



Ministerio de Justicia
y Derechos Humanos



ORGANISMO DE EVALUACIÓN
Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

Tomo II

Compendio de normas e instrumentos jurídicos en materia de fiscalización ambiental



**Primera edición
oficial**

Primera Edición Oficial: Febrero 2014

OLLANTA HUMALA TASSO
Presidente Constitucional de la República

DANIEL AUGUSTO FIGALLO RIVADENEYRA
Ministro de Justicia y Derechos Humanos

JORGE MANUEL PANDO VÍLCHEZ
Viceministro de Justicia

HENRY JOSÉ AVILA HERRERA
Viceministro de Derechos Humanos y
Acceso a la Justicia

TOMMY RICKER DEZA SANDOVAL
Director General de Desarrollo y Ordenamiento
Jurídico

ANA MARÍA VALENCIA CATUNTA
Directora de Desarrollo Jurídico y Proyectos
Normativos

CARLOS ENRIQUE COBEÑAS CASTILLO
Director de Sistematización Jurídica y Difusión (e)

CARLOS ANTONIO AGURTO GONZÁLES
Coordinador de Ediciones de Textos Legales
Oficiales

ESPERANZA AMELIA RIVERA ACEVEDO
KAREN LENA SUMALAVE CHOQUE
Responsables de la Elaboración, Revisión y
Actualización

HERNÁN BINDELS POMA
CONSUELO CORNEJO FOC
JULISSA EVELYN COSSIO CÁRDENAS
MELISSA FERNÁNDEZ CUADROS
YANELL MARÍA ANGÉLICA MARCELO CANALES
LUIS ALBERTO PATIÑO RUIZ
CARLA ROMERO VERA
OSCAR ADOLFO SANDOVAL ROJAS
EDITH SUAREZ AGUILAR
ANA VARGAS ALBINES
Colaboradores de la Revisión y Actualización

**DERECHOS RESERVADOS
DECRETO LEGISLATIVO Nº 822**

DISTRIBUCIÓN GRATUITA

2014 - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
Calle Scipión Llona Nº 350 - Miraflores, Lima 18
Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú Nº 2014-02738
ISBN: 978-612-4225-05-5

Razón Social : Litho & Arte S.A.C.
Domicilio : Jr. Iquique Nº 046 - Breña

MANUEL GERARDO PEDRO PULGAR-VIDAL OTÁLORA
Ministro del Ambiente

JORGE MARIANO GUILLERMO CASTRO SÁNCHEZ-MORENO
Viceministro de Gestión Ambiental

GABRIEL QUIJANDRÍA ACOSTA
Viceministro de Desarrollo Estratégico
de los Recursos Naturales

HUGO RAMIRO GÓMEZ APAC
Presidente del Consejo Directivo
Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

GENARO LINO MATUTE MEJÍA
CÉSAR PAUL ORTÍZ JAHN
ROXANA MARÍA BARRANTES CÁCERES
Miembros del Consejo Directivo
Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

MILAGROS GRANADOS MANDUJANO
JOSÉ MARÍA MARINO TUPIA
LUIS JAIME ALVARADO ARROSPIDE
PATRICIA QUIJANO VALLEJOS
PERCY GRANDEZ BARRÓN
MIGUEL MURGUÍA ÁVILA
Responsables de la Elaboración, Revisión y Actualización

FLOR DE MARÍA BALLESTEROS INCIO
SANDRA ASTRID CHOQUECILLO SANTILLÁN
PAULA CAROLINA ZURITA CAHILL
ROXANA VILLALBA GARCÉS
CINTHYA NAVARRETE DELGADO
ERNESTO SOTO CHÁVEZ
MONICA NÚÑEZ SALAS
HUMBERTO BALBUENA PÉREZ
Colaboradores de la Elaboración, Revisión y Actualización

SEBASTIÁN SUI TO LÓPEZ
DELIA MORALES CUTI
MARIA LUISA EGÚSQUIZA MORI
MARIO HUAPAYA NAVA
ERIKA BEDOYA CHIRINOS
JERRY ESPINOZA SALVATIERRA
MAURICIO AUGUSTO CUADRA MORENO
Comité de Revisión

OFICINA DE COMUNICACIONES Y ATENCIÓN AL
CIUDADANO - OEFA
Diseño y Diagramación

[Prólogo]

BONDADES DE LA TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y ESCALA DE SANCIONES APROBADA POR EL OEFA

Hugo Gómez Apac

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS) y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) ofrecen al público el Tomo II del *Compendio de normas e instrumentos jurídicos en materia de fiscalización ambiental*. El objetivo principal de estas compilaciones normativas es facilitar la difusión y el conocimiento, por parte de la ciudadanía, del acervo jurídico administrativo vinculado con la fiscalización ambiental.¹

A diferencia del tomo anterior, el Tomo II se centra en las normas reglamentarias que aprueban los tipos infractores y sus sanciones correspondientes, los cuales pueden ser de carácter general, transversal y sectorial. Cabe señalar que este trabajo contiene dispositivos emitidos no solo por el OEFA, sino también por el Ministerio de la Producción, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería, el Ministerio de Energía y Minas, entre otros.

La misión del OEFA es 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. Para que el OEFA pueda cumplir eficazmente su función, mediante Ley N° 30011² se han modificado los Artículos 11° y 17° de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental³ con la finalidad de otorgarle la facultad de tipificar infracciones administrativas y aprobar la escala de sanciones respectiva, así como los criterios de graduación de las sanciones.

-
- 1 Actividad estrechamente vinculada a las competencias del OEFA, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA).
 - 2 Ley N° 30011 - Ley que modifica la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 26 de abril de 2013.
 - 3 Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011.-
“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:

Para ejercer adecuadamente la función de tipificación de infracciones administrativas, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 038-2013-OEFA/CD⁴ se han aprobado las “Reglas Generales sobre el ejercicio de la Potestad Sancionadora del OEFA”⁵ (en adelante, las **Reglas Generales**). 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.

A la fecha, el OEFA ha emitido tres (3) tipificaciones que observan los criterios establecidos en las Reglas Generales. Estas tipificaciones se encuentran vinculadas con la “Eficacia de la Fiscalización Ambiental”⁶, el “Incumplimiento de los Límites Máximos Permisibles”⁷, y los “Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas”⁸. La primera tipificación es de carácter general y las dos últimas de carácter transversal.

- 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.”

- 4 Publicada en el diario oficial El Peruano el 18 de setiembre de 2013.
- 5 Con el fin de brindar un contenido integral de las normas de carácter general que regulan la función de tipificación del OEFA, se ha optado por incluir en este tomo las “Reglas Generales sobre el ejercicio de la Potestad Sancionadora del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA”, aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 038-2013-OEFA-CD, publicada el 18 de setiembre de 2013, no obstante aparecer esta norma también en el Tomo I.
- 6 Dicha tipificación fue aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD, publicada el 16 de octubre de 2013.
- 7 Dicha tipificación fue aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD, publicada el 13 de noviembre de 2013.
- 8 Dicha tipificación fue aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, publicada el 20 de diciembre de 2013.

En este contexto, cabe resaltar las principales bondades de la tipificación aprobada por el OEFA:

Aplicación efectiva de los principios de legalidad y tipicidad

La Cuarta de las Reglas Generales⁹ establece que se tipifican como supuestos de hecho de infracciones administrativas aquellas acciones u omisiones que expresen el incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables, incluyendo las vinculadas a la fiscalización ambiental¹⁰. Mediante la tipificación de infracciones realizada por el OEFA no se podrá crear obligaciones ambientales nuevas para los administrados.

En este sentido, la función de tipificación del OEFA debe ser entendida como la facultad de regular el contenido específico de las infracciones administrativas, delimitando y concretizando las conductas sancionadoras dentro del marco legal establecido.¹¹

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, las tipificaciones aprobadas por el OEFA se han limitado a consolidar todas las obligaciones ambientales previstas en el ordenamiento jurídico y a graduar la sanción que se debe imponer ante su incumplimiento. Así, se ha contemplado como infracción el incumplimiento de los Límites Máximos Permisibles y de las obligaciones previstas en los Instrumentos de Gestión Ambiental, así como la obstaculización del ejercicio de la fiscalización ambiental.

Como se puede apreciar, el OEFA cumple con tipificar como infracciones solo las conductas que reúnan los criterios antes indicados, garantizando la aplicación efectiva de los principios de legalidad y tipicidad.

9 Reglas Generales sobre el ejercicio de la Potestad Sancionadora del OEFA, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 038-2013-OEFA/CD.-

“CUARTA.- Sobre el contenido del supuesto hecho del tipo infractor

4.1 Se tipifican como supuestos de hecho de infracciones administrativas aquellas conductas de acción u omisión que signifiquen o expresen el incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables, incluyendo las vinculadas a la fiscalización ambiental.

4.2 Sin perjuicio de tipificar como infracción administrativa el incumplimiento de las medidas cautelares, preventivas o correctivas, así como de las disposiciones y mandatos emitidos por las instancias competentes del OEFA, mediante la tipificación de infracciones realizada por el Consejo Directivo del OEFA no se podrá crear obligaciones ambientales nuevas para los administrados.”

10 De conformidad con el Artículo 17° de la Ley N° 29325, se entiende por obligación ambiental fiscalizable aquella prevista en la ley, los instrumentos de gestión ambiental, los contratos de concesión o las medidas administrativas emitidas por el OEFA.

11 Cfr. MARAVÍ SUMAR, Milagros, Informe presentado ante el OEFA el 4 de junio de 2013, párrafo 3.12.

Mayor predictibilidad

Con anterioridad a la aprobación de las tipificaciones generales y transversales del OEFA, existía una dispersión normativa. Las tipificaciones anteriores se encontraban contempladas en diversas normas según el sector fiscalizado por el OEFA (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, uniformizar y graduar las sanciones aplicables, y aprobar una sola tipificación para todos los sectores que se encuentren bajo el ámbito de competencia del OEFA.

En este contexto, se ha aprobado una única tipificación para sancionar las conductas que obstaculizan la eficacia de la fiscalización ambiental, la cual resulta aplicable para todos los sectores fiscalizados. En dicha tipificación se han uniformizado y graduado las sanciones aplicables; además, se han detallado con precisión las conductas que constituyen infracción administrativa (obstaculización de la función de supervisión directa del OEFA). De esta forma, se garantiza mayor predictibilidad en el ejercicio de la potestad sancionadora de la autoridad administrativa.

Mayor gradualidad

La Octava de las Reglas Generales¹² señala que para establecer la escala de sanciones se debe tener en cuenta, principalmente, los siguientes criterios:

- 12 Reglas Generales sobre el ejercicio de la Potestad Sancionadora del OEFA, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 038-2013-OEFA/CD.-
"OCTAVA.- Criterios para establecer la escala de sanciones"
 - 8.1 *La escala de sanciones se establece en función de la gravedad de la infracción administrativa.*
 - 8.2 *El Consejo Directivo del OEFA aprobará la escala de sanciones observando lo establecido en el Numeral 19.1 del Artículo 19 de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, el cual señala que las infracciones y las sanciones se clasifican como leves, graves y muy graves, y su determinación debe fundamentarse en la afectación a la salud y el 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.*
 - 8.3 *Para establecer la escala de sanciones se tendrán en cuenta principalmente los siguientes factores:*
 - a) *El riesgo ambiental de los parámetros involucrados.*
 - b) *El daño real a la vida o salud humana.*
 - c) *El daño real a la flora o fauna.*
 - d) *El porcentaje de superación de los Límites Máximos Permisibles.*
 - e) *El desarrollo de actividades en áreas o zonas prohibidas declaradas como tales por la autoridad competente.*

- 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.

Teniendo en cuenta los criterios antes expuestos, el OEFA ha aprobado las tres (3) tipificaciones mencionadas líneas arriba. Así, por ejemplo, en la tipificación relacionada con el incumplimiento de los límites máximos permisibles se ha tenido en cuenta, principalmente, la relevancia del bien jurídico protegido, el porcentaje de superación de los Límites Máximos Permisibles y el riesgo ambiental de los parámetros involucrados para graduar la escala de sanciones. De esta manera, se ha establecido una mayor sanción si el bien jurídico vulnerado es la salud o vida humana. Asimismo, se ha incrementado la sanción de forma proporcional al porcentaje de excedencia del límite máximo permisible y al riesgo del parámetro involucrado.

El OEFA garantiza que la sanción establecida corresponda con la gravedad de la conducta infractora. Asimismo, prevé que la sanción sea lo suficientemente disuasiva a 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”¹³, 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 concreto. De esta forma se logra que el dictado de las sanciones resulte más razonable.

No confiscatoriedad

La Décima de las Reglas Generales contempla el principio de no confiscatoriedad, estableciendo que la sanción a imponer al infractor no podrá superar el 10% del

-
- f) *El no contar con los títulos habilitantes para el aprovechamiento de recursos naturales.*
 - g) *Otros criterios que apruebe el Consejo Directivo del OEFA.”*

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

ingreso bruto percibido por este el año anterior a la comisión de la infracción.¹⁴

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. Se logra que la imposición de las sanciones sea proporcional a la capacidad económica del infractor.

Fomento de la participación ciudadana

El Artículo 39° del “Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en asuntos ambientales”¹⁵ 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 período mínimo de diez (10) días útiles.”

En observancia del dispositivo legal antes mencionado, el OEFA publica los proyectos normativos que regulan las tipificaciones de infracciones y escala de sanciones para que la ciudadanía pueda emitir sus opiniones y sugerencias. En la elaboración de dichos proyectos normativos se ha considerado pertinente llevar a cabo reuniones con los comentaristas para enriquecer el debate y elaborar normas mejor sustentadas. Finalmente, se elabora y publica 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 promueve la participación de las empresas destinatarias de la fiscalización ambiental, así como la intervención de las organizaciones no gubernamentales y agrupaciones civiles defensoras del ambiente,

14 Reglas Generales sobre el ejercicio de la Potestad Sancionadora del OEFA, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 038-2013-OEFA/CD.-

“DÉCIMA.- Del monto de las multas

10.1 En aplicación del principio de no confiscatoriedad, la multa a ser aplicada no será mayor al diez por ciento (10%) del ingreso bruto anual percibido por el infractor el año anterior a la fecha en que cometió la infracción.

10.2 En caso el administrado esté realizando actividades en un plazo menor al establecido en el párrafo anterior, 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 caso el administrado no esté percibiendo ingresos, se efectuará la estimación de los ingresos que proyecta percibir.

(...)”

15 Aprobado por Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM, publicado el 17 de enero de 2009.

para realizar una adecuada ponderación de los intereses involucrados. Se busca 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.

En conclusión, las tipificaciones aprobadas por el OEFA refuerzan las garantías constitucionales y legales reconocidas a favor de los administrados. En este sentido, precisan, con mayor 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.

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, especialmente las extractivas de recursos naturales, lo que es una garantía para el desarrollo económico sostenible.