

Opinión legal

Nuevo Reglamento de Supervisión del OEFA: Análisis de los principales cambios normativos

Opinión legal

Nuevo Reglamento de Supervisión del OEFA: Análisis de los principales cambios normativos



Autoras: Wendy Ancieta y Vera Morveli
Edición: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
Colaboración: Bryan Jara
Diagramación: Fernando Pano

Cita sugerida:

Ancieta W. y Morveli V. (2025). Nuevo Reglamento de Supervisión del OEFA: análisis de los principales cambios normativos. Lima: SPDA.

Se prohíbe la venta total o parcial de esta publicación, sin embargo, puede hacer uso de ella siempre y cuando cite correctamente a los autores.

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Av. Prolongación Arenales 437, San Isidro, Lima, Perú

Teléfono: (+51) 612-4700

www.spda.org.pe

Presidente: Jorge Caillaux Zazzali

Directora Ejecutiva: Isabel Calle Valladares

Directora de Política y Gobernanza Ambiental: Carol Mora Paniagua

Primera edición digital: septiembre 2025

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2025-09879

ISBN: 978-612-5180-23-0

Esta publicación está libre para su descarga en: www.spda.org.pe

La Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) es una asociación civil sin fines de lucro que –desde su fundación en el año 1986– ha trabajado de manera ininterrumpida en la promoción de políticas y legislación ambiental y en el diseño e implementación de instrumentos que favorezcan el desarrollo sostenible bajo principios de gobernanza, equidad y justicia.

Sobre el equipo de Política y Gobernanza Ambiental

El equipo de Política y Gobernanza Ambiental de la SPDA impulsa una agenda transformadora que articula la defensa de los derechos humanos ambientales con la gestión sostenible de los recursos naturales, integrando enfoques de justicia climática, equidad y sostenibilidad en el diseño y veeduría de políticas públicas y de inversiones. Nuestro equipo trabaja desde la evidencia técnica y jurídica para promover decisiones públicas y privadas más informadas, transparentes y orientadas al bienestar y desarrollo humano.

Frente a los desafíos que enfrenta la institucionalidad ambiental en el país y en la región, trabajamos para fortalecer los marcos normativos y capacidades, elevando los estándares de democracia, justicia ambiental y transparencia. Desarrollamos herramientas e instrumentos innovadores que anticipan y gestionan los impactos ambientales, y que abren paso a nuevas formas de inversión para la puesta en valor de la naturaleza.

Índice

Introducción	05
I. Sobre la función de supervisión del OEFA	07
1.1 Conceptos clave sobre supervisión ambiental	
1.2 Etapas de la supervisión ambiental	
II. Análisis de los principales cambios normativos en el nuevo Reglamento de Supervisión del OEFA	11
2.1 La incorporación del enfoque de derechos humanos	
2.2 Sobre los supuestos para realizar una supervisión ambiental especial	
2.3 Introducción de nuevas disposiciones para la supervisión orientativa	
2.4 De la nueva figura “compromiso de cumplimiento”	
2.5 Sobre las precisiones para acreditar el cumplimiento de los requerimientos sobre instrumentos de gestión ambiental	
2.6 Los nuevos supuestos de aplicación de la subsanación voluntaria	
2.7 Sobre las precisiones al procedimiento de aplicación de las multas coercitivas	
III. Conclusiones	20

Introducción

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)¹ es el ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Sinefa)² y es el encargado de verificar, entre otros, el cumplimiento de las obligaciones ambientales de los administrados de los sectores de minería, hidrocarburos, electricidad, agricultura, pesca, industria, educación, justicia y residuos sólidos bajo su competencia³. Asimismo, el OEFA se encarga de garantizar que las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA)⁴ ejerzan sus funciones de fiscalización de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente. Para cumplir sus objetivos, el OEFA emite regulaciones que guían el ejercicio de sus funciones y de las EFA⁵, evalúa, vigila y monitorea la calidad ambiental, supervisa a los administrados y ejerce la potestad sancionadora mediante el inicio del procedimiento administrativo sancionador.

Dentro de este esquema, la función de supervisión del OEFA es pieza clave para asegurar que los administrados realicen sus actividades bajo una efectiva gestión ambiental. Mediante la supervisión, se realizan acciones de seguimiento y verificación con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales de los administrados, se investigan conductas, se imponen medidas administrativas, se disponen de estrategias que promuevan el cumplimiento normativo, entre otros. La realización de una óptima supervisión asegurará que se cuente con los medios de prueba necesarios que sustenten un cumplimiento o un incumplimiento normativo, y, en este último caso, se desarrollen las medidas de promoción de cumplimiento que correspondan.

Considerando estos aspectos y a efectos de mejorar el esquema de supervisión, en febrero de este año, el OEFA publicó un proyecto normativo que contenía una propuesta de nuevo Reglamento de Supervisión para comentarios de la ciudadanía. Desde la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), se hicieron aportes al proyecto, a fin de contribuir a esclarecer conceptos, introducir un enfoque de derechos humanos, resguardar la aplicación preventiva de la evaluación ambiental y fortalecer el cumplimiento normativo desde la supervisión.

Posteriormente, el 23 de julio de 2025, el OEFA aprobó, mediante la Resolución de Consejo Directivo 00019-2025-OEFA/CD, un nuevo Reglamento de Supervisión, derogando el anterior reglamento aprobado por la Resolución de Consejo Directivo 006-2019-OEFA/CD. Este instrumento busca fortalecer la gestión ambiental en el país a través de la promoción y verificación del cumplimiento de obligaciones fiscalizables, la prevención de riesgos, la

-
- 1 Creado por Decreto Legislativo 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.
 - 2 Mediante la Ley 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.
 - 3 Sectores bajo competencia de OEFA hasta agosto de 2025.
 - 4 Mediante Resolución Ministerial 247-2013-MINAM, se aprobó el Régimen Común de Fiscalización Ambiental), con el objeto de garantizar que las funciones de fiscalización ambiental a cargo de las EFA se desarrollen de manera homogénea, eficaz, eficiente, armónica y coordinada, contribuyendo a la mejora de la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible del país como medio para garantizar el respeto de los derechos vinculados a la protección del ambiente.
 - 5 Las EFA son aquellas entidades con facultades expresas para desarrollar funciones de fiscalización ambiental, y ejercen sus competencias con independencia funcional del OEFA. Las EFA son parte del Sinefa y deberán sujetar su actuación a las disposiciones que dicte el OEFA (artículo 7 de la Ley 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental).

atención de contingencias ambientales y la coordinación con otras autoridades competentes. El nuevo Reglamento de Supervisión introduce disposiciones relevantes, como la regulación del procedimiento de dirimencia, la incorporación del compromiso de cumplimiento, nuevas disposiciones para la supervisión orientativa, así como criterios para la imposición de multas coercitivas. Un aspecto destacado es la incorporación expresa del enfoque de derechos humanos en la supervisión ambiental, a fin de alinear la actuación del OEFA y las EFA con principios y estándares internacionales de protección ambiental y derechos fundamentales.

El presente informe legal examina el contenido y alcances del nuevo Reglamento de Supervisión, evaluando sus principales cambios normativos y áreas que requieren mayor precisión para garantizar una supervisión ambiental coherente con el principio de prevención, el derecho constitucional a un ambiente sano, equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, así como la mejora constante en los procesos regulatorios que aseguren una coherencia y armoniosa aplicación de los sistemas de fiscalización y evaluación ambiental que sustentan la gestión ambiental en nuestro país.

I. Sobre la Función de supervisión del OEFA

1.1 Conceptos clave sobre supervisión ambiental

Una supervisión ambiental⁶ es ejercida por supervisores designados por la autoridad competente, quienes realizan acciones de supervisión en unidades fiscalizables de los administrados —que son el espacio físico donde el administrado desarrolla obras, acciones o actividades relacionadas entre sí, que conforman su actividad económica o función sujeta a supervisión—, a través de las cuales verifican el cumplimiento de las obligaciones fiscalizables de los titulares, así como las funciones de fiscalización ambiental a cargo de las EFA. La supervisión abarca las etapas de planificación, ejecución y resultados.

Según su oportunidad, las supervisiones pueden ser de dos tipos: regular y especial⁷. Es regular cuando se realiza de manera periódica y planificada. Y es especial cuando requiere una atención prioritaria de acuerdo con criterios como una emergencia ambiental, denuncia, solicitudes de otras entidades, verificación de medidas administrativas, entre otros.

Por otra parte, de acuerdo con su finalidad⁸, las supervisiones pueden ser de control, cuando están orientadas a verificar la gestión ambiental de una unidad fiscalizable, pudiéndose imponer medidas administrativas, verificar obligaciones y hacer el seguimiento de acciones de fiscalización. O pueden ser orientativas, sin fines punitivos, que tienen por finalidad la promoción del cumplimiento de las obligaciones ambientales y comprenden la puesta en conocimiento de las obligaciones de los administrados.

Los supervisores cuentan con facultades que les permiten realizar diligencias de investigación para comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscalizables, así como recabar y obtener información y medios probatorios relevantes. Los supervisores pueden, por ejemplo, requerir información, recolectar muestras, realizar monitoreos, revisar documentación, interrogar al administrado, entre otros. A la par, tienen deberes como actuar con profesionalismo, garantizando la coherencia y la imparcialidad en el desarrollo de la función⁹.

6 Reglamento de Supervisión, aprobado por Resolución de Consejo Directivo 00019-2025-OEFA/CD, artículo 5.

7 Reglamento de Supervisión, aprobado por Resolución de Consejo Directivo 00019-2025-OEFA/CD, artículo 12.

8 Reglamento de Supervisión, aprobado por Resolución de Consejo Directivo 00019-2025-OEFA/CD, artículo 12.

9 Reglamento de Supervisión, aprobado por Resolución de Consejo Directivo 00019-2025-OEFA/CD, artículos 6 y 7.

El administrado también cuenta con obligaciones, como la de brindar al supervisor todas las facilidades para el traslado y acceso a la unidad fiscalizable, sin que medie dilación alguna¹⁰. Por otra parte, entre sus derechos, se encuentran el de ser informado del objetivo y alcances de la supervisión, exigir al supervisor que se identifique y presente la credencial que lo acredita como tal, presentar información, requerir la dirimencia, entre otros¹¹.

1.2 Etapas de la supervisión ambiental

Antes de la supervisión

Antes de realizar una acción de supervisión, se pueden realizar diligencias preliminares¹² que permiten generar información para desarrollar una acción de supervisión, tales como la obtención de información sobre la competencia del OEFA, comprobar la verosimilitud de un hecho denunciado, entre otros.

Asimismo, las acciones de supervisión se encuentran previamente planificadas en el Plan de Supervisión¹³. En esta etapa de planificación, se priorizan las supervisiones que serán realizadas sobre la base del riesgo ambiental u otros criterios. También se revisa la información presentada por el administrado, se analizan denuncias interpuestas, se revisan los resultados de supervisiones ambientales anteriores, los resultados de monitoreos y de evaluaciones ambientales, procedimientos administrativos sancionadores y medidas administrativas, emergencias ambientales reportadas, entre otros.

Durante la supervisión

Luego de esta planificación y atendiendo a la oportunidad de la supervisión (regular o especial) y su finalidad (de control u orientativa), la autoridad supervisora desarrolla la acción de supervisión in situ o en gabinete¹⁴. La acción de supervisión puede ser llevada a cabo en la propia unidad fiscalizable, es decir, en el espacio físico donde el administrado desarrolla obras, acciones o actividades relacionadas entre sí, que conforman su actividad económica o función, lo que se conoce como supervisión in situ. O también puede ser llevada a cabo fuera del sitio, lo cual implica el acceso y la evaluación de información vinculada a las actividades o funciones del administrado, lo que se conoce como una supervisión de gabinete.

Durante la acción de supervisión in situ, se elabora un Acta de Supervisión¹⁵. Este documento es muy importante ya que recoge los hechos constatados, las incidencias ocurridas durante la acción de supervisión, así como los medios probatorios en relación con las obligaciones

10 Reglamento de Supervisión, aprobado por Resolución de Consejo Directivo 00019-2025-OEFA/CD, artículo 10.

11 Reglamento de Supervisión, aprobado por Resolución de Consejo Directivo 00019-2025-OEFA/CD, artículo 11.

12 Reglamento de Supervisión, aprobado por Resolución de Consejo Directivo 00019-2025-OEFA/CD, artículo 15.

13 Reglamento de Supervisión, aprobado por Resolución de Consejo Directivo 00019-2025-OEFA/CD, artículo 16.

14 Reglamento de Supervisión, aprobado por Resolución de Consejo Directivo 00019-2025-OEFA/CD, artículo 13.

15 Reglamento de Supervisión, aprobado por Resolución de Consejo Directivo 00019-2025-OEFA/CD, artículo 17.

ambientales fiscalizables, el riesgo que generaría su incumplimiento, el nivel de avance físico de ejecución de cumplimiento, u otros que permitan alcanzar la finalidad de supervisión.

En esta etapa, la autoridad de supervisión puede tomar muestras de componentes ambientales (agua, suelo, aire, fauna, flora, entre otros) que luego son enviadas a un laboratorio para el análisis y los resultados respectivos. El administrado puede solicitar la dirimencia mediante la toma de una contramuestra¹⁶.

La dirimencia¹⁷ es el procedimiento técnico mediante el cual se recolecta una muestra dirimente para agua y/o suelo, la cual eventualmente podrá ser ensayada a fin de corroborar los resultados de los análisis de la muestra y la contramuestra ante el requerimiento del administrado que manifiesta disconformidad con los resultados obtenidos. Según la Exposición de Motivos del Reglamento, el OEFA ha venido tramitando dirimencias; sin embargo, para dotar de predictibilidad a este proceso, se ha previsto su regulación en este nuevo Reglamento.

Asimismo, se pueden realizar acciones de supervisión in situ entre el OEFA y otras entidades públicas, lo cual se encuentra detallado en el nuevo Reglamento de Supervisión¹⁸, a través del cual, si bien se puede realizar la acción de supervisión en conjunto, cada entidad elaborará su Acta de Supervisión e Informe de Supervisión, de acuerdo a sus plazos y normativa específica.

Resultados de la supervisión

Con la información recogida y generada durante la supervisión, se elabora el Informe de Supervisión¹⁹. Este es un documento que contiene el análisis de los resultados de la supervisión donde se puede recomendar el inicio de un procedimiento administrativo sancionador o el archivo de la supervisión.

Se dispone el archivo de la supervisión cuando el administrado ha subsanado de forma voluntaria su incumplimiento antes de que se le notifique la imputación de cargos, o cuando ha corregido su conducta, mitigado o revertido los efectos y adoptado acciones eficaces orientadas a evitar volver a incurrir en el mismo incumplimiento²⁰. También se puede disponer el archivo de una conducta cuando el administrado indique que la misma constituye una mejora manifiestamente evidente, es decir, cuando la conducta constituya una superación en términos de mayor protección ambiental²¹. Si el administrado no adecúa su conducta, se recomienda el inicio de un procedimiento administrativo sancionador, donde se incluye la determinación del riesgo que genera el incumplimiento de las obligaciones fiscalizables²².

16 Reglamento de Supervisión, aprobado por Resolución de Consejo Directivo 00019-2025-OEFA/CD, artículo 21.

17 Reglamento de Supervisión, aprobado por Resolución de Consejo Directivo 00019-2025-OEFA/CD, artículos 46 al 58.

18 Reglamento de Supervisión, aprobado por Resolución de Consejo Directivo 00019-2025-OEFA/CD, artículos 59 al 63.

19 Reglamento de Supervisión, aprobado por Resolución de Consejo Directivo 00019-2025-OEFA/CD, artículos 22 y 23.

20 Reglamento de Supervisión, aprobado por Resolución de Consejo Directivo 00019-2025-OEFA/CD, artículo 24.

21 Reglamento de Supervisión, aprobado por Resolución de Consejo Directivo 00019-2025-OEFA/CD, artículo 26.

22 Reglamento de Supervisión, aprobado por Resolución de Consejo Directivo 00019-2025-OEFA/CD, artículo 25.

A través del Informe de Supervisión, también se pueden señalar recomendaciones, alertas o medidas administrativas. Una figura nueva que se contempla en este Reglamento es el compromiso de cumplimiento. Como lo veremos más adelante, este compromiso, que se suscribe a pedido del administrado, se da antes de ordenar una medida administrativa para promover el cumplimiento de las obligaciones del administrado²³.

En el caso de las medidas administrativas, estas son ordenadas al administrado y señalan cómo deben ser cumplidas de acuerdo con el plazo y la forma que dicte el OEFA. Las medidas administrativas que puede dictar la autoridad de supervisión son mandatos de carácter particular, medidas preventivas, requerimientos sobre instrumentos de gestión ambiental y otros mandatos en atención a la Ley del Sinefa²⁴. El incumplimiento de una medida administrativa es una infracción administrativa, iniciándose un Procedimiento Administrativo Sancionador para determinar la responsabilidad del administrado y la imposición de la sanción que sea correspondiente²⁵. De forma paralela, la autoridad de supervisión dispone la imposición de multas coercitivas que son impuestas al administrado hasta que este cumpla con la medida administrativa que le fue ordenada²⁶.

23 Reglamento de Supervisión, aprobado por Resolución de Consejo Directivo 00019-2025-OEFA/CD, artículo 29.

24 Reglamento de Supervisión, aprobado por Resolución de Consejo Directivo 00019-2025-OEFA/CD, artículos 28, 33, 35 y 39.

25 Reglamento de Supervisión, aprobado por Resolución de Consejo Directivo 00019-2025-OEFA/CD, artículo 43.

26 Reglamento de Supervisión, aprobado por Resolución de Consejo Directivo 00019-2025-OEFA/CD, artículos 44 y 45.

II. Análisis de los principales cambios normativos en el nuevo Reglamento de Supervisión del OEFA

2.1 La incorporación del enfoque de derechos humanos

El nuevo Reglamento de Supervisión dispone, en su artículo 3, que la acción de supervisión se guía por los principios previstos en las siguientes normas: en la Ley 28611, Ley General del Ambiente; la Ley 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental; la Política Nacional del Ambiente, aprobada por Decreto Supremo 023-2021-MINAM; el Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo 004-2019-JUS. También se listan los principios de costo-eficiencia, coordinación institucional, integración de información, orientación de riesgos, preventivo y correctivo, profesionalismo, promoción de cumplimiento, regulación responsiva y supervisión basada en evidencia.

Asimismo, como lo menciona la Exposición de Motivos del referido Reglamento, el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida es un derecho reconocido en el numeral 22 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú y, como derecho humano, se encuentra recogido explícitamente en el artículo 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - Protocolo de San Salvador.

Se menciona también en la Exposición de Motivos que el enfoque en los derechos humanos es un marco conceptual basado normativamente en estándares internacionales de derechos y obligaciones humanas (incluidos todos los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales y el derecho al desarrollo). Y, además, en principios de derechos humanos (universalidad, indivisibilidad, igualdad y no discriminación, participación, rendición de cuentas). Este enfoque debe orientar los planes, políticas y procesos de desarrollo para promover y proteger los derechos humanos, centrándose en el desarrollo de las capacidades de los titulares que deben cumplir con sus obligaciones y de los titulares de derechos que deben respetar y promover los mismos.

Por otra parte, es importante aplicar aquellos marcos orientativos como los “Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para proteger, respetar y remediar”, que orientan las obligaciones en materia de derechos humanos de los Estados y las empresas, que van desde el deber del Estado de proteger los derechos humanos hasta la responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos. Por lo tanto, el OEFA tiene el deber de ejercer sus funciones de supervisión respetando, protegiendo y garantizando los derechos humanos, así como fomentando el respeto de los derechos humanos entre los titulares de las actividades bajo su supervisión.

2.2 Sobre los supuestos para realizar una supervisión ambiental especial

Como se ha mencionado con anterioridad, una supervisión especial es aquella que requiere una atención prioritaria, de acuerdo a los siguientes supuestos indicados en el nuevo Reglamento de Supervisión:

1. Emergencia ambiental
2. Denuncia ambiental
3. Solicitudes de intervención formuladas por organismos públicos
4. Verificación del cumplimiento de las medidas administrativas ordenadas por el OEFA
5. Otras circunstancias que evidencien la necesidad de efectuar una supervisión.

Desde la SPDA, se consideró importante que las supervisiones especiales también se den como resultado de acciones de evaluación por normativa especial, como la de identificación de sitios impactados como consecuencia de las actividades de hidrocarburos, por ejemplo. También se propuso que deberían ser consideradas supervisiones especiales cuando se hayan efectuado monitoreos participativos con participación ciudadana en la función evaluadora.

Dichas circunstancias deberían ser valoradas para priorizar una supervisión, considerando la importancia de verificar el cumplimiento de obligaciones en sitios impactados con hidrocarburos o cuando se haya generado una expectativa en la población al ser parte de un monitoreo participativo. Sin embargo, estas consideraciones no fueron incluidas en el Reglamento de Supervisión y, si bien las mismas podrían estar dentro de la categoría “otras circunstancias”, es fundamental tener en cuenta que estos casos especiales merecen ser priorizados en las acciones de supervisión, considerando la importancia que revierten para la protección ambiental y la ciudadanía.

2.3 Introducción de nuevas disposiciones para la supervisión orientativa

Sobre los supuestos de aplicación

Como antes se ha indicado, la supervisión orientativa es aquella que tiene por objeto la promoción del cumplimiento de obligaciones fiscalizables, comprende la puesta en conocimiento de las obligaciones a los administrados y una verificación del cumplimiento sin fines punitivos.

En el artículo 14 del Reglamento de Supervisión se detallan los supuestos para una supervisión orientativa, los cuales son los siguientes:

- a. En caso no haya sido supervisado previamente por el OEFA
- b. Cuando el administrado sea una persona natural con negocio, micro o pequeña empresa
- c. En caso se haya aprobado un nuevo instrumento de gestión ambiental por nueva disposición normativa
- d. Cuando al administrado le resulte aplicable algún régimen especial de gestión de residuos sólidos de bienes priorizados, durante los dos primeros años de aplicación de la normativa
- e. Otros supuestos debidamente sustentados por el OEFA que coadyuven al adecuado manejo ambiental.

Al respecto, desde la SPDA, se considera que el Reglamento de Supervisión debió excluir textualmente la realización de supervisiones orientativas cuando se haya tramitado un instrumento de adecuación ambiental orientado a regularizar actividades o modificaciones realizadas sin contar con un instrumento de gestión ambiental (a pesar de su obligatoriedad).

Aquellos titulares que obtienen un instrumento de adecuación deberían ser supervisados y fiscalizados conforme corresponda sin que exista la posibilidad de una supervisión orientativa. Estos titulares han incumplido la normativa ambiental al iniciar sus actividades o modificarlas sin contar con el instrumento de gestión ambiental respectivo, a pesar de tener un mandato específico en la normativa sectorial correspondiente.

Bajo estas consideraciones, es importante que la supervisión que se realice a estas instalaciones sea una supervisión de control para verificar el cumplimiento de obligaciones fiscalizables, imponer las medidas administrativas correspondientes y eventualmente iniciar el procedimiento sancionador en caso de que corresponda.

Respecto de los alcances que formuló la SPDA en sus comentarios, el OEFA señaló en la Exposición de Motivos del nuevo Reglamento de Supervisión que no están incluidas dentro de este supuesto —es decir, el supuesto de aprobación de un nuevo instrumento de gestión ambiental por nueva disposición normativa— las actualizaciones que los administrados realizan cada cinco años o una modificación a sus instrumentos de gestión ambiental por la inclusión de un nuevo componente. Por tanto, únicamente estarían contemplados aquellos casos cuando por una nueva normativa se requiera realizar alguna modificación en el instrumento de gestión ambiental.

Sin embargo, sí debieron ser taxativamente excluidos en el Reglamento los supuestos de adecuación ambiental, dado que este instrumento podría haber tenido su origen en un incumplimiento normativo y deberían ser fiscalizados por una supervisión de control. Esto, debido a que podría suponer un riesgo contar con una instalación que ha venido operando sin la debida certificación ambiental ni cumplimiento de las medidas de prevención, mitigación, restauración o rehabilitación correspondientes.

Sobre los supuestos de exclusión

Asimismo, el artículo 14 del Reglamento establece que no corresponde la aplicación de la supervisión orientativa en los siguientes supuestos:

- a. La unidad fiscalizable cuenta con informe de supervisión que recomienda el inicio de un procedimiento administrativo o resolución que declara la responsabilidad de su titular respecto al incumplimiento de una obligación fiscalizable o que este cuenta con medida administrativa (en ejecución o incumplida). La exclusión finaliza cuando no se ha iniciado el procedimiento administrativo sancionador transcurrido un año desde su recomendación, el administrado paga la multa, cumple la medida administrativa ordenada y/o la autoridad determina el no inicio o archivo del procedimiento.
- b. La unidad fiscalizable se ubica en un área donde las estaciones registran excedencias reiteradas de algún estándar de calidad ambiental, respecto del cual el administrado sería un aportante o existen evaluaciones ambientales que concluyan causalidad o riesgo de la actividad realizada para el ambiente o la salud de las personas.
- c. La unidad fiscalizable no cuenta con instrumento de gestión ambiental aprobado, a pesar de que le resulta exigible. Cuando en la etapa de planificación no fuera factible determinar si el administrado requiere contar con un instrumento de gestión ambiental, este supuesto no será aplicable.

Sobre el particular, el Reglamento de Supervisión debió considerar un límite al número de supervisiones orientativas que se podrían realizar por administrado y unidad fiscalizable. La falta de un límite podría suponer un incentivo perverso, a través del cual los administrados incumplen la normativa, pagan su multa y vuelven a recaer en una infracción, esperando que esta vez la supervisión sea orientativa y no de control.

Por otra parte, el literal c) de los supuestos de exclusión señala que, cuando en la etapa de planificación no es factible determinar si el administrado requiere contar con un instrumento de gestión ambiental, la supervisión será orientativa. Sin embargo, desde la SPDA se consideró que, si en la etapa de planificación no fuera factible determinar si requiere contar con un instrumento de gestión ambiental y; sin embargo, en el campo se verifica que sí se requiere, la supervisión debería seguir siendo de control. Esto, en atención a la gravedad de tener una actividad en curso que no cuenta con un instrumento de gestión ambiental, y cuyos impactos ambientales negativos no estarán gestionados debidamente.

Sobre este punto, es importante enfatizar que debe existir una armónica aplicación de las reglas del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y del Sinefa, en tanto ambos sistemas permiten el logro de los objetivos de la Política Nacional del Ambiente, desde la prevención, la restauración y la reparación de daños. Por ello, los instrumentos de adecuación

ambiental, que son excepcionales por naturaleza²⁷, deben ser fiscalizados desde una lógica prevencionista y de fomento de cumplimiento normativo, mediante la imposición de medidas administrativas, correctivas o de la sanción que corresponda.

Resultado de la supervisión orientativa

El artículo 14 del Reglamento también establece que las supervisiones orientativas pueden finalizar con la conformidad de la actividad desarrollada, la recomendación de mejoras en caso de riesgo leve, así como con la emisión de alertas para cumplir las obligaciones fiscalizables en caso de riesgo moderado.

Para determinar la forma en que concluye una supervisión orientativa, se aplicará la Metodología de Estimación de Riesgo Ambiental, a fin de establecer si corresponde emitir una alerta o recomendación, las cuales deberán ser verificadas posteriormente en una supervisión. Si se detecta que el riesgo persiste o se incrementa, la Autoridad de Supervisión evalúa la recomendación o implementación de otros mecanismos de promoción de cumplimiento.

Sobre el particular, se debió esclarecer en el Reglamento de Supervisión en qué consisten “las alertas para cumplir las obligaciones en caso de riesgo moderado”, sus plazos y la consecuencia jurídica de su incumplimiento, así como mayores detalles sobre el contenido de las recomendaciones de mejora. Por otro lado, tampoco resulta claro cuáles serían “los otros mecanismos de promoción de cumplimiento” que podrían ser emitidos en caso de que el riesgo persista.

2.4 De la nueva figura “compromiso de cumplimiento”

El artículo 17 del Reglamento de Supervisión indica que, luego de realizar una supervisión en sitio, se debe elaborar un Acta de Supervisión, en la cual se describen los hechos constatados y las incidencias ocurridas durante la acción de supervisión. Además de dejar constancia de la voluntad del administrado de asumir un compromiso de cumplimiento en caso de que se verificara la necesidad de dictar una medida administrativa.

Esta nueva figura ha sido desarrollada en el artículo 29 del Reglamento con el nombre de “compromiso de cumplimiento”. El artículo nos indica que la Autoridad de Supervisión, previo al dictado de una medida administrativa y de forma posterior a una acción de supervisión in situ, puede optar por suscribir un acta de compromiso, siempre y cuando el administrado lo haya solicitado.

En esta acta se consigna el compromiso asumido por el administrado, así como el plazo y la forma para su cumplimiento. El compromiso de cumplimiento no es aplicable en situaciones de inminente peligro, a excepción de los servicios prestados por entidades públicas en beneficio de la ciudadanía, con imposibilidad de omisión.

²⁷ Ley General del Ambiente, Ley 28611, artículo 26 que regula los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA).

Por otra parte, la Autoridad de Supervisión debe evaluar de manera conjunta los siguientes aspectos referentes al administrado para suscribir un acta de compromiso:

- a. Los antecedentes de cumplimiento de obligaciones ambientales del administrado en el marco de las supervisiones de los dos últimos años o durante las dos últimas supervisiones.
- b. El cumplimiento de las medidas administrativas previas emitidas al administrado en los últimos dos años. En caso de que el OEFA no haya supervisado con anterioridad al administrado, se evaluará la información que se tenga disponible respecto al desarrollo de su actividad.

Entonces, luego de suscrita el acta de compromiso, el administrado debe cumplir con este compromiso. Si incumple, se dictará la medida administrativa, en caso de que corresponda, y no podrá asumir nuevos compromisos de cumplimiento durante los próximos cuatro años. Por otro lado, si cumple, no corresponde el dictado de medida administrativa ni la recomendación de inicio de procedimiento administrativo sancionador. Es posible modificar el acta de compromiso cuando exista justificación con previa coordinación y acuerdo con el administrado.

Como vemos, esta nueva figura contemplada en el nuevo Reglamento de Supervisión — según la Exposición de Motivos— tiene como objetivo promover el cumplimiento voluntario bajo un enfoque preventivo y de gestión de riesgos. Por ello, se brinda esta oportunidad, antes de la imposición de una medida administrativa, para que el administrado asuma, de forma voluntaria, el compromiso de cumplir con sus obligaciones ambientales.

Sobre este punto, desde la SPDA en la etapa de consulta pública, se reiteró la importancia de que se excluya la aplicación de un compromiso de cumplimiento en aquellas circunstancias riesgosas que urgen una actuación prioritaria y demandan la aplicación de medidas administrativas para evitar un mayor daño ambiental o detener los efectos que se generen.

A raíz de ello, el nuevo Reglamento de Supervisión incorporó una disposición que señala que el compromiso de cumplimiento no es aplicable en situaciones de inminente peligro. La Exposición de Motivos explica que esta situación se da cuando se presenta una situación o condición que, de manera inmediata, representa una amenaza real, directa y concreta para el ambiente o sus componentes. Dentro de esta excepción, se excluyen las entidades públicas que prestan servicios en beneficio de la ciudadanía.

Por otro lado, es importante señalar que se debió dejar en claro la posibilidad de que la autoridad supervisora imponga medidas administrativas, aun cuando se hayan realizado acciones para dar cumplimiento al compromiso, pero, en la práctica, no se haya cumplido con el objetivo del compromiso adoptado.

Esto es importante porque el administrado podría argumentar que cumplió con el compromiso de cumplimiento. Sin embargo, se debería verificar que efectivamente las actividades comprometidas consiguieron los objetivos buscados. De no ser el caso, se podría dictar una medida administrativa o iniciar un procedimiento administrativo sancionador, si fuera el caso.

2.5 Sobre las precisiones para acreditar el cumplimiento de los requerimientos sobre instrumentos de gestión ambiental

La Autoridad de Supervisión puede imponer medidas administrativas, tales como los mandatos de carácter particular a través de los cuales se ordena al administrado realizar acciones que tengan como finalidad garantizar la eficacia de la fiscalización ambiental. También se pueden dictar medidas preventivas, que son aquellas que se dictan cuando se evidencia un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, así como para mitigar las causas que generan la degradación o daño al ambiente.

Asimismo, la Autoridad de Supervisión puede dictar requerimientos para actualizar, modificar o realizar otras acciones acerca del instrumento de gestión ambiental²⁸. Uno de los supuestos de aplicación es cuando se determine que los impactos ambientales negativos generados por el desarrollo de la actividad del administrado difieren de manera significativa de los declarados en el instrumento de gestión ambiental, así como de la normativa vigente en la materia, así como en otros supuestos establecidos en la normativa sectorial.

Por ejemplo, la Autoridad de Supervisión podría requerir la modificación o actualización de instrumentos de gestión ambiental en aquellos supuestos en los que se detecte que los impactos ambientales negativos difieren de manera significativa de los previstos en su certificación ambiental, a efectos de contar con un instrumento de gestión ambiental que responda de manera efectiva a los impactos.

Desde la SPDA, se advirtió que el proyecto de Reglamento de Supervisión consideraba que la presentación del cargo de recepción acreditaría el cumplimiento del requerimiento sobre instrumentos de gestión ambiental. No obstante, la presentación del cargo de recepción no sería la forma adecuada para acreditar el cumplimiento del requerimiento sobre instrumentos de gestión ambiental, puesto que la autoridad certificadora podría declararlo como “no presentado” al no cumplir con los requisitos para su admisión a trámite. En este caso, la verificación se debería dar con la aprobación del instrumento.

El Reglamento de Supervisión ajustó el artículo 41, indicando que, para efectos de la acreditación del cumplimiento de la medida administrativa, el administrado debe presentar la evidencia de admisión a trámite ante la autoridad de certificación ambiental.

28 Reglamento de Supervisión, aprobado por Resolución de Consejo Directivo 00019-2025-OEFA/CD, artículos 39, 40 y 41.

2.6 Los nuevos supuestos de aplicación de la subsanación voluntaria

De conformidad con lo establecido en el literal f del artículo 257 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo 004-2019-JUS, si el administrado acredita la subsanación voluntaria del incumplimiento antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, se dispone el archivo del expediente en este extremo.

El Reglamento de Supervisión considera como un factor determinante para la aplicación de la subsanación voluntaria la temporalidad de la subsanación, es decir, que esta se dé antes de la notificación del cargo imputado. Según el OEFA, existe un bajo porcentaje de presuntos incumplimientos declarados como subsanados en el marco de la supervisión, los cuales alcanzarían solo 1,3% de los presuntos incumplimientos detectados. Para motivar la subsanación voluntaria, se ha previsto que el único límite para su aplicación es la temporalidad (la subsanación es voluntaria si se acredita antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador); por lo tanto, ya no existen diferencias entre incumplimientos subsanables o insubsanables.

Desde la SPDA, consideramos que no todos los incumplimientos podrían ser pasibles de subsanación voluntaria, debiendo diferenciarse aquellos que estarían excluidos de su subsanación por su gravedad o ocurrencia repetitiva. Sin perjuicio de ello, estas nuevas precisiones sobre la subsanación voluntaria podrían constituir un mecanismo para incentivar el cumplimiento normativo, lo cual se verá reflejado en la aplicación del nuevo Reglamento de Supervisión.

2.7 Sobre las precisiones al procedimiento de aplicación de las multas coercitivas

El incumplimiento de una medida administrativa puede dar inicio a un procedimiento sancionador. Asimismo, puede recurrirse al mecanismo de ejecución forzosa de imposición de multas coercitivas. El artículo 44 del Reglamento de Supervisión regula las multas coercitivas. Cuando la Autoridad de Supervisión verifique el incumplimiento de la medida administrativa, se le comunicará al administrado los resultados de la acción de supervisión. La imposición de la multa coercitiva la realiza la Autoridad Supervisora en un plazo de 7 días hábiles contados desde la notificación del acto. En caso de que persista el incumplimiento de la medida administrativa por parte del administrado, se impondrá una nueva multa coercitiva hasta que, finalmente, se cumpla con lo ordenado. La multa coercitiva se calcula de acuerdo con “La metodología para el cálculo de la multa coercitiva del OEFA”.

La SPDA considera que un enfoque que se debió priorizar en este nuevo Reglamento de Supervisión debió ser que las acciones que se implementen deben estar dirigidas a la gestión oportuna del impacto ambiental generado o que está próximo a generarse.

En ese sentido, debería existir un límite en la cantidad de veces que se pueden interponer multas coercitivas, a fin de priorizar la ejecución subsidiaria de la medida administrativa, la cual debería ser asumida finalmente por el titular en tanto que es el responsable ambiental de su implementación. Por ello, se propuso que, a pesar de que exista una imposición de la multa coercitiva hasta en tres oportunidades y el titular de la actividad no cumpla con la implementación de la medida administrativa, la Entidad de Fiscalización Ambiental debería ejecutar la medida de manera subsidiaria, a costa del administrado.

Si bien el texto del Reglamento de Supervisión no recoge este aporte, es necesario reforzar los mecanismos para exigir el cumplimiento de las medidas administrativas. En caso de un incumplimiento recurrente, se debería buscar alternativas dirigidas a cumplir la medida administrativa, sobre todo si podría existir una afectación mayor por su falta de cumplimiento.

III. Conclusiones

La mejora constante de nuestro sistema de fiscalización ambiental debe ser la guía de actuación de las autoridades competentes. Se considera valioso el trabajo del OEFA al proponer un nuevo Reglamento de Supervisión para, según esta institución, mejorar el ejercicio de la actividad de fiscalización, regular medidas de promoción de cumplimiento, el procedimiento de dirimencia, aspectos relacionados a la eficiencia de la supervisión, la predictibilidad en la determinación de las multas coercitivas y la determinación de riesgo asociado al incumplimiento.

Sin embargo, existen aspectos que deberían ser interpretados bajo consideraciones de mayor protección ambiental, como, por ejemplo, precisar los supuestos de supervisión especial, la aplicación más restrictiva de la supervisión orientativa y los casos para la subsanación voluntaria de hechos pasibles de subsanación. Se hace necesario, también, repensar la finalidad de las multas coercitivas para lograr el cumplimiento de las medidas administrativas por encima de la simple aplicación de una multa. Resulta fundamental, asimismo, una interpretación sistemática de las normas del Sinefa y el SEIA para lograr su coherencia y entendimiento armónico, sin vacíos ni supuestos ambiguos que generen espacios para “regularizar” actividades que van en contra de normas ambientales y, sobre todo, del principio de prevención.

Este nuevo Reglamento representa un avance relevante, pero su efectividad dependerá de que su aplicación e interpretación se realicen bajo un enfoque que priorice, de manera inequívoca, el enfoque preventivo, la aplicación sistemática de la normativa ambiental y que sea garantista de los derechos humanos.



SPDA

www.spda.org.pe

(511) 612 4700

info@spda.org.pe

Prolongación Arenales 437,
San Isidro, Lima - Perú

ISBN: 978-612-5180-23-0



9 786125 1180230