

THOMSON REUTERS

LA LEY



Asociación Peruana de
Derecho Administrativo

DERECHO ADMINISTRATIVO: INNOVACIÓN, CAMBIO Y EFICACIA

Libro de ponencias del Sexto Congreso Nacional
del Derecho Administrativo

Coordinadores:

Jorge Danós Ordóñez

Ramón Huapaya Tapia

Verónica Rojas Montes

José Antonio Tirado Barrera

Orlando Vignolo Cueva



THOMSON REUTERS

*Derecho administrativo:
innovación, cambio y eficacia*

Hugo
Córrea
Apac

Jorge Danós Ordóñez • Ramón Huapaya Tapia
Verónica Rojas Montes • José Antonio Tirado Barrera
Orlando Vignolo Cueva
(Coordinadores)

DERECHO ADMINISTRATIVO INNOVACIÓN, CAMBIO Y EFICACIA

Libro de ponencias del Sexto Congreso Nacional
de Derecho Administrativo

Hugo
Gómez D.

ECB EDICIONES



THOMSON REUTERS

© ECB Ediciones S. A. C.
Año 2014
Derechos reservados
D. Leg. 822 (22.04.96)
web: www.revistajuridica.com.pe
correo electrónico: cb.publicaciones@thomsonreuters.com

© Jorge Danós Ordóñez
© Ramón Huapaya Tapia
© Verónica Rojas Montes
© José Antonio Tirado Barrera
© Orlando Vignolo Cueva

Año 2014
Derechos reservados
D. Leg. 822 (22.04.96)

Líder del Área Legal
Xavier Pérez Benazar

Editor
Christian Ávalos Sánchez

Prohibida la reproducción total o parcial
sin la autorización expresa de la editorial.
Depósito legal - Ley 26905 (20.12.97)

Editorial: ECB Ediciones S. A. C.
Domicilio: Av. San Borja Sur 1170
San Borja, Lima - Perú
Año 2014 - 300 ejemplares
Hecho el depósito legal en la
Biblioteca Nacional del Perú: 2014-08692
Registro ISBN: 978-612-4240-04-1
Registro del Proyecto Editorial: 11501301400533
Primera edición - año 2014

Artistas gráficos:
Patricia Cruzado, José Lizano,
Elvis Soto, Nora Villaverde

Impresión y encuadernación:
Editorial Tinco S. A.
Talleres Gráficos de Editorial Tinco S.A.
Calle Arquímedes 114
Urb. La Campiña - Chorrillos
Teléfono: 719-1137 • 719-1139

LAS BONDADES DE LA TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES APROBADA POR EL ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

Por **HUGO R. GÓMEZ APAC***
MILAGROS GRANADOS MANDUJANO** ***

SUMARIO

En el presente artículo se explican los alcances de la competencia que tiene el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) para tipificar infracciones administrativas ambientales. Se sostiene que, a través de las normas que esta entidad ha emitido con la finalidad de especificar las conductas infractoras, se ha reforzado la aplicación de los principios de legalidad, tipicidad, razonabilidad, proporcionalidad, gradualidad y no confiscatoriedad y, al mismo tiempo, se ha promovido una mayor participación ciudadana en la función normativa que desarrolla dicha entidad.

I. Introducción. II. Facultad de tipificación del OEFA. III. Parámetros para la tipificación de infracciones. IV. Bondades de la tipificación aprobada por el OEFA. V. Conclusiones.

1. INTRODUCCIÓN

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) es una entidad pública (en rigor, un organismo público técnico especializado) adscrita al Ministerio del Ambiente, que ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SIN-EFA) y, al mismo tiempo, desarrolla la función de fiscalización ambiental sobre los administrados que se encuentran bajo su ámbito de competencia. Tiene la misión de ejercer y promover una fiscalización ambiental efectiva que armonice el ejercicio de las actividades económicas con la protección del ambiente y así lograr un desarrollo sostenible.

* Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Es profesor del curso de Derecho Administrativo en la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, de Derecho Administrativo II en la Universidad ESAN, y de Organización del Estado y Derecho Público Administrativo en la Maestría de Gestión Pública de la Universidad del Pacífico. Actualmente, se desempeña como presidente del Consejo Directivo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA.

** Abogada por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, con estudios de Maestría en Derecho Constitucional en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente, se desempeña como profesional en Derecho en la Presidencia del Consejo Directivo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA.

*** Los autores agradecen a Percy Grández Barrón por el valioso apoyo brindado en la elaboración y corrección del presente documento.

Para que dicha entidad pueda cumplir adecuadamente con su función fiscalizadora, mediante la Ley 30011¹, se han modificado los Artículos 11, 17 y 19 de la Ley 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, la **Ley del SINEFA**) con la finalidad de otorgarle competencia para tipificar infracciones administrativas, aprobar la escala de sanciones respectiva y establecer los criterios de graduación de las sanciones.

La facultad de tipificación de infracciones administrativas concedida al OEFA se ejerce bajo un nuevo enfoque de la fiscalización ambiental, el cual busca lograr un adecuado equilibrio entre la promoción de la inversión y la protección ambiental en aras de consolidar una fiscalización eficiente, efectiva, razonable y transparente, auténticamente disuasiva, pero lejos de la arbitrariedad, de la confiscatoriedad.

En este contexto, en el presente artículo se abordan los alcances de la nueva competencia de tipificación atribuida al OEFA y se detallan las bondades de las primeras tipificaciones de infracciones aprobadas por esta entidad.

II. FACULTAD DE TIPIFICACIÓN DEL OEFA

Como se ha dicho, mediante la Ley 30011, se concedió al OEFA competencia para tipificar infracciones administrativas en materia ambiental. Para tal efecto, dicha norma legal modificó los Artículos 11, 17 y 19 de la Ley del SINEFA, en los términos siguientes:

“Artículo 11. Funciones generales

(...)

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 17. 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 19. 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”.

¹ Ley que modifica la Ley 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 26 de abril del 2013.

Como se puede apreciar, mediante Resolución de Consejo Directivo, el OEFA puede aprobar la tipificación administrativa aplicable a los administrados que fiscaliza, esto es, aquellos que desempeñan actividades económicas en los siguientes sectores: gran y mediana minería, hidrocarburos, electricidad, pesquería (procesamiento pesquero industrial y acuicultura de mayor escala) e industria manufacturera (a la fecha, los rubros cerveza, papel, cemento y curtiembre).

La tipificación general y transversal aprobada por el OEFA también puede ser aplicada de forma supletoria por las otras entidades de fiscalización ambiental². Para tal efecto, el OEFA ha sugerido que la máxima autoridad de la entidad de fiscalización ambiental emita una norma jurídica para dar publicidad a la aplicación supletoria de dicha tipificación con la finalidad de resguardar la seguridad jurídica, esto es, para que los administrados sujetos a su ámbito de competencia conozcan de forma oportuna qué conductas se encuentran prohibidas y cuál es la sanción que se les podría imponer³.

La facultad de tipificación atribuida al OEFA se fundamenta en argumentos fácticos, tales como la complejidad técnica de la materia ambiental, la necesidad de atender el dinamismo de las actividades económicas, la inviabilidad de hacer casuística en una norma con rango legal, entre otros. El legislador ha solicitado la colaboración de la Administración Pública debido a que en la tipificación se abordan aspectos técnicos y muy dinámicos que no justifica mantenerlos dentro de la reserva de ley⁴.

En esta línea, Milagros Maraví señala que el OEFA, al ser un organismo técnico especializado encargado de la fiscalización ambiental y, además, ente rector del SINEFA, es la entidad pública con mayor capacidad para tipificar las conductas sancionables sobre la base de sus conocimientos y experiencia en la materia⁵.

III. PARÁMETROS PARA LA TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES

La competencia otorgada al OEFA para tipificar infracciones administrativas se ejerce bajo determinados parámetros previstos en la ley y en las reglas generales que esta entidad ha emitido para regular dicha facultad.

² Artículo 17 de la Ley 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

³ Cf. Exposiciones de Motivos de las Resoluciones de Consejo Directivo 042-2013-OEFA/CD, 045-2013-OEFA/CD y 049-2013-OEFA/CD.

⁴ En el ámbito administrativo, la tipificación de infracciones no requiere una reserva absoluta de ley, pues puede solicitarse la colaboración reglamentaria. La reserva absoluta de ley implica que en la norma con rango de ley (ley orgánica, ley ordinaria o decreto legislativo) se contemple tanto la sanción como la descripción de la conducta infractora (tipicidad), sin posibilidad de complementar esa descripción a través de un reglamento administrativo de aplicación o de desarrollo, lo cual resulta complejo en la práctica ante la inmensidad de infracciones administrativas existentes. Por tal motivo, resulta válido recurrir a la colaboración reglamentaria, según la cual es suficiente que la ley haga una descripción genérica de las conductas sancionables y de las clases y cuantía de las sanciones, dejando al reglamento administrativo la descripción pormenorizada de las conductas infractoras, es decir, la tipicidad.

⁵ Cf. MARAVÍ, Milagros. Informe presentado ante el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental el 4 de junio del 2013, párrafo 4.13.

III.1. Parámetros legales para la tipificación de infracciones

En los Artículos 17 y 19 de la Ley del SINEFA y el Artículo 136 de la Ley 28611 - Ley General del Ambiente (modificados por la Ley 30011) se han previsto las instrucciones y los límites dentro de los cuales el OEFA ha de elaborar la tipificación de infracciones ambientales.

En primer lugar, en el Artículo 17 de la Ley del SINEFA se han contemplado los **elementos esenciales de la conducta antijurídica**, estableciéndose lo siguiente:

“Artículo 17. 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
- (...)

(Negrilla agregada)

De esta manera, el OEFA solo podrá tipificar como infracciones administrativas las acciones u omisiones subsumibles en los parámetros antes establecidos. Esto es, solo constituirá infracción administrativa el incumplimiento de las obligaciones previstas en la normativa ambiental, los instrumentos de gestión ambiental, los contratos de concesión o las medidas administrativas emitidas por el OEFA.

En segundo lugar, en el Artículo 136 de la Ley General del Ambiente se prevé la **naturaleza y los límites máximos de las sanciones** que pueden contemplarse en la tipificación por la vía reglamentaria, a saber:

“Artículo 136. De las sanciones y medidas correctivas

(...)

136.2. Son sanciones coercitivas:

- a. Amonestación.
 - b. Multa no mayor de 30,000 Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha en que se cumpla el pago.
- (...)

Por lo expuesto, en la tipificación reglamentaria efectuada por el OEFA se pueden contemplar como sanciones la amonestación y la multa. En cuanto a la multa, el monto máximo que puede imponerse asciende a 30 000 Unidades Impositivas Tributarias, lo que actualmente equivale a 114 millones de nuevos soles (aproximadamente, 40 millones de dólares americanos).

Para garantizar que la tipificación reglamentaria sea más razonable, en la ley se han contemplado **criterios para establecer la escala de sanciones**. En este sentido, el Artículo 19 de la Ley del SINEFA, modificado por la Ley 30011, establece lo siguiente:

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

19.1. Las infracciones y sanciones se clasifican como leves, graves y muy graves. Su determinación debe fundamentarse en la **afectación a la salud y al ambiente, en su potencialidad o certeza de daño, en la extensión de sus efectos y en otros criterios** que puedan ser definidos de acuerdo a la normativa vigente.

19.2. El Consejo Directivo del OEFA aprueba la escala de sanciones donde se establecen las sanciones aplicables para cada tipo de infracción, tomando como base las establecidas en el artículo 136 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente.”

(Negrilla agregada)

Tal como sostiene Milagros Maraví, “la aprobación de la escala de multas, que finalmente es la graduación de las infracciones tipificadas, cuenta con respaldo legal y es acorde al principio de tipicidad”⁶. En efecto, la ley de remisión ha sido muy precisa al establecer la naturaleza y los límites de la sanción, así como los criterios para su graduación.

III.2. Reglas generales sobre la potestad sancionadora

El OEFA ha emitido unas “Reglas Generales sobre el ejercicio de la Potestad Sancionadora del OEFA” (en adelante, las **Reglas Generales**)⁷ con la finalidad de ejercer adecuadamente su función de tipificación de las infracciones ambientales. Estas reglas establecen criterios vinculantes para la tipificación de infracciones y el establecimiento de sanciones, con el objetivo de garantizar el cumplimiento de los principios de legalidad, tipicidad, razonabilidad, proporcionalidad, gradualidad y no confiscatoriedad y, al mismo tiempo, lograr una protección ambiental eficaz y oportuna.

De conformidad con lo establecido en la Tercera regla general, el OEFA, en ejercicio de su función de tipificación, puede aprobar los siguientes subtipos infractores:

⁶ MARAVÍ, Milagros. Informe presentado ante el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, 2013, párrafo 3.14.

⁷ Aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo 038-2013-OEFA/CD, publicada el 18 de setiembre del 2013.

- **Generales:** aquellos relacionados con la obstaculización de las funciones de fiscalización ambiental
- **Transversales:** aquellos vinculados al incumplimiento de los instrumentos de gestión ambiental o normas ambientales aplicables a diversas actividades económicas fiscalizadas
- **Sectoriales:** aquellos relacionados con el incumplimiento de obligaciones ambientales comprendidas en la legislación ambiental sectorial aplicable, según el tipo de actividad económica

Con relación a la conducta infractora, la Cuarta regla general dispone expresamente que solo se tipifican como infracciones administrativas aquellas acciones u omisiones que expresen el incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables, incluyendo las vinculadas a la fiscalización ambiental. Mediante la tipificación de infracciones realizada por el OEFA, no se podrá crear obligaciones ambientales nuevas para los administrados.

Con relación a la sanción, la Octava regla general señala que, al momento de establecer la escala de sanciones, se debe tener en cuenta, principalmente, los siguientes criterios:

- El riesgo ambiental de los parámetros involucrados
- El daño real a la vida o salud humana
- El daño real a la flora o fauna
- El porcentaje de superación de los límites máximos permisibles
- El desarrollo de actividades en áreas o zonas prohibidas declaradas como tales por la autoridad competente
- El no contar con los títulos habilitantes para el aprovechamiento de recursos naturales
- Otros criterios que apruebe el Consejo Directivo del OEFA

Por último, para garantizar que la aplicación de la sanción no resulte confiscatoria, en la Décima regla general se ha establecido que la sanción a imponer al infractor no podrá superar el 10% del ingreso bruto percibido por este el año anterior a la comisión de la infracción. En caso el administrado esté realizando actividades en un plazo menor al señalado, se estimará el ingreso bruto anual multiplicando por doce (12) el promedio de ingreso bruto mensual registrado desde la fecha de inicio de tales actividades. En el supuesto de que el administrado no esté percibiendo ingresos, se efectuará la estimación de los ingresos que proyecta percibir.

Cabe señalar que la regla antes mencionada no será aplicada si el infractor: (i) ha desarrollado sus actividades en áreas o zonas prohibidas, (ii) no ha acreditado sus ingresos brutos, o no ha efectuado la estimación de los ingresos que proyecta percibir, o (iii) sea reincidente⁸.

⁸ Sobre el particular, se ha emitido unos "Lineamientos que establecen criterios para calificar como reincidentes a los infractores ambientales bajo el ámbito de competencia del OEFA", los cuales han sido aprobados por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo 020-2013-OEFA/PCD, publicada el

IV. BONDADES DE LA TIPIFICACIÓN APROBADA POR EL OEFA

A la fecha, el OEFA ha emitido tres (3) tipificaciones que observan los parámetros establecidos en la Ley del SINEFA, la Ley General del Ambiente y las Reglas Generales. Estas tipificaciones se encuentran vinculadas con la “Eficacia de la Fiscalización Ambiental”⁹, el “Incumplimiento de los Límites Máximos Permisibles”¹⁰ y los “Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas”¹¹. La primera tipificación es de carácter general y las dos últimas de carácter transversal.

La facultad de tipificación que viene ejerciendo el OEFA se sujeta a los estándares garantistas de los principios de legalidad, tipicidad, razonabilidad, proporcionalidad, gradualidad y no confiscatoriedad, conforme lo exige el ordenamiento constitucional y legal vigente.

IV.1. Aplicación efectiva del principio de legalidad

Como se ha indicado, mediante la Ley 30011 se autorizó al OEFA a colaborar con la tipificación de infracciones ambientales y, para tal efecto, se establecieron determinados parámetros legales. Así, por ejemplo, el Artículo 17 de la Ley del SINEFA establece que constituyen conductas infractoras el incumplimiento de las obligaciones contenidas en la normativa ambiental. Asimismo, el Artículo 136 de la Ley General del Ambiente señala que como sanción pecuniaria se puede imponer una multa no mayor de 30 000 Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha en que se cumpla el pago.

Teniendo en cuenta dichos parámetros, el OEFA ha emitido las tres (3) tipificaciones antes mencionadas. A modo de ejemplo, se puede considerar la tipificación de infracciones y escala de sanciones relacionada con el incumplimiento de los instrumentos de gestión ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas. Dicha tipificación se ha elaborado teniendo en cuenta la obligación prevista en el Artículo 3 de la Ley 27446 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, el cual prescribe lo siguiente:

“Artículo 3. Obligatoriedad de la certificación ambiental

No podrá iniciarse la ejecución de proyectos ni actividades de servicios y comercio referidos en el artículo 2 y ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobarlas, autorizarlas, permitirles, concederlas o habilitarlas **si no cuentan previamente con la certificación ambiental** contenida en la Resolución expedida por la respectiva autoridad competente”.

(Negrilla agregada)

22 de febrero del 2013. En el citado documento se establece que la reincidencia se configura si existe una sanción consentida o que agote la vía administrativa por el mismo tipo infractor sancionado en los últimos cuatro (4) años.

⁹ Esta tipificación fue aprobada por Resolución de Consejo Directivo 042-2013-OEFA/CD, publicada el 16 de octubre del 2013.

¹⁰ Esta tipificación fue aprobada por Resolución de Consejo Directivo 045-2013-OEFA/CD, publicada el 13 de noviembre del 2013.

¹¹ Esta tipificación fue aprobada por Resolución de Consejo Directivo 049-2013-OEFA/CD, publicada el 20 de diciembre del 2013.

En atención a lo establecido en el citado artículo, el OEFA ha contemplado como infracción desarrollar actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental previamente aprobado por la autoridad competente. Para determinar la gravedad de la conducta infractora, se ha tenido en cuenta si esta genera un daño potencial o real a la flora, fauna, vida o salud humana, tal como se aprecia en el siguiente cuadro:

Ítem	Infracción	Calificación de la gravedad de la infracción	Sanción pecuniaria
3	Desarrollar actividades sin contar con instrumento de gestión ambiental		
3.1	Desarrollar proyectos o actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente, generando daño potencial a la flora o fauna	Muy grave	De 175 a 17 500 UIT
3.2	Desarrollar proyectos o actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente, generando daño potencial a la vida o salud humana	Muy grave	De 200 a 20 000 UIT
3.3	Desarrollar proyectos o actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente, generando daño real a la flora o fauna	Muy grave	De 225 a 22 500 UIT
3.4	Desarrollar proyectos o actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente, generando daño real a la vida o salud humana	Muy grave	De 250 a 25 000 UIT

Como se puede apreciar, el OEFA ha cumplido estrictamente lo establecido en la Cuarta regla general, esto es, se ha limitado a contemplar como infracción una conducta que expresa el incumplimiento de una obligación ambiental fiscalizable, y a graduar la sanción aplicable teniendo en cuenta el tope legal establecido. Mediante la tipificación de infracciones no se han creado obligaciones ambientales nuevas para los administrados, ni se ha transgredido la finalidad ni la razón de ser de la ley.

La función de tipificación ha sido entendida como la facultad de regular el contenido específico de las infracciones administrativas, delimitando y concretizando las conductas infractoras dentro del marco legal establecido¹². De esta manera, se viene garantizando la aplicación efectiva del principio de legalidad.

¹² Cf. MARAVÍ, Milagros. Informe presentado ante el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental el 4 de junio del 2013, párrafo 3.12.

IV.2. Mayor predictibilidad

El principio de tipicidad exige que tanto los comportamientos prohibidos como las sanciones a imponer sean descritos clara e inequívocamente en la norma jurídica. Ello con la finalidad de que los ciudadanos puedan prever, en todo momento, las consecuencias jurídicas (sanción) que se puedan derivar de su conducta¹³. La observancia de este principio permite garantizar la seguridad (certeza) jurídica y reducir la discrecionalidad o arbitrio en la aplicación del derecho¹⁴.

Con anterioridad a la aprobación de las tipificaciones generales y transversales emitidas por el OEFA, existía una dispersión normativa. Las tipificaciones anteriores se encontraban contempladas en diversas normas según el sector fiscalizado (energía, minería y producción). Las normas que regulaban las conductas infractoras y las escalas de sanciones correspondientes no respondían a criterios uniformes.

A efectos de garantizar una mayor predictibilidad, se ha considerado pertinente especificar con mayor detalle las conductas proscritas, emplear criterios uniformes para el establecimiento de las sanciones y aprobar una sola tipificación para todos los sectores que se encuentren bajo el ámbito de competencia del OEFA.

A modo de ejemplo, puede tenerse en cuenta la tipificación vinculada con la eficacia de la fiscalización ambiental. La tipificación anterior se encontraba recogida en diversas normas reglamentarias según la actividad económica realizada. Entre estos, tenemos la tipificación aprobada por el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - Osinergmín para las actividades de hidrocarburos y electricidad¹⁵, en la cual se contemplaba como una conducta infractora la acción de obstaculizar la función supervisora, en los siguientes términos:

Tipificación de la infracción	Supervisión y fiscalización eléctrica	Supervisión y fiscalización en hidrocarburos
Impedir, obstaculizar, negar o interferir con la Función Supervisora, Supervisora Específica de Osinergmín o empresas supervisoras	Hasta 1 000 UIT	De 1 a 100 UIT

Actualmente, el OEFA ha aprobado una tipificación general para sancionar dicha conducta infractora, la cual resulta aplicable para todos los sectores fiscalizados¹⁶. En dicha norma reglamentaria se desarrolla la conducta infractora relacionada con la obstaculización de la función supervisora, contemplándose diez (10) supuestos específicos:

¹³ Cf. GÓMEZ, Manuel e Íñigo SANZ. *Derecho administrativo sancionador: Parte general. Teoría general y práctica del derecho penal administrativo*. Segunda edición. Lima: Editorial Aranzadi S.A. 2010, p. 153.

¹⁴ Cf. NIETO, Alejandro. *Derecho administrativo sancionador*. Quinta edición. Madrid: Editorial Tecnos, 2012, p. 260.

¹⁵ Resolución de Consejo Directivo del OSINERG 028-2003-OS/CD, modificada por Resolución de Consejo Directivo del Osinergmín 191-2011-OS/CD.

¹⁶ Aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo 042-2013-OEFA/CD, publicada el 16 de octubre del 2013.

Ítem	Infracción	Calificación de la gravedad de la infracción	Sanción no monetaria	Sanción monetaria
II	Obligaciones referidas a no obstaculizar la función de supervisión directa			
2.1	Demorar injustificadamente el ingreso a las instalaciones o infraestructura objeto de supervisión directa	Leve	Amonestación	Hasta 50 UIT
2.2	No brindar las facilidades para el ingreso a las instalaciones o infraestructura objeto de supervisión, o para su desarrollo regular	Leve	Amonestación	Hasta 100 UIT
2.3	Negar el ingreso a las instalaciones o infraestructura objeto de supervisión directa	Grave		De 2 a 200 UIT
2.4	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	Grave		De 2 a 200 UIT
2.5	Obstaculizar las labores de supervisión directa mediante la exigencia desproporcionada o injustificada de requisitos de seguridad y salud aprobados por el administrado	Leve	Amonestación	Hasta 50 UIT
2.6	Obstaculizar o impedir el ejercicio de las facultades del supervisor relativas a la obtención o reproducción de archivos físicos o digitales	Leve	Amonestación	Hasta 100 UIT
2.7	Obstaculizar o impedir las labores de los peritos y técnicos que acompañen al supervisor durante el desarrollo de la supervisión de campo	Leve	Amonestación	Hasta 100 UIT
2.8	Obstaculizar o impedir la instalación de equipos para realizar monitoreos 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	Leve	Amonestación	Hasta 100 UIT
2.9	Brindar declaraciones falsas durante la supervisión de campo	Grave	Amonestación	De 5 a 500 UIT
2.10	Existiendo una situación de daño ambiental potencial o real, incurrir en cualquiera de las conductas descritas en los numerales 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 2.7, 2.8, 2.9 y 2.10 precedentes	Muy grave	Amonestación	De 10 a 1 000 UIT

Como se puede apreciar, se ha aprobado una única tipificación para sancionar las conductas que obstaculizan la eficacia de la fiscalización ambiental. Dicha tipificación detalla con suma precisión las conductas que constituyen infracciones administrativas. De esta forma, se ha garantizado una mayor predictibilidad en el ejercicio de la potestad sancionadora de la autoridad administrativa.

IV.3. a) Razonabilidad en la determinación de las infracciones

La Corte Constitucional de Colombia sostiene que la infracción administrativa se fundamenta en la protección de intereses generales. Se orienta a mantener la adecuada gestión de la Administración Pública con la finalidad de lograr el cumplimiento cabal de las funciones que le han sido encomendadas. Por tal motivo, el incumplimiento de las normas expedidas para lograr dichos fines puede ser objeto de una sanción administrativa.¹⁷

En el ámbito ambiental, el establecimiento de una infracción administrativa se orienta a proteger el derecho fundamental de toda persona a gozar de un ambiente adecuado y equilibrado para el desarrollo de su vida (interés público)¹⁸. Para lograr dicha finalidad se prohíben las conductas que supongan la inobservancia de una norma jurídica que contempla, expresamente, una obligación ambiental orientada a garantizar el adecuado aprovechamiento de los recursos naturales o la conservación del ambiente¹⁹. No obstante, debe tenerse en cuenta que no todo incumplimiento de una obligación ambiental puede ser considerado infracción administrativa, pues, en ocasiones, un determinado incumplimiento, en vez de afectar el ambiente, puede generar beneficios. Nos referimos al caso de las mejoras ambientales.

Las mejoras ambientales implican un cambio o modificación en el desarrollo de una actividad económica, lo que logra reducir los impactos ambientales previstos y, con ello, se generan mayores beneficios ambientales. Teniendo en cuenta que la potestad sancionadora de la Administración Pública se orienta a tutelar el ambiente, resulta evidente que las mejoras ambientales no deben ser sancionadas, sino, por el contrario, incentivadas.

Más aun cuando existen diversas normas que promueven el mejoramiento continuo del desempeño ambiental de las empresas. Entre estas, se encuentra el Literal m) del Artículo 5 de la Ley 28245 - Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, el cual establece que la gestión ambiental en el país, se rige, entre otros, por el **principio de mejoramiento continuo** del desempeño ambiental.

Asimismo, la Política Nacional del Ambiente²⁰ señala que la sostenibilidad ambiental constituye un objetivo de largo plazo que debe alcanzarse a través de esfuerzos progresivos, dinámicos y permanentes, que generen **mejoras incrementales**. Por su parte, el Artículo 76 de la Ley 28611 - Ley General del Ambiente sostiene que el Estado debe

¹⁷ Cf. Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-564/00 del 17 de mayo del 2000, fundamento 5.5.1.

¹⁸ La afectación de dicho bien jurídico constituye "un problema vital, no solo para la comunidad nacional, sino para toda la humanidad, porque la degradación del ambiente y su progresiva destrucción es capaz de alterar las condiciones que han permitido el desarrollo del hombre y de condenarnos a la pérdida de nuestra calidad de vida, la de nuestros descendientes y eventualmente a la desaparición de la especie humana". Cf. Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-703/10 del 6 de septiembre del 2010, consideración 3.

¹⁹ Cf. ÁLVAREZ, Gloria, "Las Infracciones en materia ambiental". En AMAYA, Oscar y María del Pilar GARCÍA. *Nuevo Régimen Sancionatorio Ambiental*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 245.

²⁰ Aprobada mediante Decreto Supremo 012-2009-MINAM, publicado el 23 de mayo del 2009.

promover que los titulares de operaciones adopten sistemas de gestión ambiental acordes con la naturaleza y magnitud de sus operaciones, con la finalidad de impulsar la mejora continua de sus niveles de desempeño ambiental.

En el marco de lo expuesto y con la finalidad de garantizar la vigencia del principio de razonabilidad, en la "Tipificación vinculada con los instrumentos de gestión ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas"²¹, el OEFA ha señalado que las conductas que impliquen el incumplimiento de una obligación prevista en un instrumento de gestión ambiental, pero constituyan mejoras ambientales no son sancionables²². Para determinar ello, la autoridad de supervisión directa debe observar las siguientes reglas:

i. Mejora manifiestamente evidente

Si la autoridad de supervisión directa considera que la actividad u obra desarrollada por el administrado no corresponde específicamente a lo previsto en su instrumento de gestión ambiental, pero constituye una mejora manifiestamente evidente que favorece la protección ambiental o los compromisos ambientales, no calificará dicha falta de correspondencia como un hallazgo que amerite el inicio de un procedimiento sancionador.

Por ejemplo, en un instrumento de gestión ambiental se establece que el administrado puede descargar sus efluentes tratados en un río cercano. No obstante, el administrado optimiza su proceso productivo y decide reutilizar sus efluentes. Esto es, no solo trata sus efluentes, sino también los aprovecha, reingresándolos al proceso productivo. Con ello, además, evita verter efluentes en el referido cuerpo hídrico. Esta acción constituye una mejora manifiestamente evidente, pues evita la generación de impactos negativos en el ambiente. Además, contribuye al uso racional del agua, el cual constituye un bien escaso que debe ser conservado a efectos de garantizar un desarrollo sostenible.

ii. Mejora no evidente

Si la autoridad de supervisión directa considera que la actividad u obra desarrollada por el administrado no corresponde específicamente a lo previsto en su instrumento de gestión ambiental, pero puede constituir una mejora que favorece la protección ambiental o los compromisos sociales, procederá teniendo en cuenta lo establecido en el Artículo 4

²¹ Numerales 4.2 y 4.3 del Artículo 4 de la Resolución de Consejo Directivo 049-2013-OEFA/CD.

²² Por lo general, las empresas que desean efectuar mejoras en sus proyectos de inversión requieren realizar modificaciones o ampliaciones de obras que no se encuentran previstas en su instrumento de gestión ambiental. Con la finalidad de agilizar la implementación de dichas mejoras, a través del Artículo 4 del Decreto Supremo 054-2013-PCM y la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo 060-2013-PCM se estableció que en este supuesto no se requerirá la modificación del instrumento de gestión ambiental. En su lugar, estas normas regulan un procedimiento célere para tal efecto. En el marco de este procedimiento, el titular del proyecto está obligado a elaborar un informe técnico que sustente la mejora que pretende realizar. Este informe debe ser presentado ante la autoridad competente, la cual deberá valorarla y emitir su conformidad, en un plazo máximo de quince (15) días hábiles.

del Decreto Supremo 054-2013-PCM²³, concordado con la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo 060-2013-PCM²⁴.

En otras palabras, la autoridad de supervisión directa verificará que el administrado esté cumpliendo lo establecido en dichos decretos supremos. En caso verifique lo contrario, emitirá un informe técnico acusatorio, considerando que el administrado ha realizado modificaciones o ampliaciones incumpliendo lo establecido en su instrumento de gestión ambiental.

A modo de ejemplo, en un instrumento de gestión ambiental se contempla el compromiso de impermeabilizar la presa de relaves con arcilla. No obstante, el administrado sustituye la arcilla por una geomembrana²⁵. En este caso, la mejora no resulta evidente, pues solo a través de estudios técnicos se podrá determinar si dicha modificación ha logrado evitar las filtraciones de forma más eficiente, lo que dependerá de la zona, la naturaleza del líquido que se coloque en la presa, entre otros.

Como puede apreciarse, las disposiciones reglamentarias emitidas por el OEFA garantizan la aplicación efectiva del principio de razonabilidad en el ejercicio de la potestad sancionadora. Las reglas contempladas en la tipificación aseguran que solo se sancionen las conductas que afecten el interés público (ambiente). De esta forma, se evita reprimir aquellas conductas que constituyan mejoras ambientales. Ello permite que la fiscalización ambiental no constituya un obstáculo para el mejoramiento continuo del desempeño ambiental de las empresas.

²³ Decreto Supremo 054-2013-PCM - Aprueban disposiciones especiales para la ejecución de procedimientos administrativos

"Artículo 4. Disposiciones ambientales para los proyectos de inversión

En los casos en que sea necesario modificar componentes auxiliares o hacer ampliaciones en proyectos de inversión con certificación ambiental aprobada que tienen impacto ambiental no significativo o se pretendan hacer mejoras tecnológicas en las operaciones, no se requerirá un procedimiento de modificación del instrumento de gestión ambiental.

El titular del Proyecto está obligado a hacer un informe técnico sustentando estar en dichos supuestos ante la autoridad sectorial ambiental competente antes de su implementación. Dicha autoridad emitirá su conformidad en el plazo máximo de 15 días hábiles. En caso que la actividad propuesta modifique considerablemente aspectos tales como, la magnitud o duración de los impactos ambientales del proyecto o de las medidas de mitigación o recuperación aprobadas, dichas modificaciones se deberán evaluar a través del procedimiento de modificación."

²⁴ Decreto Supremo 060-2013-PCM - Aprueban disposiciones especiales para la ejecución de procedimientos administrativos y otras medidas para impulsar proyectos de inversión pública y privada. "DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

(...)

Segunda. Aplicación de artículo 2 y 4 del Decreto Supremo 054-2013-PCM

Entiéndase que lo dispuesto en los artículos 2 y 4 del Decreto Supremo 054-2013-PCM incluye el desarrollo de proyectos de inversión públicos y privados en general.

(...)"

²⁵ La geomembrana es un revestimiento o barrera sintética de muy baja permeabilidad usada con cualquier material relativo a la ingeniería geotécnica para controlar la migración de fluidos en un proyecto, estructura o sistema construido.

IV.4. Mayor gradualidad en el establecimiento de las sanciones

En el Derecho administrativo sancionador, el principio de proporcionalidad exige que exista un equilibrio entre los medios utilizados y la finalidad perseguida; una correspondencia entre la gravedad de una conducta infractora y la consecuencia punitiva que se le atribuye. El legislador debe tener prudencia al momento de tipificar las conductas infractoras y de asignarles una sanción, la cual deberá ser necesariamente ajustada a la gravedad o trascendencia de la infracción.²⁶

Al respecto, el Tribunal Supremo español sostiene que el principio de proporcionalidad tiene especial relevancia en el ámbito normativo. En este sentido, sostiene que para establecer la escala de sanciones se debe tener en cuenta la gravedad del hecho constitutivo de la infracción, tal como se advierte de la siguiente cita:

“...el principio de proporcionalidad rige en el Derecho administrativo sancionador, no solo en el ejercicio concreto de la potestad sancionadora, al dictar el acto de imposición de la sanción, sino también al establecerse la correspondiente previsión normativa, de manera que no resulta ajustada al ordenamiento jurídico aquella que (...) exaspera o exacerba la sanción imponiendo, en todo caso, la multa en el grado máximo permitido por la legislación vigente, con independencia de cuál [cuál] sea la gravedad de la infracción a que se corresponde. O, dicho en otros términos (...) en la determinación normativa del régimen sancionador, y no solo en la imposición de sanciones por las administraciones públicas, se debe guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicable.”²⁷

(Negrilla agregada)

Para cumplir con el principio de proporcionalidad, la Octava regla general ha establecido una serie de criterios a tener en cuenta al momento de establecer la escala de sanciones. Dichos criterios han sido observados en las tres tipificaciones aprobadas por el OEFA.

Así, por ejemplo, en la tipificación de infracciones relacionada con el incumplimiento de los límites máximos permisibles se han contemplado dieciséis (16) subtipos infractores. Los primeros doce (12) se han tipificado en función del daño potencial. Los cuatro (4) restantes, en función del daño real. Para determinar la gravedad de la conducta infractora, se ha tenido en cuenta el bien jurídico lesionado (v. gr. flora, fauna, vida o salud humana), el porcentaje de excedencia de los límites máximos permisibles, la naturaleza del parámetro involucrado (si involucra o no un mayor riesgo ambiental) y si la actividad contaba o no con un título habilitante, tal como se aprecia del siguiente cuadro:

²⁶ Cf. De Fuentes Paradí, Joaquín y otros. *Manual de derecho administrativo sancionador*. Navarra: Editorial Aranzadi, 2005. p. 245.

²⁷ Tribunal Supremo español, STS 2464/2001 del 26 de marzo del 2001, segundo fundamento.

LAS BONDADES DE LA TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES APROBADA
POR EL ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

Infracción		Calificación de la gravedad de la infracción	Sanción monetaria
1	Excederse hasta en 10% por encima de los límites máximos permisibles establecidos en la normativa aplicable, respecto de parámetros que no califican como de mayor riesgo ambiental	Leve	De 3 a 300 UIT
2	Excederse hasta en 10% por encima de los límites máximos permisibles establecidos en la normativa aplicable, respecto de parámetros que califican como de mayor riesgo ambiental	Grave	De 5 a 500 UIT
3	Excederse en más del 10% y hasta en 25% por encima de los límites máximos permisibles establecidos en la normativa aplicable, respecto de parámetros que no califican como de mayor riesgo ambiental	Grave	De 10 a 1 000 UIT
4	Excederse en más del 10% y hasta en 25% por encima de los límites máximos permisibles establecidos en la normativa aplicable, respecto de parámetros que califican como de mayor riesgo ambiental	Grave	De 15 a 1 500 UIT
5	Excederse en más del 25% y hasta en 50% por encima de los límites máximos permisibles establecidos en la normativa aplicable, respecto de parámetros que no califican como de mayor riesgo ambiental	Grave	De 20 a 2 000 UIT
6	Excederse en más del 25% y hasta en 50% por encima de los límites máximos permisibles establecidos en la normativa aplicable, respecto de parámetros que califican como de mayor riesgo ambiental	Grave	De 25 a 2 500 UIT
7	Excederse en más del 50% y hasta en 100% por encima de los límites máximos permisibles establecidos en la normativa aplicable, respecto de parámetros que no califican como de mayor riesgo ambiental	Grave	De 30 a 3 000 UIT
8	Excederse en más del 50% y hasta en 100% por encima de los límites máximos permisibles establecidos en la normativa aplicable, respecto de parámetros que califican como de mayor riesgo ambiental	Grave	De 35 a 3 500 UIT
9	Excederse en más del 100% y hasta en 200% por encima de los límites máximos permisibles establecidos en la normativa aplicable, respecto de parámetros que no califican como de mayor riesgo ambiental	Grave	De 40 a 4 000 UIT
10	Excederse en más del 100% y hasta en 200% por encima de los límites máximos permisibles establecidos en la normativa aplicable, respecto de parámetros que califican como de mayor riesgo ambiental	Grave	De 45 a 4 500 UIT
11	Excederse en más del 200% por encima de los límites máximos permisibles establecidos en la normativa aplicable, respecto de parámetros que no califican como de mayor riesgo ambiental	Grave	De 50 a 5 000 UIT
12	Excederse en más del 200% por encima de los límites máximos permisibles establecidos en la normativa aplicable, respecto de parámetros que califican como de mayor riesgo ambiental	Grave	De 55 a 5 500 UIT
13	Exceder los límites máximos permisibles establecidos en la normativa aplicable, generando daño real a la flora o la fauna	Muy grave	De 100 a 10 000 UIT
14	Exceder los límites máximos permisibles establecidos en la normativa aplicable, generando daño real a la vida o la salud humanas	Muy grave	De 150 a 15 000 UIT
15	Exceder los límites máximos permisibles establecidos en la normativa aplicable, generando daño real a la flora o la fauna, y sin contar con el título habilitante correspondiente	Muy grave	De 200 a 20 000 UIT
16	Exceder los límites máximos permisibles establecidos en la normativa aplicable, generando daño real a la vida o la salud humanas, y sin contar con el título habilitante correspondiente	Muy grave	De 250 a 25 000 UIT

De este modo, el OEFA garantiza que la sanción se establezca en función a la gravedad de la conducta infractora. Asimismo, prevé que la sanción sea lo suficientemente disuasiva con el fin de evitar que el infractor obtenga un beneficio de su actuación ilícita, pero al mismo tiempo que no sea demasiado onerosa para él, evitando desincentivar la inversión privada. Con estos criterios, se asegura una mayor gradualidad en el establecimiento de la escala de sanciones.

Para complementar el mecanismo antes mencionado, el OEFA cuenta con una "Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones"²⁸, la cual le permite asegurar una aplicación proporcional de las sanciones. En dicha metodología se han contemplado criterios objetivos para graduar la sanción a imponer en cada caso. De esta forma, se logra que el dictado de las sanciones resulte proporcional a las circunstancias del caso en concreto.

IV.5. No confiscatoriedad

El Tribunal Constitucional peruano sostiene que "en principio, las multas —a diferencia de los tributos— no son susceptibles de declaración de confiscatoriedad, salvo que se constate una extrema irracionalidad, ya sea por su cuantía o por su falta de adecuación a la gravedad de la infracción sancionada"²⁹.

En esta línea, el principio de no confiscatoriedad se configuraría como un límite al ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, garantizando que a través de la imposición de una sanción no se afecte irrazonable y desproporcionadamente la esfera patrimonial de las personas. De este modo, dicho principio garantizaría que ciertas instituciones que conforman nuestra Constitución económica (propiedad, empresa, entre otros), no resulten suprimidas o vaciadas de contenido cuando el Estado ejerce su potestad sancionadora³⁰.

Para garantizar la vigencia del principio de no confiscatoriedad, la Décima regla general establece que la sanción a imponer al infractor no podrá superar el 10% del ingreso bruto percibido por este el año anterior a la comisión de la infracción.

En los términos implementados por el OEFA, este principio evita que, a través del ejercicio de su potestad sancionadora, se ponga en riesgo la existencia de las medianas o pequeñas empresas. Así, se logra que la imposición de las sanciones sea proporcional a la capacidad económica del infractor.

²⁸ Aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo 035-2013-OEFA/PCD, publicada el 12 de marzo del 2013.

²⁹ Cf. Sentencia del 28 de octubre de 2004, recaída en el Expediente 01492-2003-AA/TC, fundamento jurídico 27.

³⁰ Cf. Tribunal Constitucional del Perú, Sentencia del 21 de setiembre de 2004, recaída en el Expediente 004-2004-AI/TC, fundamento jurídico 18.

IV.6. Fomento de la participación ciudadana

El Artículo 31 de la Constitución Política del Perú reconoce que “[l]os ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos...” En concordancia con ello, el Numeral 17 del Artículo 2 de la Carta Magna precisa que el derecho a participar se ejerce en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación.

La participación ciudadana se manifiesta como la oportunidad que tienen las personas de expresar sus intereses y demandas, con la finalidad de influir en la formulación y toma de decisiones gubernamentales en los diferentes niveles (nacional, regional o local), contribuyendo de esa manera a mejorar la gestión pública y la calidad de vida de los ciudadanos.³¹

Dicha participación en materia ambiental implica que los ciudadanos sean informados y puedan participar en la toma de decisiones sobre los asuntos que puedan afectar su calidad de vida y la calidad ambiental. Estas decisiones gubernamentales incluyen aquellas que pueden influir en la calidad del aire que respiran, la calidad del agua que toman y la calidad de los recursos naturales de los que dependen.³²

En este sentido, el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo señala que toda persona tiene el derecho de acceder a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligros en sus comunidades, así como el derecho de participar en los procesos de adopción de decisiones.³³

Por su parte, la Comunidad Europea ha reconocido en el “Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales” (en adelante, el **Convenio de Aarhus**)³⁴, que “...en la esfera del medio ambiente, un mejor acceso a la información y una mayor participación del público en la toma de decisiones permiten tomar mejores decisiones y aplicarlas más eficazmente, contribuyen a sensibilizar al público respecto de los problemas ambientales, le dan la posibilidad de expresar sus preocupaciones y ayudan a las autoridades públicas a tenerlas en cuenta”.

En esta línea, el Artículo 8 del Convenio de Aarhus³⁵ establece que los Estados deben esforzarse por promover una participación efectiva del público durante la fase de elabo-

³¹ Cf. Jurado Nacional de Elecciones. *Guía de Participación Ciudadana del Perú*, Lima: 2008, p. 8.

³² Cf. Saladin, Claudia, “Public Participation in the era of Globalization”. En Picolotti, Romina y Jorge Daniel Taillant (editores). *Linking Human Rights and the Environment*. Arizona: The University of Arizona Press, 2010, p. 57.

³³ La declaración fue suscrita en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo realizada el 14 de junio de 1992, en Río de Janeiro.

³⁴ La Convención fue adoptada por la Comisión de las Naciones Unidas para Europa (UNECE) en la Conferencia Ministerial “Medio ambiente para Europa” celebrada en Aarhus, Dinamarca, el 25 de junio de 1998.

³⁵ Si bien dicho convenio no resulta vinculante para el Estado peruano, en el presente artículo se ha considerado conveniente citar algunas de sus disposiciones debido a que estas contienen notables avances en la realización del derecho a la participación ciudadana en materia ambiental.

ración de disposiciones reglamentarias o de otras normas jurídicamente obligatorias de aplicación general que puedan tener un efecto importante sobre el ambiente.

De igual manera, el Artículo 39 del Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales³⁶ establece que “[l]os proyectos de normas que regulen asuntos ambientales generales o que tengan efectos ambientales, serán puestos en conocimiento del público para recibir opiniones y sugerencias de los interesados. El aviso de publicación del proyecto deberá publicarse en el Diario Oficial *El Peruano* y el cuerpo completo del proyecto en el portal de transparencia de la entidad, por un periodo mínimo de diez (10) días útiles”.

En observancia del dispositivo legal antes mencionado, el OEFA publicó los proyectos normativos que regulan las tipificaciones de infracciones y escala de sanciones a efectos de que la ciudadanía pueda emitir sus opiniones y sugerencias. Luego de recibir dichas opiniones o sugerencias, se llevaron a cabo reuniones con los comentaristas para enriquecer el debate y elaborar normas mejor sustentadas. Finalmente, se elaboró y publicó una matriz de comentarios, en la cual se detallan las razones por las cuales se acogieron o se desestimaron las sugerencias recibidas.

En el proceso de elaboración de las tipificaciones, se promovió la participación de las empresas fiscalizadas, las organizaciones no gubernamentales y las agrupaciones civiles defensoras del ambiente, y así realizar una adecuada ponderación de los intereses involucrados. Se buscó garantizar que los administrados y la ciudadanía en general tengan una participación efectiva en la gestión ambiental; es decir, que sus opiniones sean consideradas en la aprobación de las propuestas normativas, lo que incide positivamente en su legitimidad y eficacia.

V. CONCLUSIONES

Mediante la Ley 30011 se atribuyó al OEFA la facultad de tipificar infracciones administrativas en materia ambiental, dentro de determinados parámetros legales. Para ejercer adecuadamente dicha función, el OEFA ha emitido unas “Reglas generales sobre el ejercicio de la potestad sancionadora del OEFA”, en las cuales se han establecido criterios vinculantes para la tipificación de infracciones y el establecimiento de sanciones con el objetivo de garantizar que estas resulten razonables.

A la fecha, el OEFA ha emitido tres tipificaciones que observan los parámetros establecidos en las normas legales y las Reglas Generales. Las tipificaciones aprobadas por el OEFA refuerzan las garantías constitucionales y legales reconocidas a favor de los administrados. En este sentido, precisan con detalle la conducta infractora y establecen criterios objetivos para lograr una mayor predictibilidad y gradualidad en el establecimiento de las sanciones. Asimismo, aseguran la vigencia del principio de no confiscatoriedad, logrando que las sanciones no resulten excesivas para los administrados.

³⁶ Aprobado mediante Decreto Supremo 002-2009-MINAM, publicado el 17 de enero del 2009.

En definitiva, los principios de legalidad, tipicidad, razonabilidad, proporcionalidad, gradualidad y no confiscatoriedad impregnan la labor normativa del OEFA en lo referido a la tipificación de infracciones administrativas y el establecimiento de la escala de sanciones correspondiente. Este nuevo enfoque de la fiscalización ambiental armoniza la existencia de una adecuada protección ambiental con el desarrollo de actividades económicas, lo que es una garantía para el desarrollo económico sostenible.