

PROYECTO DE LEY N°



**LEY QUE INCORPORA EL NUMERAL 19.3
DEL ARTÍCULO 19 DE LA LEY N° 29325,
LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE
EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN
AMBIENTAL**

El congresista de la república **ALFREDO PARIONA SINCHE**, miembro del grupo parlamentario del Partido Perú Libre, ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y en concordancia con los artículos 22 inciso c) 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República presenta en siguiente proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

**LEY QUE INCORPORA EL NUMERAL 19.3 DEL ARTÍCULO 19 DE LA LEY N° 29325,
LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL**

ARTÍCULO 1. OBJETO DE LA LEY

El presente Proyecto de Ley tiene por objeto incorporar el numeral 19.3 del artículo 19 de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, estableciendo el plazo de prescripción en los procedimientos de ejecución coactiva del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA.

ARTÍCULO 2. FINALIDAD DE LA LEY

La finalidad de la presente ley es resguardar el equilibrio entre la inversión de las actividades económicas ambientales con la protección de la misma y, de esa manera, contribuir con el desarrollo sostenible del país.

ARTÍCULO 19.- INCORPORACIÓN DEL NUMERAL 19.3 DEL ARTÍCULO 19 DE LA LEY N° 29325, LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL.

Se incorpora, el numeral 19.3 del artículo 19 de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, conforme al siguiente redacción:

“Artículo 19.- Clasificación y criterios para la clasificación de sanciones

19.1 Las infracciones y sanciones se clasifican como leves, graves y muy graves. 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.

19.2 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 28611, Ley General del Ambiente”.

19.3 El plazo de prescripción de los procedimientos de ejecución coactiva una vez iniciada la cobranza vía ejecución coactiva en el OEFA prescribirá al termino de diez (10) años”.

Alfredo Pariona Sinche
26.06.2023

Wladimir Cerro

Wilson Rusbel M. Quispe
Lima, 22 de junio de 2023

Flavio MAMANI VOCERO

ALFREDO PARIONA SINCHE
Congresista de la República

Enrique Mota Alvarado

Flavio MAMANI VOCERO



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **23** de **junio** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **5454/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

- 1. PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS Y AFROPERUANOS, AMBIENTE Y ECOLOGÍA.**

JAVIER ÁNGELES ILLMANN
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

La presente propuesta se fundamenta esencialmente en las siguientes normas nacionales:

1. Naturaleza jurídica del de Procedimiento de Ejecución Coactiva

En términos generales, el procedimiento de ejecución o de cobranza coactiva representa, sin lugar a duda una de las más intensas manifestaciones de las potestades que nuestro ordenamiento jurídico que confiere a la administración pública para ejecutar por si misma sus decisiones sin necesidad de requerir el auxilio de los órganos jurisdiccionales.

En ese sentido el artículo 207 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, regula los medidas de ejecucion forzosa, entre ellos la Ejecucion Coactiva, para lo cual establece:

Artículo 207.- Medios de ejecución forzosa

207.1 La ejecución forzosa por la entidad se efectuará respetando siempre el principio de razonabilidad, por los siguientes medios:

- a) Ejecución coactiva***
- b) Ejecución subsidiaria***
- c) Multa coercitiva***
- d) Compulsión sobre las personas***

207.2 Si fueran varios los medios de ejecución aplicables, se elegirá el menos restrictivo de la libertad individual.

207.3 *Si fuese necesario ingresar al domicilio o a la propiedad del afectado, deberá seguirse lo previsto por el inciso 9) del artículo 20 de la Constitución Política del Perú.*

El Procedimiento de Ejecución Coactiva, se encuentra regulado en el Texto Único Ordenado de **la Ley 26979, Ley de procedimiento de ejecución coactiva**, aprobado mediante **Decreto Supremo N° 018-2008-JUS**; y, el Reglamento de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, aprobado mediante **Decreto Supremo N° 069-2003-JUS**.

El Texto Único Ordenado de **la Ley N° 26979**, establece el marco legal de los actos de ejecución coactiva que corresponde a todas las entidades de la Administración Pública. Asimismo, constituye el marco legal que garantiza a los Obligados al desarrollo de un debido procedimiento coactivo.

En su artículo 3, señala que: *"El Ejecutor Coactivo es el titular del Procedimiento y ejerce, a nombre de la Entidad, las acciones de coerción para el Cumplimiento de la Obligación, de acuerdo con lo establecido en esta Ley. Su cargo es indelegable."*

Al respecto, se tiene que, de manera expresa se contempla que es el Ejecutor Coactivo, quien ejerce a nombre de la entidad las acciones de coerción contempladas en la normativa legal vigente para el cobro de las acreencias a favor de la entidad a la que representa.

Respecto a los procedimientos coactivos, se señala que, *"Las entidades estatales que forman parte de la administración pública persiguen el cobro forzoso de las acreencias pecuniarias y otras obligaciones de derecho público, independientemente de la voluntad*

del obligado, estando facultados para detraer del patrimonio jurídico de deudor bienes y derechos hasta la satisfacción de lo adeudado¹

Asimismo, el Tribunal Constitucional ha señalado que:

"La cobranza coactiva es una de las manifestaciones de la autotutela ejecutiva de la que gozan algunas entidades administrativas, por lo que estas se encuentran facultadas para ejecutar el cobro coactivo de deudas exigibles (sean tributarias o no). Tal como lo indicó este Tribunal Constitucional, en el fundamento 46 de la STC N° 0015-2005-AYTTC, la facultad de autotutela de la administración pública de ejecutar sus propias resoluciones - como sucede en el caso, del procedimiento de ejecución coactiva - se sustenta en los principios de presunción de legitimidad y de ejecución de las decisiones administrativas²"

El Ministerio de Justicia ha desarrollado una Guía de Opiniones Jurídicas emitidas por la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico sobre la aplicación del TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y señala:

"El Procedimiento de ejecución coactiva es el medio de ejecución forzosa más empleado por las entidades públicas para hacer cumplir los actos administrativos que emiten. La singularidad de este procedimiento estriba en que está destinado a dar cumplimiento forzado a obligaciones de dar, hacer o no hacer provenientes de relaciones jurídicas de derecho público (de carácter tributario o no tributario). En algunas situaciones no será posible satisfacer la deuda, a pesar de que el ejecutor coactivo haya realizado todas las acciones previstas en la Ley o, cuando no habiéndolas realizado, las circunstancias que se pretenden hagan presumir que la ejecución será infructuosa. Esto podría suceder, por ejemplo, cuando no fuera

¹ DANOS ORDOÑEZ, Jorge y Zegarra Valdivia, Diego. El Procedimiento de ejecución coactiva. Lima, Gaceta Jurídica Editores S.R.L. 1999, p. 14

² Tribunal Constitucional, sentencia recaída en el Expediente N.° 06269-2007-PA/TC

posible requerir la cobranza al deudor por no contar con información sobre su domicilio, o tratándose de una deuda cuya ejecución resulte demasiado oneroso con relación al monto de la deuda”

En ese sentido, nuestro ordenamiento jurídico, ha previsto en su artículo 16 del TUO de la Ley de Procedimiento de Ejecución Coactiva, las causales de suspensión del procedimiento de ejecución coactiva respecto a obligaciones no tributarias.

Es decir, **una vez iniciado el procedimiento de ejecución coactiva** no podrá ser suspendido por ninguna autoridad administrativa o política, salvo por el mismo Ejecutor Coactivo y cuando se presenten los siguientes supuestos:

"Artículo 16.- Suspensión del procedimiento.

16.1 Ninguna autoridad administrativa o política podrá suspender el Procedimiento, con excepción del ejecutor que deberá hacerlo, bajo responsabilidad, cuando:

- a) La deuda haya quedado extinguida o la obligación haya sido cumplida;
- b) La deuda u obligación esté prescrita;**
- c) La acción se siga contra persona distinta al Obligado;
- d) Se haya omitido la notificación al Obligado, del acto administrativo que sirve de título para la ejecución;
- e) Se encuentre en trámite o pendiente de vencimiento el plazo para la presentación del recurso administrativo de reconsideración, apelación, revisión o demanda contencioso-administrativa presentada dentro del plazo establecido por ley contra el acto administrativo que sirve de título para la ejecución, o contra el acto administrativo que determine la responsabilidad

solidaria en el supuesto contemplado en el artículo 18, numeral 18.3, de la presente Ley;

f) Exista convenio de liquidación judicial o extrajudicial o acuerdo de acreedores, de conformidad con las normas legales pertinentes o cuando el Obligado haya sido declarado en quiebra;

g) Exista resolución concediendo aplazamiento y/o fraccionamiento de pago;

h) Cuando se trate de empresas en proceso de reestructuración patrimonial al amparo de lo establecido en la Ley N° 27809, Ley General del Sistema Concursal, o norma que la sustituya o reemplace, o se encuentren comprendidas dentro de los alcances del Decreto Ley N° 25604; e,

i) Cuando se acredita que se ha cumplido con el pago de la obligación no tributaria en cuestión ante otra Municipalidad que se atribuye la misma competencia territorial por conflicto de límites. Dilucidado el conflicto de competencia, si la Municipalidad que inició el procedimiento de cobranza coactiva es la competente territorialmente tendrá expedito su derecho de repetir contra la Municipalidad que efectuó el cobro de la obligación no tributaria".

(...)

Sin embargo, el marco legal de los procedimientos de ejecución coactiva, no regula el plazo de prescripción; es decir, no se ha establecido el plazo que debe transcurrir para que opere la misma.

A manera de ilustración, es importante señalar, que la prescripción es un instituto jurídico por el cual el transcurso del tiempo produce el efecto de consolidar las situaciones de hecho, permitiendo la extinción de la acción, mas no del derecho.

Al respecto el administrativista MORON URBINA Juan Carlos en sus Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General señala: "*Por ello la prescripción puede ser*

otorgado por el administrado como medio de defensa en el procedimiento de ejecución forzosa, ante lo cual no corresponderá que la autoridad administrativa recurra a una etapa probatoria, forme incidentes o pida un acto de instrucción, bastara con la sola verificación del vencimiento del plazo de prescripción para que la autoridad se pronuncie estimando o desestimando lo alegado por el administrado"

Respecto a la prescripción, el artículo 253 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, señala los plazos para su exigibilidad, es decir, el plazo para el inicio del procedimiento coactivo; mas no el plazo para su ejecución, es decir, una vez iniciado el procedimiento de ejecución coactiva, a continuación se muestra el artículo al respecto:

Artículo 253.- Prescripción de la exigibilidad de las multas impuestas.

1. *La facultad de la autoridad para exigir por la vía de ejecución forzosa el pago de las multas impuestas por la comisión de una infracción administrativa **prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales**. En caso de no estar determinado, la prescripción se produce al término de dos (2) años computados a partir de la fecha en que se produzca cualquiera de las siguientes circunstancias:*
 - a) *Que el acto administrativo mediante el cual se impuso la multa, o aquel que puso fin a la vía administrativa, quedó firme.*
 - b) *Que el proceso contencioso administrativo destinado a la impugnación del acto mediante el cual se impuso la multa haya concluido con carácter de cosa juzgada en forma desfavorable para el administrado.*

2. *El cómputo del plazo de prescripción se suspende en los siguientes supuestos:*

a) *Con la iniciación del procedimiento de ejecución forzosa, conforme a los mecanismos contemplados en el artículo 207, según corresponda. Dicho cómputo debe reanudarse inmediatamente en caso que se configure alguno de los supuestos de suspensión del procedimiento de ejecución forzosa que contemple el ordenamiento vigente y/o se produzca cualquier causal que determine la paralización del procedimiento por más de veinticinco (25) días hábiles.*

b) *Con la presentación de la demanda de revisión judicial del procedimiento de ejecución forzosa o cualquier otra disposición judicial que suspenda la ejecución forzosa, conforme al ordenamiento vigente. La suspensión del cómputo opera hasta la notificación de la resolución que declara concluido el proceso con calidad de cosa juzgada en forma desfavorable al administrado.*

(...)

En ese sentido, se ha advertido, respecto del procedimiento de ejecución coactiva en su normativa especial, no ha establecido cual es el plazo de prescripción de las multas no tributarias que se encuentran siendo ejecutadas coactivamente; sin embargo, de la lectura del artículo 253 del TUO de la Ley N° 27444, se observa una distinción respecto del cómputo de plazo de la prescripción respecto a:

El plazo de prescripción <u>antes del inicio de la ejecución forzosa.</u>	El plazo de prescripción <u>una vez iniciado el procedimiento vía ejecución coactiva.</u>
2 Años Artículo 253 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444	No está establecido

Es necesario señalar, que el artículo 253 del TUO de la Ley N° 27444, respecto de la prescripción de las multas impuestas, está referido a materia **sancionadora** (Título IV, Capítulo III del TUO de la Ley N° 27444); un procedimiento de ejecución coactiva no es un procedimiento sancionador, un procedimiento coactivo es estrictamente un **medio de ejecución de resoluciones** (Título II, Capítulo IX del TUO de la Ley N° 27444);

Es por esa razón, que se busca que los procedimientos de ejecución coactiva del OEFA se regule el plazo de prescripción de las deudas u obligaciones que se encuentren siendo cobradas vía ejecución coactiva; por lo que, la presente incorporación tiene como objetivo establecer el plazo que debe transcurrir para que opere la prescripción en los procedimientos de ejecución coactiva del OEFA una vez iniciada su cobranza vía coactiva; porque respecto al plazo para su ejecución se encuentra contemplado en el artículo 253 del TUO de la Ley N° 27444.

En ese orden de hechos, ha quedado demostrado que el TUO de la Ley N° 27444, no ha regulado el plazo de prescripción de los procedimientos de ejecución coactiva, solo regulando el plazo en materia sancionadora mas no de ejecución; por lo que existe la necesidad de establecer el plazo de prescripción una vez iniciada su cobranza vía coactiva en el OEFA.

Por esta razón, la presente propuesta normativa planteada es la siguiente:

LEY QUE INCORPORA EL NUMERAL 19.3 DEL ARTÍCULO 19 DE LA LEY N° 29325, LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL.	
TEXTO ACTUAL	PROPUESTA DE INCORPORACIÓN
<i>“Artículo 19.- Clasificación y criterios para la clasificación de sanciones</i> <i>19.1 Las infracciones y sanciones se clasifican como leves, graves y muy graves. 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.</i> <i>19.2 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</i>	<i>“Artículo 19.- Clasificación y criterios para la clasificación de sanciones</i> <i>19.1 Las infracciones y sanciones se clasifican como leves, graves y muy graves. 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.</i> <i>19.2 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</i>

<i>artículo 136 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente".</i> <i>(...)</i>	<i>establecidas en el artículo 136 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente".</i> <i>19.3 El plazo de prescripción de los procedimientos de ejecución coactiva una vez iniciada la cobranza vía ejecución coactiva en el OEFA prescribirá al termino de diez (10) años".</i> <i>(...)</i>
--	--

El plazo de prescripción planteado en la presente propuesta normativa, tiene como sustento el plazo señalado en el numeral 1) del Artículo 2001 del Código Civil, que señala como plazo de prescripción: *"A los diez años, la acción personal, la acción real, la que nace de una ejecutoria y la de nulidad del acto jurídico"*.

El profesor Yuri Vega Mere³, manifiesta que el Código Civil es el fruto de la experiencia jurídica, de la madurez del razonamiento legal y de la imperiosa necesidad de establecer, en fórmulas simples y directas, los principios y las normas que se aplicarán a determinados sectores de la realidad.

³ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Décimo Sexta Edición Oficial, Decreto Legislativo N° 295, Código Civil, *Prologo, Yuri Vega Mere*.

Es así, que, en el Título Preliminar del Código Civil, Artículo IX, establece que las disposiciones del Código Civil se aplican supletoriamente a las relaciones y situaciones jurídicas reguladas por otras leyes, siempre que no sean incompatibles con su naturaleza.

Por lo tanto, aplicando de manera supletoria el Código Civil, en atención a lo dispuesto mediante el del Artículo 2000, señala expresamente, que: *“Solo la ley puede fijar los plazos de prescripción”*.

Es por esta razón que, la presente propuesta normativa plantea que el plazo de prescripción para los procedimientos de ejecución coactiva del OEFA se produzca a los diez (10) años de iniciado el procedimiento de ejecución coactiva.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL.

La incorporación en la redacción del numeral 19.3 en el artículo 19 de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, permitirá seguir recuperando las acreencias a favor del Estado, y aclara el vacío normativo sobre el plazo que tiene la administración respecto al plazo de la prescripción de los procesos coactivos, en el caso concreto en el OEFA.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La aplicación del artículo 1 de la propuesta normativa no generara gastos adicionales en el Presupuesto del Sector Público, ni demandara recursos adicionales al Tesoro Público.

IV. RELACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL.

El presente proyecto guarda relación con el Acuerdo Nacional, establecido en el numeral once, respecto a la “Desarrollo Sostenible y Gestión Ambiental.” Asimismo, la presente iniciativa se encuentra acorde a la agenda legislativa aprobada por Resolución Legislativa del Congreso N° 002-2022-2023-CR, establecido en la Políticas de Estado setenta y siete (77), en el tema setenta y ocho (78), sobre protección del medio ambiente y acuerdos sobre desarrollo sostenible con otros países y sobre la extracción de recursos naturales.