



Resolución de Consejo Directivo N° 024-2019-OEFA/CD

Lima, 26 AGO. 2019

VISTOS: El Informe N° 00088-2019-OEFA/DPEF-SMER, emitido por la Subdirección de Políticas y Mejora Regulatoria de la Dirección de Políticas y Estrategias en Fiscalización Ambiental, el Informe N° 066-2019-OEFA/DFAI, emitido por la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos, y, el informe N° 00305-2019-OEFA/OAJ de la Oficina de Asesoría Jurídica, y;

CONSIDERANDO:

Que, mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, se crea el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, constituyéndose en pliego presupuestal, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización ambiental;

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

Que, el Literal b) del Numeral 11.1 del Artículo 11° de la Ley del SINEFA, modificada por la Ley N° 30011, reconoce la función de supervisión directa, la cual comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la regulación ambiental por parte de los administrados. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas preventivas;

Que, el Literal a) del Numeral 11.2 del Artículo 11° de la Ley del SINEFA, modificada por la Ley N° 30011, reconoce la función normativa del OEFA, la cual comprende, de un lado, la facultad de dictar, en el ámbito y materia de sus competencias, las normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **SINEFA**) y otras de carácter general referidas a la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados a su cargo, y de otro, la facultad de 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;



Que, el Artículo 22-A de la Ley del SINEFA, incorporado por el Artículo 2° de la Ley N° 30011, establece que las medidas preventivas pueden contener mandatos de hacer o no hacer y se imponen únicamente cuando se evidencia un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, los recursos naturales o derivado de ellos, a la salud de las personas; así como para mitigar las causas que generan la degradación o el daño ambiental;

Que, el Artículo 17° de la Ley del SINEFA, modificado por el Artículo 1° de la Ley N° 30011 señala que constituyen infracciones administrativas bajo el ámbito de competencias del OEFA, entre otras, el incumplimiento de las medidas cautelares, preventivas o correctivas, así como de las disposiciones o mandatos emitidos por las instancias competentes del OEFA;

Que, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD se aprueba el Reglamento de Medidas Administrativas del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, el cual tiene por objeto regular, entre otros aspectos, los alcances de las medidas administrativas dictadas por el OEFA, los recursos administrativos que se pueden interponer contra dichas medidas y, la tipificación de infracciones y la escala de sanciones relacionadas con el incumplimiento de las medidas administrativas;

Que, mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 018-2017-OEFA/CD se incorporaron los Artículos 22° al 31° y la Cuarta Disposición Complementaria Final en el Reglamento de Supervisión aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD;

Que, mediante la Única Disposición Complementaria Derogatoria de la Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD se derogaron diversos artículos del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA;

Que, el Numeral 40.1 del Artículo 40° del Reglamento de Medidas Administrativas hace referencia al "*requerimiento de actualización de instrumento de gestión ambiental*", cuya denominación debe ser modificada por "*requerimientos sobre instrumentos de gestión ambiental*", a fin de ajustarlo a lo dispuesto en el Reglamento de Supervisión aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 006-2019-OEFA/CD;

Que, el Numeral 40.2 del Artículo 40° del Reglamento de Medidas Administrativas establece que el incumplimiento de una medida preventiva constituye una infracción administrativa grave, susceptible de ser sancionada con una multa de diez (10) hasta mil (1000) Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, *UIT*);

Que, mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD se aprobó la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores para la graduación de sanciones, a fin de posibilitar que las multas dispuestas por la Autoridad Administrativa desincentiven la comisión de infracciones;

Que, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 006 -2019-OEFA/CD se aprobó el Reglamento de Supervisión, a fin de establecer disposiciones y criterios que regulen el ejercicio de la función de supervisión en el marco del SINEFA; al respecto, el Capítulo III del Título IV regula el alcance y el procedimiento para la aplicación de medidas preventivas;

Que, en el marco de la función de supervisión directa del OEFA, la entidad viene imponiendo medidas preventivas cuyos mandatos de hacer o no hacer requieren de inversiones de los administrados para el cumplimiento de la obligación ambiental; con lo cual el incumplimiento de dichas medidas les representa un alto beneficio ilícito;

Que, el OEFA se encuentra en proceso de asunción de competencias sobre diversas actividades de distintos sectores, y la multa por el incumplimiento de medidas preventivas podría representar menos de diez 10 UIT;

Que, mediante Informe N° 00066-2019-OEFA/DFAI la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos propuso la modificación en la graduación de la infracción y el tope de escala de sanciones correspondientes a la tipificación de infracciones aplicables al incumplimiento de las medidas preventivas, establecido en el Numeral 40.2 del Artículo 40° del Reglamento de Medidas Administrativas;

Que, a través de los documentos de vistos se sustenta la necesidad de modificar el Artículo 40° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA; a fin de ajustar el tope máximo por el incumplimiento de medidas administrativas, elevar el nivel de gravedad y eliminar el tope mínimo establecido;

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

Que, mediante el Acuerdo N° 028-2019, adoptado en la Sesión Extraordinaria N° 010-2019 del 20 de agosto de 2019, el Consejo Directivo del OEFA acordó por unanimidad disponer la publicación de la propuesta normativa denominada "*Modificación del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA*" que modifica el Artículo 40° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, habiéndose establecido la exoneración de la aprobación del acta respectiva a fin de asegurar la publicación inmediata;

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

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011; así como en ejercicio de las atribuciones conferidas por los Literales h) y n) del Artículo 9° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Disponer la publicación del proyecto de Resolución de Consejo Directivo que aprobaría la "*Modificación del Reglamento de Medidas Administrativas*", que como Anexo forma parte integrante de la presente Resolución, en el Portal Institucional del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA (www.oefa.gob.pe).



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

Regístrese, comuníquese y publíquese.

MARÍA TESSY TORRES SÁNCHEZ

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





Resolución de Consejo Directivo N° [...] -2019-OEFA/CD

Lima,

VISTOS: El Informe N° [...] -2019-OEFA/DPEF-SMER, emitido por la Subdirección de Políticas y Mejora Regulatoria de la Dirección de Políticas y Estrategias en Fiscalización Ambiental, el Informe N° 066-2019-OEFA/DFAI, emitido por la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos, y, el informe N° [...] -2019-OEFA/OAJ de la Oficina de Asesoría Jurídica, y;

CONSIDERANDO:

Que, mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, se crea el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, constituyéndose en pliego presupuestal, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización ambiental;

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

Que, el Literal b) del Numeral 11.1 del Artículo 11° de la Ley del SINEFA, modificada por la Ley N° 30011, reconoce la función de supervisión directa, la cual comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la regulación ambiental por parte de los administrados; adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas preventivas;

Que, el Literal a) del Numeral 11.2 del Artículo 11° de la Ley del SINEFA, modificada por la Ley N° 30011, reconoce la función normativa del OEFA, la cual comprende, de un lado, la facultad de dictar, en el ámbito y materia de sus competencias, las normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **SINEFA**) y otras de carácter general referidas a la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados a su cargo, y de otro, la facultad de 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;

Que, el Artículo 22-A de la Ley del SINEFA, incorporado por el Artículo 2° de la Ley N° 30011, establece que las medidas preventivas pueden contener mandatos de hacer o no hacer y se imponen únicamente cuando se evidencia un inminente peligro o alto

riesgo de producirse un daño grave al ambiente, los recursos naturales o derivado de ellos, a la salud de las personas; así como para mitigar las causas que generan la degradación o el daño ambiental;

Que, el Artículo 17° de la Ley del SINEFA, modificado por el Artículo 1° de la Ley N° 30011, señala que constituyen infracciones administrativas bajo el ámbito de competencias del OEFA, entre otras, el incumplimiento de las medidas cautelares, preventivas o correctivas, así como de las disposiciones o mandatos emitidos por las instancias competentes del OEFA;

Que, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, se aprueba el Reglamento de Medidas Administrativas del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, el cual tiene por objeto regular, entre otros aspectos, los alcances de las medidas administrativas dictadas por el OEFA, los recursos administrativos que se pueden interponer contra dichas medidas y, la tipificación de infracciones y la escala de sanciones relacionadas con el incumplimiento de las medidas administrativas;

Que, el Numeral 40.1 del Artículo 40° del Reglamento de Medidas Administrativas hace referencia al "*requerimiento de actualización de instrumento de gestión ambiental*", cuya denominación debe ser modificada por "*requerimientos sobre instrumentos de gestión ambiental*", a fin de ajustarlo a lo dispuesto en el Reglamento de Supervisión aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 006-2019-OEFA/CD;

Que, el Numeral 40.2 del Artículo 40° del Reglamento de Medidas Administrativas establece que el incumplimiento de una medida preventiva constituye una infracción administrativa grave, susceptible de ser sancionada con una multa de diez (10) hasta mil (1 000) Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, **UIT**);

Que, en el marco de la función de supervisión directa del OEFA, la entidad viene imponiendo medidas preventivas cuyos mandatos de hacer o no hacer requieren de inversiones significativas en los administrados para el cumplimiento de su obligación ambiental; con lo cual las sanciones que puedan derivar del incumplimiento de este tipo de obligaciones representan un alto beneficio ilícito;

Que, asimismo el OEFA se encuentra en proceso de asunción de competencias sobre diversas actividades de distintos sectores, y la multa por el incumplimiento de medidas preventivas podría representar menos de diez (10) UIT;

Que, mediante Informe N° 00066-2019-OEFA/DFAI la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos propuso la modificación del tope de escala de sanciones correspondientes a la tipificación de infracciones aplicables al incumplimiento de las medidas preventivas, establecido en el Numeral 40.2 del Artículo 40° del Reglamento de Medidas Administrativas;

Que, a través de los documentos de vistos se sustenta la necesidad de aprobar la modificación del Artículo 40° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD;

Que, mediante el Acuerdo N° [...] -2019, adoptado en la Sesión Ordinaria N° [...] -2019 del [...] de [...] de 2019, el Consejo Directivo del OEFA acordó aprobar la modificación del Artículo 40° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, razón por la cual resulta necesario formalizar este acuerdo mediante Resolución de Consejo Directivo;

Con el visado de la Gerencia General, de la Subdirección de Políticas y Mejora Regulatoria, de la Dirección de Políticas y Estrategias en Fiscalización Ambiental, de

la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos, y de la Oficina de Asesoría Jurídica;
y,

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011; así como en ejercicio de las atribuciones conferidas por los Literales h) y n) del Artículo 9° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Modificar el Artículo 40° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, quedando redactado en los siguientes términos:

Artículo 40.- Infracción administrativa

40.1 El incumplimiento de un mandato de carácter particular o **requerimientos sobre instrumentos de gestión ambiental** constituye infracción administrativa leve, susceptible de ser sancionada con una multa de hasta cien (100) Unidades Impositivas Tributarias.

40.2 El incumplimiento de una medida preventiva constituye una infracción administrativa **muy grave**, susceptible de ser sancionada **hasta con cuatro mil quinientas (4 500) Unidades Impositivas Tributarias**.

Artículo 2°.- Disponer la publicación de la presente Resolución en el Diario Oficial El Peruano; asimismo, disponer su publicación en el Portal de Transparencia Estándar y en el Portal Institucional del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA (www.oefa.gob.pe), en el plazo de dos (02) días hábiles contados desde su emisión.

Artículo 3°.- Disponer la publicación en el Portal Institucional del OEFA (www.oefa.gob.pe) de la Exposición de Motivos de la presente Resolución.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

MARÍA TESSY TORRES SÁNCHEZ

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



**PROYECTO DE RESOLUCIÓN QUE APRUEBA LA
MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO DE MEDIDAS ADMINISTRATIVAS DEL 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 Ambiente¹, se crea el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, constituyéndose en pliego presupuestal, adscrito al Ministerio del Ambiente (en adelante, **MINAM**) y encargado de la fiscalización ambiental.

Mediante la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **Ley del SINEFA**)², se otorga al OEFA la calidad de Ente Rector del citado sistema, el cual, tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables por parte de los administrados, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión y fiscalización ambiental —a cargo de las Entidades de Fiscalización Ambiental (en adelante, **EFA**) se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente.

El Literal b) del Numeral 11.1 del Artículo 11° de la Ley N° 29325, modificado mediante la Ley N° 30011, establece que la función de supervisión directa comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales de los administrados, las cuales están establecidas en la normativa ambiental, los instrumentos de gestión ambiental, entre otras fuentes; adicionalmente, esta función comprende la facultad de dictar medidas preventivas.

Asimismo, el Literal a) del Numeral 11.2 del Artículo 11° de la Ley del SINEFA, modificado por la Ley N° 30011, señala que la función normativa comprende la facultad de dictar, en el ámbito y materia de sus competencias, las normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco del SINEFA y otras de carácter general referidas a la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados a su cargo, así como la facultad de regular los alcances de las medidas administrativas (preventivas, cautelares y correctivas) a ser emitidas por las instancias competentes.

En atención a esta facultad, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD se aprueba el Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA³ (en adelante, **Reglamento de Medidas Administrativas**) el cual tiene por objeto regular, entre otros aspectos, los alcances de las medidas administrativas dictadas por el OEFA, los recursos administrativos que se pueden interponer contra dichas medidas y, la tipificación de infracciones y la escala de sanciones relacionadas con el incumplimiento de las mismas.

Mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD se aprobó el Reglamento de Supervisión⁴; posteriormente, en atención a lo dispuesto en la Resolución de Consejo

- 1 Publicada en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008..
- 2 Publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009.
- 3 Publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de febrero de 2015.
- 4 Publicada en el diario oficial El Peruano el 3 de febrero de 2017.

Directivo N° 018-2017-OEFA/CD⁵ se aprobó incorporar los Artículos 22° al 31°, referidos a disposiciones generales sobre medidas administrativas en el citado Reglamento de Supervisión.

Por otro lado, la Única Disposición Complementaria Derogatoria del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD⁶ derogó diversos artículos del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA.

En atención a lo dispuesto en estas últimas Resoluciones de Consejo Directivo del OEFA, actualmente el Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA regula únicamente lo referente a la **tipificación de infracciones y escala de sanciones relacionada al incumplimiento de las medidas administrativas** dictadas por el OEFA.

1.2

Identificación de la problemática y planteamiento de la propuesta

El Numeral 40.2 del Artículo 40° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA establece: **"El incumplimiento de una medida preventiva constituye una infracción administrativa grave, susceptible de ser sancionada con una multa de diez (10) hasta mil (1000) Unidades Impositivas Tributarias"**.

En atención a esta disposición y en el marco de la función de supervisión directa del OEFA, la entidad viene imponiendo medidas preventivas cuyos mandatos de hacer o no hacer puede requerir de inversiones significativas en los administrados para el cumplimiento de la obligación ambiental; en ese sentido, la sanciones que se puedan derivar del incumplimiento de este tipo de obligaciones representan proporcionalmente un alto beneficio ilícito.

Respecto al nivel de gravedad, el incumplir una medida preventiva puede representar un daño que involucra varios componentes (agua, suelo, aire, flora y fauna), con un grado de incidencia e impacto alto en la calidad ambiental en el área de influencia directa, recuperable en el largo plazo, con afectación a más de una comunidad y a la salud de las personas.⁷ En ese sentido, el incumplir medidas preventivas se configura como una infracción muy grave.

Respecto al tope máximo, la propuesta se sustenta en el cálculo obtenido a partir de casos revisados y considerando como escenario hipotético⁸ que un administrado del sector minero incumple una medida preventiva de paralización de actividades del proyecto en una de sus unidades fiscalizables para evitar una potencial afectación en una quebrada ubicada en la región Apurímac, el **beneficio ilícito** se calcula considerando el costo de las siguientes acciones: a) capacitación al personal en materia de fiscalización ambiental, b) actualización de su instrumento de gestión ambiental, c) cierre de componentes identificados en la supervisión y, d) **corrección** de las áreas perturbadas.

Por otro lado, en cuanto a la **probabilidad de detección**, ha considerado que esta es media, dado que en el caso hipotético en mención la infracción fue identificada a partir de una supervisión regular. Finalmente, respecto al **cálculo de los factores de graduación** ha

5 Publicada en el diario oficial El Peruano el 9 de junio de 2017.

6 Publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de octubre de 2017.

7 Cf. Informe N° 00066-2019-OEFA/DFAI de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos, párrafo 25.

8 Cf. Informe N° 00066-2019-OEFA/DFAI de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos, párrafo 21.

previsto que la gravedad del daño involucra varios componentes (agua, suelo, aire, flora y fauna), con un grado de incidencia alta en la calidad ambiental del área de influencia directa, recuperable en el largo plazo, con afectación a más de una comunidad y a la salud de las personas, que el impacto ocurre en una zona con incidencia de pobreza e involucra cinco aspectos ambientales o fuentes de contaminación (efluentes, residuos sólidos, emisiones atmosféricas, ruidos, radiaciones no ionizantes u otros).⁹

En ese sentido, en atención a las características descritas, la problemática radica, en estricto, en que el tope máximo de mil (1000) UIT, planteado inicialmente, hoy en día no resulta proporcional con el riesgo, los daños y el beneficio ilícito que representan los posibles incumplimientos de las medidas preventivas que institucionalmente se vienen aplicando.

Respecto al tope mínimo, en la normativa vigente, el tope mínimo de diez (10) UIT representa actualmente una limitación, toda vez que, el OEFA se encuentra en proceso de asunción de competencias sobre diversas actividades de distintos sectores, respecto de las cuales también podrían dictarse medidas preventivas; cuyas multas podrían representar un monto menor al tope mínimo planteado. En ese sentido, es indispensable tener en cuenta estos nuevos escenarios y a fin de dotar de mayor razonabilidad la multa a imponer por incumplir este tipo de medidas administrativas.

En atención a la problemática identificada, el objetivo general de intervención desde la mejora regulatoria consiste en adecuar la regulación sobre tipificación de infracciones por incumplimiento de medidas preventivas al escenario actual.

1.3 Análisis de constitucionalidad y legalidad de la propuesta

El Numeral 2.22 del Artículo 2º de la Constitución Política del Perú reconoce que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida; lo cual implica que el Estado debe adoptar acciones para garantizar el efectivo ejercicio de dicho derecho, así como el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades por parte de los privados y de las entidades con competencia ambiental.¹⁰

Una de las acciones adoptadas por el Estado fue la creación del SINEFA, el cual es un sistema funcional integrado por el MINAM, el OEFA y las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA) de alcance nacional, regional o local, que tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de las personas naturales o jurídicas.¹¹

De conformidad Literal b) del Numeral 11.1 del Artículo 11º de la Ley del SINEFA, modificado mediante la Ley Nº 30011, el OEFA tiene la función de supervisión directa, la cual comprende

⁹ El detalle de estos cálculos se puede revisar en el Anexo 1 del Informe Nº 00066-2019-OEFA/DFAI.

¹⁰ **Sentencia del Tribunal Constitucional 19 de febrero de 2009, recaída en el Expediente Nº 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".

¹¹ **Ley Nº 29326, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 5 de marzo del 2009.**

Artículo 3º.- 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, (...)

la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales de los administrados establecidas en la normativa ambiental, los instrumentos de gestión ambiental, entre otras fuentes; adicionalmente, esta función comprende la facultad de dictar medidas preventivas.

Asimismo, el OEFA en su calidad de ente rector del SINEFA y en el marco de lo dispuesto en el Literal a) del Numeral 11.2 del Artículo 11° de la Ley del SINEFA, modificado por la Ley N° 30011, tiene 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 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.

El artículo bajo comentario establece además que, en ejercicio de dicha 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.

Por su parte, el Literal d) del Artículo 17° de la Ley del SINEFA, modificado por el Artículo 1° de la Ley N° 30011, reconoce que constituyen infracciones administrativas bajo el ámbito de competencias del OEFA, entre otras, el **incumplimiento de las medidas cautelares, preventivas o correctivas**, así como de las disposiciones o mandatos emitidos por las instancias competentes del OEFA.

Al respecto, corresponde tener en cuenta que el Numeral 19.1 del Artículo 19° de la Ley del SINEFA establece que las infracciones y sanciones se clasifican como leves, graves y muy graves y que su determinación debe fundamentarse en la afectación a la salud y al ambiente, en su potencialidad o certeza de daño, en la extensión de sus efectos y en otros criterios que puedan ser definidos de acuerdo a la normativa vigente.

Respecto a las medidas preventivas puntualmente, el Artículo 22-A de la Ley del SINEFA, incorporado por el Artículo 2° de la Ley N° 30011, establece que las medidas preventivas pueden contener mandatos de hacer o no hacer y se imponen únicamente cuando se evidencia un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, los recursos naturales o derivado de ellos, a la salud de las personas; así como para mitigar las causas que generan la degradación o el daño ambiental.

Cabe señalar que, de conformidad con el Literal b) del Artículo 136° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, el tope máximo legal de la multa a imponer no puede ser mayor de treinta mil (30 000) UIT a la fecha en que se cumpla el pago¹².

En el marco de estas prerrogativas el OEFA mediante Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, aprobó el Reglamento de Medidas Administrativas; actualmente, el Reglamento en mención regula únicamente lo referente a la **tipificación de infracciones y escala de sanciones relacionada al incumplimiento de las medidas administrativas**.

Al respecto, el Numeral 40.2 del Artículo 40° del Reglamento de Medidas Administrativas establece: *"El incumplimiento de una medida preventiva constituye una*

12

Ley N° 28611- Ley General del Ambiente, publicada el 15 de octubre de 2005.-

Artículo 136.- De las sanciones y medidas correctivas

(...)

136.2 Son sanciones coercitivas:

"b. Multa no mayor de 30,000 Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha en que se cumpla el pago."

infracción administrativa grave, susceptible de ser sancionada con una multa de diez (10) hasta mil (1000) Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, UIT)".

En atención a la problemática identificada en el apartado precedente resulta necesario modificar el Artículo 40° del Reglamento de Medidas Administrativas.

Al respecto, la modificación bajo comentario se formula en el marco de la función normativa del OEFA, en mérito a la cual tiene la potestad de dictar, en el ámbito y en materia de sus competencias, las normas que regulan el ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco del SINEFA; asimismo, si la propuesta de modificación se encuentra dentro del tope máximo de treinta mil (30000) UIT que contempla el artículo 136° de la Ley General del Ambiente, la propuesta resulta legal.



1.4 Análisis del contenido del proyecto

En atención a la problemática identificada, se plantea elevar la graduación de la infracción y el tope máximo propuesto para el incumplimiento de medidas preventivas, considerando las circunstancias señaladas en el caso hipotético¹³, con la finalidad de que la sanción a imponer posibilite dar una cobertura sancionadora adecuada ante los eventuales incumplimientos de las medidas preventivas que institucionalmente se vienen aplicando, al establecerse un tope máximo que efectivamente disuada la comisión de tales infracciones administrativas.

Asimismo, se propone eliminar el tope mínimo, dado que el valor estimado para cada conducta infractora será el que se determine en su cálculo, de acuerdo a 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/PCD¹⁴ y modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD¹⁵ (en adelante, **Metodología para el cálculo de multas del OEFA**).

Al respecto, se ha formulado el proyecto de Resolución de Consejo Directivo que presenta la propuesta normativa denominada "**Modificación del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA**" que modifica el Artículo 40° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD (en adelante, **proyecto**).

El referido proyecto propone, en atención a las características señaladas en el caso hipotético planteado en la identificación de la problemática, por un lado, modificar el tope máximo propuesto para el incumplimiento de medidas preventivas de mil (1000) UIT a cuatro mil quinientos (4500) UIT a fin de contar con un instrumento sancionador adecuado que pueda ser aplicado ante los eventuales incumplimientos de dichas medidas y coadyuve a prevenir eventos que representen un inminente peligro o alto riesgo de producir un daño grave al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, así como a mitigar las causas que generan la degradación o daño ambiental. En esa línea se propone también modificar la asignación del nivel de gravedad de este tipo infractor variando de grave a **muy grave**.

Asimismo, el proyecto propone que se elimine el tope mínimo establecido de diez (10) UIT, debido a que el monto aplicable por el incumplimiento de este tipo infractor, será estimado, en

- 13 Cf. Informe N° 00066-2019-OEFA/DFAI de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos, párrafo 21.
- 14 Publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de marzo del 2013.
- 15 Publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de septiembre del 2017.

base a la metodología de cálculo de multas del OEFA; dotándolo de mayor legitimidad y razonabilidad.

Finalmente, el proyecto también propone modificar el Numeral 40.1 del Artículo 40° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA respecto al tenor "un requerimiento de actualización de instrumento de gestión ambiental", por "*requerimientos sobre instrumentos de gestión ambiental*", a fin de ajustarlo a lo dispuesto en el Reglamento de Supervisión aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 006-2019-OEFA/CD.

En atención a lo señalado, se propone la siguiente redacción del Artículo 40° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA:

Artículo 40.- Infracción administrativa

40.1 El incumplimiento de un mandato de carácter particular o **requerimientos sobre instrumentos de gestión ambiental** constituye infracción administrativa leve, susceptible de ser sancionada con una multa de hasta cien (100) Unidades Impositivas Tributarias.

40.2 El incumplimiento de una medida preventiva constituye una infracción administrativa **muy grave**, susceptible de ser sancionada **hasta con cuatro mil quinientas (4500) Unidades Impositivas Tributarias**.

II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

II.1 Identificación de impactos de la propuesta

Como se observó en la descripción del problema, se han identificado la necesidad de modificar el nivel de gravedad asociado al incumplimiento de medidas preventivas de "grave" a "muy grave". En esa línea, se propone eliminar el tope mínimo de este tipo infractor, y establecer el tope máximo en 4500 UIT. Estas modificaciones se consideran necesarias, dado el nivel de gravedad que representa el incumplimiento de las medidas preventivas, según las circunstancias descritas en la identificación de la problemática; así como la competencia sobre nuevos sectores bajo el ámbito de competencia del OEFA.¹⁶

Respecto a la propuesta definida anteriormente, se han identificado los siguientes impactos:

16

El Reglamento de Supervisión vigente, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 006-2019-OEFA/CD, adiciona, respecto al Reglamento de Supervisión anterior aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 005-2019-OEFA/CD, de manera expresa la potestad de dictar como una medida preventiva "La instalación, construcción, operación o implementación de equipos, áreas o componentes."

Artículo 28.- Medidas preventivas

De manera enunciativa, se pueden dictar las siguientes medidas preventivas:

- La clausura temporal, parcial o total del local, establecimiento, unidad o instalación donde se lleva a cabo la actividad del administrado.
- La paralización temporal, parcial o total, de actividades o componentes fiscalizables.
- El decomiso temporal, el depósito o la inmovilización de bienes, mercancías, objetos, instrumentos, maquinaria, artefactos o sustancias.
- La destrucción o acción análoga de materiales, equipos, instalaciones o residuos peligrosos.
- La instalación, construcción, operación o implementación de equipos, áreas o componentes.**
- Cualquier otro mandato destino a alcanzar los fines de prevención.

Cuadro N° 1: Beneficios y costos identificados

Stakeholders	Beneficios	Costos
OEFA	<ul style="list-style-type: none"> Mayor cumplimiento de las medidas preventivas por parte de los administrados, como resultado de la adecuación del nivel de gravedad y topes mínimos y máximos por el incumplimiento de medidas preventivas. 	[-]
Administrados	<ul style="list-style-type: none"> Adecuación de los topes máximos mínimos y máximos al perfil de los administrados de los diferentes sectores económicos. 	<ul style="list-style-type: none"> Ejecución de inversiones para el cumplimiento de los mandatos establecidos en las medidas preventivas.
Población	<ul style="list-style-type: none"> Mejora en el estado del medio ambiente y la salud de las personas producto de un mayor cumplimiento de las medidas preventivas por parte de los administrados. 	[-]

II.2 Calificación de la propuesta

Luego de identificar los impactos de la propuesta, se definen criterios de evaluación para compararla con la opción de no realizar ninguna modificación "status quo". Al respecto, para realizar la evaluación se consideró como referencia los criterios establecidos por la OECD¹⁷ para evaluar el nivel de desarrollo de los sistemas de supervisión.

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

Respecto del **criterio 3** (*Risk focus and proportionality*) se brindó un puntaje de +3 a la propuesta normativa porque el nivel de gravedad y el tope máximo que establece están orientados al cumplimiento de la medida preventiva, que en caso contrario, generaría un alto riesgo de producir daño al medio ambiente y a la salud de las personas. Para el caso de la alternativa "status quo" se otorgó un puntaje de 0 pues el nivel de gravedad y el tope máximo no están relacionados al nivel de riesgo del incumplimiento de una medida preventiva.

Respecto del **criterio 4** (*Responsive regulation*) se brindó un puntaje de +3 a la propuesta normativa porque la exclusión del tope mínimo es necesaria para incluir los diferentes perfiles de los administrados de los diferentes sectores económicos. Para el caso de la alternativa

17 OECD (2018), *OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264303959-en>.

"status quo" se otorgó un puntaje de 0 ya que el tope mínimo no es acorde a la existencia de diferentes perfiles de administrados.

Respecto del **critério 9** (*Clear and fair process*) se otorgó un puntaje de +3 a la propuesta normativa porque la modificación del nivel de gravedad y el tope máximo, y la exclusión del tope mínimo genera que la legislación sea coherente con los mandatos de las medidas preventivas y los diferentes perfiles de los administrados. Respecto de la alternativa "status quo" se brindó un puntaje de 0, porque actualmente, la calificación del incumplimiento de medidas preventivas no presenta una adecuada coherencia con las características mencionadas anteriormente.

Cuadro N° 2: Evaluación multi-criterio

Criterios	Alternativas	
	1: "Status quo"	2: "Propuesta normativa"
Criterio 3: <i>Risk focus and proportionality</i>	0	+3
Criterio 4: Responsive regulation	0	+3
Criterio 9: <i>Clear and fair process</i>	+1	+3
Puntuación Total	+1	+9

Considerando las puntuaciones finales, se observa que, los costos y beneficios asociados a la propuesta normativa, generan un impacto positivo mayor (+9) que en el caso de no realizar ninguna modificación (+1).

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

Con la aprobación de la modificación del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, por un lado, se elevará el nivel de gravedad y el tope máximo por el incumplimiento de medidas preventivas; y por otro, se eliminará el tope mínimo inicialmente establecido.

Dichas modificaciones normativas posibilitarán que se cuente con una normativa que logre adecuar la regulación sobre tipificación de infracciones por incumplimiento de medidas preventivas al escenario actual, considerado a partir de las características del caso hipotético planteado, y se consolide como un instrumento disuasivo de la comisión de tales infracciones administrativas.
