

# DESAFÍOS DE LA FACULTAD DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES AMBIENTALES A CARGO DEL OEFA

---

MARTHA INÉS ALDANA DURÁN

## Sumario

*La autora presenta los antecedentes de la facultad de tipificación de infracciones ambientales en la vía reglamentaria, así como la experiencia que en esta materia se tuvo en el Ministerio del Ambiente a través de la tipificación para actividades de explotación minera. Asimismo, desarrolla el proceso de formulación de la normativa que actualmente le otorga al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) la facultad de tipificación de las infracciones y sanciones. De igual manera, presenta las primeras tipificaciones de infracciones y sanciones actualmente aprobadas por el OEFA. Por último, aborda algunos de los retos que se presentan para el futuro en el ejercicio de esta importante función ahora a su cargo.*

I. Introducción. II. Antecedentes de la tipificación de infracciones y sanciones en vía reglamentaria en materia ambiental. III. La regulación de la tipificación de infracciones y sanciones en la Ley del SINEFA del año 2009. IV. Experiencia de la tipificación de infracciones y sanciones mediante Decreto Supremo del MINAM. V. Modificaciones introducidas en la Ley N° 30011 sobre la facultad de tipificación de infracciones y sanciones a cargo del OEFA. VI. Las primeras tipificaciones de infracciones y sanciones aprobadas por el OEFA. VII. Retos futuros en materia de tipificación de infracciones y sanciones. VIII. A modo de conclusión.

## I. INTRODUCCIÓN

La función de fiscalización y sanción constituye una expresión del poder que los ciudadanos le entregan al Estado para que este, en nombre de la sociedad, reprima las conductas transgresoras de las reglas con el objetivo de propiciar que, a través de su cumplimiento inducido, se logren los objetivos de interés público que estas aspiran lograr.

En una sociedad ideal, si todos cumplieran con los deberes que les corresponden, no se necesitaría establecer castigos o consecuencias gravosas por las conductas

infractoras. La responsabilidad social y las prácticas ambientalmente positivas de naturaleza voluntaria serían el estándar regular de comportamiento. Sin embargo, la realidad nos demuestra que existe la necesidad de contar con mecanismos de coerción que aseguren que las personas respeten los derechos de terceros y cumplan con los mandatos establecidos en las normas. Ello es particularmente crítico en temas ambientales, debido a la fragilidad de los ecosistemas naturales que sirven de sustento para nuestra sobrevivencia, y a los daños que estas conductas transgresoras pueden llegar a ocasionar en el ambiente y en la salud de la población.

En este contexto, la aprobación de una escala de infracciones y sanciones constituye un medio que, por su propia existencia, propicia el cumplimiento de las obligaciones mediante el establecimiento del posible castigo aplicable a las conductas infractoras. A su vez, la tipificación de infracciones y sanciones constituye una de las garantías del debido proceso, que busca asegurar predictibilidad en las decisiones de la administración.

Las infracciones y sanciones aplicables en materia ambiental han sido establecidas en la normativa sectorial, tomando como marco lo regulado en la Ley General del Ambiente. Sin embargo, es notorio que su regulación no ha obedecido a criterios comunes que aseguren una racionalidad transversal en su formulación. Con el nuevo enfoque de la fiscalización ambiental que se está implementando en el país, las infracciones y sanciones buscan ser coherentes entre sí y disuasivas de similar manera, más allá de las particularidades aplicables a cada actividad.

El proceso de formulación de una escala de infracciones y sanciones ambientales es complejo debido a su nivel técnico y que la generación de obligaciones sustantivas en normas ambientales se da de manera constante. Por tal razón, el legislador ha establecido bajo determinadas reglas, la colaboración reglamentaria como mecanismo para el desarrollo de esta herramienta.

En este artículo, se presentan los antecedentes de la tipificación de infracciones y sanciones en vía reglamentaria en materia ambiental, con particular énfasis en el ejercicio de esta función a cargo de organismos reguladores. Asimismo, aborda la experiencia adquirida con la tipificación de infracciones y sanciones aprobada mediante Decreto Supremo del Ministerio del Ambiente en materia de actividades de explotación minera, y se presentan las nuevas reglas sobre esta materia establecidas en la modificatoria de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), a través de la Ley N° 30011. También se precisa el contenido de las primeras escalas de infracciones y sanciones aprobadas por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, que pueden ser supletoriamente aplicadas por otras Entidades de

Fiscalización Ambiental (EFA), diferentes al OEFA. Finalmente, se presentan los principales retos futuros en esta importante materia.

## II. ANTECEDENTES DE LA TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y SANCIONES EN VÍA REGLAMENTARIA EN MATERIA AMBIENTAL

El antecedente más directo del ejercicio de la facultad de tipificación vía reglamentaria a través de resoluciones de su máximo órgano directivo se encuentra en la experiencia de los organismos reguladores.

En efecto, la Ley N° 27332 - Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos del año 2000 fue modificada en enero del año 2002<sup>1</sup> para incorporar expresamente como parte de la función normativa de los organismos reguladores, la siguiente:

***Ley N° 27332 - Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos***

***“Artículo 3°.- Funciones:***

*(...)*

*c) Función normativa: (...) Comprende a su vez, la facultad de tipificar las infracciones por incumplimiento de obligaciones establecidas por normas legales, normas técnicas y aquéllas derivadas de los contratos de concesión, bajo su ámbito, así como por el incumplimiento de las disposiciones reguladoras y normativas dictadas por ellos mismos. Asimismo, aprobarán su propia Escala de Sanciones dentro de los límites máximos establecidos mediante decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro del Sector a que pertenece el Organismo Regulador”.*

Es con esta base legal que se han aprobado, mediante Resolución de Consejo Directivo de los diferentes organismos reguladores, las escalas de infracciones y sanciones aplicables por incumplimiento de las obligaciones bajo sus respectivos ámbitos de competencia<sup>2</sup>.

---

1 Modificación introducida por Ley N° 27631, publicada en el diario oficial El Peruano el 16 de enero de 2002.

2 En el caso del OSINERGMIN, existe una diversidad de resoluciones de Consejo Directivo que regulan la tipificación de infracciones y sanciones. No se ha establecido una escala única que las compendie.

Si bien las reglas en el ámbito del OSINERGMIN señalan que sus normas deben ser objeto de prepublicación, en el caso de las tipificaciones de infracciones y sanciones, han sido diversos los casos en los que estas normas se han visto exceptuadas de dicho requisito por razones de urgencia<sup>3</sup>.

Cabe señalar que en la norma que reguló la transferencia de funciones del OSINERGMIN al OEFA<sup>4</sup> se estableció, que esta última entidad estaba facultada a sancionar las infracciones en materia ambiental tipificadas mediante normas y reglamentos emitidos por el OSINERGMIN, aplicando la escala de sanciones que para tal efecto hubiere aprobado dicho organismo regulador.

De esta manera, si bien el OEFA se encuentra en proceso de aprobación de sus propias escalas de infracciones y sanciones, todavía continúa haciendo uso de algunas escalas de las aprobadas por el OSINERGMIN que siguen teniendo vigencia, como es el caso de la escala aplicable a las actividades de exploración minera<sup>5</sup>.

### **III. LA REGULACIÓN DE LA TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y SANCIONES EN LA LEY DEL SINEFA DEL AÑO 2009**

Si bien el OEFA fue creado en mayo de 2008, mediante la misma norma que creó el Ministerio del Ambiente (MINAM)<sup>6</sup>, se determinó que era necesario emitir una normativa complementaria mediante la creación de un sistema funcional y que se desarrolle y aclare las funciones a su cargo.

De este modo en diciembre de 2008, el Poder Ejecutivo propuso la creación del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA) mediante el Proyecto de Ley N° 2952/2008-PE. En lo relacionado a la función normativa regulada en el segundo párrafo del Numeral 5 del Artículo 11° del Proyecto comprendía lo siguiente:

---

3 Sobre la base de lo establecido en el Artículo 25° del Reglamento General de OSINERGMIN aprobado por Decreto Supremo N° 054-2001-PCM. Es el caso de las Resoluciones de Consejo Directivo N° 388-2007-OS/CD, N° 188-2010-OS-CD, N° 308-2009-OS/CD, entre otras.

4 Artículo 4° del Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM.

5 Resolución de Consejo Directivo N° 211-2009-OS/CD.

6 Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013.

*“La facultad de proponer la tipificación de las infracciones por incumplimiento de obligaciones ambientales establecidas por normas legales y técnicas, así como de la Escala de Sanciones respectiva, los que serán aprobados por Decreto Supremo refrendado por el Ministro del Ambiente”.*

A su vez, en el Artículo 17° del indicado Proyecto de Ley, en el Título IV sobre la Potestad Sancionadora Administrativa del OEFA, dentro del Capítulo I sobre Reglas Generales, se señalaba que:

*“El MINAM a propuesta del OEFA está facultado a tipificar mediante Decreto Supremo los hechos y omisiones que configuren infracciones administrativas ambientales de conformidad con la función normativa prevista en el inciso e) del artículo 11 de la presente Ley”.*

Complementariamente, en el segundo párrafo del Artículo 19° del indicado Proyecto de Ley se señalaba que:

*“El MINAM, a propuesta del OEFA, aprobará la escala de sanciones donde se establecerá las sanciones aplicables para cada tipo de infracción, tomando como base las sanciones establecidas en el artículo 136 de la Ley General del Ambiente”.*

Sin embargo, luego del debate parlamentario, la versión original del Artículo 17° de la Ley N° 29325 - Ley del SINEFA, fue redactada de la siguiente manera:

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

***“Artículo 17°.- Infracciones***

*Las conductas sancionables administrativamente por infracciones ambientales son las previstas en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente y demás leyes sobre la materia”.*

Como puede apreciarse en la redacción final, este artículo omitió señalar que el MINAM estaba facultado a tipificar mediante Decreto Supremo las infracciones administrativas ambientales, lo cual sí se encontraba recogido en el Proyecto de Ley respectivo.

Al respecto, no se hicieron esperar algunas observaciones:

*“(…) en la Ley del SINEFA no se ha contemplado la facultad del OEFA para realizar las propuestas de tipificación de infracciones a ser aprobadas por el MINAM; indicándose que únicamente ello sería aplicable respecto de la*

*aprobación de la respectiva escala de sanciones. Esto constituiría una seria limitante en el ejercicio de funciones propias de dicha entidad”<sup>7</sup>.*

En el proceso de implementación del OEFA, se advirtió la necesidad de contar con la herramienta que permita la tipificación de infracciones. Por esta razón, el Poder Ejecutivo presentó al Congreso el Proyecto de Ley N° 3493, ingresado el 11 de setiembre de 2009.

Dicho proyecto contenía como Artículo Único una disposición que restituía la idea que se presentó originalmente en el Proyecto de Ley del SINEFA a fin de facultar explícitamente al MINAM para tipificar las infracciones correspondientes en vía reglamentaria. Al respecto, en la Exposición de Motivos de la indicada propuesta legislativa se señalaba lo siguiente:

*“(…) el artículo 17 de la Ley N° 29325, prevé únicamente que las conductas sancionables administrativamente por infracciones ambientales son las previstas en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente y demás leyes sobre la materia, sin otorgar explícitamente la posibilidad de que se tipifiquen por vía reglamentaria, lo cual constituye una limitación a la función fiscalizadora y sancionadora de la OEFA (...)”<sup>8</sup>.*

El Proyecto de Ley fue aprobado y, finalmente, se logró la promulgación de la Ley N° 29514<sup>9</sup> que modificó el Artículo 17° de la Ley del SINEFA con el siguiente texto:

***“Artículo 17°.- Infracciones***

*Mediante decreto supremo, refrendado por el Ministro del Ambiente y en vía reglamentaria, se tipifican las conductas sancionables administrativamente por infracciones ambientales previstas en la Ley num. 28611, Ley General del Ambiente, y demás normas sobre la materia”.*

Con esta herramienta legal, desde marzo de 2010, el OEFA contaba con los medios para formular la propuesta normativa correspondiente (proyecto de decreto supremo) que permitiría complementar y/o actualizar las tipificaciones requeridas para ejercer de mejor manera las funciones a su cargo. Ya en ese mismo año,

---

7 ALDANA, Martha. “Pasado, Presente y Futuro de la Institucionalidad Ambiental en el Perú”. *GN - La Revista de Gas Natural*. Gerencia de Fiscalización de Gas Natural. Organismo Supervisor en Energía y Minería - OSINERGMIN, Lima, año 1, número 1, 2009, p. 241.

8 Proyecto de Ley N° 3493/2009-PE. Exposición de Motivos. p. 6.

9 Promulgada el 26 de marzo de 2010.

también se había aprobado la primera norma para la transferencia de funciones de fiscalización ambiental del OSINERGMIN al OEFA<sup>10</sup>.

En el marco de esta transferencia de funciones se identificó la necesidad de actualizar la escala de infracciones y sanciones aplicable para el desarrollo de las actividades de explotación minera en tanto se encontraba vigente una escala aprobada por el Ministerio de Energía y Minas en el año 2000<sup>11</sup>. Esta escala, además de establecer multas fijas (no graduables) aplicables a las infracciones allí descritas, recogía un tope máximo de sanción aplicable que no concordaba con el tope máximo de multas aplicables a infracciones ambientales.

En efecto, de acuerdo a dicha escala, la sanción de multa máxima aplicable era de 600 Unidades Impositivas Tributarias (UIT), que era el tope aplicable establecido en el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales<sup>12</sup>. Sin embargo, al año 2012, el tope máximo de multas aplicables por infracciones ambientales subió hasta 10 000 UIT (desde el año 2005), con la aprobación de la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente.

Por tanto, al contar con la habilitación legal correspondiente para la formulación de la tipificación de infracciones y sanciones, se priorizó la actualización de la indicada escala aplicable a la actividad minera.

#### **IV. EXPERIENCIA DE LA TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y SANCIONES MEDIANTE DECRETO SUPREMO DEL MINAM**

El OEFA remitió al MINAM la propuesta de escala de infracciones y sanciones aplicables la actividad de explotación minera y actividades conexas<sup>13</sup>. El MINAM, por su parte, procedió a su prepublicación mediante la Resolución Ministerial N° 267-2010-MINAM del 31 de diciembre de 2010.

---

10 Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM.

11 Aprobada por Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM.

12 Artículo Único de la Ley N° 26913 que modifica el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, promulgado por el Decreto Legislativo N° 613, publicado en el diario oficial El Peruano el 20 de enero de 1998. Actualmente, ambas normas se encuentran derogadas por la Cuarta Disposición Transitoria, Complementaria y Final de la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente. En su versión original, el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales estableció un monto máximo de multas por infracciones ambientales de 200 UIT.

13 Mediante el Oficio N° 1626-2010-OEFAPCD del 9 de diciembre de 2010.

Así pues, la implementación de la facultad de tipificación a cargo del MINAM se concretó en la aprobación, en noviembre de 2012, de la nueva escala de infracciones y sanciones aplicables a tales actividades<sup>14</sup>. Esta norma actualizó el tope máximo de sanción de multa hasta el monto de 10 000 UIT (entonces vigente como monto máximo de sanciones ambientales aplicables). Esta es la escala que, a la fecha, se utiliza para la sanción de las infracciones ambientales en estas actividades.

Sin embargo, como puede apreciarse, transcurrió alrededor de dos años entre la prepublicación de la propuesta y la publicación de la escala aprobada.

Esta demora, y la necesidad de contar con un mecanismo más ágil para el desarrollo de las tipificaciones aplicables por el OEFA, condujo a que, en el marco de las modificaciones a la Ley del SINEFA, se incluyera la facultad de tipificación como parte del ejercicio de la función normativa a cargo del OEFA, siguiéndose el mismo modelo vigente y aplicable a los organismos reguladores desde el año 2002.

## **V. MODIFICACIONES INTRODUCIDAS EN LA LEY N° 30011 SOBRE LA FACULTAD DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y SANCIONES A CARGO DEL OEFA**

Cuando el Poder Ejecutivo presentó el Proyecto de Ley N° 1851/2012-PE, a efectos de introducir modificaciones a la Ley del SINEFA, se incorporó expresamente dentro de la función normativa del OEFA, y como parte de las facultades del Consejo Directivo de la entidad, la facultad de aprobar la tipificación de infracciones y sanciones aplicables mediante resoluciones de este órgano colegiado.

Este proyecto normativo no sufrió ningún cambio, en lo relativo a esta facultad y, por tanto, con la publicación de la Ley N° 30011 (del 26 de abril de 2013), el OEFA cuenta con habilitación legal en esta materia.

Como producto de las modificatorias introducidas por la indicada norma, la facultad de tipificación de infracciones y sanciones a cargo del OEFA se encuentra regulada en la Ley N° 29325 - Ley del SINEFA de la siguiente manera:

*“Artículo 11°.- Funciones generales  
(...)”*

---

14 Cuadro de Tipificación de Infracciones Ambientales y Escala de Multas y Sanciones aplicables a la Gran y Mediana Minería respecto de Labores de Explotación, Beneficio, Transporte y Almacenamiento de Concentrados de Minerales aprobado por Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM, publicado en el diario oficial El Peruano el 10 de noviembre de 2012.

11.2 El OEFA, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), ejerce las siguientes funciones:

a) *Función normativa:*

(...)

*En ejercicio de la función normativa, el OEFA es competente, entre otros, para tipificar infracciones administrativas y aprobar la escala de sanciones correspondientes, así como los criterios de graduación de estas y los alcances de las medidas preventivas, cautelares y correctivas a ser emitidas por las instancias competentes respectivas.*

(...)"

**“Artículo 17º.- Infracciones administrativas y potestad sancionadora**

*Mediante resolución de Consejo Directivo del OEFA se tipifican las conductas y se aprueba la escala de sanciones aplicables. La tipificación de infracciones y sanciones generales y transversales será de aplicación supletoria a la tipificación de infracciones y sanciones que utilicen las EFA”.*

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

(...)

*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”.*

En relación a esta regulación, cabe señalar que el propio Tribunal Constitucional (en adelante, el TC) ha reconocido la validez legal de la delegación de la facultad de tipificación en vía reglamentaria.

En efecto, el principio de legalidad en materia sancionatoria<sup>15</sup> impide que se pueda atribuir la comisión de una falta si esta no está previamente determinada en la ley, y también prohíbe que se pueda aplicar una sanción si esta no está también determinada por la ley<sup>16</sup>.

15 Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General

**“Artículo 230º. Principios de la potestad sancionadora administrativa**

1. Legalidad.- Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad.

(...)"

16 Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el Expediente N° 2050-2002-AA/TC.

Este principio, señala el TC, impone tres exigencias<sup>17</sup>:

- (i) la existencia de una ley (*lex scripta*);
- (ii) que la ley sea anterior al hecho sancionado (*lex previa*); y,
- (iii) que la ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (*lex certa*).

Cabe resaltar que el TC hace hincapié en lo siguiente:

*“No debe identificarse el principio de legalidad con el **principio de tipicidad**<sup>18</sup>. El primero, garantizado por el ordinal ‘d’ del inciso 24) del artículo 2° de la Constitución, se satisface cuando se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley. El segundo, en cambio, **constituye la precisa definición de la conducta que la ley considera como falta. Tal precisión de lo considerado como antijurídico desde un punto de vista administrativo, por tanto, no está sujeta a una reserva de ley absoluta, sino que puede ser complementada a través de los reglamentos respectivos, como se infiere del artículo 168° de la Constitución. La ausencia de una reserva de ley absoluta en esta materia, como indica Alejandro Nieto (Derecho administrativo sancionador, Editorial Tecnos, Madrid 1994, Pág. 260), “provoca, no la sustitución de la ley por el reglamento, sino la colaboración del reglamento en las tareas reguladoras, donde actúa con subordinación a la ley y como mero complemento de ella”**<sup>19</sup>.*

(Negrilla agregada).

En este marco conceptual, el TC, en el Expediente N° 05262-2006-PA, señaló lo siguiente:

*“(…) debe dejarse en claro que es perfectamente posible y constitucionalmente legítimo el establecimiento de sanciones a través de reglamentos, siempre y*

<sup>17</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el Expediente N° 010-2002-AI/TC.

<sup>18</sup> Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General

*“Artículo 230°. Principios de la potestad sancionadora administrativa*

*(...)*

*4. Tipicidad.- Sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria.*

*(...)*”.

<sup>19</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el Expediente N° 2050-2002-AA/TC.

*cuando éstos no desnaturalicen la finalidad y la razón de ser de la ley que pretenden regular, en estricta observancia de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, que también forman parte del derecho al debido proceso*<sup>20</sup>.

En ese sentido, Durán Martínez afirma:

*“Lo cierto es que, es frecuente que la conducta ilícita no solo esté descrita en la ley sino que, a menudo, la ley se remite al reglamento. Se produce lo que se ha llamado la colaboración reglamentaria o la complementariedad reglamentaria*<sup>21</sup>.

Pero, añade Nieto:

*“El reglamento únicamente puede regular lo que le ha encomendado la ley y dentro de las instrucciones y pautas por ella proporcionados*<sup>22</sup>.

En ese sentido, Morón refiere lo siguiente:

*“(…) la propia ley puede convocar la concurrencia o el apoyo de la Administración para concluir la labor de tipificación (…). Se trata de una suerte de delegación de tareas que el legislador hace en la Administración por considerar que se abordan aspectos técnicos o muy dinámicos que no justifican mantenerlos dentro de la reserva legal, pero siempre determinando lo esencial de la conducta antijurídica*<sup>23</sup>.

Es en este marco que la Ley N° 30011 contiene una descripción de los tipos infractores genéricos, que corresponde que sean desarrollados en la vía reglamentaria autorizada por esta norma. En efecto, la descripción de las conductas sancionables por el OEFA se encuentran descritas en la primera parte del Artículo 17° de esta Ley, la cual señala:

---

20 Expediente N° 05262-2006-PA. Empresa de Distribución Eléctrica de Lima Norte S.A.A. Item 6.

21 DURÁN, Augusto. *Principios de legalidad, tipicidad y culpabilidad*. En DANÓS, Jorge et ál. *Congreso Internacional de Derecho Administrativo. Derecho Administrativo en el Siglo XXI*, Vol. 1, p. 492. Citando a Nieto y Vásquez Pedrouzo.

22 NIETO, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Tecnos, 2011, p. 267.

23 MORÓN, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. 8ª ed., Lima: Gaceta Jurídica, 2009, p. 687.

**“Artículo 17º.- Infracciones administrativas y potestad sancionadora**

*Constituyen infracciones administrativas bajo el ámbito de competencias del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) las siguientes conductas:*

- a) El incumplimiento de las obligaciones contenidas en la normativa ambiental.*
- b) El incumplimiento de las obligaciones a cargo de los administrados establecidas en los instrumentos de gestión ambiental señalados en la normativa ambiental vigente.*
- c) El incumplimiento de los compromisos ambientales asumidos en contratos de concesión.*
- d) El incumplimiento de las medidas cautelares, preventivas o correctivas, así como de las disposiciones o mandatos emitidos por las instancias competentes del OEFA.*
- e) Otras que correspondan al ámbito de su competencia”.*

Por tanto, la función de tipificación a cargo del OEFA consistirá en la facultad de regular el contenido específico de estos tipos infractores, que (en sentido positivo) constituyen la fuente de las obligaciones ambientales fiscalizables u obligaciones sustantivas a cargo de los administrados. No es legalmente viable que a través de la tipificación de infracciones y sanciones, el OEFA establezca nuevas obligaciones para los administrados<sup>24</sup>.

Cabe anotar, que la delegación reglamentaria establecida en la Ley N° 30011 responde a la complejidad técnica de los temas objeto de tipificación, así como a la necesidad de atender el dinamismo de la actividad que está permanentemente sujeta a nuevas regulaciones que pueden establecer nuevas obligaciones ambientales fiscalizables que requieren contar con un mecanismo que permita que, de manera permanente, se realice su tipificación a fin de hacer viable su fiscalización.

La determinación de la escala de sanciones aplicables por parte del OEFA, ello debe ser acorde a lo establecido en la Ley del SINEFA<sup>25</sup> que refiere lo siguiente:

---

24 Numeral 4.2 de la Regla Cuarta de la Resolución de Consejo Directivo N° 038-2013-OEFA/CD - Aprueban las “Reglas Generales sobre el ejercicio de la Potestad Sancionadora del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA”.

25 Ello, a su vez, corresponde que se realice en el marco de la regulación que sobre la materia establece la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente que contiene una descripción de las sanciones aplicables en materia ambiental (Artículo 136º). Esta norma debe ser interpretada de manera concordante con la Ley del SINEFA que, a su vez, establece las facultades del OEFA para establecer medidas correctivas (Artículo 22º), de manera tal de evitar que una misma consecuencia punible sea tanto una sanción como también una medida correctiva.

**“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”.*

De esta manera, la Ley del SINEFA, con las modificaciones introducidas por la Ley N° 30011, brinda el marco legal necesario para el adecuado ejercicio de la función de tipificación, ahora, a cargo del OEFA.

## **VI. LAS PRIMERAS TIPIFICACIONES DE INFRACCIONES Y SANCIONES APROBADAS POR EL OEFA**

A efectos de ordenar el ejercicio de esta importante función, la primera acción del Consejo Directivo del OEFA en esta materia fue aprobar mediante Resolución de Consejo Directivo N° 038-2013-OEFA/CD<sup>26</sup>, las “Reglas Generales sobre el ejercicio de la Potestad Sancionadora del OEFA”.

Dentro de estas Reglas Generales<sup>27</sup> se señala que los subtipos infractores (que desarrollan los tipos infractores establecidos en el Artículo 17° de la Ley del SINEFA) pueden ser:

- (a) Generales: Son los relacionados a la obstaculización de las funciones de fiscalización ambiental<sup>28</sup>.
- (b) Transversales: Son los vinculados al incumplimiento de los instrumentos de

---

26 Publicada en el diario oficial El Peruano el 18 de setiembre de 2013.

27 Numeral 3.3 de la Tercera Regla de las “Reglas Generales sobre el ejercicio de la Potestad Sancionadora del OEFA”, aprobadas por la Resolución de Consejo Directivo N°038-2013-OEFA/CD.

28 En este caso, el concepto de fiscalización ambiental debe ser entendido en su sentido amplio. De acuerdo a lo establecido en el Régimen Común de Fiscalización Ambiental, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 247-2013-MINAM, la fiscalización ambiental en sentido amplio comprende las acciones de vigilancia, control, monitoreo, seguimiento, verificación, evaluación, supervisión, fiscalización (ambiental) en sentido estricto y otras similares, con la finalidad de asegurar el cumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables y de aquellas derivadas del ejercicio de la fiscalización ambiental. Fiscalización ambiental en sentido estricto, de acuerdo a esta misma norma, comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y de imponer sanciones (Numeral 2.2 del Artículo 2°).

gestión ambiental o normas ambientales aplicables a diversas actividades económicas fiscalizadas.

- (c) Sectoriales: Son los relacionados al incumplimiento de obligaciones ambientales comprendidas en la legislación ambiental sectorial aplicable según el tipo de actividad económica.

De acuerdo a lo establecido en la Ley del SINEFA<sup>29</sup>, la tipificación de infracciones generales y transversales será de aplicación supletoria a la tipificación de infracciones y sanciones que utilicen las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA)<sup>30</sup> que tienen atribuida la potestad sancionadora. Con esta regla, se ha buscado dar la habilitación legal requerida a las EFA, los cuales adolecen de esta herramienta legal. Tal efecto corresponderá a que la máxima autoridad de la EFA emita una norma jurídica para dar publicidad a dicha aplicación supletoria con el fin de que los administrados sujetos a su ámbito de competencia conozcan de forma oportuna qué conductas se encuentran proscritas y cuál es la sanción que se les podría imponer.

A la fecha de elaboración del presente artículo, en ejercicio de las facultades otorgadas al OEFA y, con el marco dado por las antes indicadas Reglas Generales y luego de la consulta pública respectiva<sup>31</sup>, su Consejo Directivo ha aprobado dos normas que regulan tipificaciones de infracciones y sanciones, que serán presentadas a continuación:

### **6.1. Tipificación de infracciones y escala de sanciones relacionadas a la eficacia de la fiscalización ambiental (infracciones generales)**

Mediante Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 16 de octubre de 2013, se aprobó la “Tipificación de infracciones y escala de sanciones vinculadas con la eficacia de la fiscalización ambiental aplicables a las actividades económicas que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA”. Esta desarrolla subtipos infractores de carácter general.

29 Artículo 17° de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

30 De acuerdo al Literal a) del Numeral 2.1. del Artículo 2° del “Régimen Común de Fiscalización Ambiental son EFA las entidades públicas de nivel nacional, regional o local que tienen atribuida alguna o todas las acciones de fiscalización ambiental en sentido amplio.

31 Las normas que emite el OEFA son objeto de prepublicación en el diario oficial El Peruano, de acuerdo al mandato establecido en el Artículo 39° del Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales aprobado por Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM. Adicionalmente a este mecanismo de acceso, el OEFA realiza reuniones donde convoca a quienes han formulado comentarios durante el período de consulta de las normas para asegurar el mayor nivel de participación ciudadana en el proceso de formulación de normas a su cargo.

Las infracciones previstas en la referida norma se clasifican en tres grupos:

- (i) infracciones relacionadas con la entrega de información a la EFA.
- (ii) infracciones referidas a no obstaculizar la función de supervisión directa.
- (iii) infracciones referidas a la presentación del reporte de emergencias ambientales.

A continuación, se presentará el detalle de estas infracciones<sup>32</sup>:

**a) Infracciones relacionadas con la entrega de información**

Este conjunto de infracciones está relacionado con la obligación de los administrados de entregar información a efectos de permitir el adecuado desarrollo de la fiscalización ambiental.

En este grupo, se han previsto las siguientes conductas infractoras:

- **Negarse injustificadamente a entregar la información o la documentación que requiera el supervisor en el marco de una supervisión de campo, siempre que el administrado tenga la obligación de contar con esa documentación en las instalaciones supervisadas**

Sobre el particular, el Artículo 18° del Reglamento de Supervisión Directa del OEFA<sup>33</sup> establece que el administrado deberá mantener en su poder, de ser posible, toda la información vinculada a su actividad en las instalaciones y lugares sujetos a supervisión directa, debiendo entregarla al supervisor cuando este la solicite.

Teniendo en cuenta lo antes expuesto, se sanciona la conducta del administrado de no entregar la información requerida por el supervisor, siempre que tenga la obligación de contar con esta en sus instalaciones. Esto es, siempre que dicha obligación se encuentre recogida en la normativa aplicable, en su instrumento de gestión ambiental o en un mandato emitido por el OEFA. Dicha infracción es leve.

- **No remitir a la Entidad de Fiscalización Ambiental la información o la documentación requerida, o remitirla fuera del plazo, forma o modo establecido**

---

32 Tomado de la Exposición de Motivos de esta norma.

33 Numeral 18.1. del Artículo 18° del Reglamento de Supervisión Directa del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD.

Al respecto, los Artículos 18° y 19° del Reglamento de Supervisión Directa del OEFA establecen que el administrado tiene la obligación de remitir la información requerida, a través de medios físicos o electrónicos, de acuerdo a la forma y plazos establecidos en la normativa aplicable o según lo dispuesto por el OEFA. Para tal efecto, se podrán desarrollar procedimientos y aprobar los formatos que resulten necesarios.

En este sentido, se tipifica como infracción la no entrega de la información requerida, así como la entrega realizada fuera del plazo, forma o modo establecido en la legislación o en los mandatos emitidos por el OEFA. Esa infracción es leve.

A modo de ejemplo, en los proyectos de exploración minera, la perforación mediante taladros debe estar registrada para comparar la profundidad y ángulos aplicados en cada caso con los declarados en el instrumento de gestión ambiental. Sin esta información, la fiscalización de tales compromisos podría dilatarse o perder eficacia. Por ende, en estos casos, la no entrega de dicha información corresponde ser sancionada.

- **Remitir información o documentación falsa a la Entidad de Fiscalización Ambiental**

La remisión de información falsa vulnera la fe pública, incluso, impide el ejercicio oportuno de las acciones de fiscalización ambiental que la autoridad ambiental habría realizado si hubiera contado con la información correcta. Debido a ello, esta infracción califica como grave.

De manera enunciativa, se puede considerar como información falsa al documento que ha sido adulterado en su contenido.

Finalmente, cabe indicar que esta infracción será sancionada administrativamente, sin perjuicio de otras acciones legales a que hubiere lugar.

- **Existiendo una situación de daño ambiental potencial o real, incurrir en cualquiera de las conductas precedentes**

Se ha considerado conveniente reprimir con una sanción mayor el desarrollo de las conductas antes descritas en un contexto de daño ambiental potencial o real. Al respecto, debe tenerse en cuenta que la comisión de esta infracción podría impedir que la autoridad de fiscalización ambiental realice una intervención oportuna con la finalidad de evitar o remediar el daño ambiental. Por tal motivo, esta infracción califica como muy grave.

A modo de ejemplo, incurrirá en esta infracción el administrado que entregue información falsa a la autoridad de fiscalización ambiental a fin de ocultar un derrame de hidrocarburos. En circunstancias como esta, la eficacia de la fiscalización ambiental puede verse seriamente afectada, pues ello podría limitar que se adopten medidas oportunas para remediar el daño ambiental ocasionado.

#### **b) Infracciones referidas a no obstaculizar la función de supervisión directa**

Este conjunto de infracciones está relacionado con la obligación de los administrados de no interferir en el ejercicio de las acciones de supervisión directa a cargo del OEFA.

Este grupo comprende los siguientes supuestos:

- **Demorar injustificadamente el ingreso a las instalaciones o infraestructura objeto de supervisión directa**

Sobre el particular, el Artículo 20° del Reglamento de Supervisión Directa del OEFA refiere que el administrado está obligado a brindar al supervisor todas las facilidades para el ingreso a las instalaciones en un plazo no mayor de diez minutos.

Teniendo en cuenta el parámetro antes mencionado, la autoridad competente determinará en cada caso si la demora resulta o no injustificada, en aplicación del principio de razonabilidad, siendo que la demora injustificada constituye infracción en tanto perjudica el desarrollo de la supervisión directa. Este supuesto infractor califica como leve.

A modo de ejemplo, constituye una demora injustificada el indicar a los supervisores que no pueden ingresar a una unidad minera mientras no se encuentre la persona designada para acompañarlos en la supervisión. En estos casos, usualmente, la espera puede prolongarse durante una o dos horas, lo que impide el desarrollo regular de la supervisión.

- **No brindar las facilidades para el ingreso a las instalaciones o infraestructura objeto de supervisión, o para su desarrollo regular**

En este caso, se establece como infracción la omisión del administrado de brindar las facilidades para el ingreso a las instalaciones y el desarrollo de la supervisión, dado que esto dificulta o limita el ejercicio de la fiscalización ambiental. Esta infracción califica como leve.

Cabe indicar que entre las facilidades que se deben brindar al supervisor están el transporte, el equipamiento especial y otros medios que permitan el desarrollo regular de la supervisión.

A modo de ejemplo, incurriría en esta infracción el administrado que no brinde al supervisor el transporte necesario para su desplazamiento al interior de un lote de exploración o que no facilite que un personal lo acompañe para la ubicación de las baterías de explotación, alegando que no cuenta con personal para tal efecto, pero sin sustento alguno.

- **Negar el ingreso a las instalaciones o infraestructura objeto de supervisión directa**

En este caso se tipifica como infracción la conducta del administrado consistente en negar el ingreso a sus instalaciones, que se impida la realización de la supervisión y, con ello, la toma de acciones oportunas para proteger el ambiente. Por tal motivo, esta infracción califica como grave.

A modo de ejemplo, constituiría infracción no permitir el ingreso del supervisor a la planta de procesamiento pesquero alegando un presunto cambio de domicilio no sustentado.

- **No brindar las facilidades para el transporte, alojamiento y alimentación del supervisor cuando realice una supervisión de campo en instalaciones ubicadas en lugares de difícil acceso**

Para que se configure este supuesto, en primer lugar, la supervisión debe realizarse en lugares de difícil acceso. Por ejemplo, las zonas donde no existen vías de comunicación que permitan el tránsito motorizado, o en las que la prestación del servicio público de transporte terrestre, fluvial o marítimo tenga una sola frecuencia diaria (ida o vuelta), o en las que existan otras restricciones. En segundo lugar, el OEFA debe haber solicitado el apoyo del administrado para que brinde al supervisor el transporte, el alojamiento y la alimentación que resulten necesarios.

En este contexto, si el administrado no cumple con brindar dichos bienes o servicios, incurre en una infracción administrativa, la cual no solo pone en riesgo la eficacia de la fiscalización ambiental, sino, la seguridad y salud de los supervisores. Por tales motivos, esta infracción califica como grave.

- **Obstaculizar las labores de supervisión directa mediante la exigencia desproporcionada o injustificada de requisitos de seguridad y salud aprobados por el administrado**

Durante el desarrollo de la inspección, el supervisor se encuentra obligado a cumplir con los requisitos de seguridad y salud aprobados por el administrado. No obstante, dichos requisitos no deberían ser desproporcionados o injustificados, pues ello obstaculizaría el ejercicio de la función de supervisión directa. En este sentido, si en aplicación del principio de razonabilidad se verifica en un caso concreto que los requisitos aprobados fueron desproporcionados, se configuraría una infracción administrativa, calificada como leve.

Por ejemplo, el OEFA ha sancionado a una empresa por haber impedido el ingreso del supervisor a la refinería y fundición alegando que en dicha área se estaba realizando la entrega de minerales preciosos a la empresa encargada de transportarlos. Para el OEFA, esta medida de seguridad no resultaba razonable.

- **Obstaculizar o impedir el ejercicio de las facultades del supervisor relativas a la obtención o reproducción de archivos físicos o digitales**

Esta infracción perjudica la obtención de medios probatorios necesarios para la eficacia de la fiscalización ambiental. Dicha infracción califica como leve.

- **Obstaculizar o impedir las labores de los peritos y técnicos que acompañen al supervisor durante el desarrollo de la supervisión de campo**

De manera similar a la infracción anterior, la obstaculización de las labores de los peritos y técnicos perjudica la obtención de medios probatorios relevantes para la fiscalización ambiental. Esta conducta constituye una infracción leve.

- **Obstaculizar o impedir la instalación u operación de equipos para realizar monitoreo en los establecimientos de las empresas supervisadas o en las áreas geográficas vinculadas a la actividad supervisada, siempre que dichos equipos no dificulten las actividades o la prestación de los servicios de los administrados que son materia de supervisión**

La instalación y operación de equipos para realizar monitoreos resulta trascendente para conocer la presencia y concentración de contaminantes en el ambiente, así como el estado de conservación de los recursos naturales en las instalaciones del administrado o en sus áreas vinculadas a esta. Por tal motivo, la conducta del administrado de no permitir la instalación u operación de estos equipos constituye una infracción administrativa, la cual califica como leve.

En un caso concreto, se impediría la instalación de los equipos de monitoreo si, por ejemplo, no se permite que puedan ser conectados a un tomacorriente. En cambio, se obstaculizaría su operación si se dispone el corte de energía una vez que el equipo ya se encuentra instalado. Ambos supuestos constituyen infracciones administrativas.

- **Brindar declaraciones falsas durante la supervisión de campo**

En este tipo infractor, el administrado vulnera el deber de probidad y, con ello, impide que la autoridad administrativa realice oportunamente las acciones de fiscalización que resulten necesarias. Por tal motivo, esta infracción es calificada como grave.

- **Existiendo una situación de daño ambiental potencial o real, incurrir en cualquiera de las conductas precedentes**

Este tipo infractor agravado se configura cuando se realiza cualquiera de las conductas antes descritas, en un contexto de daño ambiental potencial o real. Por tal motivo, esta infracción califica como muy grave.

Por ejemplo, se configura esta infracción cuando se impide la instalación de equipos de monitoreo a efectos de evitar que la autoridad ambiental descubra la presencia de contaminantes en el ambiente en el área supervisada.

**c) Infracciones vinculadas a la presentación del reporte de emergencias ambientales**

Este conjunto de infracciones están referidas al incumplimiento de la obligación del administrado de presentar oportunamente los reportes de emergencias ambientales.

En este grupo, se han contemplado las siguientes infracciones:

- **No remitir a la Entidad de Fiscalización Ambiental los Reportes de Emergencias Ambientales, o remitirla fuera del plazo, forma o modo establecidos**

Sobre el particular, cabe señalar que el Numeral 4.1. del Artículo 4° del Reglamento de Reporte de Emergencias Ambientales de las actividades bajo el ámbito de competencia del OEFA<sup>34</sup>, refiere que los administrados deben reportar las emergencias ambientales al OEFA de acuerdo a los plazos y formatos establecidos. En tal sentido, si un administrado omitiera reportar una emergencia ambiental o lo hiciera fuera de plazo, forma o modo establecido en el mencionado Reglamento, sería sancionado. Esta infracción califica como leve.

---

34 Aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 018-2013-OEFA/CD.

- **Remitir a la Entidad de Fiscalización Ambiental información o documentación falsa sobre los Reportes de Emergencias Ambientales**

Debe indicarse que mediante los reportes de emergencias ambientales el administrado informa a la autoridad ambiental sobre las características y circunstancias en las que se produjo una emergencia de este tipo (incendio, explosión, derrame, entre otros).

Si el administrado remite información falsa sobre los daños generados o las causas que produjeron la emergencia ambiental, podría afectar seriamente la eficacia de la fiscalización ambiental, pues impediría que se realicen las intervenciones que resulten pertinentes. Debido a ello, esta infracción califica como grave.

- **Existiendo una situación de daño ambiental potencial o real, incurrir en cualquiera de las conductas precedentes**

Por último, se ha contemplado un tipo infractor agravado consistente en realizar las conductas antes descritas en un contexto de daño ambiental real o potencial. Por lo que, esta infracción califica como muy grave.

A modo de ejemplo, se configura esta infracción si el administrado no remite información (reporte de emergencia ambiental) sobre el vertimiento de sustancias tóxicas a un cuerpo hídrico, que habría generado un daño potencial o real a la fauna que habita en la zona. Ello con la finalidad de evitar la responsabilidad administrativa.

Dependiendo de la gravedad de la infracción, la autoridad competente podrá imponer como sanción una amonestación o una multa. En el caso de multas, el tope máximo asciende a 1 000 UIT<sup>35</sup>.

La norma ha establecido una *vacatio legis* para su entrada en vigencia. En este sentido, se ha previsto que la tipificación de infracciones y escala de sanciones vinculadas con la eficacia de la fiscalización ambiental habrá de entrar en vigencia el 1 de enero de 2014.

---

35 Para determinar la multa a imponer en un caso concreto, tanto para esta tipificación como para las demás que aplique el OEFA, se aplicará 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”, aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD o la norma que la sustituya.

Cabe señalar que el OEFA ha venido aplicando la tipificación de estas infracciones de acuerdo a la regulación aplicable a sector que fiscaliza (energía<sup>36</sup>, minería<sup>37</sup> y producción<sup>38</sup>). Sin embargo, estas tipificaciones generales no son uniformes ni homogéneas por lo que una diversidad de sanciones aplicables ante similares infracciones cometidas por los administrados. Por ejemplo, en las actividades pesqueras y acuícolas la sanción máxima por obstaculizar las supervisiones es de 30 UIT cuando por similar infracción en el sector minero energético la sanción llega hasta 1 000 UIT.

Asimismo, las tipificaciones que se han venido utilizando contemplan conductas genéricas para sancionar la obstaculización de la fiscalización ambiental con rangos de sanción, a veces, demasiado amplios.

En efecto, en el Sector Energía, la Resolución de Consejo Directivo del OSINERG N° 028-2003-OS/CD, modificada por Resolución de Consejo Directivo del OSINERGMIN N° 191-2011-OS/CD, contempla como infracción la acción de *“impedir, obstaculizar, negar o interferir con la función supervisora del OSINERGMIN y/o las empresas supervisoras”*. Dicha infracción es sancionada con una multa de hasta 1 000 UIT.

A diferencia de este régimen anterior, la tipificación aprobada, por el OEFA especifica las conductas proscritas, uniformiza y gradúa las sanciones aplicables, y aprueba una sola tipificación para todos los sectores que se encuentren bajo el ámbito de competencia del OEFA, tomando en cuenta que las conductas que obstaculizan la eficacia de la fiscalización ambiental son comunes en todos los sectores fiscalizados.

---

36 En el Sector Energía (electricidad e hidrocarburos) se emplea la tipificación de infracciones y escala de sanciones prevista en la Resolución de Consejo Directivo del OSINERG N° 028-2003-OS/CD, modificada por el Artículo 5° del Reglamento del Registro de Hidrocarburos, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo del OSINERGMIN N° 191-2011-OS/CD.

37 En el Sector Minería se emplea la tipificación de infracciones y escala de sanciones vigente contemplada en la Resolución Ministerial N° 353-2000-EM/VMM y la Resolución de Consejo Directivo del OSINERGMIN N° 185-2008-OS/CD.

38 En el Sector Producción (pesquería) se toma en cuenta la tipificación de infracciones y escala de sanciones contemplada en el Texto Único Ordenado del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas - RISPAC, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2011-PRODUCE.

## **6.2. Tipificación de infracciones y escala de sanciones relacionadas al incumplimiento de los límites máximos permisibles (infracciones transversales)**

Mediante Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 13 de noviembre de 2013, se aprobó la “Tipificación de infracciones y escala de sanciones relacionadas al incumplimiento de los Límites Máximos Permisibles (LMP) previstos para actividades económicas bajo el ámbito de competencia del OEFA”. Esta es la primera norma que desarrolla subtipos infractores de carácter transversal<sup>39</sup>.

Para establecer las infracciones y la respectiva escala de sanciones, se ha considerado si las conductas generan daño potencial o real a la flora o fauna o a la vida o salud humana. En este sentido, se han previsto dieciséis conductas infractoras.

Las primeras doce de estas conductas se han tipificado en función del daño potencial. En estos casos, para determinar la escala de sanciones, se ha considerado el porcentaje de excedencia del Límite Máximo Permissible - LMP (10%, 25%, 50%, 100% y 200%), así como la naturaleza del parámetro involucrado<sup>40</sup>, en función de si este involucra o no un mayor riesgo ambiental.

Las cuatro conductas restantes se han tipificado en función del daño real. En estos casos, para determinar la escala de sanciones se ha tenido en cuenta la relevancia del bien jurídico protegido (*v. gr.* flora, fauna, salud o vida humana) y si la actividad contaba o no con autorización para descargar efluentes o emisiones al ambiente. El rango más alto está previsto para cuando el administrado desarrolle sus actividades sin contar con dicha autorización y generando un daño real a la vida o salud humana. La multa más alta (25 000 UIT) se impondrá al administrado informal que genere un daño real a la vida o salud humana y haya incurrido en los factores agravantes más significativos.

---

39 Posteriormente, el OEFA ha aprobado otra norma de tipificación transversal como es la tipificación de infracciones y sanciones relacionadas a instrumentos de gestión ambiental y actividades en zonas prohibidas, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 20 de diciembre de 2013. Esta norma entrará en vigencia el 1 de febrero de 2014. A futuro, se habrán de aprobar otras tipificaciones de temas de carácter transversal.

40 Para la determinación de estos parámetros se ha tomado como referencia la regulación establecida en el Artículo 7° del Reglamento de la Ley que regula la declaratoria de Emergencias Ambientales aprobado por Decreto Supremo N° 024-2008-PCM.

Para la aplicación de esta tipificación de infracciones, la norma establece que el número de parámetros que exceden los LMP y la cantidad de puntos de control en los que ocurra dicha excedencia no constituyen nuevos tipos infractores, sino factores agravantes para la graduación de la sanción.

Al respecto, en la Exposición de Motivos respectiva para la aplicación de esta nueva regla se señala lo siguiente:

*“(...) puede darse el caso de que la autoridad administrativa verifique que un administrado ha excedido el límite máximo permisible en tres puntos de control. En el primero, que haya excedido en 10% el límite máximo permisible establecido para plomo. En el segundo, que haya excedido en 25% el límite máximo permisible previsto para hierro. En el tercero, que haya excedido en 50% el límite máximo permisible contemplado para plomo. En este supuesto, solo se imputará la comisión de una infracción. Para tal efecto, se considerará la infracción más grave, que en este caso sería aquella que representa el mayor porcentaje de excedencia del parámetro que involucra un mayor riesgo ambiental (exceder en 50% el límite máximo permisible previsto para plomo). El número de parámetros rebasados y la cantidad de puntos de control en los que verifica dicha excedencia serían considerados como factores agravantes de la posible sanción a imponer”<sup>41</sup>.*

Cabe indicar que, al igual que la escala de infracciones generales antes descritas, para esta tipificación también se ha establecido una *vacatio legis* para la entrada en vigencia de la tipificación aprobada. En ese sentido, se ha previsto que la tipificación de infracciones y escala de sanciones relacionadas al incumplimiento de los Límites Máximos Permisibles habrá de entrar en vigencia el 1 de enero de 2014.

Debemos anotar que con esta tipificación se aborda específicamente el incumplimiento referido a exceder el LMP establecido. Así pues, esta infracción corresponde que sea complementada con los tipos infractores establecidos en la tipificación sectorial correspondiente, de acuerdo a cada actividad<sup>42</sup>.

---

41 Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. Proyecto de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones relacionadas al incumplimiento de los Límites Máximos Permisibles. Exposición de Motivos. Item 1.2.4 Factor agravante.

42 Donde se tipifican infracciones relacionadas a la realización de monitoreos en puntos de control, con determinada frecuencia y respecto de determinados parámetros, la entrega de reportes de monitoreo, entre otros. Estas infracciones continuarán siendo sancionadas bajo las tipificaciones sectoriales actualmente aplicables en tanto el OEFA no apruebe la tipificación de infracciones sectoriales de la actividad en particular.

Los LMP son instrumentos de gestión ambiental de naturaleza transversal. Su fiscalización debe también obedecer a ese mismo criterio. Actualmente, ya se cuenta con una sola tipificación en esta materia aplicable a todos los sectores que se encuentren bajo el ámbito de competencia del OEFA; ello sin dejar de lado la consideración de las características particulares que cada actividad pueda presentar.

## **VII. RETOS FUTUROS EN MATERIA DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y SANCIONES**

El OEFA continuará con la importante tarea de aprobar las tipificaciones de infracciones y sanciones a su cargo. Esta será, en realidad, una tarea permanente que deberá acompañar el proceso de actualización de la legislación ambiental que es impulsado por el Ministerio del Ambiente<sup>43</sup>.

La experiencia de la aplicación práctica de las tipificaciones que el OEFA apruebe demostrará si el enfoque y las opciones de desarrollo normativo adoptados a la fecha fueron los correctos o no. En todo caso, se contará con un mecanismo ágil de aprobación de estas normas, a través de su Consejo Directivo, lo que con seguridad permitirá agilizar el desarrollo y consolidación de esta herramienta fundamental para una fiscalización ambiental fortalecida.

## **VIII. A MODO DE CONCLUSIÓN**

La tipificación de infracciones y sanciones constituye una herramienta indispensable para que los administrados conozcan las posibles infracciones en las que pueden incurrir y sus posibles consecuencias gravosas. Es una garantía tanto para los obligados a cumplir con las normas, como también un medio para evitar la arbitrariedad por parte de la Administración.

Cuando se creó el OEFA en el año 2008, no se reguló la función de tipificación de infracciones y sanciones, lo cual fue corregido por la Ley del SINEFA en el año 2009, pero de manera incompleta, por lo que se hizo necesario que en el 2010 se expidiera una ley específica para dotar de tales facultades al Ministerio del

---

43 En enero de 2012, el MINAM aprobó la Resolución Ministerial N° 018-2012-MINAM a través de la cual estableció mandatos para la actualización de la legislación ambiental sectorial. En cumplimiento de tal disposición se han establecido normas ambientales sectoriales que antes no se habían aprobado (en el Sector Vivienda y Agricultura) y están en proceso de actualización las normas de los demás sectores. En la medida en que se dicten normas aplicables a sectores bajo la competencia del OEFA, se requerirá elaborar las respectivas tipificaciones de infracciones y sanciones aplicables.

Ambiente y se señaló que dicha autoridad ejercería tal función a través de la emisión de decretos supremos. Durante la vigencia de esta norma, únicamente, se logró la aprobación de la escala de infracciones y sanciones aplicables a las actividades de explotación minera y actividades similares, vigente a la fecha.

Actualmente, como producto de las modificaciones introducidas en la Ley N° 30011, el OEFA cuenta con la habilitación legal para, a través de su Consejo Directivo, establecer la tipificación de infracciones y sanciones ambientales cuya fiscalización se encuentra a su cargo. Las infracciones y sanciones de carácter general y transversal que apruebe, podrán ser utilizadas supletoriamente por las Entidades de Fiscalización Ambiental de ámbito nacional, regional o local.

A la fecha de redacción del presente artículo, el OEFA, luego de los procesos de consulta pública respectivos, ha aprobado la tipificación aplicable a las infracciones y sanciones relacionadas a la eficacia de la fiscalización ambiental, así como la tipificación de infracciones y sanciones por exceso de límites máximos permisibles. Continuar con el ejercicio de la función normativa en esta materia constituye una de las tareas prioritarias a cargo de esta entidad.

## **BIBLIOGRAFÍA:**

ALDANA, Martha Inés

2009 “Pasado, Presente y Futuro de la Institucionalidad Ambiental en el Perú”.  
*GN - La Revista de Gas Natural*. Lima, noviembre, año 1, número 1, p. 241.

DURÁN, Augusto

2013 “Principios de legalidad, tipicidad y culpabilidad”. En DANÓS, Jorge et al. (Coordinadores). *Congreso Internacional de Derecho Administrativo. Derecho Administrativo en el Siglo XXI*. Lima: Adrus D&L Editores.

MORÓN, Juan Carlos

2009 *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Octava edición. Lima: Gaceta Jurídica.

NIETO, Alejandro,

2011 *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Tecnos.