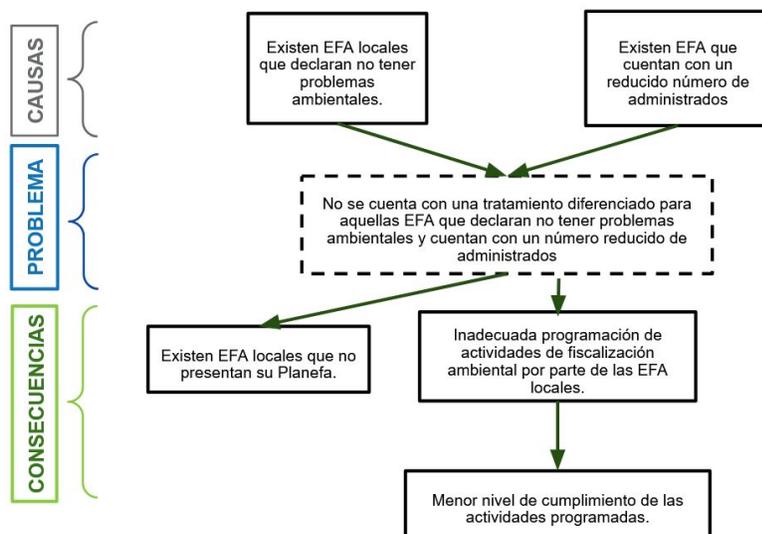
Gráfico N° 8. EFA sujetas al tratamiento simplificado en relación al universo de EFA en el Perú



Elaboración: SMER.

A manera de resumen, las causas y consecuencias del problema descrito, se presenta a continuación (Gráfico N° 9):

Gráfico N° 9: Árbol de problemas



Elaboración: SMER

I.3 Análisis de constitucionalidad y legalidad de la propuesta

El Numeral 2.22 del Artículo 2º de la Constitución Política del Perú reconoce que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida; lo cual implica que el Estado despliegue acciones encaminadas a

lograr el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades atribuibles a los particulares y a las entidades con competencia ambiental¹⁷.

Una de las acciones adoptadas por el Estado fue la creación del SINEFA, sistema funcional integrado por el Ministerio del Ambiente¹⁸, el OEFA en su calidad de ente rector y las EFA de alcance nacional, regional o local¹⁹, dicho sistema busca 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.

En ese sentido, la finalidad del SINEFA es asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de las personas naturales o jurídicas; así como supervisar y garantizar que las funciones de fiscalización ambiental a cargo de las EFA se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente²⁰.

De conformidad con el Literal b) del Numeral 11.1 del Artículo 11° de la Ley del SINEFA, el ejercicio de la fiscalización ambiental a cargo de las EFA comprende, entre otras, la función supervisora, para realizar acciones de seguimiento y verificación con la finalidad de asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales de los administrados²¹ y de esta forma aportar a la protección ambiental.

¹⁷ **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".

¹⁸ **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 5 de marzo del 2009.- Artículo 5.- Ministerio del Ambiente (MINAM)**

El Ministerio del Ambiente (MINAM), como ente rector del Sector Ambiental, desarrolla, dirige, supervisa y ejecuta la Política Nacional Ambiental, y ejerce las funciones que le asigna su ley de creación, Decreto Legislativo N° 1013, y demás normas aplicables

¹⁹ **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 5 de marzo del 2009.- Artículo 7.- Entidades de Fiscalización Ambiental Nacional, Regional o local**

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

²⁰ **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, (...)

²¹ **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.- "Artículo 11.- Funciones generales**

11.1 El ejercicio de la fiscalización ambiental comprende (...)

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. (...)"

Por su parte, el literal a) del numeral 11.2 Artículo 11° de la Ley del SINEFA otorga al OEFA la función normativa²², por la cual puede dictar, en el ámbito y en materia de sus competencias, normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco del SINEFA, y otras de carácter general referidas a la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados a su cargo; así como aquellas necesarias para el ejercicio de la función de supervisión de las EFA.

El Régimen Común establece los lineamientos, principios y bases comunes de la fiscalización ambiental en el país, así como las disposiciones generales que deben cumplir las EFA de manera obligatoria en el ámbito del SINEFA, regulando su articulación con la finalidad de asegurar el ejercicio armónico de la fiscalización ambiental a su cargo y la intervención coordinada y eficiente de las mismas como medio para asegurar el respeto de los derechos ambientales de los ciudadanos²³.

En ese sentido, el OEFA tiene a su cargo la dirección y supervisión de la aplicación del Régimen Común²⁴, cuyas disposiciones generales son obligatorias para las EFA en el marco del SINEFA²⁵, con el objeto de garantizar que las funciones de fiscalización ambiental a cargo de las EFA se desarrollen de manera homogénea, eficaz, eficiente, armónica y coordinada.²⁶

Al respecto, el Régimen Común establece que el ejercicio de las funciones de fiscalización ambiental se planifican mediante el Planefa -instrumento de planificación a

-
- 22 **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.-**
"Artículo 11.- Funciones generales
(...)
11.2 El OEFA, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), ejerce las siguientes funciones:
a) Función normativa: comprende la facultad de dictar, en el ámbito y en materia de sus competencias, las normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco del 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.(...)
- 23 **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.-**
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES
SÉTIMA. El Régimen Común de Fiscalización Ambiental, regulado en el párrafo 131.2 del artículo 131 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente, establece los lineamientos, principios y bases comunes de la fiscalización ambiental en el país, así como las disposiciones generales que deben cumplir las EFA de manera obligatoria en el ámbito del SINEFA, regulando su articulación con la finalidad de asegurar el ejercicio armónico de la fiscalización ambiental a su cargo y la intervención coordinada y eficiente de las mismas como medio para asegurar el respeto de los derechos ambientales de los ciudadanos. Toda referencia hecha al Régimen Común de Fiscalización y Control Ambiental o al Reglamento del Régimen Común de Fiscalización y Control Ambiental se entiende como efectuada al Régimen Común de Fiscalización Ambiental.
- 24 **Régimen Común de Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución Ministerial N°247-2013-MINAM.-**
Artículo 4° Rol del OEFA en relación al Régimen Común de Fiscalización Ambiental
4.1. El OEFA tiene a su cargo la dirección y supervisión de la aplicación del Régimen Común de Fiscalización Ambiental.
- 25 **Régimen Común de Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución Ministerial N° 247-2013-MINAM.-**
Artículo 1.- Objeto
1.2. El Régimen Común de Fiscalización Ambiental establece los lineamientos, principios y bases comunes de la fiscalización ambiental en el país, así como las disposiciones generales que deben cumplir de manera obligatoria las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA) de manera obligatoria, en el ámbito del SINEFA, regulando su articulación con el fin de asegurar el ejercicio armónico de la fiscalización ambiental a su cargo y; la intervención coordinada y eficiente de las mismas.
- 26 **Régimen Común de Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución Ministerial N°247-2013-MINAM.-**
Artículo 1.- Objeto
(...)
1.2. El Régimen Común de Fiscalización Ambiental establece los lineamientos, principios y bases comunes de la fiscalización ambiental en el país, así como las disposiciones generales que deben cumplir de manera obligatoria las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA) de manera obligatoria, en el ámbito del SINEFA, regulando su articulación con el fin de asegurar el ejercicio armónico de la fiscalización ambiental a su cargo y; la intervención coordinada y eficiente de las mismas.
1.3. El mencionado Régimen busca garantizar una fiscalización ambiental homogénea, eficaz, eficiente, armónica y coordinada, contribuyendo a la mejora de la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible del país como medio para garantizar el respeto de los derechos vinculados a la protección del ambiente.

través del cual cada EFA programa durante el año fiscal las acciones de fiscalización ambiental a su cargo-; es ese sentido, establece que todas las EFA deberán cumplir, como mínimo, con elaborar, aprobar, ejecutar y reportar el cumplimiento de sus respectivos Planefa, de conformidad con lo dispuesto por el OEFA²⁷.

En ese sentido, en el marco de la función normativa del OEFA establecida en la Ley del SINEFA, así como las facultades de su Consejo Directivo señaladas en el Régimen Común, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 004-2019-OEFA/CD se aprobaron los Lineamientos del Planefa que regula, entre otros aspectos, la formulación y aprobación del Planefa.

Al respecto, en atención a la problemática advertida y de conformidad con el marco constitucional y legal vigente, el OEFA, en su calidad de Ente Rector del SINEFA, encargado de la dirección del Régimen Común de Fiscalización Ambiental y en ejercicio de su función normativa, se encuentra facultado para establecer una fórmula normativa con el objeto de establecer un tratamiento simplificado para la formulación del Planefa por parte de las municipalidades de tipo E, F y G, en su calidad de EFA locales.

En ese sentido, en el marco de lo dispuesto en el Literal n) del Artículo 9° del Reglamento de Organización y Funciones de esta entidad²⁸, la aprobación de la fórmula se efectúa a través de Resolución del Consejo Directivo del OEFA.

I.4 Contenido de la fórmula normativa

Los Artículos 6° y 7° de los Lineamientos del Planefa regulan, respectivamente, la estructura y contenido del Planefa (la cual contempla la identificación de los principales problemas ambientales según las competencias de la EFA y la programación de las acciones de fiscalización ambiental); así como los criterios de priorización para programar las acciones de fiscalización ambiental de manera eficiente.

En ese sentido, se advierte que cada EFA aplica criterios de priorización siempre que determine programar acciones de fiscalización ambiental, en atención a los problemas ambientales identificados generados por los administrados de su competencia.

Por lo tanto, si bien la obligación de las EFA para formular, aprobar y registrar el Planefa implica que, sobre la base de los criterios de priorización, las EFA programan acciones de fiscalización ambiental, dicha programación debe ser racional, eficiente y proporcional a los fines que persigue, esto es a optimizar el uso de los recursos asignados para

²⁷

Régimen Común de Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución Ministerial N° 247-2013-MINAM.-

Artículo 5.- Del Ejercicio Regular de la Fiscalización Ambiental

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

(...)

e) Cumplir con la elaboración, aprobación, ejecución y reporte de los Planes Anuales de Fiscalización Ambiental a que se refiere la presente norma.

Artículo 6.- Ejercicio Planificado de la Fiscalización Ambiental

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

²⁸

Reglamento de Organización y Funciones, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM.-

Artículo 9.- Funciones del Consejo Directivo

Son funciones del Consejo Directivo:

(...)

n) Emitir resoluciones en el ámbito de su competencia.

coadyuvar, a través de la fiscalización ambiental, a la solución de los problemas ambientales detectados y de esa forma a lograr la protección ambiental.

En ese sentido, resulta imperativo tener en cuenta la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, Ley N° 27658²⁹ y el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública³⁰ aprobado por Decreto Supremo N° 123-2018-PCM, los cuales refieren que las entidades públicas apuntan a la mejora en la productividad³¹, lo cual implica hacer un uso más eficiente y productivo de los recursos públicos para alcanzar los objetivos institucionales planteados, considerando el costo-efectividad de las decisiones de gestión.

Por consiguiente, resulta fundamental que el ejercicio de las funciones de fiscalización ambiental -las cuales se rige, entre otros, por los principios de eficacia, eficiencia, efectividad y mejora continua³²- se realicen con los instrumentos necesarios, maximizando el uso de los recursos e identificando mejoras en la normativa para garantizar el cumplimiento de obligaciones ambientales por parte de los administrados.

Bajo esta premisa, la actividad administrativa de fiscalización se realiza bajo un enfoque de cumplimiento normativo, de prevención y gestión del riesgo, y tutela de los bienes

-
- ²⁹ **Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.-**
Artículo 4.- Finalidad del proceso de modernización de la gestión del Estado
El proceso de modernización de la gestión del Estado tiene como finalidad fundamental la obtención de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos. (...)
- ³⁰ **Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 123-2018-PCM.-**
Artículo 3.- Principios
El Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública se rige bajo los siguientes principios:
e) **Simplicidad y armonización:** Las entidades públicas que establecen reglas para el funcionamiento y gestión de la administración pública, lo hacen buscando la simplicidad en las reglas y su operación armónica con las regulaciones emitidas por otras entidades rectoras de políticas y sistemas.
- ³¹ **Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 123-2018-PCM.-**
Artículo 7.- Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública
7.1 El Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública tiene bajo su ámbito a los siguientes medios:
f) La mejora en la productividad
Se optimiza la gestión interna a través de un uso más eficiente y productivo de los recursos públicos para alcanzar los objetivos institucionales planteados, considerando el costo-efectividad de las decisiones de gestión. Comprende la reducción de todos aquellos trámites, pasos, requisitos, entre otros aspectos que afecten su productividad, fomentando aquellos otros que contribuyan a su incremento o mejora, tales como la innovación, la implementación de servicios integrados y espacios compartidos, entre otros de similar naturaleza. Para tal efecto, la mejora de productividad aborda la racionalización del costo de los recursos o insumos requeridos para la elaboración de sus bienes y servicios; el equilibrio entre los productos esperados y los recursos o insumos empleados para elaborarlos, y la relación entre los resultados actuales y los resultados esperados. (...)
- ³² **Régimen Común de Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución Ministerial N° 247-2013-MINAM.-**
Artículo 3.- Principios que rigen la Fiscalización Ambiental
El ejercicio de la fiscalización ambiental se rige (...) por los siguientes principios de observancia obligatoria:
c) Eficacia.- Las entidades de fiscalización ambiental, para el adecuado ejercicio de la fiscalización a su cargo, deben contar con las herramientas y recursos requeridos para una adecuada planificación, ejecución y evaluación de su ejercicio.
d) Eficiencia.- La fiscalización ambiental debe ser realizada al menor costo social y ambiental posible, maximizando el empleo de los recursos con los que cuenta.
e) Efectividad.- La fiscalización ambiental debe ser ejercida de modo tal que propicie que los administrados actúen en cumplimiento de sus obligaciones ambientales.
f) Mejora continua.- Las entidades de fiscalización ambiental coadyuvan al proceso de mejora continua de la legislación ambiental proponiendo a las autoridades competentes los cambios normativos que identifiquen como necesarios a consecuencia del ejercicio de la fiscalización ambiental a su cargo.

jurídicos protegidos conforme lo señala el Decreto Legislativo N° 1272³³ que modificó la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Aunado a ello, el Artículo 11° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **LGA**)³⁴ establece que el diseño y la aplicación de las políticas públicas deben considerar la prevención de riesgos y daños ambientales, así como la prevención y el control de la contaminación ambiental, principalmente en las fuentes emisoras.

En esa línea, y de acuerdo al **criterio de enfoque de riesgo y proporcionalidad** propuesto en la *Guía de la OCDE para el Cumplimiento Regulatorio y las Inspecciones*³⁵ (en adelante, **Guía de la OCDE**), la actuación de la Autoridad de Supervisión debe realizarse de manera **proporcional a los riesgos involucrados**.

Con relación al riesgo ambiental, cabe indicar que las actividades que se encuentran bajo competencia de las municipalidades de tipo E, F y G, en su calidad de EFA locales, no requieren contar previamente con un instrumento de gestión Ambiental (en adelante, **IGA**) en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA³⁶, ello debido a que no generan impactos ambientales negativos, razón por la cual no es necesario que cuenten con certificación ambiental. Sin perjuicio de lo señalado, la Ley del SEIA establece que aquellas actividades no sujetos al SEIA deben desarrollarse de conformidad con las normas de protección ambiental específicas de la materia³⁷.

En ese sentido, si bien el desarrollo de las actividades económicas y servicios bajo competencia de las municipalidades de tipo E, F y G, en su calidad de EFA locales,

³³ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por DECRETO SUPREMO N° 004-2019-JUS.-**

Artículo 239. Actividad de fiscalización

239.1 La actividad de fiscalización constituye el conjunto de actos y diligencias de investigación, supervisión, control o inspección sobre el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y otras limitaciones exigibles a los administrados, derivados de una norma legal o reglamentaria, contratos con el Estado u otra fuente jurídica, bajo un enfoque de cumplimiento normativo, de prevención del riesgo, de gestión del riesgo y tutela de los bienes jurídicos protegidos.

³⁴ **Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.-**

Artículo 11° De los lineamientos ambientales básicos de las políticas públicas

Sin perjuicio del contenido específico de la Política Nacional del Ambiente, el diseño y aplicación de las políticas públicas consideran los siguientes lineamientos: (...)

b. La prevención de riesgos y daños ambientales, así como la prevención y el control de la contaminación ambiental, principalmente en las fuentes emisoras. En particular, la promoción del desarrollo y uso de tecnologías, métodos, procesos y prácticas de producción, comercialización y disposición final más limpias.

³⁵ **Guía de la OCDE para el cumplimiento regulatorio y las inspecciones.** OCDE. Octubre 2019 .pp. 21-22.

³⁶ **Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental.-**

Artículo 4.- Clasificación de proyectos de acuerdo al riesgo ambiental

4.1 Los proyectos de inversión sujetos al SEIA, cuyos proponentes o titulares soliciten la respectiva Certificación Ambiental, deben ser clasificados, de acuerdo al riesgo ambiental, en una de las siguientes categorías:

a) Categoría I - Declaración de Impacto Ambiental (DIA): Aplicable a los proyectos de inversión que podrían generar impactos ambientales negativos leves.

b) Categoría II - Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIA-sd): Aplicable a los proyectos de inversión que podrían generar impactos ambientales negativos moderados.

c) Categoría III - Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d): Aplicable a los proyectos de inversión que podrían generar impactos ambientales negativos altos."

³⁷ **Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.-**

Artículo 24.- Del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental

24.1 Toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como las políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo, está sujeta, de acuerdo a ley, al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA, el cual es administrado por la Autoridad Ambiental Nacional. La ley y su reglamento desarrollan los componentes del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

24.2 Los proyectos o actividades que no están comprendidos en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, deben desarrollarse de conformidad con las normas de protección ambiental específicas de la materia.

involucran un riesgo que no amerita una certificación ambiental, si deben cumplir con la normativa ambiental.

Al respecto, en atención al criterio de promoción de cumplimiento establecido en la Guía de la OCDE, la promoción y el apoyo al cumplimiento debe ser una prioridad y una función clave para las EFA, a fin de desarrollar y difundir consejería e información respecto de las obligaciones en materia ambiental en favor de los administrados, en especial para aquellos que no poseen los recursos para obtener y entender la información por sí mismos, como es el caso de los administrados a cargo de las municipalidades de tipo E, F y G, en su calidad de EFA locales³⁸.

En ese sentido, resulta imprescindible tener en cuenta la real dimensión de los problemas ambientales ocasionados por las actividades bajo competencia de las municipalidades de tipo E, F y G, en su calidad de EFA locales, para garantizar que la programación y ejecución de acciones de fiscalización ambiental se realicen de manera efectiva y eficiente y basada en un enfoque de orientación a riesgos³⁹ y promoción de cumplimiento⁴⁰.

En dicho contexto, se advierte que las municipalidades de tipo E, F y G, en su calidad de EFA locales, tienen bajo su competencia actividades y servicios que no generan impactos ambientales negativos ni riesgos ambientales que ameriten la programación de acciones de fiscalización ambiental para coadyuvar a la solución de los problemas ambientales identificados, situación distinta a la de otras EFA locales, regionales y nacionales.

En ese sentido, a partir de lo señalado por el Tribunal Constitucional respecto a la posibilidad de establecer tratamientos diferenciados ante la desigualdad de los

³⁸ **Reglamento de Supervisión del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 006-2019-OEFA/CD.-**
“Artículo 4.- Principios

Sin perjuicio de los principios establecidos en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente; la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental; la Política Nacional del Ambiente, aprobada por Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM; el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; y, en otras normas y principios de protección ambiental que resulten aplicables; la función de supervisión se rige por los siguientes principios:

(...)

g) Promoción del cumplimiento: En el ejercicio de la función de supervisión se promueve la orientación y la persuasión en el cumplimiento de las obligaciones del administrado y la corrección de la conducta infractora. (...).”

³⁹ **Reglamento de Supervisión del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 006-2019-OEFA/CD.-**
“Artículo 4.- Principios

Sin perjuicio de los principios establecidos en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente; la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental; la Política Nacional del Ambiente, aprobada por Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM; el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; y, en otras normas y principios de protección ambiental que resulten aplicables; la función de supervisión se rige por los siguientes principios:

(...)

d) Orientación a riesgos: En el ejercicio de la supervisión se toma en consideración el riesgo ambiental que pueda generar el desarrollo de la actividad del administrado, teniendo en cuenta el nivel de sus consecuencias así como la probabilidad de su ocurrencia. (...).”

⁴⁰ **Reglamento de Supervisión del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 006-2019-OEFA/CD.-**
“Artículo 4.- Principios

Sin perjuicio de los principios establecidos en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente; la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental; la Política Nacional del Ambiente, aprobada por Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM; el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; y, en otras normas y principios de protección ambiental que resulten aplicables; la función de supervisión se rige por los siguientes principios:

(...)

g) Promoción del cumplimiento: En el ejercicio de la función de supervisión se promueve la orientación y la persuasión en el cumplimiento de las obligaciones del administrado y la corrección de la conducta infractora. (...).”

supuestos de hecho⁴¹ y de conformidad con el principio de simplicidad⁴², el cual señala que los trámites establecidos por la autoridad administrativa deberán ser sencillos, debiendo eliminarse toda complejidad innecesaria; la fórmula normativa establece un tratamiento simplificado para las municipalidades de tipo E, F y G -de acuerdo a la Clasificación del MEF- en su calidad de EFA locales, respecto a la obligación de elaborar y registrar sus respectivos Planefa, así como para reportar la ejecución de las acciones de fiscalización ambiental.

I.4.1 Aprobación del Formato de Planefa Simplificado (Artículo 1° de la Resolución de Consejo Directivo)

La fórmula normativa se sustenta en la LGA respecto a que el Estado, a través de sus entidades competentes, como es el caso del OEFA, tiene el rol de diseñar y aplicar los instrumentos que sean necesarios para garantizar el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades previstas en la dicha norma⁴³, las cuales están orientadas a asegurar la protección del ambiente, así como de sus componentes⁴⁴.

Asimismo, de acuerdo a los **criterios de enfoque de riesgo y proporcionalidad y selectividad**⁴⁵ propuestos en la Guía de la OCDE, resulta necesario que en el análisis de impacto regulatorio para la formulación de las herramientas o normas que rigen la actuación de las EFA se establezca una regulación que posibilite que la actuación de estas para verificar el cumplimiento de obligaciones ambientales por parte de sus administrados se realice de manera **proporcional a los riesgos involucrados y evaluando si en todos los casos es necesario efectuar supervisiones o podrían realizarse otras acciones, cuyo uso resulte más eficaz o eficiente que una supervisión.**

⁴¹ **Sentencia del Tribunal Constitucional 29 de octubre de 2005, recaída en el Expediente N° 045-2004-PI/TC, fundamento 37.**

La finalidad del tratamiento diferente . El fin del tratamiento diferenciado comprende dos aspectos que deben ser distinguidos: objetivo y fin . El objetivo es el estado de cosas o situación jurídica que el legislador pretende conformar a través del tratamiento diferenciado. La finalidad o fin viene a ser el derecho, principio o bien jurídico cuya realización u optimización se logra con la conformación del objetivo. La finalidad justifica normativamente la legitimidad del objetivo del tratamiento diferenciado.

⁴² **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.- Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo**

(...)

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

1.13. Principio de simplicidad.- Los trámites establecidos por la autoridad administrativa deberán ser sencillos, debiendo eliminarse toda complejidad innecesaria; es decir, los requisitos exigidos deberán ser racionales y proporcionales a los fines que se persigue cumplir.

⁴³ **Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.-**

Artículo 3.- Del rol del Estado en materia ambiental

El Estado, a través de sus entidades y órganos correspondientes, diseña y aplica las políticas, normas, instrumentos, incentivos y sanciones que sean necesarios para garantizar el efectivo ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades contenidos en la presente Ley.

⁴⁴ **Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.-**

Artículo 1.- Del objetivo

La presente Ley es la norma ordenadora del marco normativo legal para la gestión ambiental en el Perú. Establece los principios y normas básicas para asegurar el efectivo ejercicio del derecho a un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, así como el cumplimiento del deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, así como sus componentes, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población y lograr el desarrollo sostenible del país.

⁴⁵ Este criterio prevé que en el análisis de impacto regulatorio para la formulación de las herramientas o normas que rigen la actuación de la Autoridad de Supervisión, se debe evaluar si en todos los casos es necesario efectuar supervisiones o si la evidencia sugiere que el cumplimiento podría alcanzarse por otros medios (probabilidad de cumplimiento voluntario, obligaciones de seguros, etc.).

En ese sentido, a partir de la problemática señalada se evidencia que: i) algunas municipalidades de tipo E, F y G, en su calidad de EFA locales, no identifican problemas ambientales, ii) el riesgo ambiental involucrado en los problemas ambientales ocasionados por las actividades y servicios bajo competencia de estas EFA no ameritan la programación de acciones de fiscalización ambiental; y, iii) estas EFA tienen a su cargo un número reducido de administrados.

En atención a ello, la fórmula normativa aprueba el Formato de Planefa Simplificado (en adelante, **Formato**), con la finalidad de establecer un tratamiento simplificado para la formulación y registro del Planefa, y de esa forma, posibilita la proporcionalidad en el cumplimiento de dichas obligaciones.

El Formato facilita que las municipalidades de tipo E, F y G, en su calidad de EFA locales, cumplan su obligación de formular y registrar sus Planefa de una manera sencilla, simplificada y eficiente; evitando la elaboración del Planefa según la estructura y contenido estipulada en el Artículo 6° de los Lineamientos del Planefa. Ello resulta beneficioso para estas EFA, toda vez que destinan eficientemente recursos de diversa índole (presupuestales, de capacidades técnicas, horas hombre, así como un trabajo de coordinación y cooperación intra-institucional, entre otros aspectos) para dicho fin.

Asimismo, el Formato se centra en facilitar la identificación de los problemas ambientales bajo competencia de las municipalidades de tipo E, F y G, en su calidad de EFA locales, a efectos de que determinen la necesidad de programar o no acciones de fiscalización ambiental de cara a solucionar los problemas ambientales detectados.

En esa línea, y en atención al principio de simplicidad, el Formato tiene una estructura que sintetiza los aspectos medulares de la estructura del Planefa establecida en el Artículo 6° de los Lineamientos del Planefa y posibilita que las municipalidades de tipo E, F y G, en su calidad de EFA locales, tengan que completar únicamente información muy puntual, toda vez que contiene solo los siguientes ítems (Cuadro 2):

Cuadro 2. Contenido del Formato de Planefa Simplificado

Ítem	Llenado por la EFA	Finalidad
Ítem I: Datos generales ⁴⁶	Si	Captar datos de la EFA, así como del Responsable de la elaboración del Formato.
Ítem II: Información relevante sobre: (i) competencias de fiscalización ambiental a cargo de las EFA locales distritales de conformidad con la normativa vigente (ii) los aspectos ambientales generados por las actividades y/o servicios a cargo de estas EFA.	No	Orientar a las EFA respecto a las competencias en materia de fiscalización ambiental a su cargo para facilitar la identificación de los problemas ambientales que pudieran detectarse en el marco de estas. Tiene carácter referencial y enlista de manera clara y concisa, la información relevante respecto de: competencias y actividades a cargo de las EFA locales de ámbito distrital.
Ítem III: Respecto a la identificación de problemas ambientales	Si.	Identificar, en atención al riesgo, los problemas ambientales dentro de sus respectivas jurisdicciones, generados por la ejecución de actividades y/o servicios de su competencia.
Ítem IV: Respecto a la programación de acciones de fiscalización ambiental	No	Establecer un tratamiento diferenciado respecto a la programación de acciones de fiscalización ambiental en base a un enfoque de riesgo ambiental.

Elaboración: SMER

⁴⁶ En este ítem se solicita información sobre: Nombre y RUC de la EFA, Año de ejecución del Planefa, Órgano o Unidad Orgánica encargada de realizar la fiscalización ambiental, Datos del responsable de la elaboración del Planefa Simplificado (Nombre, DNI, correo electrónico y/o teléfono; así como el cargo y/o puesto que ocupa en la organización de acuerdo al Reglamento de Organización y Funciones - ROF de la Entidad u otras normas internas, de corresponder).

En el ítem II del Formato, se ha visto conveniente incorporar las competencias en fiscalización ambiental de las EFA locales de ámbito distrital, así como las actividades y servicios respecto de las cuales estas EFA ejercen sus funciones de fiscalización ambiental; toda vez que, a partir de la muestra seleccionada respecto a los Planefas presentados en el 2020 se evidenció que existen EFA locales que identifican problemas ambientales cuya fiscalización ambiental no es de su competencia, lo cual podría ocasionar una programación inadecuada.

Al respecto de la revisión y análisis de la normativa vigente se ha determinado las competencias de fiscalización ambiental de las EFA locales de ámbito distrital, según se señala a continuación:

- i) De acuerdo a lo señalado en los Artículos 73° 74° y 80°, de la Ley Orgánica de Municipalidades (en adelante, **LOM**)⁴⁷ en concordancia con lo establecido en el Artículo 115° de la LGA⁴⁸ las municipalidades distritales, en el ámbito de su jurisdicción, son competentes para fiscalizar ambientalmente las emisiones, humos, gases, ruidos y demás elementos contaminantes de la atmósfera y el ambiente (por ejemplo los lixiviados generados por los residuos sólidos⁴⁹) respecto de los administrados que se dedican a actividades de abastecimiento y comercialización de productos y servicios no sujetos a competencia de EFA de ámbito nacional y regional; y actividades domésticas.

En ese sentido las actividades a que se refiere el párrafo precedente incluye a los mercados minoristas⁵⁰, restaurantes, discotecas, bodegas, lubricentros, centros

⁴⁷ **Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, publicada el 27 de mayo del 2003 en el diario oficial "El Peruano"**

Artículo 73°.- Materias de competencia municipal

2.6. Abastecimiento y comercialización de productos y servicios.

"Artículo 74°.- Funciones Específicas Municipales

Las municipalidades ejercen, de manera exclusiva o compartida, una función promotora, normativa y reguladora, así como las de ejecución y de fiscalización y control, en las materias de su competencia, conforme a la presente ley y la Ley de Bases de la Descentralización.

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:

(...)

3.4. Fiscalizar y realizar labores de control respecto de la emisión de humos, gases, ruidos y demás elementos contaminantes de la atmósfera y el ambiente.(...)"

⁴⁸ **Ley N° 28611, Ley General del Ambiente**

Artículo 115.- De los ruidos y vibraciones.

(...) 115.2 Los gobiernos locales son responsables de normar y controlar los ruidos y vibraciones originados por las actividades domésticas y comerciales, así como por las fuentes móviles, debiendo establecer la normativa respectiva sobre la base de los ECA.

⁴⁹ Aspecto ambiental que es fiscalizado por la EFA distrital a consecuencia del inadecuado manejo de los residuos sólidos en su jurisdicción.

⁵⁰ Los mercados mayoristas están excluidos en atención a lo dispuesto en el Artículo 3 del Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015- PRODUCE.-

Artículo 3.- Ámbito de aplicación

3.1 Las disposiciones contenidas en el presente Reglamento y en sus normas complementarias, deben ser aplicadas por el PRODUCE, los Gobiernos Regionales y locales, y por los titulares que pretendan ejecutar o ejecuten actividades de la industria manufacturera o de comercio interno, en el territorio nacional.

(...)

3.4. Las actividades de comercio interno comprenden complejos comerciales, centros comerciales, empresariales y/o financieros, galerías comerciales, almacenes o tiendas por departamento, mercados mayoristas, supermercados y sus respectivas instalaciones complementarias.

3.5. Los Gobiernos Regionales y locales ejercerán las funciones ambientales previstas en el presente Reglamento, cuando éstas sean transferidas en el marco del proceso de descentralización.

veterinarios, eventos masivos, ferias, entre otras actividades en el ámbito de su jurisdicción, no sujetas a competencia de otras EFA de ámbito nacional y regional.

Cabe indicar que si bien los lubricentros, centros veterinarios, eventos masivos, como conciertos, concentraciones y movilización temporal humana, ferias, son generadores de residuos sólidos especiales⁵¹, cuya gestión es responsabilidad de estos; la actividad como tal también podría generar otros aspectos ambientales como emisiones y ruidos, los cuales deben ser fiscalizados; no obstante, de la normativa revisada se advierte que no están sujetas a fiscalización ambiental por parte de las EFA regionales o nacionales; por lo que de conformidad con el Artículo 80° de la LOM en concordancia con el Artículo 22°, el Literal g) del Numeral 24.2 del Artículo 24, y el Artículo 28° del Decreto Legislativo N° 1278 Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos (en adelante, **DL 1278**)⁵², así como el Artículo 43° del Reglamento del DL 1278, aprobado por Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM⁵³, corresponde a las EFA locales fiscalizar dichas actividades.

⁵¹ Cabe señalar que en el marco de lo dispuesto en la Sexta Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, El OEFA resulta competente para fiscalizar los residuos sólidos especiales generados por los Laboratorios de ensayos ambientales y similares, distintos a los clínicos:

Sexta.- Otras actividades consideradas de comercio interno

En tanto PRODUCE defina el ámbito del sector comercio interno bajo su competencia se consideran actividades de Comercio Interno, en materia ambiental, además de las señaladas en el numeral 3.4 del artículo 3 del presente reglamento a edificios de oficinas administrativas, laboratorios para análisis físico - químicos, bromatológicos y de calibración de instrumental, talleres para el mantenimiento de maquinarias, centros de venta y reparación de vehículos, instalaciones con cámaras frigoríficas y a los almacenes de insumos y productos químicos, siempre que éstas no se encuentren bajo la competencia de otro Sector por disposición legal.

⁵² **Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos.- Artículo 22.- Municipalidades**

Las municipalidades provinciales, en lo que concierne a los distritos del cercado, y las municipalidades distritales son responsables por la gestión de los residuos sólidos de origen domiciliario, especiales y similares, en el ámbito de su jurisdicción.

Artículo 24.- Municipalidades Distritales

24.2 Las municipalidades distritales y las provinciales en lo que concierne a los distritos del cercado, son responsables por:

(...)

g) Supervisar, fiscalizar y sancionar a los generadores del ámbito de su competencia por incumplimiento del presente Decreto Legislativo y su Reglamento.

Artículo 28.- Gestión de residuos municipales especiales

Se consideran residuos municipales especiales a aquellos que siendo generados en áreas urbanas, por su volumen y/o características, requieren de un manejo particular, tales como residuos de laboratorios de ensayos ambientales y similares, distintos a los clínicos, lubricentros, centros veterinarios, centros comerciales, eventos masivos como conciertos, concentraciones y movilización temporal humana, ferias, residuos de la construcción y/o demolición generados en obras menores, entre otros, salvo los que están dentro del ámbito de competencias sectoriales. La responsabilidad de su gestión está a cargo de los generadores.

⁵³ **Reglamento del Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM.-**

Artículo 43.- Manejo de residuos sólidos municipales especiales

Los generadores de residuos sólidos municipales especiales son responsables del adecuado manejo de los mismos, debiendo optar por los servicios que brinden una EO-RS o la municipalidad correspondiente. En caso opten por el servicio de limpieza pública municipal deberán pagar la tasa a la que se refiere el segundo párrafo del artículo 28 del Decreto Legislativo N° 1278.

Los generadores de residuos sólidos provenientes de laboratorios de ensayos ambientales, lubricentros y los centros veterinarios, deben segregar sus residuos sólidos diferenciándolos en residuos sólidos peligrosos y no peligrosos. El manejo de los residuos sólidos peligrosos se realiza a través de una EO-RS o la municipalidad correspondiente y, en ambos casos, se deberá garantizar la adecuada gestión y manejo de los mismos. Los residuos sólidos no peligrosos serán manejados a través del servicio de limpieza pública municipal.

Los organizadores de eventos masivos como conciertos, ferias, concentraciones y movilizaciones temporales humanas; así como los centros comerciales, son responsables de la gestión y manejo de los residuos sólidos generados como resultado de sus actividades. En los eventos masivos y en los centros comerciales se debe promover la segregación de los residuos generados. Los residuos sólidos no peligrosos aprovechables podrán destinarse preferentemente a los Programas de Segregación en la Fuente y Recolección Selectiva de los Residuos Sólidos de la jurisdicción o a las EO-RS.

Los generadores de residuos sólidos provenientes de las actividades de construcción y demolición no comprendidas dentro de las competencias del Sector Vivienda, Construcción y Saneamiento, deben manejar los residuos sólidos a través de la EO-RS o de un servicio especial brindado por la municipalidad, de acuerdo a las condiciones establecidas por esta última.

Las municipalidades son responsables, en el ámbito de su jurisdicción, de garantizar el cumplimiento de la presente disposición, en el marco de lo dispuesto en el artículo 22 del Decreto Legislativo N° 1278.

Asimismo, en atención a lo dispuesto en el Literal f) del Numeral 24.1 del Artículo 24° en concordancia con el Artículo 28° del DL 1278⁵⁴, las EFA locales de ámbito distrital son competentes para supervisar, fiscalizar y sancionar a los generadores de residuos sólidos de la construcción y demolición en el ámbito de su jurisdicción, con excepción de los proyectos de inversión sujetos al SEIA o a un instrumento de gestión ambiental complementario bajo el ámbito de competencia de las autoridades sectoriales.

Es decir, las EFA locales resultan competentes para fiscalizar la generación de los residuos sólidos de la construcción y demolición de obras menores ocasionados por las actividades domésticas o las actividades de abastecimiento y comercialización de productos y servicios (como mercados minoristas, restaurantes, discotecas, bodegas, lubricentros, centros veterinarios, eventos masivos, ferias, entre otras actividades) no sujetas a competencia por parte de otras EFA de ámbito nacional y regional

- ii) De acuerdo a lo dispuesto por el Numeral 115.2 del Artículo 115° de la LGA, así como en lo previsto en el Artículo 6° y 237° del Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito - Código de Tránsito, aprobado por Decreto Supremo N° 016-2009-MTC⁵⁵, las EFA locales de ámbito distrital resultan competentes para fiscalizar las emisiones, humos, gases, ruidos y vibraciones generadas por los vehículos del parque automotor. En donde la fiscalización de las emisiones del parque automotor son materia de competencia compartida entre la municipalidad distrital y provincial.⁵⁶
- iii) De conformidad con lo dispuesto en el Literal g) del Numeral 24.2 del Artículo 24° del DL 1278, las EFA locales de ámbito distrital resultan competentes para fiscalizar a los generadores (de actividades domésticas y de abastecimiento y comercialización de productos y servicios bajo su competencia) respecto al manejo de residuos sólidos municipales en su jurisdicción.

⁵⁴ **Decreto Legislativo N° 1278 - Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos.-**
“Artículo 24.- Municipalidades Distritales

24.1 Las Municipalidades Distritales en materia de manejo de residuos sólidos son competentes para:

f) Regular, supervisar, fiscalizar y sancionar a los generadores de residuos sólidos de la construcción y demolición en el ámbito de su jurisdicción, con excepción de los proyectos de inversión sujetos al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental o a un instrumento de gestión ambiental complementario bajo el ámbito de competencia de las autoridades sectoriales.

⁵⁵ **Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito - Código de Tránsito, aprobado por Decreto Supremo N° 016-2009.MTC.-**

Artículo 6.- Competencias de las municipalidades distritales.

Las Municipalidades Distritales en materia de tránsito terrestre, ejercen funciones de gestión y fiscalización, en el ámbito de su jurisdicción, en concordancia con las disposiciones que emita la Municipalidad Provincial respectiva y las previstas en el presente Reglamento.

Artículo 237.- Emisión de sustancias contaminantes.

Está prohibida la circulación de vehículos que descarguen o emitan gases, humos o cualquier otra sustancia contaminante, que provoque la alteración de la calidad del medio ambiente, en un índice superior a los límites máximos permisibles establecidos en el Reglamento Nacional de Vehículos.

⁵⁶ **Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades**

Art. 81.- TRÁNSITO, VIALIDAD Y TRANSPORTE PÚBLICO (...)

2. Funciones específicas compartidas de las municipalidades provinciales

2.1. Controlar, con el apoyo de la Policía Nacional, el cumplimiento de las normas de tránsito y las de transporte colectivo; sin perjuicio de las funciones sectoriales de nivel nacional que se deriven de esta competencia compartida, conforme a la Ley de Bases de la Descentralización.

- iv) Asimismo, en atención a lo dispuesto en el Literal j) del Numeral 24.1 del Artículo 24° del DL 1278⁵⁷ las EFA locales de ámbito distrital son competentes para supervisar, fiscalizar y sancionar a los recicladores y/o asociaciones de recicladores en el cumplimiento de sus obligaciones en el marco del sistema municipal de gestión y manejo de residuos sólidos en su jurisdicción. Ello quiere decir que en el marco de las actividades de recolección selectiva que realizan⁵⁸, podrían generar ruidos⁵⁹ y emisiones⁶⁰, las cuales son materia de fiscalización por la EFA local de ámbito distrital.

En ese sentido, el Formato contempla información sobre las competencias de fiscalización ambiental con su respectiva base legal de las EFA locales de ámbito distrital, según se detalla en los siguientes Cuadros 3 y 4.

Cuadro 3. Competencias a cargo de las EFA locales de ámbito distrital

2.1 COMPETENCIAS DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL DE LAS EFA LOCALES DE ÁMBITO DISTRITAL	
Competencias	Base Legal
Fiscalizar emisiones, humos, gases, ruidos y demás elementos contaminantes de la atmósfera y el ambiente originados por las actividades de abastecimiento y comercialización de productos y servicios; y actividades domésticas.	Numeral 3.4 del Art. 80° Ley N° 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades, en concordancia con el Art.115.2 Ley N° 28611- Ley General del Ambiente
Fiscalizar las emisiones, humos, gases, ruidos y vibraciones generadas por los vehículos del parque automotor.	Art. 115.2 Ley N° 28611- Ley General del Ambiente, en concordancia con el Artículo 6° del Texto Único Ordenado del Reglamento Nacional de Tránsito - Código de Tránsito aprobado Decreto Supremo N° 016-2009-MTC
Fiscalizar a los generadores respecto al manejo de residuos sólidos en su jurisdicción.	Art. 24.2 literal g) Decreto Legislativo N° 1278 - Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos
Fiscalizar a los recicladores y/o asociaciones de recicladores en el cumplimiento de sus obligaciones en el marco del sistema municipal de gestión y manejo de residuos sólidos en en el ámbito de su competencia.	Art. 24.1 literal j) Decreto Legislativo 1278 - Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos
Fiscalizar a los generadores de residuos de la construcción y demolición de actividades que no se encuentren sujetas al SEIA o IGA complementario al SEIA.	Art. 24.1 literal f) Decreto Legislativo 1278 - Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos

⁵⁷ **Decreto Legislativo N° 1278 - Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos.-**
“Artículo 24.- Municipalidades Distritales

24.1 Las Municipalidades Distritales en materia de manejo de residuos sólidos son competentes para:

j) Supervisar, fiscalizar y sancionar las actividades realizadas por recicladores formales e informales, que operan en su jurisdicción.

⁵⁸ **Decreto Legislativo N° 1278 - Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos.-**
Artículo 35.- Recolección de residuos municipales

La recolección de los residuos debe ser selectiva y efectuada de acuerdo a las disposiciones emitidas por la autoridad municipal correspondiente. Los recicladores y/o asociaciones de recicladores debidamente formalizados se integran al sistema de recolección selectiva implementado por la municipalidad correspondiente.

La recolección selectiva se realiza de acuerdo a los requerimientos de valoración posterior u otros criterios que defina la autoridad local.

Artículo 50.- Reciclaje

El reciclaje constituye una forma de valorización material, que consiste en la transformación de los residuos sólidos en productos, materiales o sustancias, que conserven su finalidad original o cualquier otra finalidad.

⁵⁹ **Reglamento del Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM**

Artículo 31.- Horarios de recolección

Cuando la recolección se efectúe en horario nocturno, se debe adoptar las medidas necesarias para mitigar el ruido durante la prestación del servicio, sin perjuicio del cumplimiento de la normativa vigente.

⁶⁰ **Reglamento del Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM**

Artículo 61.- Aspectos generales

Los residuos sólidos no municipales podrán recibir tratamiento previo al proceso de valorización o disposición final, según corresponda. El tratamiento de residuos sólidos será realizado mediante los procesos establecidos en el artículo 62 del presente Reglamento y las normas específicas que aprueben las autoridades competentes. Queda prohibida la quema de residuos sólidos en general.

Cuadro 4. Aspectos ambientales generados por las actividades a cargo de las EFA locales de ámbito distrital

2.2 ASPECTOS AMBIENTALES GENERADOS POR LAS ACTIVIDADES Y/O SERVICIOS BAJO COMPETENCIA DE LA EFA DISTRITAL					
		Humos, gases en la atmósfera y el ambiente	Ruidos	Residuos sólidos municipales	Residuos de la construcción y demolición (no sujetos al SEIA o IGA complementario al SEIA)
Actividad doméstica (viviendas)		X	X	X	X
Actividad de abastecimiento y comercialización de productos y servicios	Mercados minoristas	X	X	X	X
	Discotecas	X	X	X	X
	Restaurantes	X	X	X	X
	Bodegas	X	X	X	X
	Otros (lubricentros, centros veterinarios, eventos masivos, ferias, entre otras actividades no sujetas a competencia de EFA nacional o regional)	X	X	X	X
Recicladores				X	
Parque automotor		x	X		

Elaboración: SMER

En ese sentido, a partir de la información señalada en el ítem II del Formato, una municipalidad de tipo E, F o G, en su calidad de EFA local, puede reconocer fácilmente los aspectos ambientales (esto es emisiones, ruidos, humos, residuos sólidos, entre otros contaminantes) que pueden ser generados por las actividades y servicios cuya fiscalización ambiental está a cargo de dichas EFA.

Por ejemplo, pueden identificar que resultan competentes para fiscalizar la generación de residuos sólidos municipales de los restaurantes o de los mercados minoristas dentro de su jurisdicción - toda vez que se trata de una actividad de comercialización de alimentos y bebidas y de abastecimiento, respectivamente. Asimismo, pueden reconocer que no resultan competentes para fiscalizar los aspectos ambientales generados por los colegios, toda vez que la EFA competente es el Ministerio de Educación⁶¹; o que no son competentes para fiscalizar los humos o gases producidos por la actividad de la gran y mediana minera⁶².

1.4.2 Ámbito de aplicación del tratamiento simplificado para la formulación, registro y reporte del Planefa (Artículo 2 de la Resolución de Consejo Directivo)

El ámbito de aplicación de la fórmula normativa son las municipalidades de tipo E, F y G, en su calidad de EFA locales. Dicha clasificación tiene su sustento en la Ley N° 29332,

⁶¹ En atención al el Artículo 4° del Decreto Ley N° 25762, Ley Orgánica del Ministerio de Educación; en concordancia con el Literal b) del Artículo 18° del Decreto Legislativo 1278 - Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos.

Decreto Ley N° 25762, Ley Orgánica del Ministerio de Educación

Artículo 4.- El Ministerio de Educación centraliza las actividades que corresponden a las políticas a su cargo y ejecuta las acciones que son de su competencia.

Decreto Legislativo 1278 - Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos

Artículo 18.- De las autoridades sectoriales

b) Evaluar la gestión del manejo de residuos así como fiscalizar y sancionar, de acuerdo a su competencia.

⁶² El Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería, aprobado por Decreto Supremo N° 014-92-EM establece cuatro estratos mineros: la gran y mediana minería, la pequeña minería y la minería artesanal. En función de esos estratos, se determina que el OEFA es la autoridad competente para fiscalizar en materia ambiental a la mediana y gran minería.

Ley que crea el Plan de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, que establece el Programa de Incentivos a la mejora de la Gestión Municipal (en adelante, **PI**) como una herramienta de incentivos presupuestarios diseñada para, entre otros aspectos, mejorar la provisión de servicios públicos prestados por los gobiernos locales en el marco de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Al respecto, la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1140, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público⁶³ establece que a través de Decreto Supremo refrendado por el MEF se establecerán los criterios, lineamientos y procedimientos para la distribución del incentivo, así como los requisitos y metas que deben cumplir los Gobiernos locales para acceder al PI.

En esa línea, el MEF a través de los Procedimientos para el cumplimiento de metas y la asignación de los recursos del Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal, aprobado por Decreto Supremo N° 397-2020-EF, estableció la clasificación de las municipalidades de tipo A, B, C, D, E, F y G, en función a criterios como la jurisdicción –municipales provinciales o distritales–, a si pertenecen o no a ciudades principales, así como a variables porcentuales de población urbana - la cual se toma como referencia para identificar el universo de las EFA locales.

En ese sentido, municipalidades de tipo E, F, y G según la clasificación utilizada por el MEF, son de ámbito distrital, no pertenecen a ciudades principales, y cuentan con más de 70% con población urbana, con población urbana entre 35% y 70% y con menos de 35% de población urbana, respectivamente; además de la información analizada se evidencia que declaran no contar con problemas ambientales o tienen un número reducido de problemas ambientales bajo su competencia, cuentan con mínima cantidad de actividades y servicios, así como pocos administrados.

En ese sentido, las municipalidades de tipo E, F, y G, en su calidad de EFA locales, aplican la fórmula normativa para facilitar el cumplimiento de su obligación de elaborar, registrar el Planefa y posteriormente reportar la ejecución de sus acciones de fiscalización ambiental y de esa forma garantizar un instrumento de planificación en fiscalización ambiental acorde a su realidad y, por lo tanto, más eficiente.

1.4.3 Formulación del Formato de Planefa Simplificado (Artículo 3 de la Resolución de Consejo Directivo)

En base a las competencias y actividades de las EFA contenidas en el ítem II del Formato, así como información proveniente de distintas fuentes, tales como evaluaciones o estudios de calidad ambiental, diagnósticos sobre la calidad del ambiente, denuncias ambientales, sanciones impuestas a administrados, entre otras, las municipalidades de tipo E, F y G, en su calidad de EFA locales, evalúan los aspectos ambientales que son generados por las actividades y servicios bajo su ámbito de

⁶³

Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.- Disposiciones Complementarias Finales

Cuarta. Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal

El Programa de Incentivos a la Mejora de la Gestión Municipal (PI), creado mediante Ley N° 29332, es una herramienta de incentivos presupuestarios a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas que promueve la mejora de la calidad de los servicios públicos provistos por las municipalidades a nivel nacional. El PI tiene como objetivo general contribuir a la mejora de la efectividad y eficiencia del gasto público de las municipalidades, vinculando el financiamiento a la consecución de resultados asociados a los objetivos nacionales. Los objetivos específicos del PI son: i) Mejorar la calidad de los servicios públicos locales y la ejecución de inversiones, que están vinculados a resultados, en el marco de las competencias municipales, de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades; y, ii) Mejorar los niveles de recaudación y la gestión de los tributos municipales. Los criterios, lineamientos y procedimientos para la distribución del incentivo, así como los requisitos y metas que deben cumplir para que los Gobiernos locales accedan al PI, serán establecidos mediante Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas.

competencia dentro de sus respectivas jurisdicciones e identifican problemas ambientales en atención al riesgo de afectación al ambiente y/o sus componentes, producidas por estas.

En ese sentido, el Ítem III del Formato contempla un listado sobre los aspectos ambientales originados por las actividades bajo su competencia a fin de declarar si cuenta o no con problemas ambientales que generen riesgo ambiental por actividades o servicios bajo su ámbito de competencia.

Por ello, la formulación del Planefa se realiza al completar el Ítem III del Formato, conforme se señala en el numeral 3.1 del artículo 3°.

Esta disposición se fundamenta en el principio de simplicidad -el cual establece que los trámites y los requisitos establecidos por la autoridad administrativa deberán ser sencillos, racionales y proporcionales a los fines que se persigue cumplir y por lo tanto, eliminarse toda complejidad innecesaria- toda vez que el aspecto medular de la estructura del Planefa estipulada en el Artículo 6° de los Lineamientos del Planefa, es la identificación de los problemas ambientales generados por las actividades bajo el ámbito de competencia de la EFA.

Cabe señalar que el punto de partida para determinar la necesidad de programar acciones de fiscalización ambiental, es la identificación de problemas ambientales, dado que acorde con el objeto del Régimen Común⁶⁴, las acciones de fiscalización ambiental están orientadas a coadyuvar a la solución de problemas ambientales y de esta forma aportar a una efectiva gestión y protección del ambiente.

Bajo esta premisa, considerando que las municipalidades de tipo E, F y G, en su calidad de EFA locales tienen bajo su competencia actividades y servicios que no están sujetos a certificación ambiental, dado que sus riesgos ambientales no generan impactos negativos al ambiente, sumado a que cuentan con un número reducido de actividades, servicios y administrados, y en atención al enfoque de riesgo y proporcionalidad propuesto por la OCDE se advierte que los criterios de priorización para la programación de actividades de fiscalización ambiental a cargo de estas EFA no resulta necesariamente aplicables.

Por ello, en el marco de lo establecido por Tribunal Constitucional respecto al establecimiento de tratamientos diferenciados y de acuerdo con el Principio 11 de la Declaración de Río⁶⁵ que establece que las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican, la fórmula normativa contempla el establecimiento de pautas diferenciadas respecto a la programación de acciones de fiscalización bajo un enfoque de riesgo y en atención a la realidad de estas EFA locales.

⁶⁴ **Régimen Común de Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución Ministerial N° 247-2013-MINAM.-**

Artículo 1.- Objeto

1.3. El mencionado Régimen busca garantizar una fiscalización ambiental homogénea, eficaz, eficiente, armónica y coordinada, contribuyendo a la mejora de la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible del país como medio para garantizar el respeto de los derechos vinculados a la protección del ambiente.

⁶⁵ Declaración adoptada por los gobiernos participantes en la Cumbre de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, en junio de 1992.

Principio 11

Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. (...)

Las pautas propuestas se establecen en atención al principio de simplicidad y con la finalidad de hacer un uso más eficiente y productivo de los recursos públicos para alcanzar los objetivos institucionales planteados, considerando el costo-efectividad de las decisiones de gestión.

En ese sentido, en atención a la declaración de identificación o no de problemas ambientales detectados por las municipalidades de tipo E, F y G, en su calidad de EFA locales, la fórmula normativa establece dos escenarios, sujetas a las siguientes pautas (Cuadro 5):

Cuadro 5. Pautas para la programación de acciones de fiscalización ambientales

Escenario 1	Escenario 2
Las municipalidades de tipo E, F y G, en su calidad de EFA locales declaran no haber identificado problemas ambientales	Las municipalidades de tipo E, F y G, en su calidad de EFA locales declaran sí haber identificado problemas ambientales
No tienen la obligación de programar acciones de fiscalización ambiental ni presentar el Anexo establecido en el literal g) del Artículo 6° de los Lineamientos del Planefa.	Si tienen la obligación de programar acciones de fiscalización ambiental a través del Anexo establecido en el literal g) del Artículo 6° de los Lineamientos del Planefa, el cual debe adjuntarse al Formato de Planefa Simplificado.
La elaboración y registro del Planefa concluye con el registro del Formato Simplificado y la respectiva Resolución de Aprobación del mismo	La elaboración y registro del Planefa implica el registro del Formato Simplificado con el Anexo establecido en el literal g) del Artículo 6° de los Lineamientos del Planefa y la respectiva Resolución de Aprobación.

Elaboración: SMER

Respecto al primer escenario: Las municipalidades de tipo E, F y G, en su calidad de EFA locales, no tienen la obligación de programar acciones de fiscalización ambiental, consecuentemente tampoco están obligadas a presentar el Anexo señalado en el literal g) del Artículo 6° de los Lineamientos del Planefa (en adelante, **Anexo**). Cabe indicar que dicha pauta no es restrictiva ni limita la facultad de realizar acciones de fiscalización ambiental, toda vez que la EFA podría, de considerarlo, programar acciones de fiscalización ambiental, así como la aprobación de instrumentos normativos, en cuyo caso sí debe completar y presentar el Anexo.

Respecto al segundo escenario: Las municipalidades de tipo E, F y G, en su calidad de EFA locales, tienen la obligación de programar las acciones de fiscalización ambiental que considere pertinentes para atender dichos problemas. Al respecto, pueden resultar de aplicación los criterios de priorización establecidos en el Artículo 7° de los Lineamientos del Planefa, a fin de determinar cuál o cuáles de estos problemas ameritan una atención priorizada por parte de la EFA y en atención a dicha priorización programar las acciones de fiscalización ambiental respectivas.

En atención a los criterios de enfoque de riesgo y proporcionalidad, así como el de selectividad propuestos por la OCDE, resulta imprescindible que las municipalidades de tipo E, F y G, en su calidad de EFA locales, destinen sus recursos en la programación de acciones de fiscalización ambiental de manera proporcional al nivel de riesgo de los problemas ambientales bajo su ámbito de competencia.

En ese sentido, en atención a todo lo señalado, resulta proporcionado establecer que en caso declaren no haber identificado problemas ambientales, no resulta necesario

programar acciones de fiscalización y por ende no destinar recursos para ello, toda vez que no existe algún riesgo ambiental en el desarrollo de las actividades.

Cabe señalar que las pautas señaladas para la programación de acciones de fiscalización ambiental no limita el desarrollo de acciones de fiscalización ambiental no contempladas en los Planefa de las municipalidades de tipo E, F y G, en su calidad de EFA locales. Ello en atención a que en el marco de las competencias de fiscalización ambiental, las EFA pueden ejecutar supervisiones especiales en casos de denuncias ambientales, emergencias ambientales u otras circunstancias que lo ameriten, de conformidad con lo dispuesto en los numerales 10.1 y 10.5 del Artículo 10° de los Lineamientos del Planefa⁶⁶ en concordancia con el último párrafo del numeral 6.3 del Artículo 6° del Régimen Común⁶⁷.

Finalmente, con el Planefa Simplificado para las municipalidades de tipo E, F y G, en su calidad de EFA locales, se logra un tratamiento proporcional al riesgo real que implican los problemas ambientales que podrían tener lugar por el desarrollo de las actividades bajo su ámbito de competencia, así como al universo particularmente reducido de administrados a su cargo.

El alcance de la función de supervisión a EFA a cargo del OEFA se mantiene vigente, toda vez que en el marco del Numeral 10.6 del Artículo 10 de los Lineamientos del Planefa⁶⁸, el OEFA, en su calidad de ente rector del SINEFA, está facultado para requerir información adicional relacionada a las acciones de fiscalización ambiental realizadas por las EFA.

I.4.4 Aprobación y Registro del Formato de Planefa Simplificado (Artículo 4 de la Resolución de Consejo Directivo)

La fórmula normativa contempla que el Formato de Planefa Simplificado se aprueba mediante Resolución de Alcaldía y como máximo, hasta el día quince (15) del mes de marzo del año anterior a su ejecución - a fin de servir como insumo para formular los documentos de planificación operativa de la Entidad. Cabe destacar que el plazo señalado es un plazo máximo; con lo cual las municipalidades de tipo E, F y G, en su calidad de EFA locales, pueden aprobar sus Planefa inmediatamente después de que se apruebe la fórmula normativa.

⁶⁶ **Lineamientos para la formulación, aprobación, seguimiento y evaluación del cumplimiento del Planefa, aprobados por Resolución de Consejo Directivo N° 004-2019-OEFA/CD**
Artículo 10.- Sobre el cumplimiento de las acciones de fiscalización ambiental

10.1. De conformidad con lo establecido en el artículo 6 del Régimen Común de Fiscalización Ambiental, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 247-2013-MINAM, la EFA debe informar anualmente al OEFA sobre la ejecución de las acciones de fiscalización ambiental programadas en el Planefa, así como aquellas acciones derivadas del ejercicio de la potestad sancionadora por la ejecución del Planefa, la ejecución de supervisiones especiales o no programadas en casos de denuncias ambientales, emergencias ambientales u otras circunstancias que lo ameriten.

(...)

10.5. La EFA debe cumplir con las acciones previstas en el Planefa, sin que ello restrinja ni condicione la posibilidad de que realice actividades complementarias para asegurar la eficiencia y eficacia de las acciones de fiscalización ambiental.

⁶⁷ **Régimen Común de Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución Ministerial N°247-2013-MINAM**
Artículo 6.- Ejercicio Planificado de la Fiscalización Ambiental

El ejercicio regular de la fiscalización ambiental a cargo de cada EFA no está limitado a lo que se establezca en sus respectivos PLANEFA.

⁶⁸ **Lineamientos para la formulación, aprobación, seguimiento y evaluación del cumplimiento del Planefa, aprobados por Resolución de Consejo Directivo N° 004-2019-OEFA/CD**
Artículo 10.- Sobre el cumplimiento de las acciones de fiscalización ambiental

10.6. El OEFA, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental y en virtud a su función supervisora del desempeño de las EFA, está facultado para requerir información adicional relacionada a las acciones de fiscalización ambiental realizadas por las EFA.

Asimismo, se establece que debe ser registrado dentro de los diez (10) días hábiles posteriores a su aprobación por parte del titular de la Entidad, en el aplicativo informático disponible en el Portal Institucional del OEFA (www.oefa.gob.pe/aplicativos/planefa) a fin de facilitar el seguimiento posterior por parte del OEFA.

Finalmente, se contempla que de no ser posible el registro del Formato de Planefa Simplificado a través del aplicativo, ya sea por problemas técnicos (por ejemplo, fallas en el funcionamiento de los equipos de cómputo o carencia de equipos, entre otros) o de acceso a internet que no permitan a la EFA realizar el registro del Planefa en el aplicativo informático, la EFA debe remitir el mismo a la sede del OEFA más cercana, a fin de que el órgano del OEFA encargado del seguimiento de la respectiva EFA registre el Formato de Planefa Simplificado en el aplicativo informático.

1.4.5 Respecto a la obligación de reportar la ejecución de las acciones de fiscalización ambiental (Artículo 5 de la Resolución de Consejo Directivo)

De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 6° del Régimen Común, todas las EFA tienen la obligación de reportar al OEFA tanto la ejecución de las acciones relativas a la fiscalización ambiental programadas en su Planefa, así como la ejecución de supervisiones especiales o no programadas en casos de denuncias ambientales, emergencias ambientales u otras circunstancias que lo ameriten. Asimismo, establece que en caso resulte imposible la ejecución de dichas acciones, tal situación debe ser informada y justificada mediante el Informe Anual.

En ese sentido, la fórmula normativa contempla un tratamiento diferenciado respecto de la obligación de reportar la ejecución de las acciones de fiscalización ambiental dependiendo de si las municipalidades de tipo E, F y G, en su calidad de EFA locales, programaron acciones de fiscalización ambiental o no.

- En caso programen acciones de fiscalización ambiental deben presentar su reporte trimestral dentro de los diez (10) días hábiles posteriores al trimestre en que se ejecutaron las acciones programadas.
- En caso no programen acciones de fiscalización ambiental deben presentar un único reporte anual a través del Aplicativo Planefa dentro de los diez (10) días hábiles siguientes de concluido el año del Planefa, oportunidad en donde informarán, de ser el caso, las supervisiones especiales realizadas ante denuncias ambientales, emergencias ambientales u otras circunstancias que lo ameriten.

La fórmula normativa establece esta posibilidad toda vez que, al no haberse programado acciones de fiscalización ambiental, no resultaría necesario presentar los reportes trimestrales; sin embargo, de conformidad con lo dispuesto en literal e) del Artículo 5° y el numeral 6.1 del Artículo 6° del Régimen Común, se mantiene la obligación de la EFA de informar a OEFA sobre la realización o no de supervisiones especiales.

1.4.6 Respecto a la aplicación supletoria de los Lineamientos del Planefa (Primera Disposición Complementaria Final de la Resolución de Consejo Directivo)

La finalidad de la fórmula normativa es establecer un tratamiento simplificado para las municipalidades de tipo E, F y G, en su calidad de EFA locales, respecto a la obligación

de elaborar y registrar sus respectivos Planefa, así como para reportar la ejecución de las acciones de fiscalización ambiental. Es por ello que ha establecido unas disposiciones específicas respecto a la formulación, aprobación y registro del Planefa, así como para el reporte anual por parte de dichas EFA.

Bajo esta premisa ha dispuesto que *“En todo lo no previsto de manera expresa en la presente Resolución se aplican las disposiciones contenidas en los Lineamientos del Planefa”*; ello toda vez que, dicho instrumento establece disposiciones generales adicionales las cuales son de obligatorio cumplimiento por parte de todas las EFA de ámbito nacional, regional y local (incluidas las municipalidades de tipo E, F y G, en su calidad de EFA locales) indistintamente.

Cabe señalar que la fórmula normativa no implica la modificación de las disposiciones establecidas en los Lineamientos del Planefa, las cuales continúan vigentes y son de aplicación obligatoria por parte de las EFA nacional, regionales y las municipalidades de tipo A, B, C y D, en su calidad de EFA locales.

1.4.7 Respecto a la aplicación en el tiempo de la fórmula normativa (Segunda Disposición Complementaria Final de la Resolución de Consejo Directivo)

La fórmula normativa establece que las disposiciones en ella contenidas resultan de aplicación respecto de los Planefa correspondientes al periodo 2022 en adelante. Ello toda vez que el Artículo 4° de los Lineamientos del Planefa establecen que el Planefa es el instrumento a través del cual cada EFA planifica las acciones de fiscalización ambiental de su competencia a ser efectuadas durante el año calendario siguiente.

En ese sentido, en atención a lo dispuesto en numeral 4.1 del Artículo 4 de la fórmula normativa, el Formato se aprueba como máximo, hasta el día quince (15) del mes de marzo del año anterior a su ejecución a fin de que el documento sirva como insumo para programar el financiamiento necesario para realizar las actividades de fiscalización ambiental a cargo de las EFA.

Por lo tanto, toda vez que se tiene prevista la aprobación de la fórmula normativa para el presente año, las disposiciones que contienen rigen respecto de los Planefa cuyo año de ejecución es el siguiente.

1.4.8 Precisiones en torno al registro del Formato (Tercera Disposición Complementaria Final y Única Disposición Complementaria Transitoria de la Resolución de Consejo Directivo)

La fórmula normativa contempla que el registro del Formato se realiza a través del aplicativo del Planefa y, en ese sentido, establece que el OEFA habilitará la funcionalidad respectiva para dicho fin en un plazo máximo de sesenta y cinco (65) días calendario; cabe señalar que el plazo planteado ha tenido en cuenta el tiempo que podría llevar gestionar y ejecutar dicha acción.

Al respecto, la finalidad de la disposición bajo comentario consiste en facilitar la obligación de registrar el Formato por parte de las municipalidades de tipo E, F y G, en su calidad de EFA locales; así como posibilitar la sistematización e integración de la información.

Asimismo señala que el plazo establecido para cumplir con la obligación de registrar establecido en el numeral 4.2 del Artículo 4 de la fórmula normativa se comienza a contabilizar una vez habilitada la funcionalidad correspondiente en el Aplicativo Planefa; se ha previsto ello a fin de evitar cualquier impase en el cumplimiento de dicha obligación, toda vez que, en estricto, las EFA podrían aprobar sus Formatos, inmediatamente después de que se apruebe la fórmula normativa ya que el plazo señalado en el numeral 4.1 del Artículo 4 de la fórmula normativa es un plazo máximo.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El objetivo general de la mejora regulatoria es aprobar una alternativa que les permita a las municipalidades de tipo E, F y G -de acuerdo a la clasificación MEF- en su calidad de EFA locales, cumplir con la obligación de elaborar el Planefa de manera simplificada en atención a la real dimensión de los problemas ambientales identificados por estas EFA locales en el marco de sus competencias.

II.1 Opciones para resolver el problema

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

Opción 1: “*Status quo*”

En esta opción, no se realiza ninguna modificación al marco normativo vigente, es decir no se propone ningún tratamiento diferenciado.

Opción 2: Flexibilización de la estructura del Planefa

Esta opción plantea que estas municipalidades mantengan la obligación de presentar el Planefa pero con una estructura más simple y también más acotada a sus competencias. Esta opción posibilita que se cuente con la información estandarizada sobre la programación de las acciones de fiscalización de estas municipalidades, sin que el cumplir dicha obligación les represente mucha complejidad ni les irroge costos adicionales.

En esta opción se plantea una **nueva estructura del Planefa**, la cual contendrá únicamente: 1) la problemática ambiental detectada en atención a su competencia y 2) la programación de acciones para la fiscalización ambiental para el año siguiente, de corresponder. En ese sentido, a diferencia de la estructura del Planefa vigente ya no se les solicitaría información sobre la estructura orgánica de la EFA local, los instrumentos normativos que regulen el ejercicio de sus funciones en fiscalización ambiental y tampoco la evaluación del Planefa del año anterior⁶⁹.

II.2. Evaluación de las opciones

II.2.1 Identificación de impactos de las opciones

De la evaluación de las opciones, se desprende que la opción 1 (Mantener la regulación estándar) no permitiría lograr el objetivo de establecer un tratamiento diferenciado para

⁶⁹ Es preciso señalar que, la opción relacionada con la exoneración de la obligación de elaborar y registrar el Planefa por parte de las EFA locales: municipalidades de tipo E, F y G, de acuerdo a la clasificación MEF en atención a la real dimensión de los problemas ambientales que estas EFA identifican no se tomó en cuenta debido a que no se encuentra alineada con la normativa vigente.

la presentación del Planefa. Además, el costo en el que incurren las municipalidades de tipo E, F y G, en su calidad de EFA locales (dificultad para programar las actividades de fiscalización ambiental y gasto poco eficiente de los recursos) continuará de mantenerse la situación. También hay que considerar el costo indirecto que se genera en la población por los problemas ambientales sin fiscalización ambiental.

La opción 2 (flexibilización de la estructura del Planefa) permitirá establecer un tratamiento diferenciado para la presentación del Planefa, facilitará a las municipalidades de tipo E, F y G, en su calidad de EFA locales, la programación eficiente de las acciones de fiscalización ambiental, y la optimización en el uso de recursos presupuestales y humanos respecto a la elaboración del Planefa.

El resumen de la evaluación de las alternativas de mejora regulatoria se presenta en el Cuadro 6:

Cuadro 6. Evaluación de alternativas de mejora regulatoria.

Opción	Stakeholders	Costos	Beneficios
1. Mantener la regulación estándar	OEFA	<ul style="list-style-type: none"> No permite establecer un tratamiento diferenciado para la presentación del Planefa. 	[-]
	Municipalidades de Tipo E, F y G, en su calidad de EFA Locales	<ul style="list-style-type: none"> Dificultad para programar las actividades de fiscalización ambiental. Gasto ineficiente de recursos. 	[-]
2. Flexibilización de la estructura del Planefa	OEFA	<ul style="list-style-type: none"> Pérdida de información parcial sobre la estructura orgánica de la EFA y los instrumentos normativos que regulan el ejercicio de sus funciones. Fragmentación en la integración de los datos. Costo de adaptación del nuevo formato. 	<ul style="list-style-type: none"> Permite establecer un tratamiento diferenciado para la presentación del Planefa.
	EFA locales (Tipo E, F y G)	<ul style="list-style-type: none"> Costo de adaptación del nuevo formato. 	<ul style="list-style-type: none"> Facilita la programación eficiente de las acciones de fiscalización ambiental. Optimiza el uso de recursos presupuestales y humanos respecto a la presentación del Planefa

Elaboración: SMER

II.2.2 Calificación de la opción

Luego de identificar los impactos de las opciones, se definen criterios de evaluación para compararlas con la opción de no realizar ninguna modificación “status quo”. Al respecto, para realizar la evaluación se consideró como referencia los criterios establecidos por la OECD⁷⁰ para evaluar el nivel de desarrollo de los sistemas de supervisión.

La evaluación consistió en calificar la medida en que la opción cumple con los criterios establecidos. El signo negativo (-) indica que esa alternativa no cumple con el criterio, y el grado de incumplimiento 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.

⁷⁰ OECD (2018), OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264303959-en>.

Respecto del criterio 2 (**Selectivity**) se otorgó un puntaje de +2 a la Opción 2 debido a que desde la aplicación de la mejora regulatoria se puede brindar un instrumento a las EFA para la presentación de sus Planefa de acuerdo a las características que presenta y a sus reales problemas. Para la opción 1, se brindó un puntaje de 0 debido a que actualmente se cuenta con una regulación vigente pero que no establece una diferenciación de las EFA para la presentación del Planefa.

Respecto del criterio 9 (**Clear and fair process**) se otorgó un puntaje de +2 a la Opción 2 ya que la mejora regulatoria implica que las EFA puedan contar con instrumentos que faciliten la programación eficiente de las acciones de fiscalización ambiental y permite establecer un tratamiento diferenciado para la presentación del Planefa. Para la Opción 1, se brindó un puntaje de -1 porque en la ausencia de la mejora regulatoria, con la normativa vigente, la presentación del Planefa no resulta ser la más coherente para las EFA de acuerdo a sus características.

El resumen de la calificación de la opción se presenta en el Cuadro 7:

Cuadro 7. Evaluación multi-criterio.

Criterios	Alternativas	
	"Status quo"	Planefa Simplificado para Municipalidades distritales tipo E,F,G
Criterio 2: Selectivity	0	+2
Criterio 9: Clear and fair process	-1	+2
Puntuación Total	-1	+4

Fuente y elaboración: SMER

En base al balance de los costos y beneficios y del análisis multicriterio de cada opción, se elige como mejor alternativa de regulación a la opción 3: Flexibilizar la elaboración del Planefa para las municipalidades de tipo E, F y G, en su calidad de EFA locales.

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

La fórmula normativa no modifica ni deroga ninguna regulación vigente, toda vez que la aprobación del Formato de Planefa Simplificado establece un tratamiento simplificado respecto a la obligación de elaborar, registrar el Planefa, así como la obligación de reportar la ejecución de las acciones de fiscalización ambiental por parte de las EFA locales: municipalidades de tipo E, F y G, en atención a la real dimensión de los problemas ambientales que estas EFA locales identifican en el ámbito de su jurisdicción en el marco de sus competencias.



"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: 07152858"



07152858