

REGLAMENTO DE SUPERVISIÓN (Versión actualizada)

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 Ambiente¹, 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 creó el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **SINEFA**), y se otorga al **OEFA** la calidad de Ente Rector de dicho sistema, el cual tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de las personas naturales y jurídicas, así como garantizar que las funciones de fiscalización ambiental a cargo de las Entidades de Fiscalización Ambiental (en adelante, **EFA**) se desarrollen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente.

De acuerdo a lo previsto en el Literal b) del Numeral 11.1 del Artículo 11° de la Ley del SINEFA, la función de supervisión directa comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales del administrado, las cuales están establecidas en la normativa ambiental, los instrumentos de gestión ambiental, entre otras fuentes.

Asimismo, en los Literales a) y b) del Numeral 11.2 del Artículo 11° de la citada Ley, se señala que el **OEFA**, en su calidad de ente rector del SINEFA ejerce además las siguientes funciones:

- (i) La 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 Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (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; y,
- (ii) La función de supervisión de **EFA** que comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación del desempeño de las funciones de fiscalización ambiental a cargo de dichas entidades de ámbito nacional, regional o local.

El Artículo 3° de la Ley N° 29968, Ley de creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE), atribuye al **OEFA** la competencia para fiscalizar y sancionar a las consultoras ambientales que formen parte del Registro Nacional de Consultoras Ambientales a cargo del SENACE.

Mediante Resolución Ministerial N° 247-2013-MINAM se aprueba el Régimen Común de Fiscalización Ambiental (en adelante, **Régimen Común**), con el objeto de garantizar que las funciones de fiscalización ambiental a cargo de las **EFA** se desarrollen de manera homogénea, eficaz, eficiente, armónica y coordinada, contribuyendo a la mejora de la

¹ Publicado el 14 de mayo de 2008 en el diario oficial El Peruano.

calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible del país como medio para garantizar el respeto de los derechos vinculados a la protección del ambiente.

Al respecto, el Régimen Común establece que la fiscalización ambiental, en sentido amplio, comprende las acciones de vigilancia, control, monitoreo, seguimiento, verificación, evaluación, supervisión, fiscalización en sentido estricto y otras similares y tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables y de aquellas derivadas del ejercicio de la fiscalización ambiental.²

En ese sentido, el Artículo 9º del Régimen Común señala que el Consejo Directivo del **OEFA** aprobará las directivas, guías, formatos tipo y modelos de reglamentos de fiscalización ambiental que comprendan las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental a cargo de las **EFA**.

En atención a dichas disposiciones, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD se aprueba el Reglamento de Supervisión, el cual tiene por objetivo regular y uniformizar los criterios para el ejercicio de la función de supervisión en el marco del SINEFA y de otras normas que le atribuyen dicha función al **OEFA**.

En el año 2017, la Dirección de Políticas y Estrategias en Fiscalización Ambiental, a través de la Coordinación de Sistematización, Estadística y Optimización de Procesos (CSEP) dio inicio al *Proyecto de identificación y diagnóstico de los procesos llevados a cabo por la Autoridad de Supervisión del OEFA* (a cargo de los órganos que tienen a su cargo el ejercicio de la función de supervisión), a fin de establecer una secuencia única de actividades de dichos procesos.

Por otro lado, en el año 2018, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE, emitió el documento titulado *Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit*, que presenta una lista de verificación de doce (12) criterios para ayudar a los funcionarios, reguladores, partes interesadas y expertos a evaluar el nivel de desarrollo del sistema de inspección y cumplimiento en una jurisdicción determinada, o de una institución o estructura particular, para identificar fortalezas y debilidades, y potenciales ámbitos de mejora.

Es así que, en atención a los resultados del *Proyecto de identificación y diagnóstico de los procesos llevados a cabo por la Autoridad de Supervisión del OEFA* y de los criterios desarrollados en el *Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit* de la OCDE, se ha previsto la necesidad de aprobar un *nuevo Reglamento de Supervisión* (en adelante, **el Reglamento de Supervisión**), que establezca reglas que uniformicen el ejercicio de la función de supervisión, así como implementar principios que permitan fomentar el cumplimiento de las regulaciones.

I.2 Constitucionalidad y legalidad

El derecho a un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, reconocido en el Numeral 2.22 del Artículo 2º de la Constitución Política del Perú, exige al Estado adoptar acciones para garantizar la prevención de impactos negativos al ambiente³.

² Cf. Numeral 2.2 del Artículo 2º del Régimen Común de Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución Ministerial N° 247-2013-MINAM.

³ 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 prejuicios 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."

Una de las acciones implementadas por el Estado en atención al mencionado mandato constitucional fue la creación del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (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 naturales⁴.

Este sistema se constituye sobre la base de las instituciones estatales, órganos y oficinas de los distintos ministerios, organismos públicos descentralizados e instituciones públicas a nivel nacional, regional y local que ejerzan competencias y funciones sobre el ambiente y los recursos naturales; así como por los Sistemas Regionales y Locales de Gestión Ambiental, contando con la participación del sector privado y la sociedad civil.⁵

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 SINEFA⁶.

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, 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.⁷

El SINEFA se encuentra integrado por el Ministerio del Ambiente, el **OEFA** y las **EFA** de alcance nacional, regional o local. El **OEFA** es el ente rector de este sistema⁸; y como tal, ejerce la función normativa⁹. En virtud de la referida función el **OEFA** tiene la facultad de dictar, en el ámbito y en materia de sus competencias, las normas que regulen el

⁴ **Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, publicado el 8 de junio de 2004**

"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."

⁵ Artículo 2° de la Ley N° 28245, Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

⁶ 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.

⁷ **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 5 de marzo del 2009.**

"Artículo 3°.- Finalidad

El Sistema tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de todas las personas naturales o jurídicas, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y potestad sancionadora en materia ambiental, a cargo de las diversas entidades del Estado, se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente, (...)"

⁸ **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.**

"Artículo 6°.- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)

(...) El OEFA es el ente rector del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental."

⁹ **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.

(...)"

ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco del SINEFA, que incluye las funciones evaluadora, supervisora, fiscalizador y sancionadora.

Es así que el Reglamento de Supervisión se formula en el marco de la función normativa del **OEFA**, 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.3 Identificación de la problemática y justificación de la propuesta

La función de supervisión tiene por finalidad el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables. Para lograr esta finalidad en la mayor medida posible, se ha advertido la necesidad de que la autoridad de supervisión cuente con criterios que permitan uniformizar su ejercicio, haciendo que la reglamentación del ejercicio de su función supervisora tenga como base principios a través de los cuales se busque promover el cumplimiento de las obligaciones fiscalizables.

Es por esta razón que las actividades vinculadas a la fiscalización ambiental, entre las cuales se encuentra la actividad de supervisión, no deben ser entendidas como un fin en sí mismas; por el contrario, deben ser consideradas como un medio para lograr conseguir el cumplimiento del marco legislativo general y las disposiciones de las normas reglamentarias.

Así lo recomienda la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE en el documento *“Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit 2018”* (en adelante, el **Kit de Herramientas de Inspección y Cumplimiento Normativo de la OCDE**). Es decir, el fiscalizador ambiental no debe encontrar en la sanción el fin último de sus actividades de fiscalización, en tanto el ejercicio punitivo del Estado no necesariamente genera el cumplimiento de la normativa ambiental.

Al respecto, el Criterio 10 del Kit de Herramientas de Inspección y Cumplimiento Normativo de la OCDE, recomienda que las entidades deben seguir el enfoque de promoción del cumplimiento¹⁰. En ese sentido, resulta necesario orientar la función de supervisión a promover el cumplimiento de la regulación ambiental antes que buscar la sanción a los posibles infractores; siendo así, ante un universo dispar de administrados en el que no todos se encuentran en similares condiciones de conocimiento de la regulación ambiental, resulta preferible, bajo el cumplimiento de supuestos habilitantes para ello, orientar al administrado a efectos de incentivar el cumplimiento normativo al momento de realizar las actividades relacionadas a la fiscalización ambiental.

También se ha advertido la necesidad de incluir los principios de *orientación a riesgos y preventivo y correctivo*, en atención a los cuales, las acciones de supervisión deben estar dirigidas a prevenir, evitar, detectar y/o corregir la comisión de acciones u omisiones, que podrían ser constitutivas de incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables; y, asimismo, en el ejercicio de la supervisión se toma en consideración el riesgo ambiental que pueda generar el desarrollo de la actividad del administrado, teniendo en cuenta el nivel de sus consecuencias así como la probabilidad de su ocurrencia.

Por otro lado, el Criterio 6 “Coordinación y Consolidación” del Kit de Herramientas de Inspección y Cumplimiento Normativo de la OCDE¹¹ enuncia que una supervisión será

¹⁰ OECD (2018), *OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit*, OECD Publishing, Paris. p. 45
Criterio N° 10. Promoción del Cumplimiento: *“Con demasiada frecuencia continúa prevaleciendo la opinión de que el deber de conocer la ley recae solo sobre los sujetos regulados (...) En un momento en que el estado, en respuesta a nuevos riesgos y demandas crecientes, imponiendo numerosas y complejas regulaciones, es inadecuado suponer que los operadores comerciales o los ciudadanos pueden informarse y comprender lo que se espera sin ninguna ayuda. Más bien, promover y respaldar el cumplimiento debe ser una prioridad y función clave de las estructuras de inspección y cumplimiento”.* (Traducción Libre)

¹¹ OECD (2018), *OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit*, OECD Publishing, Paris. p. 45
Criterio N° 6. Coordinación y consolidación: *“Para que el sistema de inspección sea claro para los actores regulados, eficiente (sin costo o carga duplicada) y efectivo (sin dispersión de información y esfuerzos, sin problemas de coordinación), es*

más efectiva y eficaz en la medida que se realice sin duplicar esfuerzos entre entidades del Estado, por lo cual se recomienda que las entidades relacionadas coordinen previamente para evitar una yuxtaposición de funciones y a su vez promover que los recursos públicos sean utilizados eficientemente. En atención a ello, se ha previsto la necesidad de implementar el principio de “Coordinación Interinstitucional”, el cual está diseñado con la finalidad de que las acciones de supervisión se efectúen de manera coordinada con otras entidades de fiscalización, a fin de evitar duplicidades y garantizar un mejor uso de los recursos públicos y a su vez minimizar la carga sobre los administrados.

Por otro lado, se ha detectado la necesidad de dotar de un enfoque responsivo a la actividad de supervisión, en atención al cual el **OEFA** promueva escalonadamente el cumplimiento normativo: en un primer lugar la persuasión y orientación al cumplimiento, para finalmente la tradicional forma de exigir el cumplimiento a través de la fuerza punitiva del Estado mediante sanciones.

Es decir, la tendencia dentro del marco de la fiscalización está girando en torno a no ser meramente punitivo. Este nuevo enfoque se observa en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**) en lo referido a la conclusión de la Actividad de Fiscalización¹², en donde se establece que las entidades procurarán realizar fiscalizaciones con finalidad orientativa, identificando riesgos y notificando alertas a los administrados con la finalidad de mejorar su gestión.

En esa línea, se ha previsto la necesidad de regular la supervisión orientativa, mecanismo a través del cual la Autoridad de Supervisión promueve el cumplimiento de las obligaciones fiscalizables.

I.4 Contenido de la propuesta normativa

El Reglamento de Supervisión busca establecer criterios comunes para el ejercicio de la función de supervisión a cargo del **OEFA** y las **EFA**, a fin de garantizar que la fiscalización se desarrolle de manera homogénea, eficaz, eficiente, armónica y coordinada, para contribuir con la mejora de la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible del país.

I.4.1 Finalidad, principios y definiciones para el ejercicio de la función de Supervisión

La función de supervisión tiene por finalidad verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscalizables de (i) los titulares de actividades cuya supervisión se encuentra a cargo del **OEFA**; y (ii) las **EFA**, que ejercen las funciones de fiscalización ambiental. Asimismo, se busca promover la subsanación voluntaria de los incumplimientos de dichas obligaciones. La referida finalidad se enmarca en un enfoque de cumplimiento normativo, de prevención y gestión del riesgo, para garantizar una adecuada protección ambiental.

Es así que las acciones de supervisión son todo acto del supervisor que, bajo cualquier modalidad tenga por objeto: (i) verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscalizables, establecidas en la normativa, los instrumentos de gestión ambiental, las disposiciones y mandatos emitidos por la autoridad competente, entre otras fuentes de obligaciones a cargo de los titulares de actividades económicas o de servicios; así como (ii) verificar el

necesario que exista la mayor cantidad posible de funciones de unicidad. - una institución responsable de un área regulatoria completa (por ejemplo, seguridad alimentaria, seguridad del producto, etc.), o al menos de un área reguladora en un sector determinado (por ejemplo, producción primaria de alimentos). Cuando varias instituciones están involucradas o cubren campos relacionados (p. Ej., Salud e higiene públicas, salud ocupacional, medio ambiente), debe quedar claro quién es responsable de las regulaciones particulares, los establecimientos, etc. Esta claridad también debe asegurarse entre los diferentes niveles geográficos (nivel nacional), o federal, regional, local, etc.) para que los establecimientos no estén sujetos a inspecciones repetidas (potencialmente conflictivas), y se desperdicien recursos públicos en actividades no coordinadas y de duplicación". (Traducción Libre)

¹² Artículo 245° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

cumplimiento de las funciones a cargo de las **EFA**, que son las funciones evaluadora, supervisora, fiscalizadora y sancionadora, de acuerdo a las competencias que se les haya asignado por Ley a las referidas entidades sujetas a supervisión por parte del **OEFA**.

El ejercicio de la función de supervisión se rige por los siguientes principios:

- a) **Costo - eficiencia:** El desarrollo de la función de supervisión se lleva a cabo evitando generar costos excesivos e injustificados al administrado y a la Autoridad de Supervisión.
- b) **Coordinación interinstitucional:** Las acciones de supervisión se efectúan de manera coordinada con otras entidades de fiscalización, a fin de evitar duplicidades y garantizar un mejor uso de los recursos públicos y minimizar la carga sobre los administrados.
- c) **Integración de la información:** La información recabada en el ejercicio de la función de supervisión es debidamente sistematizada y almacenada en soportes tecnológicos. Asimismo es empleada en la planificación con enfoque de prevención y gestión de riesgos. Además, se debe promover la coordinación y el intercambio de información con otras entidades de fiscalización; y, garantizar un uso óptimo de los recursos.
- d) **Orientación a riesgos:** En el ejercicio de la supervisión se toma en consideración el riesgo ambiental que pueda generar el desarrollo de la actividad del administrado, teniendo en cuenta el nivel de sus consecuencias así como la probabilidad de su ocurrencia.
- e) **Preventivo y correctivo:** Las acciones de supervisión deben estar dirigidas a prevenir, evitar, detectar y/o corregir la comisión de acciones u omisiones, que podrían ser constitutivas de incumplimiento de obligaciones fiscalizables.
- f) **Profesionalismo:** La función de supervisión debe ser ejercida considerando habilidades técnicas y competencias vinculadas con la gestión de riesgos y la promoción del cumplimiento, garantizando la coherencia y la imparcialidad en el desarrollo de la función.
- g) **Promoción del cumplimiento:** En el ejercicio de la función de supervisión se promueve la orientación y la persuasión en el cumplimiento de las obligaciones del administrado y la corrección de la conducta infractora.
- h) **Regulación responsiva:** El ejercicio de la función de supervisión se realiza de forma modulada, en función de la oportunidad en que es realizada la acción de supervisión, el tipo de obligación fiscalizable, la gravedad del presunto incumplimiento, el desempeño ambiental del administrado u otros factores que permitan una intervención proporcional al cumplimiento de las obligaciones fiscalizables.
- i) **Supervisión basada en evidencia:** Las acciones de supervisión deben ser planificadas, ejecutadas y concluidas tomando en cuenta información objetiva recabada por la Autoridad de Supervisión en el ejercicio de sus funciones.

Estos principios enunciados complementan a los recogidos en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente; la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental; la Política Nacional del Ambiente, aprobada por Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM; el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; y, en otras disposiciones normativas de carácter ambiental, así como en los principios de protección ambiental que resulten aplicables.

En este marco, en el Reglamento de Supervisión, se plantean definiciones de términos a utilizarse en la planificación, ejecución y resultados de la supervisión.

Cabe mencionar las definiciones de *componente de la unidad fiscalizable*, así como el *componente ambiental*, que se incluyeron a fin de evidenciar la diferencia entre sí, siendo que el primero lo constituyen "instalaciones, equipos, áreas u obras que forman parte de la unidad fiscalizable como producto de la intervención antrópica, y que resultan necesarios para el desarrollo de la actividad económica, servicio o función bajo el ámbito

de competencia de la Autoridad de Supervisión”; mientras que el componente ambiental es todo “elemento que recibe los efectos de la intervención del administrado, tales como suelo, aire, agua, flora, fauna, entre otros.”

Adicionalmente, se incluyó el concepto de *unidad fiscalizable*, a fin de brindar un alcance abarcador a las diversas realidades que involucran al espacio físico en donde el administrado desarrolla obras, acciones o actividades relacionadas entre sí, que conforman su actividad económica –en caso de ser administrado titular de actividad productiva o de servicio–; o donde ejerce las funciones de fiscalización ambiental a su cargo –en caso de administrados en su calidad de EFA–.

Además, se contempla el concepto de punto de monitoreo, a fin de precisar que este es el lugar en el que se desarrollan las actividades de muestreo. Asimismo, se precisó la definición de *supervisión*, a fin de compatibilizarse con la definición prevista en la normativa vigente en el SINEFA¹³.

I.4.2 De las facultades y obligaciones del supervisor

La supervisión implica la participación de la Administración –a través del supervisor– y del administrado, quien se encuentra sujeto a determinadas potestades de aquella. Al respecto, en el artículo 240¹⁴ del TUO de la LPAG se han establecido una serie de facultades que dispone la Administración a efectos de cumplir con el objeto de supervisión.

En el Reglamento de Supervisión se han desarrollado estas facultades, con el propósito de garantizar que el supervisor realice su labor de manera objetiva y transparente, asegurando el cumplimiento del objeto de la supervisión y respetando a los derechos del administrado.

El **TUO de la LPAG** ha facultado al supervisor para poder obtener información sobre las actividades objeto de supervisión, en el plazo y forma que éste determine, imponiendo al administrado el correlativo deber de facilitar dicha información sin perder de vista la existencia y respeto a sus derechos.

Frente al requerimiento en una supervisión, el administrado está obligado a exhibir y facilitar toda la documentación necesaria, incluyendo libros contables, facturas, recibos,

¹³ Mediante resolución de Consejo Directivo N° 004-2019-OEFA/CD, se aprobaron los *Lineamientos para la formulación, aprobación, seguimiento y evaluación del cumplimiento del Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental*. En los referidos Lineamientos, se adopta la definición de supervisión, que tiene un alcance unificador y de coherencia en el SINEFA.

¹⁴ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.**

Artículo 240.- Facultades de las entidades que realizan actividad de fiscalización (...)

240.2 La Administración Pública en el ejercicio de la actividad de fiscalización está facultada para realizar lo siguiente:

1. Requerir al administrado objeto de la fiscalización, la exhibición o presentación de todo tipo de documentación, expedientes, archivos u otra información necesaria, respetando el principio de legalidad.

El acceso a la información que pueda afectar la intimidad personal o familiar, así como las materias protegidas por el secreto bancario, tributario, comercial e industrial y la protección de datos personales, se rige por lo dispuesto en la Constitución Política del Perú y las leyes especiales.

2. Interrogar a las personas materia de fiscalización o a sus representantes, empleados, funcionarios, asesores y a terceros, utilizando los medios técnicos que considere necesarios para generar un registro completo y fidedigno de sus declaraciones. La citación o la comparecencia personal a la sede de las entidades administrativas se regulan por los artículos 69 y 70.

3. Realizar inspecciones, con o sin previa notificación, en los locales y/o bienes de las personas naturales o jurídicas objeto de las acciones de fiscalización, respetando el derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio cuando corresponda.

4. Tomar copia de los archivos físicos, ópticos, electrónicos u otros, así como tomar fotografías, realizar impresiones, grabaciones de audio o en video con conocimiento previo del administrado y, en general, utilizar los medios necesarios para generar un registro completo y fidedigno de su acción de fiscalización.

5. Realizar exámenes periciales sobre la documentación y otros aspectos técnicos relacionados con la fiscalización.

6. Utilizar en las acciones y diligencias de fiscalización equipos que consideren necesarios. Los administrados deben permitir el acceso de tales equipos, así como permitir el uso de sus propios equipos, cuando sea indispensable para la labor de fiscalización.

7. Ampliar o variar el objeto de la acción de fiscalización en caso que, como resultado de las acciones y diligencias realizadas, se detecten incumplimientos adicionales a los expresados inicialmente en el referido objeto.

8. Las demás que establezcan las leyes especiales.

comprobantes de pago, registros magnéticos/electrónicos vinculados al cumplimiento de las obligaciones fiscalizables del administrado y, en general, toda la información necesaria para el cumplimiento de las labores de supervisión.

En el mismo sentido, el supervisor puede requerir copias de los archivos físicos y electrónicos, así como de cualquier otro documento que resulte necesario para los fines de la acción de supervisión.

Téngase en cuenta que el supervisor, incluso, puede efectuar los actos necesarios para obtener o reproducir documentos impresos, fotocopias, facsímiles, planos, estudios o informes, cuadros, dibujos, fotografías, radiografías, cintas cinematográficas, imágenes satelitales, información espacial o georreferenciada gestionada a través del Sistema de Información Geográfica (SIG), microformas –tanto en la modalidad de microfilm como en la modalidad de soportes informáticos–, y otras reproducciones de audio y video, telemática en general y demás objetos que recojan, contengan o representen algún hecho, actividad humana o su resultado, y que sean pertinentes a la supervisión.

Cabe resaltar que, para el **OEFA**, es de mucha utilidad poder identificar de manera georeferenciada la ubicación de determinados componentes del administrado, a efectos de poder verificar el cumplimiento de los instrumentos de gestión ambiental e incluso de poder generar a partir de ello, información relevante sobre las acciones desarrolladas.

Otra de las facultades del supervisor, es aquella referida a la posibilidad de tomar declaraciones de las personas que considere que podrían aportar al objeto de supervisión, así como grabar dichas declaraciones; para que las mismas sirvan de medio probatorio durante la supervisión. En esta misma línea, el supervisor puede interrogar y citar al administrado o a sus representantes, empleados, funcionarios, asesores, proveedores y terceros, a fin de comparecer ante la Autoridad de Supervisión para abordar aspectos vinculados a la actividad o función fiscalizable, utilizando los medios técnicos necesarios para generar un registro completo y fidedigno de sus declaraciones.

Durante el desarrollo de una acción de supervisión, puede requerirse la participación de peritos y técnicos quienes, por su especialización y acreditación, pueden aportar al mejor desenvolvimiento de esta acción y a la obtención de los medios probatorios idóneos. Es por ello que es de vital importancia que el supervisor, cuando lo estime necesario, pueda requerir la participación de este tipo de personal.

Otra de las actividades requeridas durante el desarrollo de una acción de supervisión por parte del OEFA, es la de instalar equipos en la unidad fiscalizable del administrado, en su área de influencia o en lugares donde desarrolla su actividad o función, con el propósito de realizar monitoreos, siempre que con ello no se dificulten las actividades o la prestación de los servicios que son materia de supervisión.

En ese mismo sentido, es de vital importancia para el desarrollo de las funciones del **OEFA**, recolectar muestras de sustancias y materiales utilizados o manipulados en el establecimiento; realizar mediciones, tomar fotografías; realizar grabaciones de audio o video; levantar croquis y planos o utilizar cualquier otro tipo de medio probatorio que sirva para sustentar lo verificado durante las acciones de supervisión; utilizar los equipos y herramientas necesarios sin restricción alguna por parte del administrado, a fin de alcanzar los objetivos de la supervisión.

En general, el Reglamento de Supervisión ha establecido la obligación del Administrado de brindar al supervisor todas las facilidades, incluyendo aquellas referidas al traslado y acceso a la unidad fiscalizable y a todas las áreas y componentes; así como facilidades para la recopilación de información acerca de la operatividad de la unidad fiscalizable.

Asimismo, se ha regulado que en instalaciones ubicadas en lugares de difícil acceso, el administrado debe otorgar las facilidades para el traslado y acceso a las instalaciones.

Como se aprecia, las referidas facultades se realizan con la finalidad de obtener medios probatorios que sirvan para sustentar lo verificado durante las acciones de supervisión,

abordar aspectos vinculados a la actividad o función fiscalizable, para lograr los objetivos de la supervisión e incluso proceder con el dictado de medidas administrativas frente a supuestos de inminente peligro o grave riesgo.

Con relación a las **obligaciones** del supervisor, en el Reglamento de Supervisión se han establecido entre otras: la aplicación de los principios, la entrega de una copia del Acta de Supervisión al administrado o a la persona con quien se desarrolle la acción de supervisión, ya que muchas veces el administrado titular no se encuentra en la unidad fiscalizable, lo que no es óbice para que se desarrolle la acción e incluso se firme el acta.

Otra de las obligaciones es la referida a mantener reserva sobre la información obtenida en la supervisión, de acuerdo a las disposiciones que regulan el acceso a la información pública. Es importante recalcar que esta obligación involucra la adopción de medidas necesarias para garantizar la confidencialidad de la información que constituya un secreto industrial, tributario o comercial, por ejemplo, mantener bajo custodia el expediente de supervisión que contiene la documentación de las acciones y pruebas recabadas.

Finalmente, es obligación del supervisor cumplir con los requisitos de seguridad y salud en el trabajo, que establezcan los administrados, ya que los mismos se fundamentan en disposiciones normativas las cuales son de obligatorio cumplimiento, pero también en temas de seguridad, de acuerdo al tipo de actividad que desarrolla el administrado. Es importante tener en cuenta que, los requisitos que imponga el administrado no pueden ser una vía para ejercer algún tipo de dilación que pueda concluir en una obstaculización al desarrollo de la función de supervisión; por lo que, estos deberán ser evaluados caso a caso.

Ahora bien, en el Reglamento de Supervisión se ha dispuesto que, la omisión al cumplimiento de las obligaciones mencionadas, no enerva el valor de los medios probatorios recabados, salvo que dicha omisión hubiera afectado la validez del medio probatorio. Esto será analizado en cada situación, con la finalidad de determinar si la evidencia se vio afectada como consecuencia del incumplimiento de una de las obligaciones, sobre todo teniendo en cuenta que existen hechos detectados en una acción de supervisión que permanecen independientemente del cumplimiento de determinadas obligaciones del supervisor.

Sobre la obstaculización de la supervisión o agresión al supervisor, el Reglamento de Supervisión ha dispuesto que la Autoridad de Supervisión pueda formular denuncia penal contra los responsables, en la medida que se estaría afectando potestades atribuidas legalmente y atentando contra la integridad, la vida y la salud del supervisor.

I.4.3 De la información requerida para el ejercicio de la supervisión

A fin de salvaguardar la eficacia de la fiscalización ambiental se ha previsto que la documentación vinculada al cumplimiento de las obligaciones fiscalizables debe ser resguardada por el administrado por un plazo de cinco (5) años contado a partir de su emisión, pudiendo ser solicitada por el supervisor. No obstante, dicha situación no exonera al administrado a entregar la información requerida pese a que la resguarde por un periodo mayor.

Asimismo, se ha establecido que la información que deba mantenerse en las instalaciones sujetas a fiscalización -por disposición legal u otro motivo razonable- puede ser requerida in situ durante la acción de supervisión.

Cabe señalar que, en el caso del sector minero ya existe una disposición en el artículo 18 del Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero, aprobado por Decreto Supremo 040-2014-EM, que establece que los administrados deben conservar por un periodo de cinco (5) años, los registros de monitoreos que efectúen en sus unidades.

I.4.4 Tipos de Supervisión

Para facilitar y esclarecer el desarrollo de la función de supervisión, se ha previsto clasificar a las supervisiones en atención a las circunstancias que conlleva su realización en las siguientes categorías: (a) Regular y (b) Especial.

- a) **Regular:** Es aquella que se realiza de manera periódica y planificada. Su ejecución responde a criterios técnicos, normativos y estratégicos, basados principalmente en el principio de supervisión orientada a riesgos.
- b) **Especial:** Es aquella que se realiza en atención a las siguientes circunstancias: emergencia ambiental, denuncia ambiental, solicitudes de intervención formuladas por organismos públicos, terminación de actividades, verificación del cumplimiento de las medidas administrativas ordenadas por el **OEFA** y, otras circunstancias que evidencian la necesidad de efectuar una supervisión.

I.4.5 Tipos de acciones de supervisión

En atención al lugar donde se llevan a cabo, las acciones de supervisión se clasifican en:

- a) **In situ:** Aquella que se realiza fuera de las sedes del **OEFA**, en presencia del administrado o sin ella.

Para FERNANDEZ RAMOS¹⁵, lo característico de la actuación inspectora es la actuación in situ que tiene lugar mediante la visita de inspección. De acuerdo al autor, en las visitas, mediante la percepción sensorial directa se consigue la inmediatez que confiere un privilegiado valor probatorio a las actuaciones inspectoras.

Teniendo en cuenta aquello, en el Reglamento de Supervisión se ha incluido esta modalidad, la cual abarca a aquellas acciones que se realizan fuera de las instalaciones del **OEFA**, ya sea en la unidad fiscalizable del administrado o en el establecimiento de terceros que sin ser directamente sujeto de la supervisión, resulta determinante acceder a información con la que cuentan.

Este tipo de acciones, se efectúan de dos maneras:

- Con previa notificación: situación en la cual, se comunica por escrito al administrado, la realización de esta acción.
- Sin previa notificación: en determinadas circunstancias y para garantizar la eficacia de la supervisión, en un plazo razonable, se puede comunicar al administrado la fecha y hora en que se efectuará la acción de supervisión.

- b) **En gabinete:** Aquella que se realiza desde las sedes del **OEFA** y que implica el acceso y evaluación de información vinculada a las actividades o funciones del Administrado. En este tipo de acción se analiza información presentada por el Administrado y se caracteriza por no ser necesaria la participación directa del mismo durante la verificación de la información.

Es importante señalar que, existe la posibilidad que se analice información distinta a la presentada por el administrado supervisado, por lo que, en estos casos, el Reglamento de Supervisión ha establecido que dicha información debe ser notificada para efectos que en el plazo de cinco (05) días hábiles, éste presente documentación que considere pertinente.

¹⁵ FERNANDEZ RAMOS SEVERIANO. La actividad administrativa de inspección. Granada 2002: Editorial Comares, p 368.

I.4.6 Supervisiones orientativas

La posibilidad de efectuar fiscalizaciones orientativas se encuentra prevista en el Numeral 245.2 del Artículo 245° del **TUO de la LPAG**¹⁶.

Las supervisiones orientativas tienen como objetivo la promoción del cumplimiento de obligaciones fiscalizables para aquellos casos donde se presenten determinados supuestos. Al respecto, en el Reglamento de Supervisión se establece que se puede realizar supervisiones orientativas por única vez a unidades fiscalizables que no hayan sido supervisadas con anterioridad por el **OEFA**, cuando el administrado es una persona natural con negocio, micro o pequeña empresa y también cuando se presenten otros supuestos debidamente sustentados por el **OEFA** que coadyuven al adecuado manejo ambiental.

Con la realización de estas supervisiones, se busca fortalecer el rol preventivo de la supervisión ambiental, esto es privilegiar que un administrado cumpla, por ejemplo, con tratar sus aguas residuales y emisiones contaminantes a partir de un acompañamiento de la autoridad de supervisión ambiental.

El cumplimiento voluntario de las normas ambientales por parte de los administrados, sin duda, fortalece a todo el Sistema Nacional de Gestión Ambiental, del cual es parte integrante la fiscalización del **OEFA**.

Las supervisiones orientativas forman parte de un proceso de acompañamiento que realiza la autoridad de fiscalización ambiental. Por ejemplo, en las actividades de micro y pequeña empresa, el supervisor ambiental podrá efectuar recomendaciones identificando riesgos y oportunidades de mejora, sin recomendarse el inicio de un procedimiento administrativo sancionador por la comisión de una presunta infracción ambiental, salvo que el administrado efectúe actos que boicoteen la orientación del **OEFA** tales como la obstaculización o impedimento para realizar las acciones de supervisión del **OEFA**.

En principio, se ha considerado que la supervisión orientativa es sin fines punitivos, salvo que, a criterio de la autoridad, se identifiquen daños o riesgos significativos que podrían conllevar –además– a la imposición de medidas administrativas. Esto en mérito a que la función de supervisión se rige, entre otros, por el principio de prevención previsto en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, que establece que la gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental.

I.4.7 Etapas de la Supervisión

Considerando la necesidad de establecer reglas que permitan garantizar la uniformidad del ejercicio de la función de supervisión, así como implementar en su reglamentación principios que permitan fomentar el cumplimiento de las obligaciones fiscalizables, el Reglamento de Supervisión contempla un esquema del procedimiento de supervisión que se divide en tres etapas: (a) *etapa de planificación*, (b) *etapa de ejecución* y (c) *etapa de resultados*.

a) Etapa de planificación

La etapa de planificación comprende la realización de acciones previas que garantizan la eficiencia y eficacia de las acciones de supervisión. Durante esta etapa se efectúa la

¹⁶ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Artículo 245.- Conclusión de la actividad de fiscalización

(...)

245.2. Las entidades procurarán realizar algunas fiscalizaciones únicamente con finalidad orientativa, esto es, de identificación de riesgos y notificación de alertas a los administrados con la finalidad de que mejoren su gestión.

priorización de las obligaciones fiscalizables del administrado y de los componentes a ser supervisados, se evalúan las denuncias que correspondan, así como los resultados previos del comportamiento del Administrado. Asimismo, se revisa la información proporcionada por el administrado vinculada a las obligaciones cuyo cumplimiento será supervisado.

En esta etapa se elabora el Plan de Supervisión, documento con el que se inicia el expediente, y que constituye el documento donde se plasman las principales características de la supervisión a efectuar, el administrado supervisado, el objeto de supervisión -vinculado a la verificación del cumplimiento de obligaciones- el tipo de supervisión, entre otros.

b) Etapa de ejecución

La etapa de ejecución contiene la realización de todas las acciones de supervisión, ya sean *in situ* o en gabinete. En esta etapa se utilizan los siguientes instrumentos:

- **Acta de Supervisión:** Al término de la acción de supervisión, se debe redactar el Acta de Supervisión, en donde se describen los hechos relevantes ocurridos durante la acción de supervisión. Culminada la acción de supervisión, el Acta debe ser suscrita por el supervisor, el administrado o su personal que participe en la supervisión y, de ser el caso, los observadores, peritos y/o técnicos.

En el Reglamento de Supervisión, además de lo establecido en el artículo 244¹⁷ del **TUO de la LPAG**, se han regulado los siguientes requisitos, que debe contener el Acta:

- Registro Único del Contribuyente, cuando corresponda;
- Identificación de la unidad fiscalizable objeto de supervisión;
- Actividad o función desarrollada por el administrado;
- Tipo de supervisión;
- Hechos o funciones verificadas;
- Áreas o componentes supervisados;
- Medios probatorios;
- Muestreos ambientales efectuados, cuando corresponda;
- Requerimiento de información efectuado y el plazo otorgado para su entrega, de ser el caso: y,
- Nombre, cargo y firma del personal del administrado, de los supervisores a cargo de la acción de supervisión y, de ser el caso, de los otros participantes de la acción de supervisión;

Asimismo, se ha dispuesto en el Reglamento de Supervisión que el error material contenido en el Acta de Supervisión no afecta su validez ni de los medios probatorios ni de las muestras recolectadas que se hayan obtenido en dicha acción de supervisión.

17

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

Artículo 244.- Contenido mínimo del Acta de Fiscalización

244.1 El Acta de Fiscalización o documento que haga sus veces, es el documento que registra las verificaciones de los hechos constatados objetivamente y contiene como mínimo los siguientes datos:

1. Nombre de la persona natural o razón social de la persona jurídica fiscalizada.
2. Lugar, fecha y hora de apertura y de cierre de la diligencia.
3. Nombre e identificación de los fiscalizadores.
4. Nombres e identificación del representante legal de la persona jurídica fiscalizada o de su representante designado para dicho fin.
5. Los hechos materia de verificación y/u ocurrencias de la fiscalización.
6. Las manifestaciones u observaciones de los representantes de los fiscalizados y de los fiscalizadores.
7. La firma y documento de identidad de las personas participantes. Si alguna de ellas se negara a firmar, se deja constancia de la negativa en el acta, sin que esto afecte su validez.
8. La negativa del administrado de identificarse y suscribir el acta.

244.2 Las Actas de fiscalización dejan constancia de los hechos verificados durante la diligencia, salvo prueba en contrario.

- **Resultados de los análisis efectuados:** Se establece que la Autoridad de Supervisión debe notificar al administrado los resultados de los análisis de laboratorio de las muestras tomadas en la supervisión. En caso el administrado haya consignado una dirección electrónica, esta notificación debe efectuarse en el plazo de un (1) día hábil, contado desde el día siguiente de otorgada la conformidad a los resultados de los análisis de laboratorio. Si el administrado no ha autorizado la notificación electrónica, los resultados de los análisis deberán ser notificados a su domicilio físico dentro de los tres (3) días hábiles, contados desde el día siguiente de otorgada la conformidad a los resultados de los análisis de laboratorio. Al referido plazo se adiciona el correspondiente término de la distancia aplicable a los procesos judiciales.
- Finalmente, en el Reglamento de Supervisión se precisa que en caso la Autoridad de Supervisión analice información distinta a la presentada por el Administrado Supervisado, ésta deberá ser notificada para efectos que en el plazo de cinco (05) días hábiles presente documentación que considere pertinente.

c) Etapa de resultados:

Culminada la etapa de ejecución de la supervisión, la Autoridad de Supervisión deberá emitir el **Informe de Supervisión**, el cual contiene el análisis del cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones fiscalizables, sobre la base de las evidencias obtenidas de las acciones de supervisión realizadas. De acuerdo a ello, en este documento se recomienda el inicio de un procedimiento administrativo sancionador o se dispone el archivo de la supervisión; o las recomendaciones y medidas administrativas a las que hace referencia el Artículo 13 del Reglamento de Supervisión, referido a la supervisión orientativa.

c.1 En el marco de la supervisión a **EFA**

En el marco de la supervisión a **EFA**, el Informe de Supervisión determina si la referida entidad cumplió con sus funciones de fiscalización ambiental. El resultado se le notifica a la **EFA**. En caso se detecten irregularidades, se exhorta a la **EFA** el cumplimiento de sus funciones, sin perjuicio de poder adoptarse otras medidas.

c.2 En el marco de la supervisión a titulares de actividades económicas

En la supervisión a titulares de actividades económicas, el Informe de Supervisión identifica la comisión de presuntas infracciones, en cuyo caso se recomienda el inicio de un procedimiento administrativo sancionador o de lo contrario, se dispone el archivo de la supervisión.

De conformidad con lo establecido en el Literal f)¹⁸ del Artículo 257° del **TUO de la LPAG**, si el administrado acredita la subsanación voluntaria del incumplimiento antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, se dispondrá el archivo del expediente de supervisión en este extremo.

Cabe precisar que los requerimientos efectuados por la Autoridad de Supervisión o el supervisor mediante los cuales disponga una actuación vinculada al incumplimiento de una obligación, acarrea la pérdida del carácter voluntario de la subsanación.

¹⁸ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Artículo 257.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones

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

(...)

f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 255.

No obstante, aún en el caso que la subsanación deje de ser voluntaria antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador y el incumplimiento califique como leve, la autoridad de supervisión puede disponer el archivo del expediente en este extremo.

Al respecto, cabe mencionar que los incumplimientos detectados se clasifican en:

▪ **Incumplimientos leves:** Son aquellos que involucran:

- (i) un riesgo leve; o
- (ii) incumplimientos de una obligación de carácter formal u otra que no cause daño o perjuicio.

▪ **Incumplimientos trascendentes:** Son aquellos que involucran:

- (i) un daño a la vida o la salud de las personas;
- (ii) un daño al ecosistema, biodiversidad, la flora o fauna;
- (iii) un riesgo significativo o moderado; o,
- (iv) incumplimientos de una obligación de carácter formal u otra, que cause daño o perjuicio.

Para la determinación del riesgo se aplicará la Metodología para la estimación del riesgo ambiental que genera el incumplimiento de las obligaciones fiscalizables. Sobre el particular, se establece que permanezca vigente la metodología aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD, hasta que se emita una nueva metodología, para lo cual se habilite que esta sea aprobada por Resolución de Consejo Directivo. Ello, a fin de realizar el proceso de mejora regulatoria sobre el contenido y aplicación de la metodología para la estimación del riesgo.

I.4.8 Medidas administrativas

El Reglamento de Supervisión desarrolla un título sobre las medidas administrativas que dicta la Autoridad de Supervisión sobre los titulares de actividades bajo su ámbito de competencia.

Al respecto, el Literal b) del Numeral 11.1 del Artículo 11° de la Ley del SINEFA¹⁹ señala que la Autoridad de Supervisión está facultada a dictar medidas administrativas tales como las medidas preventivas sobre los administrados que desarrollan actividades económicas o de servicios.

Sin embargo, es necesario señalar que en el Literal b) del Numeral 11.2 del Artículo 11° de la **Ley del SINEFA**²⁰, no se prevé el dictado de medidas administrativas durante la supervisión a las **EFA**.

¹⁹ **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:

(...)

b) **Función supervisora directa:** comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la regulación ambiental por parte de los administrados. Adicionalmente, **comprende la facultad de dictar medidas preventivas.**

La función supervisora tiene como objetivo adicional promover la subsanación voluntaria de los presuntos incumplimientos de las obligaciones ambientales, siempre y cuando no se haya iniciado el procedimiento administrativo sancionador, se trate de una infracción subsanable y la acción u omisión no haya generado riesgo, daños al ambiente o a la salud. En estos casos, el OEFA puede disponer el archivo de la investigación correspondiente.

Mediante resolución del Consejo Directivo se reglamenta lo dispuesto en el párrafo anterior.

(...)

(Énfasis agregado)

²⁰ **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**
"Artículo 11.- Funciones generales

(...)

Al respecto, en el marco de lo previsto en la Ley del SINEFA y conforme a lo establecido en la normativa con que se articula este sistema, el Reglamento de Supervisión mantiene las medidas administrativas previstas, que son:

- i) Mandato de carácter particular;
- ii) Medida preventiva;
- iii) Requerimientos sobre instrumentos de gestión ambiental; y,
- iv) Otros mandatos emitidos de conformidad con la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

Para el dictado de la medida, el Reglamento de Supervisión señala que cada medida administrativa debe detallar el modo y plazo para su ejecución, salvo que en ella se establezca que es el administrado quien debe comunicar el modo y plazo del mandato, en cuyo caso esta propuesta queda sujeta a la aprobación de la Autoridad de Supervisión. De este modo, se cautela que el administrado reciba un mandato claro y puntual, a fin de ser ejecutado.

En el Reglamento de Supervisión, se establecen dos (2) artículos que desarrollan la atención de las solicitudes de prórroga y variación de medidas administrativas. En el primer caso, se señala que la autoridad de supervisión puede prorrogar el plazo para el cumplimiento de la medida administrativa, de oficio o a pedido del administrado. Asimismo, se prevé que la solicitud de prórroga del administrado debe ser debidamente sustentada y presentada antes del término del plazo otorgado para el cumplimiento de la medida administrativa. Estas disposiciones habilitan a la autoridad de supervisión ambiental a adecuar el plazo de ejecución de una medida administrativa, para alcanzar de forma adecuada una mayor protección de los bienes jurídicos tutelados por el **OEFA**.

Por otro lado, el reglamento de supervisión señala que la Autoridad de Supervisión puede variar lo dispuesto en los mandatos de carácter particular y las medidas preventivas, a solicitud de parte o de oficio, y únicamente en los siguientes supuestos:

- (i) Circunstancias sobrevenidas;
- (ii) Circunstancias que no pudieron ser consideradas por la autoridad de supervisión en el momento de su adopción; y,
- (iii) Para garantizar una mayor protección ambiental.

Teniendo en cuenta que los mandatos de carácter particular y las medidas preventivas se sustentan en un enfoque preventivo y de riesgos, se ha incluido como supuesto para la variación aquel contexto donde resulte necesario *garantizar una mayor protección ambiental*. Dicho supuesto permitirá a la Administración contribuir a una efectiva gestión ambiental y protección al ambiente y la salud de las personas.

Asimismo, a fin de asegurar el derecho de defensa, se ha dispuesto que, para los casos de variación de oficio, la Autoridad Supervisora debe correr traslado al administrado del documento que sustente la referida variación. Esto le permitirá conocer los fundamentos de la variación y exponer sus argumentos antes de la emisión de la resolución.

a) Mandatos de Carácter Particular:

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

(...)

- b) **Función supervisora de Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA), nacional, regional o local:** comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación del desempeño de las funciones de fiscalización a cargo de entidades de fiscalización ambiental nacional, regional o local a las que se refiere el artículo 7.

El OEFA, en ejercicio de su función supervisora, puede establecer procedimientos para la entrega de reportes, informes técnicos y cualquier información relativa al cumplimiento de las funciones a cargo de las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA).

El incumplimiento de las funciones antes indicadas acarrea responsabilidad funcional, lo cual es comunicado al órgano competente del Sistema Nacional de Control.

En esta medida administrativa, el reglamento de supervisión mantiene las disposiciones anteriores. Cabe recordar que los mandatos de carácter particular son dictados por la Autoridad de Supervisión, al administrado para realizar determinadas acciones que tengan como finalidad garantizar la eficacia de la fiscalización ambiental. Se mantienen los tipos de mandatos de carácter particular que se pueden dictar lo siguiente:

- a) Realización de estudios técnicos de carácter ambiental.
- b) Realización de monitoreos.
- c) Otros mandatos que garanticen la eficacia de la fiscalización ambiental.

El mandato de carácter particular es dictado mediante resolución debidamente motivada por la Autoridad de Supervisión o por el supervisor designado, el cual estará debidamente acreditado. En la resolución se debe consignar el sustento de la medida dispuesta, así como sus alcances y el plazo otorgado para su cumplimiento.

b) Medidas preventivas

El Reglamento de Supervisión contiene disposiciones sobre las medidas preventivas que fueron establecidas por la Ley N° 30011, Ley que modifica la Ley 29325, **Ley del SINEFA**, que fue publicada el 26 de abril de 2003. A través de esta norma, se incorporó el artículo 22-A de la Ley 29325²¹.

En la Ley N° 30011, se estableció que las medidas preventivas se dictan cuando se evidencia un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, así como para mitigar las causas que generan la degradación o daño al ambiente. Asimismo, se establece que para disponer una medida preventiva, no se requiere el inicio de un procedimiento administrativo sancionador, y que se ejecuta sin perjuicio de la sanción administrativa a que hubiera lugar.

Cabe señalar que el dictado de este tipo de medidas se fundamenta en el principio de prevención que se encuentra reconocido en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, según el cual, se debe evitar la degradación ambiental²². En ese sentido, la aplicación de una medida preventiva busca evitar la degradación ambiental, de forma independiente a la existencia de una infracción ambiental.

Durante la vigencia del anterior reglamento de supervisión, el **OEFA** dictó medidas preventivas que mitigaron riesgos e impactos negativos en el ambiente, los recursos naturales, y la salud y vida humana. En ese periodo, se ha verificado que la medida preventiva es una herramienta eficaz para la oportuna protección ambiental, porque los administrados vienen ejecutando las acciones de mitigación de los impactos ambientales, evitando daños irreparables que se podrían generar por la dilación en la acción estatal.

Un elemento a resaltar es que el dictado de una medida preventiva no requiere que un administrado incurra en infracción administrativa, toda vez que no se busca retribuir la

²¹ **Ley N° 30011, Ley que modifica la Ley 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental. Artículo 22-A.- Medidas preventivas**

Las medidas preventivas pueden contener mandatos de hacer o no hacer. Se imponen únicamente cuando se evidencia un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, los recursos naturales o derivado de ellos, a la salud de las personas; así como para mitigar las causas que generan la degradación o el daño ambiental.

Para disponer una medida preventiva, no se requiere el inicio de un procedimiento administrativo sancionador. Dicha medida se ejecuta sin perjuicio de la sanción administrativa a que hubiera lugar.

La vigencia de la medida preventiva se extiende hasta que se haya verificado su cumplimiento o que hayan desaparecido las condiciones que la motivaron.

²² **Ley N° 28611, Ley General del Ambiente. Artículo VI.- Del principio de prevención**

La gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental. Cuando no sea posible eliminar las causas que la generan, se adoptan las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, que correspondan.

responsabilidad administrativa, sino evitar la afectación del ambiente independientemente del cumplimiento de una obligación ambiental.

Respecto a las medidas preventivas, en el Reglamento de Supervisión se plantea optimizar la regulación anterior en los siguientes aspectos: los supuestos para el dictado de la medida preventiva, los mandatos que puede involucrar una medida preventiva, y la simplificación del procedimiento para el dictado de la medida.

En primer lugar, en el Reglamento de Supervisión se plantea simplificar el artículo 27° que desarrolla el alcance de las medidas preventivas. En el anterior reglamento de supervisión, se consignaron definiciones que buscaban precisar el alcance de los supuestos para el dictado de las medidas preventivas. Sin embargo, de la revisión del artículo 22-A de la Ley N° 29325, se concluye que la regulación es clara y específica, por lo que no amerita algún desarrollo adicional en el presente Reglamento de Supervisión.

En segundo lugar, en el Artículo 28° del Reglamento de Supervisión se perfecciona la redacción de los tipos de medidas preventivas de clausura, la paralización, el decomiso y la destrucción, a fin de vincular su aplicación al administrado o la unidad fiscalizable. Asimismo, se simplifica el texto de la disposición evitando hacer alusiones a los bienes jurídicos protegidos por el **OEFA**, toda vez que estos bienes siempre orientan y guían todas las acciones de la autoridad de supervisión.

Asimismo, en el presente Reglamento de Supervisión se enuncia un tipo específico de medida preventiva que antes era aplicada a partir de la cláusula general²³ del artículo. De este modo, esta disposición no crea ni amplía los alcances de la medida preventiva sino explicita que la medida preventiva incluye la instalación, construcción, operación o implementación de equipos. Este tipo de medida es un mandato de hacer que se dicta frente a actividades que se encuentran en curso (ex post al inicio de actividades del proyecto), en caso verifiquen las condiciones para la imposición de medidas preventivas previsto en el artículo 22-A de la Ley del Sinefa.

Este tipo de medida preventiva resulta eficaz para mitigar o controlar los riesgos e impactos negativos, sin necesidad de recurrir a una medida más gravosa como la clausura o paralización de una unidad fiscalizable, de ser el caso. En ese sentido, cuando se dan las condiciones apropiadas, es preferible la instalación o implementación de un componente en la unidad fiscalizable para mitigar o controlar de forma inmediata los impactos ambientales a ser generados.

El Reglamento de Supervisión simplifica el procedimiento para el dictado de una medida preventiva a fin de dotarlo de celeridad y predictibilidad. De este modo, se establece que las medidas preventivas son dictadas mediante resolución o acta de supervisión debidamente motivada por la Autoridad de Supervisión o por el supervisor designado, respectivamente. Dicha potestad será otorgada al supervisor designado.

En este sentido, se habilita que la medida preventiva pueda estar contenida en el acta de supervisión sin necesidad de que el supervisor suscriba una resolución administrativa como se exigía en el reglamento anterior. Este cambio en el documento que contiene la medida preventiva constituye una medida de simplificación del procedimiento que no afecta el debido procedimiento, toda vez que permanecen vigentes la garantía de debida motivación y de razonabilidad en el ejercicio de la función pública.

Asimismo, el Reglamento de Supervisión pone especial énfasis en la ejecución inmediata de estas medidas desde el día de su notificación. Ello a fin de atender de manera eficiente, con medios proporcionales al nivel de riesgo o peligro, los hechos verificados en campo que inciden negativamente en la protección del ambiente. Con lo cual, se

²³

Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD, que aprueba el anterior reglamento de supervisión
Artículo 26.- De las medidas preventivas

e) Cualquier otra medida para alcanzar los fines de prevención.

busca concretar el principio de proporcionalidad que debe aplicarse en la imposición de medidas preventivas, conforme a lo dispuesto en la Novena Disposición Complementaria Final de la Ley del SINEFA, que fue incorporada por el Decreto Legislativo N° 1389²⁴.

Al amparo de lo dispuesto en el Artículo 209° del TUO de la Ley N° 27444²⁵, se establece que en caso el administrado no ejecute la medida preventiva, el supervisor designado realizará la ejecución de la medida administrativa, por sí o a través de terceros, a costa del administrado. Para hacer efectiva dicha ejecución, el supervisor designado podrá solicitar, en el marco de la legislación vigente, la participación de la Policía Nacional del Perú y, además, hacer uso de medidas como el descerraje o similares, previa autorización judicial.

En el mismo sentido, el Reglamento de Supervisión precisa que el cumplimiento de la medida preventiva será comunicado al administrado, otorgando predictibilidad a la actuación estatal.

c) **Requerimiento sobre instrumentos de gestión ambiental**

En el reglamento de supervisión, se plantea que la autoridad de supervisión puede dictar requerimientos para actualizar, modificar o realizar otras acciones acerca del instrumento de gestión ambiental, en los siguientes supuestos:

- (i) Cuando se determine que los impactos ambientales negativos generados por el desarrollo de la actividad del administrado difieren de manera significativa a los declarados en el instrumento de gestión ambiental, así como la normativa vigente en la materia; u,
- (ii) Otros supuestos establecidos en la normativa que rige el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).

Al respecto, el primer supuesto abarca tanto a los instrumentos de gestión ambiental (IGA) preventivos; así como a los correctivos, entre otros previstos en la normativa ambiental. Mientras que en el segundo supuesto, se hace una remisión a la normativa del SEIA, que contempla a los instrumentos preventivos.

Esta disposición es consistente con el Artículo 17° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, según el cual los IGA pueden ser de planificación, prevención, control, corrección, entendiéndose que constituyen IGA la certificación ambiental, las estrategias, planes y programas de prevención, adecuación, control y remediación, entre otros. Además, se establece que el Estado debe asegurar la coherencia y la complementariedad en el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental.

Asimismo, el Artículo 13° del Reglamento de la Ley del SEIA, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, establece que los instrumentos no contemplados en el SEIA tienen un carácter complementario, debiendo regirse por un enfoque de integralidad y complementariedad a fin de adoptar medidas eficaces para proteger y mejorar la salud de las personas, la calidad ambiental, conservar la diversidad biológica y propiciar el desarrollo sostenible en sus múltiples dimensiones.

²⁴ Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por el Decreto Legislativo N° 1389.

NOVENA.- Facúltase a las EFA a dictar medidas preventivas, cautelares y correctivas en el ejercicio de sus potestades fiscalizadoras y sancionadoras en materia ambiental, en el marco de lo dispuesto en los artículos 21, 22 y 22-A de la presente Ley, mediante decisión debidamente motivada y **observando el Principio de Proporcionalidad.**

(...)

²⁵ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.**

“Artículo 209°.- Ejecución subsidiaria

Habrà lugar a la ejecución subsidiaria cuando se trate de actos que por no ser personalísimos puedan ser realizados por sujeto distinto del obligado:

1. En este caso, la entidad realizará el acto, por sí o a través de las personas que determine, a costa del obligado.
2. El importe de los gastos, daños y perjuicios se exigirá conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.
3. Dicho importe podrá liquidarse de forma provisional y realizarse antes de la ejecución, o reservarse a la liquidación definitiva.”

Es así que, a través del texto propuesto, la Autoridad de Supervisión puede encauzar un requerimiento sobre instrumentos de gestión ambiental en aquellos supuestos en los que se detecte que los impactos ambientales negativos difieren de manera significativa de los previstos en la documentación que propició la Certificación Ambiental, sea que esta apruebe un instrumento contemplado en el SEIA o uno de carácter complementario.

De dicho modo, se asegura el cumplimiento de la finalidad del Reglamento de Supervisión, pues se privilegia el enfoque preventivo y de gestión del riesgo, así como la adecuada protección ambiental.

Por otro lado, cabe recordar que a la fecha se encuentran en curso programas de adecuación ambiental en los sectores, dirigidos a aquellos titulares de actividades que no cuentan con instrumentos de gestión ambiental aprobados, o que cuentan con componentes no previstos.

d) Recursos administrativos contra medidas administrativas

El reglamento de supervisión señala que el administrado puede presentar los recursos administrativos de reconsideración y apelación contra el dictado de medidas administrativas, dentro del plazo de quince (15) días hábiles contados desde la notificación del acto emitido.

Sobre el particular, el Artículo 226° del TUO de la LPAG²⁶ señala como regla general que la interposición de cualquier recurso no suspende la ejecución del acto impugnado, excepto los casos en que una norma jurídica establezca lo contrario. No obstante ello, la autoridad a quien compete resolver el recurso puede suspender de oficio o a petición de parte la ejecución del acto recurrido cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias: (i) que la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación; y, (ii) que se aprecie objetivamente la existencia de un vicio de nulidad trascendente.

Es así que en la propuesta normativa se establece que la interposición de un recurso administrativo contra una medida administrativa se conceda sin efecto suspensivo.

Finalmente, una de las novedades del reglamento de supervisión es la regulación del informe oral, el cual podrá ser concedido, previa citación con no menos de tres (3) días hábiles de anticipación a la diligencia señalada.

e) Incumplimiento de medidas administrativas

El reglamento de supervisión señala que el incumplimiento de una medida administrativa puede dar inicio a un procedimiento sancionador. Asimismo, puede recurrirse al

²⁶ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.**

Artículo 226°. Suspensión de la ejecución

- 226.1 La interposición de cualquier recurso, excepto los casos en que una norma legal establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado.
- 226.2 No obstante lo dispuesto en el numeral anterior, la autoridad a quien compete resolver el recurso suspende de oficio o a petición de parte la ejecución del acto recurrido cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:
- a) Que la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.
 - b) Que se aprecie objetivamente la existencia de un vicio de nulidad trascendente.
- 226.3 La decisión de la suspensión se adoptará previa ponderación suficientemente razonada entre el perjuicio que causaría al interés público o a terceros la suspensión y el perjuicio que causa al recurrente la eficacia inmediata del acto recurrido.
- 226.4 Al disponerse la suspensión podrán adoptarse las medidas que sean necesarias para asegurar la protección del interés público o los derechos de terceros y la eficacia de la resolución impugnada.
- 226.5 La suspensión se mantendrá durante el trámite del recurso administrativo o el correspondiente proceso contencioso-administrativo, salvo que la autoridad administrativa o judicial disponga lo contrario si se modifican las condiciones bajo las cuales se decidió.

mecanismo de ejecución forzosa de imposición de multas coercitivas, conforme a lo dispuesto en la Novena Disposición Complementaria Final de la Ley del SINEFA²⁷.

Sobre ello, la mencionada disposición complementaria establece que las multas coercitivas a imponer no deben exceder a una (1) Unidad Impositiva Tributaria (UIT) ni mayor a cien (100) UIT. Asimismo, señala que dicha multa coercitiva deberá ser pagada en un plazo máximo de siete (7) días hábiles, contados desde la notificación del acto que la determina, vencido el cual se ordenará su cobranza coactiva.

De acuerdo a ello, el reglamento de supervisión prevé que cuando la Autoridad de Supervisión verifique el incumplimiento de la medida administrativa, se le comunicará al administrado los resultados de la acción de supervisión, para que acredite cumplimiento en el plazo de cinco (5) días hábiles.

Asimismo, establece que la imposición de la multa coercitiva se realiza mediante resolución directoral de la Autoridad Supervisora. En un plazo de siete (7) días hábiles contados desde la notificación del acto, el administrado debe realizar el pago; transcurrido ello, se procederá a su cobranza coactiva. En caso persista el incumplimiento de la medida administrativa por parte del administrado, se impondrá una nueva multa coercitiva hasta que, finalmente, se cumpla con lo ordenado.

La incorporación de estas disposiciones tiene por objeto dotar de predictibilidad a la imposición de multas coercitivas, preservando las garantías del debido procedimiento.

f) Disposiciones Complementarias Finales

Mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 025-2017-OEFA/CD, se aprobó el Reglamento del procedimiento especial de Vigilancia, Control y Sanción en el marco de la moratoria al ingreso y producción de Organismos Vivos Modificados - OVM en el territorio nacional, a cargo del **OEFA**.

Dicho reglamento tiene por objetivo regular el procedimiento especial de vigilancia, control y sanción en el marco de la moratoria al ingreso y producción de Organismos Vivos Modificados - OVM en el territorio nacional, a cargo del **OEFA** de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 29811, Ley que establece la moratoria al ingreso y producción de Organismos Vivos Modificados al Territorio Nacional por un periodo de 10 años; su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2012-MINAM, modificado por Decreto Supremo N° 010-2014-MINAM; y, otras normas complementarias.

Ahora bien, de acuerdo a lo explicado en la exposición de motivos de la referida norma, las funciones de vigilancia, control y sanción en materia de OVM a cargo del **OEFA** requieren ser reguladas en un instrumento específico en atención a su naturaleza y la diversidad de instrumentos normativos vigentes relacionado al tema de OVM. De este modo, se dota de mayor seguridad jurídica y predictibilidad a los administrados, y coadyuva en el cumplimiento del objetivo de la Ley de la Moratoria.

En atención a lo expuesto, resulta necesario precisar que la supervisión de Organismos Vivos Modificados se realiza conforme al Reglamento del procedimiento especial de Vigilancia, Control y Sanción en el marco de la moratoria al ingreso y producción de

²⁷

Novena Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, incorporada por el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1389.

"**NOVENA.**- Facúltase a las EFA a dictar medidas preventivas, cautelares y correctivas en el ejercicio de sus potestades fiscalizadoras y sancionadoras en materia ambiental, en el marco de lo dispuesto en los artículos 21, 22 y 22-A de la presente Ley, mediante decisión debidamente motivada y observando el Principio de Proporcionalidad.

El incumplimiento de las medidas administrativas en el marco de la fiscalización ambiental, dictadas por el OEFA y las EFA acarrea la imposición de multas coercitivas, no menor a una (1) Unidad Impositiva Tributaria (UIT) ni mayor a cien (100) UIT. La multa coercitiva deberá ser pagada en un plazo máximo de siete (7) días hábiles, contados desde la notificación del acto que la determina, vencido el cual se ordenará su cobranza coactiva. En caso persista el incumplimiento de la medida administrativa, se impondrá una nueva multa coercitiva bajo las mismas reglas antes descritas.

Los montos recaudados por la imposición de las multas coercitivas constituyen recursos directamente recaudados y son destinados a financiar sus acciones de fiscalización ambiental."

Organismos Vivos Modificados - OVM en el territorio nacional, a cargo del **OEFA** aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 025-2017-OEFA.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El anterior Reglamento de Supervisión, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD, ha permitido optimizar el proceso de supervisión, pues promueve una adecuada gestión de la carga administrativa que le corresponde tanto al Estado, como a los administrados.

No obstante, se han identificado oportunidades de mejora en la regulación del proceso de supervisión, lo que permitiría mejorar su aplicación bajo los distintos escenarios en los que se utiliza (supervisión a los administrados del **OEFA**, supervisión a **EFA** y supervisiones a cargo de las distintas **EFA**).

A continuación, se describen los beneficios y costos derivados de la presente propuesta.

De los beneficios

De parte de la administración pública, se reconocen beneficios en atención a la uniformización de los procesos que se llevan a cabo en el ejercicio de la actividad de supervisión.

Respecto de la adecuación de los conceptos de supervisiones regulares y supervisiones especiales, se identifican beneficios, pues se promueve que la programación de actividades de supervisión no se restrinja a un solo instrumento de la planificación operativa. Además, ello no excluye la posibilidad de que las supervisiones especiales puedan estar incluidas en los instrumentos de programación²⁸.

Reforzando el ejercicio de planificación, el Reglamento de Supervisión establece que la información recabada mediante el ejercicio de la función de supervisión será sistematizada y almacenada en sistemas de información, que servirá para planificar actividades bajo los principios de prevención y gestión de riesgos.

Por el lado de los administrados, los beneficios están asociados a la implementación de las supervisiones orientativas, mediante las que se espera un mayor nivel de cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables por parte de los administrados, ya que estos adquieren previamente conocimiento de dichas obligaciones, lo cual a su vez permite incorporar un análisis de riesgos en el desarrollo de sus actividades (contemplando las consecuencias y la probabilidad de ocurrencia).

La efectividad de la supervisión orientativa se asegura contemplando que se realice por única vez a un determinado administrado, y siendo esta la primera supervisión a la que es sometida la unidad fiscalizable de dicho administrado, evitando así la creación de incentivos perversos por parte de los administrados.

Finalmente, el contenido del Reglamento de Supervisión se ha visto reforzado con la incorporación de algunos criterios del Kit de Herramientas de Inspección y Cumplimiento Normativo de la OCDE, relacionados a la orientación a riesgos, y a la prevención de acciones que deriven en un incumplimiento de obligaciones administrativas. La

²⁸ La importancia de que las supervisiones especiales estén contempladas en los instrumentos de planificación, se debe a que, en el caso del OEFA, para cada sector, las supervisiones especiales representan los siguientes porcentajes respecto del total de supervisiones:

- (i) Sector hidrocarburos: 67%
- (ii) Sector electricidad: 10%
- (iii) Sector minería: 60%
- (iv) Sector pesquería: 21%
- (v) Sector industria: 38%
- (vi) Supervisión a consultoras ambientales: 17%

Fuente: Boletín estadístico OEFA en cifras al III trimestre del 2018 (OEFA, 2018)

consideración de estos criterios en el presente reglamento permite mejorar la calidad de los resultados de las actividades de supervisión.

De los costos

La implementación del presente Reglamento de Supervisión no genera costos adicionales a los administrados, puesto que no se generan obligaciones adicionales para ellos y, como se expuso, la precisión de información les resulta beneficiosa.

Respecto de los costos que asumirá el Estado, se reconocen costos derivados de la implementación de las supervisiones orientativas, según lo indica el Reglamento de Supervisión.

Balance

Se concluye que los beneficios de la implementación del Reglamento de Supervisión serán mayores a los costos, en atención a la simplificación administrativa, a la claridad de información que se genera con el cambio en la regulación, y a la mejora de la calidad del proceso de supervisión.

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

Mediante la resolución de consejo directivo que apruebe la presente propuesta normativa, se propone derogar la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento de Supervisión, salvo el Anexo 4 cuya vigencia se mantiene hasta que se emita la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo referida en la Quinta Disposición Complementaria Final del Reglamento de Supervisión.

La aprobación del Reglamento de Supervisión permitirá uniformizar el ejercicio de la función supervisora en el marco del SINEFA, así como simplificar y optimizar su desarrollo, a efectos de optimizar y dotar de mayor eficiencia el ejercicio de la función de supervisión en el marco del SINEFA.



"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: 01567084"



01567084