

REGLAS GENERALES PARA EL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA DEL ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL - OEFA

HUMBERTO ZÚÑIGA SCHRODER

Sumario

Este artículo expone las Reglas Generales mediante las cuales el OEFA ejerce su potestad sancionadora. Se aborda la tipificación de infracciones, así como las medidas cautelares, medidas preventivas, medidas correctivas y mandatos de carácter particular. Finalmente, se analiza la responsabilidad objetiva y el régimen de sanciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).

I. Introducción. II. Análisis. III. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los aspectos más importantes de la esfera de actuación de la Administración Pública descansa en el ejercicio de su potestad sancionadora, entendida en términos amplios como la atribución de la autoridad administrativa de imponer sanciones a terceros a través de un procedimiento especial¹. Bajo ese

1 De acuerdo a lo señalado por Morón, “*la actividad sancionadora tiene un objetivo único: Ejercer la pretensión sancionadora del poder público administrativo, mediante un procedimiento especial, donde el administrado tenga las suficientes garantías para el ejercicio de su defensa*”. MORÓN, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica, 2009, p. 679. Asimismo, destaca en este punto lo señalado por Danós: “(...) *la potestad sancionadora de la administración pública se justifica principalmente por razones pragmáticas, puesto que es menester reconocer a la administración facultades coercitivas en orden a cautelar el cumplimiento de las normas legales*”. DANÓS, Jorge. “Notas acerca de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública”. *Ius et Veritas*, Año 5, N° 10, Julio 1995, p. 150. Finalmente, según lo establecido en el Numeral 13 de los “Lineamientos para la aplicación de las medidas correctivas previstas en el Literal d) del Numeral 22.2 del Artículo 22° de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental”, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD, de fecha 22 de marzo de 2013: “*La imposición de sanciones a los administrados pretende generar un incentivo negativo, en el sentido de inducirlos a cumplir o acatar las obligaciones que les han sido establecidas legalmente. De esta forma se busca desincentivar la puesta en peligro de bienes jurídicos protegidos, así como su afectación concreta. Así, la aplicación de una sanción administrativa tiene por finalidad castigar al infractor para prevenir una nueva acción similar en el futuro (prevención especial), pero también puede constituir una medida preventiva general, alertando a los demás sujetos sobre los efectos que tendría el incumplimiento de sus obligaciones legales (prevención general)*”.

contexto, el presente artículo estará centrado en el estudio de dicha atribución por parte del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), y de los instrumentos legales a través de los cuales ejerce dicha facultad.

Partiendo de dicha premisa, este estudio se encuentra dividido en dos partes. En la primera, serán abordados algunos conceptos generales relacionados con las características y atribuciones del OEFA, así como en los dispositivos a través de los cuales ejerce dicha potestad sancionadora. La segunda parte, por otro lado, estará más bien focalizada en el estudio de las denominadas Reglas Generales para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, aprobadas por el Consejo Directivo del OEFA en el mes de setiembre del año 2013. Dichas reglas establecen criterios y lineamientos para regular el ejercicio de dicha potestad.

II. ANÁLISIS

2.1. Acerca del OEFA

El OEFA puede ser definido, en términos generales, como un *“organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, constituyéndose en pliego presupuestal, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental que corresponde”*². En ese sentido, el citado organismo se constituye en el ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), creado mediante Ley N° 29325, y cuyo texto fuera publicado en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009.

Una de las funciones primordiales del OEFA es verificar el cumplimiento de la legislación ambiental por todas las personas naturales y jurídicas, y supervisar que las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control, potestad sancionadora y aplicación de incentivos en materia ambiental, realizada a cargo de las diversas entidades del Estado, se efectúen de forma independiente, imparcial, ágil y eficiente, de acuerdo a lo dispuesto jurídicamente en la Política Nacional del Ambiente³. Cabe destacar además que, para el correcto ejercicio de sus funciones, el OEFA cuenta con atribuciones normativas, plasmadas en el Numeral 2 del Artículo 11° de la Ley N° 29325 –de acuerdo al texto modificado por la Ley N° 30011– dispositivo que establece lo siguiente:

2 Segunda Disposición Complementaria del Decreto Legislativo N° 1013 - Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.

3 Esta información puede ser encontrada en el portal del OEFA.
< http://www2.oefa.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=89>
(Consultado el 8 de diciembre de 2013).

“Función normativa: comprende la facultad de dictar, en el ámbito y en materia de sus competencias, las normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), y otras de carácter general referidas a la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados a su cargo; así como aquellas necesarias para el ejercicio de la función de supervisión de entidades de fiscalización ambiental, las que son de obligatorio cumplimiento para dichas entidades en los tres niveles de gobierno.

“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”. (Negrilla agregada).

Como puede apreciarse, el OEFA se encuentra facultado no solo para tipificar infracciones administrativas sino, también, para aprobar la escala de sanciones correspondientes. Bajo ese marco, el organismo en cuestión ha expedido, a través de Resolución de Consejo Directivo N° 038-2013-OEFA/CD, de fecha 17 de setiembre de 2013, las denominadas Reglas Generales para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora del OEFA, **que establecen criterios y lineamientos para regular el ejercicio de la potestad sancionadora**, incluyendo lo referido a la tipificación de infracciones y el establecimiento de sanciones y medidas correctivas. Estas Reglas tienen carácter vinculante, y constituyen, adicionalmente, una guía para las Entidades de Fiscalización Ambiental - EFA de ámbito nacional, regional y local.

2.2. Sobre las Reglas Generales para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora del OEFA

2.2.1. Tipificación de infracciones

En términos generales, las Reglas bajo análisis 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”* (Numeral 4.1 de la Regla General Cuarta). Cabe resaltar que las citadas Reglas Generales hacen alusión a los tipos infractores genéricos definidos en el Artículo 17° de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización

Ambiental, destacando además que corresponde al OEFA desarrollar los subtipos infractores, los cuales pueden ser generales, transversales y sectoriales⁴.

Dentro de los tipos infractores genéricos, el Artículo 17° antes citado prevé 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 ambiental⁵ señalados en la normativa ambiental vigente.*
- c) El incumplimiento de los compromisos ambientales asumidos en contratos de concesión⁶.*

4 De acuerdo a lo señalado en los Numerales 3.3, 3.4 y 3.5 de la Regla General Tercera, “*los subtipos infractores generales son aquellos relacionados a la obstaculización de las funciones de fiscalización ambiental*”. Los subtipos infractores transversales, por su parte, “*son aquellos vinculados al incumplimiento de los instrumentos de gestión ambiental o normas ambientales aplicables a diversas actividades económicas fiscalizadas*”. Finalmente, los subtipos infractores sectoriales “*son aquellos relacionados al incumplimiento de obligaciones ambientales comprendidas en la legislación ambiental sectorial aplicable según el tipo de actividad económica*”.

5 De acuerdo a lo señalado en la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente, la gestión ambiental, como proceso, se encuentra constituido por el conjunto estructurado de principios, normas técnicas, procesos y actividades, orientado a administrar los intereses, expectativas y recursos relacionados con los objetivos de la política ambiental y alcanzar así una mejor calidad de vida y el desarrollo integral de la población, el desarrollo de las actividades económicas y la conservación del patrimonio ambiental y natural del país (Numeral 1 del Artículo 13°). Por otro lado, según lo estipulado en el Numeral 1 del Artículo 16° del citado dispositivo, los instrumentos de gestión ambiental son mecanismos orientados a la ejecución de la política ambiental, sobre la base de los principios establecidos en la presente Ley, y en lo señalado en sus normas complementarias y reglamentarias.

6 En términos generales, una concesión es el otorgamiento del derecho de explotación, por un período determinado, de bienes y servicios por parte de la Administración o empresa a un tercero. La Carta Política de 1993 contiene dos preceptos que establecen el marco constitucional de las concesiones, tal es el caso de los Artículos 66° referido a recursos naturales y 73° referido a concesiones sobre bienes de dominio público. Véase DANÓS, Jorge, “El Régimen de los Contratos Estatales en el Perú”. En: http://www.itaiusesto.com/wp-content/uploads/2012/11/1_11-El-regimen-de-los-contratos-estatales-en-el-Peru.pdf. p. 166.

- 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).

Como puede apreciarse, la norma es bastante clara al definir las conductas que son materia de infracción administrativa. No obstante, a efectos de entender a cabalidad los alcances del citado dispositivo, resulta necesario hacer una breve referencia a las denominadas medidas cautelares, preventivas o correctivas a ser dictadas por el OEFA en el ámbito de sus competencias, así como a los “mandatos de carácter particular”, citados en el Literal d) del dispositivo bajo análisis.

2.2.1.1. Medidas cautelares

En términos generales, las medidas cautelares pueden ser definidas como *“instrumentos jurídicos que tienen por finalidad asegurar la ejecución o el cumplimiento de la posterior resolución que se emita como resultado de un procedimiento determinado”*⁷. Dentro del régimen jurídico del OEFA, el Numeral 1 del Artículo 20° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador de dicha institución, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, de fecha 7 de diciembre de 2012, establece que las medidas cautelares pueden ser adoptadas antes o una vez iniciado el procedimiento administrativo sancionador y deben ser tramitadas en cuaderno separado. A su vez, el Numeral 2 del Artículo 20° del dispositivo señalado establece que las citadas medidas serán dictadas *“para asegurar la eficacia de la resolución final cuando exista verosimilitud de la existencia de infracción administrativa y peligro de daño por la demora en la expedición de la resolución final”*.

El OEFA recoge las siguientes medidas cautelares en el Numeral 3 del Artículo 20° antes citado:

- “(i) El decomiso de objetos, instrumentos, artefactos o sustancias empleados para el desarrollo de la actividad económica;*
- (ii) El cese o restricción condicionada de la actividad económica;*
- (iii) El retiro, tratamiento, almacenamiento o destrucción de materiales, sustancias o infraestructura;*

7 GUZMÁN, Christian. “Medidas cautelares, provisionales, correctivas y reparativas en el procedimiento sancionador”. En Jorge Danós y otros (Coordinadores). *Derecho Administrativo en el Siglo XXI*. Volumen I. Lima: Adrus D&L Editores S.A.C., 2013, p. 678.

- (iv) *El cierre parcial o total del local o establecimiento donde se lleve a cabo la actividad económica; u,*
- (v) *Otras que sean necesarias para evitar un daño irreparable al ambiente, los recursos naturales o la vida o salud de las personas”⁸.*

Cabe destacar que las medidas cautelares serán ordenadas por la Presidencia del Consejo Directivo (Numeral 20.3 del Artículo 20°), pudiéndose incluso dictar acciones complementarias a estas, como lo son la instalación de distintivos, pancartas o avisos que identifiquen la medida impuesta, así como la colocación de precintos, dispositivos o mecanismos que impidan, restrinjan o limiten el desarrollo de la actividad o la continuación de la construcción, entre otros (Artículo 22°). Nótese además que contra las medidas cautelares procede la interposición de recurso de reconsideración, debiendo este ser resuelto en un plazo máximo de sesenta días hábiles (Numerales 24.1 y 24.6 del Artículo 24°).

2.2.1.2. Medidas preventivas

Las medidas preventivas pueden ser definidas, según el Reglamento de Supervisión Directa del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD⁹, como toda “*disposición a través de la cual se ordena al administrado la ejecución de una obligación en particular –sea de hacer o de no hacer– cuando se evidencia un peligro inminente o alto riesgo de la generación de daño grave al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, así como también para mitigar las causas que generan la degradación o el daño ambiental”* (Literal j) del Artículo 5°).

Las medidas preventivas que puede dictar el OEFA, según lo dispuesto en el Artículo 24° del citado dispositivo, son las siguientes:

- “a) La clausura temporal, parcial o total del local, establecimiento o instalaciones donde se lleva a cabo la actividad que pone en riesgo el ambiente o la salud de las personas.*
- b) La paralización temporal, parcial o total de las actividades que ponen en riesgo el ambiente o la salud de las personas.*
- c) El decomiso temporal de los objetos, instrumentos, artefactos o sustancias empleados que ponen en riesgo al ambiente o la salud de las personas.*

8 Numeral 3 del Artículo 20° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD.

9 Publicado en el diario oficial El Peruano el 28 de febrero de 2013.

- d) *La destrucción o acción análoga de materiales o residuos peligrosos que pongan en riesgo al ambiente o la salud de las personas*
- e) *Cualquier otra medida idónea para alcanzar los fines de prevención de acuerdo con lo establecido en el Artículo 22° del presente Reglamento”.*

Cabe destacar que, según el Artículo 22-A° de la Ley N° 29325, modificado por la Ley N° 30011, “*para disponer una medida preventiva, no se requiere el inicio de un procedimiento administrativo sancionador.*” Adicionalmente, debe precisarse que dicha medida puede ejecutarse sin perjuicio de la sanción administrativa a que hubiere lugar, extendiéndose su vigencia hasta que se haya verificado su cumplimiento o que hayan desaparecido las condiciones que la motivaron.

2.2.1.3. Medidas correctivas

En términos generales, una medida correctiva tiene por objeto “*corregir la situación generada como resultado de la infracción administrativa, reponiéndola a su estado anterior*”¹⁰. En el ámbito del OEFA, el Numeral 22.1 del Artículo 22° de la Ley N° 29325 reconoce la posibilidad de dictar medidas correctivas “*para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas*”.

Entre las medidas correctivas que puede dictar dicho organismo se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes (Artículo 38° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA):

- “(i) *El decomiso de objetos, instrumentos, artefactos o sustancias empleados para el desarrollo de la actividad económica;*
- (ii) *El cese o restricción condicionada de la actividad económica causante de la infracción;*
- (iii) *El retiro, tratamiento, almacenamiento o destrucción de materiales, sustancias o infraestructura;*
- (iv) *El cierre parcial o total del local o establecimiento donde se lleve a cabo la actividad económica causante de la infracción;*
- (v) *La obligación del responsable del daño de restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económicos¹¹;*
- (vi) *Cursos de capacitación ambiental obligatorios, cuyo costo es asumido*

10 GUZMÁN, Christian. “Medidas cautelares, provisionales, correctivas y reparativas en el procedimiento sancionador”. En Jorge Danós y otros (Coordinadores). *Derecho Administrativo en el Siglo XXI*. Volumen I. Lima: ADRUS D&L Editores S.A.C., 2013, p. 684 (citando a Morón Urbina).

11 El texto de este literal se encuentra también recogido en el Literal d) del Numeral 22.2 del Artículo 22° de la Ley N° 29325.

- por el infractor y cuya asistencia y aprobación es requisito indispensable;*
- (vii) *Adopción de medidas de mitigación del riesgo o daño;*
 - (viii) *Imposición de obligaciones compensatorias sustentadas en la Política Ambiental Nacional, Regional, Local o Sectorial, según sea el caso;*
 - (ix) *Procesos de adecuación conforme a los instrumentos de gestión ambiental propuestos por la autoridad competente;*
 - (x) *Otras que se consideren necesarias para revertir o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas; y,*
 - (xi) *Otras que se consideren necesarias para evitar la continuación del efecto nocivo que la conducta infractora produzca o pudiera producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas*¹².

Cabe destacar, adicionalmente, que mediante Resolución de Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD¹³, fueron aprobados los “Lineamientos para la aplicación de las medidas correctivas previstas en el Literal d) del Numeral 22.2 del Artículo 22° de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental”, con el objeto de permitir a los administrados y órganos resolutivos del OEFA “*comprender la aplicación y alcances de las medidas correctivas*” previstas en el Literal d) del citado Artículo 22°.2.

Finalmente, debe precisarse que, de acuerdo a lo señalado en la norma en comento, existen claras diferencias conceptuales entre las medidas correctivas y las sanciones administrativas como se afirma en la siguiente cita:

“Las sanciones son medidas administrativas que afectan negativamente la esfera jurídica de los administrados infractores, y que tienen por objeto desincentivar la realización de conductas ilegales. Las sanciones pueden tener carácter monetario (v.gr. la multa) como no monetario (v.gr. la

12 Numeral 2 del Artículo 38° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD. Nótese que de acuerdo a lo señalado por Guzmán: “*La mayor intensidad en la aplicación de medidas reparadoras la podemos encontrar en el ámbito del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, en donde incluso es posible emitir medidas correctivas que incluyan la obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según corresponda, y si ello no es factible, dichas medidas correctivas pueden implicar la obligación de compensarla (sic) situación alterada en términos ambientales y/o económicos. En este caso podemos afirmar que nos encontramos ante la posibilidad de que OEFA pueda emitir medidas correctivas que tengan una finalidad resarcitoria o indemnizatoria, lo cual hasta hace algún tiempo solo podía hacer un juez*”. GUZMÁN, Christian. “Medidas Cautelares, Provisionales, Correctivas y Reparativas en el Procedimiento Sancionador”. En *Derecho Administrativo en el Siglo XXI*. Volumen I. Lima: Adrus D&L Editores S.A.C., 2013, p. 690.

13 Publicada en el diario oficial El Peruano el 23 de marzo de 2013.

amonestación). Por su parte, las medidas correctivas tienen por objeto 'revertir' o 'disminuir en lo posible' el efecto nocivo de la conducta infractora; buscan corregir los efectos negativos de la infracción sobre el bien jurídico protegido; reponer el estado de las cosas a la situación anterior al de la comisión de la infracción. Como se observa, los fines de las sanciones y las medidas correctivas son distintos"¹⁴.

2.2.1.4. Mandatos de carácter particular

Además de las medidas cautelares, preventivas y correctivas antes mencionadas, las infracciones administrativas sancionables comprenden los mandatos de carácter particular, a través de los cuales "*se puede requerir información, disponer la realización de auditorías, estudios, entre otros*" (Numeral 5.2 de la Regla Quinta). Como puede apreciarse, esta relación es meramente ejemplificativa, pudiendo ampliarse dependiendo del caso y circunstancias particulares.

2.2.1.5. Conclusiones

Las Reglas Generales para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora del OEFA han tipificado de manera clara las infracciones susceptibles de ser fiscalizadas por dicho organismo. Dentro de este grupo se encuentran las infracciones administrativas relativas al incumplimiento de medidas administrativas (v. gr. medidas cautelares, preventivas, correctivas, y mandatos de carácter particular), incumplimiento de las obligaciones contenidas en la normativa ambiental, y el incumplimiento de las obligaciones a cargo de los administrados establecidas en los instrumentos de gestión ambiental, entre otros. Nótese además que, de acuerdo a lo señalado en la Regla Tercera, el OEFA establecerá los subtipos infractores, pudiendo ser estos generales, transversales y sectoriales, en los términos previstos en el referido dispositivo.

2.2.2. Responsabilidad objetiva y régimen de sanciones

Sobre el particular, las Reglas Generales reconocen, siguiendo lo estipulado en el Artículo 18° de la Ley N° 29325¹⁵, que la responsabilidad en materia ambiental es

14 Numeral 19 de los "Lineamientos para la aplicación de las medidas correctivas previstas en el Literal d) del Numeral 22.2 del Artículo 22° de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental".

15 "**Artículo 18°.- Responsabilidad Objetiva**

Los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA".

objetiva. Esto quiere decir que la conducta del sujeto –es decir, su intencionalidad o culpabilidad– es un factor no relevante en el análisis de la comisión del daño, bastando simplemente la concurrencia del hecho perjudicial como criterio para atribuir responsabilidad. Nótese, sin embargo, que el administrado imputado podrá eximirse de responsabilidad si acredita la fractura del nexo causal sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero (Numeral 6.2 de la Regla Sexta).

Las sanciones que pueden imponerse ante una infracción administrativa son monetarias o no monetarias. La sanción no monetaria es la amonestación y la sanción monetaria es la multa. De conformidad con lo establecido en el Literal b) del Numeral 136.2 del Artículo 136° de la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente, modificado por la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N° 30011, el Consejo Directivo del OEFA tipificará como multa tope, para las infracciones más graves, el monto de 30 000 Unidades Impositivas Tributarias - UIT (Números 7.1 y 7.2 de la Regla Séptima).

En este aspecto, un punto que merece ser destacado es la expedición por parte del OEFA de la “Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 6° del Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM” (junto con un Manual Explicativo), aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de marzo de 2013¹⁶. La importancia de la citada Metodología radica en que esta proporciona criterios objetivos para la graduación de las sanciones que la autoridad administrativa determine por el incumplimiento de la normativa ambiental. Así, a manera de ejemplo, si la resolución que impone una multa incluye además el dictado de medidas correctivas como las previstas en el Literal d) del Numeral 22.2 del Artículo 22° de la Ley N° 29325, según el Manual, la multa base estará conformada por el beneficio ilícito, una proporción del daño ambiental y la probabilidad de detección, según la fórmula especificada en el Numeral 37 del Manual Explicativo antes citado.

De acuerdo a la Regla Octava del dispositivo bajo análisis, la escala de sanciones se establece en función de la gravedad de la infracción administrativa. En ese sentido, el Numeral 8.2 de dicha Regla establece lo siguiente:

16 Cabe señalar que si bien la Metodología aprobada resulta aplicable a la gran y mediana minería de acuerdo a lo previsto en el Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM, esta podrá aplicarse a las demás actividades fiscalizables por el OEFA según la regla de supletoriedad señalada en la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD.

“(...) 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”.

Bajo esa premisa, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD, fue aprobada la “Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con la Eficacia de la Fiscalización Ambiental”¹⁷, aplicable a las personas naturales o jurídicas que desarrollen actividades económicas que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA¹⁸.

Brevemente, esta última norma clasifica las infracciones en tres grupos: (i) las infracciones relacionadas con la entrega de información a una Entidad de Fiscalización Ambiental (EFA), por ejemplo, la negativa de entregar información o la remisión de información fuera del plazo, forma o modo establecido; (ii) las infracciones referidas a no obstaculizar la función de supervisión directa, tales como impedir la instalación u operación de equipos para realizar monitoreos en las instalaciones de las empresas supervisadas; y (iii) las infracciones referidas a la presentación del reporte de emergencias ambientales como, la remisión de información falsa sobre dichos reportes¹⁹. Asimismo, establece que las infracciones pueden ser catalogadas como leves, graves y muy graves. Para determinar la multa a imponer en un caso concreto, 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” antes mencionada, o la norma que la sustituya.

17 Publicada en el diario oficial El Peruano el 16 de octubre de 2013. Esta norma entrará en vigencia el 1 de enero de 2014.

18 La Resolución antes mencionada tipifica conductas infractoras de carácter general. En atención a ello, dicha tipificación podrá ser aplicada supletoriamente por las demás Entidades de Fiscalización Ambiental - EFA de ámbito nacional, regional y local, de conformidad con lo establecido en el Artículo 17° de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

19 Esta información puede ser encontrada en el portal del OEFA <www.oefa.gob.pe/?p=30995> (Consultado el 8 de diciembre de 2013). Cabe destacar que en cada uno de los tres grupos antes mencionados se ha incluido un tipo infractor agravado, relativo a realizar las conductas infractoras descritas en cada grupo en un contexto de daño ambiental real o potencial. Así, por ejemplo, se configuraría el tipo agravado si se remite información falsa a la EFA con la finalidad de ocultar un derrame de hidrocarburos.

Por otro lado, cabe resaltar que la norma ha contemplado criterios para establecer la escala de sanciones, entre las que se encuentran: (i) el riesgo ambiental de los parámetros involucrados; (ii) el daño real a la flora, fauna, la salud o vida humana; (iii) el porcentaje de superación de los Límites Máximos Permisibles; (iv) el desarrollo de actividades en áreas o zonas prohibidas; y (v) el no contar con los títulos habilitantes para el aprovechamiento de recursos naturales (Regla Octava). Además, resulta importante destacar que se reprimirán con una sanción mayor las actividades ilegales (que se desarrollen en una zona prohibida) e informales (que se realicen sin título habilitante).

Finalmente, debe precisarse que, 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. Además, en caso de que el administrado esté realizando actividades en un plazo menor al establecido en el párrafo anterior, se estimará el ingreso bruto anual multiplicando por doce el promedio de ingreso bruto mensual registrado desde la fecha de inicio de tales actividades (Regla Décima)²⁰.

III. CONCLUSIONES

Las “Reglas Generales sobre el Ejercicio de la Potestad Sancionadora del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA” establecen criterios y lineamientos para regular el ejercicio de la potestad sancionadora, incluyendo lo referido a la tipificación de infracciones y el establecimiento de sanciones y medidas correctivas, con la finalidad de asegurar la observancia de los principios de legalidad, tipicidad, proporcionalidad y no confiscatoriedad y, al mismo tiempo, lograr una protección ambiental eficaz y oportuna.

Las Reglas Generales tienen carácter vinculante y constituyen, adicionalmente, una guía para las Entidades de Fiscalización Ambiental - EFA de ámbito nacional, regional y local.

En las Reglas Generales se han establecido los alcances de la función de tipificación del OEFA. En tal sentido, se ha indicado que en el Artículo 17° de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental se encuentran previstos los tipos infractores genéricos, correspondiendo al OEFA

20 Se ha establecido además que el monto de la multa impuesta será reducida en un veinticinco por ciento (25%) si el administrado la cancela dentro del plazo de quince (15) días hábiles contado desde la notificación del acto que contiene la sanción y, a su vez, no impugna la sanción impuesta. La reducción será hasta un treinta por ciento (30%) si adicionalmente a los requisitos antes mencionados, el administrado ha autorizado en su escrito de descargos que se le notifiquen los actos administrativos por correo electrónico durante el procedimiento sancionador (Regla Décima Primera).

desarrollar los subtipos infractores, los cuales pueden ser generales, transversales y sectoriales.

Las Reglas Generales han contemplado criterios para establecer la escala de sanciones, entre estos: (i) el riesgo ambiental de los parámetros involucrados; (ii) el daño real a la flora, fauna, la salud o vida humana; (iii) el porcentaje de superación de los Límites Máximos Permisibles; (iv) el desarrollo de actividades en áreas o zonas prohibidas; y (v) el no contar con los títulos habilitantes para el aprovechamiento de recursos naturales. Resulta importante destacar que se reprimirán con una sanción mayor las actividades ilegales (que se desarrollen en una zona prohibida) e informales (que se realicen sin título habilitante).

Existen diversas normas emitidas por el OEFA, entre ellas, el “Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador”, el “Reglamento de Supervisión Directa del OEFA” y los “Lineamientos para la aplicación de las medidas correctivas previstas en el Literal d) del Numeral 22.2 del Artículo 22° de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental”, que resultan de utilidad para efectos del entendimiento y aplicación de las presentes Reglas Generales.

BIBLIOGRAFÍA:

DANÓS, Jorge

1995 “Notas acerca de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública”. *Ius et Veritas*. Lima, julio, año 5, número 10, p. 150.

2012 “El Régimen de los Contratos Estatales en el Perú”. *Revista de Estudiantes Ita Ius Esto*. Piura, 27 de noviembre. Consulta: 12 de diciembre de 2013. <http://www.itaiusesto.com/wp-content/uploads/2012/11/1_11-El-regimen-de-los-contratos-estatales-en-el-Peru.pdf>

GUZMÁN, Christian

2013 “Medidas cautelares, provisionales, correctivas y reparatorias en el procedimiento sancionador”. En DANÓS, Jorge et ál. (Coordinadores). *Congreso Internacional de Derecho Administrativo. Derecho Administrativo en el Siglo XXI*. Lima: Adrus D&L Editores, pp. 678-684.

ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

2012a “Se aprueba la tipificación de infracciones y escala de sanciones vinculadas con la eficacia de la fiscalización ambiental”. Portal del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. Lima, 18 de octubre de 2013. Consulta: 8 de diciembre de 2013. <<http://www.oefa.gob.pe/?p=30995>>

2012b “¿Qué es el OEFA? Portal del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. Consulta: 8 de diciembre del 2013. <http://www2.oefa.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=89>