



PROYECTO DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y ESCALA DE SANCIONES RELACIONADAS AL INCUMPLIMIENTO DE LOS LÍMITES MÁXIMOS PERMISIBLES

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.1 Introducción

De acuerdo a lo previsto en el Literal a) del Numeral 11.2 del Artículo 11° de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **Ley del SINEFA**), modificado por la Ley N° 30011, la función normativa del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA comprende la facultad de tipificar infracciones administrativas y aprobar la escala de sanciones correspondiente, así como los criterios de graduación de estas.

Al respecto, el último párrafo del Artículo 17° de la Ley del SINEFA, también modificado por la Ley N° 30011, señala que el OEFA tipificará las conductas y aprobará la respectiva escala de sanciones mediante Resolución de Consejo Directivo. Asimismo, dicha norma refiere que la tipificación de infracciones y sanciones generales y transversales será de aplicación supletoria a la tipificación de infracciones y sanciones que utilicen las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA).

Para ejercer adecuadamente la función de tipificación, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 038-2013-OEFA/CD, se han aprobado Reglas Generales sobre el ejercicio de la Potestad Sancionadora del OEFA, a través de las cuales se establecen criterios vinculantes para la tipificación de infracciones y el establecimiento de sanciones, con la finalidad de garantizar la observancia de los principios de legalidad, tipicidad, proporcionalidad y no confiscatoriedad y, al mismo tiempo, lograr una protección ambiental eficaz y oportuna.

La tipificación de infracciones relacionada con el incumplimiento de límites máximos permisibles se encuentra prevista en diversas normas según el sector fiscalizado por el OEFA (energía¹, minería² y producción³). Las normas que regulan las conductas infractoras y las escalas de sanciones correspondientes no son uniformes. Asimismo, las tipificaciones actuales contemplan conductas genéricas para sancionar el incumplimiento de los límites máximos permisibles.

A efectos de garantizar una mayor predictibilidad, se ha considerado pertinente especificar las conductas actualmente proscritas, uniformizar y graduar las

¹ En el Sector Energía se emplean la tipificaciones previstas en la Resolución de Consejo Directivo OSINERGMIN N° 028-2003-OS/CD (electricidad), la Resolución de Consejo Directivo OSINERGMIN N° 358-2008-OS/CD (hidrocarburos) y la Resolución de Consejo Directivo OSINERGMIN N° 262-2010-OS/CD (gas natural).

² En el Sector Minería se emplea la tipificación de infracciones y escala de sanciones aprobada por Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM.

³ En el Sector Producción (pesquería) se toma en cuenta la tipificación de infracciones y escala de sanciones contemplada en el Texto Único Ordenado del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas - RISPAC, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2011-PRODUCE.



sanciones aplicables, y aprobar una sola tipificación para todos los sectores que se encuentren bajo el ámbito de competencia del OEFA, tomando en cuenta que la obligación de cumplir con los límites máximos permisibles resulta aplicable a todos los sectores fiscalizados.

1.2 Contenido de la propuesta normativa

1.2.1 Naturaleza de las infracciones

El Artículo 3° de las Reglas Generales sobre el ejercicio de la Potestad Sancionadora señala que los tipos infractores establecidos por el OEFA pueden ser generales, transversales y sectoriales. Asimismo, establece que los sub tipos infractores transversales son aquellos vinculados al incumplimiento de obligaciones contenidas en los instrumentos de gestión ambiental o en las normas ambientales aplicables a diversas actividades económicas fiscalizadas.

La presente propuesta normativa tipifica como infracción el incumplimiento de los límites máximos permisibles previstos en la normativa aplicable. Teniendo en cuenta que la obligación de cumplir con los límites máximos permisibles resulta aplicable a todos los sectores fiscalizados por el OEFA, puede afirmarse que las conductas infractoras contenidas en esta tipificación tienen la calidad de tipos infractores transversales.

1.2.2 Infracciones administrativas

El Numeral 32.1 del Artículo 32° de la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente refiere que el Límite Máximo Permissible (LMP) es la medida de la concentración o grado de elementos, sustancias o parámetros físicos, químicos y biológicos, que caracterizan a un efluente o una emisión, que al ser excedida causa o puede causar daños a la salud, al bienestar humano y al ambiente.

Teniendo en cuenta lo antes expuesto, para establecer los sub tipos infractores y la respectiva escala de sanciones se ha considerado si las conductas causan (**daño real**) o pueden causar daños (**daño potencial**) a la flora o fauna o a la vida o salud humana. De esta forma, la tipificación propuesta contiene dieciséis (16) sub tipos infractores. Los primeros doce (12) se han tipificado en función del daño potencial. Los cuatro (4) restantes en función del daño real, tal como se describe a continuación:

a) Infracciones que generan daño potencial

En este primer grupo, se ha considerado como infracción el simple exceso de los límites máximos permisibles previstos en la normativa vigente. Entendiendo que este implica la generación de un daño potencial (riesgo) a la flora, fauna, salud o vida humana, tal como lo prevé el Numeral 32.1 del Artículo 32° de la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente antes mencionado.





Para determinar la escala de sanciones aplicable a este grupo, se ha tenido en cuenta dos criterios:

- **El porcentaje de excedencia de los Límites Máximos Permisibles**

Se ha graduado la sanción teniendo en cuenta si el límite máximo permisible ha sido excedido hasta en 10%, 25%, 50%, 100%, 200% o más de 200%. De esta forma, se ha considerado conveniente incrementar la sanción de forma proporcional al incremento del porcentaje de excedencia del límite máximo permisible.

- **La naturaleza del parámetro involucrado**

Se ha graduado la sanción teniendo en cuenta si el parámetro excedido involucra o no un mayor riesgo ambiental. Para tal efecto, se ha establecido una lista de los parámetros que involucran un mayor riesgo ambiental, en la cual se comprende al cadmio, mercurio, plomo, arsénico, cianuro, dióxido de azufre, monóxido de carbono e hidrocarburos⁴. La mencionada lista podrá ser ampliada posteriormente mediante Resolución de Consejo Directivo.

Para este primer grupo, se ha previsto como sanción mínima la suma de 3 UIT y como sanción máxima el monto de 5 500 UIT. Esta última solo se impondrá si el administrado se excede en más del 200% por encima del límite máximo permisible establecido en la normativa vigente, respecto de un parámetro que califica como de mayor riesgo ambiental, y haya incurrido en los factores agravantes más significativos.

b) **Infracciones que generan daño real**

En este segundo grupo, se ha contemplado como infracción el exceso del límite máximo permisible que genera un daño real (concreto) a la flora, la fauna, la salud o la vida humana.

Para graduar la sanción a imponer en este grupo, se ha tenido en cuenta dos criterios:

- **El bien jurídico lesionado**

Se ha determinado la sanción teniendo en cuenta la relevancia del bien jurídico afectado (v. gr. flora, fauna, salud y vida humana). En tal sentido, se ha contemplado una sanción mayor si la infracción genera un impacto negativo directo en el ser humano.



⁴ Tales parámetros se encuentran comprendidos dentro del listado de indicadores básicos para la Declaratoria de Emergencia previsto en el Artículo 7° del Reglamento de la Ley N° 28804 - Ley que regula la Declaratoria de Emergencia Ambiental aprobado por Decreto Supremo N° 024-2008-PCM.



- **El título habilitante**

Se ha determinado la sanción teniendo en cuenta si la actividad contaba o no con un título habilitante. Al respecto, se ha precisado que el título habilitante es el acto administrativo que autoriza al administrado a descargar efluentes o emisiones hacia el ambiente, o que regula dichas descargas (v. gr. la autorización de vertimiento).

En este sentido, se ha considerado conveniente imponer una sanción mayor si la actividad se realiza sin contar con el título habilitante correspondiente (informal).

En este segundo grupo, se ha previsto como sanción mínima el monto de 100 UIT y como sanción máxima el monto de 25 000 UIT. El rango más alto está previsto para cuando el administrado desarrolle sus actividades sin contar con una autorización y genere un daño real a la vida o salud humana. La multa más alta (25 000 UIT) se impondrá cuando, además de lo anterior, se verifique la presencia de los factores agravantes más significativos.

Como se puede apreciar, la tipificación claramente diferencia los tipos infractores que generan daño potencial de los que generan daño real. Dentro de este último grupo, se diferencia a los administrados formales de los informales. La sanción máxima de 25 000 UIT se impondrá al administrado informal que genere un daño real a la vida o salud humana y haya incurrido en los factores agravantes más significativos. De esta forma, se ha especificado y graduado las conductas infractoras con la finalidad de que todo ciudadano pueda predecir con cierto grado de certeza qué supuesto infractor le puede ser imputado y el monto de la multa que podría imponérsele.

1.2.3 Graduación de las multas

La determinación de las multas aplicables se realizará en cada caso concreto, de acuerdo a lo establecido en la "Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones", aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD o la norma que la sustituya.

Sobre el particular, cabe indicar que el Numeral 1.1 del Ítem f.1 de la Tabla de Valores N° 2 que expresa la mencionada Metodología, y que consta en el Anexo II de la mencionada Resolución, contempla como un factor agravante a la gravedad del daño ambiental. En este sentido, se establece que se impondrá una sanción mayor si la infracción genera un daño que involucra uno o más componentes ambientales (agua, suelo, aire, flora y fauna).

Al respecto, cabe indicar que para la graduación de las multas no debería tomarse en cuenta como un factor agravante la afectación de los componentes ambientales abióticos (agua, suelo y aire). Esto por cuanto se considera que el agravante solo debería ser el riesgo o afectación a la vida (flora y fauna).





De otro lado, en aplicación de lo previsto en el Artículo 10° de las Reglas Generales sobre el ejercicio de la potestad sancionadora del OEFA, se ha precisado que las multas aplicadas no serán mayores al diez por ciento (10%) del ingreso bruto anual percibido por el infractor el año anterior a la fecha en que cometió la infracción. Esto a efectos de garantizar la vigencia del principio de no confiscatoriedad.

1.2.4 Factor agravante

La propuesta normativa establece que el número de parámetros que exceden los límites máximos permisibles y la cantidad de puntos de control en los que ocurra dicha excedencia no constituyen nuevos tipos infractores, sino factores agravantes para la graduación de la sanción.

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

1.2.5 Regla de supletoriedad

En aplicación de lo previsto en el último párrafo del Artículo 17° de la Ley N° 29325, la tipificación de infracciones y escala de sanciones propuesta resulta aplicable supletoriamente para las demás Entidades de Fiscalización Ambiental de ámbito nacional, regional o local. Ello en atención a que estas constituyen infracciones transversales.

Al respecto, se sugiere que la máxima autoridad de la Entidad de Fiscalización Ambiental emita una norma jurídica para dar publicidad a la aplicación supletoria de la tipificación propuesta a efectos de resguardar la seguridad jurídica, esto es, con el fin de que los administrados sujetos a su ámbito de competencia conozcan de forma oportuna qué conductas se encuentran proscritas y cuál es la sanción que se les podría imponer.

1.2.6 Vigencia

Se ha considerado conveniente establecer una *vacatio legis* para la entrada en vigencia de la presente tipificación, con el fin de que los administrados cuenten con un tiempo razonable para internalizar lo establecido en la presente norma. De esta forma, se ha previsto que la tipificación propuesta entre en vigencia el 1 de enero de 2014.



II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

En el presente acápite se efectúa un balance general entre los costos cualitativos que ocasiona la propuesta normativa y los beneficios cualitativos que genera, determinándose si resulta conveniente o no para la sociedad en su conjunto.

La propuesta normativa no genera costo alguno para los administrados, pues solo les reitera que tienen el deber de observar los límites máximos permisibles previstos en la normativa aplicable para cada sector.

Por el contrario, la norma propuesta genera múltiples beneficios. En primer lugar, garantiza la eficacia de la legislación ambiental, pues asegura que los administrados cumplan con los límites máximos permisibles al establecer una escala de sanciones para forzar su cumplimiento. La escala de sanciones prevista resulta gradual y proporcional, logrando desincentivar eficazmente la realización de las conductas proscritas.

En segundo lugar, al evitar que los administrados incumplan con sus obligaciones ambientales, se genera una mayor protección ambiental. En efecto, si se logra que los administrados observen los límites máximos permisibles, se evita la generación de un daño potencial o real sobre el medio ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

En tercer lugar, la norma propuesta (norma sancionadora) permite complementar adecuadamente el marco normativo actual que regula las obligaciones ambientales (norma sustantiva). La complementariedad de las normas ambientales existentes adquiere especial importancia en un entorno de incertidumbre, característico en las relaciones que mantienen los administrados y el ente fiscalizador.

En efecto, en un escenario de información incompleta, donde el administrado decide su conducta sobre el cumplimiento de la normativa ambiental (norma sustantiva) en función de las señales derivadas del ente fiscalizador, esta propuesta normativa (norma sancionadora) permite transmitir acertadamente al mercado la señal de que el OEFA es un organismo sólido que cuenta con mecanismos de fiscalización integrales y eficaces para desincentivar las conductas infractoras. En especial, que se han implementado mecanismos idóneos para contrarrestar la informalidad en todas sus manifestaciones, sancionándose de manera más drástica aquellas infracciones que se realizan sin contar con título habilitante. De esta forma, se garantiza de mejor manera que los administrados adecúen sus conductas con las disposiciones ambientales, lo que incrementa el bienestar de la población y permite alcanzar un mayor desarrollo sostenible.

Así las cosas, en términos de beneficio neto, se concluye que los beneficios cualitativos que se derivan de la vigencia de la nueva tipificación justifican su aprobación.





III. IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

A partir de la entrada en vigencia de la propuesta normativa, el OEFA dejaría de aplicar la tipificación de infracciones y escala de sanciones relacionadas con el incumplimiento de los límites máximos permisibles previstas en las siguientes normas:

- **Sector Energía:** Resolución de Consejo Directivo OSINERGMIN N° 028-2003-OS/CD (electricidad), Resolución de Consejo Directivo OSINERGMIN N° 358-2008-OS/CD (hidrocarburos), y Resolución de Consejo Directivo OSINERGMIN N° 262-2010-OS/CD (gas natural).
- **Sector Minería:** Resolución de Consejo Directivo Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería OSINERGMIN N° 211-2009-OS/CD (exploración minera y explotación minera que no cuenta con estudio de impacto ambiental y autorizaciones) y el Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM (explotación, beneficio, transporte y almacenamiento de concentrados de minerales).
- **Sector Producción (pesquería):** Texto Único Ordenado del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas - RISPAC, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2011-PRODUCE.

