

UNIVERSIDAD CATÓLICA SANTO TORIBIO DE MOGROVEJO
FACULTAD DE DERECHO
ESCUELA DE DERECHO



**Modificación del artículo 11.2 de la Ley 29325 para incorporar la función
de fiscalización en sentido estricto a las EFA**

**TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO DE
ABOGADO**

AUTOR

Anderson Brandy Silva Perez

ASESOR

Maryories Gisselle Rengifo Montaña

<https://orcid.org/0000-0001-8372-3359>

Chiclayo, 2025

**Modificación del artículo 11.2 de la Ley 29325 para incorporar la
función de fiscalización en sentido estricto a las EFA**

PRESENTADA POR
Anderson Brandy Silva Perez

A la Facultad de Derecho de la
Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo
para optar el título de

ABOGADO

APROBADA POR

Liliana Culqui Lozada
PRESIDENTE

Yuri Diaz Jaime
SECRETARIO

Maryories Gisselle Rengifo Montaña
VOCAL

Dedicatoria

A Dios por haber sido mi fortaleza en este camino en el cual transcurre mi vida.

A mi familia, quienes estuvieron conmigo en todo momento y me motivaron a seguir adelante.

A Msc. Liliana Culqui Lozada por haberme orientado y motivado a desarrollar mi Artículo Científico.

Agradecimientos

Agradezco a Dios por haberme ayudado y acompañado en todo momento. A mi familia quienes supieron orientarme para poder ser una persona de bien.

Gracias a Msc. Liliana Culqui Lozada, por brindarme su asistencia continua y guía en el desarrollo de mi Artículo Científico.

Doy las gracias a mi asesora temática Maryories Gisselle Rengifo Montaña, por haberme brindado su apoyo y orientación académica para realizar el presente artículo Científico.

“Modificación del artículo 11.2 de la Ley 29325 para incorporar la función de fiscalización en sentido estricto a las EFA

INFORME DE ORIGINALIDAD

9%

INDICE DE SIMILITUD

9%

FUENTES DE INTERNET

6%

PUBLICACIONES

3%

TRABAJOS DEL ESTUDIANTE

FUENTES PRIMARIAS

1

hdl.handle.net

Fuente de Internet

1%

2

qdoc.tips

Fuente de Internet

1%

3

dspace.unitru.edu.pe

Fuente de Internet

1%

4

www.oefa.gob.pe

Fuente de Internet

1%

5

tesis.usat.edu.pe

Fuente de Internet

1%

6

documentop.com

Fuente de Internet

<1%

7

repositorio.unprg.edu.pe

Fuente de Internet

<1%

8

es.slideshare.net

Fuente de Internet

<1%

Índice

Resumen	6
Abstract	7
I. Introducción.....	8
II. Revisión de literatura.....	10
III. Materiales y métodos	28
IV. Resultados y discusión	28
V. Conclusiones	36
VI. Recomendación.....	36
VII.Referencias.....	37

Resumen

El presente artículo de investigación tiene como objetivo proponer la modificación del segundo párrafo del literal b) del numeral 11.2 del artículo 11 de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental Ley N° 29325, modificada por la Ley N° 30011 para incorporar la potestad de fiscalización en sentido estricto a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) en su función de supervisión a las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA), de modo que, el OEFA garantice una fiscalización efectiva con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de las EFA. Para alcanzar el objetivo se ha efectuado un análisis del ejercicio de la función supervisora del OEFA hacia las EFA en el marco de la Ley 29325, este análisis es en base a los distintos autores y fuentes recolectadas, con el fin de determinar la necesidad de proponer la modificación del segundo párrafo del literal b) del numeral 11.2 del artículo 11 de la Ley 29325, modificada por la Ley N° 30011, favoreciendo de esta manera la protección del derecho de a vivir en un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida.

Palabras clave: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Entidades de Fiscalización Ambiental, Función supervisora, Potestad sancionadora.

Abstract

The purpose of this research article is to propose the modification of the second paragraph of paragraph b) of numeral 11. 2 of Article 11 of the Law of the National System of Environmental Evaluation and Control Law No. 29325, modified by Law No. 30011, to incorporate the power of supervision in the strict sense of the term in charge of the Environmental Evaluation and Control Agency (OEFA) in its function of supervising the Environmental Control Entities (EFA), so that the OEFA guarantees an effective supervision with the purpose of ensuring compliance with the obligations of the EFAs. In order to achieve the objective, an analysis of the exercise of the supervisory function of the OEFA towards the EFA within the framework of Law 29325 has been carried out, this analysis is based on the different authors and sources collected, in order to determine the need to propose the modification of the second paragraph of literal b) of numeral 11.2 of Article 11 of Law 29325, modified by Law N° 30011, thus favoring the protection of the right to live in a balanced and adequate environment for the development of life.

Keywords: Environmental Assessment and Oversight Agency, Environmental Oversight Entities, Supervisory Function, Sanctioning Power.

I. Introducción

Landa (2017, como se citó en Flores & Roman, 2023) menciona que la Comisión Mundial Para el Medio Ambiente y el Desarrollo de la ONU (1987), aspira a vencer el conflicto entre el crecimiento económico y la salvaguarda del medio ambiente; a través de la adopción del modelo de desarrollo sostenible (o sustentable), que se caracteriza por cubrir las demandas actuales sin poner en riesgo las necesidades de las generaciones venideras a través de una supervisión y fiscalización oportunas y efectivas.

Asimismo, a nivel de latino américa en el país de Chile, la fiscalización ambiental, y específicamente la función supervisora es regulada a través de la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA), creada por la Ley N.º 20.417, que reformó la Ley N.º 19.300 (Ley de Bases Generales del Medio Ambiente), la SMA actúa como organismo fiscalizador de las normas ambientales, muy similar al OEFA en Perú, mediante el cual se supervisa a las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI) a través de auditorías o revisiones sobre la actuación y de ser el caso que la SERAMI no cumpla con sus obligaciones el SMA puede informar a la Contraloría General de la República para evaluar posibles responsabilidades administrativas.

De igual forma, en el Perú en materia de fiscalización ambiental ha ido desarrollando normativas que regula muchos aspectos referentes a la fiscalización, con el fin de crear una mejora continua, todo ello con relación a asegurar el cumplimiento de las obligaciones de los administrados, por ende, este artículo científico busca fomentar el cumplimiento de las obligaciones ambientales de las EFA a través de la modificación del segundo párrafo del literal b) del numeral 11.2 del artículo 11 de la Ley N° 29325, modificada por la Ley N° 30011.

Es así que, en nuestro país, cuando nos referimos a fiscalización ambiental, obligatoriamente tenemos que hacer referencia a la Ley 29325, que regula las funciones generales del OEFA dentro de su Artículo 11.2, en calidad de ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA) la cual comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación del desempeño de las funciones de fiscalización de las EFA.

Empero, el OEFA bajo este marco, solo se limita al seguimiento y verificación del desempeño de las funciones de las EFA mas no puede ejercer una supervisión directa que le faculte recomendar una fiscalización en sentido estricto, es decir iniciar un Proceso Administrativo Sancionador (PAS) por el incumplimiento de las obligaciones de las EFA, dado que de acuerdo al marco normativo actual su función con relación a las EFA, solo se limita a comunicar a la Contraloría General de la República (CGR) para que esta sea la encargada de realizar acciones en el marco de sus competencias. Ello refleja una situación crítica pues ante

el ejercicio deficiente e incumplimiento de las funciones de fiscalización de una EFA, que puedan generar riesgo de afectación o en su defecto daño potencial o real al ambiente, estas no puedan ser sancionada en forma oportuna.

De manera que, es necesario la modificación del segundo párrafo del literal b) del numeral 11.2 del artículo 11 de la Ley N° 29325, modificada por la Ley N° 30011, para que de esta forma el OEFA pueda asegurar el cumplimiento de las obligaciones de las EFA, bajo los principios de efectividad y mejora continua de la fiscalización ambiental, y a su vez, se vele y proteja el derecho fundamental a vivir en un ambiente equilibrado y adecuado para desarrollo de la vida.

En consideración de lo mencionado, para el desarrollo de este proyecto de investigación es que surge la siguiente problemática: ¿Por qué se deberá proponer la modificación del segundo párrafo del literal b) del numeral 11.2 del artículo 11 de la Ley 29325, modificada por la Ley N°30011, para incorporar la función de fiscalización en sentido estricto sobre las EFA a cargo del OEFA? Por ende, el presente artículo gira en base al siguiente objetivo general: Proponer la modificación del literal b) del artículo 11.2 de la Ley 29325 para incorporar la función de fiscalización en sentido estricto sobre las EFA a cargo del OEFA. Estableciéndose los siguientes objetivos específicos: analizar el ejercicio de la función supervisora del OEFA a las EFA en el marco de la Ley 29325 y determinar la necesidad de proponer la modificación del segundo párrafo del literal b) del numeral 11.2 del artículo 11 de la Ley 29325, modificada por la Ley N°30011 para incorporar la función de fiscalización en sentido estricto a las Entidades de Fiscalización ambiental a cargo del OEFA.

Ello nos permite plantear la siguiente hipótesis con relación a la problemática planteada: Si, se propone la modificación de la Ley 29325 referente a la supervisión de Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA) en base al derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado, y los principios de la Fiscalización Ambiental, entonces el OEFA tendría la facultad de realizar la fiscalización en sentido estricto, con el propósito de asegurar cumplimiento de las funciones a cargo de las EFA.

Por tal razón, si queremos que las EFA cumplan de forma adecuada con sus obligaciones, es necesario que el OEFA tenga la facultad de iniciar un PAS, mediante la modificación del segundo párrafo del literal b) del numeral 11.2 del artículo 11 de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental Ley N° 29325, modificada por la Ley N° 30011, aplicando así una fiscalización en sentido estricto que sea eficaz y eficiente.

II. Revisión de literatura

La revisión de la literatura para Arnau & Sala (2020) es “una fase imprescindible en cualquier trabajo de investigación puesto que nos ayuda a situar la investigación y a sustentarla teórica y conceptualmente a partir de lo que otros investigadores e investigadoras han escrito previamente sobre la temática”(p.3) Es decir que se busca los aportes que son más relevantes en función al desarrollo de nuestro tema, de tal manera que nos permita plantear teorías y conceptos los cuales apoyen en la fundamentación y comprensión del problema de modo que nos permita llegar a una solución.

2.1. Antecedentes de la investigación

2.1.1. Nacionales

Cárdenas (2022), en su trabajo académico para optar el título de Segunda Especialidad, Pontificia Universidad Católica del Perú, titulada: “La Regulación de la Potestad Supervisora de las Entidades de Fiscalización Ambiental a cargo del OEFA: Avances y Desafíos a Nivel de los Gobiernos Regionales”. Aborda el incumplimiento de las funciones de fiscalización ambiental por parte de las EFA dentro de un nivel regional, lo que es una problemática persistente en nuestro país, a su vez nos brinda información que en el año dos mil trece el OEFA superviso a veinticinco EFA regionales en donde se determinó que todas realizaba un trabajo deficiente en la ejecución de sus funciones de fiscalización.

Ello refleja una situación crítica, que amerita realizar un análisis para comprobar si tal ejercicio deficiente se da en otras EFA regionales. De modo que concluye que ninguna EFA evaluada sobrepasa el ochenta cinco por ciento de cumplimiento de modo que el OEFA deberá informar a la Contraloría General de la Republica para que tomen las acciones sancionadoras que corresponden, dentro de la responsabilidad funcional que pudiera darse por su incumplimiento funcional.

Centeno, Lopez & Santillan (2022) en su tesis para optar al Grado Académico de Magíster en Gestión Pública, Universidad del Pacifico, titulada: “Deficiente planificación de la fiscalización ambiental en minería a cargo de los gobiernos regionales”. Analizan el proceso de planificación de la fiscalización ambiental en minería a cargo de los gobiernos regionales con la finalidad de optimizarlo pues afirma que a pesar de que existen lineamientos y publicaciones aprobadas por el OEFA, las EFA regionales no realizan una adecuada planificación de la fiscalización ambiental, de modo que esta fiscalización realizada por las EFA no llegar a ser ágil, eficiente e independiente, aunado a ello la falta de recursos y personal especializado para

realizar un seguimiento exhaustivo de las EFA genera retrasos y deficiencias en la corrección de problemas detectados, afectando la capacidad del OEFA para lograr un control riguroso y efectivo.

Cuenca & Sotero (2021), en su tesis de pregrado, Universidad Nacional de Trujillo, titulada: “El OEFA y la fiscalización en sentido estricto a las Entidades de Fiscalización Ambiental”. Analiza jurídicamente la posibilidad de asignar la potestad sancionadora al OEFA para que de ese modo pueda fiscalizar en sentido estricto a las EFA como personas jurídicas de derecho público, asimismo evalúa los criterios y la pertinencia para que pueda darse esta sanción, a la par el autor promueve y hace hincapié en la posibilidad de implementar distintas estrategias para fomentar el cumplimiento de las obligaciones de las EFA antes que la sanción, a través de medidas administrativas y dentro de estas medidas administrativas aborda el análisis de las medidas preventivas y se hace un desarrollo doctrinario y jurisprudencial.

Los autores además abordan la atribución de la potestad sancionadora a la administración pública y los principios que la rigen, determinando así que de manera jurídica si sería posible sancionar a las EFA, pues la LPAG admite la posibilidad de atribuir responsabilidad a una entidad de la administración en su condición de entidad pública y resalta que en caso de incumplimiento de las funciones de fiscalización ambiental, la legislación vigente solo permite informar sobre dicho incumplimiento al órgano de control interno de la entidad correspondiente, con el fin de que se determine, si corresponde, la responsabilidad funcional, esta situación limita al OEFA en su capacidad para asegurar el correcto desempeño de las Entidades de Fiscalización Ambiental. De este modo se evidencia que existe una carencia para poder asegurar el cumplimiento de las obligaciones de las EFA, de modo que el OEFA respecto a su función de supervisión de EFA se encuentra limitada, al no poder fiscalizar en sentido estricto.

2.1.2. Internacionales

Venegas (2020) en su tesis de maestría, Universidad Academia de Humanismo Cristiano, titulada: “Caso Superintendencia del Medio Ambiente “Denuncias ciudadanas un proceso inconcluso””, analiza el sistema de fiscalización ambiental en Chile, donde la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA) actúa como ente rector análogo al OEFA. A pesar de que la SMA posee plenas facultades para fiscalizar y sancionar, el estudio revela una ineficacia operativa, que se evidencia, citando informes de la Contraloría chilena, la falta de celeridad y eficacia del organismo, con casos de denuncias que se extienden por años. La causa identificada es que las

denuncias son consideradas actividad no programada, por lo que no se les asignan recursos específicos, generando un colapso sistémico y una percepción de inacción.

Este caso demuestra que la sola atribución de una potestad sancionadora en la ley resulta insuficiente si no va acompañada de los recursos y el diseño administrativo para ejercerla eficazmente. Por tanto, el modelo chileno sirve como una advertencia para la propuesta peruana, subrayando la necesidad de que el fortalecimiento del OEFA considere no solo la facultad de fiscalizar en sentido estricto, sino también la capacidad material para que dicha potestad sea operativa y no meramente declarativa.

Dehnhardt (2024), en su tesis de pregrado, Universidad de Chile, titulada: “Propuestas de mejora a la fiscalización y cumplimiento ambiental en Chile”, cuantifica la ineficacia del sistema chileno, su investigación revela un embudo de la fiscalización, donde menos del 50% de las denuncias ciudadanas derivan en una inspección y, de manera crítica, menos del 3% de ellas culminan en una sanción efectiva. Además, la autora proyecta que, al ritmo actual, la SMA tardaría 41 años en fiscalizar por primera vez todo el universo de permisos ambientales vigentes. El estudio también señala que, aunque el presupuesto de la SMA creció, el porcentaje de personal dedicado a la fiscalización directa disminuyó, evidenciando un desequilibrio entre el crecimiento institucional y la capacidad operativa.

Este antecedente aporta evidencia empírica contundente que refuerza la idea de que la capacidad de un ente rector nacional no se mide solo por sus facultades legales, sino por sus resultados. El bajo índice de sanción efectiva en Chile, a pesar de contar con un ente fiscalizador fuerte, justifica la necesidad de explorar mecanismos que optimicen el sistema en su conjunto. En este sentido, dotar al OEFA de la potestad para supervisar y sancionar la inacción de las EFA podría ser un mecanismo más eficiente para asegurar el cumplimiento a nivel nacional, en lugar de centralizar un volumen de fiscalizaciones que, como demuestra el caso chileno, es materialmente inabarcable.

Finalmente, Montoro (2023), en su tesis de doctorado, Universidad Católica de Murcia, titulada: “La fiscalidad ambiental como instrumento de protección del medio ambiente en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea y su incidencia en el ordenamiento jurídico español”, analiza el modelo de gobernanza ambiental de España. La investigación describe un sistema altamente descentralizado donde la falta de una coordinación efectiva entre el Estado central y las Comunidades Autónomas ha resultado en un sistema fragmentado, conflictivo e ineficaz. La autora señala que la pasividad del nivel central generó que las regiones ocuparan vacíos normativos de manera desordenada, llevando a una falta de coherencia y efectividad a nivel nacional.

El caso español ilustra los riesgos de una descentralización sin un ente rector con poder vinculante, esta situación es análoga al escenario que enfrentaría el SINEFA si las EFA operan con deficiencias sin que el OEFA posea herramientas coercitivas para corregir su desempeño. Por ello, fortalecer al OEFA con una potestad de fiscalización en sentido estricto se justifica como una medida indispensable para garantizar la coherencia y efectividad del sistema de fiscalización ambiental en el Perú, evitando la fragmentación y la inequidad en la protección ambiental que se observa en el modelo español.

2.2. Bases teóricas

2.2.1. Ejercicio de la función supervisora del OEFA a las EFA en el marco de la Ley 29325.

2.2.1.1. La fiscalización ambiental en Perú y su tutela como derecho

La fiscalización ambiental tiene como base y parte desde nuestra Constitución Política del Perú, pues el gozar de un ambiente equilibrado y adecuado constituye un derecho fundamental, en ese sentido Álvarez (2023) menciona que “son los derechos fundamentales de la persona establecida en el artículo 2º, Inciso 22 de la Constitución Política, la cual supone el regocijo de cualquier hábitat, para la mejora de la persona y su decoro” (p.9), como vemos el derecho a un ambiente sano es reconocido explícitamente en nuestra Constitución, lo que le otorga un estatus de derecho fundamental, este reconocimiento implica que el Estado tiene la obligación de garantizar, proteger y promover un ambiente adecuado para el desarrollo de la vida de sus ciudadanos.

Paucar (2019) menciona que: “El vivir en un ambiente sano y equilibrado es un derecho inherente de la persona” (p.10), de igual modo Vásquez (2017) menciona que “el derecho a vivir en un ambiente adecuado y equilibrado se encuentra ligado a los derechos fundamentales caso contrario no se estaría teniendo una calidad de vida porque no se podría desarrollar la persona en condiciones dignas” (p.13), en síntesis, este derecho forma una relación entre el hombre y el ambiente, cuyo fin es la salud y el equilibrio entre ambos para un desarrollo sostenible, por ello es fundamental que se proteja el ambiente en todos sus ámbitos, englobando así desde la ejecución de actividades que tengan una repercusión en el ambiente hasta la fiscalización a las entidades que verifican el cumplimiento de estas actividades y sus administrados.

De modo que este derecho busca que el ser humano se siga desarrollándose de manera adecuada en el lugar que habita sin complicaciones ni perjuicios a su salud que le resulten nocivos o en el peor de los casos llegan a ser mortales, por tal razón lo que toda actividad y gestión en materia ambiental o relacionado a ella se debe medir en base a este derecho.

Landa (2002) menciona que la teoría de los derechos fundamentales parte del reconocimiento de que ciertos derechos que son esenciales para la dignidad humana y, por tanto, deben ser protegidos por el ordenamiento jurídico, en ese sentido el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado guarda una relación directa con otros derechos fundamentales, como la vida, la salud y el bienestar general, el carácter de derecho fundamental hace que el Estado implemente políticas y mecanismos para su protección, por tal razón se requiere una protección activa por parte del Estado, incluyendo la creación de marcos regulatorios sólidos, la vigilancia de actividades que inciden directamente sobre este derecho y la garantía de mecanismos de acceso a la justicia en caso de vulneración del derecho.

En el Artículo I de la Ley General del Ambiente se sostiene que: “Toda persona tiene el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, y el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental”, para hacer efectivo este derecho, nuestro país cuenta con una legislación ambiental que establece el marco legal para la protección y conservación del ambiente, asegurando de ese modo que las actividades humanas se realicen de manera sostenible y respetuosa con los recursos naturales.

Gómez & Granados (2015) mencionan que, en nuestro país, se han promulgado disposiciones normativas con el propósito de asegurar que las actividades económicas desarrollen de forma compatible con la preservación de los recursos naturales y el medio ambiente.

Para supervisar y garantizar el cumplimiento de estas normativas, se crea el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), el cual no pretende ser una barrera de la inversión privada, contrariamente a ello busca fomentar inversiones responsables y un desarrollo sostenible, es decir que el aprovechamiento de los recursos se realice de manera que se maximice el bienestar de las actuales y futuras generaciones.

En la misma línea tenemos que OEFA(2014) menciona que el SINEFA tiene como ente rector al OEFA que es la entidad que desempeña su labor de fiscalización ambiental en dos niveles principales, en un primer nivel lleva a cabo una fiscalización de manera directa a los administrados que operan en sectores críticos como la minería (tanto mediana como grande), la energía (que incluye a los hidrocarburos y la electricidad), la pesca (abarcando lo referente

procesamiento y a la acuicultura en su gran escala), residuos sólidos y la industria de manufacturación que actualmente engloba referente a los rubros de curtiembre, cementeras, cerveceras e industria del papel.

Como segundo lugar se presenta al OEFA como el ente capaz de normar el ejercicio de la fiscalización ambiental a través de regulaciones y realizar acciones de supervisión sobre las EFA local, regional y nacional, las cuales son responsables de fiscalizar el cumplimiento de las normativas ambientales en otras actividades económicas, estas entidades actúan de manera autónoma, pero bajo la guía y supervisión del OEFA.

Es por ello en nuestro país cuando nos referimos a fiscalización ambiental, obligatoriamente tenemos que hacer referencia a la Ley 29325, Ley del SINEFA que regula las funciones generales del OEFA dentro del Artículo 11, donde se establece en el numeral 11.1 que el OEFA tiene las funciones de evaluar, supervisar, fiscalizar y sancionar con el propósito de asegurar que se cumplan las obligaciones ambientales fiscalizables dentro de la legislación, ello se condice en su literal b) del mismo numeral, referente a la función supervisora directa en donde se precisa que el OEFA está facultado para la efectuar “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” (p.4).

Lo citado en el párrafo anterior refiere a que el OEFA puede fiscalizar en sentido estricto a los administrados cuya actividad sea económica, ya sean estos públicos o privados, en función a que si estos incumplen sus obligaciones el OEFA los puede sancionar conforme a ley. Por otra parte, referente a las funciones del OEFA como ente rector del SINEFA contempla en su literal b), numeral 2 del artículo 11 sobre la función supervisora de Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA), nacional, regional o local, la cual solo comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación del desempeño de las funciones de fiscalización a cargo de las EFA.

2.2.1.2. Principios de la Fiscalización Ambiental

Aldana (2013) menciona que: “El Régimen Común de Fiscalización Ambiental, que fuera aprobado por el MINAM en el año 2013, ha cumplido con establecer conceptos, principios de la fiscalización ambiental y obligaciones a cargo de las Entidades de Fiscalización Ambiental” (p.339). Así mismo el mencionado Régimen en su artículo 1, numeral 3 busca que se garantice 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”.

Dentro del Artículo 3 del mencionado Régimen, se hallan los principios que dirigen la Fiscalización Ambiental, de los cuales cabe resaltar el de Efectividad y Mejora continua.

El principio de Efectividad se ubica en el literal **e** del artículo 3, donde de manera textual menciona que: “La fiscalización ambiental debe ser ejercida de modo tal que propicie que los administrados actúen en cumplimiento de sus obligaciones ambientales”, a su vez, el principio de Mejora continua se halla en el literal **f** y expresa que: “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”.

De modo que principio de **Efectividad** establece que la fiscalización ambiental debe ser ejercida de manera que fomente el cumplimiento de las obligaciones ambientales por parte de los administrados, promoviendo un comportamiento preventivo y responsable. Así mismo, el principio de **Mejora continua** implica que las entidades de fiscalización ambiental contribuyan activamente al perfeccionamiento de la normativa, identificando y proponiendo cambios necesarios a las autoridades competentes, derivados de su experiencia en el ejercicio de la fiscalización.

En síntesis, estos principios buscan no solo garantizar el cumplimiento de las normas, sino también optimizar el marco legal para enfrentar de manera más efectiva los desafíos ambientales, de ahí que ambos principios son de suma importancia para el desarrollo y mejora de las actividades de fiscalización del OEFA, debido a que el OEFA en aras de tales principios deberá incentivar el desarrollo progresivo de los procesos normativos que lleva a cabo y comprobar si tales medidas regulatorias estimulan el cumplimiento de las obligaciones de los administrados.

En ese sentido López & Cadenas (2016) afirma que el OEFA deberá aplicar los principios de Eficiencia y Efectividad dentro del desarrollo de sus actividades de fiscalización y supervisión, pues tales principios permiten verificar si las medidas instauradas son ejecutadas de manera que ocasionen un costo menor posible.

En conclusión, el principio de la **efectividad** y de **mejora continua** de la fiscalización ambiental está directamente relacionada con las acciones y lineamientos que promueven que los administrados y las entidades fiscalizadoras cumplan de adecuadamente las normativas dadas por el OEFA de manera que se contribuya al bienestar de las generaciones presentes y futuras, garantizando el derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado.

2.2.1.3. Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA)

OEFA (2020) define a las EFA como una entidad pública con jurisdicción nacional (Ministerios), regional (Gobiernos Regionales – GORE) o local (municipalidades provinciales y distritales), dotada de facultades explícitas para llevar a cabo algunas o la totalidad de las funciones relacionadas con la fiscalización en materia ambiental, las atribuciones de la EFA pueden ser desempeñadas mediante una sola o varias de sus unidades orgánicas. Las EFA operan con independencia funcional respecto del OEFA, aunque su actuar está regido por las normas ambientales vigentes y las directrices establecidas por el OEFA.

2.2.1.4. Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)

Carbajal (2014) menciona que “OEFA es competente para emitir normas que puedan uniformizar el ejercicio de la fiscalización ambiental (normas transectoriales), y normas relacionadas con la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados a su cargo” (p. 234). En relación ello el OEFA cuenta con facultades que le permiten desarrollar adecuadamente sus funciones dentro de los cuales el OEFA puede monitorear, evaluar el estado o la influencia de un posible daño que pueda afectar la salud, de modo que puede apersonarse y hacer diligencia a sus administrados respecto a sus obligaciones para comprobar el cumplimiento de lo establecido en la normativa vigente y de ser el caso imponer las sanciones correspondientes y contempladas en la ley.

2.2.1.5. Como ente Rector del SINEFA

OEFA (2016) menciona que “en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Sinefa), ejerce las funciones normativa y supervisora de entidades de fiscalización ambiental (EFA) de ámbito nacional, regional y local” (p. 6), todo esto tiene como objetivo que las EFA desempeñen sus funciones de manera eficaz, eficiente y de manera oportuna, ya que para lograr una fiscalización ambiental efectiva es fundamental que todas las entidades con competencias en esta área actúen correctamente.

En es sentido el OEFA en función a la ley 30011 que modifica la ley 29325, ejerce 2 funciones como ente Rector que están contempladas en el artículo 11, numeral 2, las cuales son:

a) Función Normativa

Meza (2021) señala que la función normativa comprende dos tipos de facultades, como primera sería la de emitir según su competencia, normativas que regularicen el desenvolvimiento de una fiscalización en materia ambiental y normativas que regularicen la

supervisión, como segunda facultad menciona que esta función está alineada con la potestad de tipificación de infracciones administrativas y aprobación de la escala de sanciones a través de la emisión de resoluciones de Consejo Directivo.

Asimismo OEFA (2018a) señala que la función normativa también se plasma dentro de la supervisión a las EFA, en relación a que el OEFA puede emitir normas que faciliten el desarrollo de la supervisión a las EFA, véase en ese sentido que el OEFA tan solo puede supervisar a las EFA pero no fiscalizar en un sentido estricto.

b) Función Supervisora de Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA)

Cuenca & Sotero (2021) menciona que esta función alude a la realización de acciones que engloben un seguimiento con el fin de verificar que las EFA cumplan con sus funciones que se les han sido encomendadas, de modo que esta función permite al OEFA el seguimiento y verificación sobre el desempeño de las EFA en sus tres niveles. El OEFA realiza esta función a través de la Subdirección de Seguimiento de Entidades de Fiscalización Ambiental y de las Oficinas Desconcentradas a nivel nacional, mediante las cuales verifica el desempeño de las EFA.

Al respecto, OEFA (2024) menciona que esta función se limita a realizar supervisiones tanto regulares como especiales para verificar el desempeño de las EFA, las supervisiones pueden llevarse a cabo de manera presencial (fuera de las sedes del OEFA) o desde las oficinas del OEFA, durante las supervisiones presenciales, es posible realizar visitas a las áreas donde la EFA lleva a cabo sus actividades de fiscalización ambiental y exigir la presencia de un representante de las EFA durante la supervisión.

Asimismo, de emitir recomendaciones a las EFA para que cumplan con desempeñar sus funciones, conforme a las obligaciones establecidas en la normativa ambiental, estas recomendaciones suelen estar acompañadas de plazos específicos para su cumplimiento y de manera adicional solicitar información relevante para la función supervisora y por último informar a la Contraloría General de la República el incumplimiento de las funciones de fiscalización ambiental a cargo de las EFA, de manera que conlleva responsabilidad administrativa funcional. (OEFA, 2024).

OEFA (2018b) menciona que el “OEFA podrá requerirle a la EFA le brinde información sobre el número de procedimientos sancionadores iniciados, las denuncias ambientales recibidas y atendidas, el reporte de las supervisiones extraordinarias realizadas, entre otra información que deberá ser remitida de manera oportuna” (p. 39). De ese modo se observa la potestad que posee el OEFA para supervisar la gestión de la EFA es en base solo a la observación y orientación que ejerce el OEFA con el fin de mejorar la actuación de las EFA,

puede solicitar información referente a su avance periódico y continuo que debería tener la EFA.

En la misma línea Aldana (2021, como se citó en Cárdenas, 2022) afirma que la supervisión sobre las EFA es una tarea esencial pues de esa manera se observa si la EFA opera de una manera adecuada y efectiva en el desarrollo de sus funciones de modo que la finalidad es proteger el medio ambiente de manera efectiva en todos los sectores mediante una mejora continua a través de capacitaciones y modernización de normativas para que de ese modo se mantenga una transparencia en rendición de cuentas respecto a las actividades de las EFA y así poder transmitir una confianza y seguridad a la población.

2.2.2. Necesidad de proponer la modificación del literal b) del artículo 11.2 de la Ley 29325 para incorporar la función de fiscalización en sentido estricto a las EFA a cargo del OEFA.

2.2.2.1. Análisis de la función supervisora a las EFA

Delgado (2014, como se citó en Cuenca & Sotero, 2021) establece que esta función es una manifestación directa del rol rector del OEFA, lo que implica la participación activa de este organismo en la gestión de otras entidades públicas y ofrece además una valiosa oportunidad para edificar conforme a nuestra Constitución Política, un uso responsable y equilibrado del ambiente y fomenta el cumplimiento de las obligaciones ambientales por parte de las entidades públicas con competencia en materia ambiental, contribuyendo así a la protección ambiental.

Ahora bien, a medida que se ha ido desarrollando el presente artículo científico y conforme el análisis ejecutado a la literatura recaudada anteriormente, podemos indicar que la función supervisora que realiza el OEFA a las EFA en su calidad de ente rector del SINEFA carece de impacto regulatorio, en el sentido que, en lo referente a esta función que se halla dentro del Artículo 11.2, se establece que *“El incumplimiento de las funciones antes indicadas acarrea responsabilidad funcional, lo cual es comunicado al órgano competente del Sistema Nacional de Control”* esto es que, frente a un incumplimiento de: informes técnicos, entrega de reportes y otra información relacionada a las obligaciones de las EFA, el OEFA tan solo se limitará a trasladar a la Contraloría General de la República el incumplimiento de tales obligaciones, de modo que, su función se ve limitada por cuanto, dicha acción solo se basa en acciones de seguimiento y verificación, concluyendo así el proceso de supervisión, sin embargo ésta no puede asegurar el cumplimiento de las obligaciones de las EFA, dado que no tiene la competencia ambiental para fiscalizar en sentido estricto.

En contraste a lo mencionado tenemos que dentro del mismo artículo 11, numeral 1 y literal c), el OEFA si posee el ejercicio de la fiscalización en sentido estricto conforme consta en el mencionado numeral que “*El ejercicio de la fiscalización ambiental comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas*”. Esto implica la capacidad de iniciar procedimientos administrativos sancionadores para la investigación de la presunta comisión de infracciones establecidas en la legislación ambiental, instrumentos de gestión ambiental y/o mandatos emitidos por el OEFA (Santiago, 2020).

López & Cadenas (2016) postula que las “multas como las medidas correctivas constituyen instrumentos de carácter coercitivo” (p. 297). Así mismo, OEFA (2021) afirma que esta función tiene un fin correctivo, pues de ser el caso de posibles infracciones por parte del incumplimiento de los administrados referente a sus obligaciones será adecuado la imposición de sanciones, estas sanciones pueden ser monetarias pues estas se rigen por una norma en donde se tipifican a manera de escala con el fin de que los administrados puedan visualizar y comprender las consecuencias del incumplimiento de sus obligaciones.

De manera que bajo este acápite vemos que los mencionados autores concuerdan en que esta función permite al OEFA el inicio de procedimientos administrativos sancionadores, en contraste dentro de la misma normativa no es aplicable en relación a la Función supervisora a las EFA; por tal razón resulta ineficiente dada la limitada capacidad sancionadora del OEFA en relación a esta función de fiscalización en sentido estricto a las EFA, pues el emitir recomendaciones dista mucho de aplicar sanciones directas, esto reduce su capacidad de generar un verdadero impacto en la corrección de las deficiencias observadas, ya que muchas veces las recomendaciones no son suficientes para asegurar el cumplimiento de obligaciones ambientales a cargo de las EFA.

En función al análisis realizado, se observa que la falta de una facultad de fiscalización en sentido estricto hacia las EFA, limita la capacidad del OEFA de actuar de manera efectiva frente a incumplimientos, esto se reafirma a través de la limitación normativa que ha sido un obstáculo constante para garantizar una supervisión ambiental efectiva. Asimismo, se observa que existe una falta de seguimiento eficaz, que va en contra del principio de efectividad, pues las supervisiones extraordinarias y el requerimiento de información adicional a las EFA no han demostrado ser suficientes para garantizar el cumplimiento efectivo de sus obligaciones ambientales. Aunque el OEFA puede realizar supervisiones, emitir recomendaciones y solicitar información adicional en casos de incumplimiento, antes de comunicarle a la Controlaría, estas acciones resultan poco concretas y oportunas, evidenciando así poca efectividad y que estas

acciones no fomentan en las EFA acciones correctivas ante el incumplimiento de sus obligaciones ambientales.

En conclusión, la función fiscalizadora en sentido estricto a las EFA es limitada por restricciones normativas y que hacen que el OEFA solo pueda supervisar y producto de ello emitir recomendaciones, reduciendo de esta manera la capacidad del OEFA para intervenir de manera efectiva cuando se presentan incumplimientos por parte de las EFA que ameriten iniciar procedimientos administrativos sancionadores que conlleven a acciones de corrección.

2.2.2.2. Análisis de la potestad sancionadora para el cumplimiento de obligaciones ambientales de las EFA

Toda actividad regulatoria tiene un impacto dentro del actuar de los administrados, a través de la actividad regulatoria se busca mejorar y asegurar el buen actuar de los administrados, fomentando así una fiscalización más eficiente y minimizando los resultados negativos. En ese sentido el OEFA como ente rector y en consonancia del principio de mejora continua, debe evaluar el desempeño de su normativa, como es que esta repercute e impacta sobre los administrados y si éstas están propiciando el cumplimiento de las obligaciones ambientales de los administrados (López & Cadenas, 2016).

La potestad sancionadora es esencial para una correcta fiscalización, debido a que permite al OEFA o otras entidades, realizar un seguimiento y verificación para asegurar el cumplimiento de las obligaciones de los administrados, en ese sentido el OEFA carece de esta facultad frente a incumpliendo de las obligaciones por parte de las EFA, lo que pone en una situación vulnerable a este Organismo.

Huapaya (2014) menciona que la potestad sancionadora se establece como un cimiento de la eficacia del sistema jurídico, pues ante una falta del cumplimiento tendría que haber una reacción del Estado y esta reacción es la expresión del poder que ostenta el mismo para garantizar que se respeten nuestros derechos, entonces la potestad sancionadora dota del poder coercitivo que necesita la Administración para mencionado fin, una manifestación es de esto es procedimiento administrativo sancionador.

El Artículo 17 de la Ley 29325 – SINEFA aborda las “Infracciones administrativas y potestad sancionadora”, en donde se menciona las acciones que constituyen infracciones administrativas en el ámbito de competencias del OEFA, Zúñiga (2014) afirma que “las reglas generales para el ejercicio de la Potestad Sancionadora del OEFA han tipificado de manera clara las infracciones susceptibles de ser fiscalizadas por dicho organismo”. (p. 323), en ese grupo se hallan el incumplimiento de obligaciones: halladas dentro de la normativa ambiental,

a cargo de los administrados, de compromisos ambientales asumidos y del incumpliendo de medidas (cautelares, preventivas o correctivas) y otras que sean de competencia del OEFA

De estas cabe resaltar en relación al presente análisis el literal b) del mencionado artículo, donde se establece que “*el incumplimiento de las obligaciones a cargo de los administrados establecidas en los instrumentos de gestión ambiental señalados en la normativa ambiental vigente*”. En relación a la potestad sancionadora, el OEFA desarrolla y establece los criterios bajo los cuales se configura esta facultad, de modo que hablar de una posible incorporación de esta facultad con relación a la Función de supervisión a las EFA es óptima, pues el literal mencionado anteriormente especifica que, el incumplir con las normas que regulan las obligaciones de los administrados, constituiría una infracción normativa y sería plausible de ejercerse la potestad sancionadora.

De manera que bajo esta posible incorporación de la potestad sancionadora a la función de supervisión a las EFA por parte del OEFA, en donde la EFA incumplan con la verificación del cumplimiento de sus obligaciones, que son necesarios para el ejercicio de su función y que son de obligatorio cumplimiento de las EFA, será posible iniciar un Procedimiento Administrativo Sancionador.

En ese sentido, podemos señalar que existen organismo con funciones de fiscalización en otros ámbitos que han aplicado sanciones a través de un de un Proceso Administrativo Sancionador, como lo son la Autoridad Nacional del Agua (ANA), La Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS), Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN), estos Organismos mencionados nos sirven para ejemplificar mediante algunas de sus resoluciones de sanción, la facultad de ejercer la potestad sancionadora de estos organismos a otras entidades de la administración pública.

Respecto a la ANA, la Resolución N° 0432-2024-ANA-TNRCH aborda un recurso de apelación presentado por la Municipalidad Distrital de Pucalá contra una sanción impuesta por la Autoridad Administrativa del Agua (AAA) Jequetepeque-Zarumilla, en donde se sanciona a la municipalidad por usar infraestructura pública (canal de riego) para descargar aguas residuales, dicha infracción se encuentra tipificada en el artículo 277 del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, la Resolución resuelve declarar infundado el recurso y confirma la sanción de 4.9 UIT y medidas correctivas. La Resolución N° 0941-2023-ANA-TNRCH aborda el recurso de apelación de la Municipalidad Distrital de José Leonardo Ortiz contra una sanción impuesta por usar agua subterránea sin autorización y construir un pozo tubular sin el derecho de uso de agua, la Municipalidad alegó vicios en el procedimiento, pero el Tribunal Nacional

de Resolución de Controversias Hídricas rechazó el recurso, concluyendo que la sanción de 2 UIT es proporcional y razonable, basándose en la normativa vigente sobre recursos hídricos.

La Resolución Directoral N° 0396-2024-ANA-AAA.CHCH impone una multa de 2.5 UIT a la Municipalidad Distrital de Yauca por la construcción no autorizada de un parque infantil sobre el canal "Los Montoya", obstruyendo su flujo normal, la obra no contaba con las autorizaciones necesarias y violó la legislación de recursos hídricos y como medida complementaria se ordena a la municipalidad restaurar el canal a su estado original. La Resolución Directoral N° 0524-2022-ANA-AAA.CO impone una multa de 20 UIT y se ordena la suspensión del almacenamiento de agua en 30 días a la Municipalidad Provincial de Condesuyos por ejecutar obras hidráulicas (Represa Arhata) en la quebrada Arhata sin autorización de la ANA, a pesar de los descargos que alegaban una acreditación hídrica, se determinó que dicha acreditación no autoriza la construcción y se constató que las obras causaron perjuicios ambientales y afectaron los derechos de uso de agua de terceros.

Respecto a SUNASS, la Resolución de Gerencia General N° 009-2024-SUNASS-GG trata sobre el recurso de apelación interpuesto por EPSEL S.A. contra la sanción impuesta por problemas en el abastecimiento de agua potable, se determinó que EPSEL no proporcionó información requerida ni realizó los descargos necesarios, afectando el principio del debido procedimiento y la resolución inicial fue anulada por falta de motivación adecuada, por lo tanto, se impuso una nueva sanción de 13.5 UIT, considerando un reconocimiento parcial de la infracción por parte de EPSEL, de modo que se ordenó también investigar las responsabilidades administrativas de la ODS Lambayeque y la Dirección de Sanciones. La Resolución N° 0204-2024-SUNASS-DS impone una multa de 10 UIT a la Unidad Ejecutora 002: Servicios de Saneamiento Tumbes - Aguas Tumbes por no proporcionar la información requerida por la SUNASS, según el Oficio N° 1756-2023-SUNAS-DF, la Unidad Ejecutora no presentó descargos oportunos y, a pesar de enviar algunos documentos más tarde, estos no cumplían con lo solicitado, de modo que la resolución concluye que la Unidad es responsable de la infracción y confirma la multa propuesta.

En cuanto al SERNANP, la Resolución Directoral N° 000018-2024-DGANP-SGD del SERNANP trata el caso de la Municipalidad Distrital de Huaynacotas, que realizó construcciones en la Reserva Paisajística Subcuenca del Cotahuasi sin las autorizaciones necesarias, esta acción resultó en daños al paisaje y la biodiversidad del área protegida, de modo que la resolución establece una sanción y medidas correctivas para mitigar el impacto ambiental causado, resaltando la necesidad de obtener las autorizaciones pertinentes antes de iniciar tales proyectos. La Resolución Directoral N° 144-2022-SERNANP-DGANP establece la

responsabilidad administrativa de la Municipalidad Distrital de Pampamarca por construcción no autorizada, daño al paisaje natural en la Reserva Paisajística Subcuenca del Cotahuasi y se impone una multa de S/ 29,755, además se ordena medidas correctivas para restaurar el daño causado, la resolución se basa en la evidencia de la ejecución de infraestructuras y la afectación a la biodiversidad sin las debidas autorizaciones.

La Resolución OSINERGMIN N° 419-2021-OS/OR Moquegua impone sanciones a la Municipalidad Distrital de Torata por no registrar adecuadamente el cierre de órdenes de pedido de combustibles en el SCOP según lo requerido. La fiscalización identificó tres incidencias con los códigos de autorización de pedidos de diésel y gasohol, que no se cerraron el día de la recepción del producto, esto resultó en una multa total de 1.5 UIT, aplicando 0.05 UIT por cada infracción no cerrada adecuadamente.

Las resoluciones presentadas reflejan de manera clara el ejercicio de la potestad sancionadora para el cumplimiento de obligaciones, pues se muestra la aplicación de sanciones mediante procedimientos administrativos sancionadores por el incumplimiento de las obligaciones de los administrados y que es posible que una Organismo del Estado (Administración) sancione a una persona jurídica de derecho público, y que sería aplicable por parte del OEFA en pro del derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado. Según Cuenca & Sotero (2021) es correcto afirmar que las EFA como personas jurídicas de derecho público, poseen derechos y obligaciones, de manera que es posible que en caso de incumplir sus funciones de fiscalización ambiental, podrían enfrentar consecuencias jurídicas de índole administrativa.

Ahora bien, ha quedado demostrado que una entidad pública puede ser sujeto de una sanción, tal y como se provee en el Art. 260 inciso 1 del TUO de la LPAG, de modo que la Administración puede asumir consecuencias jurídicas frente al incumplimiento de sus obligaciones, pues ello se basa en la autoridad para sancionar que le fue otorgada a través de una norma con rango de ley (Cuenca & Sotero, 2021).

La potestad sancionadora de la Administración se encuentra regulada en el título IV, capítulo III del TUO de la LPAG, donde se establece los principios esenciales por los cuales se rigüe, en ese sentido, el inciso 1 del artículo 248 de la mencionada ley se halla el principio de legalidad el cual rige que la potestad sancionadora se atribuye a la Entidades solo mediante ley o norma de rango de Ley

Cuenca & Sotero (2021) menciona sobre el principio de legalidad en relación a la potestad sancionadora solo puede ser otorgada por norma con rango de ley, contrario a ello es imposible imponer sanciones si a la Administración no se le ha otorgado esta potestad, además el autor

menciona que el Tribunal Constitucional Peruano enfatiza que este principio es garante de los derechos fundamentales, al imponer límites a la actuación pública como director de su poder punitivo. Es preciso mencionar que el OEFA como ente rector tiene la competencia para supervisar a las EFA y que además ya posee la potestad sancionadora pero no orientada a la supervisión de las EFA, en ese sentido solo de ampliaría esa potestad para así fiscalizar en sentido estricto a las EFA.

Hasta este punto y conforme al análisis que se realiza es conveniente afirmar que el OEFA aunque ostenta potestad sancionadora no la puede ejercer sobre las EFA, pues existe un impedimento normativo que hace que el OEFA no pueda garantizar el cumplimiento de las obligaciones de las EFA, de manera que se limita su actuar. Con relación a ello, el estado por principio de legalidad, corresponde otorgar la facultad sancionadora de sancionar a las EFA mediante una ley o norma con rango de ley, que para el caso específico del OEFA sería mediante resolución de Consejo Directivo, para que de esta manera el OEFA pueda desarrollar de forma efectiva la fiscalización en sentido estricto a las EFA, garantizando así el derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida.

2.2.2.3. Ejercicio deficiente de las funciones de fiscalización de una EFA

El OEFA (2023) en su “Ranking de cumplimiento regulatorio ambiental de los gobiernos regionales 2022”, evidencia un ejercicio deficiente de las EFA y se hace necesario resaltar que dentro de las escalas de evaluación aplicadas al cumplimiento de las funciones de fiscalización ambiental de las EFA regionales, de veinticinco EFA evaluadas, tan solo cuatro alcanzaron la categoría de Logro en proceso (es decir un 87% - 75%), veintiuno la categoría de Oportunidad de mejora (75% - 0%) y ninguna EFA logro la categoría de Logro Alcanzado (100% - 87%).

En esa misma línea, dentro del mencionado Ranking se establecen cuatro criterios, de los cuales vamos a evidenciar los resultados. Así pues, el Criterio I respecto a los “aspectos organizacionales y normativos” el GORE Lambayeque (EFA Regional) obtuvo la calificación más baja. Siendo esta de 16.67%. En lo que alude al Criterio II consiste en la elaboración, aprobación y registro el Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Planefa), solo seis EFA consiguieron una calificación por encima de 70% de cumplimiento, mientras que el GORE Ayacucho obtuvo la más baja siendo de 15%.

De la misma manera el Criterio III sobre “reporte trimestral de ejecución de acciones de fiscalización ambiental, remisión del listado de denuncias al Minam y atención de denuncias ambientales del Sinada”, se observa que solo siete EFA obtuvieron una calificación superior al 50% del cumplimiento, el GORE Ucayali obtuvo 25% de calificación siendo esta la más baja

del criterio evaluado y cabe resaltar que ninguna EFA supero el 70% de cumplimiento. Por último, mencionar el Criterio IV respecto a la “ejecución de supervisión ambiental” en donde el GORE La Libertad obtuvo la calificación de 24.18% y el GORE Arequipa obtuvo 14.29% respecto al cumplimiento, siendo estas dos EFA las más bajas en dicho criterio.

De igual manera OEFA (2015) a través de su “Índice de cumplimiento en el desempeño de las funciones de Fiscalización Ambiental de las EFA Distritales” superviso EFA locales (municipalidades distritales) pertenecientes a la región de La Libertad durante el año 2014 y el 2015. Como muestra el índice respecto a la “fiscalización de emisión de humos, gases, ruido y otros contaminantes” realizadas por las EFA en el 2014 solo el 6% sanciono y un 94% no sanciono, no reporto o tiene CUIS (Cuadro Único de Infracciones y Sanciones) pero no tipifica, mientras que en el 2015 solo el 3% sanciono, un 76% no sanciono y 21% no reporto.

En relación al Planefa, es necesario resaltar que el Índice muestra que en el año 2014 el 80% de las EFA no lo elaboro y en 2015 tan solo el 48% de las EFA elaboro, aprobó y registro. Así mismo en el año 2014 el 100% y en 2015 el 97% de EFA no tuvo “Plan de Cierre del Botadero”, respecto a la remisión de denuncias ambientales al MINAN ocurre algo similar, pues en el año 2014 el 86% de EFA no contaban con registro y el 14% contaban con registro pero no remitían al MINAN, de igual modo en el año 2015, el 97% no tuvo registro de denuncias ambientales y el 3% tenía registro de denuncias pero no remitía al MINAN.

Dioses (2021) destaca que las EFA enfrentan demoras significativas en la fiscalización del gran número de mineros, tanto pequeños como informales, esta demora en la inspección impide identificar con claridad cuáles mineros cumplen los requisitos para ser catalogados como pequeños productores, mineros artesanales o, en su defecto, mineros ilegales, lo que afecta negativamente al medio ambiente y, en última instancia, a la salud de la población.

En una línea similar, Moses (2022) analiza los resultados de la fiscalización ambiental realizada por el gobierno regional de Piura, concluyendo que, si bien esta EFA programó y elaboró de manera oportuna su Planefa, no cumplió con su ejecución ni con las labores de sanción ambiental. Así, frente a posibles incumplimientos ambientales de los administrados que causen daño al ambiente, la EFA no estaría en condiciones de sancionar, comprometiendo la eficacia de la acción preventiva y correctiva del organismo fiscalizador.

De igual manera Carpio & Ibarcena (2022), establece que la fiscalización de la EFA regional durante el periodo del año que corresponde a dos mil diecinueve, dos mil veinte y dos mil veintiuno no resulto conforme a lo esperado evidenciando que la gerencia regional de comercio exterior y turismo es la que más bajo desempeño tuvo comparado con otras EFA, de forma que no se ejerce de manera adecuada sus funciones, el autor además nos precisa que no existe

comunicación entre la oficina de planificación de la entidad regional y la oficina de presupuesto. De modo que esto denota una serie de deficiencias que acarrea esta EFA a la hora de realizar las funciones y cumplir con sus obligaciones de fiscalicen.

Sumado a esto Ulloa (2022), en su tesis de doctorado, Universidad Nacional de Trujillo, titulada: “Eficacia de la fiscalización ambiental de los gobiernos regionales a la pequeña minería y minería artesanal y la conservación del ambiente 2019 – 2020”. Trata acerca de la eficacia de las funciones de fiscalización de las EFA regionales en materia de minería en donde su inadecuado tratamiento y fiscalización originan problemas sociales y ambientales, en base a ello se recolecto informes de supervisión hecha durante los años dos mil diecinueve y dos mil veinte de las veinticinco Oficinas Desconcentradas del OEFA, lo que posibilito la elaboración de un indicador de eficacia en que se llega a la conclusión que el actuar de las EFA regionales en materia de fiscalización ambiental ha carecido de eficacia pues no se ha cumplido con ejecutar las actividades programadas de evaluación, supervisión y fiscalización ambiental.

Además, Chuzón & Liza (2021) aborda la problemática que existe en relaciona los residuos sólidos municipales y el grave daño ambiental que se observa dentro del territorio nacional, de forma clara ejemplifica el problema respecto al la municipalidad de José Leonardo Ortiz, de manera que el daño ocasionado al medio ambiente y a salud de la personas se puede visualizar en muchos lugares correspondiente al territorio de esta municipalidad, debido a una deficiente gestión y fiscalización de los residuos sólidos, de modo que esta EFA local evidencia que las autoridades a cargo no son competente respecto a la ejecución de una adecuada fiscalización ambiental.

En consecuencia, con lo observado y analizado en la información recabada de los distintos autores tenemos que se evidencia un desempeño deficiente de las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA) y se observa resultados similares en evaluaciones de distintos años evidenciando problemas persistentes en las EFA, como que estas no cumplen adecuadamente con sus obligaciones de fiscalización ambiental, retrasos y deficiencias en la ejecución de planes y acciones sancionadoras, de modo que las EFA presentan serias limitaciones en el cumplimiento de sus funciones de fiscalización ambiental, lo que afecta negativamente la protección del medio ambiente y la salud de la población y afecta el derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado , esta situación evidencia la necesidad de fortalecer las capacidad supervisora del OEFA para garantizar un cumplimiento de las obligaciones ambientales de las EFA, de manera que le corresponde al Estado Peruano brindar los medios necesarios para que el OEFA pueda ejercer de manera oportuna y efectiva sus funciones.

III. Materiales y métodos

Para la siguiente investigación se utilizará el paradigma interpretativo, aquello bajo un carácter cualitativo, de forma descriptiva en función a que en el presente trabajo de investigación se empleará la herramienta de recolección de datos que tengan incidencia y contribuyan al desarrollo y elaboración del presente trabajo.

La investigación que se realizara, por el aporte es aplicada y referente al tipo de investigación, esta se configura como documental en razón a que se analizara y estudiara la información recabada de fuentes como tesis, artículos, revistas y libros que nos vas a permite obtener y comparar datos para realizar un exhaustivo análisis acerca de los reportes y la situación de las EFA, esa información obtenida es de vital importancia pues evidencian la necesidad de una modificación, esto en mejora de la fiscalización efectuada por el OEFA que a su vez repercutirá en el derecho a gozar en un ambiente sano y equilibrado.

IV. Resultados y discusión

En el presente capítulo se analiza las funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) en su calidad de ente rector del SINEFA en relación al literal b) del artículo 11.2 de la Ley 29325 sobre la función supervisora de Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA), así mismo se determina la importancia de proponer la modificación del literal b) del artículo 11.2, para incorporar la función de fiscalización en sentido estricto a las Entidades de Fiscalización ambiental a cargo del OEFA, esto se dará mediante fuentes bibliográficas que han sido mencionadas dentro del Marco Teórico, esto con el fin de defender el análisis y aporte obtenido, finalmente se propone la modificación del literal b) para incorporar la función de fiscalización en sentido estricto a las Entidades de Fiscalización ambiental a cargo del OEFA, de modo que el OEFA tendría la facultad de realizar la fiscalización en sentido estricto, con el propósito de asegurar cumplimiento de las funciones a cargo de las EFA.

Ejercicio de la función supervisora del OEFA a las EFA en el marco de la Ley 29325.

En este apartado se **analizó** las funciones del OEFA en su calidad de ente rector del SINEFA en relación al literal b) del artículo 11.2 de la Ley 29325 sobre la función supervisora de EFA en base a los principios de la fiscalización ambiental de efectividad, mejora continua y desde el marco de los derechos fundamentales, como lo son el gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, ubicado en el artículo 2º, Inciso 22 de la Constitución Política del Perú.

El derecho a un ambiente equilibrado y adecuado guarda una relación directa con otros derechos fundamentales, como la vida, la salud y el bienestar general, el carácter de derecho fundamental hace que el Estado implemente políticas y mecanismos para su protección, por tal razón se requiere una protección activa por parte del Estado (Landa, 2002).

Respecto a los principios, Aldana (2013) señala que el Régimen Común de Fiscalización Ambiental, aprobado por el MINAM en 2013, estableció conceptos, principios y obligaciones para las Entidades de Fiscalización Ambiental, de modo que el artículo 1, numeral 3, del régimen busca asegurar una fiscalización ambiental homogénea, eficaz, eficiente y coordinada, contribuyendo al desarrollo sostenible y a la protección de los derechos ambientales. En su artículo 3, se destacan los principios de Efectividad y Mejora continua. El principio de Efectividad promueve que la fiscalización fomente el cumplimiento de las obligaciones ambientales, mientras que el principio de Mejora continua impulsa a las entidades fiscalizadoras a proponer cambios normativos para mejorar la legislación ambiental.

Como un antecedente en relación al desarrollo del presente objetivo tenemos a Cárdenas (2022), en su trabajo académico para optar el título de Segunda Especialidad, Pontificia Universidad Católica del Perú, titulada: “La Regulación de la Potestad Supervisora de las Entidades de Fiscalización Ambiental a cargo del OEFA: Avances y Desafíos a Nivel de los Gobiernos Regionales”. Aborda el incumplimiento de las funciones de fiscalización ambiental por parte de las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA) a nivel regional, señalando que en 2013 el OEFA supervisó a 25 EFA regionales, encontrando que todas presentaban un desempeño deficiente, esta situación crítica sugiere la necesidad de un análisis más amplio para determinar si el mismo problema ocurre en otras EFA.

En relación a lo anteriormente mencionado, el OEFA como ente rector del Sinefa, tiene dos funciones principales: normativa y supervisora de las EFA, según la Ley 30011, que modifica la Ley 29325.

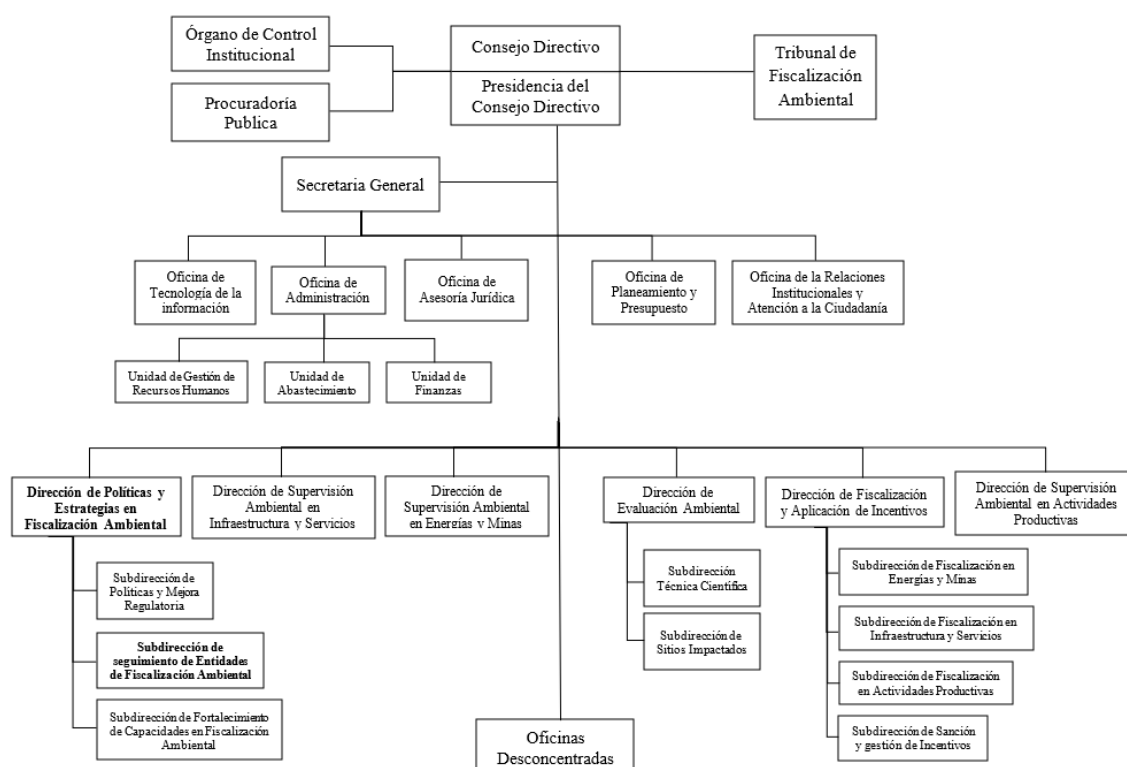
Función Normativa: Esta función implica la emisión de normas que regulen la fiscalización ambiental y la supervisión de las EFA, dentro de la fiscalización ambiental incluye la potestad de tipificar infracciones administrativas y aprobar sanciones mediante resoluciones del Consejo Directivo. OEFA (2018a) menciona en ese sentido que la función normativa también se plasma dentro de la supervisión a las EFA, en relación a que el OEFA puede emitir normas que faciliten el desarrollo de la supervisión a las EFA, véase en ese sentido que el OEFA no tiene competencias para fiscalizar directamente.

Función Supervisora de EFA: Esta función está contenida en literal b), numeral 2 del artículo 11 de la Ley 29325 y solo comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y

verificación del desempeño de las funciones de fiscalización a cargo de las EFA, es decir que tan solo permite al OEFA realizar un seguimiento para verificar que las EFA cumplan con sus funciones, de modo que el OEFA puede requerir información a las EFA sobre procedimientos sancionadores o supervisiones realizadas, esto permite observar que la potestad que posee el OEFA para supervisar la gestión de la EFA. Cabe precisar que conforme al organigrama del OEFA:

Figura 1

Organigrama del OEFA



Nota: Elaboración Propia, teniendo en cuenta el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM (2024)

La organización del OEFA se estructura en la figura teniendo en cuenta *el Decreto Supremo N.º 013-2017-MINAM, mediante el cual se detalla* su estructura en relación a sus funciones que este organismo desarrolla, y centrándonos en la función supervisora materia de análisis, se observa que esta función se realiza a través de la Dirección de Políticas y Estrategias en fiscalización Ambiental, por medio de la Subdirección de seguimiento de Entidades de Fiscalización Ambiental.

Luego de haber **analizado** este capítulo podemos concluir que el OEFA como ente rector del SINEFA realiza acciones de seguimiento y verificación en relación al ejercicio de fiscalización ambiental encomendada a las EFA. Sin embargo, se evidencia que el OEFA carece

de la función más importante, que es la función de fiscalización en sentido estricto, como se ha visto, esta función va dirigida sobre aquellos administrados que incumplan con sus obligaciones, de modo que se sancione el incumplimiento de las normativas dadas por el OEFA, en materia de supervisión a las EFA es inexistente, esto hace que el OEFA no pueda garantizar así un desempeño correcto y adecuado de las EFA respecto a su supervisión de las funciones de fiscalización ambiental que se les han sido encomendadas.

Necesidad de proponer la modificación del literal b) del artículo 11.2 de la Ley

En este apartado se **determinó** la necesidad de proponer la modificación del literal b) del artículo 11.2 de la Ley 29325 para incorporar la función de fiscalización en sentido estricto a las EFA a cargo del OEFA, en base a un análisis de la función supervisora de EFA y de la potestad sancionadora para el cumplimiento de obligaciones ambientales de las EFA, evidenciando así mismo el ejercicio deficiente de las funciones de fiscalización de las EFA.

La literatura revela que la capacidad del OEFA para supervisar a las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA) está limitada por restricciones normativas, específicamente, según el Artículo 11.2 literal b, ante incumplimientos por parte de las EFA (como la falta de informes técnicos o reportes) el OEFA solo puede comunicar estos incumplimientos a la Contraloría General de la República, sin poder aplicar sanciones directas, esto limita su función a acciones de monitoreo y verificación, sin garantizar el cumplimiento efectivo de las obligaciones por parte de las EFA.

En contraste, el Artículo 11, numeral 1, literal c, otorga al OEFA facultades sancionadoras en otros ámbitos, permitiéndole iniciar procedimientos administrativos sancionadores ante infracciones ambientales a administrados que pueden ser personas jurídicas tanto de derecho público como privado, como mencionan Santiago (2020) y López & Cadenas (2016), estas sanciones pueden ser monetarias y buscan promover el cumplimiento de la legislación ambiental.

La falta de facultades sancionadoras directas sobre las EFA reduce la capacidad del OEFA para corregir deficiencias de manera efectiva. Como un antecedente en relación al desarrollo del presente objetivo tenemos a Centeno, López y Santillán (2022) quienes indican que esta limitación, junto con la escasez de recursos y personal especializado, ha llevado a retrasos y deficiencias en la supervisión, afectando el principio de efectividad. Aunque el OEFA puede realizar supervisiones y emitir recomendaciones, estas acciones suelen ser insuficientes para asegurar el cumplimiento rápido y eficaz por parte de las EFA.

En relaciona ello, la potestad sancionadora es esencial para garantizar una fiscalización efectiva, permitiendo al OEFA o a otras entidades supervisar y verificar el cumplimiento de las obligaciones. Sin embargo, el OEFA carece de esta facultad en relación con el incumplimiento de las EFA, lo que debilita su capacidad de actuación.

El artículo 17 de la Ley 29325 regula las infracciones y la potestad sancionadora del OEFA, tipificando claramente las infracciones administrativas, como el incumplimiento de las obligaciones ambientales. La incorporación de la potestad sancionadora en la supervisión de las EFA permitiría iniciar procedimientos administrativos sancionadores cuando estas incumplen sus obligaciones.

En otros sectores, organismos como OSINERGMIN, SUNASS, ANA y SERNANP ya aplican sanciones mediante procedimientos administrativos sancionadores, como lo demuestran diversas resoluciones que inician procediendo administrados sancionadores a municipalidades (Entidades Públicas), como lo son: La Resolución N° 0432-2024-ANA-TNRCH, Resolución N° 0941-2023-ANA-TNRCH, Resolución Directoral N° 0396-2024-ANA-AAA.CHCH y la Resolución Directoral N° 0524-2022-ANA-AAA.CO del ANA, Resolución de Gerencia General N° 009-2024-SUNASS-GG y Resolución N° 0204-2024-SUNASS-DS de SUNASS, La Resolución Directoral N° 000018-2024-DGANP-SGD y Resolución Directoral N° 144-2022-SERNANP-DGANP del SERNANP y Resolución OSINERGMIN N° 419-2021-OS/OR de OSINERGMIN, estos ejemplos destacan la importancia de la potestad sancionadora para corregir conductas y asegurar el cumplimiento normativo por parte de la entidades publicas.

Es preciso mencionar además el múltiple ejercicio deficiente de las EFA, pues el OEFA (2023), en su "Ranking de cumplimiento regulatorio ambiental de los gobiernos regionales 2022", evidenció un desempeño deficiente de las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA) regionales. De las 25 EFA evaluadas, ninguna alcanzó la categoría de "Logro alcanzado" (100%-87%), solo cuatro lograron "Logro en proceso" (87%-75%), y las restantes 21 quedaron en "Oportunidad de mejora" (75%-0%)- enfatizar los %

En cuanto a los criterios evaluados: Criterio I (Aspectos organizacionales y normativos): El Gobierno Regional (GORE) Lambayeque obtuvo la calificación más baja con un 16.67%. Criterio II (Elaboración, aprobación y registro del Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental - Planefa): Solo seis EFA superaron el 70% de cumplimiento; el GORE Ayacucho tuvo la calificación más baja con 15%. Criterio III (Reporte trimestral de acciones de fiscalización ambiental, remisión de denuncias al MINAM y atención de denuncias ambientales del SINADA): Solo siete EFA superaron el 50% de cumplimiento; el GORE Ucayali obtuvo la calificación más baja con 25%. Criterio IV (Ejecución de supervisión ambiental): El GORE La

Libertad y el GORE Arequipa obtuvieron calificaciones bajas de 24.18% y 14.29%, respectivamente.

De igual forma, El OEFA (2015), en su "Índice de cumplimiento en el desempeño de las funciones de Fiscalización Ambiental de las EFA Distritales", mostró resultados similares *en evaluaciones de años anteriores, evidenciando problemas persistentes en las EFA locales, como la falta de sanciones y la no elaboración del Planefa. Estudios y tesis como las de Moses (2022), Chuzón & Liza (2021), Carpio & Ibarcena (2022), Dioses (2021) y Ulloa (2022) profundizan en estas deficiencias, lo que nos permite señalar que las EFA regionales y locales no cumplen adecuadamente con sus obligaciones de fiscalización ambiental, hay retrasos y deficiencias en la ejecución de planes y acciones sancionadoras, muchas no elaboran el PLANEFA, existe una gestión inadecuada de residuos sólidos y falta de fiscalización en sectores como la minería artesanal e informal, se vulneran los principios de fiscalización ambiental debido a la ineficiencia y falta de eficacia en las funciones de las EFA.

Luego de haber **determinado** la necesidad la incorporar la función de fiscalización en sentido estricto, se evidencia que las EFA no priorizan el cumplimiento de sus funciones de fiscalización ambiental, lo que afecta negativamente la protección del medio ambiente y la salud de la población, esta situación evidencia la necesidad de fortalecer las capacidades supervisoras del OEFA para garantizar una gestión ambiental efectiva y el cumplimiento de las normativas vigentes, pues la falta de potestad sancionadora en la supervisión de las EFA limita la efectividad del OEFA, ya que las acciones de supervisión y recomendaciones no son suficientes para garantizar el cumplimiento de las obligaciones ambientales, esto debido a las restricciones normativas impiden que el OEFA ejerza una fiscalización estricta sobre las EFA, limitándolo a una función supervisora sin capacidad sancionadora directa, esta falta de autoridad reduce su eficacia para intervenir ante incumplimientos, dificultando la corrección oportuna de las deficiencias y comprometiendo la efectividad de la supervisión ambiental. Por tal razón la necesidad la incorporar la función de fiscalización en sentido estricto es importante, pues esto fortalecería la capacidad del OEFA para garantizar que las EFA cumplan con sus responsabilidades, contribuyendo de manera más efectiva a la protección del medio ambiente y al desarrollo sostenible del país.

Propuesta de modificación del literal b) del artículo 11.2 de la Ley 29325 para incorporar la función de fiscalización en sentido estricto a las Entidades de Fiscalización ambiental a cargo del OEFA

En este apartado se **propuso** la modificación del literal b) del artículo 11.2 de la Ley 29325 para incorporar la función de fiscalización en sentido estricto a las Entidades de Fiscalización ambiental a cargo del OEFA, de este modo se espera dar solución a la problemática que se ha planteado.

En base a la investigación hecha, se ha podido verificar que existe la ausencia de una normativa que brinde la facultad de iniciar un procedimiento administrativo sancionador es decir una fiscalización en sentido estricto dentro de la función supervisora que realiza el OEFA a las EFA, de modo que la actual normativa vigente en el literal b) del artículo 11.2 de la Ley 29325 carece de impacto regulatorio.

Como un antecedente en relación al desarrollo del presente objetivo tenemos a Cuenca & Sotero (2021), en su tesis de pregrado, Universidad Nacional de Trujillo, titulada: “El OEFA y la fiscalización en sentido estricto a las Entidades de Fiscalización Ambiental”, evalúa la posibilidad de asignar la potestad sancionadora al OEFA para que de ese modo pueda fiscalizar en sentido estricto a las EFA como personas jurídicas de derecho público.

En ese sentido, la fiscalización en sentido estricto permitiría al OEFA ejercer la potestad sancionadora en la supervisión a las EFA, para garantizar una gestión ambiental efectiva y el cumplimiento de las obligaciones por parte de las EFA, pues la falta de potestad sancionadora en la supervisión de las EFA limita la efectividad del OEFA, ya que las acciones de supervisión y recomendaciones no son suficientes para garantizar el cumplimiento de las obligaciones ambientales, esto debido a las restricciones normativas impiden que el OEFA ejerza una fiscalización estricta sobre las EFA, por ello es necesario que se incorpore la potestad sancionadora dentro de la Función de sumersión a las EFA, con el fin de que no se vulnere el derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado a través del incumplimiento de las obligaciones de las EFA

A propósito, se elabora una tabla comparativa mediante la cual se muestra de qué manera quedaría incorporado en el literal b) del artículo 11.2 de la Ley 29325:

Tabla 1

Propuesta normativa

Artículo original	Incorporación
“El incumplimiento de las funciones antes indicadas acarrea responsabilidad funcional, lo cual es comunicado al	“En caso que las EFA incumplan dichos procedimientos y que hayan generado riesgo de daños al ambiente o la salud de las personas, el OEFA puede recomendar el

órgano competente del Sistema Nacional **inicio del procedimiento administrativo sancionador** de Control”.

Nota: Elaboración Propia, teniendo en cuenta el literal b) del artículo 11.2 de la Ley 29325 (2024)

En consecuencia, el haber **propuesto** la incorporación para incluir la función de fiscalización en sentido estricto en las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA) bajo la supervisión del OEFA responde a una necesidad crítica de mejorar la efectividad en la gestión y protección ambiental, pues la limitación a una función meramente supervisora sin potestad sancionadora directa disminuye la capacidad del OEFA para actuar de manera contundente ante incumplimientos, afectando la protección del medio ambiente y la salud pública.

Al incorporar la función de fiscalización en sentido estricto, el OEFA podría ejercer un control más riguroso, aplicar sanciones directas cuando sea necesario y asegurar que las EFA cumplan con sus obligaciones ambientales de manera efectiva. Esta modificación fortalecería la autoridad del OEFA, incentivando un cumplimiento normativo más estricto y contribuyendo al desarrollo sostenible del país, en beneficio de las generaciones actuales y futuras.

V. Conclusiones

Del análisis realizado al ejercicio de la función supervisora del OEFA sobre las EFA, bajo el marco normativo actual de la Ley N° 29325, modificada por la Ley N° 30011, se concluye que esta se limita a acciones de seguimiento y verificación del desempeño, careciendo de la facultad para fiscalizar en sentido estricto y, por ende, de la potestad para iniciar un Procedimiento Administrativo Sancionador directo.

Se ha determinado la necesidad de proponer la modificación del segundo párrafo del literal b) del numeral 11.2 del artículo 11 de la Ley 29325, fundamentada en el deficiente y persistente incumplimiento de las funciones de fiscalización ambiental por parte de las EFA, evidenciado en los bajos índices de cumplimiento reportados por el propio OEFA. Esta falta de potestad sancionadora directa limita drásticamente la efectividad del organismo supervisor, generando un vacío que repercute negativamente en la protección del medio ambiente.

Conforme al objetivo general se propuso la modificatoria de la norma del literal b) del artículo 11.2 de la Ley 29325 para incorporar la función de fiscalización en sentido estricto a las Entidades de Fiscalización ambiental a cargo del OEFA, para que de esta forma el OEFA pueda asegurar el cumplimiento de las obligaciones de las EFA, bajo los principios de efectividad y mejora continua de la fiscalización ambiental, y a su vez, se vele y proteja el derecho fundamental a vivir en un ambiente equilibrado y adecuado para desarrollo de la vida.

VI. Recomendación

Se recomienda a los legisladores promover un proyecto de ley que incorpore la función de fiscalización en sentido estricto sobre las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA) a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) dentro del literal segundo párrafo del literal b) del numeral 11.2 del artículo 11 de la Ley 29325, modificada por la Ley 30011.

VII. Referencias

- Aldana, M. (2013). La fiscalización ambiental en el Perú: orígenes, estado actual y perspectivas futuras. *Derecho & Sociedad*, 323-340. <https://bit.ly/3YPSIZW>
- Arnau, L. & Sala, J. (2020). La revisión de la literatura científica: pautas, procedimientos y criterios de calidad. https://ddd.uab.cat/pub/recdoc/2020/222109/revliltcie_a2020.pdf
- Álvarez, D. (2023). La gestión de residuos sólidos y el derecho a vivir en un ambiente saludable en San Juan de Lurigancho, 2020. [Tesis de pregrado, Universidad Cesar Vallejo]. <https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/114799>
- Carbajal, M. (2014). Evaluación, supervisión y fiscalización ambiental. *Derecho & Sociedad*, 233-239. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/12479>
- Cárdenas, E. (2022). La Regulación de la Potestad Supervisora de las Entidades de Fiscalización Ambiental a cargo del OEFA: Avances y Desafíos a Nivel de los Gobiernos Regionales. [Trabajo académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales, Pontificia Universidad Católica del Perú]. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/24543>
- Carpio, M. & Ibarcena, K. (2022). Nivel de Cumplimiento de la Fiscalización Ambiental del Gobierno Regional de Moquegua Durante los Años 2019 – 2022. (Tesis de pregrado, Universidad Cesar Vallejo). <https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/91406>
- Centeno, J., Lopez, J. & Santillan, R. (2022). Deficiente planificación de la fiscalización ambiental en minería a cargo de los gobiernos regionales. [Tesis para optar al Grado Académico de Magíster en Gestión Pública, Universidad del Pacifico]. <https://repositorio.up.edu.pe/handle/11354/3597>
- Chuzón, N. & Liza, Y. (2021). Propuesta de Ordenanza Municipal para lograr la fiscalización ambiental de residuos sólidos en la Municipalidad distrital de José Leonardo Ortiz. (Tesis de pregrado, Universidad Cesar Vallejo). <https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/73564>
- Constitución Política del Perú. (1993), art. 2, inciso 22.
- Cuenca, M. & Sotero, N. (2021). El OEFA y la fiscalización en sentido estricto a las Entidades de Fiscalización Ambiental. [Tesis de pregrado, Universidad Nacional de Trujillo]. <https://bit.ly/3YTdGBO>
- Dehnhardt, C. (2024). Propuestas de mejora a la fiscalización y cumplimiento ambiental en Chile. (Tesis de pregrado, Universidad de Chile). <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/204487>

- Dioses, E. (2021). Relación entre fiscalización ambiental y prevención de la contaminación generada por pequeños mineros y mineros artesanales en Huamachuco, 2021. (Tesis de Maestría, Universidad Cesar Vallejo). <http://surl.li/muvjyo>
- Flores, S. & Roman, P. (2023). Cumplimiento de la función de fiscalización ambiental para garantizar el derecho a un medio ambiente sano y equilibrio por parte de las municipalidades de la provincia de Huancayo en el año 2019. [Tesis de pregrado, Universidad Continental]. <https://bit.ly/4ed8LQf>
- Gómez, H. & Granados, M. (2015). El macroproceso de la fiscalización ambiental. Revista de Derecho Administrativo, 75-95. <http://surl.li/gtrdix>
- Huapaya, M. (2014). El derecho administrativo sancionador ambiental: Experiencias en Colombia, España y Perú. Ponencias del I seminario internacional del OEFA. <http://surl.li/cwgxeg>
- Landa, C. (2002). Teorías de los derechos fundamentales. Cuestiones constitucionales, 17-48. <https://www.redalyc.org/pdf/885/88500603.pdf>
- Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental. (5 de marzo de 2009). <https://faolex.fao.org/docs/pdf/per88333.pdf>
- Ley N° 30011, Ley que modifica la Ley 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental. (26 de abril de 2013). <https://bit.ly/48wkisE>
- López, G. & Cadenas, A. (2016). Haciendo de lo bueno algo mejor: análisis de impacto regulatorio del régimen de incentivos en el ámbito de la fiscalización ambiental. THEMIS Revista de Derecho, 291-303. <https://bit.ly/3YQr0H5>
- Meza, E. (2021). Informe sobre el Expediente N° 2985-2017-OEFA/DFSAI/PAS. [Tesis de pregrado, Universidad ESAN]. <http://surl.li/frxjhr>
- Montoro, A. (2023). La fiscalidad ambiental como instrumento de protección del medio ambiente en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea y su incidencia en el ordenamiento jurídico español. [Tesis de Doctorado, Universidad Católica de Murcia]. <http://hdl.handle.net/10952/6657>
- Moses, U. (2022). Cumplimiento de la fiscalización ambiental a cargo del gobierno regional de Piura en el periodo 2019-2020. (Tesis de Maestría, Universidad Cesar Vallejo). <https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/103865>
- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. (2014). La fiscalización ambiental en el Perú: reflexiones sobre las funciones y atribuciones del OEFA. <https://repositorio.oefa.gob.pe/handle/20.500.12788/66>

- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (2015). Índice de cumplimiento en el desempeño de las funciones de Fiscalización Ambiental de las EFA Distritales. <http://surl.li/idfynw>
- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. (2016). Fiscalización ambiental en residuos sólidos de gestión municipal provincial: informe 2014-2015. Índice de cumplimiento de los municipios provinciales a nivel nacional. <https://repositorio.oefa.gob.pe/handle/20.500.12788/57>
- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. (2018a). Ampliando la mirada: conociendo la fiscalización ambiental. <http://surl.li/qhafvn>
- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. (2018b). Manual de competencias de las entidades de fiscalización ambiental de ámbito nacional. <http://repositorio.oefa.gob.pe/handle/20.500.12788/107>
- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. (2020). El ABC de la fiscalización ambiental. <https://bit.ly/48wkisE>
- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. (2021). otorgamiento de incentivos del OEFA Último cambio. <https://bit.ly/3UrPrIb>
- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. (2023). Ranking de cumplimiento regulatorio ambiental de los gobiernos regionales 2022. <https://bit.ly/4frThsU>
- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. (14 de enero de 2024). Supervisión a Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA). <http://surl.li/svofxy>
- Paucar, J. (2019). Fiscalización ambiental frente al derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado en la municipalidad 26 de octubre 2018. [Tesis de pregrado, Universidad Cesar Vallejo]. <https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/46228>
- Resolución N° 0941-2023-ANA-TNRCH. Procedimiento administrativo sancionador - Recursos Hídricos. (22 de diciembre de 2023). <http://surl.li/lcbwae>
- Resolución N° 0432-2024-ANA-TNRCH. Procedimiento administrativo sancionador - Recursos hídricos. (10 de mayo de 2024). <https://bit.ly/40uGjWX>
- Resolución Directoral N° 0524-2022-ANA-AAA.CO. Procedimiento Administrativo Sancionador en contra de la Municipalidad Provincial de Condesuyos. (22 de julio de 2022). <https://bit.ly/4folZut>
- Resolución N° 0204-2024-SUNASS-DS. Procedimiento administrativo sancionador (PAS) a UNIDAD EJECUTORA 002: SERVICIOS DE SANEAMIENTO TUMBES -AGUAS TUMBES. (03 de julio de 2024.). <https://bit.ly/3YNh7db>

- Resolución de Gerencia General N° 009-2024-SUNASS-GG. Recurso de apelación interpuesto por EPSEL S.A. (16 de enero de 2024). <http://surl.li/bhzlcn>
- Resolución Directoral N° 0396-2024-ANA-AAA.CHCH. Procedimiento Administrativo Sancionador en contra la Municipalidad Distrital de Yauca. (21 de mayo de 2024). <http://surl.li/kgdwcd>
- Resolución Directoral N° 000018-2024-DGANP-SGD. Procedimiento administrativo sancionador seguido contra Municipalidad Distrital de Huaynacotas. (07 de febrero del 2024). <https://bit.ly/48qv2cd>
- Resolución Directoral N° 144-2022-SERNANP-DGANP. Informe Final de Instrucción del procedimiento administrativo sancionador seguido contra la Municipalidad Distrital de Pampamarca. (12 de diciembre de 2022). <https://bit.ly/48KNFrH>
- Resolución Ministerial N° 247-2013-MINAM. Régimen Común de Fiscalización Ambiental. (27 de agosto de 2013). <https://bit.ly/4hlCxoZ>
- Santiago, J. (2020). Las Funciones de Fiscalización Ambiental del OEFA y el Impacto Negativo en su Potestad Sancionadora con la Entrada en Vigor de la Ley 30230. [Trabajo académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales, Pontificia Universidad Católica del Perú]. <https://bit.ly/3NQ50pn>
- Ulloa, Y. (2022). Eficacia de la fiscalización ambiental de los gobiernos regionales a la pequeña minería y minería artesanal y la conservación del ambiente 2019 – 2020. (Tesis de Doctorado, Universidad Nacional de Trujillo). <http://surl.li/oqxdcl>
- Vásquez, M. (2017). El manejo de los residuos sólidos municipales y el derecho fundamental a vivir en un ambiente equilibrado y adecuado en el Distrito de la Esperanza-Trujillo. [Tesis de pregrado, Universidad Cesar Vallejo]. <http://surl.li/xtynvt>
- Venegas, H. (2020). Caso Superintendencia del Medio Ambiente “Denuncias ciudadanas un proceso inconcluso”. (Tesis de Maestría, Universidad Academia de Humanismo Cristiano). <http://bibliotecadigital.academia.cl/xmlui/handle/123456789/6132>
- Zúñiga, H. (2014). Reglas generales para el ejercicio de la potestad sancionadora del organismo de evaluación y fiscalización ambiental – OEFA. Editorial Litho & Arte SAC, 315-328. https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=6387