

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Modificación del Título IV, de los Artículo 26° y 27° e inclusión de la Segunda Disposición Complementaria Transitoria en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.1 Introducción

Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, se crea el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, constituyéndose en pliego presupuestal, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización ambiental.

El Literal c) del Numeral 11.1 del Artículo 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **Ley del SINEFA**), señala que el OEFA ejerce la función fiscalizadora y sancionadora, la cual comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones y compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental, de las normas ambientales, compromisos ambientales de contratos de concesión y de los mandatos o disposiciones emitidos por el OEFA, así como la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas.

Por su parte, el Literal a) del Numeral 11.2 del Artículo 11° de la Ley del SINEFA, la función normativa del OEFA, comprende la facultad de dictar, en el ámbito y materia de sus competencias, las normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **SINEFA**) y otras de carácter general referidas a la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables del administrado a su cargo, entre otras.

En ejercicio de su función normativa, el OEFA aprobó, mediante Resolución del Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD, el “Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA” (en adelante, **RPAS**), a través del cual se regula el procedimiento administrativo sancionador y el dictado de las medidas cautelares y correctivas en el marco de la función fiscalizadora y sancionadora del OEFA; así como el alcance de los Registros de Actos Administrativos y de Infractores Ambientales.

Sobre esto último, el Artículo 26° del RPAS establece que la Autoridad Decisora implementa el Registro de Actos Administrativos (en adelante, **RAA**), el cual es público, permanente y gratuito de los administrados que hayan sido declarados responsables administrativos, impuesto sanción y/o dictado medidas cautelares o correctivas; para tales efectos, los actos administrativos correspondientes deben haber quedado firmes o agotado la vía administrativa.

De acuerdo al RPAS, el RAA contiene como mínimo lo siguiente: número del expediente; nombre o razón o denominación social del administrado; número de Registro Único de Contribuyente del administrado; sector económico al que pertenece el administrado; número y fecha de emisión del acto administrativo; hecho infractor imputado y norma sustantiva incumplida; lugar y fecha de verificación de la conducta infractora; tipo de sanción y monto en caso de multa; medidas cautelares y/o correctivas dictadas, de ser el caso; tipo de recurso impugnativo interpuesto; y, número y fecha de emisión del acto que resuelve cada recurso impugnativo.

Sin embargo, se ha evidenciado que, resulta necesario incluir en el contenido mínimo del RAA datos como la unidad fiscalizable del administrado sancionado, tiempo de permanencia de dicho administrado en el registro, entre otros. En atención a la necesidad de incorporar los

datos antes mencionados se propone que el RAA sea reemplazado por el “Registro de Administrados Sancionados en Materia Ambiental” (en adelante, **RASMA**), en el cual se incluirán los aspectos antes mencionados que no se encontraban contemplados en el RAA.

Conforme a lo antes señalado, y de acuerdo a los criterios de integración de la información (Information integration)¹, en base a la publicidad del registro y el uso que se pueda efectuar de dicha información; Selectividad (Selectivity)² considerando el carácter disuasivo del registro de sancionados; y, visión de largo plazo (Long-term vision)³, teniendo en cuenta la permanencia del registro, desarrollados en el *Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE, se ha previsto la necesidad de implementar el Registro de Administrados Sancionados en Materia Ambiental.

I.2 Descripción del problema

Conforme a lo establecido en el Numeral 26.1 del Artículo 26° del RPAS⁴, el RAA es un registro permanente que contiene información sobre los administrados, cuyas actividades se realizan en los sectores bajo competencia del OEFA, que hayan sido declarados (mediante actos administrativos firmes o se haya agotado la vía administrativa) responsables administrativos, impuesto sanción y/o dictado medidas cautelares o correctivas.

Al respecto, resulta relevante precisar que la característica de registro “permanente” implica que el RAA tiene vocación de continuidad, lo cual involucra a la existencia misma del registro, mas no al tiempo en el que los administrados sancionados se encuentran inscritos en dicho registro.

En base a lo antes señalado, resulta necesario contar con un registro que contenga a los administrados sancionados en materia ambiental, en el que se establezca el plazo de permanencia de los mismos.

Por otro lado, el Numeral 26.1 del Artículo 26° del RPAS⁵ señala que la Autoridad Decisora publica trimestralmente los reportes de las sanciones impuestas en el Portal Institucional del OEFA. Sin embargo, la base de datos del registro ya se encuentra publicada, por lo que corresponde es su actualización trimestral.

Con relación al contenido del RAA, el Artículo 27° del RPAS desarrolla los aspectos mínimos a considerar, dentro de los cuales se encuentran los siguientes: (i) número del expediente; (ii) nombre o razón o denominación social del administrado; (iii) número de Registro Único de Contribuyente del administrado; (iv) sector económico al que pertenece el administrado.; (v) número y fecha de emisión del acto administrativo; (vi) hecho infractor imputado y norma

¹ Integración de la información: Las tecnologías de la información y comunicación deben de utilizarse para maximizar el enfoque en los riesgos, promover la coordinación y el intercambio de información a fin de garantizar el uso óptimo de los recursos.
Fuente:
<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/guia-de-la-ocde-para-el-cumplimiento-regulatorio-y-las-inspecciones-0fe43505-es.htm>

² Selectividad: La promoción del cumplimiento y la aplicación de las normas debe dejarse a cargo, en la medida de lo posible, de las fuerzas del mercado, de las acciones del sector privado y de las actividades de la sociedad civil: las inspecciones y la promoción del cumplimiento no pueden llevarse a cabo en todos los lugares y atender todo, existen muchas otras formas de alcanzar los objetivos de la regulación.
Fuente:
<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/guia-de-la-ocde-para-el-cumplimiento-regulatorio-y-las-inspecciones-0fe43505-es.htm>

³ Visión de largo plazo: Los gobiernos deben de adoptar políticas de cumplimiento regulatorio e inspecciones y establecer mecanismos institucionales con objetivos claros y una estrategia de largo plazo.
Fuente:
<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/guia-de-la-ocde-para-el-cumplimiento-regulatorio-y-las-inspecciones-0fe43505-es.htm>

⁴ **Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA-CD**
Artículo 26.- Del Registro de Actos Administrativos

26.1 La Autoridad Decisora implementa un registro público, permanente y gratuito de los administrados que hayan sido declarados responsables administrativos, impuesto sanción y/o dictado medidas cautelares o correctivas. Para tales efectos, los actos administrativos correspondientes deben haber quedado firmes o agotado la vía administrativa.

(...)

⁵ **Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA-CD**
Artículo 26.- Del Registro de Actos Administrativos

(...)

26.2 La Autoridad Decisora publicará trimestralmente en el Portal Institucional del OEFA reportes de las sanciones impuestas.

sustantiva incumplida; (vii) lugar y fecha de verificación de la conducta infractora; (viii) tipo de sanción y monto en caso de multa; (ix) medidas cautelares y/o correctivas dictadas, de ser el caso; (x) tipo de recurso impugnativo interpuesto; y, (xi) número y fecha de emisión del acto que resuelve cada recurso impugnativo.

De lo antes señalado, se aprecia que no hace mención la información correspondiente a la unidad fiscalizable del administrado sancionado, así como el tipo de actividad desarrollada por el administrado, por lo que resulta necesaria la inclusión de dichos aspectos en el contenido mínimo.

Por tanto, de acuerdo a lo antes señalado, actualmente en el contenido mínimo del RAA, de acuerdo al RPAS, no hace mención a datos como la unidad fiscalizable del administrado sancionado, tiempo de permanencia de dicho administrado en el registro, entre otros. En atención a la necesidad de incorporar los datos antes mencionados se propone que el RAA sea reemplazado por el “Registro de Administrados Sancionados en Materia Ambiental” (en adelante, **RASMA**), en el cual se incluirán los aspectos antes mencionados que no se encontraban contemplados en el RAA.

I.3 Análisis de la 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.

Dicha disposición implica que el Estado debe adoptar acciones necesarias para garantizar el efectivo ejercicio de dicho derecho, ya sea mediante la aprobación de normativa que imponga obligaciones y responsabilidades a los privados para una efectiva protección del ambiente, así como mediante la adopción de medidas para asegurar el cumplimiento de dichas obligaciones⁶. Por su parte, teniendo en cuenta que existe la obligación concurrente del Estado y de los particulares de mantener un ambiente equilibrado y adecuado, a fin de que la vida humana exista en condiciones ambientalmente dignas, el administrado debe adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de dichos deberes⁷.

En el marco de dicho mandato constitucional, la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, (en adelante, **la LGA**) dispone 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 y de proteger el ambiente, así como sus componentes, asegurando particularmente la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible del país⁸.

⁶ **Sentencia del Tribunal Constitucional del 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 tienen 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”.

⁷ **Sentencia del Tribunal Constitucional del 11 de noviembre de 2017, recaída en el Expediente N° 02775-2015-PA/TC, fundamento 5.-**
“Existe la obligación concurrente del Estado y de los particulares de mantener un ambiente equilibrado y adecuado, a fin de que la vida humana exista en condiciones ambientalmente dignas. Al reconocerse el derecho en mención, se pretende enfatizar que en el Estado social y democrático de derecho no solo se trata de garantizar la existencia física de la persona o cualquiera de los demás derechos que en su condición de ser humano le son reconocidos, sino también de protegerlo contra los ataques al medio ambiente en el que se desenvuelve esa existencia, para permitir que el desarrollo de la vida se realice en condiciones ambientales aceptables”.

⁸ **Ley N°28611, Ley General del Ambiente.-**
“Artículo I.- Del derecho y deber fundamental
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 y de proteger el ambiente, así como sus componentes, asegurando particularmente la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible del país.”

De acuerdo a ello, el derecho al goce de un ambiente equilibrado implica el deber de contribuir con la protección del ambiente **y sus componentes, lo que permite asegurar la salud de las personas, la conservación de la diversidad biológica, así como el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.**

Respecto a la dimensión del deber, el Artículo 113° de la LGA establece que toda persona natural o jurídica, pública o privada, tiene el deber de contribuir a prevenir, controlar y recuperar la calidad del ambiente y de sus componentes como parte de la gestión ambiental⁹.

Para tal fin, debe contribuir con la preservación, mejora y restauración, según corresponda, **de la calidad del aire, el agua y los suelos y demás componentes del ambiente**, identificando y controlando los factores de riesgo que las afectan; así como prevenir, controlar, restringir y evitar según sea el caso, actividades que generen efectos significativos, nocivos o peligrosos para el ambiente y sus componentes, en particular cuando ponen en riesgo la salud de las personas¹⁰.

Al respecto, el Estado, a través de sus entidades con competencia ambiental y órganos correspondientes, diseña y aplica las políticas, normas, instrumentos, incentivos y sanciones que sean necesarios para garantizar el efectivo ejercicio del derecho a un ambiente saludable y los otros derechos conexos¹¹. De acuerdo a ello, las entidades del Estado deben emitir regulación y adoptar acciones que busquen asegurar la prevención, control y recuperación del ambiente, así como de sus componentes.

Una de las acciones implementadas por el Estado en atención al mencionado mandato constitucional fue la creación del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (en adelante, **SNGA**), el cual tiene por finalidad orientar, integrar, coordinar, supervisar, evaluar y garantizar la aplicación de las políticas, planes, programas y acciones destinados a la protección del ambiente y contribuir a la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales¹².

El SNGA está conformado por sistemas funcionales que, si bien tienen finalidades propias establecidas por sus respectivas leyes de creación, están articuladas a fin de garantizar el cumplimiento de la finalidad del SNGA, esto es, el desarrollo sostenible y la protección del ambiente. Entre estos sistemas funcionales se encuentra el SINEFA¹³.

De acuerdo a su ley de creación, el SINEFA es un sistema que tiene por **finalidad asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de las personas naturales o jurídicas,**

⁹ **Ley N°28611, Ley General del Ambiente.-**
"Artículo 113.- De la calidad ambiental
113.1 Toda persona natural o jurídica, pública o privada, tiene el deber de contribuir a prevenir, controlar y recuperar la calidad del ambiente y de sus componentes.
(...)."

¹⁰ **Ley N°28611, Ley General del Ambiente.-**
"Artículo 113.- De la calidad ambiental
(...)
113.2 Son objetivos de la gestión ambiental en materia de calidad ambiental:
a. Preservar, conservar, mejorar y restaurar, según corresponda, la calidad del aire, el agua y los suelos y demás componentes del ambiente, identificando y controlando los factores de riesgo que la afecten.
b. Prevenir, controlar, restringir y evitar según sea el caso, actividades que generen efectos significativos, nocivos o peligrosos para el ambiente y sus componentes, en particular cuando ponen en riesgo la salud de las personas.
(...)."

¹¹ **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."

¹² **Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental**
Artículo 3.- De la finalidad del Sistema
El Sistema Nacional de Gestión Ambiental tiene por finalidad orientar, integrar, coordinar, supervisar, evaluar y garantizar la aplicación de las políticas, planes, programas y acciones destinados a la protección del ambiente y contribuir a la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

¹³ El SNGA se encuentra integrado por (i) el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, (ii) el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, (iii) el Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos; (iv) el Sistema Nacional de Información Ambiental y (v) el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y de la potestad sancionadora en materia ambiental, a cargo de las diversas entidades del Estado, se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente.¹⁴ Dicho sistema se encuentra conformado por el Minam, el OEFA y las Entidades de Fiscalización Ambiental (en adelante, **las EFA**) de alcance nacional, regional o local¹⁵.

Al respecto, el OEFA y las EFA tienen a su cargo el ejercicio de la fiscalización ambiental, que comprende, entre otras, la función fiscalizadora y sancionadora¹⁶. Según el Literal c) del Numeral 11.1 del Artículo 11° de la Ley del Sinefa, esta función comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de **imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones y compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental, de las normas ambientales, compromisos ambientales de contratos de concesión y de los mandatos o disposiciones emitidos por el OEFA**. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas¹⁷,

Por otro lado, el Artículo II del Título Preliminar de la LGA establece que toda persona tiene derecho a acceder adecuada y oportunamente a la información pública sobre las políticas, normas, medidas, obras y actividades que pudieran afectar, directa o indirectamente, el ambiente, sin necesidad de invocar justificación o interés que motive tal requerimiento

En el marco del derecho de acceder a la información ambiental, el Artículo 41 de la LGA señala que toda entidad pública, así como las personas jurídicas sujetas al régimen privado que presten servicios públicos, facilitan el acceso a dicha información, a quien lo solicite, sin distinción de ninguna índole, con sujeción exclusivamente a lo dispuesto en la legislación vigen.

Para tal fin, deben establecer mecanismos para la generación, organización y sistematización de la información ambiental relativa a los sectores, áreas o actividades a su cargo; así como, **difundir la información gratuita sobre las actividades del Estado** y en particular, la relativa a su organización, **funciones, fines, competencias**, organigrama, dependencias, horarios de atención y **procedimientos administrativos a su cargo**, entre otros; conforme lo indicado en el Artículo 42 de la LGA.

¹⁴ **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,
(...)"

¹⁵ **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.-**
"Artículo 4.- Autoridades competentes

Forman parte del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental:

a) El Ministerio del Ambiente (MINAM).
b) El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).
c) Las Entidades de Fiscalización Ambiental, Nacional, Regional o Local."

¹⁶ **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 las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en concordancia con lo establecido en el artículo 17, conforme a lo siguiente:
(...)"

¹⁷ **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 las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en concordancia con lo establecido en el artículo 17, conforme a lo siguiente:
(...)"

c) **Función fiscalizadora y sancionadora:** comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones y compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental, de las normas ambientales, compromisos ambientales de contratos de concesión y de los mandatos o disposiciones emitidos por el OEFA, en concordancia con lo establecido en el artículo 17. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas.
(...)"

En relación a la información que debe difundirse sobre el ejercicio de la fiscalización ambiental, el Artículo 139° de la LGA establece la obligatoriedad de la implementación de un registro de infractores ambientales en el que se incluya a aquellos que no hayan cumplido con sus obligaciones ambientales y cuya responsabilidad haya sido determinada por la autoridad competente¹⁸.

Por su parte, el Literal a) del Numeral 11.2 del Artículo 11° de la Ley del SINEFA, señala que la función normativa¹⁹ del OEFA, comprende la facultad de dictar, en el ámbito y materia de sus competencias, las normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco del SINEFA y otras de carácter general referidas a la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables del administrado a su cargo, así como aquellas necesarias para el ejercicio de la función de supervisión de EFA, las que son de cumplimiento obligatorio para dichas entidades en los tres niveles de gobierno.

En la misma línea, la Octava Disposición Complementaria Final de la Ley del Sinefa establece que los reglamentos que regulen las funciones de supervisión directa, fiscalización y sanción en materia ambiental, en el marco de la competencia del OEFA, se aprueban mediante resolución de su Consejo Directivo.

En este marco y de conformidad con el principio de legalidad²⁰, mediante Resolución del Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD el OEFA aprobó el RPAS, el cual menciona al RAA como el registro permanente que contiene a los administrados que hayan sido declarados (mediante actos administrativos firmes o se haya agotado la vía administrativa) responsables administrativos, impuesto sanción y/o dictado medidas cautelares o correctivas.

De la revisión del actual contenido del RAA se evidencia que en dicho registro no se hace mención a datos como la unidad fiscalizable del administrado sancionado, tiempo de permanencia de dicho administrado en el registro, entre otros; lo cual manifiesta la necesidad de implementar un registro de administrados sancionados en materia ambiental que sí contenga esta información.

En ese sentido, la fórmula normativa elaborada en ejercicio de la función normativa citada contiene la implementación del Registro de Administrados Sancionados en Materia Ambiental

18

Ley N°28611, Ley General del Ambiente.-

Artículo 139.- Del Registro de Buenas Prácticas y de Infractores Ambientales

139.1 El Consejo Nacional del Ambiente - CONAM, implementa, dentro del Sistema Nacional de Información Ambiental, un Registro de Buenas Prácticas y de Infractores Ambientales, en el cual se registra a toda persona, natural o jurídica, que cumpla con sus compromisos ambientales y promueva buenas prácticas ambientales, así como de aquellos que no hayan cumplido con sus obligaciones ambientales y cuya responsabilidad haya sido determinada por la autoridad competente.

(...)

139.3 Se considera infractor ambiental a quien ejerciendo o habiendo ejercido cualquier actividad económica o de servicio, genera de manera reiterada impactos ambientales por incumplimiento de las normas ambientales o de las obligaciones a que se haya comprometido en sus instrumentos de gestión ambiental.

139.4 Toda entidad pública debe tener en cuenta, para todo efecto, las inscripciones en el Registro de Buenas Prácticas y de Infractores Ambientales.

139.5 Mediante Reglamento, el CONAM determina el procedimiento de inscripción, el trámite especial que corresponde en casos de gravedad del daño ambiental o de reincidencia del agente infractor, así como los causales, requisitos y procedimientos para el levantamiento del registro.

19

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.

En ejercicio de la función normativa, el OEFA es competente, entre otros, para tipificar infracciones administrativas y aprobar la escala de sanciones correspondientes, así como los criterios de graduación de estas y los alcances de las medidas preventivas, cautelares y correctivas a ser emitidas por las instancias competentes respectivas"

(Énfasis agregado).

20

Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General - Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.-

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

(...)

1.1. Principio de legalidad.- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas

(en adelante, **RASMA**), en sintonía con la finalidad del SINEFA, para la promoción del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables y el ejercicio razonable de sus funciones.

Acorde a ello, la fórmula normativa propone la modificación de la denominación del Título IV y de lo dispuesto en los Artículos 26° y 27°; así como, la inclusión de la Segunda Disposición Complementaria Transitoria en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD, en concordancia con el Literal c) del Artículo 5° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, en mérito a la cual tiene la potestad de dictar, en el ámbito y en materia de sus competencias, las normas que regulan el ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco del SINEFA.

I.4 Contenido de la fórmula normativa

I.4.1 De la denominación y actualización del RASMA

El Numeral 139.1 del Artículo 139° de la LGA establece la obligatoriedad de la implementación de un registro de infractores ambientales en el que se incluya a aquellos que no hayan cumplido con sus obligaciones ambientales y cuya responsabilidad haya sido determinada por la autoridad competente²¹.

La fórmula normativa contempla la modificación de la denominación del Título VI y del Artículo 26° del RPAS, a fin de cambiar la denominación del RAA por RASMA y precisar que este último es actualizado de forma trimestral por la Autoridad Decisora.

Al respecto, es relevante señalar que, en línea a lo señalado en el Numeral 139.3 del Artículo 139° de la LGA²² y el Artículo 17° de la Ley del Sinefa²³, se considera infractor ambiental a quien ejerciendo o habiendo ejercido cualquier actividad económica o de servicio, genera impactos ambientales por incumplimiento de sus obligaciones ambientales fiscalizables, cuya responsabilidad ha sido determinada en el marco de un procedimiento administrativo sancionador.

Asimismo, las resoluciones que dan fin a los procedimientos administrativos sancionadores, así como las resoluciones mediante las cuales se dictan medidas cautelares y/o correctivas, se emiten en mérito a las funciones del OEFA, las cuales se circunscriben al ejercicio de la función de fiscalización y sanción ambiental, sin embargo, ello no es precisado en el RAA.

Por ello, es necesario mencionar que el contenido del RASMA alberga actos vinculados a la materia ambiental. En ese sentido, a través de la fórmula normativa se sustituye la denominación del RAA por el RASMA.

²¹ **Ley N°28611, Ley General del Ambiente.-**
Artículo 139.- Del Registro de Buenas Prácticas y de Infractores Ambientales
139.1 El Consejo Nacional del Ambiente - CONAM, implementa, dentro del Sistema Nacional de Información Ambiental, un Registro de Buenas Prácticas y de Infractores Ambientales, en el cual se registra a toda persona, natural o jurídica, que cumpla con sus compromisos ambientales y promueva buenas prácticas ambientales, así como de aquellos que no hayan cumplido con sus obligaciones ambientales y cuya responsabilidad haya sido determinada por la autoridad competente.

(...)
²² **Ley N°28611, Ley General del Ambiente.-**
Artículo 139.- Del Registro de Buenas Prácticas y de Infractores Ambientales
(...)
139.3 Se considera infractor ambiental a quien ejerciendo o habiendo ejercido cualquier actividad económica o de servicio, genera de manera reiterada impactos ambientales por incumplimiento de las normas ambientales o de las obligaciones a que se haya comprometido en sus instrumentos de gestión ambiental.

(...)
²³ **Ley N°29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**
Artículo 17.- Infracciones administrativas y potestad sancionadora
Constituyen infracciones administrativas bajo el ámbito de competencias del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) las siguientes conductas:
a) El incumplimiento de las obligaciones contenidas en la normativa ambiental.
b) El incumplimiento de las obligaciones a cargo de los administrados establecidas en los instrumentos de gestión ambiental señalados en la normativa ambiental vigente.
c) El incumplimiento de los compromisos ambientales asumidos en contratos de concesión.
d) El incumplimiento de las medidas cautelares, preventivas o correctivas, así como de las disposiciones o mandatos emitidos por las instancias competentes del OEFA.
e) Otras que correspondan al ámbito de su competencia.
(...)

De la misma manera, es importante señalar que la publicación del RASMA se efectúa a fin de que los titulares o ciudadanía en general puedan considerarlo en la mejor toma de decisiones, ya sea en la adquisición de servicios o productos brindados por el administrados, entre otros aspectos.

Por otro lado, el actual Artículo 26° del RPAS señala que el registro se publica de forma trimestral; no obstante, dicho registro se implementa y publica una única vez; por tanto, amerita que de forma posterior a su implementación, la Autoridad Decisora actualice el RASMA de forma trimestral.

Por tanto, la fórmula normativa modifica la denominación del RAA por el RASMA y precisa que corresponde a la Autoridad Decisora la actualización trimestral del RASMA.

I.4.2 Del contenido mínimo del RASMA

Con relación al contenido del RAA, el Artículo 27° del RPAS desarrolla los aspectos mínimos a considerar, dentro de los cuales se encuentran los siguientes:

Artículo 27.- Información contenida en el Registro de Actos Administrativos

El Registro de Actos Administrativos debe consignar como información mínima la siguiente:

- a) *Número del expediente.*
- b) *Nombre o razón o denominación social del administrado.*
- c) *Número de Registro Único de Contribuyente del administrado.*
- d) *Sector económico al que pertenece el administrado.*
- e) *Número y fecha de emisión del acto administrativo.*
- f) *Hecho infractor imputado y norma sustantiva incumplida.*
- g) *Lugar y fecha de verificación de la conducta infractora.*
- h) *Tipo de sanción y monto en caso de multa.*
- i) *Medidas cautelares y/o correctivas dictadas, de ser el caso.*
- j) *El tipo de recurso impugnativo interpuesto.*
- k) *Número y fecha de emisión del acto que resuelve cada recurso impugnativo.*

Como ya se indicó en el ítem anterior, a través de la fórmula normativa se cambia la denominación de RAA por RASMA, por lo que corresponde actualizar su contenido.

Con relación al contenido, en relación al vigente Literal a) conviene especificar que el número de expediente que forma parte del RASMA es aquel o aquellos en los que el administrado ha sido sancionado mediante resolución firme o que haya agotado la vía administrativa.

En esa misma línea, a efectos de delimitar el ámbito que abarca el RASMA, en el Literal b) resulta necesario precisar que el administrado, al que se hace referencia, es aquel que ha sido sancionado mediante una resolución que se encuentre firme, lo cual implica la certeza de la sanción impuesta al administrado, dado que no es posible que este último interponga un recurso contra dicha resolución, ya sea porque haya dejado pasar el plazo de interposición o que lo haya hecho y se haya agotado la vía administrativa. En adición a lo señalado, la información que contiene el RASMA es publica para que la ciudadanía pueda acceder a la misma, por lo que cumple con lo establecido en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 021-2019-JUS²⁴.

Por otro lado, de la revisión del Portal Interactivo de Fiscalización Ambiental - PIFA²⁵, se aprecia que el OEFA tiene bajo su competencia a 10340 administrados fiscalizables, que, a su

²⁴ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo N° 021-2019-JUS**

Artículo 17.- Excepciones al ejercicio del derecho: Información confidencial

El derecho de acceso a la información pública no podrá ser ejercido respecto de lo siguiente:

(...)

3. La información vinculada a investigaciones en trámite referidas al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública, en cuyo caso la exclusión del acceso termina cuando la resolución que pone fin al procedimiento queda consentida o cuando transcurren más de seis (6) meses desde que se inició el procedimiento administrativo sancionador, sin que se haya dictado resolución final.

(...)

²⁵ <https://publico.oefa.gob.pe/Portalpifa/Intervenciones.do?tipo=0>

vez, cuentan con 16436 unidades fiscalizables. De lo antes indicado se deduce que existen administrados que cuentan con más de una unidad fiscalizable.

En base a lo desarrollado en el párrafo precedente, es posible que un administrado ingresado en el RASMA pueda tener más de una unidad fiscalizable, por lo que es preciso que se detalle la unidad fiscalizable involucrada en la conducta del administrado que dio origen a la sanción impuesta (resolución firme). Asimismo, es importante agregar información relacionada a la ubicación de dicha unidad fiscalizable.

Por otro lado, si bien a través del Literal d) se requiere indicar el sector económico al que pertenece el administrado, es indispensable aludir a que existen actividades que no pertenecen propiamente a un sector económico y que se encuentran bajo competencia del OEFA, tal como la fiscalización ambiental que efectúa el OEFA respecto del manejo de residuos sólidos que realicen los titulares de infraestructuras de residuos sólidos, sean estas municipalidades provinciales y/o distritales de acuerdo a sus competencias o Empresas Operadoras de Residuos Sólidos²⁶. En mérito a ello, en la fórmula normativa se retira el término “económico” en el contenido mínimo, a fin que el registro pueda abarcar todas aquellas actividades que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el RASMA se centra en la unidad fiscalizable del administrado debido a que pueda contar con más de una y en las cuáles puede desarrollar diferentes actividades entre sí, se precisa en la fórmula normativa que se deberá indicar en el RASMA el sector al cual pertenece la unidad fiscalizable.

Finalmente, cabe indicar que el RASMA muestra la información ordenada por administrado, por montos de multa, por sector, por ubicación de la unidad fiscalizable, por año, entre otros criterios de clasificación.

I.4.3 Del plazo de permanencia en el RASMA

Conforme a lo establecido en el Numeral 26.1 del Artículo 26° del RPAS²⁷, el RAA es un registro permanente que contiene a los administrados que hayan sido declarados (mediante actos administrativos firmes o se haya agotado la vía administrativa) responsables administrativos, impuesto sanción y/o dictado medidas cautelares o correctivas.

Al respecto, resulta relevante precisar que el “registro permanente” implica que el RAA tiene vocación de continuidad, lo cual involucra a la existencia misma del registro, mas no al tiempo en el que los administrados sancionados se encuentran inscritos en dicho registro.

Actualmente el RAA no establece un lapso temporal en el cual deberá permanecer registrado el administrado. En ese sentido, resulta necesario que en el RASMA se establezca el plazo de permanencia de los administrados sancionados con resolución firme.

De la revisión de diferentes registros de administrados sancionados a cargo de otras entidades del Estado, se ha recogido la siguiente información:

Cuadro N° 1 Plazo de permanencia en registros de infractores a cargo de otras entidades del Estado

- ²⁶ **Decreto Legislativo N° 1278, que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos**
Artículo 16.- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)
El OEFA, en adición a sus funciones asignadas en la normativa vigente, es competente para:
(...)
b) Supervisar, fiscalizar y sancionar el manejo de residuos sólidos que realicen los titulares de infraestructuras de residuos sólidos, sean municipalidades, provinciales y/o distritales de acuerdo a sus competencias, o empresas, se encuentren o no inscritas en el Registro de Empresas Operadoras de Residuos Sólidos, en el caso que ésta se localice fuera de las instalaciones industriales o productivas, áreas de la concesión o lote del titular del proyecto.
(...)
- ²⁷ **Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA-CD**
Artículo 26.- Del Registro de Actos Administrativos
26.1 La Autoridad Decisora implementa un registro público, permanente y gratuito de los administrados que hayan sido declarados responsables administrativos, impuesto sanción y/o dictado medidas cautelares o correctivas. Para tales efectos, los actos administrativos correspondientes deben haber quedado firmes o agotado la vía administrativa.
(...)

Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre - SERFOR	Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria- Sunedu	Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR
Registro Nacional de Infractores	Registro de Infractores y Sanciones de la Sunedu	Registro Nacional de Sanciones contra Servidores Civiles - RNSSC
Decreto Supremo N° 007-2021-MIDAGRI, que aprueba el Reglamento de Infracciones y Sanciones en Materia Forestal y de Fauna Silvestre	Resolución del Consejo Directivo N° 084-2020-SUNEDU-CD, que aprueba el Reglamento para el Registro de Infractores y Sanciones de la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria	Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 264-2017-SERVIR/PE, que aprueba la "Directiva que regula el funcionamiento del Registro Nacional de Sanciones contra Servidores Civiles"
Artículo 18. Registro Nacional de Infractores (...) 18.3 La información sobre las sanciones, medidas complementarias y correctivas, de ser el caso, queda automáticamente eliminada del Registro Nacional de Infractores luego de transcurridos cinco (5) años, contados desde su publicación. (...)	Artículo 7.- Permanencia del infractor en el Registro 7.1. El plazo de permanencia de los infractores en el Regis es de cuatro (4) años, contados a partir del día siguiente de la inscripción. (...)	6.5 Cómputo del plazo de vigencia de la sanción inscrita El plazo de la sanción de suspensión por responsabilidad disciplinaria se computa desde el día siguiente de efectuada la notificación al sancionado; mientras que la sanción de inhabilitación al ex servidor, así como la inhabilitación derivada de las sanciones de destitución o despido, son por el período de cinco (5) años, se computa desde el día siguiente que la resolución administrativa quede firme o que la resolución que agota la vía administrativa sea notificada al sancionado.

Elaboración: Subdirección de Políticas y Mejora Regulatoria (SMER)

Del cuadro se desprende que en la legislación nacional se ha previsto un tiempo de permanencia en los registros de infractores a cargo de otras entidades del Estado entre cuatro (4) a cinco (5) años.

Al respecto, cabe indicar que la inclusión de un administrado en el registro de administrados sancionados puede tener un efecto disuasivo respecto de los demás administrados sobre la comisión de una conducta infractora, ya que de detectarse dicha conducta y sancionarse (resolución firme), el infractor será parte de dicho registro por un determinado tiempo.

Del mismo modo, considerando que mediante el RASMA se difunde la condición de infractores de los administrados sancionados, si un administrado en particular no se encuentra en dicho registro, es probable que la ciudadanía tenga una imagen positiva de dicho administrado, al igual que el sector económico, en el que se encuentran las entidades financieras así como posibles inversores.

De la misma manera, tal como se indicó en el ítem anterior, la publicación del RASMA se efectúa a fin de que los titulares o ciudadanía en general puedan considerarlo en la mejor toma de decisiones, ya sea en la adquisición de servicios o productos brindados por el administrados, entre otros aspectos.

En ese sentido, teniendo en cuenta el bien jurídico protegido a través del ejercicio de la fiscalización ambiental y teniendo en cuenta el rol disuasivo que cumple el Registro de Infractores en su calidad de fuente de información para la toma de decisiones de los titulares de actividades económicas y ciudadanía general, la fórmula normativa prevé que el plazo de permanencia de los administrados sancionados (resolución firme) sea de cinco (5) años.

I.4.4 De la incorporación de información al RASMA

Considerando que el RAA es reemplazado por el RASMA y que se han incluido aspectos que no se encontraban antes contemplados en el RPAS respecto al contenido mínimo del registro, resulta necesario contar con un plazo para la incorporación de información del RASMA.

En ese sentido se ha considerado que la inclusión de información en el RASMA se efectúa en un plazo máximo de seis (6) meses desde su implementación, es decir que, el plazo se cuenta desde la entrada en vigencia de la fórmula normativa.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

II.1 Identificación de Impactos de la propuesta

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 modifica el RAA.

Opción 2: Modificación del RPAS: Implementación del RASMA

En esta opción, se realiza la implementación del RASMA con el objetivo de contener en un registro a los administrados que hayan sido declarados (mediante un acto administrativo firme o que se haya agotado la vía administrativa) responsables administrativos, impuesto sanción y/o dictado medidas cautelares o correctivas.

II.2 Identificación de impactos

De la evaluación de las opciones, se desprende que la opción 1 (Mantener la regulación estándar) no permitiría lograr el objetivo de contar con un registro de los administrados que hayan sido declarados (mediante un acto administrativo firme o que se haya agotado la vía administrativa) responsables administrativos, impuesto sanción y/o dictado medidas cautelares o correctivas; mientras que la opción 2 permitirá contar con un registro que contenga toda la información detallada sobre los administrados antes mencionados, el cual tendrá rol disuasivo para los demás administrados y constituirá una importante fuente de información para la toma de decisiones de los titulares de actividades económicas y ciudadanía general.

En ese sentido, en el siguiente cuadro se muestran los costos y beneficios asociados a la opción 2:

Cuadro N° 1
Beneficios y costos identificados de la opción 2

Stakeholders	Opción 2: “Implementación del RASMA”	
	Beneficios	Costos
OEFA	- Se fortalecerá el rol disuasivo del OEFA, al manejar información pública de los administrados que pertenecen al RASMA. - Facilitará la labor de planificación de las supervisiones ambientales.	Recursos humanos y financieros para la implementación del RASMA.
Administrados	Tendrán mayor información y certeza de los administrados que podrían pertenecer al RASMA.	Ninguno
Sociedad	Mejora en la calidad del ambiente y los recursos naturales.	Ninguno

Respecto a la opción 1 no se observa ningún beneficio, y se identifica que el único costo sería el no contar con información actualizada y detallada, lo que afectaría el rol de incentivo al cumplimiento del OEFA.

II.3 Calificación de opciones

Luego de identificados los impactos de la opción, se definen criterios de evaluación. Al respecto, para realizar la evaluación se consideró como referencia los criterios establecidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OECD²⁸ para evaluar el nivel de desarrollo de los sistemas de supervisión.

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

Respecto del criterio 8 (*Information integration*) se brindó un puntaje de +3 a la opción 2 porque el OEFA tendrá información sistematizada y detallada de los administrados que conforman el RASMA. A la opción 1 se le brinda un puntaje de -2, ya que no se contaría con información actualizada y detallada.

Respecto del criterio 10 (*Compliance promotion*) se otorgó un puntaje de +3 a la opción 2 porque el OEFA podrá impulsar el cumplimiento de las obligaciones fiscalizables de los administrados, ya que estos serán disuadidos de no cumplirlas pues podrían formar parte del RASMA. A la opción 1 se le brinda un puntaje de -1, porque no se generaría un rol disuasivo a los administrados al no existir el registro.

Cuadro N° 2
Evaluación multi-criterio

Criterios	Opción 1: status quo	Opción 2: "Implementación del RASMA"
Criterio 8: <i>Information integration</i>	-2	+3
Criterio 10: <i>Compliance promotion</i>	-1	+3
Puntuación Total	-3	+6

Considerando las puntuaciones finales, se observa que el puntaje asociado a la opción 2 es mayor a la opción 1, por lo que se sugiere implementar el RASMA.

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

Mediante la presente propuesta normativa se modifica el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD. Su aprobación posibilitará la implementación del Registro de Administrados Sancionados en Materia Ambiental.

²⁸ OECD (2018), *OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264303959-en>.



"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: 06511725"



06511725