



LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL EN EL PERÚ

REFLEXIONES SOBRE LAS FUNCIONES
Y ATRIBUCIONES DEL OEFA

La fiscalización ambiental en el Perú

Reflexiones sobre las funciones y atribuciones del OEFA

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA

Primera edición: abril 2014

Tiraje: 600 ejemplares

© Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA

Dirección: Av. República de Panamá 3542, Lima 27, Perú

Teléfono: (51-1) (01) 713-1553

webmaster@oeфа.gob.pe

www.oeфа.gob.pe

Consejo directivo

Hugo Ramiro Gómez Apac

Genaro Lino Matute Mejía

César Paul Ortiz Jahn

Roxana María Barrantes Cáceres

Director

Hugo Ramiro Gómez Apac

Edición de contenido

Humberto Zúñiga Schroder

Patricia Quijano Vallejos

Erick García Cerrón

Edición y corrección de estilo

Giancarlo Peña Paredes

Roxana Villalba Garcés

Identidad visual y diagramación

Neil Ángel Inga Ayala

Los artículos contenidos en el presente libro son de carácter pedagógico, y no expresan necesariamente la posición oficial de la autoridad administrativa con competencia en fiscalización ambiental.

La versión digital de este documento se encuentra disponible en www.oeфа.gob.pe

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2014-06247

ISBN: 978-612-46660-2-5

Impreso por: Billy Víctor Odiaga Franco

Av. Arequipa 4558, Miraflores, Lima - Perú.

RUC: 10082705355

Impreso en Perú

PRÓLOGO

REFLEXIONES SOBRE LA POTESTAD SANCIONADORA DEL ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

Hugo Gómez Apac
Presidente del Consejo Directivo
Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)

El presente libro está compuesto por una serie de artículos académicos elaborados por especialistas en Derecho administrativo y ambiental, y por funcionarios del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). Cada uno de ellos explica los alcances de las disposiciones previstas en la Ley N° 30011¹ y en las resoluciones del Consejo Directivo y del Tribunal de Fiscalización Ambiental, orientadas a fortalecer la fiscalización ambiental.

Mediante la difusión de esta publicación, se busca dar a conocer a la ciudadanía el contenido de dichas disposiciones a fin de facilitar su aplicación, coadyuvando, de esta manera, a consolidar el nuevo enfoque de la fiscalización ambiental: una fiscalización ambiental efectiva que armonice el ejercicio de las actividades económicas y la protección del ambiente con el desarrollo sostenible.

La Ley N° 30011, norma que modifica la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, representa un gran cambio en la fiscalización ambiental del país, la cual ha quedado fortalecida gracias a este dispositivo. Parte de este cambio se refleja en la competencia que dicha ley ha otorgado al OEFA para tipificar infracciones administrativas ambientales y aprobar las escalas de sanciones correspondientes². Esta nueva función, de gran importancia, qué duda cabe, debe ser ejercida con mucha responsabilidad. El OEFA,

1 Ley que modifica la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril del 2013.

2 Véase los Artículos 11º, 17º y 19º de la Ley N° 29325, modificados por la Ley N° 30011.

con el propósito de evidenciar que esta tarea normativa será ejercida de esa manera, estableció parámetros a los cuales se ceñirá al momento de desarrollar esta nueva función. Así, ha aprobado, de manera previa, unas Reglas Generales³ que buscan que la tarea de tipificar infracciones y establecer la escala de sanciones se realice en estricto cumplimiento de los principios de legalidad, tipicidad, razonabilidad, proporcionalidad, gradualidad y no confiscatoriedad.

A la fecha, el OEFA ha emitido tres (3) tipificaciones⁴ que observan los criterios establecidos en las Reglas Generales. Estas disposiciones normativas refuerzan las garantías constitucionales y legales reconocidas a favor de los administrados. En este sentido, precisan con detalle la conducta infractora y establecen criterios objetivos para lograr una mayor predictibilidad y gradualidad en el establecimiento de las sanciones. Asimismo, aseguran la vigencia del principio de no confiscatoriedad, lo que permite que las sanciones no resulten excesivas para los administrados.

Sobre el particular, en la presente obra, Milagros Maraví explica la facultad del OEFA para tipificar conductas infractoras y aprobar la escala de multas. Dicha autora sostiene que las tipificaciones aprobadas por esta entidad se enmarcan dentro de los parámetros establecidos en la Ley N° 30011, observando los principios de tipicidad y legalidad. Por su parte, Christian Guzmán desarrolla los alcances del principio de tipicidad en el establecimiento de las conductas infractoras; asimismo, analiza la aplicación de los principios de razonabilidad y predictibilidad en la determinación de la escala de sanciones.

3 Reglas Generales sobre el ejercicio de la potestad sancionadora del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobadas mediante Resolución de Consejo Directivo N° 038-2013-OEFA/CD, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 18 de setiembre del 2013.

4 Las referidas tipificaciones son las siguientes: (i) Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD, publicada el 16 de octubre del 2013, que aprueba la tipificación relacionada con la eficacia de la fiscalización ambiental; (ii) Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD, publicada el 13 de noviembre del 2013, que aprueba la tipificación relativa al incumplimiento de los límites máximos permisibles; y, (iii) Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, publicada el 20 de diciembre del 2013, que aprueba la tipificación vinculada con los instrumentos de gestión ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas.

5 Mediante la Segunda Disposición Complementaria de la Ley N° 30011, se modificó el Literal b) del Numeral 136.2 del Artículo 136° de la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente, con lo cual se incrementó el tope máximo de las multas de 10 000 a 30 000 Unidades Impositivas Tributarias.

De igual manera, Dante Mendoza explica los criterios a tener en cuenta para la graduación de las sanciones administrativas. Manifiesta que el incremento del monto tope de las multas que puede imponer el OEFA⁵ no representa un exceso de punición que pueda vulnerar el principio de proporcionalidad ni resulta confiscatorio. Adicionalmente, afirma que las normas reglamentarias aprobadas por dicha entidad contemplan mecanismos suficientes y garantistas del control de la discrecionalidad administrativa en la graduación de las sanciones.⁶

Por otro lado, Richard Martin aborda otra de las principales modificaciones realizadas a través de la Ley N° 30011. Nos referimos al régimen especial de ejecutoriedad de los actos administrativos emitidos por el OEFA⁷. Al respecto, este autor señala que dicho régimen permite que el cobro de las multas impuestas para proteger el ambiente no se dilate en el tiempo, de modo que sean auténticamente disuasivas. Afirma que la exigencia de la contracautela para suspender el procedimiento de ejecución coactiva tiene como propósito lograr un equilibrio entre el interés del demandante y el interés público tutelado por la Administración Pública.

César Ipenza y Roy Cárdenas, por otro lado, analizan la constitucionalidad de las disposiciones aprobadas por el Decreto Supremo N° 008-2013-MINAM⁸ para reglamentar el régimen especial de ejecutoriedad de los actos administrativos emitidos por el OEFA. Al respecto, sostienen que dichas disposiciones se condicen con el marco constitucional, pues no vulneran los principios de no confiscatoriedad, razonabilidad, proporcionalidad y debido procedimiento.

Por su parte, Jessica Valdivia analiza la posibilidad que tiene la Administración Pública de iniciar un procedimiento de ejecución coactiva antes del vencimiento del plazo de tres (03) meses que tienen los administrados para interponer una demanda contencioso administrativa. Asimismo, dicha autora reconoce que la Administración Pública puede declarar de oficio la prescripción de su facultad para determinar la existencia de infracciones administrativas.

6 Véase la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 6° del Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM, aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 12 de marzo del 2013.

7 Véase el Artículo 20-A de la Ley N° 29325, incorporado por la Ley N° 30011.

8 Decreto Supremo N° 008-2013-MINAM - Decreto Supremo que aprueba disposiciones reglamentarias del Artículo 20-A de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicado el 22 de agosto del 2013.

En esta publicación se explican los alcances de las medidas administrativas que puede dictar el OEFA, de conformidad con lo establecido en la Ley N° 30011⁹.

En este sentido, Pedro Gamio realiza un análisis comparado sobre el dictado de los mandatos de carácter particular, las medidas preventivas y cautelares, tomando en consideración los avances de la legislación ambiental de Chile, Colombia y Argentina. Por su parte, Juan José Martínez explica la naturaleza jurídica de las medidas preventivas y los requisitos que deben cumplirse para su dictado; y destaca la importancia de tales medidas como un mecanismo idóneo para proteger de manera oportuna el ambiente.

En cuanto al análisis de las funciones del OEFA conforme a los lineamientos establecidos en la Ley N° 30011, Arturo Delgado sostiene que dicha entidad, como ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA)¹⁰, tiene la función de supervisar a las demás entidades de fiscalización ambiental con la finalidad de que estas realicen sus funciones de manera independiente, imparcial, ágil y eficiente. Asimismo, manifiesta que esta entidad tiene la función de fiscalizar a los administrados bajo el ámbito de su competencia para asegurar que estos cumplan con la legislación ambiental¹¹.

Por otro lado, en el libro se realiza un análisis de los principales pronunciamientos emitidos por el Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA. Al respecto, Verónica Rojas expone los criterios de interpretación emitidos por dicho órgano sobre los alcances de las obligaciones ambientales fiscalizables, los compromisos ambientales y la graduación de las sanciones. Asimismo, esta autora presenta los lineamientos que ha emitido este tribunal sobre la configuración de las infracciones relacionadas con el exceso de los límites máximos permisibles.

Por su parte, Mario Huapaya y Ernesto Soto exponen los nuevos criterios emitidos por el Tribunal de Fiscalización Ambiental para alcanzar una justicia ambiental eficaz. Ambos autores desarrollan los criterios interpretativos relacionados con la aplicación del silencio administrativo en materia ambiental y la naturaleza instantánea de las infracciones administrativas. Sostienen que, a través de estos criterios, el tribunal ha logrado equilibrar adecuadamente la promoción de las actividades económicas y el resguardo del interés público con la protección del ambiente.

9 Véase los Artículos 16-A (mandato de carácter particular) y 22-A (medidas preventivas) de la Ley N° 29325, incorporados por la Ley N° 30011.

10 Véase Numeral 11.2 del Artículo 11° de la Ley N° 29325, modificado por la Ley N° 30011.

11 Véase Numeral 11.1 del Artículo 11° de la Ley N° 29325, modificado por la Ley N° 30011.

Asimismo, profundizando en el alcance de las decisiones del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA, Ernesto Soto detalla los criterios que deben tenerse en cuenta para determinar cuándo el incumplimiento de las obligaciones contenidas en un instrumento de gestión ambiental constituye una mejora manifiestamente evidente, que no debe ser sancionada. El autor afirma que la mejora ambiental debe ser analizada a la luz del criterio de razonabilidad, distinguiéndose las conductas que afectan el ambiente –que deben ser proscritas y sancionadas– de aquellas que lo protegen y que, como tal, deben ser incentivadas.

Por último, Martha Aldana explica el Régimen Común de Fiscalización Ambiental¹². La autora describe los antecedentes normativos de dicho régimen, desarrolla sus principios y precisa los alcances de la función de fiscalización ambiental; y resalta el rol que ejerce el OEFA para articular las funciones de las distintas entidades que forman parte del SINEFA.

Para finalizar, quisiéramos destacar que esta publicación es un esfuerzo del OEFA por fomentar la investigación y el debate en torno a aquellos temas que tienen un rol primordial en la construcción de una fiscalización ambiental efectiva. Consideramos que tanto la investigación como el debate son elementos fundamentales en la articulación de esfuerzos que conlleven no solo a una mayor conciencia ambiental, sino a la consolidación de una actitud responsable frente al cuidado del ambiente.

12 Aprobado por Resolución Ministerial N° 247-2013-MINAM, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 28 de agosto del 2013.