

## PROYECTO DE REGLAMENTO DE SUPERVISIÓN (Versión actualizada)

### 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 (en adelante, **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 (en adelante, **Ley del SINEFA**), se creó el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **SINEFA**), y se otorga al OEFA la calidad de Ente Rector de dicho sistema, el cual tiene por finalidad 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 (en adelante, **EFA**) se desarrollen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente.

De acuerdo a lo previsto en el Literal b) del Numeral 11.1 del Artículo 11° de la Ley del SINEFA, 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, en los Literales a) y b) del Numeral 11.2 del Artículo 11° de la citada Ley, se señala que el OEFA, en su calidad de ente rector del SINEFA ejerce además las siguientes funciones:

- (i) La función normativa que 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 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 EFA, las que son de cumplimiento obligatorio para dichas entidades en los tres niveles de gobierno; y,
- (ii) La función de supervisión de EFA que comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación del desempeño de las funciones de fiscalización ambiental a cargo de dichas entidades de ámbito nacional, regional o local.

El Artículo 3° de la Ley N° 29968, Ley de creación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE), atribuye al OEFA la competencia para fiscalizar y sancionar a las consultoras ambientales que formen parte del Registro Nacional de Consultoras Ambientales a cargo del SENACE.

Mediante Resolución Ministerial N° 247-2013-MINAM se aprueba el Régimen Común de Fiscalización Ambiental (en adelante, **Régimen Común**), con el objeto de garantizar que las funciones de fiscalización ambiental a cargo de las EFA se desarrollen de manera homogénea, eficaz, eficiente, armónica y coordinada, contribuyendo a la mejora de la

---

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

calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible del país como medio para garantizar el respeto de los derechos vinculados a la protección del ambiente.

Al respecto, el Régimen Común establece que la fiscalización ambiental, en sentido amplio, comprende las acciones de vigilancia, control, monitoreo, seguimiento, verificación, evaluación, supervisión, fiscalización en sentido estricto y otras similares y tienen por finalidad asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables y de aquellas derivadas del ejercicio de la fiscalización ambiental.<sup>2</sup>

En ese sentido, el Artículo 9º del Régimen Común señala que el Consejo Directivo del OEFA aprobará las directivas, guías, formatos tipo y modelos de reglamentos de fiscalización ambiental que comprendan las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental a cargo de las EFA.

En atención a dichas disposiciones, 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 el año 2017, la Dirección de Políticas y Estrategias en Fiscalización Ambiental, a través de la Coordinación de Sistematización, Estadística y Optimización de Procesos (CSEP) dio inicio al *Proyecto de identificación y diagnóstico de los procesos llevados a cabo por la Autoridad de Supervisión del OEFA* (a cargo de los órganos que tienen a su cargo el ejercicio de la función de supervisión), a fin de establecer una secuencia única de actividades de dichos procesos.

Por otro lado, en el año 2018, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE, emitió el documento titulado *Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit*, que presenta una lista de verificación de doce (12) criterios para ayudar a los funcionarios, reguladores, partes interesadas y expertos a evaluar el nivel de desarrollo del sistema de inspección y cumplimiento en una jurisdicción determinada, o de una institución o estructura particular, para identificar fortalezas y debilidades, y potenciales ámbitos de mejora.

Es así que, en atención a los resultados del *Proyecto de identificación y diagnóstico de los procesos llevados a cabo por la Autoridad de Supervisión del OEFA* y de los criterios desarrollados en el *Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit* de la OCDE, se ha previsto la necesidad de aprobar un *nuevo Reglamento de Supervisión* (en adelante, **el proyecto de Reglamento de Supervisión**), que establezca reglas que uniformicen el ejercicio de la función de supervisión, así como implementar principios que permitan fomentar el cumplimiento de las regulaciones.

## 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>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Cf. Numeral 2.2 del Artículo 2º del Régimen Común de Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución Ministerial N° 247-2013-MINAM.

<sup>3</sup> 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."

Una de las acciones implementadas por el Estado en atención al mencionado mandato constitucional fue la creación del 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>4</sup>.

Este 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>5</sup>

El SNGA 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 estos sistemas funcionales se encuentra el SINEFA<sup>6</sup>.

De acuerdo a su ley de creación, el SINEFA es un sistema 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>7</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>8</sup>; y como tal, ejerce la función normativa<sup>9</sup>. En virtud de la referida función el OEFA tiene la facultad de

- 
- 4 **Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, publicado el 8 de junio de 2004**  
"Artículo 3.- 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."
- 5 Artículo 2° de la Ley N° 28245, Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.
- 6 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.
- 7 **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 5 de marzo del 2009.**  
"Artículo 3°.- 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,  
(...)"
- 8 **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.**  
"Artículo 6°.- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)  
(...) El OEFA es el ente rector del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental."
- 9 **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.

dictar, en el ámbito y en materia de sus competencias, las normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco del SINEFA, que incluye las funciones evaluadora, supervisora, fiscalizador y sancionadora.

Es así que el proyecto de Reglamento de Supervisión se formula en el marco de la función normativa del OEFA, en mérito a la cual tiene la potestad de dictar, en el ámbito y en materia de sus competencias, las normas que regulan el ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco del SINEFA.

### I.3 Identificación de la problemática y justificación de la propuesta

La función de supervisión tiene por finalidad el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables. Para lograr esta finalidad en la mayor medida posible, se ha advertido la necesidad de que la autoridad de supervisión cuente con criterios que permitan uniformizar su ejercicio, haciendo que la reglamentación del ejercicio de su función supervisora tenga como base principios a través de los cuales se busque promover el cumplimiento de las obligaciones fiscalizables.

Es por esta razón que las actividades vinculadas a la fiscalización ambiental, entre las cuales se encuentra la actividad de supervisión, no deben ser entendidas como un fin en sí mismas; por el contrario, deben ser consideradas como un medio para lograr conseguir el cumplimiento del marco legislativo general y las disposiciones de las normas reglamentarias.

Así lo recomienda la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico - OCDE en el documento *“Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit 2018”* (en adelante, el **Kit de Herramientas de Inspección y Cumplimiento Normativo de la OCDE**). Es decir, el fiscalizador ambiental no debe realizar las actividades de fiscalización bajo el entendimiento de que el cumplimiento de la normativa ambiental se consigue necesariamente o en gran medida a través del ejercicio de la actividad punitiva del Estado, es decir, a través de las sanciones o medidas similares que castiguen al infractor.

Al respecto, con el Criterio 10 del Kit de Herramientas de Inspección y Cumplimiento Normativo de la OCDE, se recomienda que las entidades deben seguir el enfoque de promoción del cumplimiento<sup>10</sup>. En ese sentido, resulta necesario orientar la función de supervisión a promover el cumplimiento de la regulación ambiental antes que buscar la sanción a los posibles infractores; es decir, el OEFA al momento de realizar las actividades relacionadas a la fiscalización ambiental debe considerar que no todos los administrados conocen al detalle el marco legal. Ante esta realidad, es preferible orientar al supervisado a efectos de incentivar el cumplimiento normativo.

También se ha advertido la necesidad de incluir los principios de *orientación a riesgos y preventivo y correctivo*, en atención a los cuales, 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 ambientales fiscalizables; y, asimismo, en el ejercicio de la supervisión se toma en consideración el riesgo ambiental que pueda generar el desarrollo de la actividad del administrado, teniendo en cuenta el nivel de sus consecuencias así como la probabilidad de su ocurrencia.

---

(...)

10

OECD (2018), *OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit*, OECD Publishing, Paris. p. 45  
Criterio N° 10. Promoción del Cumplimiento: *“Con demasiada frecuencia continúa prevaleciendo la opinión de que el deber de conocer la ley solo sobre los sujetos regulados (...) En un momento en que el estado, en respuesta a nuevos riesgos y demandas crecientes, imponiendo numerosas y complejas regulaciones, es inadecuado suponer que los operadores comerciales o los ciudadanos pueden informarse y comprender lo que se espera sin ninguna ayuda. Más bien, promover y respaldar el cumplimiento debe ser una prioridad y función clave de las estructuras de inspección y cumplimiento”.* (Traducción Libre)

Por otro lado, el Criterio 6 “Coordinación y Consolidación” del Kit de Herramientas de Inspección y Cumplimiento Normativo de la OCDE<sup>11</sup> enuncia que una supervisión será más efectiva y eficaz en la medida que se realice sin duplicar esfuerzos entre entidades del Estado, por lo cual se recomienda que las entidades relacionadas coordinen previamente para evitar una yuxtaposición de funciones y a su vez promover que los recursos públicos sean utilizados eficientemente. En atención a ello, se ha previsto la necesidad de implementar el principio de “Coordinación Interinstitucional”, el cual está diseñado con la finalidad de que las acciones de supervisión se efectúen de manera coordinada con otras entidades de fiscalización, a fin de evitar duplicidades y garantizar un mejor uso de los recursos públicos y a su vez minimizar la carga sobre los administrados.

Por otro lado, se ha detectado la necesidad de dotar de un enfoque responsivo a la actividad de supervisión, en atención al cual el OEFA promueva escalonadamente el cumplimiento normativo: en un primer lugar la persuasión y orientación al cumplimiento, para finalmente la tradicional forma de exigir el cumplimiento a través de la fuerza punitiva del Estado mediante sanciones.

Es decir, la tendencia dentro del marco de la fiscalización está girando en torno a no ser meramente punitivo. Este nuevo enfoque se observa en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**) en lo referido a la conclusión de la Actividad de Fiscalización<sup>12</sup>, en donde se establece que las entidades procurarán realizar fiscalizaciones con finalidad orientativa, identificando riesgos y notificando alertas a los administrados con la finalidad de mejorar su gestión.

En esa línea, se ha previsto la necesidad de regular la supervisión orientativa, mecanismo a través del cual la Autoridad de Supervisión promueve el cumplimiento de las obligaciones fiscalizables.

#### **I.4 Contenido de la propuesta normativa**

El proyecto de Reglamento de Supervisión busca establecer criterios comunes para el ejercicio de la función de supervisión a cargo del OEFA y las EFA, a fin de garantizar que la fiscalización se desarrolle de manera homogénea, eficaz, eficiente, armónica y coordinada, para contribuir con la mejora de la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible del país.

##### **I.4.1 Finalidad, principios y definiciones para el ejercicio de la función de Supervisión**

La función de supervisión tiene por finalidad verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscalizables de (i) los titulares de actividades cuya supervisión se encuentra a cargo del OEFA; y (ii) las EFA, que ejercen las funciones de fiscalización ambiental. Asimismo, se busca promover la subsanación voluntaria de los incumplimientos de dichas obligaciones. La referida finalidad se enmarca en un enfoque de cumplimiento normativo, de prevención y gestión del riesgo, para garantizar una adecuada protección ambiental.

---

<sup>11</sup> OECD (2018), *OECD Regulatory Enforcement and Inspections Toolkit*, OECD Publishing, Paris. p. 45  
Criterio N° 6. Coordinación y consolidación: “Para que el sistema de inspección sea claro para los actores regulados, eficiente (sin costo o carga duplicada) y efectivo (sin dispersión de información y esfuerzos, sin problemas de coordinación), es necesario que exista la mayor cantidad posible de funciones de unicidad. - una institución responsable de un área regulatoria completa (por ejemplo, seguridad alimentaria, seguridad del producto, etc.), o al menos de un área reguladora en un sector determinado (por ejemplo, producción primaria de alimentos). Cuando varias instituciones están involucradas o cubren campos relacionados (p. Ej., Salud e higiene públicas, salud ocupacional, medio ambiente), debe quedar claro quién es responsable de las regulaciones particulares, los establecimientos, etc. Esta claridad también debe asegurarse entre los diferentes niveles geográficos (nivel nacional). o federal, regional, local, etc.) para que los establecimientos no estén sujetos a inspecciones repetidas (potencialmente conflictivas), y se desperdicien recursos públicos en actividades no coordinadas y de duplicación”. (Traducción Libre)

<sup>12</sup> Artículo 245° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Es así que las acciones de supervisión son todo acto del supervisor que, bajo cualquier modalidad tenga por objeto: (i) verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscalizables, establecidas en la normativa, los instrumentos de gestión ambiental, las disposiciones y mandatos emitidos por la autoridad competente, entre otras fuentes de obligaciones a cargo de los titulares de actividades económicas o de servicios; así como (ii) verificar el cumplimiento de las funciones a cargo de las EFA, que son las funciones evaluadora, supervisora, fiscalizadora y sancionadora, de acuerdo a las competencias que se les haya asignado por Ley a las referidas entidades sujetas a supervisión por parte del OEFA.

El ejercicio de la función de supervisión se rige por los siguientes principios:

- a) **Costo - eficiencia:** El desarrollo de la función de supervisión se lleva a cabo evitando generar costos excesivos e injustificados al administrado y a la Autoridad de Supervisión.
- b) **Coordinación interinstitucional:** Las acciones de supervisión se efectúan de manera coordinada con otras entidades de fiscalización, a fin de evitar duplicidades y garantizar un mejor uso de los recursos públicos y minimizar la carga sobre los administrados.
- c) **Integración de la información:** La información recabada en el ejercicio de la función de supervisión es debidamente sistematizada y almacenada en soportes tecnológicos. Asimismo es empleada en la planificación con enfoque de prevención y gestión de riesgos. Además, se debe promover la coordinación y el intercambio de información con otras entidades de fiscalización; y, garantizar un uso óptimo de los recursos.
- d) **Orientación a riesgos:** En el ejercicio de la supervisión se toma en consideración el riesgo ambiental que pueda generar el desarrollo de la actividad del administrado, teniendo en cuenta el nivel de sus consecuencias así como la probabilidad de su ocurrencia.
- e) **Preventivo y correctivo:** 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.
- f) **Profesionalismo:** La función de supervisión debe ser ejercida considerando habilidades técnicas y competencias vinculadas con la gestión de riesgos y la promoción del cumplimiento, garantizando la coherencia y la imparcialidad en el desarrollo de la función.
- g) **Promoción del cumplimiento:** En el ejercicio de la función de supervisión se promueve la orientación y la persuasión en el cumplimiento de las obligaciones del administrado y la corrección de la conducta infractora.
- h) **Regulación responsiva:** El ejercicio de la función de supervisión se realiza de forma modulada, en función de la oportunidad en que es realizada la acción de supervisión, el tipo de obligación fiscalizable, la gravedad del presunto incumplimiento, el desempeño ambiental del administrado u otros factores que permitan una intervención proporcional al cumplimiento de las obligaciones fiscalizables.
- i) **Supervisión basada en evidencia:** Las acciones de supervisión deben ser planificadas, ejecutadas y concluidas tomando en cuenta información objetiva recabada por la Autoridad de Supervisión en el ejercicio de sus funciones.

Estos principios enunciados complementan a los recogidos en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente; la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental; la Política Nacional del Ambiente, aprobada por Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM; el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; y, en otras disposiciones normativas de carácter ambiental, así como en los principios de protección ambiental que resulten aplicables.

En este marco, en el proyecto de Reglamento de Supervisión, se plantean definiciones de términos a utilizarse en la planificación, ejecución y resultados de la supervisión.

Cabe mencionar las definiciones de *componente de la unidad fiscalizable*, así como el *componente ambiental*, que se incluyeron a fin de evidenciar la diferencia entre sí, siendo que el primero lo constituyen “instalaciones, equipos, áreas u obras que forman parte de la unidad fiscalizable como producto de la intervención antrópica, y que resultan necesarios para el desarrollo de la actividad económica, servicio o función bajo el ámbito de competencia de la Autoridad de Supervisión”; mientras que el componente ambiental es todo “elemento que recibe los efectos de la intervención del administrado, tales como suelo, aire, agua, flora, fauna, entre otros.”

Asimismo, se incluyó el concepto de *unidad fiscalizable*, a fin de brindar un alcance abarcador a las diversas realidades que involucran al espacio físico en donde el administrado desarrolla obras, acciones o actividades relacionadas entre sí, que conforman su actividad económica –en caso de ser administrado titular de actividad productiva o de servicio–; o donde ejerce las funciones de fiscalización ambiental a su cargo –en caso de administrados en su calidad de EFA–.

Además, se contempla el concepto de punto de monitoreo, a fin precisar que este es el lugar en el que se desarrollan las actividades de muestreo.

Adicionalmente, se precisó la definición de *supervisión*, a fin de compatibilizarla con la definición prevista en la normativa vigente en el SINEFA<sup>13</sup>.

#### **I.4.2 De las facultades del supervisor, en su calidad de sujeto de la supervisión**

El proyecto de Reglamento de Supervisión contempla a los sujetos de la supervisión, los cuales son el *administrado* y el *supervisor*; detallándose respecto de este último el alcance de sus facultades y obligaciones.

Cabe resaltar las previsiones sobre las facultades del supervisor, entre las cuales se encuentran las facultades de recolectar muestras de sustancias y materiales utilizados o manipulados en el establecimiento; realizar mediciones, tomar fotografías; realizar grabaciones de audio o video; levantar croquis y planos o utilizar cualquier otro tipo de medio probatorio que sirva para sustentar lo verificado durante las acciones de supervisión; utilizar los equipos y herramientas necesarios sin restricción alguna por parte del administrado, a fin de alcanzar los objetivos de la supervisión; interrogar y citar al administrado o a sus representantes, empleados, funcionarios, asesores, proveedores y terceros a fin de comparecer ante la Autoridad de Supervisión para abordar aspectos vinculados a la actividad o función fiscalizable, utilizando los medios técnicos necesarios para generar un registro completo y fidedigno de sus declaraciones.

Como se aprecia, las referidas facultades se realizan con la finalidad de obtener medios probatorios que sirvan para sustentar lo verificado durante las acciones de supervisión, abordar aspectos vinculados a la actividad o función fiscalizable, para lograr los objetivos de la supervisión. Ello en base a las facultades previstas en el Artículo 240 del TULO de la LPAG, que habilita la utilización de los medios necesarios para generar un registro completo y fidedigno de su acción de fiscalización.

Las facultades establecidas en el proyecto de Reglamento de Supervisión responden a las competencias del OEFA en el marco del SINEFA. Asimismo, en específico, respecto a la facultad de interrogar, el Numeral 240.2 de Artículo 240 del TULO de la LPAG establece que la Administración Pública en el ejercicio de la actividad de fiscalización se encuentra facultada para Interrogar a las personas materia de fiscalización o a sus representantes, empleados, funcionarios, asesores y a terceros. De acuerdo a ello, el OEFA se encuentra facultado para citar e interrogar a todas las personas que se encuentren relacionadas con la actividad que está siendo supervisada y a fin de abordar aspectos vinculados a la actividad o función fiscalizable, utilizando los medios técnicos necesarios para generar un registro completo y fidedigno de sus declaraciones.

---

<sup>13</sup> Mediante resolución de Consejo Directivo N° 004-2019-OEFA/CD, se aprobaron los *Lineamientos para la formulación, aprobación, seguimiento y evaluación del cumplimiento del Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental*. En los referidos Lineamientos, se adopta la definición de supervisión, que tiene un alcance unificador y de coherencia en el SINEFA.

Con relación a las obligaciones del supervisor, en el proyecto de Reglamento de Supervisión se prevén una serie de obligaciones a fin de asegurar el profesionalismo en el ejercicio de la función supervisora. Al respecto cabe precisar que el incumplimiento de las obligaciones del supervisor no necesariamente incide en la validez de los medios probatorios recabados en la acción de supervisión. En atención a ello se ha precisado en el Numeral 7.2 del Artículo 7 del proyecto de Reglamento de Supervisión que la omisión al cumplimiento de las obligaciones del supervisor mencionadas en el numeral 7.1 del mencionado artículo no enerva el valor de los medios probatorios recabados, salvo que dicha omisión hubiera afectado la validez del medio probatorio.

#### **I.4.3 De la información requerida para el ejercicio de la supervisión**

El Numeral 240.2 de Artículo 240 del TUO de la LPAG establece que la Administración Pública en el ejercicio de la actividad de fiscalización se encuentra facultada para requerir al administrado objeto de la fiscalización, la exhibición o presentación de todo tipo de documentación, expedientes, archivos u otra información necesaria, respetando el principio de legalidad. En tal sentido, a fin de salvaguardar la eficacia de la fiscalización ambiental se ha previsto que la documentación vinculada al cumplimiento de las obligaciones fiscalizables debe ser resguardada por el administrado por un plazo de cinco (5) años contado a partir de su emisión, la cual puede ser solicitada por el supervisor. No obstante, dicha situación no exonera al administrado a entregar la información requerida pese a que la resguarde por un periodo mayor. Asimismo, la información que deba mantenerse en las instalaciones sujetas a fiscalización -por disposición legal u otro motivo razonable- puede ser requerida in situ durante la acción de supervisión.

#### **I.4.4 Tipos de Supervisión**

Para facilitar y esclarecer el desarrollo de la función de supervisión, se prevé clasificar a las supervisiones en atención a las circunstancias que conlleva su realización en las siguientes categorías: (a) Regular y (b) Especial.

- a) **Regular:** Es aquella que se realiza de manera periódica y planificada. Su ejecución responde a criterios técnicos, normativos y estratégicos, basados principalmente en el principio de supervisión orientada a riesgos.
- b) **Especial:** Es aquella que se realiza en atención a las siguientes circunstancias: emergencia ambiental, denuncia ambiental, solicitudes de intervención formuladas por organismos públicos, terminación de actividades, verificación del cumplimiento de las medidas administrativas ordenadas por el OEFA y, otras circunstancias que evidencian la necesidad de efectuar una supervisión.

#### **I.4.5 Tipos de acciones de supervisión**

En atención al lugar donde se llevan a cabo, las acciones de supervisión se clasifican en:

- a) **In situ:** Aquella que se realiza fuera de las sedes del OEFA, en presencia del administrado o sin ella.
- b) **En gabinete:** Aquella que se realiza desde las sedes del OEFA y que implica el acceso y evaluación de información vinculada a las actividades o funciones del administrado supervisado.

#### **I.4.6 Sobre las supervisiones orientativas**

Asimismo, a efectos de fortalecer el enfoque preventivo de la función supervisora, el proyecto de Reglamento de Supervisión regula las supervisiones orientativas, recogidas en el Numeral 245.2 del Artículo 245° del TUO de la LPAG.

Las supervisiones orientativas constituyen un mecanismo a través del cual la Autoridad de Supervisión promueve el cumplimiento de las obligaciones fiscalizables, a través de la puesta en conocimiento de las obligaciones a los administrados y una verificación de su cumplimiento.

En principio se ha considerado que la supervisión orientativa es sin fines punitivos; salvo que a criterio de la autoridad, se identifiquen daños o riesgos significativos, que podrían conllevar –además– a la imposición de medidas administrativa. Esto en mérito a que la función de supervisión se rige, entre otros, por el principio de prevención previsto en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, que establece que la gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental.

Asimismo, se ha establecido que la supervisión orientativa se realizará solo si el administrado brinda las facilidades para su ejecución y no afecte la eficacia de la fiscalización ambiental. De lo contrario, imposibilita el cumplimiento de la fiscalización ambiental con conductas infractoras que se encuentran tipificadas en la Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD, que aprueba la tipificación de infracciones y escala de sanciones vinculadas con la eficacia de la fiscalización ambiental, cuya base legal se encuentra en los Artículos 13, 15, 16 y 18 de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

La Autoridad de Supervisión puede realizar supervisiones orientativas por única vez a la unidad fiscalizable que no haya sido supervisada con anterioridad por el OEFA. Asimismo, puede realizar supervisiones orientativas cuando el administrado es una persona natural con negocio, micro o pequeña empresa o se presenten otros supuestos debidamente sustentados por el OEFA que coadyuven al adecuado manejo ambiental.

#### **I.4.7 Etapas de la Supervisión**

Considerando la necesidad de establecer reglas que permitan garantizar la uniformidad del ejercicio de la función de supervisión, así como implementar en su reglamentación principios que permitan fomentar el cumplimiento de las obligaciones fiscalizables, el proyecto de Reglamento de Supervisión contempla un esquema del procedimiento de supervisión que se divide en tres etapas: (a) etapa de planificación, (b) etapa de ejecución y (c) etapa de resultados.

##### **a) Etapa de planificación**

La etapa de planificación comprende la realización de acciones previas que garantizan la eficiencia y eficacia de las acciones de supervisión. Durante esta etapa se efectúa la priorización de las obligaciones fiscalizables del administrado y de los componentes a ser supervisados, se evalúa las denuncias, así como los resultados de las funciones evaluadora (monitoreos, evaluaciones ambientales integrales que involucren el área de influencia del titular de la actividad sobre el que se realizará la supervisión), sancionadora (procedimientos administrativos sancionadores) y las medidas administrativas impuestas por las autoridades competentes, entre otros, vinculadas con el objeto de la supervisión. Asimismo, se revisa la información proporcionada por el administrado vinculada a las obligaciones cuyo cumplimiento será supervisado.

En el proyecto del Reglamento de Supervisión se prevé la elaboración del respectivo Plan de Supervisión, con el que se inicia el expediente. Con el Plan de Supervisión se busca concretar el enfoque preventivo que caracteriza a las supervisiones, así como el enfoque basado en riesgos, de manera que se prevean acciones de supervisión sobre componentes críticos o de mayor riesgo ante el incumplimiento de una obligación fiscalizable.

##### **b) Etapa de ejecución**

La etapa de ejecución contiene la realización de todos los actos previstos para la supervisión, ya sean *in situ* o en gabinete con el objeto de verificar el cumplimiento de las

obligaciones fiscalizables a cargo de los administrados. En esta etapa se utilizan los siguientes instrumentos:

- **Acta de Supervisión:** Durante el desarrollo de las acciones de supervisión, se produce el levantamiento del Acta de Supervisión, en donde se describen los hechos relevantes ocurridos durante la acción de supervisión. Culminada la acción de supervisión, el Acta debe ser suscrita por el supervisor, el administrado o su personal, que participen en la supervisión y, de ser el caso, los observadores, peritos y/o técnicos.
- **Resultados de los análisis efectuados:** Se establece que la Autoridad de Supervisión debe notificar al administrado los resultados de los análisis de laboratorio de las muestras tomadas en la supervisión. En caso el administrado haya consignado una dirección electrónica, esta notificación debe efectuarse en el plazo de un (1) día hábil, contado desde el día siguiente de otorgada la conformidad a los resultados de los análisis de laboratorio. Si el administrado no ha autorizado la notificación electrónica, los resultados de los análisis deberán ser notificados a su domicilio físico dentro de los tres (3) días hábiles, contados desde el día siguiente de otorgada la conformidad a los resultados de los análisis de laboratorio. Al referido plazo se adiciona el correspondiente término de la distancia aplicable a los procesos judiciales.
- Finalmente, en el proyecto de Reglamento de Supervisión se precisa que en caso la Autoridad de Supervisión analice información distinta a la presentada por el administrado supervisado, ésta deberá ser notificada para efectos que en el plazo de cinco (05) días hábiles presente documentación que considere pertinente.

### c) **Etapas de resultados:**

Culminada la etapa de ejecución de la supervisión, la Autoridad de Supervisión deberá emitir el **Informe de Supervisión**, el cual contiene el análisis del cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones fiscalizables, sobre la base de las evidencias obtenidas de las acciones de supervisión realizadas. De acuerdo a ello, en este documento se recomienda el inicio de un procedimiento administrativo sancionador o se dispone el archivo de la supervisión; o las recomendaciones y medidas administrativas a las que hace referencia el Artículo 13 del proyecto de Reglamento de Supervisión, referido a la supervisión orientativa.

#### c.1 **En el marco de la supervisión a EFA**

En el marco de la supervisión a EFA, el Informe de Supervisión determina si la referida entidad cumplió con sus funciones de fiscalización ambiental. El resultado se le notifica a la EFA. En caso se detecten irregularidades, se exhorta a la EFA el cumplimiento de sus funciones, sin perjuicio de poder adoptarse otras medidas.

#### c.2 **En el marco de la supervisión a titulares de actividades económicas**

En la supervisión a titulares de actividades económicas, el Informe de Supervisión identifica la comisión de presuntas infracciones, en cuyo caso se recomienda el inicio de un procedimiento administrativo sancionador o de lo contrario, se dispone el archivo de la supervisión.

De conformidad con lo establecido en el Literal f) del Artículo 257º del TUO de la LPAG, 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.

Cabe precisar 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 subsanación.

No obstante, en el caso que la subsanación deje de ser voluntaria antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador y el incumplimiento califique como leve, la autoridad de supervisión podrá disponer el archivo del expediente en este extremo.

Al respecto, cabe mencionar que los incumplimientos detectados se clasifican en:

- **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 o la salud de las personas;
  - (ii) un daño al ecosistema, biodiversidad, la flora o fauna;
  - (iii) un riesgo significativo o moderado; o,
  - (iv) incumplimientos de una obligación de carácter formal u otra, que cause daño o perjuicio.

Para la determinación del riesgo se aplicará la Metodología para la estimación del riesgo ambiental que genera el incumplimiento de las obligaciones fiscalizables. Sobre el particular, se propone que permanezca vigente la metodología aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD, hasta que se emita una nueva metodología, para lo cual se habilite que esta sea aprobada por Resolución de Consejo Directivo. Ello, a fin de realizar el proceso de mejora regulatoria sobre el contenido y aplicación de la metodología para la estimación del riesgo.

#### I.4.8 Medidas administrativas

El proyecto de Reglamento de Supervisión prevé un título sobre las medidas administrativas que dicta la Autoridad de Supervisión sobre los titulares de actividades bajo su ámbito de competencia.

En el marco de la función supervisora directa, prevista en el Literal b) del Numeral 11.1 del Artículo 11° de la Ley del SINEFA<sup>14</sup>, la Autoridad de Supervisión dicta medidas administrativas tales como las medidas preventivas sobre los administrados que desarrollan actividades económicas o de servicios.

14

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

**“Artículo 11.- Funciones generales**

11.1 El ejercicio de la fiscalización ambiental comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en concordancia con lo establecido en el artículo 17, conforme a lo siguiente:

(...)

b) **Función supervisora directa:** comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la regulación ambiental por parte de los administrados. Adicionalmente, **comprende la facultad de dictar medidas preventivas.**

La función supervisora tiene como objetivo adicional promover la subsanación voluntaria de los presuntos incumplimientos de las obligaciones ambientales, siempre y cuando no se haya iniciado el procedimiento administrativo sancionador, se trate de una infracción subsanable y la acción u omisión no haya generado riesgo, daños al ambiente o a la salud. En estos casos, el OEFA puede disponer el archivo de la investigación correspondiente.

Mediante resolución del Consejo Directivo se reglamenta lo dispuesto en el párrafo anterior.

c) **Función fiscalizadora y sancionadora:** comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones y compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental, de las normas ambientales, compromisos ambientales de contratos de concesión y de los mandatos o disposiciones emitidos por el OEFA, en concordancia con lo establecido en el artículo 17. Adicionalmente, **comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas.”**

(Énfasis agregado)

Por su parte, la función supervisora a EFA, establecida en el Literal b) del Numeral 11.2 del Artículo 11º de la Ley del Sinefa<sup>15</sup>, no prevé el dictado de medidas administrativas, el alcance no incluye a las EFA como administrados.

Las medidas administrativas reguladas en el proyecto de Reglamento de Supervisión son las siguientes:

- i) Mandato de carácter particular;
- ii) Medida preventiva;
- iii) Requerimientos sobre instrumentos de gestión ambiental; y,
- iv) Otros mandatos emitidos de conformidad con la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

La medida administrativa establece el modo y plazo para su ejecución, salvo que en ella se establezca que es el administrado quien debe comunicar el modo y plazo del mandato, en cuyo caso esta propuesta queda sujeta a la aprobación de la Autoridad de Supervisión. La autoridad de supervisión puede prorrogar el plazo para el cumplimiento de la medida administrativa, de oficio o a pedido del administrado. La solicitud de prórroga del administrado debe ser debidamente sustentada y presentada antes del término del plazo otorgado para el cumplimiento de la medida administrativa.

Por otro lado, la Autoridad de Supervisión puede variar lo dispuesto en los mandatos de carácter particular y las medidas preventivas, a solicitud de parte o de oficio, y únicamente en los siguientes supuestos:

- (i) Circunstancias sobrevenidas;
- (ii) Circunstancias que no pudieron ser consideradas por la autoridad de supervisión en el momento de su adopción; y,
- (iii) Para garantizar una mayor protección ambiental.

Teniendo en cuenta que los mandatos de carácter particular y las medidas preventivas se sustentan en un enfoque preventivo y de riesgos, se ha incluido como supuesto para la variación aquel contexto donde resulte necesario *garantizar una mayor protección ambiental*. Dicho supuesto permitirá a la Administración contribuir a una efectiva gestión ambiental y protección al ambiente y la salud de las personas.

Asimismo, a fin de asegurar el derecho de defensa, se ha dispuesto que, para los casos de variación de oficio, la Autoridad Supervisora debe correr traslado al administrado del documento que sustente la referida variación. Esto le permitirá conocer los fundamentos de la variación y exponer sus argumentos antes de la emisión de la resolución.

#### a) 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:

---

15 **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:

(...)

**b) Función supervisora de Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA), nacional, regional o local:** comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación del desempeño de las funciones de fiscalización a cargo de entidades de fiscalización ambiental nacional, regional o local a las que se refiere el artículo 7.

El OEFA, en ejercicio de su función supervisora, puede establecer procedimientos para la entrega de reportes, informes técnicos y cualquier información relativa al cumplimiento de las funciones a cargo de las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA).

El incumplimiento de las funciones antes indicadas acarrea responsabilidad funcional, lo cual es comunicado al órgano competente del Sistema Nacional de Control.

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

El mandato de carácter particular es dictado mediante resolución debidamente motivada por la Autoridad de Supervisión o por el supervisor designado, el cual estará debidamente acreditado. En la resolución se debe consignar el sustento de la medida dispuesta, así como sus alcances y el plazo otorgado para su cumplimiento.

## b) 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>16</sup>.

Las medidas preventivas son dictadas mediante resolución o acta de supervisión debidamente motivada por la Autoridad de Supervisión o por el supervisor designado, respectivamente. Dicha potestad será otorgada al supervisor designado.

La propuesta normativa pone especial énfasis en la ejecución inmediata de estas medidas desde el día de su notificación. Ello a fin de atender de manera eficiente, con medios proporcionales al nivel de riesgo o peligro, los hechos verificados en campo que inciden negativamente en la protección del ambiente. Con lo cual, se busca concretar el principio de proporcionalidad que debe aplicarse en la imposición de medidas preventivas, conforme a lo dispuesto en la Novena Disposición Complementaria Final de la Ley del SINEFA, que fue incorporada por el Decreto Legislativo N° 1389<sup>17</sup>.

Es así que todas las previsiones contenidas en el Artículo 28° del proyecto de Reglamento de Supervisión –que abarcan desde la clausura temporal parcial o total de un local hasta la instalación, construcción, operación o implementación de equipos– contienen mandatos de hacer y no hacer que se dictan frente a actividades que se encuentran en curso (*ex post* al inicio de actividades del proyecto) y en caso se verifiquen las condiciones para la imposición de medidas preventivas previsto en el artículo 22-A de la Ley del Sinefa, que establece que estas 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.

Al amparo de lo dispuesto en el Artículo 209° del TUO de la Ley N° 27444<sup>18</sup>, se establece que en caso el administrado no ejecute la medida preventiva, el supervisor

<sup>16</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>17</sup> Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por el Decreto Legislativo N° 1389.

**NOVENA.-** Facúltase a las EFA a dictar medidas preventivas, cautelares y correctivas en el ejercicio de sus potestades fiscalizadoras y sancionadoras en materia ambiental, en el marco de lo dispuesto en los artículos 21, 22 y 22-A de la presente Ley, mediante decisión debidamente motivada y **observando el Principio de Proporcionalidad**.  
(...)

<sup>18</sup> Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.  
\*Artículo 209°.- Ejecución subsidiaria

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 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.

En caso de cumplirse una medida administrativa, la autoridad de supervisión comunica dicho resultado al administrado.

**c) Requerimiento sobre instrumentos de gestión ambiental**

La Autoridad de Supervisión puede dictar requerimientos para actualizar, modificar o realizar otras acciones acerca del instrumento de gestión ambiental, en los siguientes supuestos:

- (i) Cuando se determine que los impactos ambientales negativos generados por el desarrollo de la actividad del administrado difieren de manera significativa a los declarados en el instrumento de gestión ambiental, así como la normativa vigente en la materia; u,
- (ii) Otros supuestos establecidos en la normativa que rige el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).

Al respecto, el primer supuesto abarca tanto a los instrumentos de gestión ambiental (IGA) preventivos; así como a los correctivos, entre otros previstos en la normativa ambiental. Mientras que en el segundo supuesto, se hace una remisión a la normativa del SEIA, que contempla a los instrumentos preventivos.

Conforme al Artículo 17° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, los IGA pueden ser de planificación, prevención, control, corrección, entendiéndose que constituyen IGA la certificación ambiental, las estrategias, planes y programas de prevención, adecuación, control y remediación, entre otros. Además, se establece que el Estado debe asegurar la coherencia y la complementariedad en el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental.

Asimismo, el Artículo 13° del Reglamento de la Ley del SEIA, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, establece que los instrumentos no contemplados en el SEIA son complementarios a este, debiendo regirse por un enfoque de integralidad y complementariedad a fin de adoptar medidas eficaces para proteger y mejorar la salud de las personas, la calidad ambiental, conservar la diversidad biológica y propiciar el desarrollo sostenible en sus múltiples dimensiones.

Es así que, a través del texto propuesto, la Autoridad de Supervisión puede encauzar un requerimiento sobre instrumentos de gestión ambiental en aquellos supuestos en los que se detecte que los impactos ambientales negativos difieren de manera significativa de los previstos en la documentación que propició la Certificación Ambiental, sea que esta apruebe un instrumento contemplado en el SEIA o uno de carácter complementario.

De dicho modo, se asegura el cumplimiento de la finalidad del proyecto de Reglamento de Supervisión, pues se privilegia el enfoque preventivo y de gestión del riesgo, así como la adecuada protección ambiental.

Por otro lado, cabe recordar que a la fecha se encuentran en curso programas de adecuación ambiental en los sectores, dirigidos a aquellos titulares de actividades que no

---

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."

cuentan con instrumentos de gestión ambiental aprobados, o que cuentan con componentes no previstos.

#### d) 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 LPAG<sup>19</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.

Finalmente, una de las novedades del el proyecto de Reglamento de Supervisión es la regulación del informe oral, el cual podrá ser concedido, previa citación con no menos de tres (3) días hábiles de anticipación a la diligencia señalada.

#### e) Incumplimiento de medidas administrativas

El incumplimiento de una medida administrativa puede dar inicio a un procedimiento sancionador. Asimismo, puede recurrirse al mecanismo de ejecución forzosa de imposición de multas coercitivas, conforme a lo dispuesto en la Novena Disposición Complementaria Final de la Ley del SINEFA<sup>20</sup>.

Sobre ello, la mencionada disposición complementaria establece que las multas coercitivas a imponer no deben exceder a una (1) Unidad Impositiva Tributaria (UIT) ni mayor a cien (100) UIT. Asimismo, señala que dicha multa coercitiva deberá ser pagada

---

19 **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.**

**Artículo 226°. Suspensión de la ejecución**

- 226.1 La interposición de cualquier recurso, excepto los casos en que una norma legal establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado.
- 226.2 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.
- 226.3 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.
- 226.4 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.
- 226.5 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.

20 **Novena Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, incorporada por el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1389.**

**"NOVENA.-** Facúltase a las EFA a dictar medidas preventivas, cautelares y correctivas en el ejercicio de sus potestades fiscalizadoras y sancionadoras en materia ambiental, en el marco de lo dispuesto en los artículos 21, 22 y 22-A de la presente Ley, mediante decisión debidamente motivada y observando el Principio de Proporcionalidad.

El incumplimiento de las medidas administrativas en el marco de la fiscalización ambiental, dictadas por el OEFA y las EFA acarrea la imposición de multas coercitivas, no menor a una (1) Unidad Impositiva Tributaria (UIT) ni mayor a cien (100) UIT. La multa coercitiva deberá ser pagada en un plazo máximo de siete (7) días hábiles, contados desde la notificación del acto que la determina, vencido el cual se ordenará su cobranza coactiva. En caso persista el incumplimiento de la medida administrativa, se impondrá una nueva multa coercitiva bajo las mismas reglas antes descritas.

Los montos recaudados por la imposición de las multas coercitivas constituyen recursos directamente recaudados y son destinados a financiar sus acciones de fiscalización ambiental."

en un plazo máximo de siete (7) días hábiles, contados desde la notificación del acto que la determina, vencido el cual se ordenará su cobranza coactiva.

De acuerdo a ello, el proyecto normativo prevé que cuando la Autoridad de Supervisión verifique el incumplimiento de la medida administrativa, se le comunicará al administrado los resultados de la acción de supervisión, para que acredite cumplimiento en el plazo de cinco (5) días hábiles.

Asimismo, establece que la imposición de la multa coercitiva se realiza mediante resolución directoral de la Autoridad Supervisora. En un plazo de siete (7) días hábiles contados desde la notificación del acto, el administrado debe realizar el pago; transcurrido ello, se procederá a su cobranza coactiva. En caso persista el incumplimiento de la medida administrativa por parte del administrado, se impondrá una nueva multa coercitiva hasta que, finalmente, se cumpla con lo ordenado.

#### **f) Disposiciones Complementarias Finales**

Mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 025-2017-OEFA/CD, se aprobó el Reglamento del procedimiento especial de Vigilancia, Control y Sanción en el marco de la moratoria al ingreso y producción de Organismos Vivos Modificados - OVM en el territorio nacional, a cargo del OEFA.

Dicho reglamento tiene por objetivo regular el procedimiento especial de vigilancia, control y sanción en el marco de la moratoria al ingreso y producción de Organismos Vivos Modificados - OVM en el territorio nacional, a cargo del OEFA, de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 29811, Ley que establece la moratoria al ingreso y producción de Organismos Vivos Modificados al Territorio Nacional por un periodo de 10 años; su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2012-MINAM, modificado por Decreto Supremo N° 010-2014-MINAM; y, otras normas complementarias.

Ahora bien, de acuerdo a lo explicado en la exposición de motivos de la referida norma, las funciones de vigilancia, control y sanción en materia de OVM a cargo del OEFA requieren ser reguladas en un instrumento específico en atención a su naturaleza y la diversidad de instrumentos normativos vigentes relacionado al tema de OVM. De este modo, se dota de mayor seguridad jurídica y predictibilidad a los administrados, y coadyuva en el cumplimiento del objetivo de la Ley de la Moratoria.

En atención a lo expuesto, resulta necesario precisar en el proyecto normativo que a supervisión de Organismos Vivos Modificados se realiza conforme al Reglamento del procedimiento especial de Vigilancia, Control y Sanción en el marco de la moratoria al ingreso y producción de Organismos Vivos Modificados - OVM en el territorio nacional, a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 025-2017-OEFA.

## **II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO**

El Reglamento de Supervisión aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD ha permitido optimizar el proceso de supervisión, pues promueve una adecuada gestión de la carga administrativa que le corresponde tanto al Estado, como a los administrados.

No obstante, se han identificado oportunidades de mejora en la regulación del proceso de supervisión, lo que permitiría mejorar su aplicación bajo los distintos escenarios en los que se utiliza (supervisión a los administrados del OEFA, supervisión a EFA y supervisiones a cargo de las distintas EFA).

A continuación, se describen los beneficios y costos derivados de la presente propuesta.

### De los beneficios

De parte de la administración pública, se reconocen beneficios en atención a la uniformización de los procesos que se llevan a cabo en el ejercicio de la actividad de supervisión.

Respecto de la adecuación de los conceptos de supervisiones regulares y supervisiones especiales, se identifican beneficios, pues se promueve que la programación de actividades de supervisión no se restrinja a un solo instrumento de la planificación operativa. Además, ello no excluye la posibilidad de que las supervisiones especiales puedan estar incluidas en los instrumentos de programación<sup>21</sup>.

Reforzando el ejercicio de planificación, el proyecto de Reglamento de Supervisión establece que la información recabada mediante el ejercicio de la función de supervisión será sistematizada y almacenada en sistemas de información, que servirá para planificar actividades bajo los principios de prevención y gestión de riesgos.

Por el lado de los administrados, los beneficios están asociados a la implementación de las supervisiones orientativas, mediante las que se espera un mayor nivel de cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables por parte de los administrados, ya que estos adquieren previamente conocimiento de dichas obligaciones, lo cual a su vez permite incorporar un análisis de riesgos en el desarrollo de sus actividades (contemplando las consecuencias y la probabilidad de ocurrencia).

La efectividad de la supervisión orientativa se asegura contemplando que se realice por única vez a un determinado administrado, y siendo esta la primera supervisión a la que es sometida la unidad fiscalizable de dicho administrado, evitando así la creación de incentivos perversos por parte de los administrados.

Finalmente, el contenido del proyecto de Reglamento de Supervisión se ha visto reforzado con la incorporación de algunos criterios del Kit de Herramientas de Inspección y Cumplimiento Normativo de la OCDE, relacionados a la orientación a riesgos, y a la prevención de acciones que deriven en un incumplimiento de obligaciones administrativas. La consideración de estos criterios en el presente reglamento permite mejorar la calidad de los resultados de las actividades de supervisión.

#### De los costos

La implementación del presente proyecto de Reglamento de Supervisión no genera costos adicionales a los administrados, puesto que no se generan obligaciones adicionales para ellos y, como se expuso, la precisión de información les resulta beneficiosa.

Respecto de los costos que asumirá el Estado, se reconocen costos derivados de la implementación de las supervisiones orientativas, según lo indica el proyecto.

#### Balance

Se concluye que los beneficios de la implementación del proyecto de Reglamento de Supervisión serán mayores a los costos, en atención a la simplificación administrativa, a

---

<sup>21</sup> La importancia de que las supervisiones especiales estén contempladas en los instrumentos de planificación, se debe a que, en el caso del OEFA, para cada sector, las supervisiones especiales representan los siguientes porcentajes respecto del total de supervisiones:

- (i) Sector hidrocarburos: 67%
- (ii) Sector electricidad: 10%
- (iii) Sector minería: 60%
- (iv) Sector pesquería: 21%
- (v) Sector industria: 38%
- (vi) Supervisión a consultoras ambientales: 17%

la claridad de información que se genera con el cambio en la regulación, y a la mejora de la calidad del proceso de supervisión.

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

Mediante la resolución de consejo directivo que apruebe la presente propuesta normativa, se propone derogar la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento de Supervisión, salvo el Anexo 4 cuya vigencia se mantiene hasta que se emita la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo referida en la Quinta Disposición Complementaria Final del proyecto de Reglamento de Supervisión.

La aprobación del Reglamento de Supervisión permitirá uniformizar el ejercicio de la función supervisora en el marco del SINEFA, así como simplificar y optimizar su desarrollo, a efectos de optimizar y dotar de mayor eficiencia el ejercicio de la función de supervisión en el marco del SINEFA.

\*\*\*



"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el OEFA, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. N° 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sistemas.oefa.gob.pe/verifica> e ingresando la siguiente clave: 07890530"



07890530