



Resolución del Consejo Directivo N° 004 -2020-OEFA/CD

Lima, 27 FEB. 2020

VISTOS: El Informe N° 00011-2020-OEFA/DPEF-SMER, emitido por la Subdirección de Políticas y Mejora Regulatoria de la Dirección de Políticas y Estrategias en Fiscalización Ambiental y el Informe N° 00060-2020-OEFA/OAJ emitido por la Oficina de Asesoría Jurídica; y,

CONSIDERANDO:

Que, 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;

Que, a través de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **Ley del SINEFA**), se otorga al OEFA la calidad de Ente Rector del citado sistema, el cual tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables por parte de los administrados, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión y fiscalización ambiental –a cargo de las diversas entidades del Estado– se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente;

Que, el Literal a) del Numeral 11.2 del Artículo 11° de la Ley del SINEFA, establece que la función normativa del OEFA comprende la facultad de dictar, en el ámbito de sus competencias, las normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, y otras de carácter general referidas a la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables por los administrados a su cargo;

Que, el Literal c) del Numeral 11.1 del Artículo 11° de la 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;

Que, el Numeral 10.2 del Artículo 10° de la Ley del SINEFA, establece que el órgano de primera instancia es aquel encargado de fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones ambientales y el desempeño ambiental de los administrados bajo la competencia del OEFA, y cuenta con unidades orgánicas especializadas en instrucción y sanción; mientras que el órgano de segunda instancia es el Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) que ejerce funciones como última instancia administrativa;

Que, el Numeral 2 del Artículo II del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **TUO de la LPAG**) aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, señala que las leyes que crean y regulan los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en dicha Ley;

Que, según el Artículo 220° del TUO de la LPAG, el recurso de apelación se interpone cuando la impugnación se sustenta en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico;

Que, el Numeral 218.2 del Artículo 218° del TUO de la LPAG señala que el recurso de apelación debe resolverse en el plazo de treinta (30) días;

Que, mediante Resolución del Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD se aprobó el "Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA" (en adelante, **RPAS**), el cual tiene por objeto regular el procedimiento administrativo sancionador y el dictado de las medidas cautelares y correctivas en el marco de la función fiscalizadora y sancionadora del OEFA;

Que, a través de los documentos de vistos, se sustenta la necesidad de aprobar la modificación del Artículo 24° del RPAS, referido a otorgar un plazo de hasta sesenta (60) días hábiles para que el Tribunal de Fiscalización Ambiental resuelva los recursos de apelación; en atención a la complejidad y especialidad de las materias que requieren de un análisis exhaustivo, así como considerando que se encuentran involucrados intereses difusos relacionados a la protección del ambiente;

Que, a partir del marco normativo señalado, el OEFA ha elaborado una propuesta de modificación del Artículo 24° del RPAS, proyecto que, previamente a su aprobación, debe ser sometido a consulta pública con la finalidad de recibir las observaciones, comentarios o sugerencias de los interesados, conforme a lo establecido en el Artículo 39° del Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM;

Que, mediante el Acuerdo N° 004-2020, adoptado en la Sesión Extraordinaria N° 006-2020 del 25 de febrero de 2020, el Consejo Directivo del OEFA acordó por unanimidad disponer la publicación del proyecto de Resolución del Consejo Directivo que aprobaría la modificación del Artículo 24° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD, habiéndose establecido la exoneración de la aprobación del acta respectiva a fin de asegurar la publicación inmediata;

Con el visado de la Gerencia General, de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos, de la Secretaría Técnica del Tribunal de Fiscalización Ambiental, de la Dirección de Políticas y Estrategias en Fiscalización Ambiental, de la Subdirección de Políticas y Mejora Regulatoria, y de la Oficina de Asesoría Jurídica; y,

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; así como en ejercicio de las atribuciones conferidas por los Literales g) y n) del Artículo 9° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Disponer la publicación del proyecto de Resolución del Consejo Directivo que aprobaría la modificación del Artículo 24° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA,

aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD, en el Portal Institucional del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA (www.oefa.gob.pe).

Artículo 2º.- Los interesados podrán remitir sus observaciones, comentarios o sugerencias al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, ubicado en la avenida Faustino Sánchez Carrión 603, 607 y 615 del distrito de Jesús María, provincia y departamento de Lima, o mediante la dirección electrónica modificacionrpas@oefa.gob.pe, en un plazo de diez (10) días hábiles, contado a partir de la publicación de la presente Resolución en el diario oficial El Peruano.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

MARÍA TESSY TORRES SÁNCHEZ

Presidenta del Consejo Directivo
Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA



Resolución del Consejo Directivo N° [...] -2020-OEFA/CD

Lima,

VISTOS: El Informe N° [...] -2020-OEFA/DPEF-SMER, emitido por la Subdirección de Políticas y Mejora Regulatoria de la Dirección de Políticas y Estrategias en Fiscalización Ambiental, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos y la Secretaría Técnica del Tribunal de Fiscalización Ambiental, y, el Informe N° [...] -2020-OEFA/OAJ de la Oficina de Asesoría Jurídica, y;

CONSIDERANDO:

Que, 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;

Que, a través de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **Ley del SINEFA**), se otorga al OEFA la calidad de Ente Rector del citado sistema, el cual tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables por parte de los administrados, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión y fiscalización ambiental –a cargo de las diversas entidades del Estado– se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente;

Que, el Numeral 10.2 del Artículo 10° de la Ley del SINEFA, establece que el órgano de primera instancia es aquel encargado de fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones ambientales y el desempeño ambiental de los administrados bajo la competencia del OEFA, y cuenta con unidades orgánicas especializadas en instrucción y sanción; mientras que el órgano de segunda instancia es el Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) que ejerce funciones como última instancia administrativa;

Que, el Literal c) del Numeral 11.1 del Artículo 11° de la 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;

Que, el Literal a) del Numeral 11.2 del Artículo 11° de la Ley del SINEFA, establece que la función normativa del OEFA comprende la facultad de dictar, en el ámbito de sus competencias, las normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, y otras de carácter general referidas a la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables por los administrados a su cargo;

Que, el Numeral 2 del Artículo II del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **TUO de la LPAG**) aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, señala que las leyes que crean y regulan los procedimientos especiales no podrán imponer condiciones menos favorables a los administrados que las previstas en la presente Ley;

Que, según el Artículo 220° del TUO de la LPAG, el recurso de apelación se interpone cuando la impugnación se sustenta en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico;

Que, el Numeral 218.2 del Artículo 218° del TUO de la LPAG señala que el recurso de apelación debe resolverse en el plazo de treinta (30) días;

Que, mediante Resolución del Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD se aprueba el "Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA" (en adelante, **RPAS**), el cual tiene por objeto regular el procedimiento administrativo sancionador, así como el dictado de las medidas cautelares y correctivas en el marco de la función fiscalizadora y sancionadora del OEFA;

Que, a través de los documentos de vistos, se sustenta la necesidad de aprobar la modificación del Artículo 24° del RPAS, referido a otorgar un plazo de hasta sesenta (60) días hábiles para que el Tribunal de Fiscalización Ambiental resuelva los recursos de apelación; en atención a la complejidad y especialidad de las materias que requieren de un análisis exhaustivo, así como considerando que se encuentran involucrados intereses difusos relacionados a la protección del ambiente;

Que, mediante Resolución del Consejo Directivo N° [...]2020-OEFA-CD, publicada en el diario oficial *El Peruano* el [...] de [...] de 2020, se dispuso la publicación del proyecto de Resolución del Consejo Directivo que aprobaría la *modificación del Artículo 24° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD*, en el Portal Institucional del OEFA con la finalidad de recibir los respectivos comentarios, sugerencias y observaciones de la ciudadanía en general por un período de diez (10) días hábiles contado a partir de la publicación de la citada resolución, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 39° del Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM;

Que, luego de la absolución y análisis de los aportes recibidos durante el período de publicación de la propuesta normativa, a través del Acuerdo N° [...]2020, adoptado en la Sesión Ordinaria N° [...]2020 del [...] de [...] de 2020, el Consejo Directivo del OEFA acordó, por unanimidad, aprobar la *modificación del Artículo 24° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD*, razón por la cual resulta necesario formalizar este acuerdo mediante Resolución del Consejo Directivo;

Con el visado de la Gerencia General, de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos, de la Secretaría Técnica del Tribunal de Fiscalización Ambiental, de la Dirección de Políticas y Estrategias en Fiscalización Ambiental, de la Subdirección de Políticas y Mejora Regulatoria y de la Oficina de Asesoría Jurídica; y,

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; así como en ejercicio de las atribuciones conferidas por los Literales g) y n) del Artículo 9° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM;

SE RESUELVE:

Artículo 1º.- Modificar el Artículo 24° del *Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA*, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD, en los siguientes términos:

"Artículo 24.- Impugnación de actos administrativos

24.1 Son impugnables los actos administrativos emitidos por la Autoridad Decisora, mediante los recursos de reconsideración y apelación. Una vez presentado el recurso de apelación, la Autoridad Decisora eleva en un (1) día hábil el expediente al Tribunal de Fiscalización Ambiental **para que resuelva en el plazo de hasta sesenta (60) días hábiles.**

(...)"

Artículo 2º.- Disponer la publicación de la presente Resolución en el diario oficial El Peruano, así como en el Portal Institucional del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA (www.oefa.gob.pe).

Artículo 3º.- Disponer la publicación en el Portal Institucional del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA (www.oefa.gob.pe) de la Exposición de Motivos de la presente Resolución, así como de la matriz que sistematiza y absuelve los comentarios, observaciones y sugerencias recibidas por la Entidad durante el periodo de publicación del proyecto normativo.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

MARIA TESSY TORRES SÁNCHEZ
Presidenta del Consejo Directivo

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA



PROYECTO DE RESOLUCIÓN DEL CONSEJO DIRECTIVO QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 24° DEL REGLAMENTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, APROBADO POR RESOLUCIÓN DEL 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.

A través de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **Ley del Sinefa**), se otorga al OEFA la calidad de Ente Rector del citado sistema, el cual tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables por parte de los administrados, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión y fiscalización ambiental –a cargo de las Entidades de Fiscalización Ambiental– se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente.

De acuerdo a lo previsto en el Literal a) del Numeral 11.2 del Artículo 11° de la Ley del Sinefa, el OEFA ejerce función normativa, que 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 de los administrados a su cargo.

En ejercicio de dicha función, 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**), cuyo Numeral 24.1 del Artículo 24° señala que una vez presentado el recurso de apelación, la Autoridad Decisora eleva en un (1) día hábil el expediente al Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, **TFA**), el cual resuelve los recursos de apelación interpuestos por los administrados contra las resoluciones o actos administrativos emitidos en primera instancia¹, y sus decisiones pueden confirmar, revocar o declarar la nulidad, parcial o total de la resolución apelada.

Ante la ausencia de un plazo para resolver los recursos de apelación consignado expresamente en el RPAS, el plazo actual del TFA para resolver los recursos de apelación es de treinta (30) días², de conformidad con lo previsto en el Artículo 218° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **TUO de la LPAG**), aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, donde se establece que el plazo para el análisis y deliberación en segunda instancia es de treinta (30) días hábiles³.

¹ Las cuales pueden ser: resoluciones de sanción, medidas correctivas o cautelares y multas coercitivas, también por medidas preventivas, mandatos de carácter particular y otros. Además, atiende la tramitación de quejas y solicitudes de accesos a la información pública presentada por los administrados

² El plazo de treinta (30) días aplica a los PAS que iniciaron desde el 13 de octubre de 2017, anteriores a dicha fecha tienen un plazo de hasta sesenta (60) días.

³ Texto único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

*Artículo 218.- Recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

a) Recurso de reconsideración

b) Recurso de apelación

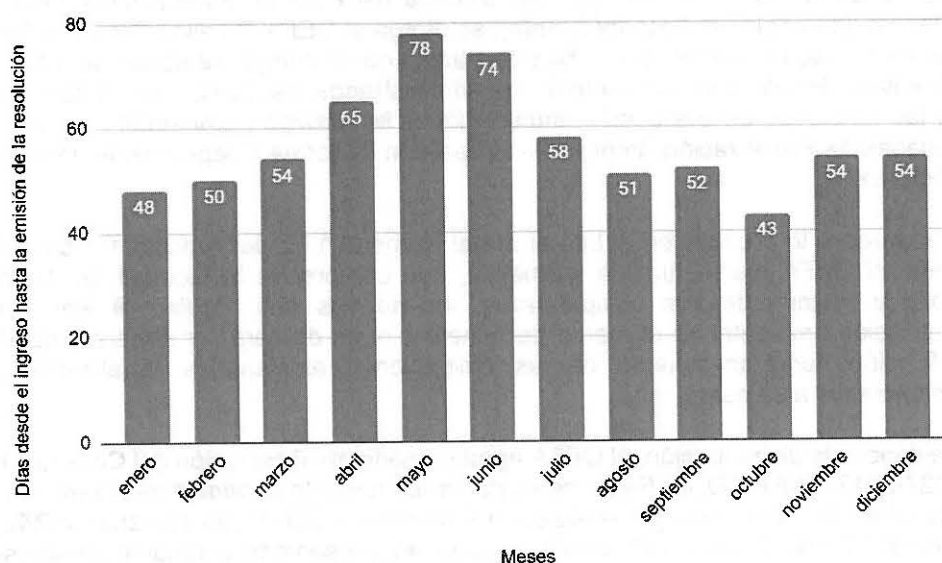
Solo en caso que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión.

1.2 Problema objeto de regulación

Conforme a la normativa vigente y según la fecha de inicio del procedimiento administrativo sancionador, actualmente el TFA cuenta con un plazo de 30 días hábiles, para resolver los recursos de apelación interpuestos por los administrados contra las resoluciones emitidas en primera instancia⁴.

No obstante, de la información remitida por el TFA, se ha podido evidenciar que los días transcurridos desde la recepción de los expedientes hasta la emisión de la resolución de segunda instancia, es en promedio cincuenta y siete (57) días hábiles; tal como se muestra a continuación en el siguiente gráfico:

Gráfico N°1: Tiempo transcurrido desde la recepción de los expedientes hasta la emisión de las resoluciones de segunda instancia. Período 2019



Fuente: Secretaría Técnica del Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA)
Elaboración: Subdirección de Políticas y Mejora Regulatoria (SMER)

Considerando el detalle expuesto, se advierte que el tiempo empleado por el TFA para la atención de los expedientes resulta ser mayor que el plazo de treinta (30) días hábiles prescrito en el Artículo 218° del TUO de la LPAG; siendo que, de la información proporcionada por dicha instancia, ello obedece a las siguientes circunstancias:

- **El incremento en el ingreso de los expedientes** a resolver en segunda instancia durante los dos últimos años, ha ocasionado una alta cantidad de expedientes pendientes de ser tramitados ante el TFA, tal como se muestra el siguiente gráfico, donde se detalla el proceso evolutivo sufrido en la carga del TFA durante el período 2015-2019.

218.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días".

En esa misma línea, en el caso de las resoluciones que ordenen el cumplimiento de la medida preventiva el plazo, de resolución también es de treinta (30) días hábiles.

**Gráfico N°2: Cantidad anual de expedientes a cargo del TFA
Período 2015-2019**



Fuente: Secretaría Técnica del TFA
Elaboración: Subdirección de Políticas y Mejora Regulatoria

Al respecto, es preciso señalar que la diferencia significativa de los años 2017 al 2018 se debe, principalmente, a que en julio de 2017 culminó la vigencia del régimen de excepción establecido por la Ley N° 30230⁵, *Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país*, y a partir de la cual se restringió —por un período de tres años— la capacidad del OEFA de imponer sanciones por los incumplimientos detectados en el ejercicio de su función fiscalizadora⁶.

Asimismo, de la revisión del Plan Operativo Institucional (en adelante, **POI**) aprobado para el año 2019⁷, se evidencia un **incremento en las metas físicas anuales proyectadas por el TFA**; siendo que, la programación de actividades realizadas por el TFA para dicho periodo, fue objeto de cuatro (4) modificaciones a fines de incrementar las metas físicas.

En efecto, la programación inicial del POI correspondiente al año 2019 tenía previsto llegar a una meta anual de 209 resoluciones, las mismas que fueron modificadas, finalmente, alcanzando como meta anual la correspondiente a 560 resoluciones; de ahí que, al cierre del segundo semestre del año 2019, el TFA reportó una ejecución del 100.2% respecto de la meta anual modificada.

Finalmente, se debe considerar la **complejidad** de los casos sometidos a revisión de la segunda instancia administrativa, particularmente los relacionados con los sectores de minería e hidrocarburos, que requieren un mayor tiempo para su atención⁸. Concretamente, según la información alcanzada por el TFA, la mayor proporción de

⁵ Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país. Publicada el 12 de julio de 2014.

⁶ Según el Art. 19° de la Ley 30230 estableció un régimen especial para que el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) privilegie acciones orientadas a la corrección de la conducta infractora y limitará su capacidad de imponer sanciones por los incumplimientos detectados.

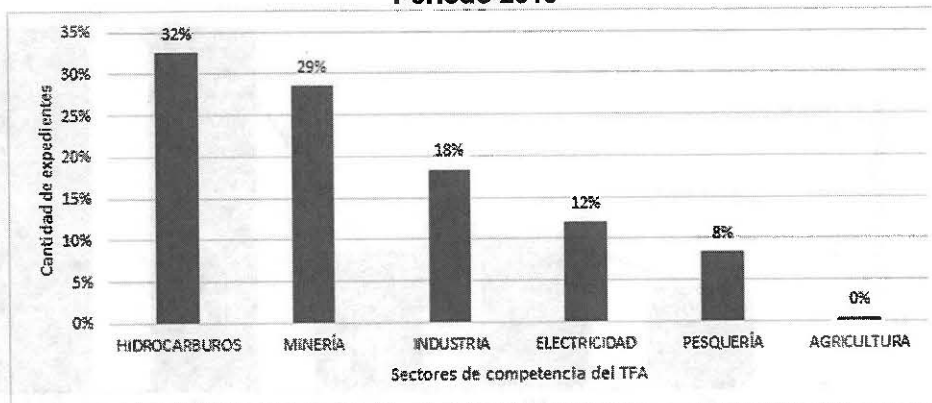
⁷ "Plan Operativo Institucional del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA para el Año Fiscal 2019 Modificado Versión 3 (Tercer Trimestre)", aprobado por N° 058-2019-OEFA/GEG el 29 de octubre del 2019.

⁸ Los criterios de complejidad establecidos por TFA son los siguientes:

- Número de imputaciones.
- Complejidad técnica.
- Complejidad de los alegatos del administrado.
- Actuaciones procedimentales, tales como: informes orales, consultas a otras entidades, consultas técnicas previas establecidas normativamente (Mejora manifiestamente evidente).

expedientes apelados durante el año 2019 corresponden a los sectores de minería e hidrocarburos, tal como se muestra a continuación:

**Gráfico N°3: Consolidado sectorial de expedientes ingresados al TFA
Período 2019**



Fuente: Registro Documentario TFA
Elaboración: Subdirección de Políticas y Mejora Regulatoria

De acuerdo a lo antes señalado, el incremento en la carga de expedientes, así como su grado de complejidad, han influido en el plazo resolutorio del TFA; lo cual manifiesta la necesidad de modificar el Artículo 24° del RPAS a fin de fijar dicho plazo hasta en sesenta (60) días hábiles contado a partir de su recepción.

Plazo consignado en la fórmula normativa propuesta que, por otro lado, busca que los recursos de apelación sean resueltos por dicha instancia administrativa asegurando las debidas garantías inherentes al debido proceso y su atención dentro de un tiempo razonable, a efectos de que los planteamientos formulados por los administrados, sean revisados a analizados a cabalidad.

1.3 Constitucionalidad y legalidad

El plazo para resolver recurso de apelación es considerado como una manifestación del debido proceso⁹, puesto que permite que -en un tiempo razonable- se conozca y resuelva una controversia, tomando en cuenta la diferente interpretación de las pruebas producidas o de las cuestiones de puro derecho.

En esa línea, el debido proceso es parte de la esencia del Estado de Derecho —reconocido en el Numeral 3 del Artículo 139° de la Constitución Política del Perú— y opera con la finalidad que ninguna persona sea desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera sea su denominación.

Al respecto, el Tribunal Constitucional considera que un proceso concebido con una duración extremadamente sumaria o apresurada, cuyo propósito no sea el de alcanzar que la litis se satisfaga en términos justos, sino ofrecer un ritual formal de sustanciación "de cualquier acusación", vulnera el derecho a un proceso "con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable". En este caso, el factor razonabilidad no está destinado a garantizar la duración excesiva del proceso, sino a cuestionar la desproporcionada perentoriedad con que éste ha sido configurado por el legislador¹⁰.

⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional del 3 de enero de 2003, recaída en el Expediente N° 010-2002-AI/TC.

¹⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional del 3 de enero de 2003, recaída en el Expediente N° 010-2002-AI/TC, fundamento jurídico 167.

A efectos de considerar un plazo razonable, y si su dilación resulta indebida o no, el Tribunal Constitucional ha establecido tres criterios que deben ser tomados en cuenta para tal fin¹¹:

- i) Complejidad: Se consideran factores como la naturaleza y gravedad de la conducta, los hechos investigados, los alcances de la actividad probatoria para el esclarecimiento de los hechos, la pluralidad de agraviados o imputados, o algún otro elemento que permita concluir, con un alto grado de objetividad, que la dilucidación de un determinado asunto resulte particularmente complicada y difícil.
- ii) Actividad o conducta procesal del administrado: se evalúa si su actitud ha sido diligente o si ha provocado retrasos o demoras en el proceso; por consiguiente, si la dilación ha sido provocada por él no cabe calificarla de indebida. En ese sentido, se debe distinguir entre el uso regular de los medios procesales que la ley prevé y la actitud obstruccionista o la falta de cooperación del administrado, la cual estaría materializada en la interposición de recursos que, desde su origen y de manera manifiesta, se encontraban condenados a la desestimación. En todo caso, corresponde a la autoridad demostrar la conducta obstruccionista del administrado.
- iii) Conducta de la autoridad: Se evalúa el grado de celeridad con el que se ha tramitado el proceso, sin perder de vista en ningún momento el especial celo que es exigible a toda autoridad encargada de dilucidar una causa. Para ello, es preciso examinar las actuaciones u omisiones de la autoridad en la tramitación de la causa. Las indebidas e injustificadas acumulaciones o desacumulaciones de procesos; la suspensión reiterada e injustificada del juicio oral; la admisión y/o la actuación de una prueba manifiestamente impertinente; la reiterada e indebida anulación por parte del órgano jurisdiccional de segundo grado respecto de las decisiones del órgano jurisdiccional de primer grado, etc., vienen a ser ejemplos de lo primero. La inobservancia injustificada de los horarios para la realización de las diligencias; la demora en la tramitación y resolución de los medios impugnatorios, etc., vienen a ser ejemplos de lo segundo

Trasladado al ámbito del Derecho Administrativo, este se recoge en el Numeral 1.2 del Artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG: el principio del debido procedimiento establece que los administrados gozan de derechos y garantías, que incluye, entre otros, el derecho a refutar cargos imputados, exponer argumentos y presentar alegatos complementarios, ofrecer y producir pruebas, solicitar el uso de la palabra (cuando corresponda), obtener en un plazo razonable una decisión motivada emitida por autoridad competente y a impugnar las decisiones que los afecten.

Ahora bien, en el análisis debe considerarse las características de los procedimientos a ser resueltos por el OEFA, y en particular, los que se someten a revisión del TFA, pues el debido proceso ha de ser concordantes con la protección del bien jurídico bajo tutela de esta institución.

En este punto, es importante señalar que, toda persona, al ser titular del derecho a un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, tiene el legítimo interés, de carácter difuso, de que la fiscalización ambiental se realice óptimamente, para el logro de la protección y óptima gestión ambiental¹². Asimismo, es parte interesada todo titular de actividades sujetas a fiscalización ambiental.

Sentencia del Tribunal Constitucional del 24 de enero de 2018, recaída en el Expediente N° 01006-2016-PHC/TC, fundamento jurídico 11.

El Numeral 2.22 del Artículo 2° 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. Esto implica que este derecho se compone en base a dos elementos: a) derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado; y, b) derecho a que este ambiente sea salvaguardado; lo cual implica que el Estado debe adoptar acciones para garantizar el efectivo ejercicio de dicho derecho, así como el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades por parte de los privados y de las entidades con competencia ambiental.

En atención a este derecho constitucional de preservación de un ambiente sano y equilibrado, los particulares tienen, en principio, la obligación de adoptar medidas para prevenir aquellos riesgos y daños que sus actividades productivas pudieran ocasionar u ocasionar al ambiente; asimismo, si en efecto sus actividades causaron daños, tienen la obligación de corregir, reparar o

De ahí que, 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. Esto implica que este derecho se compone en base a dos elementos: a) derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado; y, b) derecho a que este ambiente sea salvaguardado; lo cual implica que el Estado debe adoptar acciones para garantizar el efectivo ejercicio de dicho derecho, así como el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades por parte de los privados y de las entidades con competencia ambiental.

En atención a este derecho fundamental de preservación de un ambiente sano y equilibrado, los particulares tienen, en principio, la obligación de adoptar medidas para prevenir aquellos riesgos y daños que sus actividades productivas pudieran ocasionar u ocasionen al ambiente; así como, tienen la obligación de corregir, reparar o remediar cualquier impacto negativo que sus actividades hubieran ocasionado. Estas medidas son obligaciones ambientales fiscalizables, que se encuentran contempladas tanto en el marco jurídico que regula la protección del ambiente como en los respectivos IGA.

Cabe precisar que, si bien se promueve la protección del ambiente a efectos de asegurar su calidad y salvaguardar la salud de las personas, frente al incumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de un administrado del OEFA, esta entidad cuenta con la competencia para iniciar las acciones de investigación e imposición de sanción correspondientes, entre otras que ameriten, en el marco de un procedimiento administrativo sancionador con las garantías del debido procedimiento.

Debido a ello, cuando existe una controversia legal de índole ambiental, tal como buscar resolver un recurso de apelación, el interés por que esta sea resuelta no es únicamente del administrado y del OEFA (quien resuelve el recurso), sino que también se encuentra relacionado el interés de las personas por proteger el ambiente, en tanto este es el espacio en el que desarrollan sus vidas.

Así, en el Artículo 220º del TUO de la LPAG, se dispone que el recurso de apelación se interpone cuando la impugnación se sustenta en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho; siendo que el plazo para su resolución se recoge de lo consignado en el Artículo 218º del TUO de la LPAG, donde se establece que el plazo para la instancia competente emita pronunciamiento es de treinta (30) días hábiles.

Respecto a las normas ambientales, si bien actualmente existe regulación ambiental en el ordenamiento jurídico peruano, el OEFA tiene la facultad de dictar, a través de su función normativa y en el ámbito de sus competencias, las normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, y otras de carácter general referidas a la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables por los administrados a su cargo¹³; siempre que, con regulación, no se impongan condiciones menos favorables a los administrados que

remediar cualquier impacto negativo que hayan ocasionado. Estas medidas son obligaciones ambientales fiscalizables, que se encuentran contempladas tanto en el marco jurídico que regula la protección del ambiente como en los respectivos IGA.

13

Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011, publicada el 5 de marzo del 2009 en el diario oficial "El Peruano"

"Artículo 11º.- 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).

las previstas en la dicha norma, de conformidad con lo señalado en el numeral 2 del Artículo II del Título Preliminar del TUO de la LPAG.

De acuerdo a lo expuesto, el OEFA está facultado para aprobar la fórmula normativa que dispone la establecer el plazo de hasta sesenta (60) días para que el TFA resuelva los recursos de apelación, a efectos de que en pro de la observancia de las garantías inherentes al debido proceso para los administrados así como la salvaguarda del bien jurídico protegido ambiente, la resolución de los casos sometidos a revisión por dicha autoridad sean resueltos sin el menoscabo de alguno de ellos.

I.4

Contenido de la fórmula normativa

La propuesta normativa busca otorgar un plazo razonable, dada la especialidad, la complejidad de los expedientes que son revisados por el TFA. Por su parte, la fórmula normativa busca la establecer el plazo de hasta sesenta (60) días para resolver los recursos de apelación, lo cual permitirá que se cuente con una normativa que logre establecer un plazo para resolver los recursos de apelación asegurando las debidas garantías y su atención dentro de un plazo razonable.

De lo expuesto, conforme a la problemática y planteamiento de la propuesta expuesta, se ha previsto establecer el plazo de hasta sesenta (60) días para que el TFA resuelva los recursos de apelación.

En línea a ello, la propuesta normativa contiene la modificación del Numeral 24.1 del Artículo 24 del RPAS, mediante la incorporación del plazo para que el TFA resuelva los recursos de apelación, según la siguiente redacción:

"Artículo 24.- Impugnación de actos administrativos

- 24.1 Son impugnables los actos administrativos emitidos por la Autoridad Decisora, mediante los recursos de reconsideración y apelación. Una vez presentado el recurso de apelación, la Autoridad Decisora eleva en un (1) día hábil el expediente al Tribunal de Fiscalización Ambiental para que resuelva en el plazo de hasta sesenta (60) días hábiles.
- (...)"

En línea a lo antes señalado, la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico (en adelante, **DGDOJ**) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos emite el informe denominado Consulta Jurídica N° 004-2017-JUS/DGDOJ (en adelante, **Informe Minjus**) respecto a los alcances del Artículo 207° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General¹⁴. En este punto es importante precisar que la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, fue organizada en un Texto Único Ordenado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; por tanto, el contenido del referido artículo se encuentra, actualmente, en el Artículo 218 del TUO de la LPAG.

El Informe Minjus señala que el plazo ordenado para resolver un procedimiento recursivo no regula una condición respecto de alguna actuación del administrado en el procedimiento administrativo, sino, por el contrario, al tratarse de un plazo para emitir pronunciamiento, en realidad lo que regula es una actuación de la autoridad administrativa.

Por tanto, en atención a lo antes señalado, el plazo general para resolver el procedimiento recursivo, regulado en el Artículo 218° del TUO de la LPAG, no está referido a una regla sobre la actuación del administrado, sino a una función o actuación de la autoridad administrativa.

De ese modo, según lo descrito en el Informe Minjus, en la medida que se regula una actuación de la administración, es un error afirmar que el plazo para resolver el

14

Dicho informe se emitió para absolver la consulta efectuada por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - Indecopi respecto a los alcances del Artículo 207° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

procedimiento recursivo establecido en el Artículo 218° del TUO de la LPAG contiene una regla sobre la actuación de los administrados que debe ser respetada en los procedimientos como una "condición" mínima en beneficio de aquellos.

Adicionalmente, la DGDOJ señala en su informe que, lo anterior no quiere decir que los administrados se encuentren en indefensión frente a la administración, debido a eventuales plazos que se consideren "excesivos" para resolver los recursos administrativos.

En este contexto, resulta relevante precisar que el nivel de análisis que se requiere para resolver un recurso de apelación es exhaustivo debido a que no se trata únicamente del interés de un administrado, sino que intervienen derechos difusos relacionados a la protección del ambiente.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

II.1 Identificación de Impactos de la propuesta

De la información remitida por el TFA, se ha podido verificar que actualmente los plazos necesarios para la atención de expedientes por parte del TFA son mayores a los establecidos en la normativa vigente. Asimismo, el TFA señaló que se están adoptando las medidas necesarias para optimizar sus procesos.

Sin embargo, se ha precisado que las medidas adoptadas son de mediano plazo y debido al incremento de carga y la complejidad de los expedientes tramitados por el TFA, 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 se mantiene vigente el artículo 24 del RPAS del OEFA.

Opción 2: Modificación del artículo 24 del RPAS

En esta opción, se realiza la modificación del RPAS del OEFA con el objetivo de poder fijar el plazo que sea concordante con la realidad respecto de la tramitación de expedientes por parte del TFA.

Considerando las opciones establecidas, a continuación, se presentan sus costos y beneficios:

Cuadro N° 1: Beneficios y costos identificados

Sujetos involucrados	Beneficios	Costos
OEFA	Se establece un plazo razonable en base a la información analizada.	[-]
Administrados	Asegura la garantía para los casos en los que por sus aspectos técnicos requieran un mayor tiempo para ser tramitados.	[-]

Fuente y elaboración: Subdirección de Políticas y Mejora Regulatori (SMER)

II.2 Calificación de la propuesta

Luego de identificar los impactos de la propuesta, se definen criterios de evaluación para compararla con la opción de no realizar ninguna modificación (*status quo*). Al respecto,

para realizar la evaluación se tomó como referencia los criterios establecidos por la OECD¹⁵ para evaluar el nivel de desarrollo de los sistemas de supervisión.

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

Se evaluó el criterio 9 (*Clear and fair process*) y se otorgó un puntaje de +3 a la propuesta normativa porque en base a la información analizada se establece un plazo razonable para la tramitación de aquellos expedientes que requieren un mayor tiempo para su atención.

Cuadro N° 2: Evaluación multi-criterio

Criterios	Alternativas	
	1: "Status quo"	2: "Modificación del RPAS: Establecer el plazo de hasta sesenta (60) días hábiles para resolver recurso de apelación en segunda instancia"
Criterio 9: <i>Clear and fair process</i>	0	3
Puntuación Total	0	+3

Considerando las puntuaciones finales, se observa que, los costos y beneficios asociados a la propuesta normativa, generan un impacto positivo mayor (+3) que en el caso de no realizar ninguna modificación (0).

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

La aprobación de la modificación del Artículo 24° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD, posibilitará la que el plazo del Tribunal de Fiscalización Ambiental para resolver los recursos de apelación sea de hasta sesenta (60) días.

Dicha modificación normativa permitirá que se cuente con una normativa que logre establecer un plazo para resolver los recursos de apelación asegurando las debidas garantías y su atención dentro de un plazo razonable.
