

## PROYECTO DE MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO DE SUPERVISIÓN

### 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<sup>1</sup>, 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.

A través de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, se creó el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), el cual tiene la finalidad de asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de las personas naturales y jurídicas, así como garantizar que las funciones de fiscalización ambiental a cargo de las entidades de fiscalización ambiental (EFA) se desarrollen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente.

El Literal b) del Numeral 11.1 del Artículo 11° de la Ley N° 29325 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.

Asimismo, el Literal a) del Numeral 11.2 del Artículo 11° de la citada Ley 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 a ser emitidas por las instancias competentes.

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.

Mediante Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD se aprueba el Reglamento de Supervisión, el cual tiene por objetivo regular y uniformizar los criterios para el ejercicio de la función de supervisión en el marco del SINEFA y de otras normas que le atribuyen dicha función al OEFA.

En ese contexto, y con la finalidad de regular de manera articulada en un solo cuerpo normativo los alcances de la función supervisora y las acciones que se ejecutan en su desarrollo; se propone incorporar en el Reglamento de Supervisión aquellas medidas administrativas dictadas durante la supervisión, tales como los mandatos de carácter particular, las medidas preventivas y los requerimientos dictados en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA); así como modificar los Artículos 14° y 15° del Reglamento de Supervisión.



<sup>1</sup> Publicado el 14 de mayo de 2008 en el diario oficial El Peruano.

## I.2 Constitucionalidad y legalidad

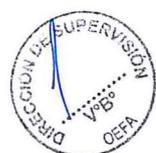
El derecho a un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, reconocido en el Numeral 2.22 del Artículo 2º de la Constitución Política del Perú, exige al Estado adoptar acciones para garantizar la prevención de impactos negativos al ambiente<sup>2</sup>.

El Estado, en atención al mencionado mandato constitucional, entre otras acciones, ha creado el Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA), el cual tiene por finalidad orientar, integrar, coordinar, supervisar, evaluar y garantizar la aplicación de las políticas, planes, programas y acciones destinados a la protección del ambiente y contribuir a la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales<sup>3</sup>.

El referido sistema se constituye sobre la base de las instituciones estatales, órganos y oficinas de los distintos ministerios, organismos públicos descentralizados e instituciones públicas a nivel nacional, regional y local que ejerzan competencias y funciones sobre el ambiente y los recursos naturales; así como por los Sistemas Regionales y Locales de Gestión Ambiental, contando con la participación del sector privado y la sociedad civil<sup>4</sup>; y, está conformado por sistemas funcionales que, si bien tienen finalidades propias establecidas por sus respectivas leyes de creación, están articuladas a fin de garantizar el cumplimiento de la finalidad del SNGA, esto es, el desarrollo sostenible y la protección del ambiente.

Entre los sistemas funcionales que integran el SNGA se encuentra el SINEFA<sup>5</sup>, el cual es un sistema funcional que tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de las personas naturales o jurídicas, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y de la potestad sancionadora en materia ambiental, a cargo de las diversas entidades del Estado, se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente.<sup>6</sup>

El SINEFA se encuentra integrado por el Ministerio del Ambiente, el OEFA y las EFA de alcance nacional, regional o local. El OEFA es el ente rector de este sistema<sup>7</sup>; y como tal, ejerce la función normativa, la cual comprende la facultad de dictar, en el ámbito y en materia de sus competencias, las normas que regulen el ejercicio de la fiscalización



- 2 Sentencia del Tribunal Constitucional del 19 de febrero de 2009, recaída en el Expediente N° 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."
- 3 Ley N° 28245 - Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, publicado el 8 de junio de 2004. "Artículo 3º.- De la finalidad del Sistema El Sistema Nacional de Gestión Ambiental tiene por finalidad orientar, integrar, coordinar, supervisar, evaluar y garantizar la aplicación de las políticas, planes, programas y acciones destinados a la protección del ambiente y contribuir a la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales."
- 4 Artículo 2º de la Ley N° 28245 - Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.
- 5 El SNGA se encuentra integrado por (i) el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, (ii) el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, (iii) el Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos; (iv) el Sistema Nacional de Información Ambiental y (v) el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.
- 6 Ley N° 29325 - 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. (...)"
- 7 Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental. "Artículo 6º.- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) (...) El OEFA es el ente rector del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental."

ambiental en el marco del SINEFA, así como los alcances de las medidas administrativas a ser emitidas por las instancias competentes respectivas<sup>8</sup>.

En consecuencia, en el marco de la función normativa del OEFA, se ha elaborado la propuesta de modificación del Reglamento de Supervisión, a fin de incorporar el Título IV sobre las Medidas Administrativas, que regula las medidas que pueden ser dictadas durante el desarrollo de las supervisiones a los administrados que desarrollan actividades en el marco del SINEFA; así como la modificación de los Artículos 14° y 15° del Reglamento de Supervisión.

### 1.3 Las medidas administrativas dictadas en el desarrollo de la supervisión

Las medidas administrativas son disposiciones emitidas por los órganos competentes que tienen por finalidad garantizar el interés público y la protección ambiental. Estas se encuentran reconocidas en la normativa ambiental.

El Artículo 16-A° de la Ley N° 29325 señala que, bajo los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, el OEFA y las 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.

Asimismo, el OEFA, en el ejercicio de la función de supervisión, puede dictar **medidas preventivas** conforme se aprecia en el Literal b) del Numeral 11.1 del Artículo 11° y, en específico, en el Artículo 22-A° de la Ley N° 29325.

Por otro lado, el Artículo 30° del Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, señala que el Estudio Ambiental aprobado debe ser actualizado por el titular en aquellos componentes que lo requieran, al quinto año de iniciada la ejecución del proyecto y por periodos consecutivos y similares, debiendo precisarse sus contenidos así como las eventuales modificaciones de los planes señalados en el artículo precedente.

Esta obligación contenida en la normativa ambiental debe ser cumplida por el administrado, ya sea de manera voluntaria o por **requerimiento dictado en el marco del SEIA**, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 78° del Reglamento de la Ley N° 27446. En este último caso, dicho requerimiento es dictado por la Autoridad de Supervisión cuando determine que los impactos ambientales negativos generados difieren de manera significativa a los declarados en la documentación que propició la Certificación Ambiental.



- 8 Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.-  
"Artículo 11°.- Funciones generales  
(...)  
11.2 El OEFA, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), ejerce las siguientes funciones:  
a) **Función normativa:** comprende la facultad de dictar, en el ámbito y en 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 (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.  
En ejercicio de la 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.  
(...)"
- 9 Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.  
**Artículo 78.- Atención de impactos ambientales no considerados en el Estudio Ambiental**  
Si como resultado de las acciones de supervisión y fiscalización de las obligaciones establecidos en el estudio ambiental aprobado, se determinase que los impactos ambientales negativos generados difieren de manera significativa a los declarados en la documentación que propició la Certificación Ambiental, la autoridad en materia de supervisión, fiscalización y sanción ambiental, que ejercen funciones en el ámbito del SEIA requerirá al titular, la adopción de las medidas correctivas o de manejo ambiental que resulten necesarias para mitigar y controlar sus efectos, sin perjuicio de requerir la actualización del estudio ambiental, ante la autoridad competente, en el plazo y condiciones que indique de acuerdo a la legislación vigente. Esta condición no exceptúa la eventual paralización de operaciones o la aplicación de otras sanciones que pudieran corresponder.

Finalmente, entre los tipos de medidas administrativas se incluyen **otros mandatos emitidos de conformidad con la Ley N° 29325**. Al respecto, el Artículo 23° de la Ley N° 29325 señala que la autoridad competente puede además obligar a la persona natural o jurídica responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, o a compensarla en términos ambientales, así como recuperar, retener o decomisar bienes, o productos derivados de los mismos, que se hayan originado como consecuencia de la extracción o aprovechamiento ilegal de los recursos naturales.

En ese contexto, se aprecia de la normativa relacionada al SEIA y al SINEFA, que las autoridades de supervisión pueden adoptar los siguientes tipos de medidas administrativas:

OEFA	EFA
(i) Mandato de carácter particular	(i) Mandato de carácter particular
(ii) Medida preventiva	(ii) Requerimientos dictados en el marco del SEIA.
(iii) Requerimientos dictados en el marco del SEIA.	(iii) Otros mandatos emitidos de conformidad con la Ley N° 29325.
(iv) Otros mandatos emitidos de conformidad con la Ley N° 29325.	

En virtud de lo expuesto, el Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA previó que las medidas administrativas antes citadas tengan el siguiente alcance:

- **Mandatos de carácter particular:** Son medidas administrativas que tienen por objeto ordenar al administrado la elaboración o generación de información o documentación relevante que permita garantizar la eficacia de la fiscalización ambiental. Esta medida administrativa tiene un alcance mayor a los requerimientos de información.

Se estableció que, como mandatos de carácter particular, se pueden ordenar las siguientes acciones: realización de estudios técnicos de carácter ambiental, la realización de programas de monitoreo, otras de naturaleza similar.

El administrado puede proponer una medida alterna al mandato de carácter particular ordenado inicialmente por la Autoridad de Supervisión. En este supuesto, se previó un plazo de diez (10) días hábiles para que la Autoridad de Supervisión se pronuncie sobre la procedencia de la propuesta y, en caso de considerarlo conveniente, emita una nueva resolución.

- **Medidas preventivas:** Son aquellas medidas que se dictan cuando se evidencia un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, así como para mitigar las causas que generan la degradación o daño al ambiente. Estos hallazgos no necesariamente están relacionados a presuntas infracciones administrativas.

Se contempló la posibilidad de que el administrado pueda solicitar en cualquier momento la variación de la medida, teniendo en cuenta las circunstancias del caso concreto. La decisión que emita al respecto la Autoridad de Supervisión es apelable sin efecto suspensivo.

Se estableció además que las medidas se ejecutan de manera inmediata, el mismo día de su notificación. En caso no sea posible notificar al administrado en el lugar de la ejecución de la medida, ello no impide su realización, debiéndose dejar constancia de dicha diligencia, sin perjuicio de su notificación posterior.

- **Requerimiento de Actualización del Instrumento de Gestión Ambiental (IGA):** Son aquellas medidas que se dictan cuando se detectan impactos ambientales negativos que difieren de manera significativa con lo declarado en la documentación



que propicio la certificación ambiental. En este caso, la Autoridad de Supervisión podrá requerir al administrado que actualice el IGA ante la autoridad competente, según lo dispone el Artículo 78° del Reglamento de la Ley N° 27446.

En ese sentido, las medidas administrativas dictadas en la etapa de supervisión son herramientas que permiten asegurar el cumplimiento efectivo de la función de supervisión y coadyuvan a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales por parte de los administrados. Estas son dictadas conforme a la normativa que regula el SEIA y el SINEFA, y de acuerdo a las competencias asignadas a cada Autoridad de Supervisión.

#### **I.4 Necesidad de modificar el Reglamento de Supervisión**

En atención a la importancia de las medidas administrativas para el óptimo desarrollo de la función de supervisión, se ha identificado la necesidad de incorporar en el Reglamento de Supervisión la regulación de las medidas administrativas dictadas en ejercicio de la referida función. A continuación, se exponen los criterios que justifican la incorporación de la regulación de las medidas administrativas en el Reglamento de Supervisión:

##### **a) Unificar la regulación del ejercicio de la función de supervisión**

La función de supervisión comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación sobre las actividades de los administrados con el propósito de asegurar el cumplimiento de sus obligaciones ambientales, mediante un enfoque preventivo. Para el óptimo ejercicio de la función, la Autoridad de Supervisión puede dictar medidas administrativas, tales como los mandatos de carácter particular, las medidas preventivas, los requerimientos en el marco del SEIA y otros mandatos emitidos de conformidad con la Ley N° 29325.

Considerando que el Reglamento de Supervisión tiene como objeto regular y uniformizar los criterios para el ejercicio de la función de supervisión en el marco del SINEFA y de otras normas que le atribuyen dicha función al OEFA, resulta necesario incorporar en dicha norma la regulación de aquellas medidas administrativas dictadas en el desarrollo de la supervisión.

De este modo, los administrados que desarrollan actividades económicas en el marco del SINEFA podrán revisar y conocer, de manera fácil e integral, la normativa que regula el ejercicio de la función de supervisión, así como el alcance de las medidas administrativas dictadas durante su desarrollo. Con ello, se busca promover el cumplimiento de sus obligaciones fiscalizables, así como asegurar la efectiva protección ambiental a través de las medidas administrativas, las mismas que tienen por finalidad garantizar la eficacia de la fiscalización ambiental; atender de forma inmediata una necesidad de protección ambiental para prevenir daños al ambiente, recursos naturales y la salud de las personas, o mitigar las causa que generan la degradación o daño al ambiente e impulsar la mejora continua de los proyectos de inversión sujetos al SEIA.

##### **Simplificar el procedimiento para el dictado de las medidas administrativas**

La simplificación administrativa tiene por objetivo la eliminación de obstáculos o costos innecesarios para la sociedad, que genera el inadecuado funcionamiento de la Administración Pública. Esta acción constituye uno de los pilares de la modernización de la gestión pública.<sup>10</sup>

En esta línea, la Ley N° 27658, Ley Marco de la Modernización de la Gestión del Estado, exige una mayor eficiencia en la utilización de recursos, eliminando duplicidad y superposición de funciones, para lo cual debe organizarse en el cumplimiento oportuno de



<sup>10</sup>

Tercer pilar de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021: Gestión de procesos, simplificación administrativa y organización institucional.

los objetivos y metas gubernamentales. Asimismo, debe asegurarse que las actividades se desarrollen con arreglo a la eficacia, eficiencia, simplicidad y celeridad<sup>11</sup>.

De acuerdo a ello, el OEFA se orienta a mejorar sus procedimientos, modificándolos a fin de asegurar el cumplimiento oportuno de sus objetivos y las metas gubernamentales, optimizando la utilización de los recursos disponibles y eliminando requisitos meramente formales.

En atención a las disposiciones antes mencionadas, la presente propuesta normativa prevé prescindir de la elaboración del informe técnico para el dictado de los mandatos de carácter particular y las medidas preventivas. El sustento técnico para el dictado de la medida estará previsto en la Resolución correspondiente.

**c) Garantizar la eficacia de las acciones preventivas o correctivas durante el desarrollo de la supervisión**

La función de supervisión se rige por el principio preventivo y correctivo, según el cual las acciones de supervisión deben estar dirigidas a prevenir, evitar, detectar y/o corregir la comisión de acciones u omisiones, que podrían ser constitutivas de incumplimiento de obligaciones fiscalizables.

En ese contexto, y a fin de garantizar una respuesta eficaz ante la necesidad de prevenir un daño irreparable al ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas en la etapa de supervisión, la propuesta normativa prevé que los supervisores designados, siempre que se constate la acreditación respectiva, podrán dictar mandatos de carácter particular y medidas preventivas en campo. Dicha disposición permitirá asegurar la ejecución oportuna de las mencionadas medidas.

**d) Ampliar el alcance de los mandatos de carácter particular**

El Artículo 16-A° de la Ley N° 29325 establece que el OEFA y las EFAS pueden emitir mandatos de carácter particular, los cuales constituyen disposiciones exigibles al administrado con el objeto de que este realice determinadas acciones que tengan como finalidad garantizar la eficacia de la fiscalización ambiental.

Por su parte, el Literal a) del Numeral 11.2 del Artículo 11° de la citada Ley, precisa que la función normativa del OEFA comprende, entre otros, la facultad de regular los alcances de las medidas administrativas a ser emitidas por las instancias competentes.

El Artículo 4° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA establece que los mandatos de carácter particular son disposiciones a través de las cuales se ordena al administrado elaborar o generar información o documentación relevante que permita garantizar la eficacia de la fiscalización ambiental.

Sin embargo, a fin de dotar de mayores herramientas al OEFA y las EFA para ejercer de manera eficiente y oportuna su función de supervisión se ha previsto la necesidad de ampliar el alcance de las medidas de carácter particular de acuerdo a su finalidad, prevista en la Ley N° 29325.

Es así que la propuesta normativa establece que los mandatos de carácter particular son disposiciones dictadas por la Autoridad de Supervisión, a través de las cuales se ordena al administrado realizar determinadas acciones que tengan como finalidad garantizar la eficacia de la fiscalización ambiental. De este modo, el alcance de los mandatos de carácter particular trasciende a la generación de información.

Finalmente, en atención al alcance de los mandatos de carácter particular, se ha previsto en la disposición final de la propuesta normativa que las EFA, en el marco de sus



<sup>11</sup> Cf. literal d) del artículo 5° de la Ley N° 27658 - Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado y el artículo II de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

competencias, pueden dictar mandatos de carácter particular para garantizar la eficacia de la fiscalización ambiental, los cuales pueden comprender las acciones establecidas en el Artículo 26° del Reglamento de Supervisión, que se incorpora mediante la presente propuesta normativa.

**e) Precisiones a la clasificación de los incumplimientos y al Régimen de Subsanación Voluntaria en el Reglamento de Supervisión**

Los Artículos 14° y 15° del Reglamento de Supervisión regulan la clasificación de los incumplimientos detectados, los cuales, en función al riesgo ambiental o perjuicio que estos generen, pueden ser leves o trascendentes; y, el régimen de subsanación voluntaria en el Reglamento de Supervisión.

Con relación a la clasificación de los incumplimientos, resulta necesario realizar precisiones con relación al daño a los bienes jurídicos protegidos (flora y fauna, vida y salud de las personas); así como al daño que genere el incumplimiento de obligaciones formales u otras.

Por otro lado, se ha considerado necesario realizar presiones al régimen de subsanación voluntaria contemplado en el Reglamento de Supervisión. Entre ellos tenemos la precisión de aquellos incumplimientos que se consideran subsanables, así como los efectos de los requerimientos efectuados por la Autoridad de Supervisión o el supervisor mediante los cuales disponga una actuación vinculada al incumplimiento de una obligación, en cuyos casos el administrado realizaría la referida actuación no de manera voluntaria sino inducida.

**I.5 Contenido de la propuesta normativa**

La propuesta normativa contempla la incorporación de la regulación de las medidas administrativas dictadas en el ejercicio de la función de supervisión; así como la modificación del Artículo 15° del Reglamento de Supervisión, en los siguientes términos:

**Disposiciones Generales**

La propuesta normativa establece que en la etapa de supervisión se pueda dictar medidas administrativas sobre los administrados que desarrollan actividades en el marco del SINEFA, las cuales son las siguientes:

- i) Mandato de carácter particular;
- ii) Medida preventiva;
- iii) Requerimientos dictados en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA);
- iv) Otros mandatos emitidos de conformidad con la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

En atención a la finalidad de las medidas administrativas dictadas en el desarrollo de la supervisión, con las que se busca asegurar el cumplimiento de las obligaciones de los administrados, las medidas administrativas dictadas en el desarrollo de la supervisión son exigibles desde el mismo día de su notificación.

Una de las novedades en la regulación de las medidas administrativas dictadas en la etapa de supervisión es la posibilidad de ser variadas de oficio, en virtud de circunstancias sobrevenidas o que no pudieron ser consideradas en el momento de su adopción. Ello en



atención a los principios de razonabilidad<sup>12</sup> y eficacia<sup>13</sup>, que exigen adoptar medios proporcionales al logro de la finalidad pública, así como privilegiar esta sobre los formalismos sin disminuir las garantías del procedimiento. Tal finalidad pública en el desarrollo de la supervisión la constituye el asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales por parte de los administrados.

Asimismo, los mandatos de carácter particular y las medidas preventivas pueden, además, ser variadas a pedido de parte, para lo cual, el administrado debe sustentar los fundamentos de su solicitud. El administrado debe solicitar y sustentar el referido pedido ante la autoridad correspondiente a la etapa en la que se encuentre el procedimiento, quien deberá pronunciarse sobre la variación a través de resolución debidamente motivada.

Cuando la solicitud de variación se presente con posterioridad a la interposición de un recurso de apelación, sobre el cual el Tribunal de Fiscalización Ambiental aún no se ha pronunciado, este podrá requerir a la Autoridad de Supervisión que emita, cuando corresponda, una opinión técnica sobre lo solicitado por el administrado, a fin de garantizar la debida motivación de la resolución en donde se disponga la variación.

En caso se haya otorgado un plazo para el cumplimiento de la medida administrativa, de manera excepcional, el administrado puede solicitar una prórroga de dicho plazo. Conforme al Artículo 145<sup>o14</sup> del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en adelante, **el TULO de la Ley N° 27444**), la prórroga del plazo se realiza por una sola vez. La solicitud debe estar debidamente sustentada y debe ser presentada antes del vencimiento del plazo concedido.

## b) Mandatos de Carácter Particular:

Son medidas administrativas dictadas por la Autoridad de Supervisión, a través de las cuales se ordena al administrado realizar determinadas acciones que tengan como finalidad garantizar la eficacia de la fiscalización ambiental. De manera enunciativa, mediante los mandatos de carácter particular se puede dictar lo siguiente:



12

Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

1.4 Principio de razonabilidad.- Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.



13

Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

1.10 Principio de eficacia.- Los sujetos del procedimiento administrativo deben hacer prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto procedimental, sobre aquellos formalismos cuya realización no incida en su validez, no determinen aspectos importantes en la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento, ni causen indefensión a los administrados.

En todos los supuestos de aplicación de este principio, la finalidad del acto que se privilegie sobre las formalidades no esenciales deberá ajustarse al marco normativo aplicable y su validez será una garantía de la finalidad pública que se busca satisfacer con la aplicación de este principio.



14

Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

Artículo 145. Plazos improrrogables

145.1 Los plazos fijados por norma expresa son improrrogables, salvo disposición habilitante en contrario.

145.2 La autoridad competente puede otorgar prórroga a los plazos establecidos para la actuación de pruebas o para la emisión de informes o dictámenes, cuando así lo soliciten antes de su vencimiento los administrados o los funcionarios, respectivamente.

145.3 La prórroga es concedida por única vez mediante decisión expresa, siempre que el plazo no haya sido perjudicado por causa imputable a quien la solicita y siempre que aquella no afecte derechos de terceros.

(Negrilla agregada)

- a) Realización de estudios técnicos de carácter ambiental.
- b) Realización de monitoreos.
- c) Otros mandatos que garanticen la eficacia de la fiscalización ambiental.

Una novedad en la regulación de los mandatos de carácter particular es la posibilidad de que los supervisores puedan dictar la referida medida durante el desarrollo de las acciones de supervisión. Dicha potestad será otorgada al supervisor designado, la cual deberá constar en su acreditación.

Asimismo, a fin de dotar de mayores herramientas a las EFA y garantizar la eficacia de la fiscalización ambiental, se ha previsto en la propuesta normativa una Disposición Complementaria Final que establece que las EFA, en el marco de sus competencias, pueden dictar mandatos de carácter particular para garantizar la eficacia de la fiscalización ambiental, de conformidad con el Artículo 16-A de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental. Para lo cual, podrán aplicar lo previsto en el Artículo 26° del Reglamento de Supervisión, el cual se incorpora mediante la presente propuesta normativa.

### c) Medidas preventivas

Son aquellas medidas que se dictan cuando se evidencia un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, así como para mitigar las causas que generan la degradación o daño al ambiente. Para disponer una medida preventiva, no se requiere el inicio de un procedimiento administrativo sancionador. Dicha medida se ejecuta sin perjuicio de la sanción administrativa a que hubiera lugar.

El dictado de este tipo de medidas se fundamenta en el principio de prevención que se encuentra reconocido en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, según el cual, se debe evitar la degradación ambiental<sup>15</sup>.

Una novedad en la regulación de las medidas preventivas es la posibilidad de que los supervisores pueden dictar la medida durante el desarrollo de las acciones de supervisión. Dicha potestad será otorgada al supervisor designado, la cual deberá constar en su acreditación.

La propuesta normativa pone especial énfasis en la ejecución inmediata de estas medidas desde el día de su notificación.

La ejecución inmediata de las medidas preventivas encuentra sustento en la necesidad urgente de su adopción, pues sin ella no se podría evitar la configuración de daños sobre el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

Asimismo, al amparo de lo dispuesto en el Artículo 207° del TUO de la Ley N° 27444<sup>16</sup>, se establece que en caso el administrado no ejecute la medida preventiva, el supervisor designado realizará la ejecución de la medida administrativa, por sí o a través de terceros, a costa del administrado. Para hacer efectiva dicha ejecución, el supervisor designado



<sup>15</sup> Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.  
Artículo VI.- Del principio de prevención  
La gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental. Cuando no sea posible eliminar las causas que la generan, se adoptan las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, que correspondan.

<sup>16</sup> Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.  
"Artículo 207°.- Ejecución subsidiaria  
Habrá lugar a la ejecución subsidiaria cuando se trate de actos que por no ser personalísimos puedan ser realizados por sujeto distinto del obligado:  
1. En este caso, la entidad realizará el acto, por sí o a través de las personas que determine, a costa del obligado.  
2. El importe de los gastos, daños y perjuicios se exigirá conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.  
3. Dicho importe podrá liquidarse de forma provisional y realizarse antes de la ejecución, o reservarse a la liquidación definitiva."

podrá solicitar, en el marco de la legislación vigente, la participación de la Policía Nacional del Perú y, además, hacer uso de medidas como el descerraje o similares, previa autorización judicial.

#### d) **Requerimiento dictado en el marco del SEIA**

Son requerimientos dictados por la Autoridad de Supervisión cuando en el desarrollo de la función de supervisión se verifican los supuestos previstos en los Artículos 30° y 78° del Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, así como en la normativa vigente.

Para el dictado del requerimiento en el marco del SEIA, como la actualización del Estudio Ambiental u otras acciones, la Autoridad de Supervisión deberá emitir una resolución debidamente motivada. En dicha resolución deberá señalarse el plazo con el que cuenta el administrado para la presentación de su solicitud ante la autoridad de certificación ambiental.

El cumplimiento de esta medida se acredita cuando el administrado presenta el cargo de recepción de la solicitud ante la autoridad de certificación ambiental y/o el documento que contenga su aprobación, lo cual será determinado por la Autoridad de Supervisión en atención al peligro o riesgo ambiental que justifica su requerimiento.

Una novedad en la regulación de esta medida es que la Autoridad de Supervisión podrá disponer la variación de la medida preventiva de oficio. Para ello, deberá emitir una nueva resolución variando los alcances de la medida administrativa.

#### e) **De los recursos administrativos**

El administrado puede presentar los recursos administrativos de reconsideración y apelación contra el dictado de medidas administrativas, dentro del plazo de quince (15) días hábiles contados desde la notificación del acto emitido. En el escrito presentado se podrá solicitar el uso de la palabra.

Sobre el particular, el Artículo 224° del TUO de la Ley N° 27444<sup>17</sup> señala como regla general que la interposición de cualquier recurso no suspende la ejecución del acto impugnado, excepto los casos en que una norma jurídica establezca lo contrario. No obstante ello, la autoridad a quien compete resolver el recurso puede suspender de oficio o a petición de parte la ejecución del acto recurrido cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias: (i) Que la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación; y, (ii) Que se aprecie objetivamente la existencia de un vicio de nulidad trascendente.

Es así que en la propuesta normativa se establece que la interposición de un recurso administrativo contra una medida administrativa se conceda sin efecto suspensivo.

Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

#### Artículo 224. Suspensión de la ejecución

- 224.1 La interposición de cualquier recurso, excepto los casos en que una norma legal establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado.
- 224.2 No obstante lo dispuesto en el numeral anterior, la autoridad a quien compete resolver el recurso suspende de oficio o a petición de parte la ejecución del acto recurrido cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:
  - a) Que la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.
  - b) Que se aprecie objetivamente la existencia de un vicio de nulidad trascendente.
- 224.3 La decisión de la suspensión se adoptará previa ponderación suficientemente razonada entre el perjuicio que causaría al interés público o a terceros la suspensión y el perjuicio que causa al recurrente la eficacia inmediata del acto recurrido.
- 224.4 Al disponerse la suspensión podrán adoptarse las medidas que sean necesarias para asegurar la protección del interés público o los derechos de terceros y la eficacia de la resolución impugnada.
- 224.5 La suspensión se mantendrá durante el trámite del recurso administrativo o el correspondiente proceso contencioso-administrativo, salvo que la autoridad administrativa o judicial disponga lo contrario si se modifican las condiciones bajo las cuales se decidió.



**f) Precisiones al Régimen de Subsanación Voluntaria en el Reglamento de Supervisión previsto en el Artículo 15° del Reglamento de Supervisión**

En aplicación al régimen de subsanación voluntaria establecido en el Literal f) del Artículo 255° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, se ha considerado necesario establecer como regla general que si el administrado acredita la subsanación voluntaria del incumplimiento antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, se dispondrá el archivo del expediente de supervisión en este extremo. Para determinar el carácter subsanable del incumplimiento de una obligación fiscalizable, la autoridad supervisión tomará como referencia el nivel de riesgo ambiental que genera, el daño a los bienes jurídicos protegidos (flora y fauna, vida y salud de las personas), entre otros aspectos.

De acuerdo a ello, se ha precisado que los requerimientos efectuados por la Autoridad de Supervisión o el supervisor mediante los cuales disponga una actuación vinculada al incumplimiento de una obligación, acarrearán la pérdida del carácter voluntario de la referida actuación que acredite el administrado.

Sin embargo, se ha previsto que excepcionalmente, en caso el incumplimiento califique como leve y el administrado acredite antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador la corrección de la conducta requerida por la Autoridad de Supervisión o el supervisor, la autoridad correspondiente podrá disponer el archivo del expediente en este extremo.

Finalmente, se prescinde de la excepción establecida para aquellos incumplimientos leves que solo resulten relevante en función de la oportunidad de su cumplimiento, a efectos de enmarcar la eximente de responsabilidad a lo establecido en el Artículo 255° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.

**g) Precisiones en la clasificación de los incumplimientos detectados**

En atención a la necesidad de realizar precisiones a la clasificación de los incumplimientos detectados en las acciones de supervisión, ya sean presenciales o no presenciales, se formulan ajustes al texto normativo relacionados con dos aspectos que se detallan a continuación.

En primer lugar, el Artículo 15° del Reglamento de Supervisión establece que los incumplimientos se clasifican en leves y trascendentes. Los leves son aquellos que involucran: (i) un daño potencial a la flora y fauna, o a la vida o salud de las personas, siempre y cuando impliquen un riesgo leve; o, (ii) se trate del incumplimiento de una obligación de carácter formal u otra que no causa daño o perjuicio. Por su parte, los incumplimientos trascendentes son aquellos que involucran: (i) un daño potencial a la flora y fauna, o a la vida o salud de las personas, siempre y cuando impliquen un riesgo significativo o moderado; (ii) un daño real a la flora y fauna; (iii) un daño real a la vida o la salud de las personas; o, (iv) un incumplimiento de una obligación de carácter formal que cause daño o perjuicio.

Como se puede apreciar, la clasificación de los incumplimientos se realiza en función a los impactos que estos podrían generar, entre los cuales tenemos el daño real y el daño potencial.

Ahora bien, una de las innovaciones del Reglamento de Supervisión fue la aprobación de la "Metodología para la estimación del nivel de riesgo que genera el incumplimiento de las obligaciones fiscalizables". De acuerdo a dicha Metodología, el nivel de riesgo se estima en función de la probabilidad de la ocurrencia del peligro amenaza y la consecuencia sobre el entorno natural y humano. Para la aplicación de esta Metodología se efectúa un análisis integral de los componentes abióticos y bióticos (flora, fauna y personas) que pudieron ser afectados por el incumplimiento de la obligación.



Como se puede apreciar, el término “daño potencial” hace referencia al riesgo ambiental que genera el incumplimiento de una obligación. No obstante, a través de la Metodología se determina no solo la existencia de un riesgo ambiental, sino también, se realiza una estimación de su nivel que puede ser leve, moderado o significativo, en función a un análisis integral de los componentes abióticos, bióticos y vida y salud de las personas.

En ese sentido, considerando que con la aplicación de la “Metodología para la estimación del nivel de riesgo que genera el incumplimiento de las obligaciones fiscalizables” se efectúa un análisis integral del riesgo ambiental que genera el incumplimiento de una obligación fiscalizable, y lo cuantifica con mayor precisión en los niveles leve, significativo o moderado, resulta conveniente prescindir de la referencia “daño potencial” en la clasificación de los incumplimientos, dado que este ya contenido en la aplicación de la metodología citada.

De acuerdo a ello, se propone la siguiente clasificación de los incumplimientos:

- **Incumplimientos leves:** Son aquellos que involucran: (i) un riesgo leve; o (ii) incumplimientos de una obligación de carácter formal u otra que no cause daño o perjuicio.
- **Incumplimientos trascendentes:** Son aquellos que involucran: (i) un daño a la vida y/o la salud de las personas; (ii) un daño a la flora y/o fauna; (iii) un riesgo significativo o moderado; o, (iv) incumplimientos de una obligación de carácter formal u otra, que cause daño o perjuicio

Un segundo punto es el relacionado con el daño o perjuicio ante el incumplimiento de obligaciones formales u otras. Tanto en los incumplimientos leves como en los trascendentes, la obligación incumplida puede ser de carácter formal o de otro tipo. En ambos supuestos, el incumplimiento es trascendente solo si causa daño o perjuicio.

Este daño o perjuicio no está referido a los bienes jurídicos protegidos (flora y fauna, vida y salud de las personas), ya mencionados en el artículo bajo comentario, sino a los mecanismos que dispone el Estado para asegurar su protección. Tal es el caso de los incumplimientos vinculados a la eficacia de la fiscalización ambiental, que generan perjuicio al óptimo ejercicio de las funciones de fiscalización ambiental, con las cuales se busca asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables<sup>18</sup>. Al presentarse el referido perjuicio, este incumplimiento es trascendente.

Finalmente, en los Literales a) y b) del Numeral 15.3 del Artículo 15° de la propuesta de modificación del Reglamento de Supervisión, se precisa que el daño a la flora o fauna puede presentarse en uno o en ambos de los referidos componentes bióticos del ambiente. Por lo que se cambia el término “y” por “y/o”.

## ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

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

La propuesta normativa no irroga un mayor costo a la Entidad; por el contrario, permite reducir tiempo, toda vez que el nuevo esquema propuesto simplifica el procedimiento del dictado y ejecución de las medidas administrativas, con la finalidad de garantizar una ejecución oportuna de la misma.

Entre los beneficios que trae consigo la propuesta normativa se aprecia que la Autoridad competente podrá variar sus mandatos a fin de coadyuvar a la conservación de un

<sup>18</sup>

Cf. Artículos 3, 11 y 17 de la Ley N° 29325 – Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental

ambiente equilibrado y, para prevenir daños a los recursos naturales y la salud de las personas, o mitigar las causa que generan la degradación o daño al ambiente; así también, se prevé la ampliación del alcance de los mandatos de carácter particular, lo cual permitirá dotar de mayores herramientas a la Autoridad de Supervisión para garantizar la eficacia de la fiscalización ambiental.

Asimismo, en atención al alcance de los mandatos de carácter particular, se ha previsto que las EFA —las cuales están facultadas a dictarlas en el marco de sus competencias— pueden ordenar la ejecución de las acciones establecidas en el Artículo 26° del Reglamento de Supervisión, el cual se incorpora mediante la presente propuesta normativa. Ello a fin de dar contenido a lo previsto en el Artículo 16-A° de la Ley N° 29325.

Por otro lado, con la finalidad de garantizar la ejecución oportuna de las medidas administrativas orientadas a la prevención y corrección de daños ambientales, la propuesta normativa establece que los supervisores designados podrán dictar mandatos de carácter particular y medidas preventivas en campo; y, que en caso el administrado no cumpla con la medida administrativa dictada, esta sea ejecutada por el supervisor, por sí o a través de terceros, a costa del administrado.

En consecuencia, 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 presente propuesta normativa se deroga los Artículos 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9°, 10°, 11°, 12°, 13°, 14°, 15°, 16°, 17°, 18°, 19°, 20°, 42°, 43°, 44°, 45°, 46°, 47°, 48° y 49° del Reglamento de Medidas Administrativas del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD. La aprobación de la presente norma permitirá regular en un solo cuerpo normativo, es decir el Reglamento de Supervisión, las acciones, criterios y facultades del ejercicio de la función de supervisión a cargo de la Autoridad de Supervisión del OEFA, entre otros aspectos; que podrá servir de modelo para que las EFA reglamenten su función de supervisión, en el marco de lo establecido en el Artículo 9° de la Resolución Ministerial N° 247-2013-MINAM.



