FORSETI

Forseti. Revista de Derecho. Volumen 14, Nº 21, Lima, 2025, pp. 202 – 228

En los procedimientos administrativos sancionadores iniciados por el OEFA ¿la presentación de recursos impugnatorios suspende el devengado de los intereses? Aparentemente, ya no

Cyndel Caballero Fernández*

Resumen.- La COAC del OEFA inició procedimientos de ejecución coactiva exigiendo intereses desde la multa en primera instancia, pese a reconsideraciones y/o apelaciones, generando cuestionamientos, pues el artículo 24 del Reglamento PAS suspende las multas durante recursos. Este artículo analiza la legalidad de esta interpretación, su comunicación y la razonabilidad de intereses acumulados durante el procedimiento recursivo, incluso si las autoridades exceden el plazo legal para resolver.

Palabras clave.- OEFA, procedimiento administrativo sancionador, multas, intereses, suspensión.

Abstract.- The COAC of OEFA initiated enforcement proceedings requiring interest payments from the fine imposed in the first administrative instance, despite reconsiderations and/or appeals, raising concerns since Article 24 of the PAS Regulation suspends fines during appeals. This article analyzes the legality of this interpretation, its communication, and the reasonableness of accrued interest during the appeal process, even if authorities exceed the legal deadline to resolve.

Keywords.- OEFA, administrative sanctioning procedure, fines, interest, suspension.

* Especialista en derecho minero y medio ambiente. Enfoca su práctica profesional en la absolución de consultas vinculadas a la normatividad minera y ambiental de distintos sectores. También, asiste legalmente en la obtención de licencias y permisos para la puesta en marcha de proyectos mineros, así como en el desarrollo de estrategias de defensa en procedimientos administrativos sancionadores frente entidades del Estado.

I. Introducción

Una de las interpretaciones que más sorprendió a los administrados en el 2023 fue el criterio adoptado por la Ejecutoría Coactiva del OEFA (la "**COAC**") relacionado con el devengado de los intereses de las multas impuestas en los procedimientos administrativos sancionadores (el/los "**PAS**"). En efecto, a partir del 2023, la COAC determinó que los intereses legales de las multas impuestas por la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (la "**DFAI**") empiezan a devengarse una vez vencido el plazo de 15 días hábiles, contado **desde la notificación** de la resolución de sanción emitida en la primera instancia administrativa (la "**Resolución de Sanción**"). Lo anterior, inclusive, **sin perjuicio de la presentación de un recurso impugnatorio en contra de dicho acto administrativo**. Esta nueva interpretación de las normas genera que los administrados se enfrenten al devengado de intereses **durante TODO el periodo recursivo** que, algunas veces, suele durar más de 1 año. Sin embargo, lo anterior, ¿tiene sustento legal? Veámoslo.

La Ley General del Ambiente, aprobada por Ley N.º 28611, establece expresamente que el incumplimiento de "(…) las disposiciones contenidas en la presente Ley y en las disposiciones complementarias y reglamentarias sobre la materia, (…)" generan la imposición de sanciones, dentro de las que se encuentran "las multas" de hasta 30,000 Unidades Impositivas Tributarias ("**UIT**") vigentes a la fecha de pago[1]. En esa línea, la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobada por Ley N.º 29325, establece que la finalidad del sistema de evaluación y fiscalización ambiental es "(…) asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de todas las personas naturales o jurídicas, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y potestad sancionadora en materia ambiental, a cargo de las diversas entidades del Estado, se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente (…)"[2].

---

1 Conforme al literal b) del numeral 2 del artículo 136 y el numeral 1 del mismo artículo:
Artículo 136.- De las sanciones y medidas correctivas
136.1 Las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones contenidas en la presente 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.
136.2 Son sanciones coercitivas:
(…)
b. Multa no mayor de 30,000 Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha en que se cumpla el pago.

2 Conforme al artículo 3 de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Ley N.º 29325, establece lo siguiente:
Artículo 3.- Finalidad
El Sistema tiene por finalidad asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de todas las personas naturales o jurídicas, así como supervisar y garantizar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y potestad sancionadora en materia ambiental, a cargo de las diversas entidades del Estado, se realicen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley N.º 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, en la Ley N.º 28611, Ley General del Ambiente, en la Política Nacional del

Así pues, tenemos que "(…) la determinación de las sanciones a imponer a los administrados tiene principalmente tres objetivos: i) desincentivar la realización de infracciones a la legislación ambiental; ii) brindar un tratamiento equitativo y razonable a los administrados; y, iii) garantizar la resolución expeditiva de los problemas ambientales"[3]. Considerando lo anterior, y en el marco de un tratamiento equitativo y razonable a los administrados, en cumplimiento de las exigencias del Principio de Debido Procedimiento, "**no se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo**, respetando las garantías del debido procedimiento"[4]. En otras palabras, a fin de determinar la imposición de una sanción, el administrado tiene el derecho de "obtener una decisión motivada (…) y, a impugnar las decisiones que los afecten".

En este contexto, la normativa ambiental vigente otorga al administrado un plazo de 15 días hábiles[5], contados desde la notificación de la Resolución de Sanción que declara la responsabilidad administrativa e impone una sanción (i.e., multa/medida correctiva[6]), para tomar **una** de las siguientes decisiones:

a. Aceptar la responsabilidad administrativa imputada en la resolución, proceder con el pago de la totalidad de la multa impuesta y, así, ser beneficiado con el descuento por el pronto pago (i.e., -10%)[7] en el monto total de la multa;

Ambiente y demás normas, políticas, planes, estrategias, programas y acciones destinados a coadyuvar a la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales, al desarrollo de las actividades productivas y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales que contribuyan a una efectiva gestión y protección del ambiente.

3 Anexo III del "Manual Explicativo de 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 Consejo Directivo N.º 035-2013-OEFA-PCD. El contenido de este anexo se toma con **carácter referencial**, toda vez que el mismo fue derogado mediante Resolución de Consejo Directivo N.º 024-2017-OEFA-CD; y, a la fecha, el OEFA no ha aprobado un manual similar.

4 Numeral 1.2 del artículo IV del TUO LPAG:
Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:
(…).
2. Debido procedimiento.- No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.

5 Conforme al artículo 218 del TUO LPAG y el artículo 14 del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N.º 027-2017-OEFA-CD ("**Reglamento PAS**").

6 Tomen en cuenta que conforme al artículo 18 del Reglamento PAS, la medida correctiva es un tipo de medida administrativa que se determina en la Resolución de Sanción, con el objetivo de imponer "(…) 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".

7 Conforme al artículo 14 del Reglamento PAS:
Artículo 14.- Reducción de la multa por pronto pago

b. Aceptar la responsabilidad administrativa imputada en la resolución. Sin embargo, determinar la pertinencia de presentar un recurso impugnatorio respecto del cálculo de la multa impuesta y, así, no ser beneficiado con el descuento por el pronto pago (i.e., -10%) en el monto total de la multa; o,

c. No aceptar la responsabilidad administrativa imputada y presentar un recurso impugnatorio en contra de todos los extremos de la Resolución de Sanción (i.e., responsabilidad o sanción), a través de la presentación de un recurso de reconsideración o un recurso de apelación.

En el caso planteado en el punto **(i)**, el administrado deja consentir la Resolución de Sanción y, en ese sentido, manifiesta frente a la DFAI, la mayoría de las veces implícitamente[8], su conformidad con lo resuelto[9]. En consecuencia, se encuentra obligado a proceder con el pago de la multa impuesta dentro del plazo otorgado por ley. La norma ambiental vigente aplaude esta acción otorgando un beneficio de reducción de la multa por concepto de "pronto pago". Lo anterior, siempre que: **(a)** el administrado cancele la multa dentro del plazo de 15 días hábiles, contados desde el día siguiente de la notificación de la Resolución de Sanción y, que conforme a las últimas interpretaciones del OEFA, **(b)** también implica que el administrado no impugne ningún extremo del acto administrativo que impone la sanción, conforme al artículo 14[10] del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N.º 027-2017-OEFA-CD (el "**Reglamento PAS**").

Por otro lado, en el caso planteado en los puntos **(ii)** y **(iii)** anteriores, el administrado se encuentra en desacuerdo con lo resuelto por la DFAI en el Resolución de Sanción, ya sea solamente en el extremo de la multa o también en lo relacionado con la responsabilidad administrativa declarada. En este escenario, antes que proceder con el pago de la multa, con base en un análisis legal y probatorio del contenido del expediente, el administrado podrá tomar la decisión de presentar un recurso impugnatorio en contra de dicho acto administrativo, a fin de que: **(1)** la DFAI reconsidere lo planteado en la Resolución de Sanción, con sustento en las nuevas pruebas que se presente (i.e., recurso de reconsideración),

---

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.

8 Con la no impugnación de la Resolución de Sanción, dentro de los 15 días hábiles otorgados.

9 Ello, independientemente de cuál sea la razón interna por la cual el administrado determinó no impugnar.

10 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."

o **(2)** el Tribunal de Fiscalización Ambiental (el "**TFA**") declare la nulidad de la Resolución de Sanción (i.e., recurso de apelación).

En este contexto, la primera pregunta que se genera es: ¿los efectos de la multa impuesta en una Resolución de Sanción (i.e., exigibilidad de pago/devengado de intereses) se deben suspender con la presentación de un recurso impugnatorio? Al respecto, tenemos que el numeral 1 del artículo 226[11] del T.U.O. de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N.º 004-2019-JUS (el "**TUO LPAG**"), establece que "la interposición de cualquier recurso [impugnatorio], **excepto los casos en que una norma legal establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado**". Por tanto, como regla general, los recursos impugnatorios no suspenden la ejecución del acto impugnado, **salvo en los casos en donde la norma indique lo contrario**.

Al respecto, destacamos que el OEFA, amparado en la salvedad regulada en el numeral 1[12] de artículo 226 del TUO LPAG, estableció lo siguiente en el numeral 2 del artículo 24 del Reglamento PAS:

> **Artículo 24.- Impugnación de actos administrativos**
>
> **(…)**
>
> 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.

Así las cosas, queda claro que por iniciativa propia y en ejercicio de sus facultades, el OEFA **determinó que la presentación de recursos impugnatorios suspende los efectos de las multas impuestas en las Resoluciones de Sanción**; dentro de lo cual entendemos se encuentra el devengado de intereses. Sin embargo, ¿cuál es el alcance legal de esta suspensión? ¿Qué dice la norma al respecto? Veamos.

II. Sobre los intereses que generan las multas impuestas por el OEFA

Ante todo, conviene analizar ¿qué son las multas? En el ámbito del derecho ambiental, las multas son un tipo de sanción[13] impuesta a los administrados en el

---

11 Artículo 24.- Impugnación de actos administrativos
(…)
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.

12 Artículo 226.- Suspensión de la ejecución
226.1 La interposición de cualquier recurso, excepto los casos en que una norma legal establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado.

13 Conforme al artículo 11 del RPAS:
Artículo 11.- Tipos de sanciones
Las sanciones aplicables son:
(i) Amonestación.

marco de un PAS. La determinación de una multa tiene sustento en la declaración de la responsabilidad administrativa por la presunta comisión de un hecho infractor identificado, ya sea por incumplimiento de su instrumento de gestión ambiental o de la normativa ambiental aplicable.

En ese sentido, con su imposición, la multa se convierte en una obligación **de dar** del administrado que: **(1)** demanda su pago en un tiempo determinado y, **(2)** genera intereses, ante la falta de dicho pago. Al respecto, tomen en cuenta que **los efectos** anteriormente señalados de la multa, **no se regulan expresamente en el Reglamento PAS**, ni en el TUO LPAG. Las normas citadas determinan, más bien, **cuándo** la Administración debe imponer las multas (i.e., ante el incumplimiento de obligaciones), el plazo de prescripción de la exigibilidad de las multas impuestas, los atenuantes y reducciones de ésta, así como la no confiscatoriedad en su aplicación. Adicionalmente, el OEFA aprobó una norma específica que determina la forma en que se deben calcular las multas, y a través de la cual el administrado puede confirmar si la multa impuesta ha sido correctamente calculada.

En efecto, 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.º 035-2013-OEFA-PCD y modificada por Resolución de Consejo Directivo N.º 024-2017-OEFA-CD (la "**Metodología**"), se regula la fórmula para la determinación de las multas; así como los criterios para la aplicación de los factores atenuantes y agravantes. Sin embargo, lamentablemente, en la Metodología tampoco se determina cuáles son los efectos que genera una multa impuesta por el OEFA.

En este contexto, conforme al artículo VIII[14] del TUO LPAG conviene remitirnos al Código Civil[15], aprobado por Decreto Legislativo N.º 295, con el objetivo de determinar la forma en que este dispositivo normativo regula el concepto de la multa, así como el devengado de los intereses legales. Precisamente, el Código Civil, determina que la imposición de una multa genera una obligación de dar, regulada en el Título I del Libro VI de dicha norma. En esa línea, tenemos que el artículo 1220[16] del Código Civil establece que "se entiende efectuado el pago sólo

(ii) Multa.
(iii) Otras establecidas en la normativa vigente.

14 Artículo VIII.- Deficiencia de fuentes
1. Las autoridades administrativas no podrán dejar de resolver las cuestiones que se les proponga, por deficiencia de sus fuentes; en tales casos, acudirán a los principios del procedimiento administrativo previstos en esta Ley; en su defecto, a otras fuentes supletorias del derecho administrativo, y sólo subsidiariamente a éstas, a las normas de otros ordenamientos que sean compatibles con su naturaleza y finalidad.

15 Así como conforme al Artículo IX del Código Civil:
Artículo IX.- 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.

16 Artículo 1220.- Se entiende efectuado el pago sólo cuando se ha ejecutado íntegramente la prestación.

cuando se ha ejecutado íntegramente la prestación". Así las cosas, el artículo 1242[17] de dicho dispositivo normativo resalta que la falta de pago genera la imposición de, entre otros, intereses moratorios que tienen como finalidad indemnizar la mora en el pago.

Efectivamente, los intereses que se generan de las multas impuestas por el OEFA son moratorios. Si bien, lo anterior, no se encuentra expresamente regulado en la norma de la autoridad de fiscalización ambiental, en la práctica, en el numeral 3 de las Resoluciones de Sanción del OEFA señalan lo siguiente:

> **Artículo 3°.-** Informar a [nombre del administrado] que transcurridos los quince (15) días hábiles, computados desde la notificación de la Resolución que impone una sanción de multa, **la mora en que se incurra a partir de ese momento hasta su cancelación total, generará intereses legales**.

Así pues, como primer punto, queda claro que los intereses de las multas impuestas por el OEFA son moratorios, toda vez que su objetivo consiste en indemnizar al Estado por la demora en el pago. En esa línea, como segundo punto, tenemos que la tasa aplicable, es la tasa legal. De acuerdo con el artículo 1245[18] del Código Civil, "cuando deba pagarse interés, sin haberse fijado la tasa, el deudor debe abonar el interés legal". De hecho, lo anterior también se encuentra citado por el OEFA en sus resoluciones de ejecución coactiva, a fin de sustentar la tasa de interés aplicable al cálculo de los intereses que se imputan.

En esa línea, como tercer punto, destacamos que las normas del ordenamiento jurídico vigente no regulan la forma de calcular los intereses legales. Sí, es correcto, tenemos conocimiento de que la tasa de interés aplicable, cuando previamente no se ha fijado una, corresponde a la tasa de interés legal fijada por el Banco Central de Reserva del Perú (el "**BCRP**"). No obstante, ¿cómo es que esta tasa posteriormente se aplica a los presuntos intereses generados en la multa de un administrado?

Nuevamente, este aspecto tampoco se encuentra regulado en las normas emitidas por el OEFA. Sin embargo, en las resoluciones de ejecución coactiva del OEFA, como pie de página del concepto "interés legal" se detalla: **(1)** además de la fecha del cálculo del interés, y **(2)** la aplicación de la tasa del interés legal fijada por el BCRP, de conformidad con los artículos 1244[19] y 1245[20] del Código Civil, **(3)** la metodología y cálculo de la tasa de interés legal, aplicada para la estimación de los intereses por las multas del OEFA. Al respecto, la autoridad cita los siguientes documentos para que el administrado identifique el sustento de la forma en que

---

17 Artículo 1242.- El interés es compensatorio cuando constituye la contraprestación por el uso del dinero o de cualquier otro bien.
Es moratorio cuanto tiene por finalidad indemnizar la mora en el pago.

18 Artículo 1245.- Cuando deba pagarse interés, sin haberse fijado la tasa, el deudor debe abonar el interés legal."

19 Artículo 1244.- La tasa del interés legal es fijada por el Banco Central de Reserva del Perú."

20 Artículo 1245.- Cuando deba pagarse interés, sin haberse fijado la tasa, el deudor debe abonar el interés legal."

se han calculado los intereses, que básicamente se sustenta en la normativa aprobada por la Superintendencia de Banca, Seguros y (la "**SBS**"), a continuación detallada:

a. **Metodología para el cálculo de las tasas de interés de índole legal**[21]. Este documento define que conceptos componen una tasa de interés legal efectiva que corresponde a aquella que el OEFA aplica para el cálculo de sus multas.

b. **Metodología de cálculo de factores diarios y acumulados de las tasas de interés promedio**[22]. Este documento detalla las fórmulas que utiliza la SBS para el cálculo de los factores diarios y acumulados de, entre otros, la tasa de interés legal efectiva.

c. **Publicación de la tasa de interés legal efectiva y factores diarios de la SBS**[23]. Corresponde a una página que calcula la Tasa de Interés Legal Efectiva considerado la fecha materia de consulta. La tasa de interés legal es anual, emitida tanto en moneda nacional y extranjera, considerando los factores diarios y acumulados[24]. Lo anterior, corresponde a la tasa que utiliza el OEFA a fin de calcular los intereses generados por una multa cuyo pago no ha sido realizado dentro del plazo legal otorgado.

Así las cosas, queda en evidencia que el OEFA para el cálculo de sus intereses utiliza las normas emitidas por la SBS. Sin embargo, en este aspecto encontramos un presunto problema, ¿no es que la tasa de interés legal aplicable es aquella fijada por el BCRP? En efecto, el Banco Central de Reserva calcula sus tasas de interés legal. Estas tasas fluctúan mes a mes y son más generales que aquellas reguladas por la SBS. Así pues, si necesitamos determinar cuál es la tasa de interés legal calculada por el BCRP en julio de 2024, en la página web de la entidad nos indican que esta es 2.8. Sin embargo, si consultamos sobre este monto a la SBS, vemos que este monto puede fluctuar considerando la fecha específica de julio. De manera que, mientras al 1 de julio de 2024, la tasa es de 2.8%, el 31 de julio de 2024, la tasa es de 2.69%. No obstante, en agosto, por ejemplo, la tasa de interés de BCRP es de 2.60%. Sin embargo, en la SBS, el 1 de agosto de 2024, la tasa de interés legal calculada es de 2.66%, mientras que el 31 de agosto de 2024, es de 2.66%.

Así pues, finalmente, ¿qué tasa de interés legal debería imputarse a los administrados? Queda claro que, aunque la tasa diaria calculada por la SBS es mucho más precisa, esta no necesariamente es más beneficiosa para los administrados, considerando que finalmente las tasas promedios del BCRP en algunos casos resultan más convenientes. Al respecto, tenemos que, conforme a

[21] Consultar en: https://intranet2.sbs.gob.pe/estadistica/financiera/2019/Setiembre/TI-0001-se2019.PDF.

[22] Consultar en: https://intranet2.sbs.gob.pe/estadistica/financiera/2019/Setiembre/TI-0002-se2019.PDF.

[23] Consultar en: https://www.sbs.gob.pe/app/pp/EstadisticasSAEEPortal/Paginas/TILegalEfectiva.aspx#.

[24] Desde el 16 de setiembre de 1992.

ley[25], la tasa de interés aplicable a los intereses de las multas del OEFA, son aquellas fijados por el mismo BCRP, y no su órgano regulador. No obstante, conforme a la primera disposición final de la Circular del Banco Central de Reserva N.º 021-2007-BCRP de fecha 28 de setiembre de 2007, para el cálculo de los intereses legales se utilizará el factor promedio aprobado por la SBS del periodo correspondiente[26]. De manera que, conforme a lo determinado por la BCRP queda claro que la tasa legal aplicable es aquella aprobada por la SBS. Sin embargo, resultaría posible que, por lo que expresamente señala el Código Civil, y de servir a los intereses del administrado, se alegue y requiera la aplicación de la tasa legal aprobada por el BCRP, a fin de reducir el monto de los intereses que se le impongan, siempre que ello resulte razonable.

En conclusión, podemos señalar que, en los PAS, la multa es una **obligación de dar suma de dinero** impuesta al administrado ante la declaración de su responsabilidad administrativa por la presunta comisión de un hecho infractor identificado que: **(1)** demanda su pago en un tiempo determinado y, **(2)** genera intereses, ante la falta de dicho pago. Sobre este último punto, resaltamos que para determinar la tasa de interés legal tenemos que remitirnos a lo regulado en el Código Civil. En esa línea, y conforme a lo señalado por el BCRP, se deben aplicar las fórmulas y tasas de interés legal diario determinados por la SBS.

III. Sobre el efecto suspensivo de las multas y la nueva interpretación del OEFA

En este contexto, volvemos a cuestionarnos cuáles son los efectos de la multa impuesta por el OEFA que se suspenden con la presentación de un recurso impugnatorio. Como adelantamos, las normas aplicables a los PAS de la autoridad de fiscalización ambiental no lo determinan. Sin embargo, considerando los conceptos determinados en el Código Civil, respecto de las obligaciones de dar, los pagos de las multas y los intereses moratorios, entendemos que **el efecto suspensivo de una multa** en el marco de la interposición de un recurso impugnatorio abarcaría tanto: **(i)** la suspensión de la exigencia del pago de la multa pasado el plazo de 15 días hábiles, contados desde la notificación del acto administrativo, así como **(ii)** el devengado de los intereses moratorios pasado dicho plazo y hasta la emisión de la resolución de segunda instancia administrativa que agote la vía administrativa. Nos explicamos.

Efectivamente, considerando lo regulado en numeral 2 del artículo 24 del Reglamento PAS, y el ejercicio de derecho de defensa de los administrados, sustentado en el Principio de Debido Procedimiento, regulado en el numeral 1.2[27]

---

[25] Artículos 1244 y 1245 del Código Civil.

[26] Consulta en: https://www.bcrp.gob.pe/docs/Transparencia/Normas-Legales/Circulares/2007/Circular-021-2007-BCRP.pdf.

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

del artículo IV del TUO LPAG, hasta antes del 2023, los administrados entendíamos lo siguiente respecto de las multas impuestas por el OEFA:

a. En 15 días hábiles, contados desde la notificación de la Resolución de Sanción, el administrado se encontraba obligado a realizar el pago de la multa, sin el cobro de intereses y, además, era beneficiado con la disminución del 10% por el beneficio de pronto pago.

b. Pasados los 15 días hábiles desde la notificación de Resolución de Sanción, sin que se presente recurso impugnatorio alguno, el administrado incurría en mora lo cual generaba que se devenguen intereses hasta la fecha en que se proceda con el pago.

c. Sin embargo, considerando lo señalado en el Reglamento PAS, en el supuesto de presentación de un recurso impugnatorio, los efectos de la multa se suspendían (i.e., exigibilidad en el pago y devengado de intereses). Por tanto, se entendía que la multa se volvía exigible a partir de la notificación del acto administrativo que resolviera la reconsideración o apelación y, por tanto, desde dicha fecha el no pago de la multa reducida o confirmada, generaba el devengado de los intereses legales correspondientes[28].

En este contexto, los administrados contaban con 2 maneras de confirmar esta interpretación de las normas: **(1)** con la presentación de una consulta administrativa, o **(2)** con el no cuestionamiento por parte del OEFA de las acciones que realizan los administrados en la práctica. De hecho, en aplicación de este último punto, por un largo periodo los administrados entendimos que la suspensión de los efectos de las multas impuestas por el OEFA implicaba **tanto la**

(…).
1.2. Principio del debido procedimiento**.-** Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.
La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

28 Tomen en cuenta que en muchos casos la multa también puede ser incrementada. Sin embargo, en aplicación del principio de prohibición de "reforma en peor", regulado en el numeral 3 del artículo 258 del TUO LPAG, en estos casos la DFAI y el TFA mantienen la multa determinada en la primera instancia administrativa. No obstante ello, valdría la pena analizar si el principio de prohibición de "reforma en peor" también debería aplicar para aquellos casos en donde en la segunda instancia administrativa se declare la nulidad de la Resolución de Sanción y, por tanto, corresponda retrotraer el PAS a primera instancia administrativa y determinar la imposición de una nueva multa. Efectivamente, determinar que la nueva multa a calcular puede ser mayor a aquella impuesta anteriormente en la misma primera instancia administrativa, y bajo el mismo expediente, también generaría una vulneración al principio de prohibición de "reforma en peor" e, inclusive, podríamos señalar que generaría un efecto disuasivo a la presentación de los recursos impugnatorios.

suspensión de la exigencia del pago como del devengado de los intereses moratorios, toda vez que la forma en que se realizaban los pagos de las multas reducidas/confirmadas por el TFA **no eran cuestionadas**.

En efecto, hasta antes del 2023, el OEFA no exigía que en el pago de la multa reducida/confirmada por el TFA, los administrados también consideren los intereses generados a partir del día hábil 16 desde notificada la Resolución de Sanción. Inclusive, por muchos años el mismo OEFA permitió que los administrados efectúen el pago de la multa reducida/confirmada por el TFA, dentro del plazo de 15 días hábiles desde notificada la resolución de segunda instancia administrativa que resolvía la apelación. Si bien esta práctica no fue previamente aprobada por el OEFA, mediante una norma o un pronunciamiento de la Autoridad, constituyó una forma de proceder de los administrados que el OEFA no discutió.

Así las cosas, tiene sentido que cuando en el 2023 la COAC inició procedimientos de ejecución coactiva respecto de multas ya pagadas durante el 2022, los administrados manifiesten su asombro y disconformidad, considerando que la multa en su momento ya había sido pagada y no había sido cuestionada por el OEFA. Lo anterior, corresponde a la primera vez que la COAC discutió la práctica de los administrados respecto del pago de las multas y de los correspondientes intereses moratorios en los procedimientos administrativos particulares, destacando, en resumen y parafraseando, lo siguiente[29]:

a. **Los intereses se devengan a partir del día hábil 16, contado desde la notificación de la Resolución de Sanción, aun así medie la presentación de un recurso impugnatorio**. En otras palabras, el OEFA nos indicaba que la generación de los intereses de las multas determinadas en la primera instancia administrativa, **no se suspende**.

   Entonces ¿cuál es el sentido de lo que señala el numeral 2 del artículo 24 del Reglamento PAS? Lo anterior, a la fecha, no ha sido analizado por la COAC.

b. **La resolución del TFA[30] surte efectos desde el día siguiente de notificada**, toda vez que las resoluciones del TFA no otorgan un plazo de 15 días hábiles, u otro distinto, para proceder con el pago de la multa confirmada. Por tanto, se entiende que los administrados que realizaron pagos de multas reducidas/confirmadas por el TFA, dentro de un plazo de 15 días hábiles desde la notificación de dicho acto, ya debían haber incluido el pago de los intereses devengados.

[29] Tomen en cuenta que esta información ha sido recibida por los administrados a través de pronunciamientos de la COAC, por actos administrativos particular, a través de llamadas telefónicas, y respuestas a consultas administrativas formales.

[30] En este caso nos referimos a la Resolución del TFA, emitida de forma posterior a la apelación, y no a la Resolución de Sanción.

> Sin embargo, ¿dichos intereses se devengan desde el día siguiente de la notificación de la Resolución TFA, o desde el día 16 de contado de la notificación de la Resolución de Sanción? Conforme a la COAC, desde el día hábil 16 de la notificación de la Resolución de Sanción.

De lo expuesto, tenemos que nadie discute lo determinado por la COAC respecto del **punto 2 anterior**, en el sentido de que la Resolución del TFA surte efectos desde el día siguiente de notificada, considerando las exigencias del TUO LPAG, las normas del OEFA, y el contenido expreso de las resoluciones del TFA. Precisamente, y como podrán observar a continuación, en las resoluciones del TFA **(a)** no se otorga un plazo para proceder con el pago de la multa confirmada o reducida, una vez notificada la resolución en cuestión; sin embargo, **(b) tampoco se determina que la multa que pagará el administrado considera los intereses devengados durante todo el procedimiento recursivo**:

Imagen N.º 1: Esquema general de la decisión en una Resolución TFA[31]

SEGUNDO.- CONFIRMAR la [redacted] del [redacted] en el extremo que sancionó a [redacted] con una multa total ascendente a [redacted] Unidades Impositivas Tributarias, vigentes a la fecha de pago; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

TERCERO.- DISPONER que el monto de la multa ascendente a [redacted] Unidades Impositivas Tributarias, vigentes a la fecha de pago, sea depositado en la Cuenta Recaudadora N° 00 068 199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación el número de la presente resolución; sin perjuicio de informar en forma documentada al OEFA del pago realizado.

Considerando lo anterior, tenemos que de acuerdo con el numeral 1 del artículo 16 del TUO LPAG, un acto administrativo es eficaz "(…) a partir de que la notificación legalmente realizada produce sus efectos"[32]. En consecuencia, queda claro ante la falta de regulación de un plazo para proceder con el pago de las multas en las resoluciones del TFA, ante la confirmación/reducción de una multa por parte de dicho Tribunal, los administrados se encontraban obligados a proceder con el pago de dicha multa desde el día siguiente a su notificación. Así pues, y tomando en cuenta que tampoco se hace mención al pago de los intereses moratorios, se entiende que el devengado de éstos también debían transcurrir a partir del día siguiente de la notificación de la resolución TFA.

En este contexto, tenemos que lo señalado el **punto 1 anterior**, relacionado con el hecho de que los intereses se devengan a partir del día hábil 16, contado desde la notificación de la Resolución de Sanción, **corresponde a un supuesto totalmente distinto**, considerando que no solo **(i)** no se condice con lo expresamente señalado

---

31 Se utilizó como modelo una resolución emitida en el 2024.

32 Artículo 16.- Eficacia del acto administrativo
16.1 El acto administrativo es eficaz a partir de que la notificación legalmente realizada produce sus efectos, conforme a lo dispuesto en el presente capítulo.

en el numeral 2 del artículo 24 del Reglamento PAS, **(ii)** sino que tampoco guarda relación con lo que señalan las resoluciones emitidas por la DFAI y el TFA. De hecho, hasta la fecha no queda claro bajo qué interpretación del artículo 24 del Reglamento PAS es que la COAC determina que aun cuando se impugnen las Resoluciones de Sanción, los intereses moratorios devengan desde el día hábil 16 de la notificación de dicha resolución y hasta el momento en que se produzca el pago. Pareciera que el OEFA ha preferido dicha interpretación de las normas, con el objetivo de que los administrados solamente inicien un procedimiento recursivo, cuando cuenten con los argumentos necesarios para lograr una considerable reducción de la multa, o el archivo/nulidad del procedimiento. En esa línea, inclusive, podría parecer que esta nueva interpretación tiene una finalidad disuasiva (a la presentación de los recursos impugnatorios). Sin embargo, e independientemente de lo que consideramos constituye la "razón de ser" esta forma de proceder del OEFA ¿podríamos señalar que el OEFA ha comunicado esta nueva interpretación del Reglamento PAS de manera adecuada? Claramente, no.

Esta nueva interpretación del numeral 2 del artículo 24 del Reglamento PAS, fue comunicada a los administrados durante el 2023, **en el marco del inicio de los procedimientos de ejecución coactiva**. Definitivamente fue un comunicado sorpresivo, y que afectó la esfera patrimonial de los administrados de manera inesperada, ya que, como adelantamos: **(a)** no solo no se desprende de lo expresamente señalado en el Reglamento PAS, **(b)** sino que lo anterior tampoco se indica en las Resoluciones emitidas por el TFA (i.e., Imagen N.º 1 anterior), **(c)** ni era, ni es, determinado en las resoluciones emitidas por la DFAI, tanto de primera como segunda instancia administrativa; tal y como se puede evidenciar a continuación:

Imagen N.º 2: Estructura general de la decisión de una Resolución de Sanción de la DFAI[33] (respecto del pago de la multa)

Artículo 3°. - Informar a [redacted] que, transcurridos los quince (15) días hábiles, computados desde la notificación de la Resolución que impone una sanción de multa, la mora en que se incurra a partir de ese momento hasta su cancelación total, generará intereses legales.

Artículo 4°.- Disponer que el monto de la multa sea depositado en la Cuenta Recaudadora del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación al banco el número de la presente Resolución, sin perjuicio de informar en forma documentada al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental del pago realizado, para lo cual deberá considerarse la siguiente información:

Titular de la Cuenta:	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA
Entidad Recaudadora:	Banco de la Nación
Cuenta Corriente:	00068199344
Código Cuenta Interbancaria:	01806800006819934470

Artículo 5°.- Informar a [redacted] que el monto de la multa será rebajada en un diez por ciento (10%) si procede a cancelar la multa dentro del plazo máximo de quince (15) días hábiles, contados a partir del día siguiente de notificada la presente Resolución y si no impugna el presente acto administrativo, conforme a lo establecido en el artículo 14° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD[45].

[33] Se utilizó como ejemplo una resolución emitida por la DFAI en el 2024.

(…)

Artículo 7°.- Informar a [redacted], que, contra lo resuelto en la presente resolución es posible la interposición del recurso de reconsideración o apelación ante la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA, dentro del plazo de quince (15) días hábiles contado a partir del día siguiente de su notificación, de acuerdo a lo establecido en el artículo 218° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS y en el artículo 24° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo Nº 027-2017-OEFA/CD.

Imagen N.º 3: Esquema general de la decisión de una resolución de la DFAI que resuelve un Recurso de Reconsideración (con relación a la multa)[34]

Artículo 3°. - Disponer que el monto de la multa sea depositado en la Cuenta Recaudadora del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación al banco el número de la presente Resolución, sin perjuicio de informar en forma documentada al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental del pago realizado, para lo cual deberá considerarse la siguiente información:

Titular de la Cuenta:	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA
Entidad Recaudadora:	Banco de la Nación
Cuenta Corriente:	00068199344
Código Cuenta Interbancaria:	01806800006819934470

Artículo 4°. - Informar a [redacted], que transcurridos los quince (15) días hábiles, computados desde la notificación de la Resolución que impone una sanción de multa, la mora en que se incurra a partir de ese momento hasta su cancelación total, generará intereses legales.

Artículo 5°.- Informar a [redacted], que contra la presente Resolución es posible la interposición del recurso administrativo de apelación ante la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos, dentro del plazo de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la presente, de acuerdo con lo establecido en el numeral 218.2 del artículo 218° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS[14].

En este escenario, los administrados mediante consultas administrativas han requerido que el OEFA manifieste cuál es el sustento de esta nueva interpretación respecto del devengado de intereses moratorios; a raíz de que, en base a un análisis conjunto de lo señalado en el numeral 2 del artículo 24 del Reglamento PAS y las resoluciones emitidas por la DFAI o el TFA, no queda claro que el devengado de los intereses moratorios siempre se hayan generado durante la tramitación de los procedimiento recursivos. Al respecto, durante el 2023, el OEFA ha respondido a los administrados adjuntado una opinión legal elaborada en el 2014, relacionada con el cobro de intereses a las multas aplicadas por el OEFA. En efecto, este informe legal elaborado por la Oficina de Asesoría Jurídica del OEFA[35], sustentada

34 Se utilizó como ejemplo una resolución emitida por la DFAI en el 2024.

35 Corresponde al Informe N.º 227-2014-OEFA/OAJ del 21 de octubre de 2014. En caso requieran realizar un análisis de dicho informe, pueden solicitarlo mediante acceso a la información pública del OEFA.

en la opinión legal del abogado Guzmán Ñapuri también emitida en el 2014[36], destaca que las multas impuestas por el OEFA generan intereses desde el día 16 contado a partir la notificación de la Resolución de Sanción, aun cuando el administrado hubiese interpuesto un recurso impugnatorio. Lo anterior, toda vez que, de acuerdo con el OEFA, la presentación de un recurso de reconsideración y/o apelación "(…) no afecta la **situación de infractor** del administrado (…)", aun cuando se determine reducir la multa impuesta, toda vez que **se mantiene el reconocimiento** del "(…) cometimiento de la infracción en materia ambiental que originó la sanción (…)"[37].

La opinión legal del OEFA y del abogado Guzmán Ñapuri fueron emitidas **en el 2014**, cuando aún ni siquiera se aprobaba el Reglamento PAS. No obstante, resulta importante señalar que, durante el 2014, la norma que regulaba los PAS del OEFA, el "Nuevo Reglamento del PAS del OEFA", aprobado por Resolución de Consejo Directivo N.º 012-2012-OEFA-CD ("**RCD 012-2012**")[38], también establecía expresamente que la impugnación de la sanción impuesta se concedía con efecto suspensivo:

> **Artículo 24.- Impugnación de actos administrativos**
>
> **(…)**
>
> 24.3 El administrado sancionado podrá presentar recurso de apelación contra la imposición de sanción o el dictado de medida correctiva.
>
> 24.4 Los recursos administrativos deberán presentarse en el plazo de quince (15) días hábiles contado desde la notificación del acto que se impugna.
>
> 24.5 Concedido el recurso, **sólo tiene efecto suspensivo la impugnación de la sanción impuesta**.

Lamentablemente, este artículo 24, que resulta ser muy parecido al que hoy regula el artículo 24 del Reglamento PAS, **no forma parte del análisis de la opinión legal del OEFA o del abogado Ñapuri**. En consecuencia, podemos concluir que el sustento legal que, hasta la fecha, utiliza el OEFA para sostener que el devengado de los intereses moratorios siempre ha iniciado desde el día hábil 16, contado desde la notificación de la Resolución de Sanción; no solamente se encuentra desfasado, sino que **se emitió sin analizar un aspecto vital: durante el 2014 la interposición de recursos impugnatorios también generaba un efecto suspensivo en las multas**. En ese contexto, debe quedar claro que el criterio de la Oficina de Asesoría Jurídica del OEFA y del abogado Guzmán Ñapuri emitidas en

---

[36] Corresponde a la Opinión Legal S/N del 25 de setiembre de 2014, firmada por el abogado Christian Guzmán Ñapuri. En caso requieran realizar un análisis de dicho informe, pueden solicitarlo mediante acceso a la información pública del OEFA.

[37] Numeral 5.7 de la opinión legal s/n del 25 de setiembre de 2014, elaborada por el abogado Christian Guzmán Ñapuri.

[38] Posteriormente, el artículo 24 se modifica en el 2015, mediante Resolución N.º 017-2015-OEFA-CD en donde se confirma que "La impugnación de la sanción impuesta se concede con efecto suspensivo."

el 2014, omitió el análisis del artículo 24 del RCD 012-2012. De manera que, el problema que tenemos hoy en día es que el OEFA se encuentra utilizando dichas opiniones legales en un panorama jurídico distinto, donde el Reglamento PAS (que anteriormente era la RCD 012-2012), constituye el pilar del OEFA al momento de tramitar los PAS y, en donde, se vuelve a resaltar que la presentación de los recursos impugnatorios **suspende** los efectos de las multas impuestas.

Así las cosas, y con el objetivo de analizar la razón de ser el numeral 2 del artículo 24 del Reglamento PAS, resulta crucial confirmar lo que se señala la Exposición de Motivos de dicha norma, a continuación expuesta:

> Por otro lado, el artículo 226 del TUO de la LPAG establece como regla general que la interposición de cualquier recurso no suspende la ejecución del acto impugnado, **excepto en los casos en que una norma legal establezca lo contrario**.
>
> De esa manera, en el nuevo Reglamento del RPAS se ha previsto que la impugnación del acto administrativo en el extremo que contiene medidas cautelares o correctivas no tiene efectos suspensivo, **salvo en el aspecto referido a la imposición de multas**; y, que el administrado puede solicitar ante la segunda instancia la suspensión de los efectos.

De lo anterior, tenemos que aun cuando en la Exposición de Motivos se enfatiza que lo señalado en el numeral 2 del artículo 24 del Reglamento PAS es una excepción a lo que determina el TUO LPAG, no se detallan cuáles son esos efectos de la imposición de las multas que se suspenden con la impugnación de un acto administrativo. Sin embargo, de un análisis de la razón de ser de la norma, consideramos que dicha suspensión tiene relación con el Principio de Debido Procedimiento, regulado en el numeral 1.2 del artículo IV del TUO LPAG, específicamente el derecho de todo administrado a "impugnar las decisiones que los afecten"[39].

Precisamente, consideramos que la suspensión de todos los efectos de una multa, dentro de los cuales se encuentra la exigibilidad de su pago y el devengado de los intereses moratorios correspondientes, tiene como objetivo, entre otros, proteger

[39] Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo
1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:
(…)
1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.
La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

el derecho de defensa que tiene todo administrado y que puede ejercer frente a la administración pública. Como lo señalara Jordán Manrique:

> (…) la finalidad de la impugnación estaría enfocada hacia la posibilidad de corregir el error humano y natural de un juez (Autoridad Administrativa) al momento de decidir. El fundamento estaría en un aspecto psicológico, puesto que es la posibilidad del error lo que justificará la existencia del derecho de las partes a impugnar una decisión judicial. (…) La decisión errada de un juez lleva a un estado de indefensión para la parte afectada, y evidentemente nos encontraríamos ante un proceso inmerso en un estado de injusticia si esto no fuera posible de corregir[40].

Precisamente, tenemos que el objetivo principal de lo señalado en el numeral 2 del artículo 24 del Reglamento PAS es "(…) lograr la interrupción de la eficacia de un acto administrativo [i.e., Resolución de Sanción] (con alcance total o limitado a una parte de ella [i.e., multa]), sin afectar su validez y atendiendo a razones de orden e interés público"[41]. Al respecto, el numeral 1 del artículo 16 del TUO LPAG establece que un acto administrativo es eficaz "(…) a partir de que la notificación legalmente realizada produce sus efectos"[42]. En este contexto, y atendiendo a razones de interés público, básicamente relacionadas con la protección del derecho de todo administrado a "impugnar las decisiones que los afecten"[43], en el numeral 2 del artículo 24 del Reglamento PAS, el OEFA habría determinado que la ejecutoriedad de las multas impuestas en sus correspondientes resoluciones de sanción, eficaces desde su notificación a los administrados, **se suspenderían en todos sus extremos, ante la presentación de un recurso de reconsideración o de apelación**.

En efecto, este panorama permite que los administrados ejerzan su derecho de defensa sin cuestionamiento alguno, ya que no concurre riesgo de que este actuar genere que la multa originalmente impuesta pueda verse incrementada por el

---

40 JORDÁN MANRIQUE, Hernán. Los límites al derecho de impugnación en general y la apelación en particular: una visión desde la perspectiva de la efectiva tutela jurisdiccional. En Foro Jurídico, p. 71.

41 Íbid., p. 237.

42 Artículo 16.- Eficacia del acto administrativo
16.1 El acto administrativo es eficaz a partir de que la notificación legalmente realizada produce sus efectos, conforme a lo dispuesto en el presente capítulo.

43 Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo
1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:
(…)
1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.
La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

devengado de intereses, en muchos casos, de más de 1 año de tramitación de un PAS. Sin embargo, como hemos adelantado, hoy en día el criterio del OEFA es totalmente distinto, dando a entender que la suspensión de la multa no comprende la generación de intereses, los cuales se devengan desde el día hábil 16 de emitida la Resolución de Sanción, hasta que el TFA, de ser el caso, emita su resolución. Nos obstante, ¿es ello razonable?

Desde nuestra opinión, no suspender todos los efectos de una multa ante la presentación de un recurso impugnatorio, vulnera el derecho de defensa y de debido procedimiento de los administrados, toda vez que este actuar de la Administración da a entender que lo resuelto en la primera instancia administrativa es justo, correcto y, por tanto, inimpugnable. Por ello, así como no es razonable que la multa sea exigible desde el momento de su imposición, en caso se presente un recurso impugnatorio; en consecuencia, y bajo los mismos parámetros, los intereses tampoco se deberían devengar, tal y como se exige expresamente, y de manera general, en el numeral 2 del artículo 24 del Reglamento PAS. Un acto contrario, no solamente evidencia un actuar arbitrario por parte de la Autoridad Administrativa ya que no se sustenta en lo señalado en las normas vigentes, e, inclusive, podría generar un efecto disuasivo en la presentación de recursos impugnatorios.

En esa línea, un punto a tomar en consideración es que normalmente dichas autoridades resuelven los recursos impugnatorios en un plazo que excede los 60 días hábiles[44] (i.e., aproximadamente, 3 meses). Sobre este punto, es importante destacar que, aun cuando existen plazos máximos que la DFAI y el TFA deben cumplir para emitir sus resoluciones administrativas, lo cierto es que en la práctica estos no se suelen obedecer. Lo anterior no sería una complicación si es que en este contexto no mediara esta nueva interpretación del OEFA, en donde el devengado de intereses continúa en el marco de la evaluación de los recursos impugnatorios.

Precisamente, aun cuando el Reglamento PAS no regula un plazo máximo total para la tramitación de un recurso de reconsideración, conforme a lo regulado en el numeral 2[45] del artículo 207[46] de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N.º 27444 (la "**LPAG**"), aplica el plazo máximo para resolver una

---

44 Conforme al numeral 1 del artículo 24 del Reglamento PAS, modificado por Resolución N.º 00016-2020-OEFA-CD:
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 para que resuelva en el plazo de hasta sesenta (60) días hábiles.

45 Artículo 39.- Plazo máximo del procedimiento administrativo de evaluación previa
El plazo que transcurra desde el inicio de un procedimiento administrativo de evaluación previa hasta que sea dictada la resolución respectiva, no puede exceder de treinta (30) días hábiles, salvo que por ley o decreto legislativo se establezcan procedimientos cuyo cumplimiento requiera una duración mayor.

46 Corresponde al numeral 2 del artículo 218 del TUO LPAG, modificado por la Ley 31603 y el Decreto Legislativo 1633.

reconsideración es de 15 días hábiles. Por otro lado, conforme al mismo numeral del artículo 207 de la LPAG, las apelaciones deben resolverse en un plazo máximo de 30 días hábiles. No obstante ello, el 24 de octubre de 2024, mediante Resolución N.º 00016-2020-OEFA-CD, se modificó el numeral 1 del artículo 24 del TFA[47], y recién se estableció que Tribunal de Fiscalización Ambiental cuenta con un plazo de hasta 60 días hábiles, para tramitar los recursos de apelación. A pesar de lo anterior, como hemos adelantado, lo cierto es que estos plazos no se suelen cumplir por las autoridades administrativas. Anteriormente, esta demora en la evaluación de los recursos impugnatorios no generaba problemas en la esfera jurídica ni patrimonial de los administrados, pero a partir de la nueva interpretación del OEFA respecto del devengado de intereses, queda claro que, ahora, el retraso en la decisión de las autoridades afecta considerablemente la economía de los administrados.

Así pues, de un análisis costo-beneficio que puedan efectuar los administrados respecto de la presentación de recursos impugnatorios, la nueva interpretación del OEFA podría llevar a disuadir la interposición de dichos recursos y apresurar el pago de la multas, aun cuando el administrado pueda contar con argumentos que sustenten un análisis inadecuado, irrazonable o ilegal de todos los extremos del PAS o uno de ellos. Considerando lo anterior, tiene sentido que el numeral 2 del artículo 24 del Reglamento PAS suspenda los efectos de las multas impuestas en la primera instancia administrativa, toda vez que esta disposición normativa permite que los administrados **no condicionen** la presentación de los recursos impugnatorios a un eventual incremento de la multa impuesta mediante intereses, sino que promueve que los administrados ejerzan su derecho de defensa, sin restringir la presentación de los recursos impugnatorios que crean convenientes, con el objetivo de corroborar si por un error de formalidad o de análisis inadecuado de los medios probatorios, se imputó responsabilidad administrativa sin sustento legal y/o probatorio alguno. Más aun cuando, normalmente, los recursos impugnatorios se evalúan en un plazo que excede los 3 meses; en otras palabras, resulta irrazonable que se irrogue en el administrado una **carga** al momento de determinar si les conviene iniciar un procedimiento recursivo, considerando que los intereses se devengarán, a pesar de que la DFAI o el TFA emitan sus resoluciones fuera del plazo legalmente aprobado para ello.

Conforme a lo expuesto, queda aún más claro que esta nueva interpretación del OEFA respecto de lo regulado en el numeral 2 del artículo 24 del TUO LPAG, **no solo no tiene asidero legal**, sobre la base del análisis de lo que consideramos es la "razón de ser" de dicha norma; sino que también **llega a ser irrazonable**, toda vez que exige que los intereses se generen incluso cuando la Administración excede el plazo legal para emitir su pronunciamiento. Así las cosas, en nuestra opinión, este aspecto relacionado con el devengado de intereses de las multas no debe quedar

[47] Anteriormente, dicho numeral no regulaba los plazos que tenía la DFAI o el TFA para resolver las reconsideraciones o las apelaciones.

como una mera interpretación del OEFA, representada por la COAC, sino que necesita ser regulado a través de una modificación del Reglamento PAS. Lo anterior, tomando en cuenta los aspectos que hemos señalado en los párrafos anteriores, y que, al no tener una explicación formal por parte de la autoridad de fiscalización ambiental, generan constantes cuestionamientos por parte de los administrados respecto de la forma, que podríamos llamar arbitraria, de proceder por parte del OEFA.

IV. El Código Tributario como un referente para la regulación del devengado de intereses en el OEFA

Un claro ejemplo de cómo se debería regular este asunto lo desarrolla el Código Tributario. Precisamente, en sede tributaria se suspende la aplicación de intereses moratorios cuando haya vencido el plazo legal otorgado a la Administración para resolver el recurso administrativo en cuestión, a menos que sea factible acreditar que el motivo del retraso es consecuencia de una conducta de mala fe o temeraria del administrado. Veamos cómo se regula.

Precisamente, el artículo 33[48] del T.U.O. del Código Tributario, aprobado por Decreto Supremo N.º 133-2013-EF, establece que:

> (…) la aplicación de los intereses moratorios se suspenderá a partir del vencimiento de los plazos máximos establecidos en los Artículos 142, 150, 152 y 156 hasta la emisión de la resolución que culmine el procedimiento de reclamación ante la Administración Tributaria o de apelación ante el Tribunal Fiscal o la emisión de resolución de cumplimiento por la Administración Tributaria, **siempre y cuando el vencimiento del plazo sin que se haya resuelto la reclamación o apelación o emitido la resolución de cumplimiento fuera por causa imputable a dichos órganos resolutores.**

[48] **Artículo 33.- INTERESES MORATORIOS (32)**
El monto del tributo no pagado dentro de los plazos indicados en el Artículo 29 devengará un interés equivalente a la Tasa de Interés Moratorio (TIM), la cual no podrá exceder del 10% (diez por ciento) por encima de la tasa activa del mercado promedio mensual en moneda nacional (TAMN) que publique la Superintendencia de Banca y Seguros el último día hábil del mes anterior.
(…)
La aplicación de los intereses moratorios se suspenderá a partir del vencimiento de los plazos máximos establecidos en los Artículos 142, 150, 152 y 156 hasta la emisión de la resolución que culmine el procedimiento de reclamación ante la Administración Tributaria o de apelación ante el Tribunal Fiscal o la emisión de resolución de cumplimiento por la Administración Tributaria, siempre y cuando el vencimiento del plazo sin que se haya resuelto la reclamación o apelación o emitido la resolución de cumplimiento fuera por causa imputable a dichos órganos resolutores."
(36) Durante el periodo de suspensión la deuda será actualizada en función del Índice de Precios al Consumidor.
Las dilaciones en el procedimiento por causa imputable al deudor no se tendrán en cuenta a efectos de la suspensión de los intereses moratorios.
La suspensión de intereses no es aplicable durante la **tramitación de la demanda contencioso-administrativa**.

Así pues, la norma es clara al establecer que la suspensión de la aplicación de intereses moratorios se encuentra condicionada al vencimiento del plazo otorgado a la Administración Tributaria o al Tribunal Fiscal para resolver, considerando que este vencimiento fue imputado a dichas autoridades.

En ese sentido, en el marco de un proceso de amparo, el Tribunal Constitucional (el "**TC**") en la Sentencia correspondiente al expediente N.º 03525-2021-PA/TC, estableció lo siguiente:

> 59. El Tribunal Constitucional no solo entiende el argumento de la complejidad de los asuntos tributarios, sino que no descarta la tesis de que los intereses moratorios no tienen solamente una naturaleza sancionatoria, y su **razón subyacente principal es compensar el tiempo en que un capital**, que a juicio de la administración tributaria debió haberse situado en las arcas del Estado en provecho de la cobertura de necesidades públicas, **se mantuvo en poder del contribuyente**.
>
> No obstante, es evidente que permitir que se cobren intereses moratorios hasta que se resuelva en definitiva el procedimiento tributario, con prescindencia de que se haya superado el plazo legal, **se convierte en un incentivo indebido para no resolver dentro de dicho plazo y hacerlo más bien en un tiempo exageradamente dilatado, pues mientras mayor sea la demora, más se incrementará la deuda tributaria**. Es evidente que dicho escenario se encuentra reñido con los valores constitucionales tributarios y, en particular, con los derechos fundamentales de petición y de propiedad. **El contribuyente en ningún caso debe verse perjudicado como consecuencia del incumplimiento de la ley**, cuando este es ajeno a su responsabilidad.

Así pues, y aun cuando nos encontramos frente a supuestos distintos (i.e., por un lado, el Código Tributario determina la forma en que se devengan los intereses de un tributo no pagado y, por otro, el OEFA determina la forma en que se devengan los intereses de una multa impuesta en un PAS y que se está cuestionando en segunda instancia), queda claro que el Código Tributario es un gran ejemplo para determinar cuál tendría que haber sido la forma en que el OEFA debió modificar el artículo 24 del Reglamento PAS. Efectivamente, para sustentar que la aplicación de los intereses moratorios no se suspende en el marco de los procedimientos recursivos, el OEFA podría haber utilizado como referencia lo regulado en Código Tributario, así como lo señalado por el TC al respecto; a fin, ante todo, emitir una norma clara que determine expresamente cuáles son los efectos de las multas impuestas que se suspenden, o a qué se condiciona la suspensión regulada en el numeral 2 del artículo 24 del Reglamento PAS. La forma en que se regula la aplicación de la suspensión de los intereses moratorios en el Código Tributario es fácil de entender, y este es el objetivo que debe buscar una norma que, finalmente, generará una afectación a la esfera patrimonial de los administrados. De hecho, resulta irrazonable y arbitrario generar en los administrados una carga adicional

en el marco de los PAS, relacionada con la interpretación del numeral 2 del artículo 24 del Reglamento PAS, a fin determinar si les resultará conveniente, o no, ejercer su derecho de defensa y presentar un recurso impugnatorio.

En efecto, y como hemos identificado en los párrafos anteriores, el numeral 2 del artículo 24 del Reglamento PAS no establece cuáles son los efectos de las multas que se ven suspendidos con la presentación de recursos impugnatorios. Por ello, y considerando las últimas interpretaciones del OEFA, los administrados consideramos que esta suspensión, aparentemente, se encontraría relacionada la efectividad del pago, más no con el devengado de intereses. Sin embargo, ¿es ello correcto? Consideramos que no, toda vez que tomando como ejemplo lo regulado en el sector tributario, resultaría necesario **limitar el devengado de los intereses moratorios**, toda vez que, el incumplimiento por parte de las autoridades administrativas de los plazos para resolver no debería ser asumido por los administrados.

Así pues, tomando en cuenta que la DFAI cuenta con un plazo de 15 días hábiles para tramitar los recursos de reconsideración (i.e., 3 semanas) y el TFA cuenta con un plazo de 60 días hábiles para tramitar los recursos de apelación (i.e., 3 meses, aproximadamente), al identificar que dichos plazos han vencido por causas imputables a las mismas autoridades administrativas, el OEFA debería suspender la aplicación de los intereses moratorios. Y, lo anterior, inclusive, debería encontrarse expresamente determinado en el apartado del cálculo de los intereses dispuesto en las resoluciones de ejecución coactivas.

De lo expuesto, no está de más señalar que lo regulado en el artículo 33 del Código Tributario, así como lo analizado por el TC al respecto, permite entender de forma clara el sustento de la Administración Tributaria para: **(1)** establecer que la presentación de reclamaciones/apelaciones no suspenden el devengado de intereses, considerando que la "**razón principal es compensar el tiempo en que un capital (…) se mantuvo en poder del contribuyente"**; y, en esa misma línea, **(2)** indicar que la aplicación de intereses moratorios se suspende cuando se verifica el vencimiento del plazo otorgado para resolver por causa imputable a los órganos resolutores, considerando que el incumplimiento de la administración no debería afectar al administrado.

Esta forma de regular la suspensión de las multas y el devengado de los intereses debería ser tomado en cuenta por el OEFA como un ejemplo modelo de cómo se debería establecer en el Reglamento PAS la suspensión de los efectos de las multas y determinar una adecuada limitación a la aplicación de intereses moratorios. En otras palabras, bajo un procedimiento regular de modificación normativa que otorgue a los administrados la posibilidad de emitir sus opiniones y quede clara las razones por las cuales el OEFA determinará que los intereses se devenguen, inclusive, en el marco de los procedimientos recursivos. Esto último, considerando que toda afectación a la esfera patrimonial de los administrado debe encontrarse debidamente justificada y ser aplicada de acuerdo a ley. Y, en esa línea, teniendo

en claro que el administrado "(…) **en ningún caso debe verse perjudicado como consecuencia del incumplimiento de la ley**, cuando este es ajeno a su responsabilidad", tal y como con el exceso del plazo legal otorgado para resolver.

V. ¿Qué hacer frente a las Resoluciones de Ejecución Coactiva iniciadas por la COAC?

En ese contexto, resulta importante determinar si los administrados pueden impugnar las resoluciones de ejecución coactiva que pretendan imputar el devengado de intereses, consideramos el plazo que el OEFA o el TFA pudieron haber superado al momento de resolver. Al respecto, destacamos que frente a las resoluciones de ejecución coactivas emitidas por la COAC, los administrados no pueden interponer recursos impugnatorios, ya que son emitidas considerando que las resoluciones administrativas han agotado la vía administrativa. Sin embargo, y bajo ciertas condiciones, la normativa aplicable permite que el procedimiento de ejecución coactiva se suspenda, en los casos expresos regulados en el numeral 1[49] del artículo 16 del T.U.O. de la Ley del Procedimiento de Ejecución Coactiva N.º 26979; dentro de las cuáles no se encuentra el cálculo inadecuado de los intereses, por ejemplo.

Así las cosas, en la práctica, ante la identificación de un error en el cálculo de las multas, los intereses o las costas, los administrados suelen requerir la corrección de dichos errores mediante correo electrónico, directamente al personal de la COAC. Sin embargo, lo anterior, bajo sentido alguno **(1)** tiene como objetivo efectuar un análisis dirigido a determinar si es correcta la forma en que se está realizando el cálculo de los intereses, o **(2)** respecto de la suspensión del

[49] 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.º 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.º 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.

devengado de los intereses moratorios. En consecuencia, los administrados se encuentran limitados a cuestionar las multas y el cálculo de las costas e intereses determinados por la COAC, a menos que se trate de aspectos de forma y fácilmente determinables desde un análisis del PAS y de las acciones realizadas por el administrado en el marco de este.

No obstante ello, en caso los administrados se encuentren interesados en que una autoridad analice la legalidad de lo determinado por la COAC, resultaría factible: **(a)** proceder con el pago bajo protesto de la multa más los intereses que se imputen como devengados, a fin de evitar cualquier riesgo de que los intereses se continúen generando; y luego de ello, **(b)** conforme al artículo 23[50] del T.U.O. de la Ley del Procedimiento de Ejecución Coactiva, aprobado por Decreto Supremo N.º 018-2008-JUS, presentar una demanda de revisión judicial ante el Poder Judicial. Precisamente, conforme al artículo citado "el procedimiento de ejecución coactiva puede ser sometido a un proceso que tenga por objeto exclusivamente la revisión judicial de la legalidad y cumplimiento de las normas previstas para su iniciación (…)". El objetivo de este proceso es que en instancia judicial se analice la legalidad del procedimiento de ejecución coactiva iniciado. Y, en ese sentido, determinar, por ejemplo, si la forma en que se está imputando el cálculo de los intereses es correcta.

Al respecto, es cierto que la tramitación de una demanda judicial no permite la obtención de una decisión en el corto plazo. No obstante, el resultado obtenido permitirá que se determine la legalidad del cálculo de los intereses que a la fecha está realizando la COAC, considerando lo que señala el numeral 2 del artículo 24 del Reglamento PAS, el contenido de las resoluciones de segunda instancia emitidas por la DFAI y el TFA, las últimas actuaciones del OEFA, y el contenido exacto de las resoluciones de ejecución coactivas que no confirman si se suspende el cálculo de los intereses, aun cuando la Administración pudo haberse excedido del plazo otorgado para resolver. Al respecto, tomen en cuenta que el proceso de revisión judicial debe iniciar después de concluido el procedimiento de ejecución

---

50 Artículo 23.- Revisión judicial del procedimiento.
El procedimiento de ejecución coactiva puede ser sometido a un proceso que tenga por objeto exclusivamente la revisión judicial de la legalidad y cumplimiento de las normas previstas para su iniciación y trámite para efectos de lo cual resultan de aplicación las disposiciones que se detallan a continuación:
23.1 El obligado, así como el tercero sobre el cual hubiera recaído la imputación de responsabilidad solidaria a que se refiere el artículo 18 de la presente Ley, están facultados para interponer demanda ante el Juez Especializado en lo Contencioso Administrativo o el órgano jurisdiccional que haga sus veces, con la finalidad de que se lleve a cabo la revisión de la legalidad del procedimiento de ejecución coactiva, en cualquiera de los siguientes casos:"
a) Cuando iniciado un procedimiento de ejecución coactiva, se hubiera ordenado mediante embargo, la retención de bienes, valores y fondos en cuentas corrientes, depósitos, custodia y otros, así como los derechos de crédito de los cuales el obligado o el responsable solidario sea titular y que se encuentren en poder de terceros, así como cualquiera de las medidas cautelares previstas en el artículo 33 de la presente Ley.
b) Después de concluido el procedimiento de ejecución coactiva, dentro de un plazo de quince (15) días hábiles de notificada la resolución que pone fin al procedimiento.
(…)

coactiva, dentro de un plazo de 15 días hábiles contados desde la notificación de la resolución que pone fin al procedimiento.

En este contexto, y en el supuesto de que sea necesario obtener claridad, en el corto plazo, respecto de la forma en que el OEFA aplicará el numeral 2 del artículo 24 del Reglamento PAS, así como el devengado de los intereses, consideramos factible presentar una consulta administrativa al OEFA con ese detalle. Una respuesta del OEFA que, por ejemplo, vuelva a remitirnos a las opiniones legales del 2014, permitirá que este acto administrativo se cuestione mediante un recurso de reconsideración y/o apelación, conforme a lo que determina el artículo 217[51] del TUO LPAG; a fin de obtener un pronunciamiento de la autoridad que detalle el sustento legal actual del devengando de los intereses durante la etapa recursiva, así como los supuestos de suspensión de las multas o los intereses. En el supuesto de que la respuesta del TFA no analice lo señalado en el numeral 2 del artículo 24 del Reglamento PAS o que ésta carezca de razonabilidad, agotada la vía administrativa, se podrá presentar una acción contencioso-administrativa en contra del acto administrativo emitido por el TFA. Al respecto, tomen en cuenta que en caso al término de dicho proceso se identifique una vulneración a la garantía que conforma el derecho al debido proceso, corresponderá la presentación una acción de amparo. Este proceso, en principio, se limitará a analizar los aspectos formales de la decisión emitida en la acción contencioso-administrativa, relacionados con la afectación a la tutela jurisdiccional efectiva, más no respecto de los temas de fondo que finalmente generaron la presentación de dicha acción.

Ante lo expuesto, queda claro que estas acciones que ahora el administrado debe asumir a fin de obtener claridad de la forma en que se tramitarán los PAS en el extremo de la imposición de las multas, se podrían haber evitado con un pronunciamiento formal del OEFA que modifique el numeral 2 del artículo 24 del Reglamento PAS o, en todo caso, analice los efectos de la suspensión de las multas, así como sobre la aplicación de los intereses en el marco de los procedimientos recursivos. Precisamente, resulta irrazonable que los administrados sean quienes

---

51 Artículo 217. Facultad de contradicción
217.1 Conforme a lo señalado en el artículo 120, frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos señalados en el artículo siguiente, iniciándose el correspondiente procedimiento recursivo.
217.2 Sólo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión. La contradicción a los restantes actos de trámite deberá alegarse por los interesados para su consideración en el acto que ponga fin al procedimiento y podrán impugnarse con el recurso administrativo que, en su caso, se interponga contra el acto definitivo.
217.3 No cabe la impugnación de actos que sean reproducción de otros anteriores que hayan quedado firmes, ni la de los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma.
217.4 Cabe la acumulación de pretensiones impugnatorias en forma subsidiaria, cuando en las instancias anteriores se haya analizado los hechos y/o fundamentos en que se sustenta la referida pretensión subsidiaria.

busquen que el OEFA o el Poder Judicial se pronuncien sobre esta nueva interpretación de la forma en que se devengarán los intereses en etapa recursiva; cuando, lo anterior, ya debería haber sido confirmado por la misma autoridad de fiscalización ambiental en el ejercicio de sus competencias. Inclusive, de forma previa al inicio de los procedimientos de ejecución coactiva en el 2023.

VI. Conclusiones

Por lo expuesto, podemos concluir que esta nueva interpretación del OEFA genera una clara incertidumbre entre los administrados, en virtud de los que expresamente dispone el numeral 2 del artículo 24 del Reglamento PAS. En efecto, no queda claro que la DFAI y la COAC estén tomando en cuenta que el referido numeral **exige la suspensión** de las multas durante todo el procedimiento recursivo; lo cual, se entiende, incluye el devengado de los intereses. Además, es manifiesto que el OEFA tampoco ha tomado en cuenta que esta generación de intereses no es un asunto que se comunique previamente a los administrados en las resoluciones emitidas por la DFAI o el TFA, lo cual confirma una evidente falta de comunicación o información formal a los administrados sobre este asunto. Inclusive, destacamos que la motivación del cálculo del devengando de los intereses que normalmente se determina en las resoluciones de ejecución coactiva, solo es respecto de la aplicación de la tasa de interés legal; más no se respalda el por qué el cálculo de los intereses también debe incluir el tiempo en exceso que se tomó la DFAI o el TFA para resolver.

En este contexto, es crucial que el OEFA se pronuncie sobre esta situación, ya sea mediante un acto administrativo particular o una modificación del Reglamento PAS, para que los administrados cuente con un pronunciamiento formal y actualizado de la autoridad de fiscalización ambiental en el que se confirme expresamente: **(i)** cuál será el estado de las multas ante la presentación de los recursos impugnatorios; y, en esa línea, **(ii)** se determine desde cuándo iniciará el devengado de los intereses moratorios. Un buen ejemplo de la forma en que se ha regulado el devengado de los intereses, y su correspondiente suspensión, resulta ser el Código Tributario. Si bien esta norma, ante todo, señala que el procedimiento recursivo no suspende el devengado de los intereses, a raíz de una interpretación del TC se ha determinado que el cálculo de los intereses se debe suspender cuando la Administración exceda el plazo legal otorgado para resolver. Esta certeza respecto del momento en que se aplican y/o suspenden los intereses moratorios, también debería reflejarse en las normas del OEFA, tratándose de asuntos que finalmente afectan la esfera patrimonial de los administrados. Precisamente, el administrado tiene el derecho de tener un claro conocimiento de la forma en que se le imputarán los intereses moratorios, desde el inicio del PAS y, en consecuencia, resulta irrazonable que este sea un tema del cual recién tomen conocimiento con la notificación de una resolución ejecución coactiva por parte de la COAC.

En otras palabras, y respondiendo a la pregunta de la introducción, debe quedar claro que esta nueva interpretación del OEFA respecto del numeral 2 del artículo 24 del Reglamento PAS, **no tiene respaldo legal**. En efecto, si la suspensión de las multas no abarca el devengado de intereses, finalmente, cuál sería el sentido de la regulación de esta suspensión en el Reglamento PAS. ¿Limitarse a la exigencia del pago de la multa? Consideramos que no. Más aún cuando el mismo cálculo de la multa es lo que continúa siendo analizado en la segunda instancia administrativa. En esa línea, tomemos en cuenta que, hasta la fecha, el sustento que ha estado utilizando la COAC para sostener sus argumentos referidos al cobro de los intereses durante la etapa recursiva, se remiten a informes legales elaborados en el año 2014; es decir, antes de la aprobación del Reglamento PAS que, a la fecha, constituye la norma base para la tramitación de los procedimientos sancionadores en el OEFA. Así las cosas, urge que este aspecto sea analizado y determinado por el OEFA, para que **se otorgue claridad a los administrados** respecto de la forma en que se considerará el devengado de los intereses a partir de los procedimientos recursivos. Y, en consecuencia, de ser necesario, se proceda con la pronta modificación del numeral 2 del artículo 24 del Reglamento PAS, conforme a los mecanismos legales vigentes.