

# REGLAMENTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DEL ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL - OEFA

## 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<sup>1</sup>, se crea el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - 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.

Mediante Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **Ley SINEFA**), se creó el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **SINEFA**), 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.

La fiscalización ambiental comprende las acciones de vigilancia, control, monitoreo, seguimiento, verificación, evaluación, supervisión, fiscalización en sentido estricto y otras similares, cuyo objetivo es asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables y de aquellas derivadas del ejercicio de la fiscalización ambiental.<sup>2</sup>

De acuerdo a lo previsto en el Literal c) del Numeral 11.1 del Artículo 11° de la Ley del SINEFA, la función fiscalizadora y sancionadora del OEFA 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.

Asimismo, el Literal a) del Numeral 11.2 del Artículo 11° de la Ley del SINEFA, señala que el OEFA, en su calidad de ente rector del SINEFA ejerce la función normativa, la cual comprende la facultad de dictar, en el ámbito y materia de sus competencias, las normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental 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 EFA, las que son de cumplimiento obligatorio para dichas entidades en los tres niveles de gobierno.

En virtud de la función normativa, el OEFA es competente, entre otros, para regular el ejercicio de su función fiscalizadora y sancionadora; por tanto, puede tipificar infracciones administrativas, aprobar la escala de sanciones correspondientes, criterios de graduación de estas y los alcances de las medidas preventivas, cautelares y correctivas a ser emitidas por las instancias competentes respectivas, así como aprobar su Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador.

<sup>1</sup> Publicado el 14 de mayo de 2008 en el diario oficial El Peruano.

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

Mediante Decreto Supremo N° 006-2007-JUS, se aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General (en adelante, **TUO de la LPAG**), el cual incluye las modificaciones efectuadas mediante Decreto Legislativo N° 1272<sup>3</sup>, considerando también la derogación de la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo; es importante señalar que mediante la mencionada modificación se establecieron nuevas disposiciones aplicables al procedimiento administrativo sancionador.

En atención a las modificaciones realizadas a dicha normativa y en la medida que el OEFA cuenta con diversos instrumentos normativos relacionados al ejercicio de la función fiscalizadora y sancionadora, resulta necesario reformular la estructura y tramitación del procedimiento administrativo sancionador, por lo que se ha elaborado un nuevo proyecto de Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, el cual consolida e integra las disposiciones contenidas en las siguientes normas:

- El Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD
- El Reglamento del Registro de Infractores Ambientales del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 016-2012-OEFA/CD
- Los Lineamientos que establecen criterios para calificar como reincidentes a los infractores ambientales bajo el ámbito de competencia del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobados por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 020-2013-OEFA/PCD
- Las Reglas Generales para el ejercicio de la potestad sancionadora del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 038-2013-OEFA/CD
- El Reglamento de Medidas Administrativas del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD
- El Texto Único Ordenado del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD



Con el objetivo de simplificar la tramitación del procedimiento administrativo sancionador, así como desincentivar la comisión de conductas infractoras y regular un esquema que promueva el reconocimiento de responsabilidad administrativa y la realización de las acciones necesarias para revertir la conducta infractora o disminuir sus efectos, se ha elaborado el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador, el cual se enmarca con el TUO de la LPAG y se ha elaborado conforme a las normas del SINEFA y al nuevo esquema del procedimiento de supervisión planteado en el Reglamento de Supervisión del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD y modificado por Resolución de Consejo Directivo N° 018-2017-OEFA/CD (en adelante, **Reglamento de Supervisión**).

Mediante Resolución de Consejo Directivo N° 021-2017-OEFA/CD se dispuso la publicación del proyecto del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, con la finalidad de recibir observaciones, comentarios y/o sugerencias sobre su contenido, de conformidad con el Artículo 39° del Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental

<sup>3</sup> Publicado el 21 de diciembre de 2016 en el diario oficial El Peruano.

y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM<sup>4</sup>.

Concluido el referido plazo para recibir observaciones, comentarios y/o sugerencias sobre el contenido de la propuesta normativa, y analizado cada uno de ellos a continuación se expone los fundamentos que sustentan la aprobación de un nuevo el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA (en adelante, **el Reglamento del RPAS**).

## 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 2° de la Constitución Política del Perú, exige al Estado adoptar acciones para garantizar la prevención de impactos negativos al ambiente<sup>5</sup>.

Una de las acciones implementadas por el Estado en atención al mencionado mandato constitucional fue la creación del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (en adelante, **SNGA**), el cual tiene por finalidad orientar, integrar, coordinar, supervisar, evaluar y garantizar la aplicación de las políticas, planes, programas y acciones destinados a la protección del ambiente y contribuir a la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales<sup>6</sup>.

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.<sup>7</sup>

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 SINEFA<sup>8</sup>.

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



<sup>4</sup> Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM.

**Artículo 39.- Publicación de proyectos de normas**

Los proyectos de normas que regulen asuntos ambientales generales o que tengan efectos ambientales, serán puestos en conocimiento del público para recibir opiniones y sugerencias de los interesados. El aviso de publicación del proyecto deberá publicarse en el Diario Oficial El Peruano y el cuerpo completo del proyecto en el portal de transparencia de la entidad, por un período mínimo de diez (10) días útiles.



<sup>5</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional del 19 de febrero de 2009, recaída en el Expediente N° 3343-2007-PA/TC, fundamento 5. *"En su dimensión prestacional, impone a los particulares y al Estado tareas u obligaciones destinadas a conservar el ambiente equilibrado, las cuales se traducen, a su vez, en un haz de posibilidades. Esto no sólo supone tareas de conservación, sino también de prevención y evidentemente de reparación o compensación de los daños producidos. Debe enfatizarse que la prevención y, desde luego, la realización de acciones destinadas a ese fin tienen especial relevancia, ya que siempre es preferible evitar el daño (principio de prevención y principio de precaución) a tener que indemnizar perjuicios que pueden ser sumamente costosos para la sociedad. ¡Y es que, de lo contrario, abusar del principio contaminador-pagador, podría terminar por patrimonializar relaciones y valores tan caros para el Derecho Constitucional! En este sentido, si el Estado no puede garantizar a los seres humanos que su existencia se desarrolle en un ambiente sano, estos sí pueden exigir del Estado que adopte todas las medidas necesarias de prevención que lo hagan posible."*

<sup>6</sup> 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.



<sup>7</sup> Artículo 2° de la Ley N° 28245 - Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

<sup>8</sup> 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.

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.<sup>9</sup>

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 sistema<sup>10</sup>; y como tal, ejerce la función normativa, la cual 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 SINEFA<sup>11</sup>.

En ese sentido, el presente Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador se formula en el marco de la función normativa del OEFA, en mérito a la cual este Organismo 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 Instrumentos normativos relacionados con la función fiscalizadora y sancionadora del OEFA

A la fecha se encuentran vigentes seis (6) instrumentos normativos emitidos por el OEFA para el ejercicio de la función fiscalizadora y sancionadora, los cuales se desarrollan a continuación.

#### a) Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA

El Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, consolida el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD y sus modificatorias.

Dicho reglamento regula el procedimiento administrativo sancionador conducente a investigar y determinar la existencia de infracciones administrativas en el ámbito de competencia de la fiscalización ambiental a cargo del OEFA, los recursos impugnativos ante la primera y segunda instancia, así como el trámite que debe seguir el Tribunal de Fiscalización Ambiental ante el recurso de apelación, la aplicación de sanciones y la adopción de medidas cautelares y correctivas.



<sup>9</sup> 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, (...)"

<sup>10</sup> 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."

<sup>11</sup> 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 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.

(...)"



Para tales efectos, se adoptaron los plazos establecidos en las disposiciones contenidas en la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444 (en adelante, **LPAG**), vigente a esa fecha, de tal forma que en primera instancia el plazo de tramitación del expediente es de ciento ochenta (180) días hábiles, y en segunda instancia es de noventa (90) días hábiles, en tanto que la presentación de los descargos es de quince (15) días hábiles. De acuerdo a la citada norma, en el procedimiento administrativo sancionador intervienen cuatro (04) autoridades:

- i) **Autoridad Acusadora:** La Dirección de Supervisión, la cual luego de conocer la comisión de presuntos incumplimientos de obligaciones ambientales fiscalizables por parte del administrado, elaboraba un Informe Técnico Acusatorio que era remitido a la Autoridad Instructora, a fin de que esta decida el inicio o no de un procedimiento administrativo sancionador. Cabe precisar, que actualmente el documento que se remite a la Autoridad Instructora es el Expediente de Supervisión, elaborado por la Autoridad Supervisora, de acuerdo a lo señalado en el Reglamento de Supervisión.
- ii) **Autoridad Instructora:** Autoridad a cargo de las labores de instrucción y actuación de pruebas, de tal forma que incluso decide el inicio del procedimiento a través de la notificación de la imputación de cargos.
- iii) **Autoridad Decisora:** Determina la existencia de infracciones administrativas a través de una Resolución Directoral, en la que también puede imponer sanciones. Es quien dicta las medidas cautelares y correctivas, y resuelve el recurso de reconsideración interpuesto contra sus resoluciones.
- iv) **Tribunal de Fiscalización Ambiental:** Es el órgano resolutorio del OEFA que ejerce funciones como segunda y última instancia administrativa, con competencia para pronunciarse sobre los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones emitidas por los órganos de línea del OEFA, las quejas por defectos de tramitación y otras funciones que le asigne la normativa de la materia.

En ese contexto, el procedimiento administrativo sancionador comprende actualmente una fase instructora y una decisora en el marco del procedimiento administrativo sancionador; el cual es la primera instancia administrativa. Asimismo, se aprecia que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es la segunda instancia administrativa.

A continuación, se grafica el flujo del procedimiento administrativo sancionador vigente:



Fuente: Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador y Reglamento de Supervisión, aprobados mediante por Resolución de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/CD y Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD, respectivamente.

Elaboración: Coordinación General de Políticas, Estrategias y Proyectos Normativos en Fiscalización Ambiental



## b) Reglamento de Medidas Administrativas

El Reglamento de Medidas Administrativas del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, tiene por objeto regular el alcance de las diferentes medidas administrativas que pueden ser dictadas por la autoridad ambiental, la forma y modo en que el administrado afectado puede impugnarlas, el procedimiento sancionador abreviado por el cual se investiga y analiza el supuesto incumplimiento de las medidas administrativas impuestas, así como las sanciones y/o multas aplicables.

Las medidas administrativas que pueden ser dictadas por la autoridad ambiental son las siguientes: (i) en la etapa de supervisión, los mandatos de carácter particular, medidas preventivas y requerimientos de actualización de instrumentos de gestión ambiental; y, (ii) en la etapa del procedimiento administrativo sancionador, las medidas cautelares y medidas correctivas.

Por otra parte, se aprecia de la citada norma que el incumplimiento de las medidas administrativas acarrea el inicio de un procedimiento sumarísimo y, de determinarse que el incumplimiento se debió a causas imputables al administrado, se impondrá una multa coercitiva de manera automática, la cual podrá ser duplicada sucesiva e ilimitadamente hasta el cumplimiento de la medida administrativa dictada.

## c) Lineamientos que establecen criterios para calificar como reincidentes a los infractores ambientales bajo el ámbito de competencia del OEFA

A través de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 020-2013-OEFA/PCD se establecen los criterios para que la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos y el Tribunal de Fiscalización Ambiental puedan calificar como reincidentes a los infractores ambientales en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores tramitados por el OEFA, calificación que resulta relevante en la graduación de la sanción ambiental correspondiente, así como para la incorporar al infractor en el Registro de Infractores Ambientales.

En dicho instrumento normativo se determinó que la reincidencia se configura cuando se comete una nueva infracción cuyo supuesto de hecho del tipo infractor es el mismo que el de una infracción anterior, la cual debe estar contenida en una resolución consentida o que haya agotado la vía administrativa, es decir, que tenga la calidad de firme en la vía administrativa.

Así también, es de precisar que a la emisión de la citada norma, en el ordenamiento jurídico no encontraba regulado un plazo legal para la reincidencia, por lo que se decidió tomar como referencia el plazo de prescripción de la infracción de cuatro (04) años recogido en el Artículo 233° de la LPAG.

## d) Reglamento del Registro de Infractores Ambientales

El Reglamento del Registro de Infractores Ambientales, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 016-2012-OEFA/CD, tiene por finalidad implementar un registro de acceso público sobre las sanciones impuestas a aquellos sujetos que hayan sido calificados como reincidentes, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 139°<sup>12</sup> de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.



12

Ley N° 28611, Ley General del Ambiente

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

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

En aplicación de lo dispuesto por el Numeral 139.5 del Artículo 139° la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, que establece que deberán regularse las causales, requisitos y procedimientos para el levantamiento del registro, en la referida norma se prevé que una vez consentida la resolución emitida por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos o agotada la vía administrativa con la resolución del Tribunal de Fiscalización Ambiental, se realiza el registro del reincidente por un plazo de hasta treinta (30) días hábiles siguientes al pago de la multa impuesta y el cumplimiento íntegro de las medidas administrativas dictadas, en caso de ser su primera reincidencia. Ante la segunda o siguiente reincidencia, el infractor permanece registrado por un plazo de cuatro (4) años.

#### e) Reglas Generales sobre el ejercicio de la potestad sancionadora del OEFA

A través de la Resolución de Consejo Directivo N° 038-2013-OEFA/CD, se aprobaron las Reglas Generales sobre el ejercicio de la potestad sancionadora del OEFA, las cuales regulan las disposiciones contenidas en la Ley del SINEFA, referidas a la potestad sancionadora del OEFA.

La norma citada incluye las reglas referidas a la tipificación de infracciones y al establecimiento de sanciones y medidas correctivas, garantizando los principios de legalidad, tipicidad, proporcionalidad y no confiscatoriedad y con la finalidad de lograr una protección ambiental eficaz y oportuna.

En las Reglas Generales para el ejercicio de la potestad sancionadora del OEFA se establecen, además, los supuestos por los cuales la autoridad ambiental debe reducir el monto de la multa impuesta al infractor, el allanamiento a lo resuelto, y los mecanismos virtuales de notificación.

#### I.4 Necesidad de regular la función fiscalizadora y sancionadora del OEFA en el marco de la Ley del SINEFA y del TUO de la LPAG

Las funciones de fiscalización y sanción establecidas en la Ley del SINEFA facultan al OEFA a verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscalizables, así como a imponer sanciones en los casos en que determine la existencia de responsabilidad administrativa por la comisión de infracciones. Asimismo, en virtud de la función normativa, el OEFA está facultado a dictar, en el ámbito y materia de sus competencias, las normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco de la Ley 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 ese sentido, y ante la pluralidad de normas que establecen reglas y lineamientos para el ejercicio de la función de fiscalización y sanción del OEFA, es necesario se regule un único cuerpo normativo que los integre, a fin de simplificar el procedimiento administrativo sancionador y consolidar sus reglas, etapas y principios; en el marco de lo dispuesto en la Ley del SINEFA, el TUO de la LPAG y el nuevo Reglamento de Supervisión.

A continuación, adicionalmente se exponen los criterios que justifican la aprobación de un nuevo Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA:

- 139.2 Se considera Buenas Prácticas Ambientales a quien ejerciendo o habiendo ejercido cualquier actividad económica o de servicio, cumpla con todas las normas ambientales u obligaciones a las que se haya comprometido en sus instrumentos de gestión ambiental.
- 139.3 Se considera infractor ambiental a quien ejerciendo o habiendo ejercido cualquier actividad económica o de servicio, genera de manera reiterada impactos ambientales por incumplimiento de las normas ambientales o de las obligaciones a que se haya comprometido en sus instrumentos de gestión ambiental.
- 139.4 Toda entidad pública debe tener en cuenta, para todo efecto, las inscripciones en el Registro de Buenas Prácticas y de Infractores Ambientales.
- 139.5 Mediante Reglamento, el CONAM determina el procedimiento de inscripción, el trámite especial que corresponde en casos de gravedad del daño ambiental o de reincidencia del agente infractor, así como los causales, requisitos y procedimientos para el levantamiento del registro."



a) **Adecuar las disposiciones relativas al procedimiento administrativo sancionador del OEFA a las modificaciones establecidas por el TUO de la LPAG**

El Reglamento del RPAS adecúa las disposiciones de la función de fiscalización y sanción del OEFA a las modificaciones contenidas en el TUO de la LPAG, de acuerdo a lo siguiente:

- Conforme al Literal e) del Numeral 3 del Artículo 246° del TUO de la LPAG se establece como criterio para determinar la reincidencia de una infracción, que ésta haya sido cometida nuevamente dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción<sup>13</sup>. Siendo así, y considerando que antes no se contaba con un plazo para determinar la reincidencia del administrado en la comisión de una infracción, corresponde incorporar dicho criterio al Reglamento del RPAS.
- El Numeral 5 Artículo 253° del TUO de la LPAG<sup>14</sup>, establece como obligación de la autoridad instructora del procedimiento sancionador la elaboración de un Informe Final de Instrucción en el que se determinen aquellas conductas que constituyen infracciones, para luego imponer las sanciones respectivas, informe que debe ser notificado al administrado a fin de que presente sus descargos. Por lo tanto, se ha incorporado dicho informe al Reglamento del RPAS, estableciéndose que dicho informe será notificado al administrado solo en caso se recomiende el inicio del procedimiento administrativo sancionador a fin de que presente sus descargos en plazo de diez (10) días, el cual puede ser prorrogado por cinco (5) día más.
- En atención a lo dispuesto en la Tercera Disposición Complementaria Final del TUO de la LPAG<sup>15</sup>, se establece en el Reglamento del RPAS la aplicación supletoria de la normativa contenida en el TUO de la LPAG, la Ley del SINEFA y la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.



<sup>13</sup> **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.**

"Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

(...)

3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:

(...)

- e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción."



<sup>14</sup> **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.**

"Artículo 253.- Procedimiento sancionador

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones:

(...)

5. Concluida, de ser el caso, la recolección de pruebas, la autoridad instructora del procedimiento concluye determinando la existencia de una infracción y, por ende, la imposición de una sanción; o la no existencia de infracción. La autoridad instructora formula un informe final de instrucción en el que se determina, de manera motivada, las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción; y, la sanción propuesta o la declaración de no existencia de infracción, según corresponda.

Recibido el informe final, el órgano competente para decidir la aplicación de la sanción puede disponer la realización de actuaciones complementarias, siempre que las considere indispensables para resolver el procedimiento. El informe final de instrucción debe ser notificado al administrado para que formule sus descargos en un plazo no menor de cinco (5) días hábiles."



<sup>15</sup> **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.**

**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

"Tercera.- Integración de procedimientos especiales

La presente Ley es supletoria a las leyes, reglamentos y otras normas de procedimiento existentes en cuanto no la contradigan o se opongan, en cuyo caso prevalecen las disposiciones especiales."

## b) Simplificación del procedimiento administrativo sancionador

La simplificación administrativa tiene por objeto la eliminación de obstáculos o costos innecesarios para la sociedad, que genera el inadecuado funcionamiento de la Administración Pública. Esta acción constituye uno de los pilares de la modernización de la gestión pública.<sup>16</sup>

En esta línea, la Ley N° 27658, Ley Marco de la Modernización de la Gestión del Estado, exige una mayor eficiencia en la utilización de recursos, eliminando duplicidad y superposición de funciones, para lo cual debe organizarse en el cumplimiento oportuno de los objetivos y metas gubernamentales. Asimismo, debe asegurarse que las actividades se desarrollen con arreglo a la eficacia, eficiencia, simplicidad y celeridad<sup>17</sup>.

La simplificación del procedimiento administrativo sancionador busca contribuir con la mejora de la calidad, eficiencia y oportunidad, con el propósito de garantizar la finalidad del SINEFA, esto es, asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de todas las personas naturales o jurídicas 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<sup>18</sup>.

En tal sentido, a través del Reglamento del RPAS se busca simplificar el procedimiento administrativo sancionador en cuanto a su tramitación y etapa recursiva, estableciendo un nuevo plazo para la presentación de descargos a la imputación de cargos y la eliminación del acto administrativo que concede el recurso administrativo de apelación.

## c) Unificar en un único instrumento normativo la regulación de los Registros de Actos Administrativos y de Infractores Ambientales

El Registro de Actos Administrativos tiene por objeto dotar de transparencia a los procedimientos administrativos sancionadores y facilitar el acceso a la información pública a través de un registro público, permanente y gratuito; en ese sentido, en el Reglamento del RPAS se busca la publicación de los actos administrativos que contienen sanciones, medidas correctivas y medidas cautelares impuestas por el OEFA, que cuentan con una resolución firme.

Por su parte, el Registro de Infractores Ambientales implementado en cumplimiento del Artículo 139<sup>19</sup> de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, busca difundir la información

<sup>16</sup> Tercer pilar de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021: Gestión de procesos, simplificación administrativa y organización institucional.

<sup>17</sup> Cf. Literal d) del Artículo 5° de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado y el Artículo II de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

<sup>18</sup> Cf. Artículo 3° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

### Ley N° 28611, Ley General del Ambiente

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

- 139.1 El Consejo Nacional del Ambiente - CONAM, implementa, dentro del Sistema Nacional de Información Ambiental, un Registro de Buenas Prácticas y de Infractores Ambientales, en el cual se registra a toda persona, natural o jurídica, que cumpla con sus compromisos ambientales y promueva buenas prácticas ambientales, así como de aquellos que no hayan cumplido con sus obligaciones ambientales y cuya responsabilidad haya sido determinada por la autoridad competente.
- 139.2 Se considera Buenas Prácticas Ambientales a quien ejerciendo o habiendo ejercido cualquier actividad económica o de servicio, cumpla con todas las normas ambientales u obligaciones a las que se haya comprometido en sus instrumentos de gestión ambiental.
- 139.3 Se considera infractor ambiental a quien ejerciendo o habiendo ejercido cualquier actividad económica o de servicio, genera de manera reiterada impactos ambientales por incumplimiento de las normas ambientales o de las obligaciones a que se haya comprometido en sus instrumentos de gestión ambiental.
- 139.4 Toda entidad pública debe tener en cuenta, para todo efecto, las inscripciones en el Registro de Buenas Prácticas y de Infractores Ambientales.
- 139.5 Mediante Reglamento, el CONAM determina el procedimiento de inscripción, el trámite especial que corresponde en casos de gravedad del daño ambiental o de reincidencia del agente infractor, así como los causales, requisitos y procedimientos para el levantamiento del registro."

relacionada a las sanciones impuestas por el OEFA, incidiendo en la condición de reincidente del administrado.

En ese contexto, y atendiendo a que ambos registros “Registro de Actos Administrativos” y “Registro de Infractores Ambientales”. De esta manera, se integra la regulación de ambas herramientas al Reglamento del RPAS a fin de facilitar el acceso a la información contenida en ellos, incorporando el criterio de reincidencia en la comisión de las conductas infractoras para el caso del Registro de Infractores Ambientales.

## 1.5 Contenido del nuevo Reglamento del RPAS

En virtud de lo antes expuesto, a continuación, se desarrolla los aspectos materia del nuevo Reglamento del RPAS:

### a) Generalidades

El nuevo Reglamento del RPAS tiene como 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; así como el alcance de los Registros de Actos Administrativos y de Infractores Ambientales.

Las disposiciones contenidas en el nuevo Reglamento del RPAS resultan aplicables a toda persona natural o jurídica, patrimonio autónomo, sociedad irregular, forma asociativa de empresa u otro tipo de sujeto de derecho que desarrolla actividades económicas sujetas al ámbito de competencia del OEFA, así como a todo ámbito respecto del cual las normas legales hayan establecido las facultades de fiscalización y sanción del OEFA.

Así también, se ha previsto en el nuevo Reglamento del RPAS que el procedimiento administrativo sancionador se rige bajo los principios contenidos en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, la Ley del SINEFA y el TUO de la LPAG.

### b) Autoridades que intervienen en el procedimiento administrativo sancionador

De manera preliminar, corresponde indicar que con el nuevo Reglamento de Supervisión se simplificó y uniformizó el procedimiento de supervisión, integrando las disposiciones contenidas en anteriores reglamentos. De esta forma, se estableció que toda referencia a la “Autoridad Acusadora” en la normativa vigente deberá entenderse como hecha a la “Autoridad Supervisor”. Asimismo, se eliminó la figura del Informe Técnico Acusatorio y del Informe Preliminar de Supervisión, reemplazándolos por el Informe de Supervisión, el cual es el documento técnico legal que contiene la evaluación del cumplimiento de las obligaciones fiscalizables en el marco de las acciones de supervisión y que es remitido a la Autoridad Instructora recomendando o no el inicio del procedimiento. En ese sentido, en el nuevo Reglamento del RPAS se han recogido ambas disposiciones.

Por otro lado, cabe indicar que el Inciso 1 del Numeral 252.1 del Artículo 252° del TUO de la LPAG se establece que para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente que las Entidades deben diferenciar en su estructura a la autoridad que conduce la fase instructora y la que decide la aplicación de la sanción.

Asimismo, el Numeral 5 del Artículo 253° del TUO de la LPAG establece como obligación de la autoridad instructora del procedimiento sancionador la elaboración de un Informe Final de Instrucción en el cual, de manera motivada, se determinen aquellas conductas que se constituyen en infracciones, para luego imponer las sanciones respectivas<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

5. Concluida, de ser el caso, la recolección de pruebas, la autoridad instructora del procedimiento concluye determinando la existencia de una infracción y, por ende, la imposición de una sanción; o la no existencia de infracción. La autoridad instructora formula un informe final de instrucción en el que se determina, de manera motivada, las conductas que se



Por su parte, cabe indicar que en el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD<sup>21</sup>, se establece que el Tribunal es el órgano resolutorio del OEFA, que ejerce funciones como segunda y última instancia administrativa, con competencia para pronunciarse sobre los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones emitidas por la Autoridad Decisora, las quejas por defectos de tramitación y otras funciones que le asigne la normativa de la materia.

En ese contexto, en el nuevo Reglamento del RPAS se ha previsto a las siguientes autoridades:

- (i) **Autoridad Supervisora:** Es la Dirección de Supervisión, encargada de elaborar el Informe de Supervisión, que contiene los resultados de la supervisión y la recomendación del inicio del procedimiento administrativo sancionador, de ser el caso; el cual es enviado a la Autoridad Instructora.
- (ii) **Autoridad Instructora:** Es la Subdirección de Instrucción e Investigación de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, facultada para desarrollar las acciones de instrucción y actuación de pruebas, imputar cargos y emitir el Informe Final de Instrucción.
- (iii) **Autoridad Decisora:** Es la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, la cual constituye la primera instancia y es competente para determinar la existencia de responsabilidad administrativa, imponer sanciones, dictar medidas cautelares y correctivas, así como para resolver el recurso de reconsideración interpuesto contra sus resoluciones.
- (iv) **Tribunal de Fiscalización Ambiental:** Es el órgano resolutorio del OEFA que ejerce funciones como segunda y última instancia administrativa, con competencia para pronunciarse sobre los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones emitidas por la Autoridad Decisora, las quejas por defectos de tramitación y otras funciones que le asigne la normativa de la materia.



### c) Desarrollo del procedimiento administrativo sancionador

De conformidad con los cambios normativos previstos en el TUO de la LPAG, el nuevo Reglamento del RPAS ha formulado el procedimiento administrativo sancionador del OEFA en el marco de lo establecido en el Artículo 253<sup>o22</sup> del TUO de la LPAG.

consideren probadas constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción; y, la sanción propuesta o la declaración de no existencia de infracción, según corresponda. Recibido el informe final, el órgano competente para decidir la aplicación de la sanción puede disponer la realización de actuaciones complementarias, siempre que las considere indispensables para resolver el procedimiento. El informe final de instrucción debe ser notificado al administrado para que formule sus descargos en un plazo no menor de cinco (5) días hábiles."

Modificado por Resoluciones de Consejo Directivo números 050-2013-OEFA/CD, 038-2014-OEFA/CD y 015-2017-OEFA/CD.

**Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS**

**"Artículo 253.- Procedimiento sancionador**

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones:

1. El procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia.
2. Con anterioridad a la iniciación formal del procedimiento se podrán realizar actuaciones previas de investigación, averiguación e inspección con el objeto de determinar con carácter preliminar si concurren circunstancias que justifiquen su iniciación.
3. Decidida la iniciación del procedimiento sancionador, la autoridad instructora del procedimiento formula la respectiva notificación de cargo al posible sancionado, la que debe contener los datos a que se refiere el numeral 3 del artículo precedente para que presente sus descargos por escrito en un plazo que no podrá ser inferior a cinco días hábiles contados a partir de la fecha de notificación.
4. Vencido dicho plazo y con el respectivo descargo o sin él, la autoridad que instruye el procedimiento realizará de oficio todas las actuaciones necesarias para el examen de los hechos, recabando los datos e informaciones que sean relevantes para determinar, en su caso, la existencia de responsabilidad susceptible de sanción.
5. Concluida, de ser el caso, la recolección de pruebas, la autoridad instructora del procedimiento concluye determinando la existencia de una infracción y, por ende, la imposición de una sanción; o la no existencia de infracción. La autoridad



Es así que se ha incorporado al procedimiento administrativo sancionador la formulación del Informe Final de Instrucción por parte de la Autoridad Instructora, que se lleva a cabo luego de la presentación de los descargos a la imputación de cargos.

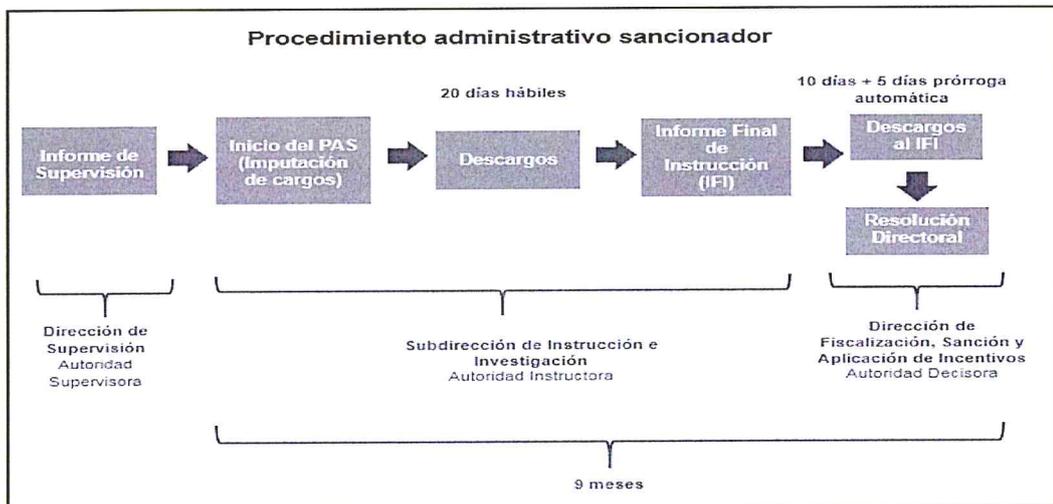
Al respecto, cabe señalar que en el marco del procedimiento administrativo sancionador y a fin de esclarecer los hechos materia de investigación, la Autoridad Instructora podrá requerir a la Autoridad Supervisora información adicional que pudiera ser necesaria en el desarrollo de las acciones de instrucción.

La Autoridad Instructora remite el Informe Final de Instrucción a la Autoridad Decisora, a fin de que ésta disponga la realización de actuaciones complementarias, siempre que las considere necesarias para resolver el procedimiento administrativo sancionador.

En caso en el Informe Final de Instrucción se concluya determinando la existencia de responsabilidad administrativa de una o más infracciones, la Autoridad Decisora notifica al administrado, a fin de que presente sus descargos.

Luego del plazo establecido para la presentación del respectivo descargo al Informe Final de Instrucción, la Autoridad Decisora resuelve y decide si existe o no responsabilidad por la comisión de infracción o infracciones y, por ende, la aplicación de una sanción, o el archivo del procedimiento.

En ese sentido, se prevé en el nuevo Reglamento del RPAS el siguiente desarrollo del procedimiento administrativo sancionador:



Elaboración: Coordinación General de las Políticas, Estrategias y Proyectos Normativos en Fiscalización Ambiental

Cabe precisar que se ha mantenido el plazo improrrogable de veinte (20) días hábiles para la presentación de descargos a la imputación de cargos, El plazo es contabilizado desde el día siguiente a la fecha de notificación de la imputación de cargos, lo que da inicio al procedimiento administrativo sancionador.

instructora formula un informe final de instrucción en el que se determina, de manera motivada, las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción; y, la sanción propuesta o la declaración de no existencia de infracción, según corresponda.

Recibido el informe final, el órgano competente para decidir la aplicación de la sanción puede disponer la realización de actuaciones complementarias, siempre que las considere indispensables para resolver el procedimiento. El informe final de instrucción debe ser notificado al administrado para que formule sus descargos en un plazo no menor de cinco (5) días hábiles.

- La resolución que aplique la sanción o la decisión de archivar el procedimiento será notificada tanto al administrado como al órgano u entidad que formuló la solicitud o a quien denunció la infracción, de ser el caso."

Resulta importante indicar que, en observancia del principio de debido procedimiento<sup>23</sup>, durante la tramitación del procedimiento administrativo sancionador, el administrado tiene expedito su derecho a ofrecer medios probatorios, presentar alegatos complementarios o toda documentación y/o argumentos que coadyuven a su defensa, lo cual será valorado por la autoridad administrativa.

Asimismo, en el marco de lo dispuesto en el Artículo 253° del TUO de la LPAG, a partir de la notificación del Informe Final de Instrucción, el cual contiene las conclusiones de la Autoridad Instructora sobre la existencia de responsabilidad administrativa frente a la comisión de conductas infractoras y la imposición de sanciones, el administrado puede formular descargos; en ese sentido, el nuevo Reglamento del RPAS ha considerado brindar al administrado un plazo de diez (10) días hábiles para la presentación de los descargos, pudiendo solicitar una prórroga de cinco (5) días hábiles que se otorga de manera automática.

El nuevo Reglamento del RPAS, también, ha recogido que el Informe Final de Instrucción, emitido por la Autoridad Instructora, será notificado al administrado únicamente cuando se determine responsabilidad administrativa, a fin de que formule sus descargos; caso contrario, corresponderá notificarle la resolución que archiva el procedimiento.

Por último, se prevé en el nuevo Reglamento del RPAS que el tratamiento para la evaluación de la subsanación o corrección del acto u omisión imputado, cuando se trate de un supuesto eximente de responsabilidad se realice en aplicación de la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores para la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD y modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD.

#### d) Sanciones administrativas

De conformidad con lo dispuesto en el Literal b) del Numeral 1 de la Segunda Disposición Complementaria Final<sup>24</sup> del Decreto Legislativo N° 1013, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, y el Artículo 136° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, el OEFA aplica sanciones de amonestación, multa, entre otras, por las infracciones que sean determinadas y de acuerdo al procedimiento que se apruebe para tal efecto, ejerciendo su potestad de ejecución coactiva, en los casos que corresponda.

23

Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

"Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

(...)

1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

(...)"

24

Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente

"Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos adscritos al Ministerio Del Ambiente

#### 1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Créase el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - 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, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental que corresponde.

Sus funciones básicas serán las siguientes:

- a) Dirigir y supervisar la aplicación del régimen común de fiscalización y control ambiental y el régimen de incentivos previstos en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, así como fiscalizar y controlar directamente el cumplimiento de aquellas actividades que le correspondan por Ley.
- b) Ejercer la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias, aplicando las sanciones de amonestación, multa, comiso, inmovilización, clausura o suspensión, por las infracciones que sean determinadas y de acuerdo al procedimiento que se apruebe para tal efecto, ejerciendo su potestad de ejecución coactiva, en los casos que corresponda.



En ese contexto, y a fin de (i) desincentivar la comisión de infracciones a la legislación ambiental; (ii) brindar un tratamiento equitativo y razonable a los administrados a través del conocimiento público de los criterios objetivos que permiten su graduación; y, (iii) contribuir a garantizar la resolución expeditiva de los problemas ambientales que ponen en riesgo el valor de los recursos naturales, la protección de la salud y la vida humana; se ha considerado las siguientes reglas:

- (i) La determinación de las multas se realiza conforme a lo establecido en el Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores para la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD y modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD.
- (ii) La multa a ser impuesta no puede ser mayor al diez por ciento (10%) del ingreso bruto anual percibido por el infractor el año anterior a la fecha en que ha cometido la infracción. A fin de que resulte aplicable lo establecido en el numeral precedente, el administrado puede acreditar en el escrito de descargos a la imputación de cargos el monto del ingreso bruto anual que percibió el año anterior a la fecha en que ha cometido la infracción, mediante declaraciones juradas presentadas ante la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria - SUNAT, estados financieros, libros contables u otros documentos de naturaleza similar.
- (iii) En caso el administrado acredite que no esté percibiendo ingresos, brindará la información necesaria para que se efectúe la estimación de los ingresos que proyecta percibir; o, en el supuesto que la actividad económica esté en etapa de cierre o abandono u otra situación de similar naturaleza se propone que el administrado remita la información sobre los dos (2) últimos ingresos brutos anuales percibidos..

De esa forma, se aprecia que el nuevo Reglamento del RPAS recoge el principio de no confiscatoriedad contemplado en la normatividad vigente.

Asimismo, se ha incorporado en el nuevo Reglamento del RPAS las condiciones atenuantes de la sanción establecidas en el TUO de la LPAG. De esta manera, se ha desarrollado la condición atenuante referida al reconocimiento de responsabilidad por parte del administrado, la cual genera la reducción de un monto no menor de la mitad del importe de la multa, por lo que se establece los porcentajes de reducción en virtud de un criterio de oportunidad en la formulación del reconocimiento ante la autoridad administrativa.

En ese contexto, se ha planteado en el nuevo Reglamento del RPAS dos supuestos: (i) el primero, que corresponde al reconocimiento de responsabilidad formulado entre el inicio del procedimiento administrativo sancionador hasta la presentación de los descargos a la imputación de cargos; y, (ii) el segundo, que corresponde al reconocimiento de responsabilidad realizado por el administrado luego de presentados los descargos a la imputación de cargos hasta antes de la emisión de la Resolución Final.

Por otro lado, se prevé en el nuevo Reglamento del RPAS la aplicación de la reducción de multa por pronto pago, si el administrado la cancela dentro del plazo de quince (15) días hábiles, contados desde el día siguiente de la notificación del acto que contiene la sanción. Dicha reducción resulta aplicable si el administrado no impugna el acto administrativo que impone la sanción; caso contrario, la Autoridad Decisora ordenará al administrado el pago del monto correspondiente al porcentaje de reducción de la multa.

En ese contexto, se propone los siguientes porcentajes para aplicación de la reducción de las multas:



REDUCCIÓN DE MULTA			
N°	Tipo	Descripción	Porcentaje
1	OPORTUNIDAD DEL RECONOCIMIENTO	Desde el inicio del procedimiento administrativo sancionador hasta la presentación de los descargos a la imputación de cargos.	50%
2		Luego de presentados los descargos a la imputación de cargos hasta antes de la emisión de la Resolución Final.	30%
3	PRONTO PAGO	Cuando la multa se cancela dentro del plazo de quince (15) días hábiles, contados desde el día siguiente de la notificación del acto que contiene la sanción, y siempre que el administrado no impugne el acto administrativo que impone la sanción.	10%

**e) Medidas administrativas en el marco del procedimiento administrativo sancionador**

Conforme se encuentra regulado en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente y en la Ley del SINEFA, el OEFA, en ejercicio de la función de fiscalización y sanción, cuenta con la facultad de dictar medidas cautelares y medidas correctivas.

En ese contexto, en el nuevo Reglamento del RPAS se ha previsto regular las medidas administrativas dictadas en el marco del procedimiento administrativo sancionador, que abarca las medidas cautelares y correctivas, integrando, de esta manera, las disposiciones contenidas en el Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, en un único cuerpo normativo que sistematiza todos los aspectos relativos al ejercicio de la función fiscalizadora y sancionadora del OEFA.

Las medidas cautelares son medidas administrativas dictadas antes o durante cualquier etapa del procedimiento administrativo sancionador, frente a la necesidad de prevenir un daño irreparable al ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas; de conformidad con el Numeral 1 del Artículo 137° de la Ley N° 28611<sup>25</sup>, Ley General del Ambiente y el Numeral 1 del Artículo 21° de la Ley del SINEFA<sup>26</sup>.

En ese sentido, en el nuevo Reglamento del RPAS se prevé que la Autoridad Decisora en el procedimiento, puede disponer, en cualquier momento, la adopción de medidas cautelares que aseguren la eficacia de la resolución final, de conformidad con el Numeral 1 del Artículo 254° del TUO de la LPAG<sup>27</sup> y en el marco del SINEFA. Cabe señalar que en caso la resolución que contenga la medida cautelar sea apelada, este recurso será resuelto por el Tribunal de Fiscalización Ambiental, de manera tal que mantiene su competencia como segunda instancia frente a los actos dictados en el ejercicio de la función de fiscalización y sanción.

25

**Ley N° 28611, Ley General del Ambiente**  
**Artículo 137.- De las medidas cautelares**

137.1 Iniciado el procedimiento sancionador, la autoridad ambiental competente, mediante decisión fundamentada y con elementos de juicio suficientes, puede adoptar, provisoriamente y bajo su responsabilidad, las medidas cautelares establecidas en la presente Ley u otras disposiciones legales aplicables, si es que sin su adopción se producirían daños ambientales irreparables o si se arriesgara la eficacia de la resolución a emitir. (...).

26

**Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**  
**Artículo 21.- Medidas cautelares**

21.1 Antes de iniciarse un PAS o en cualquier etapa del procedimiento se podrán ordenar medidas cautelares previamente a la determinación de la responsabilidad de los administrados, cuando ello resulte necesario para prevenir un daño irreparable al ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas. (...)

**Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.**

**Artículo 254. Medidas de carácter provisional**

254.1 La autoridad que tramita el procedimiento puede disponer, en cualquier momento, la adopción de medidas de carácter provisional que aseguren la eficacia de la resolución final que pudiera recaer, con sujeción a lo previsto por el artículo 146. (...).



En cuanto a las medidas correctivas, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 136° de la Ley N° 28611<sup>28</sup>, Ley General del Ambiente y el Numeral 1 del Artículo 22° de la Ley del SINEFA<sup>29</sup>, el OEFA está facultado para dictar las medidas correctivas necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

Cabe precisar que el nuevo Reglamento del RPAS comprende también la posibilidad de dejar sin efecto o variar la medida correctiva, de oficio o a pedido de parte, en virtud de circunstancias sobrevinientes o que no pudieron ser consideradas en el momento de su adopción, para lo cual la autoridad competente emitirá una resolución debidamente motivada al respecto. En el caso de que la variación de la medida correctiva sea solicitada por el administrado, dicha solicitud deberá ser presentada antes del vencimiento del plazo otorgado por la autoridad competente para su cumplimiento.

Asimismo, en cuanto a la verificación del cumplimiento de las medidas administrativas, esto es, de las medidas cautelares y medidas correctivas, en base a un criterio de celeridad y eficacia en la ejecución de dichas medidas, se propone que la Autoridad Supervisora, en la línea de sus funciones, se encargue de dicha tarea, salvo los casos en los que a criterio de la Autoridad Decisora se considere que la Autoridad Instructora pueda realizar la verificación, en atención a la naturaleza de la medida administrativa.

En ese sentido, el nuevo Reglamento del RPAS señala que el administrado acredite ante la autoridad competente, ya sea la Autoridad Supervisora o la Autoridad Instructora, que ha cumplido con ejecutar la medida administrativa conforme a lo establecido por la Autoridad Decisora. Una vez verificado el cumplimiento de la medida administrativa, la autoridad competente comunica al administrado el resultado de dicha verificación.

Por otro lado, en virtud del principio de internalización de costos<sup>30</sup>, el nuevo Reglamento del RPAS establece que en caso el administrado no ejecute la medida administrativa será la Autoridad Supervisora quien se encargue de su ejecución, de manera directa o a través de terceros, a fin de prevenir, controlar o revertir posibles daños al ambiente, a los recursos naturales o a la salud de las personas; y, que los costos de la ejecución de la medida administrativa serán asumidos por el administrado, los cuales se determinarán en la Resolución de Final del procedimiento administrativo sancionador por el incumplimiento de dicha medida.

Asimismo, en el nuevo Reglamento del RPAS se señala que la Autoridad Supervisora podrá solicitar, en el marco de la legislación vigente, la participación de la Policía Nacional del Perú, así como recurrir al uso de medidas como el descerraje o similares, previa autorización judicial; a fin de hacer efectiva la ejecución de las medidas administrativa; de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 14°<sup>31</sup> de la Ley del SINEFA.



<sup>28</sup> Ley N° 28611, Ley General del Ambiente  
Artículo 136.- De las sanciones y medidas correctivas  
136.1 Las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones contenidas en la presente Ley y en las disposiciones complementarias y reglamentarias sobre la materia, se harán acreedoras, según la gravedad de la infracción, a sanciones o medidas correctivas. (...)

<sup>29</sup> Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.  
Artículo 22.- Medidas correctivas  
22.1 Se podrán ordenar las medidas correctivas necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas. (...)

<sup>30</sup> Ley N° 28611 – Ley General del Ambiente  
Título Preliminar  
"Artículo VIII.- Del principio de internalización de costos  
Toda persona natural o jurídica, pública o privada, debe asumir el costo de los riesgos o daños que genere sobre el ambiente. El costo de las acciones de prevención, vigilancia, restauración, rehabilitación, reparación y la eventual compensación, relacionadas con la protección del ambiente y de sus componentes de los impactos negativos de las actividades humanas debe ser asumido por los causantes de dichos impactos."

<sup>31</sup> Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental



Cabe destacar que lo señalado, ha sido desarrollado en el Artículo 22° del Código Procesal Constitucional, el cual recoge la figura de la “actuación inmediata” de las sentencias condenatorias del juez de primera instancia, quien puede ordenar su cumplimiento de manera inmediata (incluso a través del uso de “multas fijas o acumulativas” hasta conseguir el acatamiento a lo ordenado), siendo que la resolución que ordena tal actuación inmediata, así como aquella que la deniega, son inimpugnables:

*Artículo 22.- Actuación de Sentencias*

*La sentencia que cause ejecutoria en los procesos constitucionales se actúa conforme a sus propios términos por el juez de la demanda. Las sentencias dictadas por los jueces constitucionales tienen prevalencia sobre las de los restantes órganos jurisdiccionales y deben cumplirse bajo responsabilidad.*

*La sentencia que ordena la realización de una prestación de dar, hacer o no hacer es de actuación inmediata. Para su cumplimiento, y de acuerdo al contenido específico del mandato y de la magnitud del agravio constitucional, el Juez podrá hacer uso de multas fijas o acumulativas e incluso disponer la destitución del responsable. Cualquiera de estas medidas coercitivas debe ser incorporada como apercibimiento en la sentencia, sin perjuicio de que, de oficio o a pedido de parte, las mismas puedan ser modificadas durante la fase de ejecución.*

Como ha señalado el propio Tribunal Constitucional al desarrollar la institución de la “actuación inmediata”, se efectuó aquí una ponderación entre el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva y el derecho a impugnar ante una segunda instancia, concluyendo que en este caso, debe prevalecer el primero, pues se trata de un tipo de tutela urgentísima y perentoria que busca, “impedir que la duración del proceso se convierta en una negación anticipada de tutela, sobre todo cuando resulta evidente que la razón le asiste al demandante y que la parte demandada, abusando de su derecho a la pluralidad de instancias, cuestiona lo resuelto en primer grado esgrimiendo argumentos manifiestamente impertinentes con la intención de dilatar innecesariamente la culminación del proceso”.

### **g) Recursos Administrativos en el procedimiento administrativo sancionador**

Conforme a lo dispuesto en el Artículo 216° del TUO de la LPAG<sup>34</sup>, el administrado puede presentar los recursos administrativos de reconsideración y apelación contra las resoluciones administrativas, dentro del plazo de quince (15) días hábiles contado desde la notificación del acto emitido. En el escrito presentado se podrá solicitar el uso de la palabra.

En virtud del principio de celeridad<sup>35</sup> se busca dotar una máxima dinámica al procedimiento, evitando dilaciones innecesarias. Siendo así, el nuevo Reglamento del RPAS considera la eliminación de la resolución administrativa que concede el recurso administrativo interpuesto por el administrado, de tal forma que, salvo que dicho recurso sea declarado improcedente o inadmisibles, este sea resuelto por la autoridad ambiental competente. En esa línea, se ha precisado que, para los recursos de apelación, el



<sup>34</sup> Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

**Artículo 216. Recursos administrativos**

216.1 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.

<sup>35</sup> Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

**\*Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo**

(...)

- 1.9. Principio de celeridad.- Quienes participan en el procedimiento deben ajustar su actuación de tal modo que se dote al trámite de la máxima dinámica posible, evitando actuaciones procesales que dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos, a fin de alcanzar una decisión en tiempo razonable, sin que ello releve a las autoridades del respeto al debido procedimiento o vulnere el ordenamiento.

(...)"



## f) Multas Coercitivas

En el nuevo Reglamento del RPAS se regula las medidas cautelares que son dictadas antes o durante cualquier etapa del procedimiento administrativo sancionador, frente a la necesidad de prevenir un daño irreparable al ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas; y las medidas correctivas que buscan revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

Al respecto, los Numerales 21.5 y 22.4 de los Artículos 21° y 22° de la Ley del SINEFA, respectivamente, señalan que el incumplimiento de una medida correctiva o cautelar por parte del administrado acarrea la imposición de una multa coercitiva no menor a una (1) UIT ni mayor a cien (100) UIT. En ambos casos, si persiste el incumplimiento se podrá imponer una nueva multa coercitiva, duplicando sucesiva e ilimitadamente el monto de la última multa coercitiva impuesta, hasta que se cumpla con la medida ordenada.

Por su parte, el Numeral 208.1 del Artículo 208° del TUO de la LPAG señala que la entidad puede, para la ejecución de determinados actos, imponer multas coercitivas, reiteradas por períodos suficientes para cumplir lo ordenado, cuando así lo autoricen las leyes. Asimismo, el Numeral 208.2 del mencionado Artículo, indica que la multa coercitiva es independiente de las sanciones que puedan imponerse con tal carácter y compatible con ellas.

En ese contexto, en el nuevo Reglamento del RPAS se señala que ante el incumplimiento de una medida administrativa por parte de los administrados, resulta aplicable la imposición de una multa coercitiva de manera automática<sup>32</sup>, no siendo necesario para ello formular un requerimiento previo de cumplimiento de la medida administrativa.

Es importante tener en cuenta que la multa coercitiva es un medio de ejecución de lo ordenado por la autoridad y que consiste en la imposición de multas reiteradas en el tiempo hasta lograr que el obligado cumpla con el mandato contenido en el acto administrativo de cuya ejecución se trata. En tal sentido, esta clase de multas no son obligaciones de pago impuestas con fines represivos o retributivo por la realización de una conducta que se considere una infracción administrativa, sino que consiste en una medida de constreñimiento económico, adoptada previo el oportuno apercibimiento, reiterada en lapsos de tiempo y tendente a obtener la acomodación de un comportamiento obstativo del destinatario del acto a lo dispuesto en la decisión administrativa previa. En consecuencia, no estamos ante en el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora, sino en el de la autotutela ejecutiva de la Administración.<sup>33</sup>

Teniendo en cuenta ello, a fin de garantizar el cumplimiento de la medida administrativa, el reglamento establece que frente a la imposición de una multa coercitiva no procede la interposición de recurso administrativo, salvo la acreditación del cumplimiento de las medidas cautelares y correctivas que generaron su imposición, supuesto en el cual se dejará sin efecto la multa coercitiva impuesta.



<sup>32</sup> "Artículo 14.- Apoyo de la fuerza pública, de los sectores, de los gobiernos regionales, de los municipios y de la ciudadanía  
14.1 EL OEFA podrá requerir el auxilio de la fuerza pública para el desempeño de sus funciones, el mismo que será prestado de inmediato bajo responsabilidad.  
14.2 Las autoridades sectoriales así como los Gobiernos Regionales y Locales que en el ejercicio de sus funciones tomen conocimiento de incumplimientos ambientales, que son materia de fiscalización por parte del OEFA deberán, en el término de la distancia, poner tal situación en conocimiento de dicha dependencia. Asimismo, deberán brindar, junto con la ciudadanía en general, el apoyo y facilidades necesarias para el adecuado cumplimiento de las funciones del OEFA. "

<sup>33</sup> De acuerdo a lo establecido en la Décima Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos:  
"Décima: De las multas coercitivas  
El incumplimiento de las medidas administrativas, en el marco de la fiscalización ambiental a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental OEFA acarrea la imposición de una multa coercitiva automática."

Muñoz Machado, Santiago Diccionario de Derecho Administrativo. Ed. Iustel Madrid España. 2005 Tomo II p.1631

expediente será elevado al Tribunal de Fiscalización Ambiental en un plazo de un (1) día hábil de presentado el recurso de apelación.

Por otro lado, el Artículo 224° del TUO de la LPAG<sup>36</sup> establece como regla general que la interposición de cualquier recurso no suspende la ejecución del acto impugnado, excepto en los casos en que una norma legal establezca lo contrario.

De esa manera, en el nuevo Reglamento del RPAS se ha previsto que la impugnación del acto administrativo en el extremo que contiene medidas cautelares o correctivas no tiene efecto suspensivo, salvo en el aspecto referido a la imposición de multas; y, que el administrado puede solicitar ante la segunda instancia la suspensión de los efectos.

#### **h) Registro de Actos Administrativos y Registro de Infractores Ambientales**

Actualmente se cuenta con dos (2) instrumentos para el registro y publicidad de la información producto de los procedimientos administrativos sancionadores resueltos por el OEFA, cuyo objetivo es difundir el resultado de las acciones de fiscalización del OEFA en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores, a la ciudadanía en general, a fin de que puedan acceder a la información del OEFA y, por ende, transparentar las decisiones adoptadas.

De este modo, se desarrolla en el nuevo Reglamento del RPAS las reglas referidas a cada uno de los registros implementados por el OEFA, como son el Registro de Actos Administrativos y el Registro de Infractores Ambientales (RINA), los que están a cargo de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos; y contendrán la siguiente información:

- (i) El Registro de Actos Administrativos comprende la información relativa a los administrados que hayan sido declarados responsables administrativos, se les haya impuesto sanciones o dictado medidas cautelares o correctivas.
- (ii) El Registro de Infractores Ambientales comprende la información relacionada a infractores reincidentes de la normativa ambiental, a fin de desincentivar las conductas infractoras. El criterio para declarar la reincidencia será el establecido por el Literal e) del Numeral 3 del Artículo 246° del TUO de la LPAG.

#### **i) Procedimientos administrativos sancionadores en trámite**

En virtud del Principio de Irretroactividad para el ejercicio de la potestad sancionadora establecido en el Numeral 5 del Artículo 246° del TUO de la LPAG, se señala en el nuevo Reglamento del RPAS como Disposición Complementaria Transitoria que los procedimientos administrativos sancionadores que se encuentren en trámite continúan rigiéndose por las disposiciones bajo las cuales fueron iniciados, salvo que las nuevas disposiciones reconozcan derechos o facultades más beneficiosos a los administrados.

Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

##### **Artículo 224.- Suspensión de la ejecución**

- 224.1 La interposición de cualquier recurso, excepto los casos en que una norma legal establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado.
- 224.2 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.
- 224.3 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.
- 224.4 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.
- 224.5 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."



## II. APLICACIÓN DEL ANÁLISIS DE CALIDAD REGULATORIA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

El Numeral 2.1 del Artículo 2° del Decreto Legislativo N° 1310, Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1310**)<sup>37</sup> establece que las entidades del Poder Ejecutivo deben realizar un Análisis de Calidad Regulatoria de todas las disposiciones normativas de alcance general, a excepción de las contenidas en leyes o normas con rango de ley, que establezcan procedimientos administrativos, a fin de identificar, reducir y/o eliminar aquellos que resulten innecesarios, injustificados, desproporcionados, redundantes o no se encuentren adecuados a la Ley de Procedimiento Administrativo General o a las normas con rango de ley que les sirven de sustento, así como de las disposiciones que reglamenten trámites creados en leyes o normas de rango de ley.

Asimismo, de acuerdo a la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento para la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria de procedimientos administrativos establecido en el Artículo 2° del Decreto Legislativo N° 1310, aprobado por Decreto Supremo N° 075-2017-PCM, no se encuentran comprendidas en el análisis de calidad regulatoria, entre otras, aquellas disposiciones normativas de carácter general que no crean, modifican o establezcan procedimientos administrativos de iniciativa de parte, las disposiciones que regulen procedimientos sancionadores, procedimientos administrativos disciplinarios, procedimientos administrativos de gestión interna, procedimientos iniciados y tramitados de oficio por parte de las entidades públicas.

En el mismo sentido, la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros ha señalado<sup>38</sup> que el Artículo 2° del Decreto Legislativo N° 1310 es aplicable a los procedimientos de iniciativa de parte requeridos por los administrados a fin de satisfacer sus intereses o derechos mediante el pronunciamiento de la entidad y que se encuentren sistematizados en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA).

En atención a ello, es necesario indicar que el nuevo Reglamento del RPAS normativa no involucra un procedimiento administrativo de iniciativa de parte ni se encuentra sistematizada en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA), toda vez que regula el procedimiento administrativo sancionador, el dictado y ejecución de medidas cautelares y correctivas, así como los Registros de Actos Administrativos y de Infractores Ambientales; por lo que, el nuevo Reglamento del RPAS no requiere de un Análisis de Calidad Regulatoria.



## III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Las modificaciones integradas en el TUO de la LPAG, hace necesaria la adecuación de la normativa actual del OEFA en materia del procedimiento administrativo sancionador, en atención a la necesidad de garantizar plenamente los derechos de los administrados y de mejorar la eficiencia de los procesos del Estado, a través de medidas de simplificación administrativas.



<sup>37</sup> Decreto Legislativo N° 1310, Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa **"Artículo 2.- Análisis de Calidad Regulatoria de procedimientos administrativos"**  
2.1. Las entidades del Poder Ejecutivo deben realizar un Análisis de Calidad Regulatoria de todas las disposiciones normativas de alcance general, a excepción de las contenidas en leyes o normas con rango de ley, que establezcan procedimientos administrativos, a fin de identificar, reducir y/o eliminar aquellos que resulten innecesarios, injustificados, desproporcionados, redundantes o no se encuentren adecuados a la Ley del Procedimiento Administrativo General o a las normas con rango de ley que les sirven de sustento. El requisito también es exigible a las disposiciones que reglamenten trámites creados en leyes o normas de rango de ley. Una vez realizada esta evaluación deberán remitir su análisis a la Comisión Multisectorial a que se refiere el numeral 2.3. (...)."



<sup>38</sup> De acuerdo a lo señalado en el Informe N° 008-2017-PCM/SGP-ACB remitido a la Secretaría General del OEFA con Oficio N° 0330-2017-PCM/SGP, en respuesta a la consulta formulada sobre el alcance del Artículo 2° del Decreto Legislativo N° 1310, Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa.

Dichas disposiciones se han elaborado a fin de generar un mayor bienestar general, razón por la que a continuación se procede a realizar el balance de los costos y beneficios que derivarían de la aprobación del nuevo Reglamento del RPAS.

i) Sobre los beneficios:

En materia de beneficios, se pueden identificar aquellos que se percibirían por parte del Estado, por los administrados y la sociedad. Primero, al llevarse a cabo una efectiva simplificación de procesos, el Estado obtiene ganancias derivadas de la eficiencia que se alcanzaría en cuanto a resolución y respuesta de procesos, ya que el nuevo Reglamento del RPAS muestra, respecto de la norma vigente una reducción de los plazos para la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

Además de ello, en vista de que el nuevo Reglamento del RPAS recoge el reconocimiento de responsabilidad de parte de los administrados como condición atenuante establecida en el TUO de la LPAG, ello da lugar a un menor uso de recursos —entiéndase tiempo y recursos financieros— en actividades de identificación de responsables, lo que significa un ahorro público. Por último, en la medida que también se busca garantizar los derechos de los administrados, ello significa una ganancia para el Estado debido a la mayor confianza que los agentes (administrados y sociedad en general) tienen hacia éste.

Asimismo, se advierte los beneficios para los administrados a partir del nuevo Reglamento del RPAS, en tanto la menor duración de los procedimientos administrativos sancionadores da la oportunidad de utilizar los recursos no invertidos en otras actividades. Del mismo modo, se generarán menores costos de transacción en cuanto al acceso a la información, ya que está a disponibilidad del público las decisiones adoptadas en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores. En materia del ahorro generado, los administrados contemplan la posibilidad de reducción de multas por pronto pago y al reconocimiento de responsabilidad (10% en el primer caso y entre 30% y 50% en el segundo).

Los demás beneficios asociados al nuevo Reglamento del RPAS están vinculados a una mayor disposición de información sistematizada, la cual es de utilidad para la toma de decisiones, pues dicho proceso se hace de manera más eficiente, por la disminución de esfuerzos en materia de recopilación y procesamiento de datos.

ii) Sobre los costos:

En cuanto a los costos que se derivarían del nuevo Reglamento del RPAS, éste contempla la incorporación de un Informe Final de Instrucción, a cargo de la autoridad instructora en el proceso de imputación de cargos, lo cual implica un costo nuevo para la administración pública.

Así también, se prevé la existencia de costos por acciones de difusión de las nuevas disposiciones vinculadas al reglamento, los cuales también constituyen costos que debe asumir la administración pública.

iii) Balance

El balance de los costos y beneficios identificados deja en evidencia que la implementación del nuevo Reglamento del RPAS en cuestión genera un beneficio neto que justifica la entrada en vigencia del mismo. Una mayor garantía hacia los derechos de los administrados genera ahorros a éstos. Asimismo, el enfoque de simplificación administrativa— en línea con el TUO de la LPAG— permite que el Estado también genere ahorros y actúe bajo procesos más eficientes.

En vista de los puntos mencionados, resulta pertinente la aprobación del nuevo Reglamento del RPAS.



#### IV. IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Mediante el nuevo Reglamento del RPAS se derogan los siguientes dispositivos: (i) el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD; (ii) el Reglamento del Registro de Infractores Ambientales del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 016-2012-OEFA/CD; (iii) los Lineamientos que establecen criterios para calificar como reincidentes a los infractores ambientales bajo el ámbito de competencia del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobados por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 020-2013-OEFA/PCD; (iv) las Reglas Generales para el ejercicio de la potestad sancionadora del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 038-2013-OEFA/CD; (v) los Artículos 2°, 3°, 21° al 38°, 50° al 52° del Reglamento de Medidas Administrativas del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD; y, (vi) el Texto Único Ordenado del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

La aprobación del presente Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, permitirá reunir en un solo cuerpo normativo las normas aplicables para el ejercicio de la función fiscalizadora y sancionadora del OEFA, optimizando su desarrollo y logrando una mejor comprensión del ejercicio de dichas funciones por parte del administrado.

