

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

Escuela de Posgrado



**SANCIONES AMBIENTALES EN EL OEFA: PRINCIPIO DE
NO CONFISCATORIEDAD**

Tesis para obtener el grado académico de Maestra en Regulación de los
Servicios Públicos que presenta:

María Olinda Huamán Zevallos

Asesor:

Alfredo Juan Carlos Dammert Lira

Lima, 2025

Informe de Similitud

Yo, Dammert Lira, Alfredo Juan Carlos, docente de la Escuela de Posgrado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor de la tesis titulado Sanciones ambientales en el OEFA: Principio de no confiscatoriedad, de la autora Huaman Zevallos, Maria Olinda,

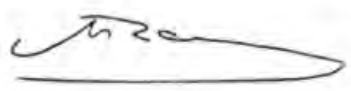
dejo constancia de lo siguiente:

El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 15%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software *Turnitin* el 11/04/2025. He revisado con detalle dicho reporte y la Tesis o Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierte indicios de plagio.

Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lugar y fecha:

23 de abril del 2025

Apellidos y nombres del asesor: Dammert Lira, Alfredo Juan Carlos	
DNI:06480172	Firma 
ORCID: 0000-0003-1282-8457	

Dedico este trabajo a mi familia que me brinda su apoyo en cada proyecto que he iniciado y me demuestra que no debo rendirme, ayudándome a superar cada obstáculo.



RESUMEN

La presente tesis tiene como finalidad lograr una correcta aplicación del principio de no confiscatoriedad en las resoluciones emitidas por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), a fin de que se respeten los derechos constitucionales del administrado y, además, se fortalezca la normativa que la contiene. Para alcanzar dichos objetivos, se propone la observancia o definición de aspectos relacionados con la persona, tales como la capacidad contributiva del administrado al momento de aplicar sanciones, ya que ello no ha sido considerado por el regulador.

Incluso, se advierte que, respecto a la propuesta de modificatoria emitida por el OEFA y la aplicación realizada por el Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA), se hace una distinción respecto a las entidades estatales sujetas a un pliego presupuestal, limitando el cálculo de la multa a imponer a los ingresos propios de dichas entidades.

Asimismo, en lo que respecta a la infracción, la confluencia de infracciones y su posible no realización, es necesario señalar que aspectos no han sido considerados en la aplicación del principio de no confiscatoriedad, lo que podría generar una situación contraria, incluso por deficiencia del propio regulador. Esta figura podría dar a lugar a que la aplicación de multas supere el límite máximo establecido en el artículo 12° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, esto es, que superen el 10% estipulado.

Cabe recordare que la sanción monetaria tiene como objetivo evitar la comisión de una nueva infracción, y no apropiarse de la propiedad del administrado. Por lo tanto, se propone se realice una modificación normativa o que el TFA desarrolle su correcta aplicación mediante jurisprudencia.

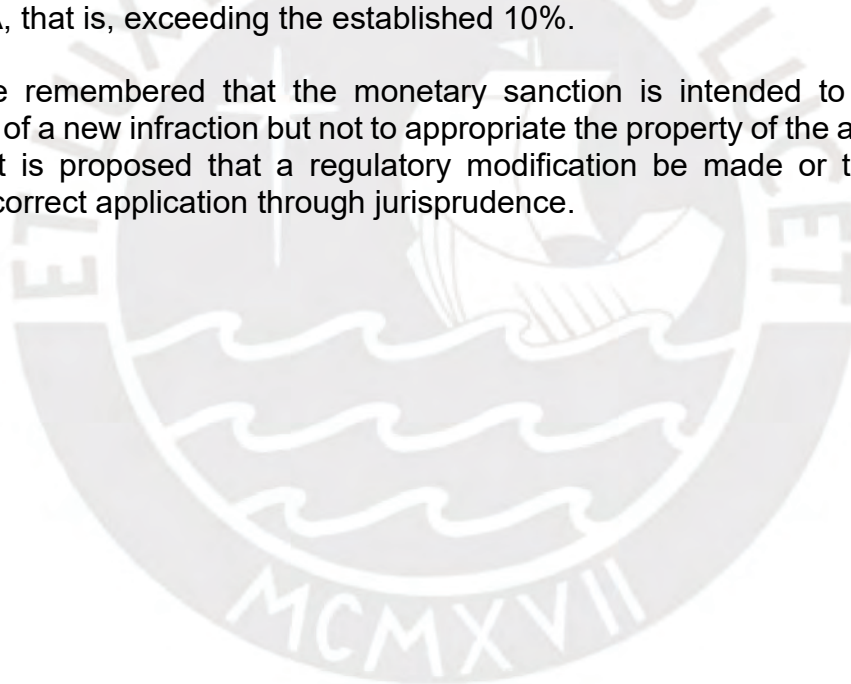
ABSTRACT

The purpose of this thesis is to achieve a correct application of the principle of non-confiscation in the resolutions issued by the OEFA to the effect that the constitutional rights of the administrator are respected and, in addition, the regulations that contain it are strengthened.

To achieve these objectives, it has been proposed to observe or define aspects related to the person, such as the taxpayer's ability to pay, when applying sanctions, since this has not been considered by the regulator, and even warns regarding the proposed amendment issued and the established application carried out by the TFA, a distinction is made with respect to state entities subject to a budget statement, limiting the calculation of the fine to be imposed to their own income.

As well as, regarding the infraction, the confluence of infractions and, also, their non-compliance since these have not been considered in the application of this principle, since the opposite situation may also occur; even due to deficiency of the regulator itself. This figure may result in the application of fines exceeding the maximum limit established in article 12 of the Regulation of the Administrative Sanctioning Procedure of the OEFA, that is, exceeding the established 10%.

It should be remembered that the monetary sanction is intended to prevent the commission of a new infraction but not to appropriate the property of the administrator; Therefore, it is proposed that a regulatory modification be made or that the TFA develop its correct application through jurisprudence.



ÍNDICE

RESUMEN	4
ABSTRACT	5
ÍNDICE	6
LISTA DE FIGURAS	8
INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN	10
1. Descripción y planteamiento del tema	10
2. Justificación	11
3. Pregunta de la investigación	12
4. Enfoque metodológico, tipo y nivel de la investigación	14
5. Objetivos	14
5.1 Objetivo General	14
5.2 Objetivo Específico	15
6. Hipótesis	15
CAPÍTULO II MARCO TEÓRICO	16
1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental	16
1.1. Diseño institucional y ubicación de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos y el Tribunal de Fiscalización Ambiental	16
1.2. Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos	17
1.3. Tribunal de Fiscalización Ambiental	17
2. Procedimiento Administrativo Sancionador y la determinación de la multa en el OEFA	17
3. Determinación de la multa en el OEFA	19
3.1. Inexistencia suficiente de información	20
3.2. Existe información relevante y medidas correctivas	21
3.3. Existe información relevante sin medidas correctivas	21
4. Aplicación del Principio de No Confiscatoriedad	22
4.1. De la exposición de motivos de la RPAS	22
4.2. Interpretación del TFA	23
5. Aplicación del principio de no confiscatoriedad respecto a otras entidades ..	24
5.1. Tributos - SUNAT	24
(i) Mecanismo de defensa:	25
(ii) Función institucional:	25

5.2. Educación - SINEDU.....	25
6. Aplicación de beneficios versus derechos, y la aplicación del principio de razonabilidad.....	26
6.1. Capacidad contributiva	26
6.2. Confluencia de infracciones	27
6.3. Razonabilidad o proporcionalidad, igualdad y legalidad.....	28
CAPÍTULO III RESPECTO A LA ATENCIÓN DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES EN EL OEFA Y LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE NO CONFISCATORIEDAD.....	30
1. De la aplicación del principio de no confiscatoriedad.....	30
2. Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (Primera Instancia)	30
3. Tribunal de Fiscalización Ambiental (Segunda Instancia)	31
4. Respecto a la atención de procedimientos administrativos sancionadores en el OEFA	32
5. Aplicación del principio de no confiscatoriedad a nivel de derecho comparado	37
5.1. España	37
5.2. Venezuela.....	38
5.3. Guatemala.....	39
5.4. Honduras.....	39
5.5. Brasil	40
5.6. Colombia	41
5.7. Otros países	42
6. De la propuesta aplicable para su modificación	45
CONCLUSIONES	46
RECOMENDACIONES.....	48
BIBLIOGRAFÍA.....	50
1. Libros.....	50
2. Páginas web	51
3. Legislación	52
4. Jurisprudencia.....	53
ANEXO	55
1. Resolución del Consejo Directivo N° 027-2017- OEFA/CD.....	55
2. Proyecto de modificación del artículo 12° de la Resolución del Consejo Directivo N° 027-2017- OEFA/CD.....	65

LISTA DE FIGURAS

Ilustración 1: Diseño Institucional del OEFA.....	16
Ilustración 2: Diagrama del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA.....	18
Ilustración 3: Procesos atendidos en OEFA.....	32
Ilustración 4: Multas impuestas por sector y tipo de inracción – IV trimestre 2022.....	32
Ilustración 5: Porcentaje de resoluciones emitidas en el TFA por subsector y pronunciamiento.....	33
Ilustración 6: Tipología de los procesos atendidos en OEFA.....	33
Ilustración 7: Pronunciamiento respecto al fondo y tipo de conducta- IV trimestre 2022 ...	34



INTRODUCCIÓN

De la revisión de las resoluciones del TFA, se observa que, dentro del análisis económico realizado para la determinación de la multa, se considera la aplicación del principio de no confiscatoriedad, el cual forma parte del principio de razonabilidad. Este principio se encuentra contenido en el artículo 12° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD. Dicho reglamento tiene como finalidad sancionar al administrado con una multa que no afecte de manera significativa el desarrollo de su empresa, ni vulnere su derecho a la libertad de empresa y su patrimonio, estableciéndose como límite el 10% del ingreso anual percibido en el año anterior a la comisión de la infracción.

No obstante, es importante señalar que no en todos los casos se analiza una sola infracción cometida, sino que también se consideran diversas infracciones originadas en un mismo año, dado el carácter de los procedimientos sancionadores. Este fenómeno se denomina confluencia de infracciones. Para un mejor entendimiento, se desarrollará brevemente el tema correspondiente a los procedimientos sancionadores en materia ambiental.

Actualmente, para la determinación de la multa a imponer, el OEFA aplica el principio de confiscatoriedad únicamente por expediente sancionador, sin considerarse el año en el que ocurrieron los hechos (factor temporal), ni analizar la posibilidad de evaluar de manera conjunta otros expedientes relacionados. Bajo este escenario, surge la duda respecto a si el criterio adoptado por el organismo regulador al aplicar sanciones a los administrados cumple con la finalidad de la sanción o, por el contrario, vulnera los principios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad, así como otros derechos del administrado con relevancia constitucional.

En consecuencia, el presente trabajo se orienta a analizar la aplicación del principio de no confiscatoriedad en las multas impuestas por el OEFA en los procedimientos administrativos sancionadores. Se propone considerar el factor temporal antes señalado, el cual debe ser desarrollado y establecido por dicha entidad en su normativa o, en su defecto, dilucidado por el Tribunal de Fiscalización Ambiental. Este análisis es esencial, ya que dicho principio no debe ser visto como un beneficio sujeto únicamente a la discrecionalidad del administrador, sino como un mecanismo legítimo de defensa de los administrados.

El desarrollo de una propuesta busca salvaguardar el verdadero propósito de las sanciones impuestas por la administración: garantizar que el administrado cumpla con la normativa ambiental. Aunque este propósito es amplio, el presente trabajo se centra en un principio específico que aún no se encuentra plenamente desarrollado. Es fundamental respetar los derechos de los administrados y establecer reglas claras y precisas, sin que ello signifique que los administrados se desentiendan de sus responsabilidades. Asimismo, se ha considerado el tratamiento que se le ha dado a este principio en otros países.

Finalmente, se presentan algunos casos desarrollados por el OEFA que han servido como base para la elaboración de esta propuesta, así como un análisis de casos similares en el extranjero.

CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

1. Descripción y planteamiento del tema

Es importante señalar que, dentro de los procedimientos administrativos sancionadores tramitados ante el OEFA, tanto en primera instancia (Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos) como en segunda instancia (Tribunal de Fiscalización Ambiental), se determina la existencia de responsabilidad administrativa por parte del administrado, en relación con las acciones u omisiones detectados por dicha autoridad en relación a la normativa ambiental. En consecuencia, de ser procedente, se impone una sanción económica, respecto de la cual se lleva a cabo un análisis económico que incluye el concepto correspondiente al principio de no confiscatoriedad.

El principio de no confiscatoriedad ha sido recogido por la mencionada entidad, en el numeral 12.2 del Artículo 12° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD¹. En este reglamento se establece que, para el cálculo de la multa, se debe seguir lo dispuesto en la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores para la graduación de sanciones. Asimismo, se establece un límite máximo para la multa, correspondiente al diez por ciento del ingreso anual percibido por el infractor en el año anterior a la comisión de la infracción. Para su aplicación, el administrado debe proporcionar la documentación necesaria al OEFA para estimar la proyección respecto a dicho año; también se excluye de este cálculo la realización de actividades en áreas o zonas prohibidas.

Por lo tanto, se evidencia la existencia de un límite para la administración respecto a las sanciones impuestas al administrado. No obstante, la redacción efectuada de dicho artículo resulta ambigua, por cuanto pueden presentarse diversos escenarios que dificultan una aplicación única, las cuales no han sido contemplados por el legislador. Entre estos, podemos señalar los siguientes:

- La aplicación exclusiva del principio de no confiscatoriedad por expediente y no por infracción.
- La exclusión del factor tiempo por parte del administrado, limitando su aplicación como mecanismo de defensa.
- Dado que las infracciones pueden tramitarse en un solo procedimiento sancionador, las multas son acumulables en un solo expediente, y viceversa.
- La excedencia de la capacidad contributiva de los administrados, lo que puede afectar directamente su patrimonio de manera significativa.
- La imprecisión normativa y la desviación de su finalidad, que es el cumplimiento de la normativa ambiental.
- Entre otros.

¹ Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (2017, 12 de octubre). *Resolución del Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD. Por el cual se expide el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA*. Diario Oficial El Peruano 1575265-1
<https://www.oefa.gob.pe/wp-content/uploads/2017/10/RES-027-2017-OEFA-CD-ELPERUANO.pdf>

A ello se suma la falta de determinación de criterios por parte de las autoridades competentes, lo que impide al administrado conocer cómo se aplicará el mencionado principio, afectando el principio de predictibilidad.

Sobre este particular, debemos tener en cuenta que, si bien la finalidad al sancionar al administrado con una multa es desincentivar el comportamiento inadecuado del administrado, ello no implica que se afecte de manera significativa el desarrollo de la empresa ni que se vulneren derechos como la libre iniciativa privada y la propiedad, protegida por nuestra Constitución. De ser así, se estaría desatendiendo la necesidad de proteger el medio ambiente y de llevar a cabo acciones que realmente apunten su cumplimiento, minimizar la afectación medioambiental y garantizando la preservación de su entorno. Si no se considera esta protección, podría generarse la desaparición de empresas, no permitiendo que se subsane realmente la omisión a la normativa ambiental y sin lograr el respecto de la misma.

Por otro lado, se establece como límite el 10% del ingreso anual del administrado, percibido en el año anterior a la comisión de la infracción. Por lo cual, el no tener definida la forma de aplicación del principio de no confiscatoriedad puede llevar a la superación del porcentaje establecido durante un periodo determinado, a pesar de que las infracciones estén relacionadas y no se esclarezcan las reglas para su aplicación.

A mayor abundamiento, debemos señalar que no en todos los casos se analiza una sola infracción, sino también diversas infracciones que se originan en un mismo tiempo y espacio. El OEFA aplica el principio mencionado no por año de ocurrido el hecho, sino por expediente tramitado. En este escenario, surge la duda de si el criterio adoptado vulnera el principio de no confiscatoriedad, el principio de razonabilidad y otros derechos del administrado, incluso de relevancia constitucional, tal como lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 03525-2021-PA/TC del 22 de noviembre de 2022.

2. Justificación

Este factor de tiempo y la aplicación del principio de no confiscatoriedad por expediente resulta crucial para su análisis, ya que su consideración podría tener incidencia en el cálculo de la multa total. Por esta razón, se considera pertinente evaluar la interpretación efectuada por el OEFA.

Cabe precisar que la acumulación o desacumulación de infracciones en uno o varios expedientes puede dar a lugar a la aplicación de una sanción superior al 10% mencionado anteriormente en un mismo periodo fiscal. Esto podría incluso llevar a que el total de la multa supere el 100% de los ingresos del administrado, en caso de existir varios expedientes relacionados con un mismo periodo.

Al no haber una forma precisa para proceder con su aplicación, y al no haberse considerado los diversos supuestos antes mencionados, podemos concluir que no se estaría cumpliendo con el objetivo de dicha norma. Además, se afectaría los derechos constitucionales de los administrados, especialmente si se tiene en cuenta que, en

los casos en los que se han determinado cálculos menores, bajo el principio de razonabilidad se ha optado por sancionar al administrado con un importe inferior².

No debe dejarse de lado que la sentencia expedida por el Pleno del Tribunal Constitucional, en el Expediente N° 03525-2021-PA/TC del 22 de noviembre de 2022, en su fundamento 56, señaló que el principio de no confiscatoriedad se encuentra íntimamente vinculado con el derecho constitucional a la propiedad. Por lo tanto, su indebida aplicación sí afecta derechos constitucionales. Además, dado que su evaluación no solo abarca el aspecto cuantitativo (en cuanto a la razonabilidad y proporcionalidad), sino también cualitativo, se busca evitar la vulneración de otros principios tributarios. En este sentido, haciendo un símil con las multas impuestas dentro del procedimiento administrativo sancionador que nos ocupa, se debe mantener la protección de los principios y derechos a través del cual se desarrolla dicho procedimiento.

3. Pregunta de la investigación

Es por ello que, teniendo en consideración los conceptos e ideas antes esbozados, surge la idea para elaborar la presente tesis y, consigo, las siguientes preguntas:

- ¿Cómo afecta el principio de no confiscatoriedad a la normativa ambiental?
 - ¿De qué manera la aplicación de este principio influye en la interpretación y cumplimiento de las normativas medioambientales?
 - ¿Qué consecuencias tiene el principio de no confiscatoriedad en la efectividad de las sanciones por infracciones ambientales?
- ¿Cómo se refleja la aplicación del citado principio respecto al administrado y la administración?
 - ¿De qué manera los administrados perciben la aplicación de este principio en el contexto de las sanciones ambientales?
 - ¿Cómo la administración ajusta sus procedimientos para cumplir con el principio de no confiscatoriedad?
 - ¿Existe una armonización entre los intereses del administrado y las políticas de fiscalización ambiental?
- ¿Existe ambigüedad respecto a la interpretación del principio de no confiscatoriedad?
 - ¿Cuáles son las principales dificultades de interpretación que enfrentan las autoridades en la aplicación de este principio?

² Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (2020, 18 de enero). *Resolución del Consejo Directivo N° 001-2020-OEFA/CD. Por el cual se dispone que en aplicación del principio de razonabilidad, la multa determinada con la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores para la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD y modificada por Resolución del Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD, o la norma que la sustituya, constituye la sanción monetaria correspondiente, prevaleciendo este monto sobre el valor del tope mínimo previsto para el respectivo tipo infractor.* Diario Oficial El Peruano 1846725-1 https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=36516

¿En qué situaciones la falta de claridad en la interpretación del principio puede afectar la coherencia de las sanciones impuestas?

- ¿Cómo se aplica el principio de no confiscatoriedad en uno o en varios expedientes dentro de los procedimientos administrativos sancionadores?

¿Qué criterios se utilizan para decidir si se acumulan o desacumulan infracciones en un solo expediente?

¿Existen diferencias significativas en la aplicación del principio cuando las infracciones están relacionadas con el mismo hecho o acontecen en el mismo año fiscal?

¿Qué desafíos presenta la aplicación del principio de no confiscatoriedad en procedimientos con múltiples expedientes por infracciones ocurridas en diferentes periodos?

- ¿Se evidencia alguna afectación al derecho de libertad de la empresa y el principio de no confiscatoriedad del administrado en la actualidad?

¿En qué medida las sanciones impuestas por el OEFA afectan la viabilidad económica de las empresas infractoras?

¿Se respeta el principio de no confiscatoriedad en aquellos casos donde la multa impuesta supera un porcentaje significativo de los ingresos de la empresa?

¿Cómo se equilibra la protección del medio ambiente con los derechos constitucionales de los administrados, como la libre iniciativa privada y la propiedad?

- ¿Cómo se ve reflejado el principio de razonabilidad en la imposición de sanciones administrativas en el ámbito ambiental?

¿Se están respetando los principios de proporcionalidad y razonabilidad al determinar las sanciones, especialmente en relación con el impacto de la infracción?

¿El principio de razonabilidad se aplica de manera coherente y justa a todos los administrados, independientemente de su tamaño o capacidad económica?

- ¿La modificación planteada por el Estado contempla las observaciones realizadas por expertos y actores involucrados en el ámbito ambiental y administrativo?

¿Cómo se han tomado en cuenta las recomendaciones de organizaciones ambientales, el sector privado y otros actores sociales en la propuesta de modificación normativa?

¿Existen discrepancias entre los objetivos de la modificación y las preocupaciones manifestadas por las partes interesadas?

- ¿Es necesario incorporar alguna variable adicional en la fórmula establecida en el artículo 12 de Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador, o basta con la aplicación de un criterio interpretativo por parte del Tribunal de Fiscalización Ambiental?

¿Qué variables podrían mejorarse o añadirse para que el cálculo de las multas sea más justo y equitativo?

¿Es posible que el Tribunal de Fiscalización Ambiental, mediante su interpretación, logre una mayor flexibilidad para aplicar el principio de no confiscatoriedad de manera más eficiente?

- ¿Cómo se podrían mejorar los procedimientos y criterios utilizados por el OEFA para garantizar la efectividad de las sanciones sin vulnerar los derechos constitucionales de los administrados?

¿Qué mecanismos de revisión o fiscalización podrían implementarse para asegurar que las sanciones sean proporcionales y no excesivas?

¿Qué mejoras podrían hacerse en los procedimientos administrativos sancionadores para promover la predictibilidad y transparencia en la imposición de sanciones?

Todos estos cuestionamientos serán analizados en la presente tesis con el objeto de sustentar la propuesta que se detallará en los párrafos precedentes.

4. Enfoque metodológico, tipo y nivel de la investigación

En la presente tesis, se ha visto pertinente evaluar la aplicación del principio de no confiscatoriedad, específicamente en el numeral 12.2 del artículo 12 del RPAS, mencionado previamente. Además, se procederá a describir diversas situaciones y escenarios en los cuales surgen situaciones no previstas en la normativa, con el fin de determinar el impacto que estas puedan tener sobre otros derechos fundamentales.

Para ello, a lo largo de este análisis, se recurrirá a una variedad de fuentes, tales como artículos, libros, comentarios de expertos y otros documentos relevantes que responde la existencia de una afectación real o no al principio de no confiscatoriedad. A partir de esta base teórica, se desarrollará una estrategia adecuada que permita garantizar que no se vulnere el derecho del administrado, de acuerdo con el marco jurídico establecido en nuestro ordenamiento jurídico.

En consecuencia, la metodología a seguir será de tipo descriptivo, con el propósito de analizar de manera detallada las implicancias de la aplicación de este principio, así como las posibles áreas de mejora en la legislación vigente. Este enfoque permitirá identificar de manera clara y sistemática las áreas de ambigüedad o falta de previsión, y así proponer soluciones viables para mejorar la aplicación del principio de no confiscatoriedad sin transgredir otros derechos fundamentales.

5. Objetivos

5.1 Objetivo General

- Determinar la necesidad de aplicar una sola interpretación coherente y sistemática del principio de no confiscatoriedad en el marco de la normativa ambiental, asegurando su correcta implementación, el alcance de su fin y

evitando interpretaciones ambiguas que puedan afectar los derechos de los administrados.

5.2 Objetivo Específico

- Identificar los vacíos legales que giran en torno al principio de no confiscatoriedad, con el fin de proponer posibles reformas que garanticen su aplicación adecuada en los procedimientos administrativos sancionadores.
- Analizar los problemas y desafíos que han surgido en la práctica al momento de aplicar el principio de no confiscatoriedad, evaluando cómo estos afectan a la administración, a los administrados y a la efectividad del sistema sancionador. Proponer mejoras en el análisis realizado por el organismo regulador, específicamente en el caso del Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA), para garantizar que la aplicación del principio de no confiscatoriedad sea justa, razonable y proporcional, respetando los derechos constitucionales de los administrados.

6. Hipótesis

Si bien existen incertidumbres en la normativa mencionada, estas pueden ser subsanadas mediante una modificación normativa que supla los vacíos legales, especialmente en relación con el factor tiempo y la confluencia de infracciones; o, alternativamente, a través de una interpretación adecuada y cuidadosa por parte del Tribunal de Fiscalización Ambiental. Este proceso permitirá establecer una estructura clara y precisa para el análisis del principio de no confiscatoriedad, de manera que se evite la vulneración de los derechos de los administrados. Este análisis debe realizarse de forma global dentro de un periodo determinado, con el fin de evitar perjuicios innecesarios al administrado. Además, el administrado será responsable de presentar su Declaración de Ingreso Anual correspondiente, a fin de permitir un análisis adecuado del caso, y, en función a ello, la aplicación de la multa pueda ser evaluada respecto de un mismo periodo por la autoridad administrativa.

La implementación de estas modificaciones o interpretaciones facilitará que el administrado tenga un conocimiento pleno de cómo se aplica el principio de no confiscatoriedad, y le permitirá recurrir a este principio cuando considere que la sanción no cumple con su verdadero propósito, sino que pone en riesgo la viabilidad de la empresa. Esto es especialmente importante si existen otras medidas que permitan la paralización de actividades en caso de que se detecte una afectación significativa al medio ambiente, evitando así que la sanción sea desproporcionada y conduzca a la quiebra de la empresa.

1.2. Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos

Esta dirección es el órgano encargado de fiscalizar el desempeño ambiental de los sujetos bajo la competencia del OEFA, así como velar por el cumplimiento de las obligaciones ambientales. Además, está facultada para imponer sanciones, medidas cautelares y correctivas, así como otorgar otros incentivos a los administrados.

Dentro de sus funciones, se destacan las siguientes: (i) Se encarga de evaluar y resolver, en primera instancia, los procedimientos administrativos sancionadores relacionados con el incumplimiento de la normativa ambiental, los instrumentos de gestión ambiental, medidas administrativas como las medidas correctivas, mandatos de carácter particular, medidas preventivas, entre otros, considerando además otras fuentes de obligación ambiental; (ii) también tiene la facultad de imponer sanciones y emitir medidas correctivas al determinarse la responsabilidad administrativa; (iii) puede imponer multas ante el incumplimiento de las medidas administrativas dictadas por el OEFA, entre otras.

Por tanto, se observa que este órgano de línea actúa como primera instancia para la emisión de sanciones económicas impuestas al administrado y es quien realiza el análisis inicial para determinar el quantum de la multa que se debe imponer.

1.3. Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de resolver, en segunda y última instancia administrativa, las apelaciones a las resoluciones emitidas por los órganos de línea del OEFA. Por lo tanto, si se cuestiona algún aspecto de la resolución, el Tribunal analizará, dentro de los alcances de su competencia, el cálculo efectuado por la primera instancia.

2. Procedimiento Administrativo Sancionador y la determinación de la multa en el OEFA

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 2 y 3 de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental –(SINEFA), se busca garantizar el cumplimiento de las normas ambientales y asegurar el cumplimiento de las obligaciones fiscalizables. Esto no solo es aplicable a las personas jurídicas, ya sea de naturaleza pública o privada, sino que también comprenden a las personas naturales³.

³ Congreso de la República del Perú. (2009, 5 de marzo). Ley N° 29325. Por la cual se expide la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental. Diario Oficial El Peruano 319534-1. <https://www.gob.pe/institucion/oeffa/informes-publicaciones/2175454-ley-n-29325-ley-del-sistema-nacional-de-evaluacion-y-fiscalizacion-ambiental-modificada-por-la-ley-n-30011>

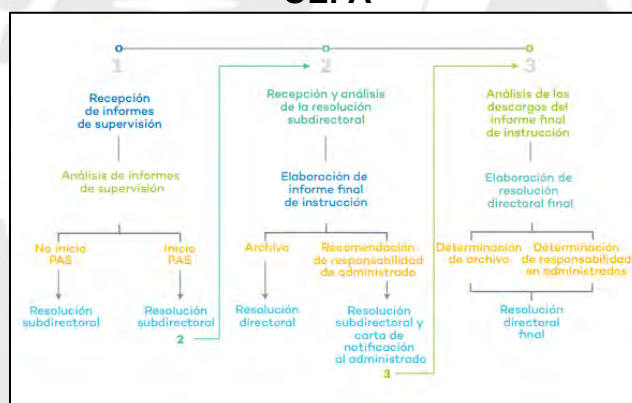
“Artículo 2.- Ámbito de aplicación

El Sistema rige para toda persona natural o jurídica, pública o privada, principalmente para las entidades del Gobierno Nacional, Regional y Local que ejerzan funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y potestad sancionadora en materia ambiental.

En esa línea, el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 027-2017- OEFA/C⁴ (en adelante, RPAS), es aplicable a toda persona natural o jurídica, ya sea que tenga patrimonio autónomo, corresponda a una sociedad irregular represente una forma asociativa de empresa. Es decir, se incluye a cualquier sujeto de derecho que desarrolla actividades económicas sujetas al ámbito de competencia del OEFA.

Asimismo, el procedimiento administrativo sancionados tiene una secuencia destinada a determinar si existe o no la responsabilidad administrativa. Para ello, se efectúan supervisiones (en campo o en gabinete) que dan origen a un informe de supervisión, a partir del cual se determina el inicio de procedimiento administrativo sancionador mediante Resolución Subdirectoral. Posteriormente, se emite el Informe Final de Instrucción, en el cual se decide si se archivará o recomendará la atribución de responsabilidad administrativa del administrado. Para ello será necesario recabar sus descargos. Luego de cumplido el plazo, corresponde emitir pronunciamiento final, determinando el archivo o la responsabilidad de los administrados, mediante una Resolución Directoral Final. Lo antes expuesto puede ser visualizado en el siguiente flujograma⁵:

Ilustración 2: Diagrama del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA



Fuente: OEFA

En este punto no podemos olvidar que, al determinarse la responsabilidad administrativa, generalmente, se impone una sanción pecuniaria, tomando en cuenta el rango establecido en la tipificación correspondiente. Es necesario realizar una

Artículo 3.- Finalidad

El Sistema tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de todas las personas naturales o jurídicas, (...)"

⁴ Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (2017, 12 de octubre). *Resolución del Consejo Directivo N° 027-2017- OEFA/CD. Por el cual se expide el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA*. Diario Oficial El Peruano 1575265-1 <https://www.oefa.gob.pe/wp-content/uploads/2017/10/RES-027-2017-OEFA-CD-ELPERUANO.pdf>

“Artículo 2.- Del ámbito de aplicación

Las disposiciones del presente Reglamento son aplicables a toda persona natural o jurídica, patrimonio autónomo, sociedad irregular, forma asociativa de empresa u otro tipo de sujeto de derecho que desarrolla actividades económicas sujetas al ámbito de competencia del OEFA.”

⁵ <https://www.oefa.gob.pe/portada/estadisticas-y-resultados/>

evaluación previa para determinar la multa correspondiente. Además, tanto en el recurso de reconsideración como en el recurso de apelación, es posible cuestionar y, por ende, evaluar el quantum de la multa o importe impuesto para que el mismo sea justo, no sea inapropiado ni excesivo; de esta manera se garantiza sus derechos a la legítima defensa.

3. Determinación de la multa en el OEFA

Cabe precisar que, al haberse determinado la responsabilidad administrativa, en la resolución final se debe detallar no solo la norma sustantiva (que establece la normativa ambiental, el instrumento de gestión ambiental, las medidas administrativas, entre otros aspectos afectados), sino también que considera la norma tipificadora.

La norma tipificadora establece la normativa que define un hecho como infracción y, a su vez, establece la sanción a imponer, ya sea no monetaria o monetaria. En este último caso, se establece el rango del importe aplicable, dentro del cual deberá determinarse la multa, respetando el principio de legalidad.

Finalmente, con el fin de que el cálculo no quede únicamente a discreción de la administración, el OEFA utiliza la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobado por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD y sus modificatorias (en adelante, **Metodología de Cálculo de Multas**)⁶. Además, se utiliza el Manual de aplicación de criterios objetivos de la Metodología de cálculo de multas del OEFA, aprobado mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 0083-2022-OEFA-PCD⁷.

Se considera la conjunción de varios factores, tales como el beneficio ilícito, la probabilidad de detección y los factores agravantes y atenuantes, teniendo por definición la siguiente:

- a) El **beneficio ilícito (B)**: Este concepto considera el beneficio real o potencial generado por la comisión de la infracción administrativa⁸. Es decir, al costo que el administrado ha evitado incurrir si hubiera adecuado su conducta conforme a su obligación ambiental. Asimismo, en el caso de OEFA, según se señala en las diversas resoluciones del TFA emitidas⁹, se establece el concepto del

⁶ Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (2013, 12 de marzo). Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD y Anexos. Por la cual se expide la Metodología para el cálculo de las multas. Diario Oficial El Peruano.
<https://www.oefa.gob.pe/wp-content/uploads/2013/03/SE2013031200.pdf>

⁷ Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. (2020) Manual de aplicación de criterios objetivos de la "Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores para la graduación de sanciones en el OEFA."
https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4016997/MANUAL_DE_APLICACION_DE_LA_METODOLOGIA.pdf.pdf?v=1672783369

⁸ Gómez Apac, H., Isla Rodríguez, S., & Mejía Trujillo, G. (2010). Apuntes sobre la Graduación de Sanciones por Infracciones a las Normas de Protección al Consumidor. Derecho & Sociedad, (34)
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/13336>, p. 139.

⁹ Resolución N° 122-2023-OEFA/TFA-SE. (2023, 9 de marzo). Tribunal de Fiscalización Ambiental.
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4486081/Res%20122-2023-OEFA-TFA-SE.pdf?v=1682609937>

“costo tope razonable” mediante el cual se promedian los costos relacionados al concepto principal, considerando la infracción tipificada.

- b) La **probabilidad de detección (p)**: Este concepto considera la posibilidad de que la autoridad administrativa detecte la comisión de la infracción en términos porcentuales¹⁰. En este sentido, se considera las características de la infracción que se está analizando.

La probabilidad será alta cuando la autoridad tiene conocimiento de la obligación impuesta y los plazos de cumplimiento. En este punto, la administración también tiene dentro de sus funciones la supervisión y verificación del cumplimiento de esta obligación. Es decir, solo al ejercer su función de fiscalización puede corroborar la infracción. Por el contrario, la probabilidad será muy baja cuando sea el mismo administrado quien deba reportar y presentar la información que se omite, necesarias para poder realizar las labores de fiscalización ambiental.

Además, como punto medio, se consideran las supervisiones regulares programadas en el Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental (PLANEFA) respecto a las cuales los administrados tienen conocimiento.

- c) **Suma de factores agravantes y atenuantes (F)**: Cabe señalar que, si bien se ha señalado parámetros objetivos, en este punto se evalúan aspectos que afectan la salud y el medio ambiente, así como la potencialidad o certeza del daño y extensión de los efectos producidos por la comisión de la infracción. Es decir, se evalúan las circunstancias que rodean el hecho imputado conforme a lo establecido en el Artículo 19° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental. Por lo tanto, se ha establecido en la metodología de cálculo de multas utilizar siete (7) factores, aplicados en porcentajes respecto a los agravantes, en términos negativos, y los atenuantes, en términos positivos, conforme a lo que se determine tras el análisis de cada hecho infractor.

Las cuales se aplican de modos distintos, utilizando los siguientes esquemas de cálculo:

3.1. Inexistencia suficiente de información

Cuando no existe información suficiente para la valorización del daño, utiliza la siguiente fórmula para establecer la cuantificación de la multa:

Resolución N° 141-2023-OEFA/TFA-SE. (2023, 23 de marzo). Tribunal de Fiscalización Ambiental. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4486265/Res%20141-2023-OEFA-TFA-SE.pdf?v=1682611788>
Resolución N° 249-2023-OEFA/TFA-SE. (2023, 30 de mayo). Tribunal de Fiscalización Ambiental. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4643606/Res%20249-2023-OEFA-TFA-SE.pdf?v=1685738803>; entre otros

¹⁰ Gómez Apac, H., Isla Rodríguez, S., & Mejía Trujillo, G. (2010). Apuntes sobre la Graduación de Sanciones por Infracciones a las Normas de Protección al Consumidor. Derecho & Sociedad, (34). <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/13336>, pág. 140.

$$Multa (M) = \left(\frac{B}{p}\right) * [F]$$

Donde:

B , es el beneficio ilícito obtenido por el administrado al incumplir la norma.

p , es la probabilidad de detección de la infracción; y

F , suma de factores agravantes y atenuantes.

3.2. Existe información relevante y medidas correctivas

Por otro lado, en el caso de que exista información relevante para la valorización del daño real probado, además, la resolución que impone la multa incluya la emisión de medidas correctivas, tal como las consideradas en el Literal d) del Numeral 22.2 del artículo 22 de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, la multa base se calculará de la siguiente forma:

$$Multa (M) = \frac{(B + \alpha D)}{p} * [F]$$

Donde:

B , es el beneficio ilícito obtenido por el administrado al incumplir la norma.

α : proporción del daño estimado.

D : valor estimado del daño.

p , es la probabilidad de detección de la infracción; y

F , Suma de factores agravantes y atenuantes (sin el valor del factor f_1).

3.3. Existe información relevante sin medidas correctivas

Si existe información relevante para la valorización del daño real probado, pero en la resolución de sanción pecuniaria, no se ha considerado la ejecución de obligaciones correspondientes a medidas correctivas, como las previstas en el Literal d) del Numeral 22.2 del Artículo 22° de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, la multa base se calculará de la siguiente manera:

$$Multa (M) = \frac{(B + D)}{p} * [F]$$

Donde:

B , es el beneficio ilícito obtenido por el administrado al incumplir la norma.

D : valor estimado del daño.

p , es la probabilidad de detección de la infracción; y

F , Suma de factores agravantes y atenuantes (sin el valor del factor f_1).

4. Aplicación del Principio de No Confiscatoriedad

Una vez que se calcula el monto de la multa total a ser impuesta en el caso concreto, en atención a la regla de no confiscatoriedad, recogido en el numeral 12.2 del artículo 12 del RPAS del OEFA, se realiza un segundo análisis para garantizar que dicho monto no puede ser mayor al diez por ciento (10%) del ingreso anual percibido por el infractor el año anterior a la fecha de la infracción.

En este sentido, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA, en el marco del Numeral 12.2 del RPAS del OEFA, al momento de inicio del procedimiento administrativo sancionador (en adelante, **PAS**) solicita a los administrados información sobre sus ingresos anuales del año anterior a la fecha en que ha cometido la infracción, con el fin de aplicar la regla de no confiscatoriedad.

Respecto a la aplicación de la regla de no confiscatoriedad, corresponde recalcar que esta se aplica de manera diferenciada ante la configuración de (2) situaciones:

- i) **Cuando el administrado acredite ingresos por el concepto “ventas netas o ingresos por servicios”** -actualmente consignado en la casilla 461 del Formulario de la SUNAT- o el concepto que las sustituya, refiriéndose estrictamente a las ventas brutas (es decir, al ingreso neto total por la enajenación de bienes o servicios obtenidos de la actividad principal de la empresa.
- ii) **Cuando acredite que no está percibiendo tales ingresos**, debiéndose acreditar esta situación.

En el primer caso, en el numeral 12.2 del Artículo 12° establece el tope máximo aplicable a un administrado, considerando el ingreso anual declarado en la Declaración Jurada del Impuesto a la Renta el año anterior a la fecha en la que se cometió la infracción, siendo esta información oficial y de carácter tributario, presentada ante la Superintendencia Nacional de aduanas y de Administración Tributaria. Este aspecto será analizado en detalle a fin de tener en cuenta la realidad económica de cada infractor, para que la multa impuesta no sea desproporcionada en relación con su patrimonio.

Por tanto, si la multa inicialmente prevista exceda el monto del 10% de los ingresos anuales percibido por el infractor el año anterior a la fecha de la infracción, debidamente acreditados mediante la Declaración Jurada Anual de Impuesto a la Renta, se ajustará el importe final de la multa al monto resultante de la aplicación del porcentaje previsto¹¹.

Finalmente, debe precisarse que dicho numeral no aplica cuando el administrado ha desarrollado sus actividades en áreas o zonas prohibidas establecidas por ley o legislación vigente, o cuando no haya acreditado sus ingresos.

4.1. De la exposición de motivos de la RPAS

¹¹ Resolución N° 412-2023-OEFA/TFA-SE. (2023, 29 de agosto). Tribunal de Fiscalización Ambiental. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6150285/5429761-resolucion-n-412-2023-oefta-tfa-se.pdf?v=1712345726>

En cuanto al análisis previo que da origen al principio en mención para el OEFA, debemos precisar que, en la exposición de motivos correspondiente a la RPAS, al incorporar el principio de no confiscatoriedad, considerando que se establece como tope el 10% del ingreso bruto anual percibido por el infractor en el año anterior a la comisión de la infracción. En este contexto, el administrado debe acreditar dicho importe con la documentación tributaria correspondiente. No obstante, debemos de tener en cuenta que no se ha explicado de manera clara como se determinó dicho tope.

Por otro lado, debe señalarse que se ha publicado un proyecto de modificación del RPAS que incluye la modificación del artículo 12 del RPAS¹²; con el fin de proponer una limitación respecto a la aplicación de la norma, estableciendo una lista de restricciones y exclusiones en punto 12.6. Además, se considera al administrado como beneficiario según su comportamiento (tipo de infracción) y se ha diferenciado únicamente a la evaluación de las empresas estatales debido a su particularidad. En este sentido, las cuentas de multas existentes y firmes, luego devienen en incobrables, debido a que están asociadas a bienes intangibles, lo cual resulta evidente cuando se comete una nueva infracción ambiental.

Sin embargo, si bien se observa que se considera a la persona jurídica como tal, estos aspectos son distintos a los desarrollados en la presente tesis, donde se abordan nuevas consideraciones. En consecuencia, se demuestra la existencia de una necesidad inminente de modificación normativa, y se subraya que la aplicación de la normativa debe realmente buscar asegurar el cumplimiento de la normativa ambiental. Reiteramos que la finalidad de la imposición de una multa es que esta tenga un efecto disuasivo.

En este sentido, aunque se contemplen cláusulas generales e indeterminadas, como el interés general o el bien común que justifican la aplicación de sanciones económicas, se debe respetar el principio de razonabilidad, establecido en la Constitución y desarrollado por el Tribunal Constitucional, para garantizar que las sanciones sean aplicadas en proporción a su incumplimiento y que las mismas alcancen realmente su fin.

4.2. Interpretación del TFA

Por otro lado, cabe precisar que el Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA), ha señalado que la regla de no confiscatoriedad en materia administrativa se encuentra estrechamente ligado a los principios de razonabilidad y de proporcionalidad¹³. Estos principios establecen que las autoridades deben

¹² Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (2023, 29 de diciembre). Resolución del Consejo Directivo N° 00023-2023-OEFA/CD. Por la cual se **Disponen publicar proyecto de Resolución del Consejo Directivo que modificaría el Artículo 12° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA**, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 027-2017- OEFA/CD. Diario Oficial El Peruano. <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2248931-1>

¹³ Resolución N° 401-2022-OEFA/TFA-SE. (2022, 20 de setiembre). Tribunal de Fiscalización Ambiental. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3742991/Res%20401-2022-OEFA-TFA-SE.pdf.pdf?v=1665434414>, considerando 105; y, Resolución N° 182-2023-OEFA/TFA-SE. (2023, 04 de abril). Tribunal de Fiscalización Ambiental.

asegurarse de que la comisión de una conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Las sanciones a aplicar deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción¹⁴. De este modo, la regla de no confiscatoriedad se constituye como un mecanismo orientado a garantizar que las multas no sean excesivamente onerosas, posibilitando que la imposición de estas sea proporcional a la capacidad económica del administrado que cometió una infracción administrativa ambiental.

Cabe reiterar que, para que la multa realmente resulte disuasiva, es indispensable que no se configure un escenario de infrapunición¹⁵, es decir, imponer una sanción tan mínima que no afecte al administrado y, en consecuencia, le resulte más beneficioso económicamente asumir la sanción que cumplir con sus obligaciones ambientales. En estos casos, la sanción no tendrá ningún efecto relevante para enfrentar la ilicitud.

Dicho esto, consideran que la regla de no confiscatoriedad aplicada respecto de cada expediente en el marco de cada procedimiento administrativo sancionador, entendido como un conjunto concatenado de actos que deben seguirse para imponer una sanción administrativa.

5. Aplicación del principio de no confiscatoriedad respecto a otras entidades

5.1. Tributos - SUNAT

Debemos tener en cuenta que el principio de confiscatoriedad, originado en el derecho tributario, se encuentra enmarcado en el artículo 74 de la Constitución Política del Perú, que recoge conceptos correspondientes a la reserva de la ley, igualdad y respecto de los derechos fundamentales de la persona, entre otros principios rectores de la potestad tributaria como son la capacidad contributiva y la seguridad jurídica.

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3742991/Res%20401-2022-OEFA-TFA-SE.pdf.pdf?v=1665434414>, considerando 155.

¹⁴ Congreso de la República del Perú, (2019, 25 de enero). Decreto Supremo N° 004-2019-JUS. Por la cual se aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1226958>

“Artículo 248°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:
(...)

3. **Razonabilidad.** - Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deberán ser **proporcionales** al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:

- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;
- b) La probabilidad de detección de la infracción;
- c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- d) El perjuicio económico causado;
- e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
- f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
- g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.”

¹⁵ Morón Urbina, J. (2019) Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Nuevo Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444. Tom II. Gaceta Jurídica, pp. 407-408

A este respecto, se debe precisar que el principio de no confiscatoriedad se erige como parámetro respecto a la determinación del tributo, ya que corresponde a pautas o reglas de carácter formal y material a las que se sujetan los poderes públicos en el ejercicio del poder tributario o en la aplicación de los tributos. Dada su trascendencia constitucional, dicho principio constituye un límite de observancia obligatoria y, por ende, es una garantía constitucional.

Por otro lado, el tributo parte de un concepto jurídico indeterminado, en cuanto al quantum, y mediante dicho principio se descalifican aquellos que se extralimitan de los límites materiales infranqueables que consagra la Constitución.

En este sentido, conforme lo señala el Tribunal Constitucional¹⁶ en el caso Compañía minera caudalosa S.A contra el Impuesto Extraordinario a los Activos Netos, el citado principio cumple dos funciones:

(i) Mecanismo de defensa:

“De ciertos derechos constitucionales, empezando, desde luego, por el **derecho de propiedad**, ya que evita que la ley tributaria pueda afectar irrazonable y desproporcionadamente la esfera patrimonial de las personas. Asimismo, se encuentra directamente conectado con el **derecho de igualdad en materia tributaria**, o, lo que es lo mismo, con el **principio de la capacidad contributiva**, según el cual el reparto de tributos ha de realizarse tal que se trate igual a los iguales y a los desiguales, por lo que las cargas tributarias han de recaer, en principio, donde exista riqueza que pueda ser gravada, lo que evidentemente implica que se tenga en consideración la capacidad personal o patrimonial de los contribuyentes”.

(ii) Función institucional:

“Por cuanto con su observancia, en efecto, se asegura que ciertas instituciones que conforman nuestra Constitución económica, como el **pluralismo económico, la propiedad o la empresa, no resulten suprimidas o vaciadas de contenido cuando el Estado ejerza su potestad tributaria.**”

Así, el respeto a las limitaciones materiales impuestas por el orden constitucional supondrá, en igual medida, que se guarde la debida ponderación por el derecho de propiedad, a efectos de que éste cumpla su función social.

5.2. Educación - SINEDU

En los procedimientos administrativos sancionadores seguidos ante la SUNEDU, cuando se determina la responsabilidad administrativa por la comisión de infracciones cuya gravedad es calificada como muy grave, se incorpora en la concepción del cálculo, como límite superior para la imposición de sanciones monetarias, un porcentaje correspondiente al 8% de los ingresos brutos anuales del administrado o del presupuesto institucional modificado,

¹⁶ STC expediente 2727-2002-AA/TC (2003, 19 de diciembre). Tribunal Constitucional (Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen y Gonzales Ojeda), ffj. 4.
<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/02727-2002-AA.pdf>

según corresponda. Además, se contempla la posibilidad de proceder con la cancelación de la licencia de funcionamiento.

Esto, se encuentra comprendido en el artículo 21 del “Reglamento de Sanciones e Infracciones de SUNEDU” aprobado y publicado en el diario Oficial “El Peruano” con fecha 20 de marzo de 2019.

En este sentido, se observa que no se considera el conocimiento del PDT de los administrados como una posibilidad, sino como un requisito para poder establecer el cálculo correspondiente. Con ello, se tiene en cuenta la capacidad contributiva del administrado. Asimismo, en el artículo 28 del reglamento citado, se establece que, en caso de que el administrado no presenta la información requerida, se utilizará la información disponible más reciente. Además, se contempla la posibilidad de estimar los valores en situaciones en las que no se hayan realizado labores o cuando se trate de la realización inicial de labores.

Por tanto, aunque no se mencionado explícitamente el principio de confiscatoriedad, se ha considerado aquellos conceptos relacionados con este principio para el establecimiento de las multas.

Asimismo, debemos señalar que, en este caso, se observa que se ha considerado la aplicación de dicho principio, no por expediente, sino por infracción, al encontrarse contenida en el cálculo de la multa según su gravedad.

6. Aplicación de beneficios versus derechos, y la aplicación del principio de razonabilidad

6.1. Capacidad contributiva

Para García Echegoyen¹⁷, la relación entre los principios de capacidad contributiva y de prohibición de alcance confiscatorio de los tributos han sido tradicionalmente concebidos como de solapamiento o de superposición.

Esta reflexión resulta interesante ya que el citado autor¹⁸ la realiza cuando se pregunta a qué tipo de capacidad contributiva (global o sectorial) hay que referirse para establecer si el excesivo monto de un tributo produce o no a tener efectos confiscatorios. Concepto que también podemos considerar al momento de efectuarse el cálculo de una sanción por una infracción ambiental.

Profundizando en su análisis, este señala que al tomar en cuenta la capacidad contributiva global difícilmente se podría tener operatividad respecto a la prohibición de alcance; por cuanto, tendría que ser muy desproporcionado el monto de un solo tributo para superar la capacidad de pago de tributos del sujeto en todas sus manifestaciones. Es por ello que, la referencia a la prohibición de

¹⁷ Gallego Peragón, J. (2003). Los principios materiales de justicia tributaria. Granada: Comares, Granada: Comares, p. 92.

¹⁸ Gallego Peragón, J. (2003). Los principios materiales de justicia tributaria. Granada: Comares, Granada: Comares, p. 224.

efectos o alcance confiscatorio sólo puede tomar **como magnitud la capacidad contributiva sectorial**, es decir la capacidad contributiva del sujeto puesta de manifiesto con la realización del presupuesto de hecho del tributo.

Es por ello que, por lo general, el alcance confiscatorio de un tributo aisladamente se va a considerar que no afecta, en el conjunto del sistema, a la capacidad contributiva global del sujeto pasivo; es por ello que, el análisis del tributo sólo será confiscatorio cuando agote o absorba una parte substancial de la capacidad económica sectorial¹⁹.

Lo cual, para nuestro caso, guarda relación con los parámetros establecidos respecto a las infracciones a imponer; por cuanto, según su gravedad, la misma puede variar.

6.2. Confluencia de infracciones

No obstante, también se debe tener en cuenta que, la denominada confiscatoriedad por la suma de infracciones también podría producirse por la concurrencia de diferentes multas, que se impongan individualmente y no se consideren desproporcionados, pero en su conjunto pueden incidir de manera irrazonable o excesiva sobre el administrado afectándolo gravemente.

A diferencia de lo reseñado anteriormente, en que citando a García Echegoyen se señaló que para establecer si un solo tributo puede ser calificado como confiscatorio debería considerarse la capacidad contributiva sectorial, en cambio a los efectos de establecer la posible confiscatoriedad del conjunto de tributos que gravan a una persona deberá tomarse en cuenta la capacidad contributiva total de dicho contribuyente. Ello por cuanto, si bien señala Villegas que, aunque la capacidad contributiva se exterioriza de muy distintas formas y ello da lugar a múltiples tributos, finalmente la capacidad contributiva es una sola y, en definitiva, las multas a imponer recaen sobre el mismo administrado y sobre un único patrimonio, riqueza o economía individual afectada.

En España el Tribunal Constitucional se ha referido a la posibilidad que el sistema fiscal tenga alcance confiscatorio si mediante la aplicación de las diversas figuras tributarias vigentes, se llegará a privar al sujeto pasivo de sus rentas y propiedades y en Alemania el Tribunal Constitucional Federal ha establecido que la carga tributaria total que puede soportar un contribuyente por el conjunto de tributos que está obligado a sufragar no debe superar el 50% de sus ingresos.

Concluye el Tribunal sobre el tema señalando que las alegaciones de confiscatoriedad sean por un tributo excesivo o por doble o múltiple imposición, no son inconstitucionales por sí mismas; y, en cada caso, su afectación deberá evaluarse dependiendo de la situación económica de cada contribuyente

¹⁹ Gallego Peragón, J. (2003). Los principios materiales de justicia tributaria. Granada: Comares, Granada Comares, p. 225.

Para Naveira De Casanova hay dos formas como la jurisprudencia puede establecer el límite de la confiscatoriedad: una de manera cuantitativa, es decir estableciéndolo de forma expresa, en base a una cantidad o un guarismo, como cuando la Corte Suprema Argentina fija el parámetro el 33% a partir del cual el tributo se considera confiscatorio; la otra manera es la cualitativa, cuando se basa en algunos conceptos o fórmulas generales, como cuando se dice que la confiscatoriedad se produce por la afectación sustancial del derecho de propiedad.

En otra jurisprudencia, con motivo de un proceso de inconstitucionalidad contra varios preceptos de la ley que regula la explotación de casinos y traga monedas (artículo 17 de la ley 27796), el Tribunal Constitucional se pronunció acerca del que grava a las citadas actividades calificándolo de inconstitucional por las siguientes razones: en primer lugar porque la base imponible el citado impuesto constituía la ganancia bruta mensual sin considerar las utilidades, considerando que el 20% resulta excesiva; por lo que, declarada su inconstitucionalidad, se modificó la norma señalándose como parámetro el 12% e incorporando la posibilidad de deducir gastos por mantenimiento.

6.3. Razonabilidad o proporcionalidad, igualdad y legalidad

La Corte Suprema Argentina ha dicho que es confiscatorio lo que excede del límite que razonablemente puede admitirse como posible en un régimen democrático de gobierno, que ha organizado la propiedad con límites infranqueables que excluyen la confiscación de la fortuna privada, ni por vía indirecta, ni valiéndose de los impuestos.

Según el profesor español Ruiz-Huerta, dicho principio no necesariamente arroja luz sobre dicho principio, porque considera que el término «razonabilidad» está cargado de subjetivismo y relatividad, ya que su significado podría variar según quién sea su intérprete y cual sea la situación espacio-temporal en la que pueda plantear el problema.

Sin embargo, una tesis diferente defiende Rodríguez Bereijo para quien el principio de no confiscatoriedad debe ser contemplado como una concreción autónoma del principio de proporcionalidad inherente al Estado de derecho, en cuanto prohibición o interdicción de la excesiva de la imposición, que conecte directamente con la idea de «moderación» y de «medida justa» en el sentido de equilibrio.

Respecto del principio constitucional de igualdad en materia tributaria, consagrado de manera expresa en nuestra Carta Fundamental, el Tribunal Constitucional ha señalado que en virtud de dicho principio se exige al legislador que, al momento de regular los tributos con el propósito de alcanzar la promoción del bienestar general que se fundamenta en la justicia y el desarrollo equilibrado de la nación, como elementos primordiales del Estado social de derecho, no pretenda alcanzar dichos objetivos “[...] desconociendo-con signo claro de incongruencia y arbitrariedad-el desequilibrio económico existente entre los sujetos que se verán afectados por el tributo. El principio de igualdad en materia tributaria tiene estrecha relación con el principio de capacidad contributiva, a

efectos de que la carga tributaria sea directamente proporcional a la capacidad económica de los concretos particulares que se ven afectados por el tributo. De ahí la necesidad, por ejemplo, de que la alícuota sobre la base imponible sea establecida en un valor numérico porcentual".

Finalmente, en cuanto a las relaciones entre el principio de legalidad y el de no confiscatoriedad el citado alto Tribunal ha establecido que toda violación del principio de legalidad tributaria determina que un tributo sea considerado confiscatorio desde un punto de vista cualitativo²⁰; situación que resulta posible aplicar en los procedimientos administrativos sancionadores tramitados ante el OEFA.



²⁰ STC expediente 0041-2004-AI/TC (2004, 11 de noviembre). Tribunal Constitucional (Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen, Revoredo Marsano, Gonzales Ojeda y García toma), ffj. 56.
<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00041-2004-AI.pdf>

CAPÍTULO III

RESPECTO A LA ATENCIÓN DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES EN EL OEFA Y LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE NO CONFISCATORIEDAD

En el presente capítulo, se evaluarán la aplicación del principio de no confiscatoriedad efectuada por la DFAI y el TFA, contrastada con los procedimientos administrativos sancionadores tramitados; lo cual sustenta la propuesta efectuada en la presente tesis, a efectos de poder analizar su impacto, concebir un análisis sistemático y global que pueda ser aplicado a los casos que se presenten de manera uniforme.

En este punto observamos que inicialmente la posición de OEFA tanto en primera instancia como en segunda instancia corresponde a aplicar el 10% como límite para la imposición de multas, tal es así que ha incorporado en su normativa rectora el principio de no confiscatoriedad. Para lo cual, procederemos a analizar las resoluciones emitidas en las diversas instancias del OEFA.

1. De la aplicación del principio de no confiscatoriedad

En este punto debemos señalar que, dentro del procedimiento establecido para la determinación de la multa a imponer, se procede a efectuar con la emisión de un Informe de Cálculo de Multa por parte de la autoridad decisora; ello con el fin de justificar el valor impuesto estando a las diversas variables que rodean el hecho infractor (tiempo, daño o perjuicio causado, beneficio ilícito, entre otros). Luego de determinar dicho valor, se verifica la posibilidad de la aplicación del principio de no confiscatoriedad, para luego realizarse la comparación correspondiente y determinar si se aplica el importe total de la multa calculada o el límite establecido por el artículo 12 del RPAS:

2. Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (Primera Instancia)

Sobre el particular, corresponde traer a colación la Resolución Directoral N° 1741-2022-OEFA/DFAI, recaída en el Expediente N° 0125-2022-OEFA/DFAI/PAS²¹, emitida por la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (DFAI) del OEFA, mediante la cual se señala lo siguiente:

“538. Además, el administrado señala que en el análisis de la confiscatoriedad se debería considerar las multas impuestas por el OEFA en otros procedimientos administrativos sancionadores.

539. Al respecto, conforme se ha señalado en la Exposición de Motivos antes citada, la confiscatoriedad pretende reflejar un momento en específico del administrado, con relación a su situación financiera, la misma que debe ser analizada en cada caso en particular, ya que la multa

²¹ Resolución Directoral N° 1741-2022-OEFA/DFAI (2022, 27 de octubre). Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos
<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5884505/5213889-resolucion-n-1741-2022-oe-fa-dfai.pdf?v=1708372862>

por cada infracción administrativa tiene determinadas particularidades; por lo que, lo solicitado por el administrado no guarda coherencia con el principio alegado.”

No obstante, claro está, que el mencionado concepto no incluye la imputación de una infracción distinta durante un mismo tiempo y que guarda similitud con las demás infracciones, que incluso - de no haber prescrito - se puede iniciar en otro procedimiento administrativo lo cual no debe de perderse de vista estando a la facultad fiscalizadora del OEFA.

Lo antes mencionado, lo podemos visualizar al analizar el precedente de observancia obligatoria referido al monitoreo de puntos de control, frecuencia y parámetros, dictado por el Tribunal de Fiscalización Ambiental mediante la Resolución N° 339-2023-OEFA del 18 de junio de 2023, mediante la cual se señala que se efectúa la evaluación de los parámetros y la cantidad de estos, según la separación establecida en el EIA; esto es, efectuándose una evaluación comparativa y espacial; agrupándose respecto a la mayor infracción y considerándose a las demás como agravantes. No obstante, pese a que se refleja el desarrollo de aspectos relacionados a la acumulación y desacumulación de infracciones, estos corresponden a infracciones verificadas solo en el sector minero.

Bajo esta consideración se tiene que, si por omisión la primera instancia no efectúa la agrupación antes señalada, se daría la opción de dar inicio a un procedimiento administrativo sancionador distinto; que puede dar a lugar a la aplicación de porcentaje establecido en el artículo 12° del RPAS nuevamente al mismo administrado. De este modo, cualitativamente se superaría el porcentaje máximo establecido por la propia institución del 10%, ante una infracción ocurrida en el mismo tiempo y lugar.

Por tanto, resulta necesario que cuando se efectúe la evaluación de la multa, se realice un análisis global teniéndose en cuenta el tiempo, espacio relacionado al tipo de infracción; a efectos de poder aplicarse el porcentaje máximo establecido y no excederse del tope máximo legal establecido por la propia institución.

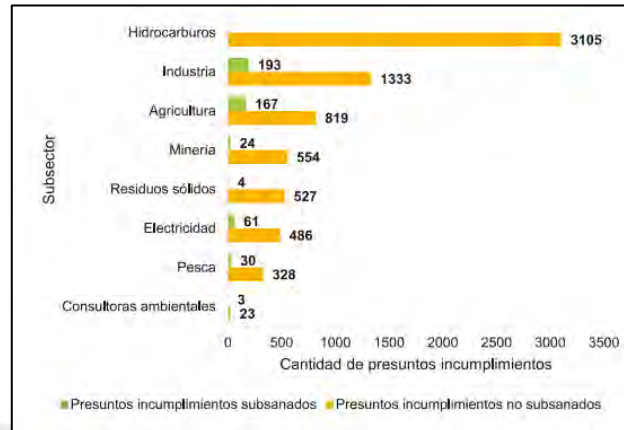
3. Tribunal de Fiscalización Ambiental (Segunda Instancia)

Bajo esta misma línea, el Tribunal de Fiscalización Ambiental en segunda instancia y, como último punto a analizar; evalúa la correspondencia del principio de no confiscatoriedad. No obstante, en todas las resoluciones emitidas durante el 2023 al 2024 se limita a establecer la aplicación del 10% de los ingresos brutos del administrado.

4. Respecto a la atención de procedimientos administrativos sancionadores en el OEFA

Las obligaciones ambientales supervisadas en el cuarto trimestre del año 2022 ascendentes a 29 108, se identificaron 7 175, las cuales se dividen en los subsectores de la siguiente manera:

Ilustración 3: Procesos atendidos en OEFA

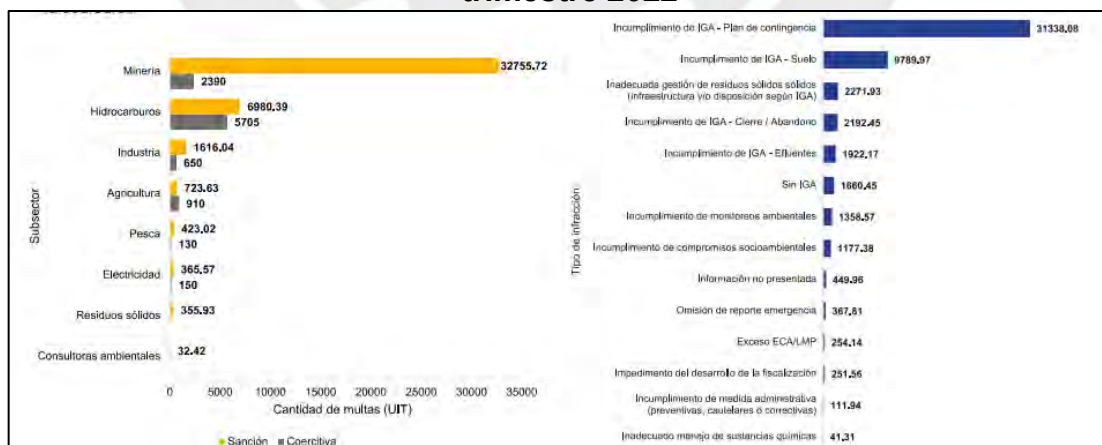


Fuente: OEFA

Al respecto OEFA ha realizado supervisiones y ejecutado diversas acciones a efectos de cumplir con su labor fiscalizadora y sancionadora; aumentando la cantidad de acciones efectuadas, emitiendo diversas resoluciones e imponiendo sanciones que se incrementan cada año.

Asimismo, se tiene que los incumplimientos tienen la siguiente tipología:

Ilustración 4: Multas impuestas por sector y tipo de infracción – IV trimestre 2022

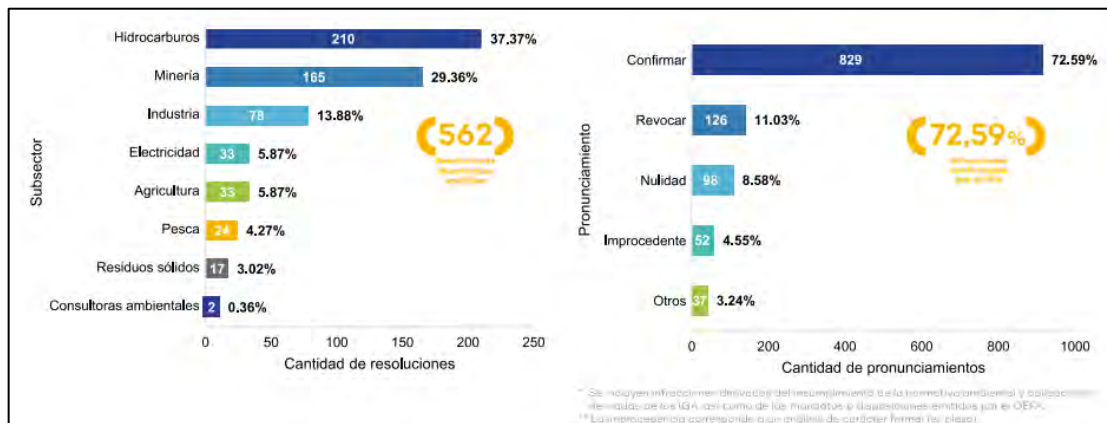


Fuente: OEFA

Con un ejemplo, debemos señalar que, en el año 2011, de enero a julio ha realizado 209 acciones de fiscalización ambiental, de las cuales 29 evaluaron la calidad ambiental en el área de influencia de los administrado fiscalizables, 48 acciones de supervisión y se emitieron 132 resoluciones directorales.

Y, en el año 2012, de enero a julio ha realizado 837 acciones de fiscalización ambiental, de las cuales 62 evaluaron la calidad ambiental en el área de influencia de los administrado fiscalizables, 461 acciones de supervisión y se emitieron 314 resoluciones directorales, de los cuales se emitieron 134 sanciones; habiendo incrementado 40% de las acciones programadas respecto al año 2011. Sumado a ello, se agrega que las multas impuestas suman un total de 20 179, 67 UIT.

Ilustración 5: Porcentaje de resoluciones emitidas en el TFA por subsector y pronunciamiento



Fuente: OEFA

Respecto a lo cual, podemos observar que, se tiene que la mayor incidencia corresponde a incumplimiento en los sectores de minería e hidrocarburos; siendo que existe una mayor incidencia en la vulneración al instrumento de gestión ambiental, respecto a los cuales, por lo general, resulta posible imputar más de una infracción de uno o varios periodos.

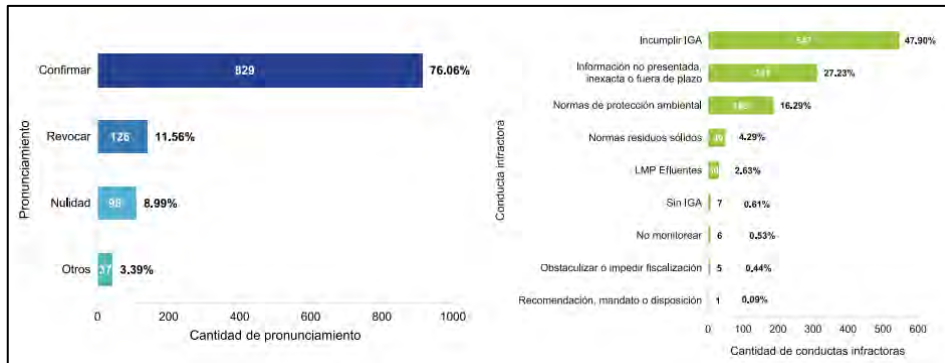
Ilustración 6: Tipología de los procesos atendidos en OEFA



Fuente: OEFA

Al respecto, debemos recordar que una sola infracción puede superar el 10% del ingreso del administrado; es por ello, que la no definición de la aplicación de la multa a imponer puede afectar enormemente los bienes de este. Sin perjuicio, de que en caso no se considere que la empresa no deba operar por el perjuicio causado al medio ambiente, se tiene a disposición otras medidas a aplicar (suspensiones, paralización de operaciones u otras que tengan los mismos efectos, conforme ya lo aplicado anteriormente OEFA); y, que guardaría la misma finalidad desincentivar el inadecuado comportamiento del administrado.

Ilustración 7: Pronunciamiento respecto al fondo y tipo de conducta- IV trimestre 2022



Fuente: OEFA

5. Del impacto de las sanciones ambientales

Las sanciones ambientales no solo afectan directamente a las empresas o individuos que violan las normas ambientales, sino que también pueden generar una serie de efectos colaterales que impactan a diversos aspectos económicos, sociales, políticos y medioambientales; tendiéndose que para la administración la misma puede dar a lugar a lo siguiente:

5.1. Incentivo para el Cumplimiento:

Las multas actúan como un incentivo para que las organizaciones y personas cumplan con las normativas ambientales. Si las sanciones son proporcionales y razonables, el infractor estará más motivado a evitar la violación de las normas en el futuro.

5.2. Promoción de la Responsabilidad Ambiental:

Las multas también buscan promover la responsabilidad ambiental al hacer que los infractores asuman las consecuencias de sus acciones y contribuyan a la protección del medio ambiente.

5.3. Recursos para la Gestión Ambiental:

Las sanciones económicas pueden generar recursos adicionales que se utilizan para financiar actividades de fiscalización y otros esfuerzos relacionados con la protección del medio ambiente.

5.4. Mejora del Sistema de Fiscalización:

La correcta aplicación de las multas permite mejorar el sistema de fiscalización ambiental, asegurando que las autoridades puedan detectar y sancionar las

infracciones de manera eficaz, contribuyendo a la sostenibilidad y el cumplimiento de las leyes.

5.5. Impacto en la economía local y nacional

En este sentido, podemos señalar que los impactos negativos de las sanciones inciden en la empresa, el plano económico y la inversión privada, conforme detallamos a continuación:

- Empresas afectadas: Las sanciones pueden generar un impacto económico negativo directo sobre las empresas infractoras. Esto incluye la imposición de multas, pero también puede afectar la capacidad de operar, la reputación y las relaciones comerciales.
- Competitividad: Las sanciones pueden distorsionar la competitividad de una empresa en relación con otras que cumplen con las normativas, lo que puede afectar su posición en el mercado.
- Incentivos negativos para la inversión: Un entorno con sanciones ambientales severas puede desincentivar la inversión en ciertos sectores, especialmente aquellos que están sujetos a regulaciones estrictas. Los inversionistas pueden optar por lugares con menos restricciones o con un marco regulatorio más predecible.

5.6. Repercusiones sociales

De igual manera, la emisión de una multa desproporcional tiene a lugar a los siguientes efectos en la sociedad:

- Empleo: Las sanciones pueden llevar a la reducción de operaciones o incluso al cierre de empresas, lo que puede resultar en pérdida de empleo, especialmente en comunidades que dependen de una industria específica.
- Condiciones de vida: En algunas ocasiones, las sanciones no solo afectan a las empresas, sino que también pueden tener repercusiones en la calidad de vida de la comunidad. Por ejemplo, una empresa puede enfrentar una sanción que reduzca su capacidad de operar, afectando el suministro de bienes y servicios esenciales para la población.
- Desigualdad social: Las sanciones pueden afectar desproporcionadamente a las comunidades más vulnerables, especialmente si estas dependen de industrias que son sancionadas, lo que podría agravar problemas como la pobreza o la desigualdad.

5.7. Consecuencias políticas

Por otro lado, dado que son determinadas personas las que dirigen y responden por la labor de la administración, se encuentran sujetas a la apreciación por parte de la población y las autoridades internacionales:

- Confianza en las autoridades regulatorias: La forma en que se aplican las sanciones puede afectar la confianza del público en las instituciones gubernamentales y sus capacidades para hacer cumplir las leyes. Si las sanciones son percibidas como excesivas o desproporcionadas, esto puede generar desconfianza en las autoridades y el sistema judicial.
- Relaciones internacionales: En un contexto global, las sanciones ambientales impuestas a las empresas pueden afectar las relaciones comerciales y diplomáticas con otros países, sobre todo si las empresas sancionadas tienen vínculos internacionales. Las políticas ambientales

también pueden influir en las negociaciones en foros internacionales sobre el cambio climático, la sostenibilidad, y otros temas ambientales.

6.4. Impacto ambiental y biodiversidad

Materialmente, la imposición de las sanciones materializa sus efectos en el medio ambiente, teniéndose en cuenta lo siguiente:

- Recuperación de los daños ambientales: Aunque las sanciones no pueden revertir completamente el daño ambiental, pueden contribuir indirectamente a la restauración y conservación del medio ambiente. Las multas pueden destinarse a fondos de restauración ambiental, conservación de áreas protegidas, o programas de biodiversidad.
- Fomento de comportamientos responsables: La aplicación de sanciones puede servir como un incentivo para que otras empresas y ciudadanos respeten las normativas ambientales. El efecto disuasivo puede ser crucial para reducir la incidencia de actividades contaminantes o destructivas para el medio ambiente.

6.5. Repercusiones sobre el comportamiento empresarial

Tal como se indica en el título, las sanciones se encuentran destinadas a que los administrados accionen en beneficio del medio ambiente:

- Mejoras en prácticas sostenibles: Las sanciones pueden impulsar a las empresas a mejorar sus prácticas y adoptar estándares más sostenibles. Esto puede incluir la inversión en tecnologías más limpias, la mejora de sus procesos de producción o la implementación de sistemas de gestión ambiental más eficientes.
- Costos de cumplimiento: A largo plazo, las empresas pueden enfrentar costos adicionales por la implementación de medidas para cumplir con las regulaciones, lo que podría implicar la contratación de consultores ambientales, la compra de equipos más limpios, o la modificación de sus operaciones.
- Reputación corporativa: La aplicación de sanciones puede afectar la reputación de una empresa, especialmente si la infracción es pública. Esto puede reducir la lealtad de los consumidores, dificultar las relaciones con inversores, y perjudicar las alianzas comerciales.

6.6. Efectos en el cumplimiento normativo

Por lo cual, de cumplir con su fin, se lograría:

- Fortalecimiento del marco regulatorio: La imposición de sanciones puede reforzar la aplicación de políticas y marcos regulatorios al demostrar que las autoridades están comprometidas con el cumplimiento de las leyes. Esto puede motivar una mayor cooperación por parte de otros actores del mercado.
- Aumento del costo de no cumplir: Las sanciones crean un incentivo económico para que las empresas se adhieran a las regulaciones ambientales. La amenaza de multas o sanciones más graves puede fomentar una cultura de cumplimiento.

6.7. Desarrollo de mecanismos de control y monitoreo

Bajo la misma línea, debemos señalar que estas también generan efectos respecto a la ejecución de la fiscalización:

- Mejora de la capacidad de fiscalización: Las sanciones pueden incentivar la mejora de los mecanismos de control y monitoreo en los organismos encargados de la fiscalización ambiental. Esto puede traducirse en una mayor eficiencia y efectividad en la supervisión y en la detección temprana de infracciones.
- Innovación en el sector ambiental: En algunos casos, las sanciones pueden fomentar la innovación en tecnologías ambientales. Las empresas pueden verse impulsadas a invertir en soluciones más sostenibles, como la eficiencia energética, la reducción de emisiones contaminantes, o el tratamiento de residuos.

En resumen, las sanciones ambientales tienen implicaciones que van más allá de la empresa infractora. Afectan diversos sectores de la sociedad, la economía, la política y el medio ambiente. Si bien el objetivo principal de las sanciones es corregir comportamientos inapropiados y prevenir el daño ambiental, los efectos colaterales pueden ser tanto positivos como negativos, dependiendo de cómo se apliquen y gestionen estas sanciones.

6. Aplicación del principio de no confiscatoriedad a nivel de derecho comparado

6.1. España

En España se incorpora el mencionado principio dentro de la constitución; esto es en la Constitución Española de 1978, en cuyo artículo 31.1 establece que, “el sistema tributario, (...) en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio”.

Asimismo, debe señalarse que ello no solo se aplica en temas netamente tributarios, sino también en materia penal y que se encuentran relacionadas, en la cual, se ha optado por endurecerse las normas aplicables en temas ambientales, en específico por casos que engloban a delitos tipificados como tráfico de madera, el reciclaje ilegal de componentes contaminantes de buques y las infracciones graves de la legislación sobre productos químicos.

Sin perjuicio de ello, además de las penas impuestas por la comisión del delito imputado a una empresa, se le adicionan sanciones pecuniarias, respecto al cual también se establecen límites; cuyo rango es del 5% de su facturación mundial anual para las infracciones más graves o, alternativamente, 40 millones de euros; y, para el caso de las demás infracciones, el límite máximo de la infracción, será del 3% del volumen de negocios o, alternativamente, 24 millones de euros²².

²² Cuenca, Aida (2024, 27 de marzo). Europa endurece las sanciones para los delitos ambientales: multas millonarias y hasta diez años de prisión. Climática. <https://climatica.coop/eurocamara-delitos-ambientales/>

Esto es, además de establecer un rango porcentual que contempla la producción de la empresa, se establece un límite alternativo en un monto monetario.

Por otro lado, en cuanto a las sanciones por infracciones ambientales se considera la gravedad de la infracción, el beneficio obtenido, la reincidencia; sumado a ello, se incluye la consideración de los ingresos del infractor, la tipificación en la que se establece un rango; esto es, no se deja de lado la capacidad contributiva del administrado.

Ejemplo: Infracciones en la gestión de residuos

Tipo de infracción: Falta de disposición o tratamiento adecuado de residuos.

Cálculo:

- Las sanciones se determinan en función de la gravedad de la infracción, el beneficio obtenido por el infractor y la reincidencia.
- El cálculo puede basarse en un tramo de ingresos del infractor y la tipificación de la infracción (grave, muy grave o leve).
- Las multas pueden oscilar entre 1.000 y 100.000 euros dependiendo de la magnitud del daño ambiental y de la tipificación de la infracción (muy grave, grave o leve).

6.2. Venezuela

La Constitución de Venezuela de 1999, señala en el artículo 317 de la misma que, de manera semejante a la peruana: “Ningún tributo puede ser confiscatorio”. Lo cual no impide a que se pueda sancionar pecuniariamente al administrado infractor, no obstante, establece un límite respecto a la acción de confiscación en cualquiera que sea su modalidad.

Por otro lado, en cuanto a las multas ambientales, se considera como principios fundamentales, la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la recuperación del daño y la reincidencia. Las sanciones van desde montos relativamente bajos para infracciones menores hasta multas significativas que pueden alcanzar millones de unidades tributarias para infracciones graves, como la contaminación masiva o la explotación ilegal de recursos naturales.

Ejemplo: Contaminación del aire

Infracción: Emisión de gases contaminantes que superen los límites establecidos por la legislación.

Cálculo:

- Las sanciones se aplican según el grado de contaminación y el impacto sobre la salud pública y el ambiente.
- Se puede calcular una multa en función de los beneficios económicos obtenidos por la actividad contaminante y la gravedad del daño.
- El monto de la multa puede ir desde 1.000 a 1.000.000 de unidades tributarias (equivalentes a un valor en bolívares, sujeto a la variación de la unidad tributaria).

6.3. Guatemala

En el presente caso, debe señalarse que el citado principio que se desarrolla en la presente tesis, se encuentra incluido en el artículo 243° de la Constitución de Guatemala de 1985 la cual a la letra dice lo siguiente “(...) están prohibidos los impuestos confiscatorios”.

El cálculo de multas ambientales se realiza conforme a la legislación vigente, principalmente a través de la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente y otros reglamentos emitidos por el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN). Las sanciones se determinan tomando en cuenta diversos factores, como la gravedad de la infracción, el daño causado al medio ambiente, la capacidad económica del infractor y la naturaleza de la actividad que causó el daño.

Ejemplo: Contaminación del agua

Infracción: Vertido de contaminantes en fuentes hídricas sin autorización.

Cálculo:

- Factor 1: Gravedad del daño: El monto de la multa dependerá de la magnitud del daño a la fuente de agua afectada (por ejemplo, contaminación de un río o lago).
- Factor 2: Tipo de contaminante: Si el vertido es de sustancias tóxicas, la multa será considerablemente más alta que si es de residuos orgánicos.
- Factor 3: Cantidad de vertido: Se calcula en función de la cantidad de residuos vertidos y el impacto ambiental.
- Factor 4: Capacidad económica del infractor: Si la infracción la comete una empresa, se toma en cuenta la capacidad económica de la empresa para determinar si la multa debe ser más elevada.

Resultado: Una multa puede oscilar entre Q 10,000 y Q 500,000 (quetzales) dependiendo de los factores antes mencionados.

6.4. Honduras

De igual modo, en la Constitución de Honduras de 1982, se establece en su artículo 109° que “Los impuestos no serán confiscatorios”; esto es, se reconoce la existencia de un límite para la actuación estatal.

En Honduras, el cálculo de las multas ambientales se basa en la legislación vigente, particularmente la Ley General del Ambiente (Decreto No. 104-96), y las normativas y reglamentos emitidos por la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (MiAmbiente), que regula la gestión de los recursos naturales y el medio ambiente.

Las multas ambientales en Honduras se calculan tomando en cuenta varios factores, como la gravedad de la infracción, el daño causado al medio ambiente, la capacidad económica del infractor, y las circunstancias agravantes o atenuantes.

Ejemplo: Contaminación del aire

Infracción: Emisión de gases contaminantes por una fábrica o industria sin cumplir con las normas establecidas para la calidad del aire.

Cálculo:

- Factor 1: Gravedad del daño: Se determina en función de la magnitud de la emisión de gases contaminantes, como dióxido de carbono (CO₂), dióxido de azufre (SO₂), o material particulado.
- Factor 2: Tiempo de exposición: Se evalúa cuánto tiempo se ha estado emitiendo el contaminante de manera ilegal.
- Factor 3: Tipo de infractor: Las multas son más altas para empresas grandes y sectores industriales que para pequeños establecimientos.
- Factor 4: Capacidad económica del infractor: Si el infractor es una gran empresa con mayor capacidad económica, la multa será más alta.

Resultado: Dependiendo de estos factores, las multas por contaminación del aire pueden ir desde L 5,000 hasta L 500,000 o más, dependiendo de la gravedad del caso.

6.5. Brasil

Finalmente, en el artículo 150, IV de la Constitución Brasileña de 1988 se señala que está vedado "*utilizar tributo com efeito de confisco*"; de esta manera, se limita las acciones del Estado para retener los bienes de las diversas personas que la conforman, en cualquiera de sus formas.

El cálculo de las multas ambientales está regido por diversas normativas, principalmente por la Ley de Crímenes Ambientales (Ley nº 9.605/98) y los Decretos Ejecutivos relacionados con la gestión ambiental, entre ellos el Decreto nº 6.514/08, que establece las infracciones y sanciones administrativas por infracciones a la legislación ambiental.

Las multas ambientales en Brasil se determinan a través de varios factores que se consideran al momento de aplicar una sanción. Estos factores incluyen la gravedad de la infracción, el daño causado al medio ambiente, la capacidad económica del infractor y la reincidencia, entre otros.

Ejemplo: Contaminación del aire

Infracción: Emisión de contaminantes al aire que superan los límites permitidos por las normativas ambientales.

Cálculo:

- Factor 1: Gravedad de la infracción: Se evalúa la cantidad y tipo de contaminante emitido. Por ejemplo, la emisión de gases como el dióxido de carbono (CO₂), dióxido de azufre (SO₂) o monóxido de carbono (CO) se considera más grave que la emisión de gases menos dañinos.
- Factor 2: Duración de la infracción: La multa puede aumentar dependiendo del tiempo que la empresa o el infractor haya estado emitiendo los contaminantes ilegalmente.
- Factor 3: Capacidad económica del infractor: Las multas son mayores para las empresas grandes debido a su capacidad económica.
- Factor 4: Reincidencia: Si el infractor ha cometido infracciones ambientales en el pasado, la multa se incrementa.

Resultado: Dependiendo de estos factores, la multa puede variar de R\$ 1.000 a R\$ 50 millones, dependiendo de la magnitud del daño y la capacidad económica del infractor.

6.6. Colombia²³

De manera específica, se tiene que el procedimiento administrativo sancionador ambiental establecido en Colombia a través de la Resolución 2086 de 2010, señala como límite máximo sancionador multas diarias de hasta de 5.000 smlv; debiéndose tener en cuenta que, tales sanciones monetarias cuentan con un fin preventivo, que deben ser lo suficientemente perjudicial para el administrado infractor, para que alcance su fin.

Para ello, se aplica la metodología que establece la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), mediante la cual se establece que para calcular las multas en materia administrativa ambiental se deben tener en cuenta diversos criterios destinados a individualizar la sanción, así como las acciones que ha violado la norma o ha generado un daño ambiental. En otras palabras, se individualiza al infractor, se considera la infracción y el daño ambiental ocasionado; que podemos enunciar de manera general, ya que estos pueden incluir subtemas.

Estos criterios se encuentran destinados a considerar, dentro de su propio diseño la capacidad económica del infractor, no dejándose de lado la efectividad de la multa dirigida a desincentivar al infractor de volver a cometer el hecho imputado ya que tendrá que desprenderse de parte de su patrimonio; sin degenerarla a que excedamos tal capacidad o incluso abarquemos todo el patrimonio.

En este sentido, se observa que, el máximo atribuible al administrado se encuentra relacionado con su capacidad económica.

Ejemplo: Contaminación del aire

Infracción: Emisión de contaminantes atmosféricos por una empresa sin contar con los permisos ambientales correspondientes.

Cálculo:

- Factor 1: Gravedad de la infracción: El impacto que tiene la emisión de contaminantes en la salud humana y en el ecosistema. Por ejemplo, las emisiones de dióxido de azufre o partículas finas (PM2.5) pueden ser consideradas más graves que otras emisiones menos contaminantes.
- Factor 2: Área afectada: Si la contaminación afecta una zona urbana o una zona ecológicamente sensible (como un parque nacional), la multa será más alta.
- Factor 3: Capacidad económica del infractor: Si la empresa es grande y tiene mayores recursos financieros, la multa será más alta.

²³

García Pachón, M. (2019). Efectividad de la multa como instrumento sancionatorio ambiental. Análisis del monto máximo imponible y la capacidad económica del infractor como criterios sustanciales. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
<https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/735e91f9-9bb2-48e6-b72e-82481baecf4e>

- Factor 4: Reincidencia: Si la empresa ha sido sancionada previamente por emisiones ilegales, la multa se incrementará.

Resultado: Dependiendo de estos factores, la multa puede oscilar entre \$200.000 y \$10.000 millones de pesos colombianos. Las multas por emisiones de contaminantes graves pueden llegar a los \$10.000 millones si se trata de infracciones recurrentes o de alta gravedad.

6.7. Otros países

Debe señalarse que no en todos los países reconocen el citado principio en su constitución, por lo que el mismo se integra dentro de la jurisprudencia y doctrina, tal como en el caso de Argentina en el que ha sido objeto de construcción jurisprudencial que lo deriva tanto del innegable vínculo que posee con los principios de capacidad contributiva y de razonabilidad, como del artículo 17 de la Constitución argentina que protege el derecho de propiedad y prohíbe la confiscación de bienes.

Similares el caso de Alemania, país cuya Constitución no contempla expresamente el principio de no confiscatoriedad, pero la jurisprudencia constitucional lo ha entendido derivado del reconocimiento al derecho constitucional de propiedad, del derecho al libre ejercicio de una profesión para impedir que una imposición excesiva límite de forma ilegítima el ejercicio de este derecho, y en menor medida del derecho al libre desarrollo de la personalidad.

Conforme lo señala Brewer-Carias, lo cierto es que en todo sistema constitucional en el que se encuentren establecidos principios constitucionales que sean rectores del **ejercicio del poder impositivo del Estado** y se garanticen los derechos fundamentales de los ciudadanos, tales como: **la propiedad, la libertad económica y otras libertades públicas individuales**, los tributos confiscatorios necesariamente serán considerados inconstitucionales.

7. De las consecuencias para la administración ante las deficiencias detectadas

La no aplicación del principio de confiscatoriedad en la administración pública - en este caso OEFA- puede tener varias consecuencias negativas que afectan la legitimidad, la efectividad de las políticas públicas, y la confianza de los ciudadanos y empresas en las instituciones. Este principio establece que las sanciones, especialmente las económicas, no deben ser desproporcionadas ni excesivas, de manera que no perjudiquen de manera injusta a los infractores. A continuación, se detallan las principales consecuencias para la administración en caso de no establecer su aplicación correctamente:

7.1. Consecuencias legales y constitucionales

- Vulneración de derechos fundamentales: No aplicar el principio de confiscatoriedad puede resultar en la violación de derechos fundamentales, como el derecho de propiedad o la libertad económica. Si las sanciones son desproporcionadas, los administrados pueden recurrir a tribunales para

proteger sus derechos, lo que podría generar conflictos legales y comprometer la legitimidad del proceso administrativo.

- Invalidez de las sanciones: Las sanciones impuestas sin respetar este principio pueden ser impugnadas judicialmente. Los tribunales podrían anular las sanciones si se considera que son excesivas, lo que puede generar costos adicionales para la administración, además de debilitar la eficacia del sistema sancionador.
- Incoherencia normativa: La administración puede ser vista como incoherente o arbitraria en su aplicación de las normas, lo que socavaría la confianza en las políticas públicas y en el sistema de justicia.

7.2. Desconfianza en las instituciones públicas

- Percepción de arbitrariedad y abuso de poder: Si la administración no aplica el principio de confiscatoriedad, podría generarse la percepción de que las sanciones son arbitrarias o abusivas. Esto podría erosionar la confianza del público en la imparcialidad y justicia de la administración pública.
- Deslegitimación de la autoridad administrativa: La falta de proporcionalidad en las sanciones puede minar la legitimidad de la administración, ya que los ciudadanos podrían percibir que las autoridades no están actuando conforme a principios justos y razonables. Esto puede generar desafección hacia las instituciones gubernamentales y sus decisiones.
- Inestabilidad política y social: La imposición de sanciones desproporcionadas puede generar descontento social y desestabilizar el ambiente político, especialmente si los ciudadanos perciben que las sanciones afectan de manera injusta a ciertos sectores de la población. Esto podría dar lugar a protestas o movilizaciones sociales, afectando la gobernabilidad.

7.3. Impacto en la eficiencia de la administración pública

- Aumento de litigios y conflictos judiciales: Si las sanciones no se aplican de acuerdo con el principio de confiscatoriedad, los administrados pueden recurrir a tribunales, lo que puede generar una carga adicional de trabajo en el sistema judicial y en las propias instituciones administrativas. Los litigios por sanciones excesivas son costosos y pueden ralentizar el proceso administrativo.
- Distracción de recursos y tiempo: La falta de aplicación del principio de confiscatoriedad puede llevar a que los recursos de la administración se desvíen hacia la defensa de sanciones injustificadas, en lugar de centrarse en la mejora del sistema de fiscalización, la prevención de infracciones y la aplicación de sanciones efectivas y justas.

7.4. Consecuencias económicas para la administración

- Costos adicionales en defensa judicial: Si las sanciones son excesivas y los administrados recurren a los tribunales, la administración puede incurrir en costos adicionales para defender sus decisiones. Esto puede afectar la eficiencia económica de las instituciones públicas, especialmente si se genera un número elevado de demandas.

- Dificultades para la recaudación: Las sanciones desproporcionadas pueden llevar a que los administrados no paguen las multas impuestas o que se declaren en quiebra para evitar pagar, lo que dificultaría la recaudación de ingresos por parte del Estado. Las sanciones excesivas pueden desalentar el cumplimiento voluntario de las normas y, en cambio, fomentar la evasión fiscal o el incumplimiento normativo.

7.5. Impacto en la relación con los sectores privados y la sociedad

- Desincentivo para el cumplimiento normativo: Si las sanciones son excesivas y no respetan el principio de confiscatoriedad, los sectores privados pueden sentirse desmotivados para cumplir con la normativa, ya que podrían percibir que el costo de cumplir es desmesurado en relación con el beneficio. Esto podría resultar en un mayor nivel de evasión fiscal, incumplimiento normativo o desobediencia civil.
- Desconfianza de los inversores: Los inversionistas pueden ver las sanciones arbitrarias o excesivas como un riesgo para sus inversiones. La administración podría ser percibida como impredecible o no confiable, lo que afectaría negativamente el clima de inversión y el desarrollo económico.
- Perjudica el enfoque de desarrollo sostenible: El principio de confiscatoriedad tiene como objetivo garantizar que las sanciones sean proporcionalmente aplicadas, de manera que no perjudiquen gravemente a la organización o al individuo. No aplicarlo podría reducir la efectividad de las políticas públicas en el ámbito del desarrollo sostenible, ya que las sanciones demasiado severas podrían generar efectos negativos sobre las empresas, afectando su capacidad de operar y, por lo tanto, limitando su contribución al desarrollo económico y social.

7.6. Consecuencias sobre la imagen de la administración pública

- Pérdida de credibilidad: Si las sanciones son vistas como desproporcionadas, la administración pública puede perder credibilidad ante la sociedad. Las percepciones de abuso de poder o de desmesura en las sanciones pueden generar una opinión pública negativa, afectando la imagen institucional.
- Falta de legitimidad en la ejecución de sanciones: Si no se respeta el principio de confiscatoriedad, la administración puede perder legitimidad en la aplicación de políticas, ya que las sanciones excesivas podrían ser vistas como medidas punitivas que no buscan realmente corregir el comportamiento, sino simplemente castigar de manera desmedida.

7.7. Consecuencias en la moral interna y la cultura organizacional

- Desmotivación en el cuerpo administrativo: Los funcionarios encargados de la fiscalización o de la administración de las sanciones podrían sentirse desmotivados o incluso desorientados si no se aplican principios de proporcionalidad y justicia en el proceso sancionador. Esto podría llevar a una disminución en la moral y la eficiencia dentro de la administración pública.

- Falta de coherencia en la toma de decisiones: La no aplicación del principio de confiscatoriedad puede llevar a una falta de coherencia en la toma de decisiones dentro de la administración. La arbitrariedad en la aplicación de sanciones puede generar incertidumbre en los funcionarios y en la ciudadanía acerca de las reglas y principios que guían el accionar de la administración pública.

La no aplicación del principio de confiscatoriedad en la administración pública puede generar graves consecuencias tanto para la administración misma como para los administrados. Puede afectar la legitimidad, la eficacia de las políticas públicas, la confianza en las instituciones y la eficiencia de la administración. Por lo tanto, es crucial que las autoridades respeten este principio en todos los procedimientos sancionadores, para garantizar un trato justo, razonable y proporcional que fomente el cumplimiento de las normativas y evite consecuencias negativas para la organización pública y la sociedad en general.

8. De la propuesta aplicable para su modificación

Estando a lo antes expuesto, resulta necesario se introduzca el concepto de la capacidad contributiva del administrado de acuerdo al tamaño de la empresa, a efectos de individualizar al mismo dentro del análisis de la multa; considerándose además que el fin de la multa consiste en evitar que la conducta infractora se repita, mas no se busca multar a una empresa de modo tal que esta quiebre o deje de funcionar.

Paralelamente a lo expuesto, debemos señalar que, de requerirse necesario que una empresa suspenda las labores de manera parcial, total u otro de alguna unidad fiscalizable, conforme a lo establecido en el Reglamento de Supervisión del OEFA; existen otro tipo de medidas administrativas que cumplen dicha función, como es la medida preventiva, la misma que pueden aplicarse de manera independiente a la sanción económica de manera escalonada, que afecte el funcionamiento de aquello que perjudica el medio ambiente como una suspensión de operaciones, lo que también afecta la producción y generación de patrimonio, da a lugar a que se pueda aplicar una sanción mayor de manera permanente en la zona de lo cual, los demás administrados tienen conocimiento por el acceso público a la información, de manera razonable cual si fuera una advertencia ante su falta de cuidado.

CONCLUSIONES

A partir del análisis desarrollado en la presente tesis, se puede concluir lo siguiente:

- **Ambigüedad en la normativa de sanciones:** El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) ha establecido, en el artículo 12.2 de su Reglamento de Procedimiento Sancionador, un tope máximo para las sanciones de un 10% del ingreso bruto del administrado correspondiente al año anterior al de la infracción. Sin embargo, la redacción de dicha disposición resulta ambigua, lo que genera incertidumbre sobre su correcta interpretación y aplicación, afectando la seguridad jurídica tanto del administrado como de las autoridades encargadas de aplicar la norma.
- **Desajuste con la jurisprudencia constitucional:** El límite del 10% establecido por el OEFA es inferior al tope máximo de un 20% que el Tribunal Constitucional ha dispuesto para las sanciones tributarias, destacando que en la Constitución se establece que el Estado no puede apropiarse, bajo ninguna denominación, del patrimonio del administrado. Este desajuste genera una tensión entre las normativas ambientales y las normas constitucionales, que podrían entrar en conflicto en la práctica, ya que el principio de no confiscatoriedad implica un límite a las sanciones que pueda imponer el Estado.
- **Aplicación restrictiva del principio de no confiscatoriedad:** A pesar de la importancia del principio de no confiscatoriedad, la normativa vigente sólo ha establecido reglas generales para su aplicación, sin especificar cómo debe interpretarse este principio en cada caso concreto. Esto deja un margen de interpretación que puede ser utilizado de manera desproporcionada en perjuicio del administrado, especialmente cuando la evaluación se realiza por expediente y no por cada hecho infractor individualmente. Esto podría dar lugar a una expansión del porcentaje de la sanción más allá de lo razonable o justo.
- **Indefensión del administrado:** La falta de una aplicación uniforme y clara del principio de no confiscatoriedad crea una situación de indefensión para el administrado, ya que no existe una forma de aplicación definitiva de este principio, ni por parte del legislador ni por parte del máximo órgano resolutor. Esta situación puede generar inseguridad jurídica y aumentar el riesgo de que los administrados se vean sujetos a sanciones desproporcionadas o incluso arbitrarias.
- **Inadecuada consideración de la capacidad económica del administrado:** En la norma que regula el principio de no confiscatoriedad, no se contempla de manera específica la capacidad económica del administrado ni se analizan los distintos escenarios posibles de una infracción ambiental. Esta falta de consideración impide que la sanción sea proporcional a las circunstancias individuales de cada administrado, lo cual es un principio básico del derecho administrativo sancionador. Es necesario que se introduzca una modificación en la normativa que tenga en cuenta estos factores, con el fin de garantizar una aplicación más justa y equitativa de las sanciones.
- **Posible judicialización y dilación en el cumplimiento:** La ambigüedad y la falta de claridad en la norma, junto con la insuficiente protección de los derechos del administrado, podrían desencadenar una judicialización de los procedimientos administrativos sancionadores. Esto generaría una demora en la ejecución de las sanciones y, en consecuencia, en el cumplimiento de las normativas ambientales por parte de los administrados. Además, la dilación en

el cumplimiento de las sanciones puede afectar la efectividad de la política ambiental, ya que el propósito de la sanción no se vería reflejado en la mejora del comportamiento ambiental de las entidades infractoras.

- **Aplicación por expediente en lugar de por hecho infractor:** Se realiza la aplicación del principio de no confiscatoriedad por expediente y no por cada hecho infractor individualmente, lo que abre la posibilidad de ampliar el porcentaje de la sanción establecido por la propia entidad reguladora. Este enfoque podría derivar en sanciones más elevadas y desproporcionadas, afectando gravemente al administrado. La aplicación de sanciones por expediente no permite una evaluación detallada y justa de cada infracción, lo que resulta en un procedimiento sancionador menos transparente y potencialmente más punitivo.
- **Propuesta de modificación:** En virtud de los puntos expuestos, se sugiere una modificación de la norma, de manera que se clarifique la aplicación del principio de no confiscatoriedad, se establezca un parámetro claro para la imposición de sanciones proporcionales a la capacidad económica del administrado y se asegure que el proceso sancionador sea justo y transparente. Asimismo, sería pertinente que se incluya una disposición que contemple el análisis de cada infracción de manera individual y que se establezca un mecanismo de revisión de las sanciones que garantice su equidad.



RECOMENDACIONES

A partir de los hallazgos y conclusiones desarrolladas en la presente tesis, se recomienda llevar a cabo las siguientes acciones para mejorar la implementación y aplicación del principio de no confiscatoriedad en el ámbito administrativo sancionador ambiental:

- **Definir el tratamiento para múltiples hechos infractores:** Es necesario establecer una regulación clara sobre cómo se deben tratar los casos en los que se presentan varios hechos infractores que originan procedimientos administrativos sancionadores. En particular, se debe abordar la situación en la que los hechos infractores se inician de manera atemporal, es decir, en distintos momentos o circunstancias. Esto permitirá aplicar las sanciones de forma más justa y coherente, evitando que un solo expediente contenga diversos hechos que se traten de manera global y sin una evaluación individual de cada infracción.
- **Incorporar el factor tiempo y espacio en la aplicación del principio de no confiscatoriedad:** Se debe considerar el tiempo y el contexto espacial en el que se produce cada infracción al aplicar el principio de no confiscatoriedad. Esta inclusión permitiría que se tenga en cuenta no solo la cantidad de expedientes acumulados, sino también el contexto temporal y geográfico de las infracciones, lo que proporcionaría una perspectiva más precisa y justa para la determinación de las sanciones. Un enfoque que considere estos factores podría evitar que un administrado sea sancionado de forma desproporcionada debido a una acumulación de expedientes que, por su naturaleza, no corresponden a un comportamiento repetido o sistemático.
- **Establecer reglas claras para la aplicación del principio de no confiscatoriedad:** La administración debe crear normas más detalladas y claras para la aplicación del principio de no confiscatoriedad, especificando los factores que deben ser considerados en cada caso, como la gravedad de la infracción, el momento en que se cometió, y las circunstancias particulares del administrado. Esta claridad permitirá que las sanciones sean proporcionales y ajustadas a la situación concreta de cada infracción. De esta forma, se garantizaría la efectividad del principio como un mecanismo de defensa para los administrados y se evitarían sanciones excesivas o arbitrarias.
- **Considerar la figura de acumulación administrativa:** Es importante incluir en la legislación la figura de acumulación administrativa, que permita identificar la cantidad de veces que el principio de no confiscatoriedad debería aplicarse en casos de infracciones múltiples. Esto proporcionaría una base sólida para el análisis de las sanciones en situaciones donde varias infracciones estén relacionadas, y aseguraría que el administrado no se vea afectado por sanciones acumuladas de manera injustificada. Asimismo, se debería contemplar una figura de desacumulación, para poder descomponer las infracciones y evaluarlas de forma individual en aquellos casos en los que las circunstancias lo permitan.
- **Propuesta de modificación basada en la capacidad personal del administrado:** Se recomienda que la normativa establezca una propuesta de modificación que contemple la capacidad económica y personal del administrado, considerando factores como el tamaño de la empresa o la naturaleza de la actividad económica. Este enfoque permitiría aplicar las sanciones de manera proporcional a las posibilidades de pago de cada

administrado, evitando que pequeñas empresas o administrados con limitados recursos sean sometidos a sanciones desmesuradas. Una regulación que tenga en cuenta este tipo de criterios contribuiría a la justicia y equidad del proceso sancionador.

- **Establecimiento de un único procedimiento por parte de la máxima autoridad del OEFA:** Para asegurar que el principio de no confiscatoriedad sea aplicado de manera uniforme y predecible, es esencial que la máxima autoridad resolutoria del OEFA establezca un único procedimiento que se aplique en todos los casos. Este procedimiento debería ser claro y conocido por todos los administrados, garantizando que la aplicación de las sanciones sea consistente y que los administrados puedan prever las consecuencias de sus acciones. La predictibilidad es crucial para la seguridad jurídica y la confianza en el sistema administrativo.
- **Revisión periódica de las normativas y procedimientos:** Es recomendable que, a intervalos regulares, se realice una revisión de las normativas y procedimientos relacionados con la aplicación del principio de no confiscatoriedad, para evaluar su efectividad y hacer ajustes en caso de que se identifiquen deficiencias o inconsistencias. Este proceso de revisión debe ser inclusivo, invitando a los administrados, expertos en derecho ambiental y otros actores relevantes a participar en la evaluación y propuestas de mejora.
- **Capacitación continua de los funcionarios encargados de aplicar las sanciones:** Para asegurar que las normativas sean interpretadas y aplicadas correctamente, se recomienda implementar un programa de capacitación continua para los funcionarios del OEFA que estén encargados de llevar a cabo los procedimientos sancionadores. Esto asegurará que los funcionarios tengan un entendimiento profundo del principio de no confiscatoriedad y de las normas que lo regulan, reduciendo el riesgo de decisiones erróneas o arbitrarias.



BIBLIOGRAFÍA

1. Libros

Danos Ordoñez, Jorge, El principio constitucional de no confiscatoriedad de los tributos en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Peruano.

Delgado, L. (2016). El Procedimiento Administrativo Sancionador. Editorial Universidad de Alcalá.

Gallego Peragón, J. (2003). Los principios materiales de justicia tributaria. Granada: Comares, Granada: Comares

García, J. (2015). Las Sanciones Administrativas en el Ámbito Ambiental. Editorial Jurídica de Chile.

García, M. (2015). Derecho Administrativo Sancionador. Editorial Tecnos.

García Pachón, M. (2019). Efectividad de la multa como instrumento sancionatorio ambiental. Análisis del monto máximo imponible y la capacidad económica del infractor como criterios sustanciales. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. <https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/735e91f9-9bb2-48e6-b72e-82481baecf4e>

Gómez Apac, H., Isla Rodríguez, S., & Mejía Trujillo, G. (2010). Apuntes sobre la Graduación de Sanciones por Infracciones a las Normas de Protección al Consumidor. Derecho & Sociedad, (34) <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13336>

Hernández, F. (2017). La Responsabilidad Administrativa en Materia Ambiental. Editorial Civitas.

Hernández, L. (2019). La Proporcionalidad en el Derecho Administrativo. Editorial Tirant lo Blanch.

Miranda, A. (2014). Derecho Ambiental Sancionador: Teoría y práctica de las sanciones en el derecho ambiental. Editorial Dykinson.

Moreno, R. (2018). El Sistema de Sanciones en el Derecho Ambiental: Propuestas para su mejora. Editorial Thomson Reuters.

Morón Urbina, J. (2019) Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Nuevo Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444. Tom II. Gaceta Jurídica

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. (2020) Manual de aplicación de criterios objetivos de la "Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores para la graduación de sanciones en el OEFA. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4016997/MANUAL_DE_APLICACION_DE_LA_METODOLOGIA.pdf.pdf?v=1672783369

Parada, C. (2013). Manual de Derecho Administrativo. Editorial Jurídica de Chile.

Sánchez, M. (2018). La Sanción Administrativa: Teoría General y Aplicación Práctica. Editorial Dykinson.

2. Documentos académicos y revistas

González, T. (2018). "Multas por daños ambientales: ¿Un mecanismo eficaz para la protección del medio ambiente?" Revista Latinoamericana de Derecho Ambiental, 15(3), 76-93.

Gómez, F. (2018). La imposición de sanciones en el derecho administrativo: Un estudio sobre las multas y su proporcionalidad. Tesis doctoral, Universidad Pontificia Comillas.

López, A. (2017). "El principio de proporcionalidad en el régimen sancionador administrativo." Revista de Derecho Administrativo, 39(2), 215-233.

Martínez, J. (2019). El régimen sancionador ambiental en Perú: Análisis y propuestas de mejora. Tesis de maestría, Universidad de San Marcos.

Molina, S. (2020). "Determinación de sanciones económicas: criterios y estándares de razonabilidad." Revista de Derecho Público, 58(1), 91-110.

Pérez, S. (2020). "La imposición de sanciones económicas en el sector ambiental: Análisis de la jurisprudencia en el ámbito europeo." Revista Internacional de Derecho Ambiental, 33(2), 125-144.

Ríos, L. (2021). Las Sanciones Ambientales: Un análisis de la eficacia de las multas en la protección del medio ambiente en América Latina. Tesis de maestría, Universidad de Buenos Aires.

Rodríguez, M. (2017). "La aplicación del principio de no confiscatoriedad en las multas ambientales: Un análisis crítico." Revista de Derecho Ambiental y Recursos Naturales, 12(1), 87-102.

Rodríguez, P. (2018). "La importancia de la transparencia en la determinación de multas en el derecho administrativo sancionador." Revista Jurídica de la Administración, 24(4), 303-324.

Sánchez, F. (2019). "La evaluación de impacto ambiental y las sanciones administrativas: Un enfoque hacia la equidad y la justicia." Revista de Estudios Ambientales, 41(4), 234-250.

Zapata, E. (2016). La aplicación de sanciones económicas por la violación de normas ambientales: Análisis de los sistemas de fiscalización en América Latina. Tesis doctoral, Universidad de Costa Rica.

3. Páginas web

OEFA, página web institucional

<https://www.gob.pe/oefa>

OEFA EN NÚMEROS

<https://www.gob.pe/institucion/oefa/informes-publicaciones/3971237-oefa-en-cifras-reporte-estadistico-iv-trimestre-2022>

Cuenca, Aida (2024, 27 de marzo). Europa endurece las sanciones para los delitos ambientales: multas millonarias y hasta diez años de prisión. Climática.

<https://climatica.coop/eurocamara-delitos-ambientales/>

4. Legislación

Constitución Política del Perú (1993)

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (2013, 12 de marzo). Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD y Anexos. Por la cual se expide la Metodología para el cálculo de las multas. Diario Oficial El Peruano.

<https://www.oefa.gob.pe/wp-content/uploads/2013/03/SE2013031200.pdf>

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (2017, 12 de octubre). Resolución del Consejo Directivo N° 027-2017- OEFA/CD. Por el cual se expide el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA. Diario Oficial El Peruano 1575265-1

<https://www.oefa.gob.pe/wp-content/uploads/2017/10/RES-027-2017-OEFA-CD-ELPERUANO.pdf>

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (2020, 18 de enero). Resolución del Consejo Directivo N° 001-2020-OEFA/CD. Por el cual se dispone que en aplicación del principio de razonabilidad, la multa determinada con la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores para la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD y modificada por Resolución del Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD, o la norma que la sustituya, constituye la sanción monetaria correspondiente, prevaleciendo este monto sobre el valor del tope mínimo previsto para el respectivo tipo infractor. Diario Oficial El Peruano 1846725-1

https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=36516

Congreso de la República del Perú. (2009, 5 de marzo). Ley N° 29325. Por la cual se expide la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental. Diario Oficial El Peruano 319534-1.

<https://www.gob.pe/institucion/oefa/informes-publicaciones/2175454-ley-n-29325-ley-del-sistema-nacional-de-evaluacion-y-fiscalizacion-ambiental-modificada-por-la-ley-n-30011>

Congreso de la República del Perú, (2019, 25 de enero). Decreto Supremo N° 004-2019-JUS. Por la cual se aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

<https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1226958>

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (2023, 29 de diciembre). Resolución del Consejo Directivo N° 00023-2023-OEFA/CD. Por la cual se Disponen publicar proyecto de Resolución del Consejo Directivo que modificaría el Artículo 12° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 027-2017- OEFA/CD. Diario Oficial El Peruano.

<https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2248931-1>

5. Jurisprudencia

STC expediente 2727-2002-AA/TC (2003, 19 de diciembre). Tribunal Constitucional (Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen y Gonzales Ojeda).

<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/02727-2002-AA.pdf>

STC expediente 0041-2004-AI/TC (2004, 11 de noviembre). Tribunal Constitucional (Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen, Revoredo Marsano, Gonzales Ojeda y García toma).

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00041-2004-AI.pdf>

Resolución Directoral N° 1741-2022-OEFA/DFAI (2022, 27 de octubre). Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5884505/5213889-resolucion-n-1741-2022-oefa-dfai.pdf?v=1708372862>

Resolución N° 401-2022-OEFA/TFA-SE. (2022, 20 de setiembre). Tribunal de Fiscalización Ambiental.

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3742991/Res%20401-2022-OEFA-TFA-SE.pdf.pdf?v=1665434414>

Resolución N° 122-2023-OEFA/TFA-SE. (2023, 9 de marzo). Tribunal de Fiscalización Ambiental.

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4486081/Res%20122-2023-OEFA-TFA-SE.pdf?v=1682609937>

Resolución N° 141-2023-OEFA/TFA-SE. (2023, 23 de marzo). Tribunal de Fiscalización Ambiental.

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4486265/Res%20141-2023-OEFA-TFA-SE.pdf?v=1682611788>

Resolución N° 182-2023-OEFA/TFA-SE. (2023, 04 de abril). Tribunal de Fiscalización Ambiental.

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3742991/Res%20401-2022-OEFA-TFA-SE.pdf.pdf?v=1665434414>

Resolución N° 249-2023-OEFA/TFA-SE. (2023, 30 de mayo). Tribunal de Fiscalización Ambiental.

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4643606/Res%20249-2023-OEFA-TFA-SE.pdf?v=1685738803>

Resolución N° 412-2023-OEFA/TFA-SE. (2023, 29 de agosto). Tribunal de Fiscalización Ambiental.

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/6150285/5429761-resolucion-n-412-2023-oefta-se.pdf?v=1712345726>



ANEXO

1. Resolución del Consejo Directivo N° 027-2017- OEFA/CD²⁴.

Aprueban el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA
RESOLUCION DE CONSEJO DIRECTIVO N° 027-2017-OEFA-CD

(*) De conformidad con la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento aprobado por el Artículo 1 del Decreto Supremo N° 022-2019-VIVIENDA, publicado el 30 julio 2019, se dispone que en lo no previsto en el citado Reglamento, se aplican supletoriamente las disposiciones contenidas en la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental y sus modificatorias, en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente y, en lo que resulta aplicable, en el Reglamento de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 006-2019-OEFA-CD y el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado mediante la presente Resolución. El Reglamento de Medidas Administrativas en materia ambiental del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, es aplicable a partir de la entrada en vigencia del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador en materia ambiental del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, aprobado por Decreto Supremo N° 018-2019-VIVIENDA.

CONCORDANCIAS: R.N° 00011-2021-OEFA-CD (Disponen la publicación en el portal institucional del OEFA del proyecto de Resolución del Consejo Directivo que aprobaría la “Modificación del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA-CD”)

R.N° 00025-2021-OEFA/CD (Disponen publicar proyecto de Resolución que aprobaría la modificación del Título IV, de los Artículos 26° y 27° y la inclusión de la Segunda Disposición Complementaria Transitoria en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD)

R.N° 00027-2022-OEFA/CD (Disponen la publicación del proyecto de “Resolución del Consejo Directivo que aprueba la modificación del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA”)

Lima, 11 de octubre de 2017

VISTO: El Informe N° 416-2017-OEFA/OAJ, emitido por la Oficina de Asesoría Jurídica, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos y la Coordinación General de las Políticas, Estrategias y Proyectos Normativos en Fiscalización Ambiental; y,

CONSIDERANDO:

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

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

Que, el Literal c) del Numeral 11.1 del Artículo 11 de la Ley del SINEFA, señala que el OEFA ejerce la función fiscalizadora y sancionadora, la cual comprende la facultad de investigar la comisión de

²⁴ Versión descargada del SPIJ al 17 de marzo de 2025, del enlace: <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1191298>.

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, así como la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas;

Que, el Literal a) del Numeral 11.2 del Artículo 11 de la Ley del SINEFA, establece que la función normativa del OEFA 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 la facultad de regular los alcances de las medidas administrativas a ser emitidas por las instancias competentes;

Que, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 016-2012-OEFA-CD, se aprueba el Reglamento del Registro de Infractores Ambientales del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, el cual tiene por finalidad regular la implementación, contenido y funcionamiento del Registro de Infractores Ambientales - RINA, propiciando la transparencia y difusión de la información relacionada a las sanciones impuestas por el OEFA;

Que, a través de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 020-2013-OEFA-PCD, se aprobaron los Lineamientos que establecen criterios para calificar como reincidentes a los infractores ambientales bajo el ámbito de competencia del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, a través de los cuales se establecen los criterios que permitan a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos y al Tribunal de Fiscalización Ambiental calificar como reincidentes a los infractores ambientales en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores tramitados por el OEFA, para la graduación de la sanción ambiental correspondiente, así como para la incorporación del respectivo infractor reincidente en el RINA;

Que, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 038-2013-OEFA-CD, se aprobaron las Reglas Generales sobre el ejercicio de la Potestad Sancionadora del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, las cuales tienen por objeto, entre otros, regular las reglas generales de la potestad sancionadora del OEFA, que incluye lo referido a la tipificación de infracciones y el establecimiento de sanciones y medidas correctivas, con la finalidad de garantizar la observancia de los principios de legalidad, tipicidad, proporcionalidad y no confiscatoriedad y, al mismo tiempo, lograr una protección ambiental eficaz y oportuna; y, constituir adicionalmente criterios y lineamientos para guiar a las Entidades de Fiscalización Ambiental - EFA de ámbito nacional, regional y local;

Que, por 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, entre otros, regular el alcance de las diferentes medidas administrativas que pueden ser dictadas por la autoridad ambiental, entre las que se encuentran, la medida cautelar y la medida correctiva que son dictadas por la Autoridad Decisora del procedimiento administrativo sancionador del OEFA;

Que, a través de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA-PCD, se aprueba el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, el cual tiene por objeto regular el procedimiento administrativo sancionador conducente a investigar y determinar la existencia de infracciones administrativas en el ámbito de competencia de fiscalización ambiental a cargo del OEFA, así como la aplicación de sanciones y la adopción de medidas cautelares y correctivas;

Que, mediante Decreto Supremo N° 006-2007-JUS, se aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General (en adelante, TUO de la Ley N° 27444), el cual incluye las modificaciones efectuadas mediante Decreto Legislativo N° 1272, Ley que modifica la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General y derogó la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo; y, regula nuevas disposiciones aplicables al procedimiento administrativo sancionador;

Que, a través del documento de visto se sustenta la aprobación de un nuevo Reglamento de Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, el cual tiene por objeto regular en un solo instrumento normativo el ejercicio de la función de fiscalización y sanción; a efectos de: (i) adecuar la normativa aplicable a lo dispuesto en el TUO de la Ley N° 27444; (ii) simplificar la tramitación del procedimiento administrativo sancionador; y, (iii) promover la realización de las acciones necesarias para revertir o disminuir los efectos de la conducta infractora;

Que, mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 021-2017-OEFA-CD, se dispone la publicación del proyecto del Reglamento de Procedimiento Administrativo Sancionador en el Portal Institucional de la Entidad con la finalidad de recibir los respectivos comentarios, sugerencias y observaciones de la ciudadanía en general por un período de diez (10) días hábiles contado a partir de la publicación de las citadas resoluciones, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 39 del

Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM;

Que, luego de la absolución y análisis de los aportes recibidos durante el período de publicación de la propuesta normativa, mediante el Acuerdo N° 034-2017, adoptado en la Sesión Ordinaria N° 019-2017 del 3 de octubre de 2017, el Consejo Directivo del OEFA acordó aprobar el nuevo Reglamento de Procedimiento Administrativo Sancionador, razón por la cual resulta necesario formalizar este acuerdo mediante Resolución de Consejo Directivo, habiéndose establecido la exoneración de la aprobación del acta respectiva a fin de asegurar su publicación inmediata;

Contando con el visado de la Secretaría General, de la Oficina de Asesoría Jurídica, de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos y de la Coordinación General de las Políticas, Estrategias y Proyectos Normativos en Fiscalización Ambiental; y,

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011; el Decreto Supremo N° 006-2007-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General; y, en ejercicio de las atribuciones conferidas por el Literal n) del Artículo 8 del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por el Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM;

SE RESUELVE:

Artículo 1.- Aprobar el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, que consta de seis (6) Títulos, seis (6) Capítulos, veintinueve (29) Artículos, una (1) Disposición Complementaria Final y una (1) Disposición Complementaria Transitoria, que forma parte integrante de la presente Resolución.

Artículo 2.- Disponer la publicación de la presente Resolución y la norma aprobada en su Artículo 1 en el diario oficial El Peruano, así como en el Portal de Transparencia Estándar y en el Portal Institucional del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA (www.oefa.gob.pe), en el plazo de dos (2) días hábiles contados desde su emisión.

Artículo 3.- Disponer la publicación en el Portal Institucional del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA (www.oefa.gob.pe) de la Exposición de Motivos de la presente Resolución, así como de la matriz que sistematiza y absuelve los comentarios, observaciones y sugerencias recibidas por la Entidad durante el período de publicación del proyecto normativo.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

Única.- Derogar el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental- OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA-CD; el Reglamento del Registro de Infractores Ambientales del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 016-2012-OEFA-CD; los Lineamientos que establecen criterios para calificar como reincidentes a los infractores ambientales bajo el ámbito de competencia del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental- OEFA, aprobados por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 020-2013-OEFA-PCD; las Reglas Generales para el ejercicio de la potestad sancionadora del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 038-2013-OEFA-CD; los Artículos 2,3,21 al 38,50 al 52 del Reglamento de Medidas Administrativas del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA-CD; y, el Texto Único Ordenado del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental- OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA-PCD.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

MARÍA TESSY TORRES SÁNCHEZ

Presidenta del Consejo Directivo

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA

REGLAMENTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DEL ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL - OEFA

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- Del objeto

El presente Reglamento tiene por objeto regular el procedimiento administrativo sancionador y el dictado de las medidas cautelares y correctivas en el marco de la función fiscalizadora y sancionadora del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA; así como el alcance de los Registros de Actos Administrativos y de Infractores Ambientales.

Artículo 2.- Del ámbito de aplicación

Las disposiciones del presente Reglamento son aplicables a toda persona natural o jurídica, patrimonio autónomo, sociedad irregular, forma asociativa de empresa u otro tipo de sujeto de derecho que desarrolla actividades económicas sujetas al ámbito de competencia del OEFA.

Artículo 3.- De los principios

El procedimiento administrativo sancionador regulado en la presente norma se rige por los principios establecidos en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente; y el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

TÍTULO II

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Capítulo I

Autoridades del Procedimiento Administrativo Sancionador

Artículo 4.- De las autoridades involucradas en el procedimiento administrativo sancionador

Las autoridades involucradas en el procedimiento administrativo sancionador son las siguientes:

4.1 Autoridad Supervisora : Es la Dirección de Supervisión, encargada de elaborar el Informe de Supervisión, que contiene los resultados de la supervisión y la recomendación del inicio del procedimiento administrativo sancionador, de ser el caso; el cual es enviado a la Autoridad Instructora.

4.2 Autoridad Instructora : Es la Subdirección de Instrucción e Investigación de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, facultada para desarrollar las acciones de instrucción y actuación de pruebas, imputar cargos y emitir el Informe Final de Instrucción.

4.3 Autoridad Decisora : Es la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, la cual constituye la primera instancia y es competente para determinar la existencia de responsabilidad administrativa, imponer sanciones, dictar medidas cautelares y correctivas, así como para resolver el recurso de reconsideración interpuesto contra sus resoluciones.

4.4 Tribunal de Fiscalización Ambiental : Es el órgano resolutorio del OEFA que ejerce funciones como segunda y última instancia administrativa, con competencia para pronunciarse sobre los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones emitidas por la Autoridad Decisora, las quejas por defectos de tramitación y otras funciones que le asigne la normativa de la materia.

Capítulo II

Desarrollo del Procedimiento Administrativo Sancionador

Artículo 5.- Inicio del procedimiento administrativo sancionador

5.1 El procedimiento administrativo sancionador se inicia con la notificación de la imputación de cargos al administrado, la cual es realizada por la Autoridad Instructora, de conformidad con lo dispuesto en el Numeral 3 del Artículo 252 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

5.2 La imputación de cargos debe contener:

- (i) Una descripción de los actos u omisiones que pudieran constituir infracción administrativa.
- (ii) La calificación de las infracciones que tales actos u omisiones pudieran constituir.
- (iii) Las normas que tipifican los actos u omisiones como infracción administrativa.
- (iv) Las sanciones que, en su caso, correspondería imponer.
- (v) El plazo dentro del cual el administrado puede presentar sus descargos por escrito.
- (vi) La autoridad competente para imponer la sanción, identificando la norma que le otorgue dicha competencia.

A la notificación de la imputación de cargos se anexa el Informe de Supervisión.

Artículo 6.- Presentación de descargos

6.1 El administrado puede presentar sus descargos dentro de un plazo improrrogable de veinte (20) días hábiles, contado desde el día siguiente de notificada la imputación de cargos.

6.2 En los descargos, el administrado puede reconocer su responsabilidad de forma expresa y por escrito, lo cual es considerado como una condición atenuante para efectos de la determinación de la sanción.

6.3 En los descargos, el administrado puede acreditar lo dispuesto en el Numeral 12.2 del Artículo 12 del presente Reglamento.

Artículo 7.- Variación de la imputación de cargos

En cualquier etapa del procedimiento, antes de la emisión de la resolución final, se pueden ampliar o variar las imputaciones; otorgando al administrado un plazo para presentar sus descargos conforme a lo establecido en el Numeral 6.1 del Artículo 6 del presente Reglamento.

Artículo 8.- Informe Final de Instrucción

8.1 La Autoridad Instructora emite el Informe Final de Instrucción, en el que concluye determinando de manera motivada las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción, la norma

que prevé la imposición de sanción, la propuesta de sanción que correspondan o el archivo del procedimiento, así como las medidas correctivas a ser dictadas, según sea el caso.

8.2 La Autoridad Instructora remite el Informe Final de Instrucción a la Autoridad Decisora, a fin de que ésta disponga la realización de actuaciones complementarias, siempre que las considere necesarias para resolver el procedimiento administrativo sancionador.

8.3 En caso en el Informe Final de Instrucción se concluya determinando la existencia de responsabilidad administrativa de una o más infracciones, la Autoridad Decisora notifica al administrado, a fin de que presente sus descargos en un plazo de diez (10) días hábiles, contado desde el día siguiente de la notificación, pudiendo solicitar una prórroga de cinco (5) días hábiles por única vez, que se otorga de manera automática.

8.4 En caso en el Informe Final de Instrucción se concluya determinando que no existe infracciones, se recomendará el archivo del procedimiento.

Artículo 9.- Audiencia de informe oral

9.1 La Autoridad Decisora puede, de oficio o a solicitud de parte, citar a audiencia de informe oral, con no menos de tres (3) días hábiles de anticipación.

9.2 La audiencia de informe oral debe ser registrada por la Entidad en audio y/o video a través de cualquier medio que permita dejar constancia de su realización.

Artículo 10.- De la resolución final

10.1 La Autoridad Decisora emite la resolución final determinando la existencia o no de responsabilidad administrativa respecto de cada infracción imputada, y de ser el caso, impone las sanciones y/o dicta las medidas correctivas que correspondan.

10.2 La resolución final, según corresponda, debe contener:

(i) Fundamentos de hecho y de derecho sobre la determinación de responsabilidad administrativa respecto de cada infracción imputada.

(ii) Graduación de la sanción de cada infracción imputada constitutivo de responsabilidad administrativa.

(iii) Medidas correctivas, de ser el caso.

10.3 En caso se determine que no existe responsabilidad administrativa respecto de los hechos imputados, la Autoridad Decisora archivará el procedimiento administrativo sancionador, decisión que será notificada al administrado.

10.4 La evaluación de la subsanación o corrección del acto u omisión imputada como constitutivo de infracción administrativa se realizará conforme a lo establecido en la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores para la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA-PCD y modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA-CD.

TÍTULO III

SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Artículo 11.- Tipos de sanciones

Las sanciones aplicables son:

(i) Amonestación.

(ii) Multa.

(iii) Otras establecidas en la normativa vigente.

Artículo 12.- Determinación de las multas

12.1 La determinación de las multas se realiza conforme a lo establecido en la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores para la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA-PCD y modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA-CD.

12.2 La multa a ser impuesta no puede ser mayor al diez por ciento (10%) del ingreso bruto anual percibido por el infractor el año anterior a la fecha en que ha cometido la infracción.

12.3 A fin de que resulte aplicable lo establecido en el numeral precedente, el administrado puede acreditar en el escrito de descargos a la imputación de cargos el monto de ingreso bruto anual que percibió el año anterior a la fecha en que ha cometido la infracción, mediante declaraciones juradas presentadas ante la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria - SUNAT, estados financieros, libros contables u otros documentos de naturaleza similar.

12.4 En caso el administrado acredite que esté realizando actividades en un plazo menor al establecido en el numeral anterior, se estima el ingreso bruto anual multiplicando por doce (12) el promedio de ingreso bruto mensual registrado desde la fecha de inicio de tales actividades.

12.5 En caso el administrado acredite que no está percibiendo ingresos, debe brindar la información necesaria para que se efectúe la estimación de los ingresos que proyecta percibir; y si ello es a razón que la actividad económica se encuentra en etapa de cierre o abandono u otra situación de naturaleza

similar, el administrado debe brindar la información sobre los últimos dos (2) ingresos brutos anuales percibidos.

12.6 Lo previsto en el Numeral 12.2 del presente artículo no se aplica cuando el infractor:

- (i) Ha desarrollado sus actividades en áreas o zonas prohibidas, de acuerdo a la legislación vigente.
- (ii) No ha acreditado sus ingresos brutos, o no ha remitido la información necesaria que permita efectuar la estimación de los ingresos que proyecta percibir.

CONCORDANCIAS: [R.N° 00023-2023-OEFA/CD \(Disponen publicar proyecto de Resolución del Consejo Directivo que modificaría el Artículo 12° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD\)](#)

Artículo 13.- Reducción de la multa por reconocimiento de responsabilidad

13.1. En aplicación del Numeral 2 del Artículo 255 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, el reconocimiento de responsabilidad en forma expresa y por escrito por parte del administrado sobre la comisión de la infracción conlleva a la reducción de la multa.

13.2 El reconocimiento de responsabilidad por parte del administrado debe efectuarse de forma precisa, concisa, clara, expresa e incondicional, y no debe contener expresiones ambiguas, poco claras o contradicciones al reconocimiento mismo; caso contrario, no se entenderá como un reconocimiento.

13.3 El porcentaje de reducción de la multa se otorgará de acuerdo a un criterio de oportunidad en la formulación del reconocimiento de responsabilidad, según el siguiente cuadro:

N°	OPORTUNIDAD DEL RECONOCIMIENTO	REDUCCIÓN DE MULTA	DE
(i)	Desde el inicio del procedimiento administrativo sancionador hasta la presentación de los descargos a la imputación de cargos.	50%	
(ii)	Luego de presentados los descargos a la imputación de cargos hasta antes de la emisión de la Resolución Final.	30%	

Artículo 14.- Reducción de la multa por pronto pago

El monto de la multa impuesta será reducido en un diez por ciento (10%) si el administrado la cancela dentro del plazo de quince (15) días hábiles, contados desde el día siguiente de la notificación del acto que contiene la sanción. Dicha reducción resulta aplicable si el administrado no impugna el acto administrativo que impone la sanción; caso contrario, la Autoridad Decisora ordenará al administrado el pago del monto correspondiente al porcentaje de reducción de la multa.

TÍTULO IV

MEDIDAS ADMINISTRATIVAS

Capítulo I

Medidas Cautelares

Artículo 15.- Alcance

15.1 Las medidas cautelares son disposiciones a través de las cuales se impone al administrado una orden para prevenir un daño irreparable al ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas, ante la detección de la comisión de una presunta infracción.

15.2 A solicitud de la Autoridad Instructora, la Autoridad Decisora puede dictar medidas cautelares antes del inicio o una vez iniciado el procedimiento administrativo sancionador.

15.3 La Autoridad Decisora, mediante resolución debidamente motivada, puede dictar medidas cautelares antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, durante el desarrollo de la supervisión, sustentándose en lo siguiente:

- (i) Verosimilitud de la existencia de una infracción administrativa.
- (ii) Peligro en la demora.
- (iii) Razonabilidad de la medida.

15.4 Una vez dictada la medida cautelar, la Autoridad Decisora notifica al administrado y a la Autoridad Supervisora; rigiéndose por lo dispuesto en el Artículo 27 del Reglamento de Supervisión, a excepción de lo dispuesto en los Numerales 27.1, 27.2 y 27.3.

15.5 En caso se dicte una medida cautelar antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador este se debe iniciar en un plazo máximo de quince (15) días hábiles contados desde el día siguiente de la notificación de la medida cautelar. Vencido dicho plazo, si no se ha iniciado el procedimiento administrativo sancionador, se extingue la medida cautelar.

Artículo 16.- Tipos de medidas cautelares

La Autoridad Decisora puede dictar las siguientes medidas cautelares:

(i) El decomiso de los bienes que generan peligro o riesgo al ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.

(ii) El cese o restricción condicionada de la actividad causante del peligro o riesgo al ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.

(iii) El retiro, tratamiento, almacenamiento o destrucción de los bienes o infraestructura causante del peligro o riesgo al ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.

(iv) El cierre parcial o total del local o establecimiento donde se lleve a cabo la actividad causante del peligro o riesgo al ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.

(v) La entrega, inmovilización o depósito de todo tipo de bienes que generan peligro o riesgo al ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.

(vi) Todas aquellas acciones necesarias que ante el peligro en la demora pudieran generar un daño irreparable al ambiente, la vida o salud de las personas.

Artículo 17.- Acciones complementarias y variación de medida cautelar

17.1 Con la finalidad de ejecutar lo dispuesto en la medida cautelar, se puede disponer adicionalmente las siguientes acciones:

(i) Instalar distintivos, pancartas o avisos en los que se consigne la identificación del administrado, la denominación de la medida dispuesta y su plazo de vigencia.

(ii) Colocar precintos, dispositivos o mecanismos que impidan, restrinjan o limiten el desarrollo de la actividad o la continuación de la construcción.

(iii) Implementar sistemas o mecanismos de monitoreo y/o vigilancia.

(iv) Implementar mecanismos o acciones de verificación periódica.

(v) Requerir la realización de reportes de situación o estado por los administrados.

(vi) Otros mecanismos o acciones necesarias.

17.2 En cualquier etapa del procedimiento, se puede dejar sin efecto o variar, de oficio o a pedido de parte, la medida cautelar, en virtud de circunstancias sobrevinientes o que no pudieron ser consideradas en el momento de su adopción. La autoridad competente se pronuncia mediante resolución debidamente motivada. No procede la solicitud de variación de medida cautelar una vez vencido el plazo otorgado por la autoridad competente para su cumplimiento.

Capítulo II

Medidas correctivas

Artículo 18.- Alcance

Las medidas correctivas son disposiciones contenidas en la Resolución Final, a través de las cuales se impone al administrado una orden para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

Artículo 19.- Dictado de medidas correctivas

Pueden dictarse las siguientes medidas correctivas:

(i) El decomiso de los bienes empleados para el desarrollo de la actividad económica.

(ii) La paralización, cese o restricción de la actividad económica causante de la infracción.

(iii) El retiro, tratamiento, almacenamiento o destrucción de bienes o infraestructura.

(iv) El cierre parcial o total del local o establecimiento donde se lleve a cabo la actividad económica causante de la infracción.

(v) La obligación del responsable del daño de restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económicos.

(vi) Adopción de medidas de mitigación.

(vii) Imposición de obligaciones compensatorias sustentadas en la Política Ambiental Nacional, Regional, Local o Sectorial, según sea el caso.

(viii) Acciones para revertir o disminuir en lo posible el efecto nocivo de la conducta infractora sobre el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas;

(ix) Acciones para evitar la continuación del efecto nocivo de la conducta infractora sobre el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.

(x) Otras que se deriven del ordenamiento vigente en materia ambiental.

Artículo 20.- Variación de la medida correctiva

La autoridad competente puede dejar sin efecto o variar la medida correctiva dictada, de oficio o a pedido de parte, en virtud de circunstancias sobrevinientes o que no pudieron ser consideradas en el momento de su adopción. La autoridad competente se pronuncia mediante resolución debidamente motivada. No procede la solicitud de variación de medida correctiva una vez vencido el plazo otorgado por la autoridad competente para su cumplimiento.

Capítulo III

Cumplimiento de medidas administrativas

Artículo 21.- Verificación del cumplimiento de las medidas administrativas

21.1 La Autoridad Supervisora es la responsable de verificar el cumplimiento de la medida administrativa, salvo los casos en los que a criterio de la Autoridad Decisora se considere que la Autoridad Instructora pueda realizar dicha verificación.

21.2 El administrado debe acreditar ante la autoridad competente que ha cumplido con ejecutar la medida administrativa conforme a lo establecido por la Autoridad Decisora. Una vez verificado el cumplimiento de la medida administrativa, la autoridad competente comunica al administrado el resultado de dicha verificación.

Artículo 22.- Ejecución de las medidas administrativas

22.1 *En caso el administrado no ejecute la medida administrativa y con la finalidad de prevenir, controlar o revertir posibles daños al ambiente, a los recursos naturales o a la salud de las personas, debidamente sustentados, la Autoridad Supervisora podrá realizar su ejecución, de manera directa o a través de terceros; cuyos costos serán asumidos por el administrado, los que serán determinados en la Resolución Final del procedimiento administrativo sancionador por el incumplimiento de la medida administrativa. (*)*

(*) Numeral modificado por el [Artículo 1 de la Resolución N° 00018-2021-OEFA-CD](#), publicada el 02 septiembre 2021, cuyo texto es el siguiente:

"22.1 En caso el administrado no ejecute la medida administrativa, el supervisor puede ejecutarla de forma subsidiaria, por sí o a través de terceros, cuyo costo es asumido por el administrado, siempre que se produzcan lo siguientes supuestos:

- a) Se haya aplicado previamente algún otro mecanismo de ejecución forzosa; y,
- b) Cuando se ordene el decomiso temporal de bienes; o la paralización, cese o restricción de la actividad extractiva, productiva o de servicios; o el cierre temporal, parcial o total, del local o establecimiento donde se lleve a cabo la actividad; o las medidas dictadas en el marco de la competencia sobre las actividades productivas e infraestructura y servicios."

22.2 Para hacer efectiva la ejecución de las medidas administrativas, la Autoridad Supervisora podrá solicitar, en el marco de la legislación vigente, la participación de la Policía Nacional del Perú. También podrá hacer uso de medidas como el descerraje o similares, previa autorización judicial.

Capítulo IV

Incumplimiento de medidas administrativas

Artículo 23.- Imposición de multas coercitivas por incumplimiento de medidas administrativas

23.1 El incumplimiento de las medidas cautelares y correctivas genera la imposición de multas coercitivas de manera automática y sin necesidad de requerimiento previo, de conformidad con lo dispuesto en el Numeral 21.5 del Artículo 21 y el Numeral 22.4 del Artículo 22 de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

23.2 La Autoridad Decisora otorga un plazo de cinco (5) días hábiles para el pago de la multa coercitiva, vencido el cual se ordenará su cobranza coactiva.

23.3 En caso persista el incumplimiento de la medida administrativa, se impondrá una nueva multa coercitiva, duplicando sucesiva e ilimitadamente el monto de la última multa coercitiva impuesta, hasta que se cumpla con la medida administrativa ordenada.

23.4 Frente a la imposición de una multa coercitiva no procede la interposición de recurso impugnativo.

TÍTULO V

RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Artículo 24.- Impugnación de actos administrativos

24.1 *Son impugnables los actos administrativos emitidos por la Autoridad Decisora, mediante los recursos de reconsideración y apelación. Una vez presentado el recurso de apelación, la Autoridad Decisora eleva en un (1) día hábil el expediente al Tribunal de Fiscalización Ambiental. (*)*

(*) Numeral modificado por el [Artículo 1 de la Resolución N° 00016-2020-OEFA-CD](#), publicada el 24 octubre 2020, cuyo texto es el siguiente:

" 24.1 Son impugnables los actos administrativos emitidos por la Autoridad Decisora, mediante los recursos de reconsideración y apelación. Una vez presentado el recurso de apelación, la Autoridad Decisora eleva en un (1) día hábil el expediente al Tribunal de Fiscalización Ambiental para que resuelva en el plazo de hasta sesenta (60) días hábiles."

24.2 La impugnación del acto administrativo en el extremo que contiene medidas cautelares o correctivas no tiene efecto suspensivo, salvo en el aspecto referido a la imposición de multas. En caso el administrado solicite la suspensión de los efectos, ello será resuelto por el Tribunal de Fiscalización Ambiental.

24.3 El administrado puede solicitar el uso de la palabra a través del recurso impugnativo.

CONCORDANCIAS: [R.N° 004-2020-OEFA-CD \(Disponen la publicación del proyecto de Resolución del Consejo Directivo que aprobaría la modificación del Artículo 24 del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA-CD\)](#)

Artículo 25.- De la actuación de medios probatorios

El Tribunal de Fiscalización Ambiental puede, de manera excepcional, ordenar la actuación de medios probatorios y requerir información complementaria a la Autoridad Supervisora, Autoridad Instructora, Autoridad Decisora u otra Entidad.

TÍTULO VI

REGISTRO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS Y REGISTRO DE INFRACTORES AMBIENTALES (*)

(*) Título modificado por el [Artículo 1 de la Resolución N° 00032-2021-OEFA/CD](#), publicada el 23 diciembre 2021, cuyo texto es el siguiente:

"TÍTULO VI

REGISTRO ÚNICO DE INFRACTORES AMBIENTALES SANCIONADOS POR EL OEFA - RUIAS"

Artículo 26.- Del Registro de Actos Administrativos

26.1 La Autoridad Decisora implementa un registro público, permanente y gratuito de los administrados que hayan sido declarados responsables administrativos, impuesto sanción y/o dictado medidas cautelares o correctivas. Para tales efectos, los actos administrativos correspondientes deben haber quedado firmes o agotado la vía administrativa.

26.2 La Autoridad Decisora publicará trimestralmente en el Portal Institucional del OEFA reportes de las sanciones impuestas. (*)

(*) Artículo modificado por el [Artículo 1 de la Resolución N° 00032-2021-OEFA/CD](#), publicada el 23 diciembre 2021, cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 26.- Del Registro Único de Infractores Ambientales Sancionados por el OEFA - RUIAS

26.1 El OEFA implementa un registro único, de carácter público, permanente y gratuito, que contiene la información de los administrados que han sido declarados responsables administrativos mediante resolución firme o en donde se haya agotado la vía administrativa, que incluye a (i) los administrados con sanción y/o medidas cautelares o correctivas impuestas y (ii) los administrados sancionados y declarados reincidentes.

26.2 La Autoridad Decisora actualiza trimestralmente la información contenida en el Registro Único de Infractores Ambientales Sancionados por el OEFA - RUIAS disponible en el Portal Institucional del OEFA."

Artículo 27.- Información contenida en el Registro de Actos Administrativos

El Registro de Actos Administrativos debe consignar como información mínima la siguiente:

- a) Número del expediente.
- b) Nombre o razón o denominación social del administrado.
- c) Número de Registro Único de Contribuyente del administrado.
- d) Sector económico al que pertenece el administrado.
- e) Número y fecha de emisión del acto administrativo.
- f) Hecho infractor imputado y norma sustantiva incumplida.
- g) Lugar y fecha de verificación de la conducta infractora.
- h) Tipo de sanción y monto en caso de multa.
- i) Medidas cautelares y/o correctivas dictadas, de ser el caso.
- j) El tipo de recurso impugnativo interpuesto.
- k) Número y fecha de emisión del acto que resuelve cada recurso impugnativo. (*)

(*) Artículo modificado por el [Artículo 1 de la Resolución N° 00032-2021-OEFA/CD](#), publicada el 23 diciembre 2021, cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 27.- Información contenida en el RUIAS sobre los administrados sancionados

27.1 La información mínima sobre los administrados sancionados por el OEFA es la siguiente:

- a) Nombre o razón o denominación social del administrado sancionado mediante resolución firme.
- b) Número de Registro Único de Contribuyente del administrado.

c) Nombre de la unidad fiscalizable.

d) Número del expediente o expedientes en los que el administrado ha sido sancionado mediante resolución firme o que haya agotado la vía administrativa.

e) Sector al que pertenece la unidad fiscalizable del administrado.

f) Número y fecha de emisión del acto administrativo.

g) Hechos infractores imputados y normativa sustantiva incumplida.

h) Fecha de inicio y fin de la(s) supervisión(es) en la que se detectaron los hechos infractores.

i) Ubicación de la unidad fiscalizable.

j) Tipo de sanción y monto en caso de multa.

k) Medidas cautelares y/o correctivas dictadas, de ser el caso.

l) El tipo de recurso impugnativo interpuesto.

m) Número y fecha de emisión del acto que resuelve cada recurso impugnativo.

27.2 El Registro Único de Infractores Ambientales Sancionados por el OEFA - RUIAS muestra la información ordenada por administrado, por montos de multa, por sector, por ubicación de la unidad fiscalizable, por año, entre otros criterios de clasificación."

Artículo 28.- Registro de Infractores Ambientales

La Autoridad Decisora implementa el Registro de Infractores Ambientales (RINA), el cual contiene el detalle de los procedimientos administrativos sancionadores en los que se declara reincidentes a los infractores ambientales, de conformidad con lo dispuesto en el Literal e) del Numeral 3 del Artículo 246 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General. ()*

(*) Artículo modificado por el [Artículo 1 de la Resolución N° 00032-2021-OEFA/CD](#), publicada el 23 diciembre 2021, cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 28.- Información contenida en el RUIAS sobre los administrados sancionados y declarados reincidentes

28.1 Forma parte del Registro Único de Infractores Ambientales Sancionados por el OEFA - RUIAS la información generada por la Autoridad Decisora sobre los procedimientos administrativos sancionadores en los que se declara reincidentes a los infractores ambientales, de conformidad con lo dispuesto en el Literal e) del Numeral 3 del Artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General.

28.2 La información sobre los administrados sancionados y declarados reincidentes es presentada de forma articulada con el Registro Único de Infractores Ambientales Sancionados por el OEFA - RUIAS."

Artículo 29.- Permanencia de la calificación del administrado como infractor reincidente

29.1 El administrado declarado como infractor reincidente permanece en el Registro de Infractores Ambientales por el plazo de un (1) año contado a partir de su publicación.

29.2 En caso el administrado declarado como infractor reincidente no cumpla con el pago de la multa impuesta y/o con la medida administrativa ordenada, el plazo señalado en el numeral anterior se extenderá por un (1) año adicional. ()*

(*) Artículo modificado por el [Artículo 1 de la Resolución N° 00032-2021-OEFA/CD](#), publicada el 23 diciembre 2021, cuyo texto es el siguiente:

"Artículo 29.- Permanencia de la calificación del administrado en el RUIAS

29.1 La permanencia en el Registro Único de Infractores Ambientales Sancionados por el OEFA - RUIAS es de cinco (5) años contados desde su publicación.

29.2 El administrado declarado como infractor reincidente permanece como tal por el plazo de un (1) año contado a partir de su publicación.

29.3 En caso el administrado declarado como infractor reincidente no cumpla con el pago de la multa impuesta y/o con la medida administrativa ordenada, el plazo señalado en el numeral anterior se extenderá por un (1) año adicional.”

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única.- Reglas de supletoriedad

En todo lo no previsto de manera expresa en el presente Reglamento se aplicará supletoriamente las disposiciones contenidas en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente; Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; y, el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA.- Procedimientos administrativos sancionadores en trámite

Los procedimientos administrativos sancionadores que se encuentren en trámite continúan rigiéndose por las disposiciones bajo las cuales fueron iniciados, salvo que las disposiciones del presente Reglamento reconozcan derechos o facultades más beneficiosos a los administrados.

“SEGUNDA.- Incorporación de información al Registro Único de Infractores Ambientales Sancionados por el OEFA- RUIAS

La totalidad de la información contenida en el Registro de Actos Administrativos y el Registro de Infractores Ambientales que esté incluida dentro de los plazos previstos en la presente resolución se incorpora al Registro Único de Infractores Ambientales Sancionados por el OEFA - RUIAS en un plazo máximo de seis (6) meses de su implementación.

La información señalada en el literal h) del artículo 27 del presente Reglamento se incorpora de forma progresiva en el plazo de dos (2) meses a partir de la implementación del RUIAS.” (*)

(*) Disposición incorporada por el [Artículo 2 de la Resolución N° 00032-2021-OEFA/CD](#), publicada el 23 diciembre 2021.

2. Proyecto de modificación del artículo 12° de la Resolución del Consejo Directivo N° 027-2017- OEFA/CD²⁵.

Disponen publicar proyecto de Resolución del Consejo Directivo que modificaría el Artículo 12° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO DIRECTIVO N° 00023-2023-OEFA/CD

Lima, 28 de diciembre de 2023

VISTOS: Los Informes N°s. 137-2023-OEFA/DPEF-SMER y 182-2023-OEFA/DPEF-SMER, elaborados por la Subdirección de Políticas y Mejora Regulatoria de la Dirección de Políticas y Estrategias en Fiscalización Ambiental; y, el Informe N° 00404-2023-OEFA/OAJ, elaborado por la Oficina de Asesoría Jurídica; y,

²⁵ Versión descargada del SPIJ al 17 de marzo de 2025, del enlace: <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1366184> .

CONSIDERANDO:

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

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

Que, el Literal c) del Numeral 11.1 del Artículo 11° de la Ley del Sinefa dispone que la función de fiscalización y sanción 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° de la referida Norma; asimismo, comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas;

Que, el Literal a) del Numeral 11.2 del Artículo 11° de la Ley del Sinefa señala que el OEFA ejerce la función normativa, la misma que comprende el ejercicio 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 y otras de carácter general referidas a la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados a su cargo. Asimismo, establece que, en virtud del ejercicio de la función normativa, el OEFA es competente, entre otras funciones, para tipificar infracciones administrativas y aprobar la escala de sanciones correspondientes, así como los criterios de graduación de estas;

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

Que, el Numeral 19.2 del Artículo 19° de la Ley del Sinefa señala que el Consejo Directivo del OEFA aprueba la escala de sanciones donde se establecen las sanciones aplicables para cada tipo de infracción, tomando como base las establecidas en el Artículo 136° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, LGA);

Que, el Numeral 136.1 del Artículo 136° de la Ley General del Ambiente (en adelante, LGA) dispone que las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones contenidas en la referida Ley y en las disposiciones complementarias y reglamentarias sobre la materia se harán acreedoras, según la gravedad de la infracción, a sanciones o medidas correctivas;

Que, el Literal b) del Numeral 136.2 del Artículo 136° de la LGA señala que las multas no serán mayor de 30 000 Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha en que se cumpla el pago;

Que, de conformidad con lo dispuesto en los literales g) y n) del artículo 9° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, el Consejo Directivo tiene entre sus funciones aprobar las normas que regulan el ejercicio de la función de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción a cargo del OEFA, así como los instrumentos normativos para el ejercicio de dichas funciones, mediante la emisión de resoluciones en el ámbito de sus competencias;

Que, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD, modificada mediante las Resoluciones del Consejo Directivo Números 016-2020-OEFA/CD, 018 y 032-2021-OEFA/CD se aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, RPAS), cuyo objeto es regular el procedimiento administrativo sancionador y el dictado de las medidas cautelares y correctivas en el marco de la función fiscalizadora y sancionadora del OEFA; así como el alcance de los Registros de Actos Administrativos y de Infractores Ambientales;

Que, el Artículo 11° del RPAS dispone que las sanciones aplicables por el OEFA son: (i) amonestación; (ii) multa, y (iii) otras establecidas en la normativa vigente;

Que, el Numeral 12.2 del Artículo 12° del RPAS dispone que la multa a ser impuesta no puede ser mayor a diez por ciento (10%) del ingreso bruto anual percibido por el infractor el año anterior a la fecha en que ha cometido la infracción;

Que, a través de los documentos de vistos, se sustenta la necesidad de efectuar modificaciones al RPAS con el objeto de incorporar disposiciones que garanticen la observancia del principio de razonabilidad, establecido en el Numeral 248° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, en la determinación de las multas impuestas por el OEFA a los administrados bajo el ámbito de su competencia, en función a su perfil y la etapa de su actividad;

Que, en ese contexto, el OEFA ha elaborado una propuesta de Resolución del Consejo Directivo que aprobaría la "Modificación del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA", proyecto normativo que previamente a su aprobación debe ser sometido a consulta pública con la finalidad de recibir las observaciones, comentarios o sugerencias de los interesados, conforme a lo establecido en el Artículo 39° del Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM;

Que, mediante el Acuerdo N° 030-2023, adoptado en la Sesión Ordinaria N° 026-2023 del 19 de diciembre de 2023, el Consejo Directivo del OEFA acordó por unanimidad disponer la publicación de la propuesta normativa de la "Resolución del Consejo Directivo que aprueba la modificación del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA", habiéndose establecido la exoneración de la aprobación del acta respectiva a fin de asegurar su publicación inmediata;

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

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

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Disponer la publicación de la presente resolución en el diario oficial El Peruano; y del proyecto de Resolución del Consejo Directivo que modificaría el Artículo 12° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD, y su exposición de motivos en el Portal Institucional de la Entidad (<https://www.gob.pe/oefa>).

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

Regístrese, comuníquese y publíquese.

JOHNNY ANALBERTO MARCHÁN PEÑA
Presidente del Consejo Directivo

