



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Coordinación General del
Servicio de Información y
Atención al Ciudadano

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Jesús María, 15 MAYO 2017

CARTA N° 065 -2017-OEFA/CG-SIAC

Señora

Notificación electrónica (Lince.-)

Asunto : Respuesta a consulta realizada el 06 de abril de 2017

Referencia : Carta s/n del 06.04.2017
(Expediente N° 2017-E01-029672)

Tengo el agrado de dirigirme a usted a fin de saludarla cordialmente, y en atención al documento de la referencia, mediante el cual consulta lo siguiente:

"[SIC] (...)

- 1. ¿Qué organismo de OEFA se encarga de imponer sanciones a los administrados? ¿En qué materias específicas se encuentran basadas las infracciones?*
- 2. ¿Qué tipo de sanciones establece OEFA?*
- 3. ¿Las infracciones en materia de fiscalización ambiental son objetivas o subjetivas?*
- 4. ¿Qué peculiaridades tiene el sistema sancionador de OEFA? ¿En qué se diferencia de los demás sistemas sancionadores sectoriales?*
- 5. La LPAG establece de manera general los parámetros que deben seguir las entidades al momento de ejercer su potestad sancionadora. Uno de los aspectos que se encarga de regular es el principio de razonabilidad de las sanciones; sin embargo, en la práctica, pese a no estar regulado en la LPAG, se emplea el principio de proporcionalidad. Al respecto, ¿qué entienda OEFA por principio de razonabilidad? ¿Qué entienda por principio de proporcionalidad? ¿Los considera sinónimos? ¿O qué relación tienen para OEFA?*
- 6. ¿El sistema de sanciones de OEFA establece un Régimen de Gradualidad? ¿Dónde se encuentra previsto? ¿Este Régimen tiene alguna exposición de motivos o informes que sustenten su contenido?*
- 7. En caso se previera un Régimen de Gradualidad, ¿cabe la posibilidad de afirmar que con la incorporación de este Régimen se estaría cumpliendo el principio de proporcionalidad (o razonabilidad)?*
- 8. En todo caso, ¿de qué otra manera se manifiesta el principio de proporcionalidad o razonabilidad en el sistema sancionador de OEFA?*
- 9. ¿Existe algún pronunciamiento de OEFA que deba tomarse en cuenta para entender el principio de razonabilidad o proporcionalidad?"*

Sobre el particular, es preciso indicarle que su solicitud no constituye un pedido de acceso a la información pública por tratarse de una consulta respecto a las materias que se encuentran bajo el ámbito de las competencias del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), por tal motivo, su solicitud no ha sido calificada como un requerimiento de información, conforme a lo establecido en el segundo párrafo del Artículo 33° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM¹.

¹ DECRETO SUPREMO N° 022-2009-MINAM, REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL (OEFA)
Artículo 33.- Oficina de Comunicaciones y Atención al Ciudadano
(...)

Asimismo, está encargada de brindar a los ciudadanos atención de sus denuncias, a través del Servicio de Información Nacional de Denuncias Ambientales – SINADA y orientación de información de los servicios y actividades, a través del Servicio de



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Coordinación General del
Servicio de Información y
Atención al Ciudadano

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Asimismo, se pone en su conocimiento que el OEFA es un organismo público técnico especializado, adscrito al Ministerio del Ambiente, encargado de la fiscalización ambiental y de asegurar el adecuado equilibrio entre la inversión privada en actividades económicas y la protección ambiental.

En relación al punto 1, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA, es el órgano competente para determinar la existencia de infracciones administrativas, imponer sanciones, dictar medidas cautelares y correctivas, así como para resolver los recursos de reconsideración interpuestos contra sus resoluciones, conforme a lo dispuesto en el literal c) del Artículo 6° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, modificada por la Resolución de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/CD, que aprueba el Nuevo Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA (en lo sucesivo, el RPAS).

En cuanto a las materias, el OEFA se encuentra a cargo de la fiscalización ambiental directa de los administrados de los sectores de Minería (gran y mediana), Energía (hidrocarburos y electricidad), Pesquería (acuicultura a mayor escala y establecimientos industriales pesqueros) e Industria (cervecera, papelera, cementera, curtiembre, fabricación de artículos de hormigón, cemento y yeso, industrias básicas de hierro y acero, fundición de hierro y acero, fundición de metales no ferrosos, biocombustible, petroquímica intermedia y final, elaboración de bebidas no alcohólicas, vinos, alcohol etílico, azúcar, entre otros)².

En relación al punto 2, el numeral 7.1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 038-2013-OEFA/CD, que aprueba las Reglas Generales sobre el ejercicio de la potestad sancionadora del OEFA (en adelante, las Reglas) materializa las sanciones administrativas en monetarias (multas) o no monetarias (amonestaciones). Cabe precisar que mediante la aplicación de sanciones, la Administración Pública ejerce coerción sobre los individuos administrados, generando dos efectos: Primero, el efecto disuasivo, en tanto que procura evitar que el sancionado, o un tercero, incurran nuevamente en la conducta sancionada; y el segundo, el efecto correctivo, en tanto que suspende la comisión de la conducta infractora y devuelve a la sociedad el equilibrio perdido.

Adicionalmente a la sanción, el OEFA puede dictar medidas correctivas, con el objeto de eliminar, en la medida de lo posible, los impactos negativos producidos en el ambiente. Asimismo, puede imponer multas coercitivas al administrado renuente a cumplir con un mandato ordenado por la autoridad (medida correctiva o cautelar)³.

En relación a la punto 3, según lo dispuesto en el Artículo 18° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental modificada por la Ley N° 30011, la responsabilidad administrativa en materia ambiental es objetiva y estipula expresamente que los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, así

Información y Atención al Ciudadano – SIAC, respecto de las materias que se encuentran bajo el ámbito de evaluación, supervisión y fiscalización del OEFA.

² Según la transferencia de funciones dispuesta en la Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 29325, el Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM y el Decreto Supremo 009-2011-MINAM, realizada conforme las Resoluciones del Consejo Directivo números 003-2010-OEFA/CD, 001-2011-OEFA/CD, 002-2012-OEFA/CD, 001-2013-OEFA-CD, 004-2013-OEFA-CD, 010-2013-OEFA-CD, 033-2013-OEFA-CD, 031-2015-OEFA/CD, 034-2015-OEFA/CD, 048-2015-OEFA/CD, 015-2016-OEFA/CD y 011-2017-OEFA/CD.

³ EGÚSQUIZA, María Luis y AGUILAR, Mercedes Patricia. "El nuevo reglamento del procedimiento administrativo sancionador ambiental". En: El nuevo enfoque de la fiscalización ambiental. Primera edición. Lima: OEFA, 2013, pp. 160 y 161.



"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.

Cabe señalar que la regla de responsabilidad administrativa objetiva también se encuentra recogida en el numeral 4.3 del Artículo 4° de la RPAS en los siguientes términos:

*"[Sic] 4.3 En aplicación de la responsabilidad objetiva, una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción administrativa, el administrado investigado podrá eximirse de la responsabilidad sólo si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura del nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.
(...)"*

Asimismo, el RPAS ha previsto que la responsabilidad administrativa es independiente de la responsabilidad civil o penal que pudiera originarse por las acciones u omisiones que a su vez configurarían infracciones administrativas.

En relación al punto 4, y en líneas generales, el RPAS regula el trámite a seguir en las dos instancias del procedimiento administrativo sancionador. Asimismo, define las competencias de las autoridades participantes en los referidos procedimientos administrativos, instituyéndose a la Dirección de Supervisión como la Autoridad Acusadora, y a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos como la Autoridad Instructora y la Autoridad Decisora. El RPAS recoge el criterio abordado en la consulta anterior sobre la responsabilidad objetiva del infractor, estableciéndose de manera más precisa sus alcances. Además, incluye criterios específicos para graduar las sanciones administrativas, y también las circunstancias agravantes y atenuantes de las sanciones a imponerse.

En cuanto al punto 5, resulta pertinente recordar que además de lo establecido de manera especial por la legislación ambiental, la actuación del OEFA se rige por lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, la LPAG), precisamente el Numeral 3° del Artículo 230° de la citada norma, señala que el principio de razonabilidad busca que las autoridades administrativas prevean que la comisión de alguna conducta ilícita no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas vulneradas o asumir la sanción.

Además, el referido artículo -en su segunda parte- consagra el principio de proporcionalidad, en virtud del cual deben tomarse en cuenta diversos criterios para graduar la sanción en cada caso concreto: los daños sociales causados, si la infracción es reiterada, la existencia de intencionalidad, entre otros. De forma tal que, ante varias posibilidades de limitación, la Administración Pública escoja aquella que sea menos graves respecto del derecho fundamental a limitar⁴.

Por otro lado, cabe señalar que conforme lo señala la doctrina nacional, existe similitud en el concepto de razonabilidad con el de proporcionalidad en el ámbito administrativo. Asimismo, en nuestro ordenamiento jurídico administrativo, el principio de proporcionalidad se subsume en el de razonabilidad, contemplado como principio de la potestad sancionadora del Estado en el Artículo 230° de la LPAG.

⁴ GUZMÁN, Christian. "Infracciones Administrativas y Potestad Sancionadora en Materia Ambiental". En: La Fiscalización Ambiental en el Perú. Reflexiones sobre las funciones y atribuciones del OEFA. Primera edición. Lima: OEFA, 2014, p. 121



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Coordinación General del
Servicio de Información y
Atención al Ciudadano

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

En relación al punto 6, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 33° del RPAS, los criterios para graduar la sanción son los siguientes:

- (i) El beneficio ilícito esperado;
- (ii) La probabilidad de detección de la infracción;
- (iii) El daño potencial a los bienes jurídicos materia de protección;
- (iv) El daño concreto a los bienes jurídicos materia de protección
- (v) La extensión de los efectos de la infracción; y,
- (vi) Los demás criterios previstos en el Numeral 3 del Artículo 230° de la LPAG.

Cabe señalar que el RPAS cuenta con una exposición de motivos, la cual puede ser consultada a través del siguiente link: <http://www.youblisher.com/p/869175-Reglamento-del-procedimiento-administrativo-sancionador/>

En relación al punto 7, con la finalidad de lograr que el dictado de las sanciones y las medidas correctivas sean predecibles y razonables, en marzo de 2013 se publicaron 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"⁵. Estos instrumentos jurídicos se complementan mutuamente y tienen cinco objetivos centrales: (i) generar una mayor predictibilidad respecto de la actuación de los órganos resolutores del OEFA; (ii) reducir su discrecionalidad; (iii) garantizar un mejor ejercicio del derecho de defensa de los administrados; (iv) aplicar el principio de razonabilidad, evitando generar sobrecostos a los administrados; y (v) promover la remediación ambiental.

Adicionalmente a lo anterior, y en salvaguardia de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, se ha incorporado el principio de no confiscatoriedad, en virtud del cual la multa a ser impuesta no podrá ser superior al diez por ciento del ingreso bruto anual percibido por el infractor el año anterior a la fecha en que cometió la infracción⁶.

En relación al punto 8, tomando en cuenta tanto el RPAS y la LPAG, podemos señalar que la finalidad primordial del principio de razonabilidad, es valorar los criterios previstos por la norma al momento de establecer sanciones a los administrados, siguiendo los procesos dispuestos para las autoridades administrativas.

En relación al punto 9, contamos con una publicación: "La Fiscalización Ambiental en el Perú", la cual puede ser visualizada ingresando al siguiente link: http://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=7817. Donde se hace referencia a la compatibilidad de diversos dispositivos legales expedidos por el OEFA con los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

⁵ Aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, publicada el 12 de marzo de 2013.

⁶ REGLAS GENERALES SOBRE EL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA DEL OEFA, APROBADAS POR RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 038-2013-OEFA/CD, PUBLICADA EL 18 DE SETIEMBRE DE 2013.-

"DÉCIMA.- Del monto de las multas

10.1 En aplicación del principio de no confiscatoriedad, la multa a ser aplicada no será mayor al diez por ciento (10%) del ingreso bruto anual percibido por el infractor el año anterior a la fecha en que cometió la infracción.

10.2 En caso el administrado esté realizando actividades en un plazo menor al establecido en el párrafo anterior, se estimará el ingreso bruto anual multiplicando por doce (12) el promedio de ingreso bruto mensual registrado desde la fecha de inicio de tales actividades. En caso el administrado no esté percibiendo ingresos, se efectuará la estimación de los ingresos que proyecta percibir.

10.3 La regla prevista en el Numeral 10.1 precedente no será aplicada en aquellos casos en que el infractor: a) Ha desarrollado sus actividades en áreas o zonas prohibidas; b) No ha acreditado sus ingresos brutos, o no ha efectuado la estimación de los ingresos que proyecta percibir; o, c) Sea reincidente.

10.4 La imposición de multas administrativas es independiente de la indemnización por daños y perjuicios que se determine en el ámbito jurisdiccional."



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Coordinación General del
Servicio de Información y
Atención al Ciudadano

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Adicionalmente, ante futuras consultas podría contactarse con el Servicio de Información y Atención al Ciudadano del OEFA, a través del correo electrónico: consultas@oefa.gob.pe, o a los siguientes números telefónicos: (01) 2049278 / 2049279.

Atentamente,

DANIEL ERNESTO ALPACA FEBRES

Coordinador General (e) del Servicio de Información y Atención al Ciudadano (CG-SIAC)
Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)

CG-SIAC/DAF/jpym

C.C.: OCAC

