

EL REGISTRO DE INFRACTORES AMBIENTALES (RINA) COMO HERRAMIENTA DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

MARIO HUAPAYA NAVA
ERNESTO SOTO CHÁVEZ

“All policies that use information as a tool are premised on the assumption that people respond to information. Therefore, to understand this policy tool, one has to understand the way in which information influences behavior”
The tools of government()*
Janet A. Weiss

Sumario

Mediante el presente artículo, los autores analizan el Registro de Infractores Ambientales - RINA, destacando que es una herramienta implementada por el OEFA como parte de un cambio en el enfoque de la fiscalización ambiental, donde se promueve el respeto a las normas y compromisos ambientales, a través de la transparencia y divulgación de información.

I. Introducción. II. El RINA como expresión de política pública en el marco del nuevo enfoque de la fiscalización. III. El RINA desde la perspectiva del Derecho Administrativo contemporáneo: ¿registro administrativo o registro jurídico? IV. El RINA desde la perspectiva del Análisis Económico. V. Contenido, implementación y funcionamiento del RINA. VI. Conclusiones.

(*) Weiss, Janet A. “Public Information”. En Salamon, Lester M. *The tools of government. A guide of the new governance*, Oxford University Press, 2002, p. 218.

I. INTRODUCCIÓN

En cumplimiento y desarrollo de lo dispuesto por la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente¹ (en adelante, LGA), el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, el OEFA) aprobó la Resolución de Consejo Directivo N° 016-2012-OEFA/CD, disponiendo la implementación del Reglamento del Registro de Infractores Ambientales (en adelante, Reglamento), en el que se registrarán a los infractores reincidentes calificados como tales por el OEFA.

El Registro de Infractores Ambientales (en adelante, RINA) constituye una herramienta del conjunto de mecanismos y políticas públicas que el OEFA ha implementado como parte de un cambio en el enfoque de la fiscalización ambiental, donde uno de los objetivos principales consiste en promover el respeto a las normas y compromisos ambientales a través de la transparencia y divulgación de información.

En esa línea se encuentra también la implementación del Registro de Actos Administrativos, el Registro de Buenas Prácticas Ambientales (en proceso) y, en general, todos los esfuerzos de capacitación, acuerdos institucionales, informes públicos y publicaciones del OEFA en procura del ejercicio –cada vez más informado– del derecho ciudadano a la justicia ambiental.

En ese mismo horizonte, el OEFA ha previsto, a través del RINA, complementado con la Metodología para el Cálculo de Multas Base y Aplicación de Factores Agravantes y Atenuantes², desincentivar la comisión de infracciones ambientales:

- (i) Agravando las sanciones para quienes reinciden en incumplimientos a la normativa ambiental y, por tanto, desincentivando nuevas conductas lesivas del mismo infractor; y,

1 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 aquellos que no hayan cumplido con sus obligaciones ambientales y cuya responsabilidad haya sido determinada por la autoridad competente.*

(...)

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”.*

2 Aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD.

- (ii) desincentivando a potenciales nuevos infractores, a través de ejemplificar negativamente la situación de los infractores ya incorporados al RINA.

Para ambos casos, la información agrava el “costo” para los administrados de cometer infracciones ambientales.

En ese sentido, el presente artículo analiza los alcances, el sustento y las principales características y efectos del RINA desde una perspectiva jurídica y económica, así como su aplicación por el OEFA.

II. EL RINA COMO EXPRESIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA EN EL MARCO DEL NUEVO ENFOQUE DE LA FISCALIZACIÓN

La implementación del RINA está concebida dentro del nuevo enfoque de la fiscalización ambiental propuesto por el OEFA, la cual busca armonizar el delicado equilibrio entre el ejercicio de las libertades individuales con la protección del ambiente. Uno de los objetivos de este nuevo enfoque es lograr la mayor transparencia y difusión de las acciones de fiscalización ambiental.

En el logro de ese objetivo, los registros de todo tipo, concebidos como herramientas de política pública, constituyen vehículos de expresión de los proclamados gobiernos abiertos o transparentes, donde el ciudadano ejerce casi irrestrictamente el derecho a acceder a información producida como consecuencia del ejercicio del *ius imperium*, bajo la premisa de que esta información permite a los ciudadanos participar de los asuntos públicos y tomar decisiones apropiadas para el ejercicio de sus demás derechos.

Así, se afirma extendidamente que, en gobiernos abiertos o transparentes, el derecho al acceso a la información –por ejemplo, a través de registros administrativos como el RINA– contribuye al ejercicio de los derechos fundamentales³, como a gozar de un ambiente sano y equilibrado o la libertad para decidir no contratar con una empresa registrada como infractor ambiental reincidente.

En el Perú, la práctica de establecer registros administrativos es extensa y, particularmente, los registros de infractores ya son una constante. Así, encontramos el caso del Registro de Sanciones del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN), que al igual que el RINA proporciona

3 FREYRE, Milagros y Rachel JIHYUN NAM, “El Acceso a la Información Pública, un Derecho para ejercer otros Derechos”, *Gestión Pública y Desarrollo* N° 73. Lima, año 6, número 73, 2013, pp. A5 - A8.

información que se usa como antecedente para la imposición de nuevas sanciones; el Registro de Infracciones y Sanciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), que publica las sanciones aplicadas a empresas o proveedores, con el fin de orientar a los consumidores en la toma de sus decisiones de consumo; el Registro de Inhabilitados para contratar con el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE), que comprende a los proveedores, participantes, postores o contratistas sancionados con inhabilitación por el Tribunal de Contrataciones del Estado; el Registro del Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), que contiene los resultados de las inspecciones del trabajo que culminan con una resolución que declara incumplimientos en materia laboral y; el Registro de Sanciones impuestas por el Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL), entre otros.

Como se observa, el uso de registros administrativos es una política pública extendida en la Administración Pública peruana que, inspirada en la transparencia, procura orientar a la ciudadanía al cumplimiento del marco normativo ambiental y maximizar el desincentivo de la comisión de infracciones ambientales.

En ese contexto, el RINA y los demás mecanismos de transparencia del OEFA cobran mucho más sentido al considerar el derecho y deber fundamental que tenemos todos los ciudadanos de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, tal como lo señala el Artículo 1° de la LGA.

En ese contexto, se revisará los elementos del RINA desde la perspectiva de los registros administrativos en general y desde su implicancia económica.

III. EL RINA DESDE LA PERSPECTIVA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO CONTEMPORÁNEO: ¿REGISTRO ADMINISTRATIVO O REGISTRO JURÍDICO?

Los registros que implementa el Estado pueden ser jurídicos o administrativos. Si bien ambos comparten la característica de que sistematizan información otorgándole publicidad, se diferencian por el alcance de los efectos que producen.

Respecto a los registros jurídicos, estos se caracterizan porque confieren efectos jurídicos a los actos, pactos, o simples datos que a ellos se incorporan. En ese sentido, los registros jurídicos confieren o habilitan el ejercicio de derechos al

administrado desde el momento de la inscripción. En estos casos, la inscripción en el registro funciona como un auténtico título habilitante⁴, pues como se ha señalado:

“aparecen otros (...) tipos de inscripciones registrales que sí constituyen decisiones administrativas habilitantes, toda vez que la inversión de la prohibición relativa no se produce con la mera solicitud presentada por el interesado, sino con el ejercicio de la potestad administrativa”⁵.

Son ejemplos de registros jurídicos, el Registro de Propiedad Inmueble donde se inscriben las hipotecas, administrado por la Superintendencia Nacional de Registros Públicos⁶, el Registro de Patentes y Marcas del INDECOPI o el Registro de Empresas de Valor Añadido del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. En estos casos, la inscripción en el registro confiere ciertos derechos y los publicita, por lo que representa, en última instancia, un vehículo de la seguridad jurídica.

Por su parte, los registros administrativos solo tienen carácter operativo, pues son utilizados por las entidades públicas para registrar y/o publicitar **información vinculada al ejercicio de sus competencias**. Es decir, **no** confieren reales efectos jurídicos a la información que incorporan, por lo que **no constituyen o habilitan el ejercicio de derechos**, sino que sirven a las entidades públicas para que puedan ejercer sus competencias y cumplir sus objetivos.

La información de estos registros, antes que para los administrados, resulta útil para la Administración Pública, para el desarrollo de sus competencias vinculadas a las típicas actividades de limitación (antes denominada poder de policía), actividad de fomento, de **garantía** de prestación de servicios públicos, entre otros.

Así, por ejemplo, el Registro de Servidumbres del Ministerio de Energía y Minas sirve a esta entidad para ejercer acciones de control sobre las empresas que

4 Cierta sector de la doctrina sostiene que realmente no se trata de títulos habilitantes autónomos, sino vinculados a otros como la licencia o la autorización. Al respecto, ver ARROYO, Luis y Luis ORTEGA, *Libre empresa y títulos habilitantes*. Madrid: Centro de Estudios Políticos Constitucionales, 2004, p. 417.

5 *Ibidem*. p. 415.

6 Cierta sector doctrinario estima que la inscripción en los Registros Públicos no constituyen derechos, sino solo otorgan oponibilidad frente a terceros de buena fe. En cualquier caso, las hipotecas se constituyen desde su inscripción en el registro y no desde la suscripción del contrato de hipoteca, en cuyo caso la inscripción sería solo declarativa. Para una explicación del tema revisar: FORNO, Hugo. “El contrato con efectos reales”. *Ius et Veritas*. Lima, número 7, 1993, pp. 77-87.

solicitan la imposición de servidumbres en el marco de la ejecución de determinados proyectos. De la misma forma, el Registro Estadístico de Exportadores y Sectores que realizan actividades de exportación de servicios fue creado por la Ley N° 29646 - Ley de Fomento al Comercio Exterior de Servicios, “*con la finalidad de monitorear su evolución y actualización*”; para que, en este caso, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) pueda monitorear información vinculada a las exportaciones.

En ese escenario, cabe preguntarse si el RINA otorga algún efecto jurídico a la información que contiene, supuesto en el cual calificaría como registro jurídico, o si sirve como soporte para que las entidades públicas ejerzan sus competencias, por lo cual calificaría como registro administrativo.

Como se detallará en adelante, la información que –según el Artículo 6° del Reglamento del RINA– se debe publicitar es información vinculada estrictamente con la identificación del infractor y la infracción ambiental cometida. Dicha información sirve al OEFA para que pueda calificar supuestos de “reincidencia” en el marco de procedimientos administrativos sancionadores, es decir, en ejercicio de sus competencias de fiscalización y sanción⁷.

Considerando estas características, fundamentalmente que la información del RINA sirve para que el OEFA ejerza sus competencias de fiscalización y sanción, y cumpla sus objetivos de evitar o desincentivar la comisión de infracciones ambientales, el RINA califica como registro administrativo.

Cabe precisar que la inscripción en el registro no confiere la condición de reincidente. Tal condición la otorga la resolución del órgano respectivo del OEFA para, posteriormente, ser incorporada al RINA a efectos de publicitarla.

⁷ De acuerdo con el Artículo 7° del RINA, ante la primera reincidencia el infractor es registrado en el RINA. Entonces, una vez incorporado al registro, el OEFA acudirá al RINA para verificar la segunda o siguiente reincidencia del infractor y, en base a ello, incrementar la multa impuesta, toda vez que la reincidencia es un factor agravante de la multa.

IV. EL RINA DESDE LA PERSPECTIVA DEL ANÁLISIS ECONÓMICO

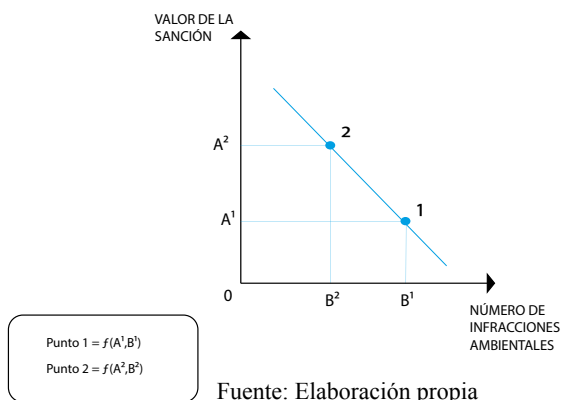
4.1 Objetivo del RINA: Desincentivar la comisión de infracciones administrativas

Desde la perspectiva de la teoría de la justicia, la pena, en el ámbito del Derecho Penal, y la sanción, en el ámbito del Derecho Administrativo, es la retribución proporcional por la comisión de delitos e infracciones, respectivamente. Se trata de un castigo infligido por vulnerar el ordenamiento jurídico.

Sin embargo, la sanción sirve, no solo para infringir castigos que retribuyan la comisión de ilícitos sino, también, para desincentivar la comisión de infracciones mediante la imposición de multas (sanciones pecuniarias) o sanciones de otra índole (sanciones no pecuniarias).

En ese sentido, el Manual Explicativo de la Metodología para el Cálculo de Multas del OEFA⁸, señala que “*el primer y principal objetivo (desincentivo) es que las sanciones aplicadas disuadan al infractor de volver a incurrir en la misma conducta nuevamente (desincentivo específico) y que, al mismo tiempo, disuadan al resto de administrados de incurrir en una conducta similar (desincentivo general)*”. Tal relación entre el “costo” de la sanción⁹ y la comisión de infracciones se ilustra en el siguiente gráfico:

Gráfico 1



8 Aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de marzo de 2013.

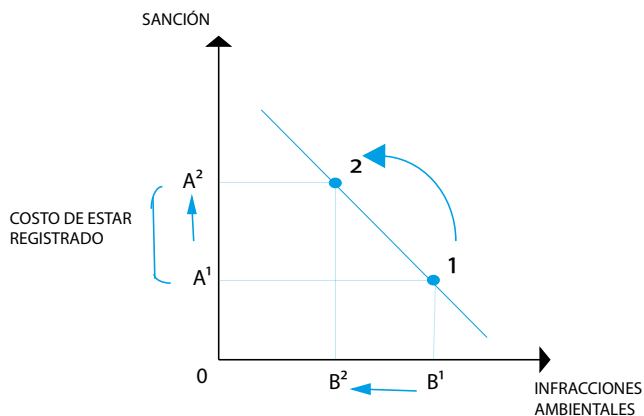
9 Con el objetivo de resaltar los efectos del costo de la sanción, el ejemplo no considera el factor “probabilidad de detección”.

Como se aprecia, las sanciones aplicadas son indirectamente proporcionales a las infracciones ambientales, de modo que si la sanción se incrementa, pasando del punto A1 al punto A2, el número de infracciones ambientales disminuye pasando del Punto 1 al Punto 2.

Ahora bien, la implementación del RINA también es un mecanismo que, al igual que la sanción, busca desincentivar la comisión de infracciones por la vía de publicitar la identidad de aquellos infractores reincidentes. Así, la Exposición de Motivos del RINA¹⁰ señala que su finalidad es “*promover la transparencia y difusión de la información relacionada a infractores reincidentes de la normativa ambiental, y de esta manera desincentivar las conductas infractoras*”. El objetivo es el mismo; el mecanismo, distinto.

Entonces, visto nuevamente desde una perspectiva económica, el registro representa otro “costo” que asumen las personas que reinciden en la comisión de infracciones, encareciendo el costo total de cometer infracciones administrativas, pues al “costo” de la sanción se suma el “costo” del registro. El efecto resulta en el mayor desincentivo para cometer infracciones ambientales, situación que se ilustra en el siguiente gráfico:

Gráfico 2



A^1 = COSTO DE SANCIÓN INICIAL

A^2 = A^1 + COSTO DE ESTAR REGISTRADO

Fuente: Elaboración propia

10 La Exposición de Motivos de una norma jurídica no tiene valor normativo, pero es un elemento sumamente importante para realizar labores de interpretación normativa. El Tribunal Constitucional ha reconocido este valor al señalar que “*a efectos de aclarar el sentido de la norma, resulta útil acudir a la Exposición de Motivos*”. Al respecto, ver el fundamento jurídico 20 de la sentencia recaída en el Expediente N° 00019-2008-PI/TC.

Como se aprecia, por efecto del RINA, el costo total de la infracción aumenta, pasando del punto A1 que no considera el costo del registro al punto A2 que sí considera el costo del registro, por lo que el número de infracciones ambientales tiende a reducirse. Es decir, cuando una persona reciba una sanción mayor a una primera sanción, tendrá incentivos para no cometer nuevas infracciones.

Entonces, el número de las infracciones ambientales disminuirá pasando del Punto B1 al Punto B2, debido a que, como se ha señalado, el “costo de estar registrado” adicional al costo de la sanción, genera un mayor desincentivo en la comisión de infracciones ambientales.

4.2 Características del RINA: Acceso público y gratuito

Ahora bien, para que el registro pueda cumplir su finalidad: desincentivar la comisión de infracciones, el acceso a la información que contiene debe ser público y gratuito, tal como lo prevé el Artículo 4° del Reglamento del RINA.

En términos legales, estas características se explican porque existe un derecho de acceso a la información pública cuyo contenido garantiza que todos pueden acceder a ella sin necesidad de contar con fundamento alguno y de manera gratuita¹¹. Sin embargo, existe un sustento económico que fundamenta estas características del RINA, que la explicación legal no desarrolla.

El carácter público implica que la información sea divulgada a la sociedad y se encuentre a disposición de cualquier interesado, siempre que no sea información calificada como secreta, reservada o confidencial de acuerdo a la Ley N° 27806 - Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública¹².

11 El pago que se realiza por el costo de la reproducción de la información no califica como una contraprestación.

12 Publicada en el diario oficial El Peruano el 3 de agosto de 2002. Los Artículos 15°, 15°-A y 15°-B de la Ley N° 27806 - Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública prevén los supuestos de información secreta, reservada y confidencial, respectivamente.

De la revisión del Artículo 6° del Reglamento del RINA¹³, se puede verificar que la información que contiene está vinculada estrictamente a la identificación de la persona y la infracción ambiental cometida. Por consiguiente, el contenido del RINA no califica como información secreta, reservada o confidencial, por lo que su divulgación está permitida.

El carácter público de la información del registro se sustenta “*en la medida que la divulgación de información es necesaria para lo eficiente del negocio (...), por lo menos se requiere alguna forma de divulgación*”¹⁴. En esta línea, en el caso del RINA, para impedir la generación de daños ambientales, por la vía de desincentivar la comisión de conductas infractoras, es necesario divulgar la información de aquellos que infringen la normativa ambiental de manera reiterada. El efecto que el RINA produce, como se ha demostrado anteriormente, ayuda a corregir la conducta de los infractores y de las demás personas.

Por otro lado, el carácter gratuito de la información del registro implica que esta se brinde sin mediar pago alguno. En principio, la información, como todo recurso, tiene un costo que sustenta su producción pues, como ilustra la hipótesis de

13 Resolución de Consejo Directivo N° 016-2012-OEFA/CD- Aprueban Reglamento del Registro de Infractores Ambientales del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA

“Artículo 6°.- Contenido del RINA

6.1. El RINA deberá contener, como mínimo, la siguiente información:

- a) Nombre, razón o denominación social del infractor ambiental reincidente.
 - b) Número de Documento de Identidad o número de RUC del infractor ambiental reincidente y nombre de su representante legal del período en que ocurrieron los hechos.
 - c) Sector Económico al que pertenece.
 - d) Número y fecha de la resolución que impuso o confirmó la sanción y la calificación de reincidente del infractor ambiental por cada conducta infractora, así como la indicación del respectivo expediente administrativo.
 - e) Hecho infractor y norma sustantiva incumplida.
 - f) Lugar y fecha de verificación de la conducta infractora.
 - g) Tipo de sanción y monto en caso de multa.
 - h) Medidas correctivas dictadas, de ser el caso.
- (...)”.

14 EPSTEIN, Richard. “El ocultamiento, uso y divulgación de la información”. *Themis*, Lima, 2000, número 44, pp. 7-8.

la “Tragedia de los Comunes”¹⁵, los recursos que se comparten de manera gratuita son insostenibles a largo plazo.

Sin embargo, el carácter gratuito de la información contenida en el RINA se sustenta, por un lado, en la necesidad de facilitar el acceso a información relevante para la sociedad; y, por otro, en su característica de no rivalidad.

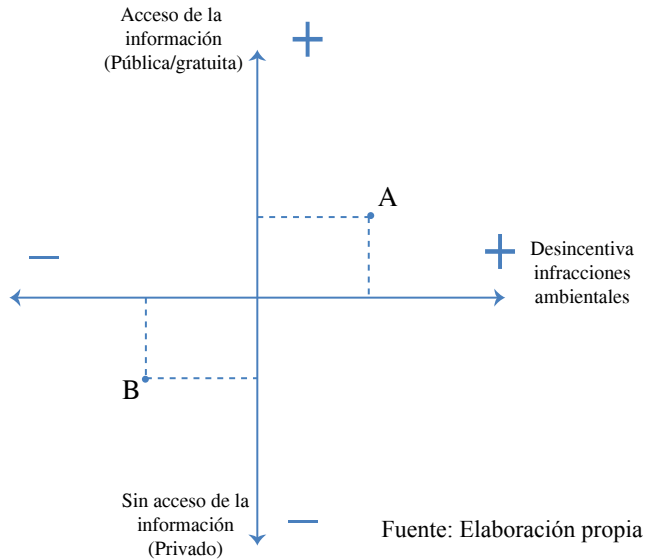
Efectivamente, como el objetivo consiste en desincentivar la comisión de infracciones ambientales, el acceso gratuito a la información del RINA facilita el logro de este objetivo de manera mucho más eficaz que si mediase contraprestación, en cuyo caso el efecto del desincentivo disminuiría debido al menor número de personas que podrían acceder a la información del registro.

El acceso gratuito a la información del RINA también se sustenta en su condición de bien no rival, es decir, en la posibilidad de que varias personas puedan acceder a ella sin limitarse mutuamente, situación que dificulta la formación de un mercado alrededor de este tipo de información, pues resulta muy costoso establecer mecanismos de control para lograr que solo las personas que paguen por la información la utilicen de manera exclusiva¹⁶.

Entonces, el acceso público y gratuito a la información del registro, en vez del acceso reservado y costoso, coadyuvan de manera más eficaz al logro de los objetivos del RINA, situación que se ilustra en el siguiente gráfico:

15 La “Tragedia de los Comunes” es una metáfora popularizada por el biólogo Garrett Hardin que explica cómo el uso común y gratuito de recursos limitados finalmente conlleva su desaparición. La metáfora cuenta sobre un grupo de pastores que utilizaban un mismo pastizal. Uno de ellos pensó que si añadía una oveja más a las que pastaban no afectaría el pastizal común. Cada uno de los demás pastores pensaron también que podían ganar una oveja más, sin deteriorar los pastos. Sin embargo, el uso común produjo un deterioro tal, aunque imperceptible individualmente, que causó la desaparición del pastizal y todos, animales y pastores, murieron de hambre.

16 Un mecanismo consistiría en establecer contratos que incluyan cláusulas de confidencialidad con cada una de las personas que, previo pago, accedan a la información del registro.

Gráfico 3

Como se aprecia, la información pública y gratuita sobre la identificación de los infractores ambientales tiene un efecto positivo al producir un mayor impacto en el desincentivo a reincidir en infracciones ambientales, situación que se ilustra con el Punto A.

Por el contrario, si la información fuese reservada y costosa, se reduce el acceso a la información sobre los infractores reincidentes, situación que disminuye el desincentivo de la comisión de infracciones ambientales, como se ilustra con el Punto B.

En suma, el diseño del RINA considera que la alternativa más eficiente para lograr sus objetivos consiste en brindar acceso público y gratuito a la información que contiene el registro.

V. CONTENIDO, IMPLEMENTACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL RINA

Habiéndose analizado los alcances y fundamentos del diseño del RINA, que es una expresión de una política pública de transparencia y del nuevo enfoque de la fiscalización ambiental, desde una perspectiva jurídica y económica, corresponde analizar su contenido, implementación y funcionamiento.

El Reglamento del RINA, donde descansan todas sus reglas de operación, tiene ocho artículos, dos Disposiciones Complementarias Finales y una única Disposición Complementaria Transitoria. La norma ha fijado un plazo de implementación de 120 días hábiles cumplido el 25 de junio de 2013.

Como todo registro administrativo, el contenido medular del mismo lo constituyen las condiciones de inclusión de los administrados, así como sus condiciones particulares de permanencia y de salida. Estos son los temas que distinguen el Reglamento del RINA, y que analizarán a continuación.

Para el primero de los temas, la identificación y condiciones de incorporación de administrados en el RINA, se requiere de la aplicación de los “*Lineamientos que establecen criterios para calificar como reincidentes a los infractores ambientales bajo el ámbito de competencia del OEFA*”¹⁷.

Es menester referir que el Numeral 139.3 del Artículo 139° de la LGA¹⁸ considera infractor ambiental a quien ejerciendo o habiendo ejercido cualquier actividad económica (o de servicio) genera de manera reiterada impactos ambientales por haber incumplido las normas ambientales o las obligaciones a que se haya comprometido en sus instrumentos de gestión ambiental.

Se establece luego en el Numeral 139.5 del mismo artículo¹⁹, que la autoridad de fiscalización ambiental determinará el procedimiento de inscripción, el trámite especial en casos de gravedad del daño ambiental o de reincidencia del agente

17 Aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 020-2013-OEFA/PCD.

18 **Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente**

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

(...)

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.*

(...)”.

19 **Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente**

“Artículo 139°.- Del 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”.*

infractor, así como las causales, requisitos y procedimientos para el levantamiento del respectivo registro.

Respecto a la autoridad a cargo, el Literal e) del Artículo 40° del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM²⁰, establece que es función de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, la DFSAI) diseñar y administrar el Registro de Infractores y Sanciones Ambientales. Esta función se confirma y precisa en el Numeral 3.3 del Artículo 3° y el Artículo 5° del Reglamento del RINA²¹, que especifica que entre las funciones de tal dirección se encuentra la de emitir resoluciones que califiquen a los administrados como reincidentes, además de publicar y actualizar el registro.

Respecto del procedimiento para el registro de los infractores ambientales, el Numeral 4.2 del Artículo 4° del Reglamento del RINA²², establece que la autoridad a cargo, la DFSAI, tendrá un plazo de quince días hábiles para incorporar al administrado en este registro, contados desde que la resolución que lo califica como

20 Publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009.

21 Resolución de Consejo Directivo N° 016-2012-OEFA/CD- Aprueban Reglamento del Registro de Infractores Ambientales del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA

“Artículo 3°.- Ámbito de aplicación de la norma

(...)

- 3.3. *La calificación de reincidencia deberá estar determinada en la resolución emitida por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos - DFSAI en su calidad de Autoridad Decisora del OEFA”.*

Resolución de Consejo Directivo N° 016-2012-OEFA/CD - Aprueban Reglamento del Registro de Infractores Ambientales del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA

“Artículo 5°.- Autoridad competente para anotar información en el RINA

La DFSAI es la autoridad competente de la publicación y actualización del RINA. Para tal efecto, el referido órgano de línea del OEFA designará al responsable de dicha función”.

22 Resolución de Consejo Directivo N° 016-2012-OEFA/CD - Aprueban Reglamento del Registro de Infractores Ambientales del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA

“Artículo 4°.- Anotación de información en el RINA

(...)

- 4.2. *La información de los infractores ambientales reincidentes deberá ser ingresada al RINA dentro de los quince (15) días hábiles siguientes de: (i) haber quedado consentida la resolución de la DFSAI o (ii) agotada la vía administrativa con la resolución del Tribunal de Fiscalización Ambiental”.*

reincidente haya quedado consentida, en otras palabras, luego de haber transcurrido el plazo sin que el administrado haya interpuesto ningún recurso administrativo, ya sea de reconsideración o apelación, dentro del plazo de 15 días según lo dispone el Artículo 207° de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG)²³.

En el mismo artículo se establece que el plazo de quince días hábiles se aplica, también, una vez agotada la vía administrativa con la resolución del superior jerárquico, es decir, que el Tribunal de Fiscalización Ambiental haya confirmado la calificación de reincidente y, por ende, hubiese agotado la vía administrativa.

Cabe resaltar que es impugnabile el extremo de la decisión administrativa que dispone la incorporación en el registro, toda vez que si la calificación de reincidente es errónea, ello supone una afectación al derecho a la imagen o la marca del administrado, pues tendría que soportar la carga de estar registrado en el RINA indebidamente.

Por otro lado, cabe una impugnación vía proceso contencioso administrativo para que la decisión sea revisada por el Poder Judicial. Sin embargo, la mera interposición de la demanda no suspende la ejecución del acto que dispone el registro del administrado en el RINA, pues no se ha previsto el efecto suspensivo de la interposición de la demanda, quedando, por tanto, indemne la ejecutividad de la decisión de la Administración.

El acto administrativo de registro en el RINA permanecería firme si el Poder Judicial desestima los argumentos del demandante, pero si estos fueran amparados, debería anularse el acto, dejando sin efecto la resolución del Tribunal de Fiscalización Ambiental, lo mismo que ocurriría si se obtuviera una decisión judicial de suspensión por una medida cautelar del acto de sanción, por el que se calificó al mismo como reincidente.

Ahora bien, sobre el tema de las modificaciones o correcciones de las decisiones de la Administración Pública, el Artículo 8° del Reglamento del RINA contempla

23 **Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General**

“Artículo 207°.- Recursos administrativos

207.1. Los recursos administrativos son:

a) Recurso de reconsideración

b) Recurso de apelación

c) Recurso de revisión

207.2. El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días”.

la posibilidad de que, a pedido de parte, el contenido del RINA sea rectificado, excluido, aclarado o modificado²⁴.

Para estos efectos, se ha establecido un plazo de 15 días hábiles siguientes a la recepción para evaluar y decidir respecto a la solicitud del particular.

Desde nuestra perspectiva, se considera que esta solicitud, planteada sin perjuicio de los recursos administrativos ordinarios, tiene la naturaleza de petición administrativa planteada en ejercicio del derecho de petición, previsto en el Artículo 106° de la LPAG²⁵, que faculta a presentar solicitudes de interés particular, de interés general, de contradecir actos administrativos, pedir informaciones, formular consultas y de presentar solicitudes de gracia.

Sobre el mismo tema, cabe afirmar que aun cuando el RINA no lo haya recogido expresamente, las modificaciones o correcciones, podrían ser impulsadas de oficio autocomposición de la Administración Pública. En tales casos y dependiendo si se trata de una corrección únicamente material, por ejemplo, en el nombre del

24 Resolución de Consejo Directivo N° 016-2012-OEFA/CD - Aprueban Reglamento del Registro de Infractores Ambientales del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA

“Artículo 8°.- Rectificación, exclusión, aclaración o modificación de la información contenida en el RINA

- 8.1. *La información reportada en el RINA podrá ser rectificada, excluida, aclarada o modificada de oficio o a solicitud de parte. Las solicitudes se presentarán ante la DFSAI del OEFA y serán atendidas en un plazo máximo de quince (15) días hábiles siguientes a su recepción.*
- 8.2. *La permanencia del infractor ambiental reincidente en el RINA será excluida cuando medie sentencia emitida por una autoridad jurisdiccional dejando sin efecto la resolución del Tribunal Fiscalización Ambiental, o cuando el acto administrativo que impuso la sanción haya sido objeto de suspensión a través de una medida cautelar emitida por autoridad jurisdiccional”.*

25 Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General

“Artículo 106°.- Derecho de petición administrativa

- 106.1. *Cualquier administrado, individual o colectivamente, puede promover por escrito el inicio de un procedimiento administrativo ante todas y cualesquiera de las entidades, ejerciendo el derecho de petición reconocido en el Artículo 2 inciso 20) de la Constitución Política del Estado.*
- 106.2. *El derecho de petición administrativa comprende las facultades de presentar solicitudes en interés particular del administrado, de realizar solicitudes en interés general de la colectividad, de contradecir actos administrativos, las facultades de pedir informaciones, de formular consultas y de presentar solicitudes de gracia.*
- 106.3. *Este derecho implica la obligación de dar al interesado una respuesta por escrito dentro del plazo legal”.*

administrado, esta podría ser de cargo de la DFSAI, vía rectificación de error material conforme lo prevé el Artículo 201° de la LPAG²⁶.

De otro lado, si el error a corregir es de otra naturaleza como, por ejemplo, en la calificación (de fondo) de la calidad de reincidente del administrado, entonces correspondería al Tribunal de Fiscalización Ambiental declarar la nulidad del acto administrativo de Registro, al ser el superior jerárquico el órgano que emitió el acto, esto de acuerdo al Numeral 11.2 del Artículo 11^{o27} y Numeral 202.2 del Artículo 202^{o28} de la LPAG.

Una vez inscritos los administrados por un acto administrativo firme o consentido, la siguiente materia a resolver es el plazo de permanencia de estos en el Registro.

Al respecto, se ha decidido aplicar el plazo de una manera gradual y progresiva, estableciendo que si se trata de una primera reincidencia, y siempre y cuando el

26 Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General

“Artículo 201°.- Rectificación de errores

- 201.1. *Los errores material o aritmético en los actos administrativos pueden ser rectificadas con efecto retroactivo, en cualquier momento, de oficio o a instancia de los administrados, siempre que no se altere lo sustancial de su contenido ni el sentido de la decisión.*
- 201.2. *La rectificación adopta las formas y modalidades de comunicación o publicación que corresponda para el acto original”.*

27 Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General

“Artículo 11°.- Instancia competente para declarar la nulidad

- 11.1. *Los administrados plantean la nulidad de los actos administrativos que les conciernan por medio de los recursos administrativos previstos en el Título III Capítulo II de la presente Ley.*
- 11.2. *La nulidad será conocida y declarada por la autoridad superior de quien dictó el acto. Si se tratara de un acto dictado por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, la nulidad se declarará por resolución de la misma autoridad”.*

28 Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General

“Artículo 202°.- Nulidad de oficio

(...)

- 202.2. *La nulidad de oficio sólo puede ser declarada por el funcionario jerárquico superior al que expidió el acto que se invalida. Si se tratara de un acto emitido por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, la nulidad será declarada por resolución del mismo funcionario. Además de declarar la nulidad, la autoridad podrá resolver sobre el fondo del asunto de contarse con los elementos suficientes para ello. En este caso, este extremo sólo podrá ser objeto de reconsideración. Cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se dispondrá la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo”.*

sancionado haya pagado la multa impuesta y haya cumplido íntegramente con las medidas administrativas dictadas, su permanencia será únicamente de treinta días hábiles.

De otro lado, si se tratara de una segunda reincidencia, la información del administrado permanecerá registrada en el RINA por un plazo de cuatro años. El efecto buscado es que las sucesivas reincidencias merezcan respuestas de más intensidad por parte de la autoridad administrativa.

Cabe precisar que la decisión de establecer determinados plazos de permanencia resulta, como en la mayoría de los casos similares, una decisión libre de la autoridad administrativa, en este caso del OEFA, adoptada con criterios de razonabilidad, tomando como referencia además a la propia LPAG.

Así, la Exposición de Motivos del RINA indica que el plazo de cuatro años para las sucesivas reincidencias es un plazo razonable considerando la gravedad de la conducta infractora, que implica una segunda reincidencia, vale decir, una misma conducta tipificada como infracción realizada en más de dos oportunidades. Con ello, la autoridad potencia el desincentivo de reincidir en la misma infracción, tanto al propio infractor como al resto de administrados.

Cabe resaltar que el referido plazo de los cuatro años, coincide con el plazo previsto en reglamentos similares²⁹ y con el plazo de prescripción que tiene la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas conforme lo refiere el Numeral 233.1 del Artículo 233° de la LPAG³⁰.

Por consiguiente, la decisión de mantener la información del administrado en el RINA por un plazo mayor (segunda reincidencia) no vulnera el derecho a

29 En materia de protección al consumidor existe el Registro de Infracciones y Sanciones al Código de Protección y Defensa del Consumidor, el cual tiene un plazo de permanencia de cuatro (4) años para cualquier tipo de infracción, sin referirse necesariamente a la reincidencia, según lo dispone el Artículo 5° del Reglamento del Registro de Infracciones y Sanciones al Código de Protección y Defensa del Consumidor aprobado por Decreto Supremo N° 029-2011-PCM.

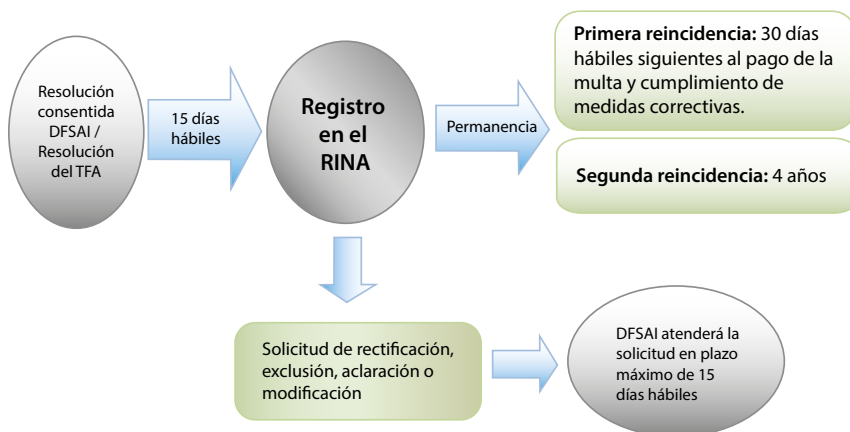
30 “**Artículo 233°.- Prescripción**

233.1. *La facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio del cómputo de los plazos de prescripción respecto de las demás obligaciones que se derivan de los efectos de la comisión de la infracción. En caso ello no hubiera sido determinado, dicha facultad de la autoridad prescribirá a los cuatro (4) años.
(...)”.*

la prescripción, es decir, a que el paso del tiempo impida a la autoridad iniciar un procedimiento sancionador en su contra. Se entiende que este plazo también encuentra lógica su calidad de segundo reincidente puede llevarlo a la de un tercer y cuarto reincidente, para cuya identificación, su condición de inscrito es de gran utilidad para el OEFA.

El procedimiento del registro de reincidentes en el RINA, descrito en los párrafos anteriores, se visualiza en el siguiente flujograma:

Gráfico 4



Fuente: Elaboración propia

Cabe resaltar que el contenido que el RINA sistematiza está vinculado a información referida al nombre, razón o denominación social del infractor, el sector económico al que pertenece, el hecho infractor, la norma sustantiva incumplida, el tipo de sanción, la cuantía de la multa impuesta, las medidas correctivas dictadas, entre otras.

Adicionalmente, el administrado interesado podrá solicitar también el registro en el RINA de la existencia de un proceso contencioso administrativo iniciado contra la resolución del Tribunal de Fiscalización Ambiental que en última instancia confirmó la infracción, así como las acciones de remediación, la corrección de la conducta infractora, el cumplimiento de medidas correctivas y otra información similar.

VI. CONCLUSIONES

El RINA constituye una herramienta del conjunto de mecanismos y políticas públicas que el OEFA ha implementado como parte de un cambio en el enfoque de

la fiscalización ambiental, a través del cual se promueve el respeto a las normas y compromisos ambientales, a través de la transparencia y divulgación de información.

El derecho al acceso a la información –por ejemplo, a través de registros administrativos como el RINA– contribuye al ejercicio de derechos fundamentales, como a gozar de un ambiente sano y equilibrado o la libertad para decidir no contratar con una empresa registrada como infractor ambiental reincidente.

Los registros jurídicos confieren o habilitan el ejercicio de derechos al administrado desde el momento de su inscripción, por lo que el registro representa, en última instancia, un vehículo de la seguridad jurídica. Estos registros están destinados a los particulares con la finalidad de dotar de certidumbre a sus relaciones jurídicas.

Los registros administrativos no confieren reales efectos jurídicos a la información que incorporan sino que son utilizados por las entidades públicas para registrar y publicitar información vinculada al ejercicio de sus competencias y cumplir sus objetivos. Están destinados a dotar de información a la propia Administración Pública para el desarrollo de sus típicas actividades de limitación, fomento de garantía de prestación de servicios públicos, entre otros.

El RINA califica como registro administrativo, toda vez que sirve para que el OEFA ejerza sus competencias de fiscalización y sanción, y cumpla sus objetivos de evitar o desincentivar la comisión de infracciones ambientales.

El RINA es un mecanismo que, al igual que la imposición de sanciones, busca desincentivar la comisión de conductas infractoras por la vía de publicitar la identificación de aquellos infractores ambientales reincidentes.

Mientras un agente económico racional reciba una sanción mayor a la inicial, tendrá incentivos para cometer menos infracciones en un análisis costo - beneficio. Entonces, la comisión de infracciones ambientales disminuirá debido a que el “costo de estar registrado”, adicional al costo de la sanción, genera un mayor desincentivo a la comisión de infracciones ambientales.

La información pública y gratuita del RINA sobre la identificación de los infractores ambientales tiene un efecto positivo al producir un mayor impacto en el desincentivo a reincidir en infracciones ambientales.

BIBLIOGRAFÍA:

ARROYO, Luis y Luis ORTEGA

2004 *Libre empresa y títulos habilitantes*. Madrid: Centro de Estudios Políticos Constitucionales.

EPSTEIN, Richard

2002 “El ocultamiento, uso y divulgación de la información”. *Themis*. Lima, número 44, pp. 7-8.

FREYRE, Milagros y Rachel JIHYUN NAM

2013 “El Acceso a la Información Pública, un Derecho para ejercer otros derechos”. *Gestión Pública y Desarrollo*. Lima, año 6, número 73, pp. A5-A8.

FORNO, Hugo

1993 “El contrato con efectos reales”. *Ius et Veritas*. Lima, año 4, número 7, pp. 77-87.

WEISS, Janet A.

2002 “Public information”. En SALAMON, Lester M. (editor). *The tools of government. A guide of the new governance*. Oxford: Oxford University Press.