



NORMAS REGLAMENTARIAS QUE FACILITAN LA APLICACIÓN DE LO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 19° DE LA LEY N° 30230 - LEY QUE ESTABLECE MEDIDAS TRIBUTARIAS, SIMPLIFICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y PERMISOS PARA LA PROMOCIÓN Y DINAMIZACIÓN DE LA INVERSIÓN EN EL PAÍS

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.1 Introducción

Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013 - Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente 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.

La Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental otorga al OEFA la calidad de Ente Rector del citado sistema (SINEFA), el cual 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 y sanción en materia ambiental —a cargo de las diversas entidades del Estado— se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente.

El Literal a) del Numeral 11.2 del Artículo 11° de la Ley N° 29325 establece que el OEFA en su calidad de Ente Rector del SINEFA tiene, entre otras, 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; así como aquellas necesarias para el ejercicio de la función de supervisión de entidades de fiscalización ambiental, las que son de obligatorio cumplimiento para dichas entidades en los tres niveles de gobierno.

La mencionada norma reconoce, además, que 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.

De acuerdo con lo establecido en los Artículos 6° y 22° de la Ley N° 29325, el OEFA es la entidad pública encargada de determinar la existencia de infracciones administrativas a la normativa ambiental, así como de imponer las respectivas sanciones y medidas correctivas.

Mediante la Ley N° 30230 - Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, publicada el 12 de julio del 2014, se ha dispuesto que durante un plazo de tres





(3) años, contado a partir de su publicación, el OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental.

El Artículo 19° de la citada Ley establece que durante dicho período, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales, en los cuales, si declara la existencia de una infracción, únicamente dictará una medida correctiva destinada a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador; luego, si verifica el cumplimiento de dicha medida, concluirá el procedimiento; de lo contrario, lo reanudará quedando habilitado para imponer la sanción respectiva.

Asimismo, el mencionado artículo señala que durante dicho período las sanciones a imponerse por las infracciones verificadas no podrán ser superiores al 50% (cincuenta por ciento) de la multa que correspondería aplicar de acuerdo a la metodología de determinación de sanciones, salvo determinadas excepciones.

En este contexto, resulta urgente establecer normas reglamentarias que faciliten la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230 - Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, a los procedimientos sancionadores y recursivos en trámite seguidos ante el OEFA.

I.2 Contenido de la propuesta normativa

I.2.1 Finalidad



La presente propuesta normativa tiene por finalidad establecer reglas jurídicas que faciliten la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230 a los procedimientos sancionadores o recursivos en trámite. Asimismo, busca establecer disposiciones para brindar mayores garantías a los administrados y, al mismo tiempo, lograr una protección ambiental eficaz y oportuna.

I.2.2 Procedimientos sancionadores en trámite



El Artículo 19° de la Ley N° 30230 establece lo siguiente:

Artículo 19. Privilegio de la prevención y corrección de las conductas infractoras

En el marco de un enfoque preventivo de la política ambiental, establécese un plazo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la presente Ley, durante el cual el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental.

Durante dicho período, el OEFA tramitará **procedimientos sancionadores excepcionales**. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador excepcional. Verificado el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, el procedimiento sancionador excepcional concluirá. De lo contrario, el referido procedimiento se reanudará, quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva.





Mientras dure el período de tres (3) años, las sanciones a imponerse por las infracciones no podrán ser superiores al 50% de la multa que correspondería aplicar, de acuerdo a la metodología de determinación de sanciones, considerando los atenuantes y/o agravantes correspondientes. **Lo dispuesto en el presente párrafo no será de aplicación a los siguientes casos:**

- a) **Infracciones muy graves, que generen un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas. Dicha afectación deberá ser objetiva, individualizada y debidamente acreditada.**
- b) **Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.**
- c) **Reincidencia, entendiéndose por tal la comisión de la misma infracción dentro de un período de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.**

(Negrilla agregada)

Como se puede apreciar, la Ley N° 30230 busca promover la inversión en nuestro país, implementado para ello un enfoque preventivo de la política ambiental. Se establece que durante un lapso de tres (3) años, se privilegiarán las medidas de prevención y corrección de la conducta infractora, antes que su represión. Durante este plazo, se aplicará un procedimiento sancionador excepcional, en el cual si la Autoridad Decisora declara la existencia de una infracción, únicamente dictará una medida correctiva destinada a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento administrativo. Luego, si verifica el cumplimiento de dicha medida, concluirá el procedimiento; de lo contrario, lo reanudará quedando habilitada para imponer la sanción respectiva. La sanción no podrá ser superior al 50% de la multa que correspondería aplicar, de acuerdo a la metodología¹ aprobada por el OEFA.

Una interpretación finalista de la norma nos lleva a concluir que el procedimiento sancionador excepcional antes descrito no resulta aplicable en los siguientes supuestos: (a) infracciones muy graves que generen un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas; (b) actividades que se realicen sin contar con un instrumento de gestión ambiental o en zonas prohibidas; y (c) reincidencia, entendiéndose por tal, la comisión de la misma infracción dentro de un período de seis (6) meses. En estos supuestos, teniendo en cuenta la gravedad de la conducta infractora y la importancia de los bienes jurídicos afectados, se debe imponer la sanción íntegra, más la medida correctiva que corresponda.

El procedimiento sancionador excepcional creado por la Ley N° 30230 se orienta a promover la inversión de las empresas formales, implementando para ello una etapa previa de educación y concientización, que busca promover la remediación ambiental, sin desproteger la salud y vida de las personas. Por tal motivo, este régimen no resulta aplicable a las empresas informales o ilegales, ni aquellas que generan un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas. Menos aún a los reincidentes, dado que estos se muestran renuentes a adecuar su conducta a lo establecido en la normativa ambiental. En estos tres (3) supuestos no se cumple la

¹ "Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 6° del Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM", aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, publicada el 12 de marzo del 2013.



finalidad preventiva y correctiva de la norma. Por ende, en estos supuestos no resulta aplicable los beneficios establecidos en la ley.

La conclusión anterior se condice con la interpretación auténtica de la Ley N° 30230. En efecto, de la Exposición de Motivos de dicha norma² se advierte que la intención del legislador es excluir a estos tres (3) supuestos de la aplicación del procedimiento sancionador excepcional, tal como se puede apreciar a continuación:

La imposición de sanciones requiere de una etapa previa de educación y concientización de los agentes, la población y las autoridades. Con esto se logra, legitimar las acciones futuras de fiscalización, generando un ambiente de confianza para el efectivo cumplimiento de las obligaciones ambientales de los administrados.

Sin perjuicio de lo indicado, a fin de proteger la vida y la salud de las personas, se **deben mantener las sanciones aplicables en los casos en que aquellas sean afectadas gravemente, cuando se realicen actividades sin contar con los títulos habilitantes correspondientes o en zonas prohibidas, así como en los casos de reincidencia.**

(...)

Los efectos que se esperan de la propuesta son:

(...)

- **Reducir los costos y la afectación al desempeño de las empresas, durante los tres (3) años que se privilegiarán las acciones de prevención y corrección aplicando sanciones que no sean superiores al 35% de la multa máxima establecida para cada infracción, excepto en los casos en que se genera un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas, se realicen actividades sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes o en zonas prohibidas, así como cuando exista reincidencia.**

(Negrilla agregada)

Teniendo en cuenta lo expuesto, y con la finalidad de garantizar la aplicación inmediata de la Ley N° 30230 a los seiscientos veintidós (622) procedimientos administrativos sancionadores iniciados que se encuentran en trámite en primera instancia, se propone lo siguiente:

- Si se verifica la existencia de infracción administrativa en los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, se impondrá la multa que corresponda, sin reducción del 50% (cincuenta por ciento) y sin perjuicio de que se ordenen las medidas correctivas a que hubiere lugar.



2

Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 3627/2013-PE - Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, presentado por el Poder Ejecutivo, con la aprobación del Consejo de Ministros, el 18 de junio del 2014, pp. 34 - 35.

Consulta: 22 de julio del 2014.

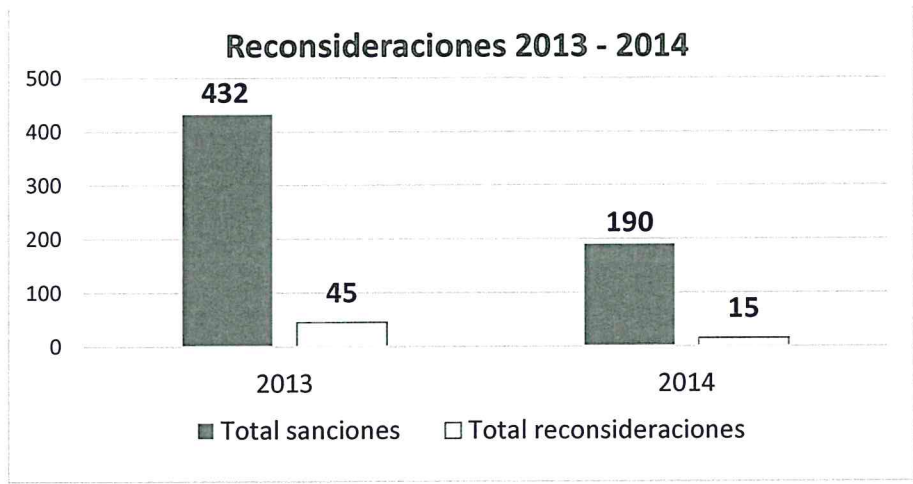
<[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc02_2011_2.nsf/d99575da99ebfbc305256f2e006d1cf0/2d2bfdfcf2f12999705257cfc00090b62/\\$FILE/PL03627180614.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc02_2011_2.nsf/d99575da99ebfbc305256f2e006d1cf0/2d2bfdfcf2f12999705257cfc00090b62/$FILE/PL03627180614.pdf)>



- Si se verifica la existencia de infracción administrativa distinta a los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, primero se dictará la medida correctiva respectiva, y ante su incumplimiento, la multa que corresponda, con la reducción del 50% (cincuenta por ciento).

En caso se acredite la existencia de infracción administrativa, pero el administrado ha revertido, remediado o compensado todos los impactos negativos generados por dicha conducta y, adicionalmente, no resulta pertinente el dictado de una medida correctiva, la Autoridad Decisora se limitará a declarar en la resolución respectiva la existencia de responsabilidad administrativa. Si dicha resolución adquiere firmeza, será tomada en cuenta para determinar la reincidencia, sin perjuicio de su inscripción en el Registro de Infractores Ambientales.

Con relación al segundo supuesto, se propone establecer que los administrados únicamente pueden interponer el recurso de apelación contra las resoluciones de primera instancia. Esta disposición busca lograr una mayor celeridad en la tramitación del procedimiento sancionador y, con ello, reducir el período de incertidumbre sobre la determinación de responsabilidad del administrado. Lo anterior coadyuva a dinamizar la inversión y fomentar el desarrollo económico del país. Esta disposición se justifica si tenemos en cuenta que los recursos de reconsideración interpuestos son escasos. Durante el año 2013, solo se interpusieron cuarenta y cinco (45) recursos de reconsideración con relación a las cuatrocientos treinta y dos (432) sanciones impuestas a los administrados. Asimismo, hasta junio del 2014 solo se han presentado quince (15) recursos de reconsideración con relación a los ciento noventa (190) procedimientos que concluyeron en sanción, tal como se puede apreciar del siguiente gráfico:

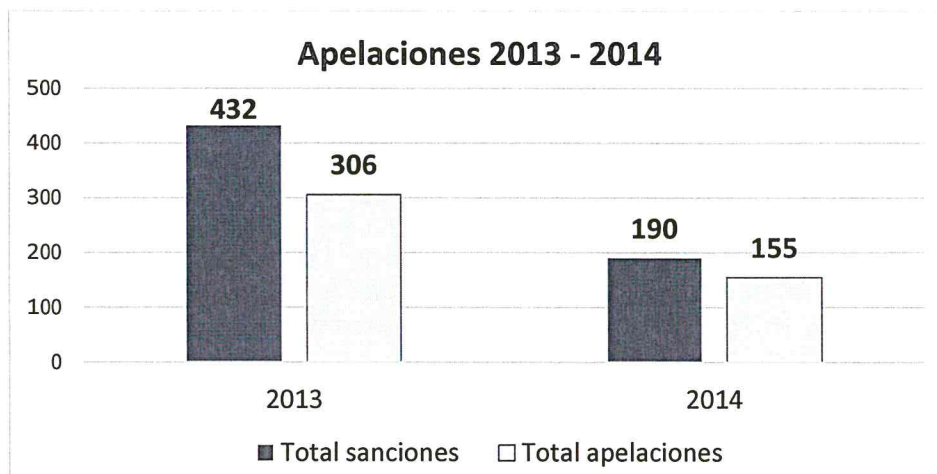


Elaboración propia
Fuente: Dirección de Fiscalización Sanción y Aplicación de Incentivos

En cambio, durante el año 2013 se interpusieron trescientos seis (306) recursos de apelación con relación a las cuatrocientos treinta y dos (432) sanciones impuestas a los administrados. Asimismo, hasta junio del año 2014, se han presentado ciento cincuenta y cinco (155) recursos de apelación con relación a los ciento noventa



(190) procedimientos que concluyeron en sanción, tal como se aprecia en el siguiente gráfico:



Elaboración propia

Fuente: Dirección de Fiscalización Sanción y Aplicación de Incentivos

La disposición antes mencionada no afecta el derecho de los administrados de contar en el OEFA con una doble instancia administrativa, pues estos pueden interponer el recurso de apelación para lograr que se evalúe en segunda instancia la resolución recurrida.

Por último, se propone establecer que si en un expediente administrativo se tramitan imputaciones relacionadas con los literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230 y otras, la Autoridad Decisora procederá a desacumular dichas imputaciones en expedientes distintos, teniendo en cuenta que a cada uno de estos se les aplica un régimen jurídico distinto.

1.2.3 Procedimientos recursivos en trámite

A la fecha, se encuentran pendientes de resolver dieciocho (18) recursos de reconsideración y setenta y cuatro (74) recursos de apelación. En estos casos, teniendo en consideración que ya se emitió un pronunciamiento en primera instancia (sanción), corresponde aplicar las siguientes reglas:

- En caso se confirme el monto de la sanción impuesta en primera instancia, esta se reducirá en un 50% (cincuenta por ciento).
- En caso se considere que debe imponerse un monto menor a la sanción impuesta en primera instancia, la reducción del 50% (cincuenta por ciento) se aplicará sobre el monto de la multa ya reducida.

Estas disposiciones no serán aplicables para los siguientes supuestos previstos en el Artículo 19° de la Ley N° 30230: (a) infracciones muy graves que generen un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas; (b) actividades que se realicen sin contar con un instrumento de gestión ambiental o en zonas prohibidas; y



(c) reincidencia, entendiéndose por tal, la comisión de la misma infracción dentro de un período de seis (6) meses.

1.2.4 De las sanciones tasadas y no tasadas

El tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230 señala expresamente lo siguiente:

Artículo 19. Privilegio de la prevención y corrección de las conductas infractoras

(...)

Mientras dure el período de tres (3) años, las sanciones a imponerse por las infracciones no podrán ser superiores al 50% de la multa que correspondería aplicar, de acuerdo a la metodología de determinación de sanciones, considerando los atenuantes y/o agravantes correspondientes. (...)

(Negrilla agregada)

Del artículo antes citado se aprecia que únicamente están sujetas a la reducción del 50% (cincuenta por ciento) aquellas multas no tasadas que se determinen en aplicación de 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, aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD o la norma que la sustituya. Las multas tasadas (fijas) se encuentran excluidas de la reducción antes mencionada.

1.2.5 De las medidas administrativas y multas coercitivas

De conformidad con lo establecido en la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, el OEFA puede dictar mandatos de carácter particular³, medidas preventivas⁴, medidas cautelares⁵ y medidas correctivas⁶. Estas medidas administrativas tienen por finalidad tutelar de manera efectiva y oportuna el ambiente, así como la vida y salud de las personas.



3

Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.-

Artículo 16-A.- Mandatos de carácter particular

En concordancia con lo dispuesto en el artículo 11 de la presente Ley y bajo los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA) emiten mandatos de carácter particular, los cuales constituyen disposiciones exigibles al administrado con el objetivo de que este realice determinadas acciones que tengan como finalidad garantizar la eficacia de la fiscalización ambiental.

(...)



Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.-

Artículo 22-A.- Medidas preventivas

Las medidas preventivas pueden contener mandatos de hacer o no hacer. 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.

(...)



5

Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.-

Artículo 21.- Medidas cautelares

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

(...)



6

Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.-



Lo dispuesto en el Artículo 19° de la Ley N° 30230 no afecta la facultad del OEFA de dictar las medidas administrativas antes mencionadas, tampoco su potestad de imponer multas coercitivas ante el incumplimiento de medidas cautelares y medidas correctivas.

Las multas coercitivas tienen una naturaleza distinta a las multas administrativas⁷ y pueden duplicarse sucesiva e ilimitadamente en tanto persista el incumplimiento de la medida cautelar o correctiva por parte del administrado investigado o infractor, según sea el caso.

1.2.6 De la impugnación de medida correctiva

Teniendo en cuenta que el Artículo 19° de la Ley N° 30230 reconoce la relevancia de las medidas correctivas, resulta pertinente ratificar que la interposición de recursos impugnativos contra dichas medidas no afecta su eficacia, ejecutividad y ejecutoriedad.

En efecto, conforme lo establece el Numeral 24.5 del Artículo 24° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD⁸, "concedido el recurso, sólo tiene efecto suspensivo la impugnación de la sanción impuesta". Esto es, la impugnación no suspende la eficacia, ejecutividad ni ejecutoriedad de la medida correctiva dictada.



Artículo 22.- Medidas correctivas

22.1 Se podrán ordenar las medidas correctivas necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.
(...)

⁷ Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, publicado el 13 de diciembre del 2012.-

Artículo 40.- De las multas coercitivas

- 40.1 La multa coercitiva constituye un medio de ejecución forzosa de los extremos de las resoluciones que imponen medidas cautelares o correctivas, siendo independiente de éstas y no tiene carácter sancionador.
- 40.2 La resolución que dicta medida cautelar o correctiva debe establecer como apercibimiento la imposición de una multa coercitiva, indicándose el plazo para el cumplimiento de la obligación y el monto a ser aplicado en caso de persistir el incumplimiento.

Artículo 41.- Imposición de multas coercitivas

- 41.1 La imposición de multas coercitivas se regirá de conformidad con lo dispuesto en los Numerales 21.5 y 21.6 del Artículo 21 y en los Numerales 22.4 y 22.5 del Artículo 22 de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.
- 41.2 El incumplimiento de una medida cautelar o correctiva por parte del administrado acarrea una multa coercitiva no menor a una (1) Unidad Impositiva Tributaria ni mayor a cien (100) Unidades Impositivas Tributarias. La multa coercitiva deberá ser pagada en un plazo de cinco (5) días hábiles, vencido el cual se ordenará su cobranza coactiva.
- 41.3 En caso de persistirse el incumplimiento, se impondrá una nueva multa coercitiva, duplicando sucesiva e ilimitadamente el monto de la última multa coercitiva impuesta, hasta que se cumpla con la medida cautelar o correctiva ordenada.

⁸ Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD.-

Artículo 24.- Impugnación de actos administrativos

- (...)
- 24.5 Concedido el recurso, sólo tiene efecto suspensivo la impugnación de la sanción impuesta.
(...)



I.2.7 De la participación de terceros con interés legítimo

El Artículo 60° de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General reconoce la participación de terceros con interés legítimo en el procedimiento sancionador, tal como se aprecia de la siguiente cita:

Artículo 60.- Terceros administrados

- 60.1 Si durante la tramitación de un procedimiento es advertida la existencia de terceros determinados no comparecientes cuyos derechos o intereses legítimos puedan resultar afectados con la resolución que sea emitida, dicha tramitación y lo actuado les deben ser comunicados mediante citación al domicilio que resulte conocido, sin interrumpir el procedimiento.
- 60.2 Respecto de terceros administrados no determinados, la citación es realizada mediante publicación o, cuando corresponda, mediante la realización del trámite de información pública o audiencia pública, conforme a esta Ley.
- 60.3 **Los terceros pueden apersonarse en cualquier estado del procedimiento, teniendo los mismos derechos y obligaciones de los participantes en él.**

(Negrilla agregada)

En los procedimientos sancionadores ambientales, se consideran como terceros con interés legítimo a todas las personas naturales o jurídicas (ciudadanía en general), dado que el derecho a un ambiente adecuado y equilibrado constituye un derecho difuso.

Teniendo en cuenta que el nuevo enfoque de la fiscalización ambiental previsto en la Ley N° 30230 privilegia la remediación y el dictado de medidas cautelares y correctivas, resulta necesario propiciar una mayor participación ciudadana (terceros) durante la tramitación del procedimiento sancionador o recursivo. Más aún si tenemos en cuenta que el Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016⁹, señala como uno de sus objetivos que las entidades públicas deban fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en la fiscalización ambiental. El cumplimiento de este objetivo permite asegurar la sostenibilidad de las actividades económicas, respetando el derecho a un ambiente adecuado y equilibrado.

En este contexto, se propone establecer que cualquier persona natural o jurídica con interés legítimo pueda intervenir como tercero interesado en los procedimientos sancionadores o recursivos que se tramitan ante el OEFA, aportando pruebas sobre la existencia de una infracción administrativa o el incumplimiento de una medida cautelar o correctiva.

Con esta disposición se busca promover, principalmente, la participación de las comunidades campesinas y/o nativas, las poblaciones indígenas, las organizaciones civiles de defensa del ambiente, entre otros, a fin de que estas coadyuven en la

⁹

Cf. Objetivo N° 17 del Lineamiento estratégico N° 2 "Diseño y fortalecimiento de la política pública de promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales del "Plan Nacional de Derechos Humanos 2014-2016", aprobado por Decreto Supremo N° 005-2014-JUS, publicado el 5 de julio del 2014.



determinación de las medidas cautelares y correctivas más apropiadas, así como en el seguimiento del cumplimiento de las medidas dictadas.

Los terceros con interés legítimo podrán conocer la existencia de un procedimiento sancionador a través del seguimiento de las denuncias ambientales a que se refiere el Capítulo VI de las "Reglas para la atención de denuncias ambientales presentadas ante el OEFA", aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 015-2014-OEFA/CD¹⁰, o solicitando los Resúmenes Públicos de los procedimientos sancionadores a que se refiere la Directiva N° 001-2012-OEFA/CD - Directiva que promueve mayor transparencia respecto de la información que administra el OEFA, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 015-2012-OEFA/CD¹¹.

1.2.8 De la prescripción de oficio

De conformidad con el Numeral 233.1 del Artículo 233° de la Ley N° 27444¹², la facultad de la autoridad administrativa para determinar la existencia de infracciones prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales. En caso esto no hubiera sido determinado, dicha facultad prescribe a los cuatro (4) años.

El Numeral 233.3 del artículo antes mencionado reconoce el derecho del administrado de alegar la prescripción en vía de defensa. Esto no enerva la facultad de la autoridad administrativa de declarar de oficio la prescripción del plazo establecido para ejercer la competencia para determinar la existencia de responsabilidad administrativa.

Un creciente sector de la doctrina considera que una interpretación sistemática de los Numerales 233.1 y 233.3 del Artículo 233° de la Ley N° 27444 permite concluir que la prescripción debe ser apreciada de oficio por la Administración Pública, dado que esta implica la pérdida de la competencia para sancionar. En este sentido, Maraví Sumar¹³, especialista en derecho administrativo, sostiene lo siguiente:



10

Publicado el 9 de abril del 2014 en el diario oficial El Peruano.

11

Publicado el 28 de diciembre del 2012 en el diario oficial El Peruano.

12

Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.-
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 deriven 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.

233.2 El cómputo del plazo de prescripción de la facultad para determinar la existencia de infracciones comenzará a partir del día en que la infracción se hubiera cometido o desde que cesó, si fuera una acción continuada.

El cómputo del plazo de prescripción sólo se suspende con la iniciación del procedimiento sancionador a través de la notificación al administrado de los hechos constitutivos de infracción que les sean imputados a título de cargo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 235, inciso 3 de esta Ley. Dicho cómputo deberá reanudarse inmediatamente si el trámite del procedimiento sancionador se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado.

233.3 Los administrados plantean la prescripción por vía de defensa y la autoridad debe resolverla sin más trámite que la constatación de los plazos, debiendo en caso de estimarla fundada, disponer el inicio de las acciones de responsabilidad para dilucidar las causas de la inacción administrativa.

13

MARAVÍ SUMAR, Milagros, "La alegación de la figura de la prescripción en los procedimientos sancionadores". Revista Jurídica Thomson Reuters, Año I, número 6, 2013, p. 5-6.



[El Numeral 233.3 del Artículo 233° de la Ley N° 27444] establece la posibilidad de los administrados de plantear la prescripción en su defensa. Sin embargo, este inciso no puede leerse aisladamente ya que el artículo 233.1 indica que la facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas (léase iniciar procedimiento sancionador) prescribe a las 4 años; en ese sentido, a nuestro entender, vencido ese plazo, la autoridad pierde competencia para sancionar, sin ser relevante quién alega la prescripción.

Además, dicha autora sostiene que la aplicación de la prescripción de oficio también se fundamenta en las siguientes razones: (i) la prescripción en materia administrativa procede de la prescripción en materia penal, en la cual se aplica de oficio o a solicitud de parte; (ii) no existe una justificación que amerite no adoptar esta regla en el procedimiento administrativo sancionador, máxime teniendo en cuenta el principio del debido procedimiento administrativo; y (iii) la limitación de la declaración de oficio de la prescripción implicaría un régimen más desventajoso para los procedimientos sancionadores que se rigen por la Ley N° 27444, cuando esta no admite disposiciones menos favorables en regímenes especiales.¹⁴

Por su parte, Jessica Valdivia¹⁵, reconocida especialista en derecho administrativo, sostiene que si se tiene en cuenta que la competencia es un requisito de validez de los actos administrativos, la autoridad administrativa necesariamente debe evaluar de oficio el plazo de prescripción, en observancia de los principios de legalidad y debido procedimiento, tal como se aprecia de la siguiente cita:

...la prescripción en materia administrativa se encuentra relacionada a la competencia asignada a la autoridad administrativa para sancionar infracciones, circunstancia que exige evaluar de oficio si el plazo de prescripción ha transcurrido, tomando en consideración que la competencia es un requisito de validez de los actos administrativos que debe ser necesariamente analizada en cada caso, y los principios de legalidad y debido procedimiento...

Asimismo, Víctor Baca¹⁶ señala que el plazo de prescripción constituye una condición temporal y objetiva para ejercer la potestad sancionadora. Si se pretendiera sancionar sin observar dicho plazo, el acto sería inválido (nulo de pleno derecho), al vulnerarse una condición objetiva necesaria para que se ejerza la potestad sancionadora. En consecuencia, al tratarse de una exigencia de orden público, la prescripción debe ser apreciada de oficio, tal como se aprecia a continuación:

...En realidad, la potestad no prescribiría ni tampoco la infracción, sino que el ejercicio de la potestad está sometido a una serie de condiciones, entre las cuales se incluyen requisitos temporales. En consecuencia, si se pretendiera sancionar cuando no se cumplen estos requisitos, el acto sería inválido (nulo de pleno derecho, de acuerdo a nuestras normas), al vulnerarse una condición

¹⁴ Cf. MARAVÍ SUMAR, Milagros, *Ob. cit.*, p. 11.

¹⁵ VALDIVIA AMAYO, Jessica, "Reflexiones sobre la facultad sancionadora de la Administración Pública, Apuntes sobre el inicio del procedimiento de ejecución coactiva y la prescripción declarada de oficio". En *La fiscalización ambiental en el Perú. Reflexiones sobre las funciones y atribuciones del OEFA*. Lima: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, 2014, p. 213.

¹⁶ Cf. BACA ONETO, Víctor. Informe sobre la viabilidad de regular a través de una directiva la aplicación de la prescripción en los procedimientos de competencia del OEFA, presentado el 18 de marzo de 2013, párr. 7.



objetiva necesaria para que se ejerza el poder sancionador de la Administración. Así, al tratarse de una exigencia de orden público, esto es justamente lo que explica que la prescripción pueda y deba ser apreciable de oficio por parte de la Administración Pública...

Lo señalado por la doctrina coincide con la posición adoptada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos¹⁷, el cual sostiene que la prescripción opera de oficio, en mérito a las siguientes consideraciones:

- (vii) Desde la óptica de un único *ius puniendo* del Estado, es posible afirmar que el tratamiento y la naturaleza jurídica de la prescripción de oficio penal puede ser llevada al procedimiento administrativo sancionador. En tal sentido, no existe una justificación que amerite dejar de adoptar la prescripción de oficio respecto del Derecho Administrativo Sancionador, máxime teniendo en cuenta lo señalado con relación a la garantía de los principios del debido proceso o del debido procedimiento administrativo. Por el contrario, la limitación de la declaración de la prescripción de oficio implicaría un régimen desventajoso para los administrados en los procedimientos administrativos sancionadores que se rigen por la Ley N° 27444, lo cual vulneraría el principio procesal constitucional del debido proceso que resulta aplicable de manera obligatoria para los procedimientos administrativos sancionadores bajo la figura del debido procedimiento.
- (viii) Dado que las sentencias del Tribunal Constitucional señalan que el principio del debido proceso, previsto en el Numeral 3 del Artículo 139° de la Constitución Política del Perú, es de aplicación obligatoria a los procedimientos administrativos sancionadores, la no observancia de la prescripción de oficio significaría una vulneración a dicho principio y, por tanto, podría comportar la nulidad del acto administrativo que sancione una infracción prescrita, en aplicación del Numeral 1 del Artículo 10° de la Ley N° 27444.
- (...)
- (x) El ejercicio de la competencia asignada a la Administración para sancionar las infracciones exige la evaluación de oficio del transcurso del plazo de prescripción, en atención a que la competencia es un requisito de validez de los actos administrativos que debe ser analizada en cada caso, al margen de que haya sido o no invocada por las partes. Si la Administración iniciara un procedimiento y se pronunciara sancionando a un administrado cuya responsabilidad se ha extinguido producto de la prescripción, dicho acto administrativo adolecería de un vicio de validez por ser emitido por una autoridad que carecía de competencia.

Teniendo en cuenta lo antes expuesto, se propone reconocer que las Autoridades Instructora y Decisora tienen la facultad de declarar de oficio la prescripción del plazo para ejercer su competencia para investigar y determinar la existencia de responsabilidad administrativa, según sea el caso. Como es evidente, dicha facultad alcanza al Tribunal de Fiscalización Ambiental.



17

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico. Consulta Jurídica N° 007-2013-JUS/DNAJ del 26 de marzo del 2013, conclusiones.



II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

En el presente acápite se efectúa un balance general entre los costos cualitativos que ocasiona la propuesta normativa y los beneficios cualitativos que genera, determinándose si resulta conveniente o no para la sociedad en su conjunto.

La propuesta normativa fomenta la participación de terceros con interés legítimo en el procedimiento administrativo sancionador, y dispone el dictado de medidas correctivas, en lugar de sanciones. La implementación de esta propuesta normativa genera costos para la Administración Pública. Así, origina que el OEFA asuma los costos que demanda la participación de los terceros con interés legítimo en los procedimientos sancionadores. Además, genera que dicha entidad asuma los costos de los estudios técnicos que se requieran para dictar la medida correctiva más idónea, así como que destine recursos para la verificación del cumplimiento de las medidas dictadas, entre otros.

No obstante, la propuesta normativa trae consigo múltiples beneficios para los administrados y la ciudadanía en general. En primer lugar, garantiza la aplicación inmediata de la Ley N° 30230 a los procedimientos sancionadores y recursivos en trámite, con la finalidad de garantizar la vigencia del derecho a un debido procedimiento de los administrados. Con ello, se permite a los administrados acogerse a los beneficios que trae consigo dicha norma. En este sentido, se establece que en los procedimientos en trámite en primera instancia únicamente se impondrá la medida correctiva y, en caso de incumplimiento, la sanción que corresponda, con la reducción del 50% (cincuenta por ciento). De esta manera, se privilegian las medidas de remediación, en vez de las sanciones, garantizando una protección ambiental efectiva.

De otro lado, la norma propuesta promueve una mayor participación ciudadana en la fiscalización ambiental. La participación de los ciudadanos coadyuvará a la autoridad administrativa a dictar medidas cautelares o correctivas más eficaces y oportunas para la protección del ambiente y de la vida y salud de las personas. Asimismo, la participación de los terceros permite facilitar la determinación de infracciones y la verificación del cumplimiento de la medida correctiva o cautelar ordenada.

Otro beneficio está vinculado con la facultad de declarar de oficio la prescripción del plazo para ejercer la competencia para investigar y determinar la existencia de responsabilidad administrativa. Esta regla procedimental garantiza un empleo eficiente de los recursos públicos, pues evita que se invierta tiempo y recursos en la tramitación de procedimientos administrativos sancionadores que necesariamente serían archivados si los administrados deducen la prescripción en vía de defensa. De esta forma, permite que las entidades públicas actúen de forma eficiente, en el ejercicio de su potestad sancionadora.

Así las cosas, en términos de beneficio neto, se concluye que los beneficios cualitativos que se derivan de la vigencia de la norma propuesta justifican su aprobación.





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

Mediante la propuesta normativa se establecen disposiciones reglamentarias del Artículo 19° de la Ley N° 30230 - Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, para facilitar su aplicación a los procedimientos sancionadores y recursivos en trámite, con el objeto de brindar mayores garantías a los administrados y, al mismo tiempo, lograr una protección ambiental eficaz y oportuna.

