

FACULTAD DE DERECHO

Escuela Académico Profesional de Derecho

Tesis

**Resoluciones de archivo de procedimientos
sancionadores en el sector minería por subsanación
voluntaria, periodo 2019-2020**

Abraham Gomez Cisneros

Para optar el Título Profesional de
Abogado

Huancayo, 2022

Repositorio Institucional Continental
Tesis digital



Esta obra está bajo una Licencia "Creative Commons Atribución 4.0 Internacional" .

Dedicatoria

A mis padres Antonio y Juana Francisca por su apoyo; a mi esposa y mis hijos, que son la razón de mi ser.

Agradecimientos

Mi agradecimiento a la Universidad Continental por contribuir en mi formación profesional.

También, expreso mi gratitud a mi asesor Gabriel Ravelo Franco, por su pertinente orientación en el campo de la investigación jurídica que hizo posible esta investigación.

Agradezco sobre todo a mi familia, mi esencia de la vida.

Resumen

Los procedimientos sancionadores, son un conjunto de acciones a seguir para instruir las sanciones administrativas ejercidas por la administración pública. El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), es una entidad del Estado que tiene por finalidad verificar si el administrado cumple la normativa ambiental, el no hacerlo puede resultar en dictado de medidas administrativas e iniciar un procedimiento sancionador; ejerce funciones fiscalizadoras directas en las actividades de minería en los estratos de la mediana y gran minería. El objetivo de la presente investigación fue describir cómo el OEFA, a través de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (primera instancia) y el Tribunal de Fiscalización Ambiental (segunda instancia), analizaron la formulación de descargos por parte del administrado tendiente a la exclusión de responsabilidad administrativa por subsanación voluntaria, establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 257 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, en los procedimientos sancionadores del sector minería de los años 2019 y 2020. Se evaluó un total de 64 resoluciones emitidas por la DFAI y el TFA, donde los órganos resolutorios para analizar las alegaciones realizadas por el administrado, se guiaron por ciertas características y requisitos como la temporalidad, voluntariedad, la reparación del daño y sus efectos, los antecedentes administrativos, y los precedentes de observancia obligatoria. Solo 15 de los 94 presuntos incumplimientos configuraron el causal de eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria, disponiendo el archivo del PAS.

Palabras clave: responsabilidad administrativa, obligaciones ambientales, fiscalización responsiva, infracciones ambientales, minería.

Abstract

The sanctioning procedures are a set of actions to follow to instruct the administrative sanctions exercised by the Public Administration. The Environmental Assessment and Enforcement Agency (OEFA) is a public body whose purpose is to verify whether the company complies with environmental regulations, failure to do so may result in the issuance of administrative measures and initiation of a sanctioning procedure, it exercises supervisory functions in the activities of mining in the strata of medium and large mining. The objective of the present investigation was to describe how the OEFA through the Directorate of Control and Application of Incentives (first instance) and the Court of Environmental Control (second instance), in the sanctioning procedures of the mining sector of the years 2019 and 2020, analyzed the formulation of discharges by the company aimed at the exclusion of administrative responsibility for voluntary rectification, established in literal f) of numeral 1 of article 257 of the Single Ordered Text of the Law of General Administrative Procedures Law No. 27444. A total of 64 resolutions issued by the DFAI and the TFA were evaluated, where the decision-making bodies to analyze the allegations made by the company, have been guided by certain characteristics and requirements such as temporality, voluntariness, damage repair and its effects, the administrative antecedents, and the precedents of obligatory observance. Only 15 of the 94 presumed non-compliances constituted the grounds for exempting liability for voluntary rectification, disposing of the PAS file.

Keywords: administrative responsibility, environmental obligations, responsive enforcement, environmental offenses, mining.

Índice de Contenidos

Dedicatoria	ii
Agradecimientos	iii
Resumen.....	iv
Índice de tablas	viii
Índice de figuras.....	ix
Introducción	x
CAPÍTULO 1 PLANTEAMIENTO DEL ESTUDIO	1
1.1. Planteamiento y Formulación del Problema	1
1.1.1. Problema general	5
1.1.2. Problemas específicos	5
1.2. Objetivo General	6
1.2.1. Objetivos específicos	6
CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO.....	7
2.1. Antecedentes	7
2.2. Gestión Ambiental	8
2.3. Política Nacional del Ambiente.	11
2.4. Instrumentos de Gestión Ambiental (IGA).....	12
2.5. Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA).....	17
2.6. Fiscalización Ambiental.....	21
2.7. Derecho Administrativo Sancionador	30

2.7.1. El procedimiento administrativo sancionador	30
2.7.2. Ley de Procedimiento Administrativo General, Ley N.º 27444..	36
2.7.3. La subsanación voluntaria.....	37
CAPÍTULO 3: DISEÑO METODOLÓGICO	40
3.1 Tipo de Investigación.....	40
3.2 Diseño de Investigación.....	40
3.3 Método de Investigación.....	40
3.4 Población.....	41
3.5 Técnica de Recojo de la Información	41
3.6 Instrumentos de Recolección de Datos	41
CAPÍTULO 4: RESULTADOS Y DISCUSIÓN	42
4.2 Discusión.....	56
Conclusiones	67
Recomendaciones	69
Referencias.....	70

Índice de tablas

Tabla 1 Fases del Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS)	33
Tabla 2 Instrumentos jurídicos que regulan el procedimiento sancionador del OEFA	34
Tabla 3 Resoluciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental para supuestos de exclusión de responsabilidad por subsanación voluntaria.....	43
Tabla 4 Resoluciones de la DFAI y del TFA del periodo 2019-2020 que resolvieron procedimientos administrativos sancionadores por subsanación voluntaria.	45
Tabla 5 Detalle de subsanación por tipología de presuntos incumplimientos administrativos analizadas por la DFAI en el sector minería 2019-2020 ...	46
Tabla 6 Detalle de presuntos incumplimientos administrativos que alegaron subsanación voluntaria, analizadas por el TFA, en el sector minería 2019- 2020.,	53

Índice de figuras

Figura 1 Pirámide de cumplimiento responsivo	20
Figura 2 Etapas de la Supervisión Ambiental	26
Figura 3 Mecanismos para reparar daño ambiental	29
Figura 4 Porcentaje por tipología de presuntos incumplimientos analizados por la DFAI que acreditó y no acreditó eximir de responsabilidad la subsanación voluntaria	47
Figura 5 Porcentaje de presuntos incumplimientos analizados por el TFA que acreditó y no acreditó eximir de responsabilidad por subsanación voluntaria	54

Introducción

El Estado peruano juega un rol fundamental en la protección del ambiente, tal cual se encuentra estipulado en el numeral 22 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú, donde establece “como uno de los derechos fundamentales a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida”. Por ambiente entendemos a todos los componentes físicos, químicos y biológicos de origen natural o artificial, individualmente o en combinación constituyen el medio en el que se desarrolla la vida y que son capaces de crear consecuencias directas o indirectas sobre los organismos y las actividades humanas.

La realización de actividades económicas por el hombre para satisfacer sus necesidades conduce al deterioro del ambiente, genera efectos negativos; para prevenir que ello ocurra el Estado peruano está estructurado y organizado en sistemas funcionales que permiten asegurar el cumplimiento de las políticas públicas en materia ambiental. La Política Nacional del Ambiente de acuerdo con ley comprende un conjunto de lineamientos, metas, instrumentos de carácter público, orienta el actuar de la entidad pública en materia ambiental. Compete al Ministerio del Ambiente, como entidad rectora, implementar el Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA), articulando con el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), de manera que cada proyecto de inversión previo a su operación, debe contar con una Certificación Ambiental, documento que establece las obligaciones ambientales del proyecto en su integridad, convirtiéndose una herramienta de gestión ambiental, sujeta a fiscalización ambiental en el marco del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA) por parte de las entidades públicas.

La fiscalización ambiental comprende realizar acciones con el fin de verificar si el administrado cumple o no con la normatividad ambiental, analizar sus causas, proteger los bienes jurídicos mediante el restablecimiento de la legalidad infringida y pretende garantizar una protección ambiental efectiva. El ejercicio de la potestad sancionadora se encuentra condicionada a “los principios, reglas, garantías que den lugar a un procedimiento sancionador y están previstas en el Capítulo III del Título IV del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (TUO de la LPAG), aprobado mediante Decreto Supremo N.º.004-2019-JUS” (Ministerio de Justicia, 2017, p. 11).

La función fiscalizadora en materia ambiental es el conjunto de actos que realiza la Entidad de Fiscalización Ambiental (EFA), verifica si una empresa cumple con la normatividad ambiental vigente, cuyo resultado puede ser un cumplimiento, con lo cual finaliza la fiscalización o si bien no cumpla, en consecuencia, da inicio a un procedimiento sancionador con el fin de determinar responsabilidad administrativa que corresponda. La administración pública tiene la facultad de hacer cumplir las infracciones administrativas y de imponer las sanciones correspondientes a los administrados. Permite al órgano con potestad sancionadora cumplir con los principios rectores, dirigir e investigar cualquier infracción, y faculta así al presunto infractor ejercer su derecho de defensa, argumentar y probar lo que resulte favorable; así mismo la EFA valorará en la etapa de instrucción del procedimiento si las alegaciones y pruebas presentadas por el administrado determinan la presunción de exclusión o atenuación de responsabilidad administrativa, en concordancia a lo estipulado en el art. 257 del TUO de la LPAG.

El OEFA es una entidad pública y especializada, además está “adscrito al Ministerio del Ambiente, ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), ejerce la función normativa que consiste en la promoción del cumplimiento ambiental responsivo, desarrolla y aprueba normas que regulan la fiscalización ambiental” (Gómez, 2017, p. 42). Respecto a la función supervisora a EFA, efectúa el seguimiento del desempeño de sus funciones de fiscalización ambiental, esta función se desarrolla de acuerdo con lo establecido en el Reglamento de Supervisión aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo N.º.006-2019-OEFA/CD, además indica en su artículo 20 que, si la empresa reconoce las infracciones y acredita las correcciones voluntarias en cualquier momento antes de la notificación de imputación cargos, dispondrá el archivo del expediente, así mismo cuenta con una metodología que permite estimar el riesgo ambiental y calificar los incumplimientos detectados como leves o trascendentes.

El Decreto Legislativo N.º 1272 incorpora los causales de eximentes de responsabilidad, dentro de ellas se considera a la subsanación voluntaria, el término *subsanar* implica resarcir, remediar o reparar el daño ocasionado, a la administración pública. Para que se configure la condición de eximir de responsabilidad, debe cumplir con la temporalidad, es decir, antes de la notificación y de manera voluntaria, la subsanación no solo consiste en la corrección del hecho imputado, sino también encaminadas a reparar las consecuencias del daño a los bienes jurídicos protegidos, evitar la impunidad y que el infractor se apropie del beneficio ilícito derivado de su incumplimiento.

La fiscalización ambiental se enmarca en la adopción de un enfoque de cumplimiento responsivo, y se encuentra establecido como un principio en el literal h

del artículo 4 del Reglamento de Supervisión del OEFA. Lo que significa que la fiscalización se ejerce de manera modulada, dependiendo de la oportunidad, el tipo de cumplimiento ambiental que se pueda controlar, la gravedad del supuesto incumplimiento, el comportamiento ambiental de la empresa u otros factores que permitan diferenciar el cumplimiento de la normativa ambiental vigente, recayendo en los administrados en algunos casos alegar y acreditar para supuestos de la exclusión de responsabilidad.

En consecuencia, la administración pública en el ejercicio de su función fiscalizadora, utiliza diferentes criterios de interpretación al aplicar las disposiciones referidas a la subsanación voluntaria señaladas en el lit. f), núm. 1 del art. 257 del TUO de la LPAG, por lo que el presente trabajo de investigación va describir los fundamentos que consideró la DFAI y TFA del OEFA, órganos resolutorios que emiten resoluciones en primera instancia y segunda instancia administrativa, en los cuales resolvió el archivo del procedimiento sancionador por subsanación voluntaria en el sector minería durante el periodo 2019 y 2020.

CAPÍTULO 1

PLANTEAMIENTO DEL ESTUDIO

1.1. Planteamiento y Formulación del Problema

El “Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), creado mediante Ley N.º 29325, modificada por Ley N.º 30011, tiene el propósito de garantizar el cumplimiento de la normativa ambiental y articular las funciones fiscalizadoras de nivel nacional, regional y local” (Gómez y Granados, 2013, p. 3), de conformidad con lo establecido en la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Ley N.º 28245, Ley General del Ambiente, Ley N.º 28611 y Política Nacional del Ambiente.

El SINEFA está integrado por el Ministerio del Ambiente, las EFA y el OEFA, como ente rector faculta al OEFA ejercer su función fiscalizadora en materia ambiental y a promover la rectificación voluntaria de los presuntos incumplimientos a la normativa ambiental, siempre que se den las condiciones de no haber iniciado la imputación de cargos, se trate de una infracción subsanable y la acción u omisión no representa una amenaza al ambiente, los recursos naturales y la salud. En estos casos, puede ordenar el archivo de la investigación, lo cual está señalado en el literal b) del numeral 11.1 del artículo 11 de la Ley N.º 29325. El OEFA, desde el 2013 con la modificación del SINEFA, reconoció la subsanación voluntaria como una causal de absolución de responsabilidad (Gamarra, 2019).

Según Neyra (2018), la configuración de la corrección voluntaria del presunto incumplimiento previo a la imputación de los cargos es un “supuesto de exención de responsabilidad administrativa, como cita Huayta (2018) se refiere al Decreto Legislativo N.º 1272 donde se dispuso la subsanación voluntaria de los actos u

omisiones imputados como elemento fundamental de la infracción” (p. 52). Considerándose, en primer momento, una causa de justificación debido a que la conducta es típica, antijurídica y culpable toda vulneración de un bien jurídico que se protege y, en segundo lugar, la conducta una vez corregida, se revierten sus efectos y se restablece la vigencia de los bienes jurídicos tutelados (Huayta, 2018).

El TUO de la LPAG, el lit. f), núm. 1 del art. 257 está referida a la exención de responsabilidad por subsanación voluntaria, establece que, “si el administrado acredita de manera voluntaria la corrección de la conducta infractora, antes del inicio del procedimiento sancionador, se dispondrá el archivo del expediente de supervisión en este extremo” (Torres, 2019, p. 97). No se realiza la distinción del tipo de incumplimiento a ser subsanado ni los efectos que podrían ser generado. Es por ello necesario fijar algunas directrices para que la administración pública competente pueda interpretar, valorarla y calificarla y exonerarlo de responsabilidad cuando los administrados subsanen voluntariamente sus infracciones, teniendo en cuenta la oportunidad, la integralidad, y la razonabilidad; no hay un límite para que la empresa aproveche la exención por subsanación voluntaria (Torres, 2019).

La actividad de fiscalización es un poder administrativo que busca prevenir y corregir comportamientos inapropiados y promover la subsanación voluntaria, este nuevo enfoque se encuentra descrito en el art. 257 del TUO de la LPAG como un eximente de responsabilidad “para su correcta interpretación se requiere aplicar los principios de razonabilidad, proporcionalidad y debida motivación” (Jiménez, 2020, p. 96). Asimismo, el OEFA como ente rector del SINEFA, tiene como objetivo promover la subsanación voluntaria de los presuntos incumplimientos a la normativa ambiental y los infractores tendrán un incentivo para rectificar su accionar, complaciendo el interés

público afectado por su accionar, siempre que se realice en cualquier momento antes de la imputación de cargos, con carácter voluntario.

En el artículo 4 del reglamento de supervisión del OEFA incorpora el principio de la “fiscalización responsiva”, establece que, las supervisiones deben realizarse de una “manera modulada”, dependiendo en particular del tipo de requisitos que se están verificando, la seriedad del presunto incumplimiento, la trayectoria del negocio regulado y otros factores que permiten una intervención proporcional hacia el cumplimiento con los requisitos regulatorios. Además, considera una clasificación de los incumplimientos y las sanciones basándose en el nivel de riesgo relevante encontrado y el impacto negativo potencial del incumplimiento permite determinar si estos son leves o trascendentes.

El OEFA, con el fin de ejercer la fiscalización ambiental de manera eficaz y eficiente, cuenta con herramientas para evaluar la probabilidad de impactos ambientales negativos, mediante la aplicación de métodos de estimación de riesgos, cuando sea necesario, gracias a criterios objetivos, que permitan medir el nivel del riesgo ambiental: si el riesgo se considera leve, permite la corrección y exclusión de responsabilidad administrativa; si el riesgo es trascendente y causa peligro o daño al ambiente, entonces se aplican medidas administrativas e inicia el procedimiento sancionador y en los casos que la infracción sea subsanable, se podrá atenuar la sanción correspondiente.

El OEFA, como entidad fiscalizadora de la actividad minera en los estratos de mediana y gran minería, cuenta con herramientas para controlar el ambiente, donde la subsanación voluntaria se fundamenta de un enfoque responsivo, además promueve de manera modulada el cumplimiento normativo a través de, en un primer lugar, la

persuasión, posteriormente la orientación al cumplimiento y finalmente la exigencia del cumplimiento a través fuerza punitiva del Estado como las sanciones (Torres, 2019).

El presente trabajo de investigación considera necesario que la autoridad de Fiscalización Ambiental cuente con directrices que permitan estandarizar su ejercicio en la adopción de correcciones voluntarias y la promoción de la plena implementación de las obligaciones ambientales fiscalizables. En la actualidad, la fiscalización dio un giro en torno a no ser meramente punitivo, sino una regulación responsiva, como es la subsanación voluntaria, considerado en el art. 257 del TUO de la LPAG, como una exclusión de responsabilidad aplicable a todos los sectores, permitiendo a los administrados invocar, en los expedientes administrativos, la figura de la subsanación voluntaria y a la Autoridad Administrada evaluar su procedencia y disponer su archivo.

La subsanación voluntaria está referida a la decisión del administrado de realizar acciones para subsanar el incumplimiento hasta antes de la imputación de cargos y se realice de manera voluntaria; en caso se haya formulado el requerimiento por parte de la autoridad, la actuación del administrado para subsanar el incumplimiento pierde el carácter voluntario. Solo aplica para infracciones permanentes, no considera daños causados por el hecho y no limita la posibilidad de subsanación, además no considera algunos casos la comisión de infracciones instantáneas que tiene efectos leves, tampoco la reparación de las consecuencias (Torres, 2019).

Sin embargo, los instrumentos jurídicos de la administración pública, para exculpar de responsabilidad al administrado por “subsanación voluntaria” no dan mucha claridad; si estos pueden ser aplicados para infracciones graves o leves, daño real o potencial, no distingue la magnitud, la reversibilidad del daño, y genera limitaciones en la interpretación de la regulación de la subsanación voluntaria de la

infracción previo a la notificación del inicio del procedimiento administrativo sancionador. Es por ello que, el propósito del presente trabajo de investigación es describir las decisiones adoptadas por la DFAI y el TFA del OEFA para declarar el archivo por subsanación voluntaria de los procedimientos sancionadores del sector minero, donde los infractores alegaron se aplique eximir de responsabilidad, incentivo que permite fomentar un comportamiento proactivo por parte de la empresa en el cumplimiento de las exigencias normativas desde un enfoque responsivo que beneficia a la administración pública y evitar prolongados expedientes sancionadores y optimizar los recursos, formulando la siguiente pregunta de investigación.

1.1.1. Problema general

¿De qué manera han aplicado la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos.(DFAI) y el Tribunal de Fiscalización Ambiental.(TFA) del OEFA el archivo, por subsanación voluntaria, de procedimientos sancionadores en el sector minería durante el 2019 y 2020?

1.1.2. Problemas específicos

- ¿Cómo influye el riesgo ambiental en el archivo por subsanación voluntaria, de procedimientos administrativos sancionadores?
- ¿Cuáles son los medios probatorios idóneos para acreditar la subsanación voluntaria de los incumplimientos detectados?
- ¿Cuáles son los efectos de la subsanación voluntaria y si libera de la responsabilidad ambiental o la sanción?

1.2. Objetivo General

Describir la manera en que la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (DFAI) y el Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) del OEFA han aplicado el archivo, por subsanación voluntaria, de procedimientos sancionadores en el sector minería durante el 2019 y 2020.

1.2.1. Objetivos específicos

- Determinar cómo influye el riesgo ambiental en el archivo por subsanación voluntaria, de procedimientos administrativos sancionadores.
- Establecer cuáles son los medios probatorios idóneos para acreditar la subsanación voluntaria de los incumplimientos detectados.
- Establecer si la subsanación voluntaria libera la responsabilidad ambiental o la sanción.

CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO

2.1. Antecedentes

El TUO de la LPAG, en el lit. f) núm. 1, del art. 257, prevé la subsanación voluntaria de las infracciones como un absolutorio de responsabilidad, la aplicación de un descargo de responsabilidad, obliga a la empresa a corregir la conducta en un determinado momento. En estudio realizado por Torres (2019), se señala que la subsanación voluntaria como un eximente de sanción ocurre cuando el administrado cumple de manera voluntaria con lo estipulado en la normatividad, antes de iniciar el procedimiento sancionador y, a la vez, genera riesgos a la función que tiene las entidades públicas en su rol de la promoción del cumplimiento porque no permite sanciones, “se aplica solo a las infracciones permanentes “omisión de deberes”, no pondera el daño generado y no limita a la posibilidad de corrección” (Torres, 2019, p. 103).

La responsabilidad administrativa deriva de un procedimiento sancionador (PAS) por medio del cual la autoridad pública, “investiga la comisión de una infracción e individualiza a un administrado calificando como autor, y las características de la infracción es típica (realización de una conducta calificada por la norma como infracción), antijurídica (comportamiento del infractor) y culpable (intencionalidad)” (Morón, 2017, p. 257). En investigación realizada por Neyra (2018), se analizó la naturaleza jurídica de la eximente de responsabilidad, afirma que existen obligaciones subsanables y no subsanables, va depender de la gravedad o el riesgo ambiental, la configuración de la eximente por subsanación voluntaria ocurre en dos etapas: en primer lugar, se fijan los elementos de responsabilidad administrativa, tipicidad,

antijuridicidad y culpabilidad, en segundo lugar, se subsana el hecho y se revierte el daño causado, antes de la imputación de cargos.

El SINEFA estableció, en el artículo 11, que la función supervisora del OEFA tiene como propósito promover la “corrección voluntaria” de conductas subsanables, que no constituyan un riesgo para el ambiente o la salud, y siempre que la actuación administrativa no haya iniciado con la imputación de la sanción, en estos casos se podrá disponer el archivo de las investigaciones correspondientes. La aplicación de una corrección voluntaria como exculpación de responsabilidad, dependerá en gran medida de la autoridad administrativa para imponer sanciones y del logro de su finalidad pública. Mori (2020) señaló, en un estudio realizado sobre la absolución por subsanación voluntaria, que un reclamo no está exento de límites y que se “ha establecido como requisitos legales su voluntariedad y que la conducta sea subsanada antes de iniciado un procedimiento sancionador y dependerá de la conducta infractora si es leve o trascendente, del nivel de riesgo de afectación a un bien jurídico” (p. 391).

En investigación realizada por Lino (2020), se identificó los límites y alcances de la subsanación voluntaria, argumenta que se trata de una “exclusión de carácter especial, no basada en el carácter típico, antijurídico y culpable sino en el carácter represivo que, por razones de política legislativa no sea punible” (p. 24), que es una estrategia que se fundamenta en un enfoque responsivo, prioriza la acción reparadora, antes del inicio del Procedimiento Sancionador.

2.2. Gestión Ambiental

El ambiente comprende “un sistema que está formado por elementos naturales y antrópicos que se encuentran interrelacionado entre ellos” (Innovación y Cualificación, 2019, pp. 7-8). y merece protección jurídica y regular “el

comportamiento del hombre que puede influir en los procesos de interacción con el ecosistema” (Innovación y Cualificación, 2019, pp. 7-8).

Gestionar el ambiente, conlleva a un proceso sistemático, continuo, compuesto por normativas, políticas, principios, lineamientos, planes, directivas y procedimientos destinados a la protección del ambiente, el aprovechamiento de los recursos naturales y el desarrollo sostenible. El artículo 13 de la Ley N.º 28611, Ley General del Ambiente (LGA) determina la gestión ambiental:

Un conjunto estructurado de principios, normas técnicas, procesos y actividades, que gestionan los beneficios, expectativas y recursos relacionados con los objetivos de la política ambiental y con ello lograr una mejor calidad de vida, asegurando la existencia de los ecosistemas saludables y el desarrollo integral de las poblaciones, el desarrollo de las actividades económicas y la conservación del patrimonio ambiental y natural del país (Gómez, 2017, p. 38).

La gestión ambiental tiene la finalidad de prevenir, vigilar y evitar daños al ambiente y es aplicable para todas las actividades que realiza el ser humano. Aldana, (2016) menciona que la responsabilidad ambiental del titular que realiza actividades mineras es adoptar inexcusablemente las medidas inmediatas para resarcir los daños generados como la prevención, la mitigación, la recuperación o la compensación a efectos de evitar los impactos negativos al ambiente; estos constituyen obligaciones ambientales que son verificadas a través de la Fiscalización Ambiental.

Asimismo, los principios que rigen en materia ambiental se encuentran tipificadas en el Título Preliminar de la Ley General del Ambiente, y son la base de la normatividad ambiental, ya que son criterios que orientan en la interpretación, la protección del ambiente y los recursos naturales, y se definen de la siguiente manera:

El principio de sostenibilidad se fundamenta en el desarrollo sostenible, refiriéndose al hecho de que la gestión ambiental y sus componentes, se basan en una combinación equilibrada de los factores sociales, económicos y ambientales, así como satisfacer las necesidades de las generaciones venideras, este precepto se establece en el artículo V de la LGA.

El principio de “prevención”, establecido en el artículo VI de la LGA, tiene como objetivo esencial de prevenir, vigilar, evitar la ocurrencia de daños ambientales y en caso no puedan eliminarse la causa que provoca su ocurrencia, aplicar algunas medidas de mitigación, recuperación, medidas restauradoras o compensatorias, según el caso (Huerta, 2013).

El principio de “precaución”, conforme al artículo VII de la LGA, establece que “ante amenazas de daño al ambiente o la salud, no se debe justificar la incertidumbre científica para retrasar la adopción de medidas eficaces y eficientes para prevenir el deterioro ambiental”. Está relacionado con el principio de prevención cuando no es posible eliminar las causas que la provocan, entonces es necesario aplicar las medidas de protección correspondientes (Huerta, 2013).

El principio de “internalización de costos”, en el artículo VIII de la LGA establece que, “toda persona natural o jurídica, pública o privada debe hacerse cargo de los riesgos o daños que cause sobre el ambiente”, se obliga a internalizar los costos de las acciones de prevención, vigilancia, restauración, rehabilitación, reparación y eventualmente compensar por los riesgos y daños que se generan al ambiente y enfatiza en el efectos negativo de la actividad humana, deben ser asumidos obligatoriamente por quienes los causan (Huerta, 2013).

El principio de “responsabilidad ambiental”, establecido en el artículo IX de la LGA, indica que el responsable del daño ambiental y sus componentes está obligado a

adoptar obligatoriamente las medidas de protección ambiental tales como la restauración, rehabilitación y cuando esto no sea posible, a realizar la compensación ambiental, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa, responsabilidad civil o penal (Huerta, 2013).

La LGA es el marco jurídico para la gestión ambiental en el país, por tanto, De la Puente y Vargas (2015) indican que “tiene por objeto garantizar el derecho fundamental y a gozar de un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el desarrollo de su vida y el principio de prevención supone, el resguardo de los bienes ambientales que pueda afectar su existencia” (p. 98). Es un principio fundamental que debe seguirse para proteger el ambiente, cuya estrategia de acción se traduce por la actuación anticipada a la degradación del ambiente y obliga al Estado a aplicar medidas técnicas para evaluar los daños ambientales que puedan ocurrir, atender los problemas ambientales que surgen en la empresa, mediante el establecimiento de un sistema de responsabilidad ambiental, que incluye no solo la reparación del daño sino también su prevención, con el propósito de proteger los bienes jurídicos.

El Estado, para fortalecer la gestión ambiental, debe dotar de recursos, atribuciones y condiciones a las autoridades locales, regionales, nacionales a fin que puedan ejercer adecuadamente sus funciones, tomando en cuenta prioritariamente la atención a los problemas ambientales, y como estrategia la promoción de una efectiva educación ambiental que permita construir una ciudadanía responsable participativa en la solución de la problemática ambiental.

2.3. Política Nacional del Ambiente.

El artículo 8 de la Ley N.º. 28611, Ley General del Ambiente, define la Política Nacional del Ambiente como “un conjunto de lineamientos, objetivos, estrategias,

metas, programas e instrumentos de carácter público, y tiene por finalidad definir y orientar el accionar de las entidades del gobierno nacional, regional y local, del sector privado y la sociedad civil”. Las políticas ambientales se diseñan e implementan de acuerdo con los términos de la Política Nacional del Ambiental, la cual es parte integrante del desarrollo estratégico del Estado y el cumplimiento de estas políticas es responsabilidad del nivel de gobierno local, regional y nacional.

En el Perú, las políticas de Estado están integradas con las políticas ambientales, constituyen decisiones a través de las cuales un conjunto de prioridades y acciones abordan un problema público particular y el gobierno nacional, regional, local debe desarrollar la política nacional del ambiente, integrando con las demás políticas pública que tienen incidencia en el desarrollo, articulando los componentes económicos, sociales y ambientales. El 25 de julio de 2021, mediante Decreto Supremo N.º.023-2021-MINAM, se aprobó la Política Nacional del Ambiente al 2030, que establece que el principal problema público a atender es la disminución de bienes y servicios que proveen los ecosistemas, y tiene un impacto en el desarrollo y la sostenibilidad ambiental, consta de nueve (9) objetivos prioritarios, de los cuales la prioridad 3, aborda la reducción de la contaminación del aire, el agua y el suelo; tiene como finalidad evitar el deterioro de las estructuras productivas, las cuales se ven afectadas por la contaminación de recursos como el agua y los suelos, siendo la Dirección General de Políticas e Instrumentos de Gestión Ambiental. del Ministerio del Ambiente encargados de su ejecución.

2.4. Instrumentos de Gestión Ambiental (IGA)

Las herramientas de gestión ambiental de acuerdo con lo señalado por OEFA (2019) “son dispositivos orientados para lograr los objetivos de la política ambiental,

diseñados sobre la base de los principios establecidos en la LGA, son medios operativos con carácter funcional” (Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, 2019, p. 13), a través de los cuales el Estado busca garantizar el cuidado del ambiente, mediante el establecimiento de un conjunto de obligaciones, e incentivos para diversos actores. Asimismo, el artículo 16 de la LGA, “establece que los instrumentos de gestión ambiental son las herramientas de gestión ambiental pueden ser de planificación, prevención, control, corrección, promoción, información, entre otros” (Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, 2019, p. 13).

Los instrumentos de gestión ambiental varían ampliamente, incluyendo a) sistema de gestión ambiental nacional, regional o local; b) evaluación del impacto ambiental; c) ordenamiento territorial ambiental; d) normas nacionales de calidad ambiental; e) planes de cierre y contingencia; f) certificaciones ambientales; g) sistema de información ambiental; h) instrumentos económicos y garantías ambientales; i) estrategias, planes y programas de prevención, control, adecuación y remediación; j) planes integrales de gestión de residuos; k) mecanismos de participación ciudadana; l) instrumentos de fiscalización ambiental y sanciones (OEFA, 2016, p. 50).

El Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental.(SEIA), creada por la Ley N.º.27446, tiene como objetivo “identificar, prevenir, supervisar, controlar y corregir de manera anticipada los impactos negativos al ambiente ocasionados por las actividades económicas”, establece herramientas de gestión ambiental que son considerados en el SEIA, se clasifican en i) preventivos, para estudios ambientales aprobados previo a la ejecución de un proyecto y ii) complementarios, para proyectos iniciados sin certificación ambiental (OEFA, 2016, p. 51).

Los IGA aplicados en el sector minero, se exigen dependiendo de las etapas de la industria minera; el artículo VII del Título Preliminar del Decreto Legislativo N.º.109, Ley General de Minería, define los siguientes tipos de actividades mineras:

i) Cateo: acciones que permiten la identificación huellas de mineralización de mina primaria sin necesidad de concesiones mineras, ii) prospección: investigación que conduce a la identificación de una área susceptible de mineralización sin requerir una concesión minera; iii) exploración: actividad minera destinada a demostrar el tamaño, la ubicación, las características del mineral, las reservas y el valor de los yacimientos minerales y si se demuestra que el área explorada tiene potencial geológico para el desarrollo de la mina, el propietario puede pasar a la etapa de explotación; iv) explotación: considerada como la extracción de minerales contenidos en la mina; v) beneficio: procesos físicos y químicos o ambos para extraer o concentrar un agregado de mineral; vi) labor general: prestación de servicios auxiliares, tales como elevación, ventilación, drenaje o extracción a dos o más concesiones por diferentes concesionarios; vii) transporte: sistemas utilizados para transportar minerales y productos metálicos entre un mina y un puesto o una fundición o en tramos de estos proyectos, realizado por personal distintas a los concesionarios de las minas; viii) comercialización: incluye la venta de productos minerales (Reyes, 2019, pp. 28-29).

La actividad minera tiene por objeto la extracción de minerales metálicos y no metálicos; en este contexto, de acuerdo con el SEIA, se requiere la aprobación del certificado ambiental, por lo que ninguna autoridad puede autorizar, permitir, a dicho proyecto su operación si no cuenta previamente con el documento. La evaluación del impacto ambiental es un proceso técnico administrativo que permite identificar

anticipadamente los impactos ambientales negativos que producirá un proyecto en su entorno en se ejecute, deben ser revisadas, aprobadas o rechazadas por la Autoridad Ambiental, el proceso de certificación ambiental incluye mecanismos de participación ciudadana y de acuerdo con el riesgo ambiental un proyecto de inversión puede ser clasificada de riesgo leve y se exige la presentación de una declaración de impacto ambiental. (DIA), riesgo moderado el estudio de impacto ambiental semidetallado. (EIA-sd) y de riesgo significativo o grave el estudio de impacto ambiental detallado. (EIA-d) (Reyes, 2019).

Los instrumentos de gestión ambiental del tipo correctivo son aquellos que no están señaladas por la Ley del SEIA, y son considerados instrumentos complementarios, además se aplican a las actividades en marcha y tienen por objetivo corregir los efectos negativos generados y establecer estrategias de manejo ambiental, con el propósito de evitar el deterioro ambiental. Estas son evaluadas por la autoridad estatal que tiene funciones de certificación ambiental y se aprueban con posterioridad al inicio del proyecto de inversión, e incluyen nuevas obligaciones ambientales de acuerdo con el diseño técnico de cada proyecto, incluyen un plan de cierre o abandono, plan de adecuación, plan de remediación y otros compromisos.

Además, el OEFA (2016) describe los diferentes tipos de instrumentos de gestión ambiental aplicadas al sector minero:

- a) El estudio ambiental para exploración minera, debe ser obtenida antes de comenzar las actividades de exploración y explotación, las actividades de cateo y prospección están excluidas. El titular debe obtener el estudio ambiental correspondiente aprobada por la autoridad administrativa con funciones de certificación ambiental, y cumplir con los requisitos establecidos en el Reglamento Ambiental del sector minero aprobado por Decreto Supremo

N.º.020-2008-EM. La categorización de los estudios ambientales como es el caso de la actividad de exploración minera se realiza teniendo en cuenta el riesgo ambiental que genera, pudiendo ser considerados como “Categoría I. Declaración de Impacto Ambiental”, para proyectos cuya implementación no cause impacto negativo en el ambiente de carácter significativo; “Categoría II. Estudio de Impacto Ambiental Semidetallados”, aplica a proyectos cuya implementación pueda generar un impacto ambiental moderado, cuyo efecto negativo puede eliminarse mediante la aplicación de planes de manejo ambiental.

b) El Estudio ambiental, se requiere en las etapas de explotación, beneficio, labor general, transporte y almacenamiento de concentrados, en concordancia a lo dispuesto en el Decreto Supremo N.º.040-2014-EM, “Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero”, se puede clasificar en las siguientes categorías: “Categoría II. Estudio de Impacto Ambiental Semi-detallado”, incluye proyectos mineros en las actividades de explotación, beneficio, transporte, labor general, almacenamiento de minerales; “Categoría III. Estudio de Impacto Ambiental detallado”, incluye a las operaciones mineras de transporte, labor general, almacenamiento de minerales.

c) El Instrumento correctivo para instalaciones y/o componentes, el Decreto Supremo N.º.040-2014-EM, regula el Instrumento de Gestión Ambiental Correctivo (IGAC), aplicable a proyectos en curso. En las operaciones mineras de mediana y gran escala, prevé la presentación ante la

Autoridad Ambiental, cuando un propietario de la mina haya construido o tenga instalaciones y/o componentes que perdieron vigencia sus IGA.

d) Los planes de cierre de actividad minera, consiste en medidas técnicas y legales, que debe tomar el propietario de mina, con el propósito de restaurar el espacio ocupada o perturbado por la operación minera, de modo que estas alcancen las características iniciales del ecosistema afectado, acorde a lo señalado en la Ley N.º 28090, Ley que regula el cierre de minas.

e) El plan de cierre de pasivos ambientales mineros, en concordancia con los establecido en la Ley N.º.28271, define todas las actividades que se realizarán para cumplir con los criterios ambientales y lograr los objetivos socialmente deseables, determinando que los responsables realizarán los estudios, acciones y obras para controlar, mitigar y eliminar en la mayor medida posibles riesgos y efectos contaminantes sobre la población y el ambiente en general. El plan de cierre de pasivos ambientales, se presentará tomando en consideración los resultados de los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) o los Límites Máximos Permisibles (LMP) establecidos por los reguladores ambientales, y son elaborados de acuerdo con las pautas sobre cierre de pasivos ambientales establecidas por la Dirección General de Asuntos Ambientales Mineros (DGAAM) del Ministerio de Energía y Minas, con consulta con el ministerio de Agricultura y de Salud (OEFA, 2016, pp. 69-72).

2.5. Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA)

Sistema funcional que tiene como propósito asegurar el cumplimiento de las políticas ambientales con la participación de todas las entidades del Estado y la alineación de los objetivos de la política e instrumentos de gestión ambiental,

protección ambiental, conservar los recursos naturales y así como las funciones públicas, las relaciones de coordinación institucional en el abordaje de plantear soluciones a la problemática ambiental de acuerdo con las funciones que tiene cada nivel de gobierno en materia ambiental, cuyo ente rector del SNGA es el Ministerio del Ambiente (Gómez y Granados, 2013).

El SNGA, mediante el fortalecimiento de las coordinaciones entre las organizaciones públicas y sociedad civil, vela por el cumplimiento de la política y objetivos ambientales, siendo un rol muy importante del Ministerio del Ambiente afianzar los mecanismos de transectorialidad en la gestión ambiental y garantizar que los ministerios, los gobiernos regionales y las municipalidades ejerzan sus funciones ambientales priorizando la solución de problemáticas ambientales causadas por la intervención del hombre .

El SNGA articula con los siguientes sistemas funcionales el “Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, el Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos, el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, el Sistema Nacional de Información Ambiental, y el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado” (Gómez, 2017, pp. 39-40). Respecto al Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, el OEFA como ente rector dirige la Regulación Responsiva.

La regulación responsiva es considerada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (ODCE) como uno de los principios del control ambiental, en término general “obedecer la ley sin castigo”. Ochoa (2016) señala que la regulación responsiva implica que la autoridad de fiscalización ambiental, debe recurrir a métodos de conversación y coordinación con el administrado a efectos de que cumplan efectivamente la ley y, caso contrario, utilizando instrumentos

coercitivos como último recurso hacer cumplir lo establecido en las leyes. Esta forma de regulación permite a la autoridad administrativa a incentivar y coordinar con el administrado en el que se realiza la persuasión de manera preventiva sin llegar a un castigo, escalando la jerarquía del cumplimiento.

Respecto al régimen ambiental, dependerá de la normatividad que le ha otorgado a la administración, los cuales requieren que se diseñen responsivamente las sanciones administrativas, iniciando con la persuasión hasta la inhabilitación del administrado. Existe dos posiciones frente a la ley: flexibilidad “genera condiciones para ello”, legalidad “cuando no genera condiciones” (Soto, 2016, p. 216). Esto dependerá de la discrecionalidad de la administración, la cooperación del administrado y la oportunidad en que se lleva

La regulación responsiva se basa en la respuesta del “agente regulado” al comportamiento esperado por el regulador, se promueve el uso de herramientas jurídicas como la persuasión y la orientación. La administración pública es capaz de identificar a aquellos administrados que tienen predisposición de cumplir la normatividad a través de la interacción y observación, para lo cual requieren información de cómo obedecerlas, frente a aquellos que a sabiendas, intencionalmente incumplen la normatividad (Ochoa, 2016). En este caso la autoridad enviando comunicaciones podrá cambiar en su comportamiento, en el caso que el administrado no coopere corresponde tomar medidas menos compasivas, e imponer sanciones, hasta que cumpla la ley, en base a la pirámide de cumplimiento.



Figura 1. Pirámide de cumplimiento responsivo. *Fuente:* Pirámide de cumplimiento Tomada de Ochoa, 2016, p. 167

La aplicación de la “regulación responsiva permite que los administrados evalúen los resultados de las acciones de fiscalización de modo que su cumplimiento sea óptimo, que cuando la autoridad no ha intervenido de forma responsiva” (Torres 2019, p. 101). El OEFA, al ejercer su función fiscalizadora en materia ambiental, utiliza el principio de fiscalización responsiva, indica que el ejercicio de la función supervisora, se realiza de forma modulada, sujeta a oportunidad, el tipo de obligación ambiental verificable, la severidad de la sospecha del incumplimiento, el comportamiento ambiental de la empresa u otras condiciones que permitan una intervención gradual en el cumplimiento de la regulación ambiental. Torres (2019) concuerda con el enfoque responsivo, manifestando que cumple con lit. f), núm. 1, del art. 255 del TUO de la LPAG, “eximir de responsabilidad” por corrección voluntaria y considera que no puede declararse indefinidamente en ningún caso (p. 101).

El Tribunal de Fiscalización Ambiental. del OEFA ha demostrado que la fiscalización responsiva es un modelo que busca incentivar el cumplimiento de la

obligación ambiental previas a la imposición de sanciones, permite lograr mejoras en el desempeño ambiental por parte del administrado. En los procedimientos sancionadores, que lleva a cabo el OEFA, se requiere que el administrado cumpla con el ordenamiento jurídico, realice de manera proactiva actividades que permitan restaurar, rehabilitar o compensar en términos ambientales los daños ocasionados, antes del inicio de la notificación de imputación de cargos (Zárate, 2019).

2.6. Fiscalización Ambiental

Gómez (2013) menciona que la fiscalización ambiental tiene como objetivo promover y asegurar que los responsables de las actividades económicas cumplan con sus obligaciones establecidas en la normativa ambiental, en los instrumentos de gestión ambiental, con la finalidad de asegurar la protección del ambiente y la conservación de los recursos naturales (p. 10).

El control ambiental de conformidad con el régimen común de fiscalización ambiental, aprobada mediante Resolución Ministerial N.º.247-2013-MINAM, comprende las acciones de control ejercida por las entidades del Estado con facultades en materia ambiental, puede entenderse en dos formas: i) en un sentido amplio, como un macroproceso que comprende las acciones de vigilancia, evaluación, control, supervisión de las obligaciones ambientales y el ejercicio de la potestad sancionadora, y ii) en sentido estricto comprende el poder que tiene la administración pública de investigar presuntos incumplimientos a la normativa ambiental y establecer medidas cautelares y correctivas, derivados de los IGA y la normatividad ambiental (Gómez y Granados, 2013).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, para el cumplimiento regulatorio ha descrito doce criterios que corresponden a once

principios siendo lo siguiente “cumplimiento basado en evidencia, selectividad, enfoque de riesgo y proporcionalidad, regulación responsiva, visión a largo plazo, coordinación y consolidación, gobernanza transparente, integración de la información, procesos claros y justos, promoción del cumplimiento, profesionalismo, poniendo los pies sobre la tierra”, aconseja a los funcionarios gubernamentales que su actuación deben fundamentarse en dichos principios, cuya finalidad es promover el cumplimiento de la normatividad (OCDE, 2019, p. 7).

Así mismo en el Perú, la OCDE (2020) evaluó el marco institucional y el proceso de supervisión del OEFA, recomendando entre otros lo siguiente: “el cumplimiento regulatorio y las fiscalizaciones deben ser basadas en evidencias y mediciones; la promoción del cumplimiento debe basarse en riesgo y ser proporcional”, con ello mejorar la fiscalización ambiental en el Perú (OCDE, 2020, p. 7).

2.6.1. El Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental

El SINEFA, es un sistema funcional creada por la Ley N.º. 29325, modificada por la Ley N.º.30011, y tiene como propósito velar por el “cumplimiento de la normativa ambiental y articular las funciones fiscalizadoras en todos los niveles de gobierno, el SINEFA está conformado por el Ministerio del Ambiente, el OEFA ente rector del sistema y las EFA de ámbito nacional, regional y local” (Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, 2019, p. 79).

OEFA, fue creado en año 2008 como un organismo técnico especializado adscrito al Ministerio del Ambiente, en su condición de ente rector del SINEFA “emite normas de rango infra legal y realiza el seguimiento del desempeño de las funciones de fiscalización a las EFA”. Y, por otro lado el OEFA como EFA realiza acciones de evaluación de la calidad ambiental, supervisa obligaciones ambientales a cargo de los

administrados y ejercer la potestad sancionadora a través de la fiscalización (López y Ferreyros, 2019, p. 105).

2.6.2. Competencias del OEFA en materia de Minería

La regulación y control de la actividad de la minería es categorizada según su dimensión y los potenciales impactos que pueden generar en el ambiente, el OEFA fiscaliza las operaciones mineras de mediana y gran minería, verifica el cumplimiento de las obligaciones ambientales a las empresas, e impone medidas administrativas en casos se evidencien peligro o daño al ambiente contenidas (Neyra, 2020).

Por su naturaleza, origen y diversidad, las obligaciones ambientales pueden estar consideradas en los siguientes instrumentos de gestión ambiental: instrumentos regulatorios directos, también conocidos como comando y control; instrumentos económicos, para hacer de las fuerzas del mercado los principales impulsores del cumplimiento ambiental; instrumentos administrativos, como licencias, autorizaciones, permisos y los instrumentos relacionadas con la educación, la investigación, y la información ambiental (Rodríguez y Espinoza, 2002).

El reglamento de Protección y Gestión Ambiental del sector minero, aprobado por Decreto Supremo N.º.040-2014-EM, en su artículo 16, establece que el titular de la operación minera es responsable de los impactos ambientales negativos (aguas residuales, vertidos, emisiones, residuos sólidos, ruido, vibraciones, etc.) y cualquier otro aspecto de las operaciones del proyecto que pueda surgir durante las fases del desarrollo del proyecto, principalmente impactos y riesgos que excedan el límite máximo permisible y el estándar de calidad ambiental, que impactan sobre el ambiente y la salud humana. Así mismo, en los artículos 17 y 18 del mencionado reglamento

establece la obligación de obtener la certificación ambiental, autorización y licencia para desarrollar operaciones mineras, cumplir con la normatividad ambiental.

La función fiscalizadora de la administración pública impone diversas obligaciones a los administrados. Neyra (2020) señala que, las infracciones ambientales, de acuerdo con la normativa ambiental y las estrategias de manejo ambiental aprobada, se clasifican en tres escenarios: a) Incumplimiento relacionado con la obligación de “emitir comunicaciones a la autoridad, en cuyo caso solo se ha creado un peligro hipotético con una posible subsanación-formal” (p. 86); sin perjuicio, que determinadas infracciones puedan ser consideradas insubsanables según el ordenamiento jurídico, como la exigencia de la conformidad de un IGA, tras el inicio de las actividades; b) Incumplimientos referidas con las obligaciones “de hacer en el ambiente”, es una deficiencia, con mayor frecuencia se encontrará en el plan de manejo ambiental, el cual considera el proceso para llevar a cabo las acciones de prevención, minimización y rehabilitación que la empresa debe realizar, por lo que procedería una subsanación-material, c) Incumplimientos relacionadas con las restricciones ambientales, están directamente relacionadas con “prohibiciones expresas de las regulaciones ambientales” (p. 86), como no realizar exploración minera en humedales, no puede ser subsanado.

El origen de la corrección voluntaria en las acciones administrativas para sancionar las infracciones ambientales en el sector productivo y minero debe evaluarse caso por caso. Neyra (2020) señala tres posibles respuestas como i) corrección-formal, referida al inicio de trámites administrativos para obtener extemporáneamente, una autorización, licencia o concesión; ii) corrección-material, se refiere a la implementación de acciones para mitigar los impactos negativos generados, así como

para restaurar los ecosistemas; iii) infracciones insubsanables, incumplir prohibiciones señaladas del ordenamiento jurídico, no actuar de acuerdo con el principio de prevención.

2.6.3. Supervisión ambiental

Es una herramienta por medio de la cual el OEFA verifica el cumplimiento de la empresa con la normatividad ambiental, compromisos establecidos en el Instrumento de Gestión Ambiental. La función supervisora se inicia con la etapa de planificación, la cual incluye un conjunto de acciones previas, tales como identificar las obligaciones que se fiscalizarán al administrado, se revisa toda la información que la empresa ha remitido a la autoridad de supervisión, se evalúan las denuncias que pesan sobre la unidad que fiscalizarán, se analizan los informes de monitoreo y se realiza un análisis integral de los mismos, se revisan cuáles fueron los resultados de monitoreos, se revisan las supervisiones previas y cuáles han sido las medidas administrativas que se impusieron a la empresa de ser el caso.

La supervisión es esencialmente una función de fiscalización ambiental, su naturaleza es preventiva, tiene un enfoque responsivo en la promoción del cumplimiento, que consiste en aplicar estrategias de cumplimiento de manera progresiva, desde la menos intrusiva hasta el que se consideran de ultima ratio, dependerá de la forma como se desempeñan las empresas y del riesgo o daño que generen. El incumplimiento se refiere a las obligaciones ambientales contenidas en las “normas ambientales y los instrumentos de gestión ambiental, puede clasificarse como i) Incumplimientos leves, ii) incumplimientos trascendentes, acorde a lo establecido en el Reglamento de Supervisión” (OEFA, 2019, p. 42).

El procedimiento de supervisión desarrollado por el OEFA, distingue tres etapas: preparatoria o planificación, ejecución y resultados.

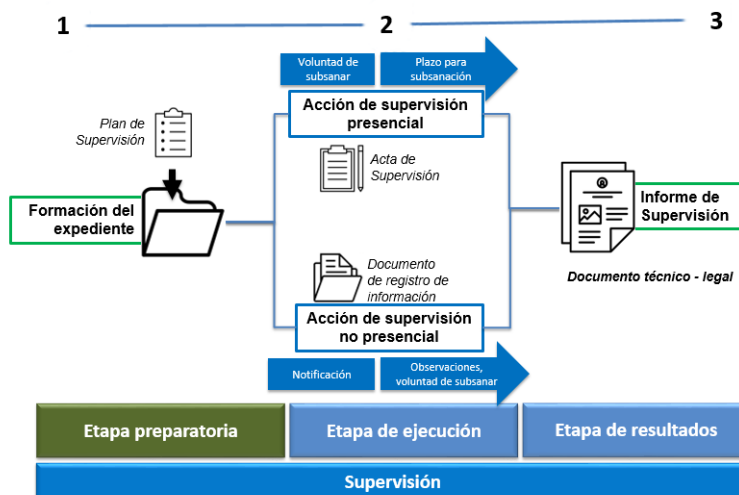


Figura 2. Etapas de la Supervisión Ambiental. Fuente: Tomada de OEFA <https://www.oefa.gob.pe/supervision-a-empresas-2/ocac02/>

El OEFA, en el ejercicio de su función fiscalizadora, podrá dictar medidas administrativas contra los administrados, constituyendo una obligación ambiental fiscalizable, puede dictarse en el ejercicio de la supervisión o de un procedimiento sancionador, atribución establecida en el artículo 16 y el artículo 22 de la Ley del SINEFA, y de acuerdo con lo señalado en el Capítulo I del Título IV del Reglamento de Supervisión, la autoridad de supervisión se encuentra facultada para dictar medida de carácter particular, medida preventiva, requerir sobre instrumentos de gestión ambiental, y la autoridad de primera instancia DFAI, podrá dictar medidas cautelares y correctivas conforme al Título IV “recursos administrativos”, del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante RCD N.º. 027-2017-OEFA/CD (Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, 2019, p. 83).

2.6.4. Metodología de estimación del riesgo ambiental

Para determinar el riesgo del incumplimiento trascendente, el OEFA utiliza el método para estimar los riesgos ambientales, establecido en el anexo 4 de la RCD N.º 005-2017-OEFA/CD. El riesgo está presente en la vida de cualquier ser humano, es la exposición a un peligro, situación potencial de causar daño y se expresa en probabilidad. Los riesgos “no tienen un origen natural ajeno a la intervención humana, sino que se debe a la acción del hombre que va precedida así de una decisión, que puede ser consciente sobre los posibles efectos” (Rojas, 2014, p. 550).

Utilizar la metodología de estimación de riesgo ambiental permite conocer si el riesgo es leve, moderado, significativo, y con ello la Autoridad Ambiental contemplar si se trata de una infracción relacionada al incumplimiento de algún requerimiento o normativa ambiental o se evidencian de una afectación ambiental a un bien protegido como el agua, suelo, aire, fauna, flora. En el tema ambiental, los riesgos están referidos los contaminantes químicos y sus posibles efectos negativos en la salud humana y los ecosistemas. Es una institución jurídica que se establece en función al concepto de daño ambiental, puede definirse como aquella situación que tiene el potencial de convertirse en un daño ambiental, cuya evaluación consiste en la determinación cuantitativa y cualitativa de la presencia confirmada o potencial de una sustancia contaminante que representa un peligro para la salud de las personal o el ambiente (Ize et al., 2010).

La RCD N.º.005-2017-OEFA/CD, que aprueba el reglamento de supervisión, en el anexo 4 desarrolla un método para estimar los riesgos ambientales por incumplimiento a la normativa ambiental, señala que la estimación de la probabilidad de ocurrencia de un evento iniciador se expresa por la probabilidad de ocurrencia del riesgo según la actividad que realiza la empresa. La valoración del riesgo considera la

probabilidad de ocurrencia de un evento y sus consecuencias negativas para el ambiente y/o al ser humano; i) la probabilidad de que ocurra un peligro o amenaza para la salud humana y el ambiente por el incumplimiento de las normas ambientales, está en función de las actividades que realice la empresa; ii) la gravedad de las consecuencias es la materialización de un riesgo, que puede afectar al ser humano o entorno natural.

La estimación final del riesgo es el producto de probabilidad y consecuencia, que puede ser leve, moderado o significativo, según los rangos establecidos podrá ser: riesgo significativo de 16-25, riesgo moderado de 6-15, y riesgo leve de 1-5 de rango.

2.6.5. Daño ambiental

Se trata de cualquier “alteración significativa, deterioro material que sufre el ambiente y/o uno de sus componentes que pueda ser consecuencia de un incumplimiento o disposición no legal (acción u omisión) y genera impactos negativos o potenciales” (Lanegra, 2013, p. 189). Por lo que el causante del daño ambiental debe aplicar medidas de prevención y remediación, cumpliendo con el principio de “responsabilidad ambiental”. La LGA, establece que el causante del daño al ambiente, sea persona natural o jurídica, pública o privada, tiene la obligación de adoptar medidas de prevención, restauración, rehabilitación o reparación y resarcir los daños ocasionados (Lanegra, 2013).

El daño al ambiente puede ser de dos tipos: i) daño concreto o real, existe daño, impacto negativo, daño actual y comprobado al ambiente debido al desarrollo de las actividades humanas, ii) daño potencial, hay la posibilidad de toda clase de daño, impacto negativo o daño al ambiente debido a fenómenos, eventos o circunstancias que pueden ocurrir como consecuencia de las actividades humanas.

Los elementos del daño ambiental están incluidos en el artículo 142 de la Ley General del Ambiente, que establece que “la existencia de un menoscabo al ambiente, la existencia de una relación de causalidad, la prescindencia de antijuridicidad y los efectos negativos sea actual o potencial” (Ramírez, 2019, p. 20). Al respecto el Tribunal de Fiscalización Ambiental. del OEFA solo reconoció y desarrolló dos elementos el menoscabo y los efectos negativos actuales y potenciales.

En la RCD N.º.010-2013-OEFA/CD, que aprueba los “lineamientos para la aplicación de las medidas correctivas”, se cita a González (2003, OEFA, 2013, p. 5), quien señala que existe dos tipos de daño: i) daño ambiental ecológico puro, es decir daño al ambiente y pérdida de los recursos naturales, se afecta a los bienes jurídicos como el ambiente, los recursos naturales y la salud, ii) daño ambiental por influjo ambiental, es decir los efectos de la contaminación sobre la salud humana (OEFA, 2013).

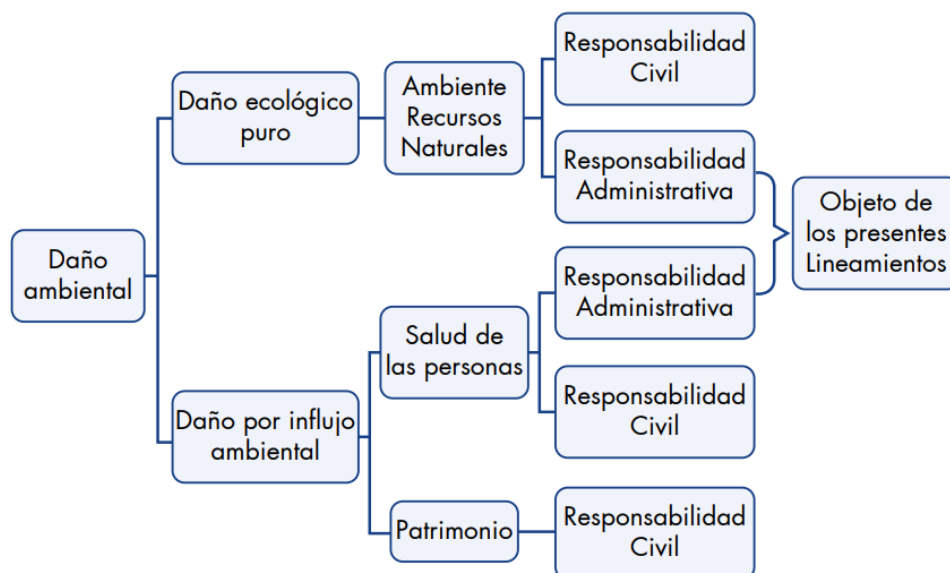


Figura 3. Mecanismos para reparar daño ambiental. Fuente: OEFA. “Lineamientos para la Aplicación de las Medidas Correctivas”, Tomada de OEFA, 2013, p. 5

2.7. Derecho Administrativo Sancionador

2.7.1. El procedimiento administrativo sancionador

Los procedimientos sancionadores en materia ambiental se entienden como el conjunto de actos encaminado a determinar la responsabilidad administrativa del infractor y dictar medidas correctivas y/o sanciones a través del procedimiento sancionador, además dicho procedimiento constituye una garantía a través del cual los administrados hacen valer sus derechos fundamentales (Ministerio de Justicia, 2017). La actuación administrativa de fiscalización tiene como propósito cautelar el cumplimiento de lo previsto por la normatividad vigente en el desempeño de actividades económicas sujetas a control.

El ejercicio del control ambiental constituye un poder jurídico de las autoridades administrativas que le autoriza sancionar a las empresas con multas pecuniaria y no pecuniarias, amonestaciones u otros tipos de sanción ante el incumplimiento del ordenamiento jurídico. Cosculluela explica que es el poder que otorga al Gobierno para reprimir las conductas tipificadas como prohibidas y de imponer medidas correctivas, estas conductas están tipificadas como prohibidas en el ordenamiento jurídico, cuya comisión de una infracción para que se imponga una sanción debe estar tipificada la conducta. La finalidad de esta facultad es asegurar el respeto a los principios de legalidad, tipicidad, proporcionalidad y no confiscatoriedad (Gómez, 2017).

Los principios básicos de la potestad sancionadora son la legalidad, el debido procedimiento, la razonabilidad, la tipicidad, la culpabilidad entre otros, y cumplen una función: fundante (todas las normas para la realización del procedimiento administrativo sancionador son suficientes), interpretativa (utilizar como criterio de interpretación cuando exista alguna duda sobre el sentido y alcance de las normas de la

potestad sancionadora) y la integradora (actúa como de fuente de integración cerrando vacíos normativos identificables en la aplicación de las normas sancionadoras (Morón, 2017).

El principio de legalidad señalado en el art. 248, 1 del TUO de la LPAG establece que solo bajo ley formal se otorga el poder a las entidades de la administración estatal, para detectar la comisión de infracciones y la imposición de sanciones, deben cumplir con la Constitución, las leyes y sus reglamentos, de acuerdo sus atribuciones conferidas. Es una nueva comprensión del derecho administrativo inspirada en la constitucionalización del derecho y proteger los derechos de la persona (Espinosa-Saldaña Barrera, 2016, citado por Huayta, 2018).

La administración pública para determinar la existencia de una infracción podrá verificar que los elementos de tipicidad, antijuridicidad y la culpabilidad coincidan, estos tres elementos no han sido plasmadas en el TUO de la LPAG, pero confirma la existencia del comportamiento humano como primer elemento para analizar la configuración de las infracciones administrativas, refiriéndose a: i) la acción constitutiva de infracción, señalado en el artículo 250; ii) acto u omisión señalado en el artículo 255); iii) la conducta sancionable señalado en el artículo 246 y iv) los hechos señalado en el artículo 252 (Huayta, 2018).

El principio de tipicidad en materia sancionadora está consagrado en la Constitución Política del Perú, y señala nadie puede ser procesado o condenado por acto u omisión en el momento de la comisión del acto no estaba calificado en la ley ni será responsable por una infracción no contemplado en la ley, principio que emana de la libertad de la persona. Normalmente, cuando se refiere a la tipicidad, las personas naturales y/o jurídicas están obligadas a cumplir con la normatividad y puede ser considerada

responsable de conducta típica y en su caso, atribuibles a una infracción administrativa. Así, las personas naturales adoptaran comportamientos típicos cuando ellos mismos, incumplan la normatividad y las personas jurídicas adoptaran comportamientos típicos cuando una de las personas naturales de su organización cometa actos típicos (Gómez Tomillo & Sanz Rubiales, 2010, citado por Huayta, 2018).

En la legislación peruana sobre sanciones administrativas no aparece la presunción que define la no tipicidad; sin embargo, Neyra (2018) sustenta que el error provocado por el Gobierno plantea interrogantes sobre la tipicidad subjetiva de la norma “en el primer escenario el Estado dicta la norma y exige que se respete; en el segundo escenario, el regulador indica al infractor que se encuentra fuera del supuesto de la norma, y genera un error subjetivo en el administrado” (Huayta, 2018, p. 52).

El procedimiento administrativo sancionador del OEFA comprende a la totalidad de actos por medio del cual se investiga una o varias posibles comisiones de infracciones administrativas, las cuales han sido originadas por el administrado que no han cumplido con sus compromisos ambientales, pudiéndose imponerle sanciones y/o medidas correctivas de corresponder. Además, el OEFA podrá dictar medidas cautelares, ya sea antes de iniciar el procedimiento o una vez iniciado, para asegurar la resolución final y utilizar las multas coercitivas. Las funciones de fiscalización y sanción en el OEFA “son ejercidas por la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos. y el Tribunal de Fiscalización Ambiental. en la segunda instancia” (Gómez, 2017, p. 87).

Tabla 1
Fases del Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS)

Fases	Descripción
Imputación de cargos	La acusación es realizada por la autoridad instructora, el PAS inicia con la notificación de cargos a la empresa investigada, la resolución contiene una descripción hechos que pueden constituir una infracción administrativa, criterios normativos y se imponen sanciones.
Descargos	El administrado podrá presentar alegatos, descargos dentro de los veinte (20) días hábiles.
Actuación de pruebas	En caso de necesidad, el órgano de instrucción podrá ordenar la realización de pruebas.
Informe del órgano instructor	La autoridad instructora en el informe indica caso por caso si hubo infracción, sanción, o el archivo del expediente y dictado de medidas correctivas. Si se determina la existencia de infracciones se notificará al administrado, plazo para el descargo no menor de cinco (5) días hábiles.
Informe oral.	La autoridad decisora, convoca a audiencias orales, para presentar argumentos en apoyo de su posición.
Resolución de sanción.	El órgano decisorio emitirá pronunciamiento final sobre la responsabilidad administrativa por cada hecho imputado. El administrado podrá ejecutar las medidas impuestas o solicitar la reconsideración o apelación.
Apelación.	Plazo para presentar quince (15) días hábiles y es resuelto por el Tribunal de Fiscalización Ambiental.

Nota: “Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador. del OEFA”, aprobado por

RCD N.º. 027-2017-OEFA/CD

Los Instrumentos jurídicos para los procedimientos sancionadores del sector minero son lo siguiente:

Tabla 2

Instrumentos jurídicos que regulan el procedimiento sancionador del OEFA

N.º de la Norma	Titulo
Decreto Supremo N.º.006-2017-JUS	“Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N.º. 27444”
Ley N.º 30230	“Artículo 19 está referida a las Medidas para la promoción de la inversión en materia ambiental”.
RCD N.º. 038-2013-OEFA/CD.	“Reglas generales sobre el ejercicio de la Potestad Sancionadora del OEFA”
RCD N.º 045-2015-OEFA/PCD	“Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA”
RCD N.º 035-2013-OEFA/PCD.	“Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones”
RCD N.º. 010-2013-OEFA/CD.	“Lineamientos para la aplicación de las medidas correctivas previstas en el Literal d) del numeral 22.2 del artículo 22º de la Ley N.º 29325-Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental”
RCD N.º. 016-2012-OEFA-CD.	“Reglamento del Registro de Infractores Ambientales del OEFA”
RCD N.º.032-2013-OEFA/CD y modificatorias.	“Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA”
Decreto Legislativo N.º.1278	“Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos”
Decreto Supremo N.º.014-2017-MINAM	“Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos”
RCD N.º 018-2013-OEFA/CD.	“Reglamento de Emergencias Ambientales del OEFA, modificado por RCD N.º.028-2019-OEFA/CD”

D.S. N.º.040-2014-EM “Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero”

D.S. N.º.042-2017-EM “Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Exploración Minera”

D.S. N.º.033-2005-EM “Reglamento para el Cierre de Minas”

Tipificaciones aprobadas por el OEFA:

RCD N.º.042-2013- OEFA/CD. “Tipifican las infracciones administrativas y sanciones, relacionadas con la eficacia de la fiscalización ambiental, aplicables a las actividades económicas que se encuentran bajo el ámbito del OEFA” (fecha de publicación 16/10/2013).

RCD N.º.045-2013- OEFA/CD. “Tipifican las infracciones administrativas y establecen la escala de sanciones relacionadas al incumplimiento de LMP previstos para actividades económicas bajo el ámbito de competencia del OEFA” (fecha de publicación 13/11/2013).

RCD N.º.035-2015- OEFA/CD. “Tipifican las infracciones administrativas y establecen la escala de sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA” (fecha de publicación 18/08/2015).

RCD N.º 042-2015- OEFA/CD. “Tipifican las infracciones administrativas y establecen la escala de sanciones aplicable a las actividades de Exploración Minera” (fecha de publicación 16/10/2015).

RCD N.º 043-2015- OEFA/CD. “Tipifican las infracciones administrativas y establecen la escala de sanciones aplicable a las actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero” (fecha de publicación 16/10/2015).

RCD N.º 006-2018- OEFA/CD. “Tipifican las infracciones administrativas y establecen la escala de sanciones relacionadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental, aplicables a los administrados que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA” (fecha de publicación 16/02/2018).

RCD N.º 005-2018- OEFA/CD. “Tipifican infracciones administrativas y establecen escala de sanciones aplicable al incumplimiento de las obligaciones vinculadas a la Remediación de Sitios Impactados por Actividades de Hidrocarburos” (fecha de publicación 16/02/2018).

2.7.2. *Ley de Procedimiento Administrativo General, Ley N.° 27444*

El TUO de la LPAG, en su art. 248, establece que el poder sancionador de todas las entidades se rige por principios específicos como la culpabilidad, expresión de un presupuesto que permite que alguien sea declarado culpable e imponga sanción a ellos. Moron (2017) indique que, “el principio de culpabilidad está previsto en el numeral 10 del art. 248 del TUO de la LPAG, establece un límite al *ius puniendi* basado en los principios de seguridad jurídica y de dignidad humana, al imponer una sanción” (p. 451). En un procedimiento administrativo sancionado para establecer las responsabilidades administrativas de los administrados, como regla, se aplica la responsabilidad subjetiva, pero la responsabilidad objetiva se aplica en caso de una ley o decreto legislativo, no requiere el análisis del factor subjetivo del infractor, solo demostrar la causalidad para la imposición de una sanción

El TUO de la LPAG en el art. 257, contempla los eximentes y atenuantes, la Administración pondera responsabilidad administrativa incurrida por el infractor conforme al principio de razonabilidad, considera seis formas de defensa y exención de responsabilidad por infracciones, siendo los siguientes: “a) caso fortuito y fuerza mayor; b) cumplimiento de las obligaciones legales y legítima defensa; c) incapacidad mental debidamente comprobada; d) orden obligatoria de autoridad competente; e) errores inducidos por la administración; y f) subsanación voluntaria” (Neyra, 2018, p. 336).

Se entiende como una exención de responsabilidad a la disculpa de responsabilidad del infractor y tiene las siguientes características: la remoción de la responsabilidad administrativa del infractor, la imposibilidad de aplicar sanciones, se

invierte la carga de la prueba, supone la realización de una infracción, es de carácter excepcional, recae exclusivamente sobre la sanción (Morón, 2017).

El causante de la infracción administrativa subsana voluntariamente la supuesta acción u omisión imputada, antes de la notificación de cargos, en concordancia con lo dispuesto en el inciso 3) del art. 235 del TUO de la LPAG, también está incluido en el art. 20 del Reglamento de Supervisión, donde estableció que si la empresa acredita la subsanación voluntaria antes de la imputación de cargos, se dispondrá el archivo; así mismo Mori (2020) precisa que “la solicitud efectuada por la Autoridad de Supervisión dan como resultado la pérdida de la voluntariedad, a menos que la infracción califique como leve, la autoridad de supervisión podrá ordenar el archivo del expediente” (p. 391).

2.7.3. La subsanación voluntaria

El concepto se divide en dos componentes: i) subsanación, proviene del verbo *subsanar*, que significa ‘excusar un desacierto, reparar un defecto, resarcir un daño’, podemos concluir que la subsanación implica reparar la afectación al ambiente, a la administración estatal o a un tercero relevante. No se trata solo de un arrepentimiento pasivo y comprende la suspensión de la acción indebida, como la reversión de los efectos que haya generado el incumplimiento; ii) carácter voluntario, que el administrado corregirá el incumplimiento, la acción deberá realizarse de manera espontánea, sin que medie algún requerimiento por parte de la Administración pública (Picoy, 2018).

Neyra (2020) menciona que la definición de *subsanar* ‘exculpar, disculpar, reparar, remediar, resarcir el daño’ establecida en el Diccionario de la Lengua Española y con dos supuestos de subsanación a i) subsanación formal, referida a la realización de

trámites administrativos y ii) subsanación material, vinculada a mitigar los impactos negativos ocasionados al ambiente.

La subsanación voluntaria está considerada en el literal f) del núm. 1 de artículo 257 del TUO LPAG, como un supuesto de exclusión de responsabilidad administrativa, para que se pueda eximir de responsabilidad al infractor, de la lectura no establece que todas las infracciones sean pasibles de subsanación, solo precisa que la subsanación de la infracción debe realizarse antes del inicio del procedimiento a fin de que se pueda eximir de responsabilidad al infractor. Morón (2019) menciona para que se configure la subsanación el administrado deberá cumplir con los siguientes requisitos: i) temporal, subsanar voluntariamente antes del inicio de la notificación de imputación de cargos, ii) voluntariedad: subsanar la infracción de manera voluntaria; es decir, sin que provenga de algún mandato de la autoridad, iii) reparación del mal o daño causado: revertir los efectos dañosos producto de la comisión de la infracción. Así, en función al bien jurídico protegido, deberá identificar los efectos y el daño producido (Morón, 2019).

Asimismo, Huayta (2018) describe tres elementos para la aplicación de la subsanación como eximente de responsabilidad: i) elemento objetivo, la subsanación del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción, ii) elemento subjetivo, la voluntariedad de dicha subsanación por parte del posible sancionado. iii) elemento temporal: la subsanación debe ser efectuada antes de la notificación de la imputación de cargo.

A su vez, el Ministerio de Justicia (2017) refiere que “la inclusión de la eximente de responsabilidad se sostiene la protección de los bienes jurídicos, privilegiando la acción reparadora espontánea por parte del infractor, en lugar de realizar diligencias

previas e iniciar el PAS con todos los costos asociados” (p. 47). Mientras que Morón (2017) sustenta que “el objetivo de la subsanación voluntaria como condición de eximir de responsabilidad es promover en los administrados una acción espontánea, consciente y prevenir gastos innecesarios a la Administración Estatal cuando la conducta deja de existir y los efectos se corrigen” (p. 513).

Así mismo, Martínez (2017) destaca que las correcciones voluntarias son consideradas como una excusa absolutoria, mientras los actos de los administrados constituyen infracciones administrativas punibles porque cumplen con tres puntos característicos: “tipicidad, antijuricidad y culpabilidad”, sin embargo, la opción legislativa es excluir la sanción, siempre que la empresa cumple determinadas condiciones o requisitos establecidos en las respectivas normativas. Asimismo, Huapaya et. al. (2018) argumentan que “el eximente por subsanación voluntaria es un motivo de absolución en la medida por razones extra legales, el legislador decide liberar al imputado de la sentencia” Picoy, 2019, p. 64). Estos motivos se consideran las mejores medidas disuasorias de la potestad sancionadora y bajo un enfoque de regulación responsiva donde los mecanismos de persuasión tienen prioridad sobre la punición.

El OEFA, en el ejercicio de la función fiscalizadora, aprobó el Reglamento de Supervisión mediante RCD N.º 006-2019-OEFA/CD, donde estableció que la finalidad de la función de supervisión es promover la subsanación voluntaria de los incumplimientos a la normativa ambiental, dicha finalidad se basa en un enfoque de cumplimiento normativo, de prevención y gestión del riesgo. Torres (2019) indica que el enfoque de la regulación responsiva busca promover el cumplimiento de la normativa, para ello la autoridad tendrá que establecer alternativas de actuación respecto al tipo de infracción, interviniendo desde un nivel más leve como un dialogo hasta el nivel más alto de la pirámide ejerciendo su facultad punitiva cuando se haya generado un daño o riesgo.

CAPÍTULO 3: DISEÑO METODOLÓGICO

3.1 Tipo de Investigación.

La presente investigación utilizó un planteamiento cualitativo, cuyo propósito fue evaluar las resoluciones emitidas por la DFAI (primera instancia) y el TFA (segunda instancia) de administrado del sector minería de los años 2019 y 2020 y establecer los fundamentos que tuvieron en cuenta para archivar por subsanación voluntaria por la comisión de infracciones ambientales en los procedimientos administrativos sancionadores. Se tuvo dos subcategorías de interpretación: subsanación formal, que se refiere a la implementación de trámites ante la administración; y la subsanación material que se ocupa de mitigar los impactos ambientales negativos generados y sus efectos.

3.2 Diseño de Investigación.

El diseño es no experimental, con un enfoque descriptivo, que consistió en explicar de manera sistematizada, clara y coherente las resoluciones de archivo por subsanación voluntaria, ejercidas por el OEFA, en las resoluciones emitidas durante 2019 y 2020.

3.3 Método de Investigación.

Fue descriptivo y consistió en detallar como interpreta la DFAI y el TFA, el causal de eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria por parte del posible sancionado, en las resoluciones emitidas del sector minería en 2019 y 2020, donde el administrado formuló descargos y solicitó se exima de responsabilidad.

3.4 Población

El presente estudio comprendió a todas las resoluciones expedidas por la DFAI y el TFA durante 2019 y 2020 en el sector minería, en las que considere subsanación voluntaria como archivo del procedimiento administrativo sancionador. Se analizaron 32 resoluciones emitidas por la DFAI y 32 resoluciones emitidas por la TFA.

3.5 Técnica de Recojo de la Información

La información se recabó del portal institucional del OEFA disponible en los sistemas informativos: <https://www.oefa.gob.pe/tribunal-de-fiscalizacion-ambiental/resoluciones>, y la solicitud de acceso se pidió a OEFA. Asimismo, se utilizó el *software* Mendeley Desktop, para organizar y compilar la información recabada, luego se hizo una revisión y análisis documental de los expedientes que concluían como archivo por subsanación voluntaria, en las resoluciones emitidas en 2019 y 2020 por la DFAI y el TFA.

3.6 Instrumentos de Recolección de Datos

En el presente estudio se utilizó la ficha analítica documental, ya que se recabó la información y se analizó el contenido de los expedientes que concluían como archivo por subsanación voluntaria en los procedimientos sancionadores en resoluciones emitidas en 2019 y 2020 por la DFAI y el TFA del OEFA, en el sector minería.

CAPÍTULO 4: RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1 Resultados

El OEFA, en el 2019 en el sector minería, emitió 413 resoluciones directorales en primera instancia; 154 resoluciones, en segunda instancia; y en el 2020, 218 resoluciones en primera instancia; 141 resoluciones, en segunda instancia. En la presente investigación se han revisado un total de 64 resoluciones directorales emitidas por DFAI (primera instancia) y el TFA (segunda instancia), durante el periodo 2019 y 2020, del sector minería, donde el presunto infractor solicitó eximir de responsabilidad por subsanación voluntaria en concordancia al lit. f), núm. 1 del art. 257 del TUO de la LPAG; se describen los fundamentos desarrollados para la, referida absolución de responsabilidad administrativa.

El OEFA, en los procedimientos sancionadores iniciados para establecer la existencia de responsabilidad administrativa por incumplimiento de la normativa ambiental, cuenta con diversos marcos normativos en las que fundamenta los elementos que califican como la subsanación voluntaria. El Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA), en las resoluciones que emitió, consideró elementos que configuran la exclusión de responsabilidad administrativa, además establecieron precedentes de observancia obligatoria determinando que algunas infracciones administrativas son insubsanables.

Tabla 3

Resoluciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental para supuestos de exclusión de responsabilidad por subsanación voluntaria

Elementos	Resolución del TFA
Principio de causalidad: la subsanación no puede ser interpretada o explicada de manera independiente de los derechos ambientales:	Resolución N.º 006-2019/TFA-SMEPIM
Condiciones para la subsanación voluntaria: Se produzca de manera voluntaria, antes del inicio del PAS y conducta infractora debe ser corregida.	Resolución N.º 191-2019/TFA-SMEPIM Resolución N.º 206-2019/TFA-SMEPIM
Carácter voluntario de la subsanación: el plazo establecido para su ejecución, la forma y condición del cumplimiento.	Resolución N.º 408-2019/TFA-SMEPIM Resolución N.º 487-2019/TFA-SMEPIM
Las medidas de prevención son insubsanables, sus efectos son irreversibles.	Resolución N.º 206-2019/TFA-SMEPIM
Carácter insubsanable las medidas de prevención acorde con el principio de predictibilidad.	Resolución N.º 250-2019/TFA-SMEPIM
Obligaciones de no hacer “prohibiciones” no pueden ser subsanadas.	Resolución N.º 237-2019/TFA-SMEPIM Resolución N.º 408-2019/TFA-SMEPIM
La implementación de elementos no consideradas en el IGA, son insubsanables	Resolución N.º 191-2019/TFA-SMEPIM Resolución N.º 221-2019/TFA-SMEPIM
La falta de presentación de documentos dentro del plazo requerido es insubsanable.	Resolución N.º 192-2019/TFA-SMEPIM Resolución N.º 247-2019/TFA-SMEPIM
Los Incumplimiento relacionado a los LMP, son insubsanable.	Resolución N.º 443-2019/TFA-SMEPIM (Precedente administrativo de observancia obligatoria)
Los Incumplimiento relacionado a efectuar monitoreos ambientales, son insubsanable.	Resolución N.º 463-2019/TFA-SMEPIM (Precedente administrativo de observancia obligatoria)

Nota: SMEPIM-Sala.especializada en minería, energía, pesquería e industria manufacturera.

En la Tabla 3, se muestra el listado de las resoluciones emitidas por el TFA, sobre las cuales se fundamenta una serie de factores a considerarse que configuran la

causal de exención de responsabilidad por subsanación voluntaria siendo los siguientes: la aplicación del principio de causalidad, la corrección de la conducta se realice de manera voluntaria antes de inicio del PAS. Así mismo, estableció que algunos presuntos incumplimientos tienen la naturaleza de ser insubsanable como no realizar medidas de prevención, obligaciones de no hacer, implementar componentes no contemplados en el IGA, no presentar documentación dentro del plazo, exceder los LMP y no monitorear. Corroboró lo señalado por Jiménez (2020), que muchos incumplimientos no pueden ser pasible de subsanación por la naturaleza de las infracciones, debido a que los hechos se consuman en un momento dado, cuyos efectos suelen ser irreversibles.

La DFAI, en sus fundamentos para determinar la absolución de responsabilidad administrativa por subsanación voluntaria de la comisión infracciones ambientales, contemplada en el art. 257 del TUO de la LPAG, ha tomado en consideración los pronunciamientos del TFA.

El OEFA ejerce la función de fiscalizadora en el sector minero (mediana y gran minería), investiga la comisión de infracciones administrativas y en caso de incumplimiento de las obligaciones ambientales sanciona teniendo en cuenta lo establecido en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador, aprobado por la RCD N.º.027-2017-OEFA/CD, el TUO de la LPAG, y el Reglamento de Supervisión.

Tabla 4

Resoluciones de la DFAI y del TFA del periodo 2019-2020 que resolvieron procedimientos administrativos sancionadores por subsanación voluntaria.

Resoluciones emitidas	Número de resoluciones evaluadas	Número de incumplimientos que acreditó corrección	SI se aplicó eximente de responsabilidad (Archivo)	NO se aplicó eximente de responsabilidad (sanción)	No configura infracción (Archivo)
DFAI	32	55	14 (25.45 %)	41	0
TFA	32	39	1 (2.56 %)	36	2
Total	64	94	15 (15.96 %)	77	2

Nota: Esta tabla muestra presuntas infracciones en las que el administrado alego corrección de la conducta imputada.

En la Tabla 4, se observa el número de resoluciones emitidas por la DFAI y el TFA, referidas a infracciones ambientales cometidas por administrados del sector minería, quienes solicitaron se aplique la absolución de responsabilidad por subsanación voluntaria bajo los términos de lit. f) núm. 1 del art. 257 del TUO de la LPAG. Hubo un total de 94 presuntos incumplimientos de obligaciones ambientales supervisadas, donde el administrado pretendió acreditar las correcciones de la conducta posterior a la acción de supervisión sin que medie requerimiento alguno realizada por el OEFA, solicitando se aplique eximir de responsabilidad por subsanación voluntaria. De las resoluciones emitidas por el DFAI, solo catorce (14) presuntos incumplimientos fueron absueltas, lo que representa el 25.45 %, disponiendo el archivo del PAS y en las resoluciones emitidas por el TFA solo se encuentra un (1) presunto incumplimiento, que representa el 2.56 %, liberando de responsabilidad y disponiendo el archivo del PAS.

Tabla 5
Detalle de subsanación por tipología de presuntos incumplimientos administrativos analizadas por la DFAI en el sector minería 2019-2020

Presuntos Incumplimientos administrativos	Si aplicó eximente		No aplicó eximente		Total	
	DFAI	Si aplicó eximente (%)	DFAI	No aplicó eximente (%)	DFAI	Total (%)
Exceder Límites Máximos Permisibles en los efluentes mineros.	0	0.00	9	16.36	9	16.36
No comunicar el inicio de actividad a la autoridad administrativa.	1	1.82	0	0.00	1	1.82
Implementar componentes no establecidas en el IGA.	0	0.00	10	18.18	10	18.18
No ejecutar actividades y/o compromisos señalados en su IGA.	12	21.82	14	25.45	26	47.27
Almacenamiento inadecuado de residuos sólidos.	0	0.00	0	0.00	0	0.00
No adoptar medidas preventivas y de control a fin de evitar la afectación del ambiente.	1	1.82	8	14.55	9	16.36
TOTAL	14	25.45 %	41	74.55	55	100 %

Nota: Esta tabla muestra los tipos de infracciones administrativa, en las cuales aplicó y no aplicó el eximir de responsabilidad por subsanación voluntaria.

En la Tabla 5, se observa en las resoluciones emitidas por la DFAI, de los 55 presuntos incumplimientos ambientales, donde el administrado alegó haber subsanado voluntariamente dicha conducta, solo 14 presuntos incumplimientos lograron eximir de responsabilidad que representa un porcentaje menor de 25.45 %, disponiendo el archivo del PAS y 41 presuntos incumplimientos que representa un porcentaje elevado de 74.55 %, no lograron acreditar la corrección voluntaria,

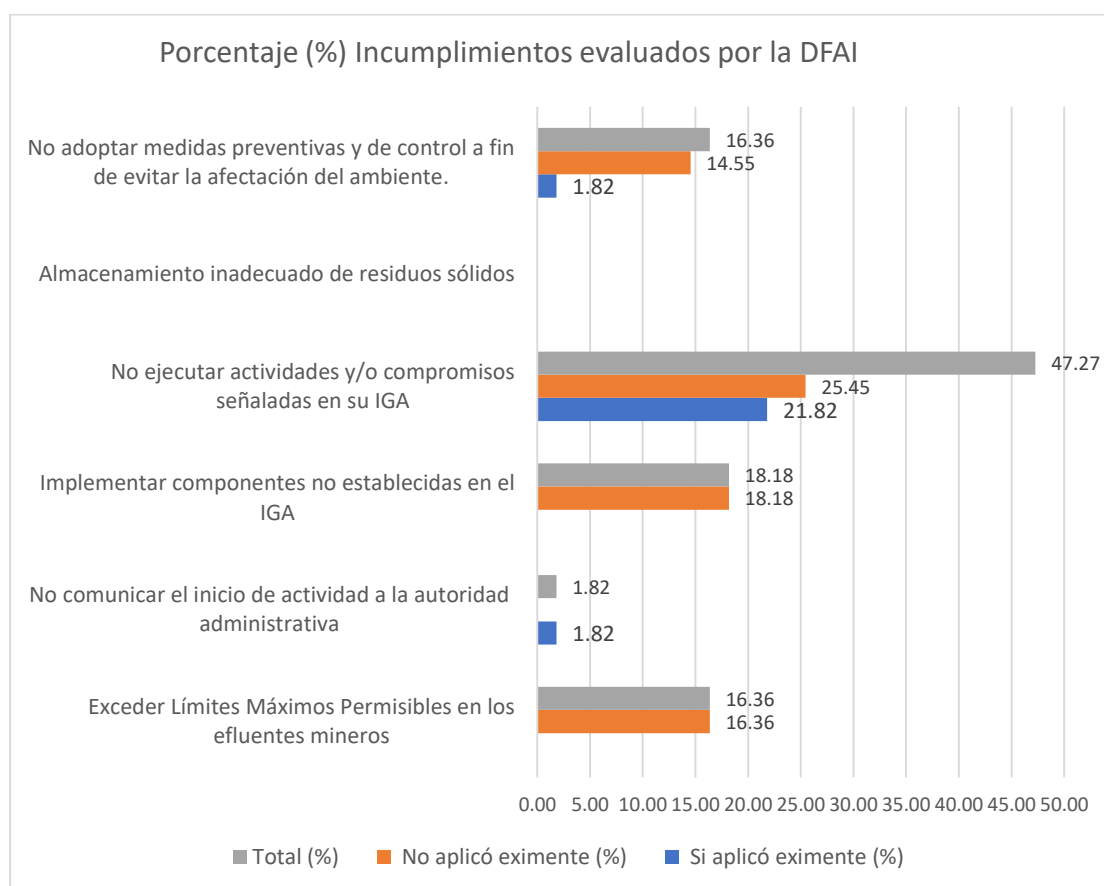


Figura 4. Porcentaje por tipología de presuntos incumplimientos analizados por la DFAI que acreditó y no acreditó eximir de responsabilidad por subsanación voluntaria.

En la Figura 4, se detallan los presuntos incumplimientos agrupados por su tipología en 6 grupos, de los cuales 12 presuntos incumplimientos (21.82 %), calificaron de eximir de responsabilidad por subsanación voluntaria, siendo del tipo de “no ejecutar actividades y/o compromisos contemplados en su IGA” representando un mayor porcentaje; y las tipologías de presuntos incumplimiento de “no comunicar el inicio de actividades a la autoridad administrativa” y de “no adoptar medidas preventivas y de control a fin de evitar la afectación del ambiente”, calificaron eximir de responsabilidad en un porcentaje menor, representando un porcentaje de 1.82 %.

Asimismo, se analizaron tres expedientes sancionadores emitidos por la DFAI, en los cuales la empresa alego la subsanación voluntaria de los presuntos incumplimientos a la normatividad ambiental, resolviendo el archivo del PAS, siendo los siguientes:

- Infracción administrativa no comunicar el inicio de la actividad a la autoridad administrativa

El documento evaluado fue el Expediente N.º 0661-2018-OEFA/DFAI/PAS, contiene la Resolución Directoral N.º 0111-2019-OEFA/DFAI, emitida por la DFAI, mediante el cual dio inicio el proceso administrativo sancionador (PAS) en contra del administrado MINSUR S.A, “Hecho imputado N.º 3. El titular minero ejecutó actividades del EIASd Taucane, sin comunicar de manera previa al OEFA y a la DGAAM el inicio de actividades, incumpliendo lo establecido en la normativa ambiental”.

Análisis

Debemos analizar si el hecho alegado por el administrado constituye una exención de responsabilidad administrativa por subsanación voluntaria conforme a lo dispuesto al lit. f), núm. 1 del art. 257 del TUO de la LPAG y el artículo 15 del Reglamento de Supervisión del OEFA.

El hecho detectado en el informe de supervisión realizada por el OEFA indica que la empresa realizó actividades que estaban aprobadas en el EIASd Tucane sin comunicar de manera previa al OEFA y a la DGAAM el inicio de actividades, la falta de comunicación deriva del Instrumento.de Gestión Ambiental-IGA.

En este caso, la empresa, en sus descargos, indicó que el 13 de enero del 2015 notificó a la Autoridad Ambiental (Ministerio de Energía y Minas) el inicio de actividades de exploración del proyecto “Taucane”, antes del inicio del PAS.

De lo anterior se desprende que existen los medios probatorios referidos a la comunicación a la autoridad administrativa y la DFAI, que concluyó señalando que el administrado subsanó su conducta el 13 de enero del 2015, antes del inicio del PAS, configurando así una supuesta subsanación del comportamiento y en base a lo dispuesto en el TUO de la LPAG y del Reglamento de Supervisión del OEFA, declaró el archivo del PAS.

- Infracción administrativa de no ejecutar actividades y/o compromisos señalados en el IGA

El documento evaluado fue el Expediente N.º 3018-2018-OEFA/DFAI/PAS, contiene la Resolución Directoral N.º 2007-2019-OEFA/DFAI, emitida por la DFAI, mediante la cual dio inicio al proceso administrativo sancionador (PAS) en contra del

administrado Minera Bateas S.A.C, “Hecho imputado N.º 1. El administrado no ejecutó las actividades de revegetación del acceso hacia la plataforma de perforación PLAT-1, incumpliendo lo establecido en su instrumento.de gestión ambiental”.

Análisis

Debemos analizar si el hecho alegado por el administrado constituye como un absolutorio de responsabilidad por subsanación voluntaria conforme a lo dispuesto en el lit. f), núm. 1 del art. 257 del TUO de la LPAG y el artículo 15 del Reglamento de Supervisión del OEFA.

El hecho detectado en la supervisión realizada por el OEFA, en el 2018, muestra que el ingreso a las plataformas PLAT-01 no ha sido revegetado (se ubicada en las coordenadas UTM WGS84 Zona 18 S: Este 443 297 y Norte 8 623 777 al Este 443 394 y Norte 8 623 805).

La empresa, en sus descargos, alegó haber realizado actividades de acuerdo con los compromisos en su IGA, realizó obras para mejorar la densidad de las plántulas y fortificar con semilla Raygrass, informando al OEFA del cumplimiento mediante cartas N.º.019-2018-GCB y N.º.052-2018-GCB de fecha 4 de abril del 2018 y 17 de mayo del 2018, respectivamente; además ejecutó antes del iniciar el procedimiento administrativo sancionador.

En resumen, la empresa ha cumplido con las condiciones para estar exenta de responsabilidad por subsanación voluntaria y existe evidencia, la DFAI ha indicado que, en el Informe N.º.010- DNL/2018 (registro N.º.44908 del 17 de mayo del 2018) y presentada por el administrado al OEFA, demostró corregir la conducta imputada antes de iniciar el PAS, así mismo la autoridad supervisora no realizó requerimiento alguno

y de conformidad con lo dispuesto en el TUO de la LPAG y del Reglamento de Supervisión del OEFA y concluyó con el archivo del PAS.

- Infracción administrativa de no adoptar medidas preventivas y control. a fin de evitar la afectación del ambiente

El documento evaluado fue el Expediente N.º 1628-2018-OEFA/DFAI/PAS, contiene la Resolución Directoral N.º.00512-2019-OEFA/DFAI, emitida por la DFAI, da inicio al proceso administrativo sancionador (PAS) contra el administrado VOLCAN COMPAÑÍA MINERA S.A.A, “Hecho imputado N.º 5: Volcan no adoptó medidas de prevención y control a fin de evitar que la descarga de agua proveniente de la fuga de la cámara de rejas del sistema de tratamiento de aguas residuales domésticas entre en contacto con el suelo”.

Análisis

Debemos analizar si los hechos alegados por el administrado constituyen una absolución de responsabilidad administrativa por subsanación voluntaria conforme a lo dispuesto en el lit. f), núm. 1 del art. 257 del TUO de la LPAG y el artículo 20 del Reglamento de Supervisión del OEFA.

El hecho detectado, durante la supervisión realizada por el OEFA en el 2017, constató la descarga de aguas residuales domésticas proveniente de la fuga de la cámara de rejas de la unidad fiscalizable “Andaychagua”.

En sus descargos del administrado, se evidencia registros fotográficos que acompañaron al acta de supervisión, en los cuales realizó acciones en el lugar del hallazgo, como el resane de la infraestructura, el retiro del material donde tomó contacto la descarga y el cambio de tubería que conduce el agua residual doméstica; el 10 de

julio 2017, presentó imágenes complementarias de los trabajos efectuados, en los cuales se corrobora el resane del orificio donde se detectó la fuga, asimismo, se verifica que ha colocado material orgánico en el área donde se trasladó el agua con la finalidad de obtener su remediación, así mismo el 24 de julio 2017 presentó un manifiesto de residuos peligrosos.

De lo señalado se evidencia que cumplió con las condiciones que exigen la subsanación voluntaria y existieron los medios probatorios, la DFAI indicó que la empresa ha efectuado acciones orientadas a evitar una nueva fuga en la zona (*ex ante*), las cuales consistieron en el resane de la caja donde se filtró la descarga y el cambio de tubería que conduce el agua residual doméstica, también ha efectuado acciones para remediar el suelo afectado por el agua residual (*ex post*), las cuales consistieron en el retiro del material donde tomó contacto la descarga y la colocación de material orgánico en la zona afectada, y que favoreció la recuperación del suelo, tales acciones han sido implementadas con anterioridad a la imputación de cargos, tampoco se aprecia que la Autoridad de Supervisión haya realizado un requerimiento previo, en consecuencia se encuentra en el supuesto establecido en el art. 20° del Reglamento de Supervisión, y concluyó declarando el archivo del PAS.

En la siguiente tabla se analiza la interpretación del TFA con respecto a la aplicación de exclusión de responsabilidad por subsanación voluntaria de presuntos incumplimientos detectados.

Tabla 6
Detalle de presuntos incumplimientos administrativos que alegaron subsanación voluntaria, analizadas por el TFA, en el sector minería 2019-2020.,

Tipo de Incumplimientos administrativos	Si aplicó eximente		No aplicó eximente		No configura infracción		Total	
	TFA	Si aplicó eximente (%)	TFA	No aplicó eximente (%)	TFA	No configura infracción (%)	TFA	Total (%)
Exceder límites máximos permisibles en los efluentes mineros	0	0.00	8	20.51	0	0.00	8	20.51
No comunicar el inicio de actividad a la autoridad administrativa	0	0.00	1	2.56	0	0.00	1	2.56
Implementar componentes no establecidas en el IGA	0	0.00	5	12.82	0	0.00	5	12.82
No ejecutar actividades y/o compromisos señalados en su IGA	1	2.56	12	30.77	0	0.00	13	33.33
Almacenamiento inadecuado de residuos sólidos	0	0.00	1	2.56	0	0.00	1	2.56
No adoptar medidas preventivas y de control a fin de evitar la afectación del ambiente	0	0.00	9	23.08	2	5.13	11	28.21
TOTAL	1	2.56 %	36	92.31 %	2	5.13 %	39	100 %

Nota: Esta tabla muestra los tipos de infracciones administrativas, en las cuales aplicó y no aplicó eximir de responsabilidad por subsanación voluntaria.

En la Tabla 6, se observa en las resoluciones emitidas por el TFA, de 39 presuntos incumplimientos que el administrado alego haber corregido dicho comportamiento, solo un (1) presunto incumplimiento, califico excluir de responsabilidad por subsanación voluntaria, disponiendo el archivo del PAS.

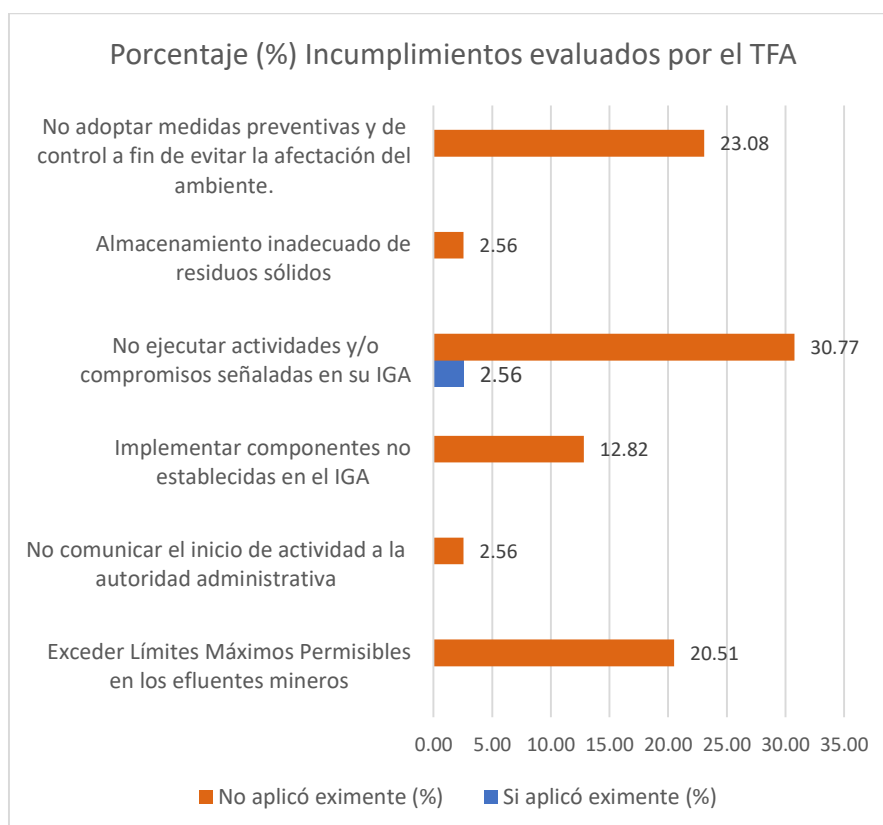


Figura 5. Porcentaje de presuntos incumplimientos analizados por el TFA que acreditó y no acreditó el eximir de responsabilidad por subsanación voluntaria.

En la figura 5, se detallan los presuntos incumplimientos que han sido agrupados por su tipología en 06 grupos, donde el TFA, consideró solo un (1) presunto incumplimiento que representa el 2.56 % corresponde a la tipología de “no ejecutar actividades y/o compromisos contemplados en su IGA”, una causal de exención de responsabilidad por subsanación voluntaria, disponiendo su archivo del PAS.

Al analizar la aplicación de las absoluciones de responsabilidad administrativa por subsanación voluntaria, el TFA consideró como referencia los antecedentes administrativos y los precedentes de observancia obligatoria; en el presente caso se analizó un expediente que configuró eximir de responsabilidad al administrado:

- **Infracción administrativa:** no ejecutar actividades y/o compromisos señalados en su IGA

Documento evaluado fue el Expediente N.º 357-2016-OEFA/TFA-SMEPIM, contiene la Resolución Directoral N.º.150-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, emitida por el TFA, mediante el cual resuelve el recurso de apelación presentada contra la Resolución Directoral N.º.2689-2018-OEFA/DFAI, en la que se declaró la existencia de responsabilidad administrativa respecto a la conducta infractora “La Zanja descarga flujos de agua provenientes de las pozas de sedimentación que captan las aguas de escorrentía del talud de la vía de acceso denominada Haul Road, acción por la cual contraviene lo establecido en el instrumento.de gestión ambiental aprobado”

Análisis

Debemos analizar si el hecho alegado por el administrado constituye una absolución de responsabilidad administrativa por subsanación voluntaria conforme a lo dispuesto en el TUO de la LPAG y el Reglamento de Supervisión del OEFA.

El hecho detectado fue durante la Supervisión Especial 2014, el OEFA constató la existencia de una descarga de flujos que provienen de las pozas de sedimentación de la captación de agua de escorrentía del talud de la vía de acceso denominada Haul Road, no incluidos en el programa de monitoreo descrito en la Modificación del EIA La Zanja.

El administrado en sus descargos indicó que subsanó el incumplimiento antes del inicio del PAS, confirmando que la descarga cuestionada fue detenida, y el agua de no contacto captada del talud del Haul Road derivando a un sistema de tratamiento, que luego vierte en un punto aprobado en su EIA La Zanja.

De lo señalado se evidencia que cumplió con las condiciones que exigen la subsanación voluntaria y existieron los medios probatorios, en su fundamento el TFA, indicó que el administrado demostró que el efluente cuestionado ha sido direccionado para verterse a través del punto de control V-02 autorizado en el IGA, la DFAI consideró que el administrado no subsanó la conducta infractora porque no modificó su IGA, al respecto el TFA indicó que, el EIA La Zanja prevé que en caso el agua de lluvia entre en contacto con materiales generadores de acidez, esta deberá ser derivada a un sistema de tratamiento de aguas ácidas, según lo establecido en su IGA, aplicando causal de eximente de responsabilidad administrativa establecida en el lit. f) del núm. 1 del art. 257 del TUO de la LPAG, y dispuso el archivo del PAS, revocó la Resolución Directoral N.º 2689-2018-OEFA/DFAI.

4.2 Discusión

La gestión ambiental tiene como objetivo reducir el impacto de las actividades humanas en el ambiente; para lograr este objetivo, las autoridades gubernamentales y los ciudadanos deben ser capaces de anticipar cualquier situación que ponga en riesgo al ambiente, y cumplir con la normativa ambiental, a través de la fiscalización ambiental el OEFA y las EFA verifican que las empresas cumplan con las leyes ambientales y el incumplimiento es sancionado. En el presente estudio, el OEFA ejerce la función fiscalizadora en el sector minero de la mediana y gran minería.

El Tribunal Constitucional indico que, en la base legal 34 de la sentencia recaída en el expediente N.º 03610- 2008-PA/TC, el Estado implementa efectivamente la protección del ambiente, en caso de incumplimiento a la normativa ambiental ejerce su potestad sancionadora, y frente a la ocurrencia de daños ambientales dispone medidas de prevención y reparación.

Se observa en la Tabla 4 que, solamente 15 presuntas infracciones que representan un porcentaje de 15.96 % han sido calificadas por el OEFA como eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria. Al respecto la DFAI y el TFA no ha limitado la aplicación de dicha eximente en los procedimientos administrativos sancionadores, además como entidad que tiene la función normativa ha considerado en el reglamento de supervisión como uno de los objetivos promover la subsanación voluntaria. El OEFA desde el 2012 realizó reformas normativas conducentes a promover la subsanación voluntaria siempre en cuando no se ha iniciado la imputación de cargos, que la infracción sea subsanable y no genere riesgos ambientales, Gamarra (2019) menciona que la “subsanación voluntaria de la infracción como una causal de exención que sustrae el elemento objetivo de imputabilidad, todo ello bajo la influencia de la fiscalización responsiva” (Gamarra Abarca, 2019, p. 112).

El OEFA, como ente rector del SINEFA, ha implementado diferentes estrategias que permitan prevenir la degradación del ambiente como la aplicación de la fiscalización responsiva, mediante la persuasión, lograr en los administrados el cumplimiento de la normativa ambiental, lo cual está contemplada en el artículo 20 del Reglamento de Supervisión como subsanación voluntaria “corregir las infracciones, reparar oportunamente las consecuencias causadas, remediar los daños ambientales y que, el administrado de manera espontánea, sin requerimiento adecue su

comportamiento al ordenamiento jurídico”. Al respecto, Torres, (2019) manifiesta que “la subsanación voluntaria como absolutorio de responsabilidad, se encuentra estipulada en el inciso f), núm. 1, artículo 257, del TUO de la LPAG, responde a un enfoque responsivo” (p. 101); sin embargo, no precisa a qué tipo de infracciones es aplicable y si tiene límites

La DFAI y el TFA, al analizar las conductas infractoras y eximir de responsabilidad administrativa, se guiaron de los principios de razonabilidad y proporcionalidad y evaluaron los siguientes requisitos a cumplirse: i) subsanar de manera voluntaria, ii) y que se realice de antes de haber iniciado del PAS. Además, tomó en consideración lo establecido en el artículo 20 del Reglamento de Supervisión, que indica que cuando el incumplimiento califica como leve, la subsanación puede conllevar el archivo del expediente, así mismo de los antecedentes administrativos y los precedentes de observancia obligatoria. Morón (2017) menciona dos requisitos para acreditar la condición de exigencia por subsanación voluntaria: i) requisito temporal, el cual exige que la conducta se realice en cualquier momento antes del PAS, esto puede ocurrir cuando la autoridad desarrolle una acción supervisora que produce en la empresa la condición del ilícito ejecutado, ii) requisito fundamental, que plantea que se produzca de manera voluntaria o espontánea, en consecuencia la subsanación implica identificar y reparar o resarcir el daño producido al bien público protegido.

El reglamento de supervisión del OEFA, en su artículo 20.4, ha realizado una clasificación de los tipos de incumplimientos como “leves”, que implica un riesgo leve, incumplimientos de carácter formal que causa daño al ambiente; “trascendentes”, que causa daños ambientales, ocasiona un riesgo moderado o grave, incumplimientos de carácter formal. Para ponderar el riesgo o el daño ambiental ocasionado y liberar de

responsabilidad al administrado, utilizó la metodología de estimación de riesgo ambiental, y si la conducta califica como leve, permite la absolución de responsabilidad, y si el riesgo es trascendente procede el procedimiento sancionador; si el administrado subsana la infracción, puede atenuar la sanción. Además, el artículo 20.3 del mencionado reglamento indica que “la solicitud realizada por la autoridad de supervisión, mediante los cuales ordena una acción relacionada con el incumplimiento, pierde el carácter voluntario, a menos que califique como leve, en este caso también puede disponer el archivo del PAS” (Mori, 2020, p. 387). Por esa razón, la subsanación voluntaria como eximente cumple el fin preventivo e incentiva que los responsables corrijan su conducta respetando la normatividad ambiental.

Al respecto, el TUO de la LPAG no distingue el tipo de incumplimiento a ser subsanado, si es leve o trascendente tampoco considera los efectos que podrían haber generado riesgo o daño, solo precisa que debe cumplirse las siguientes condiciones: “i) se produzca de manera voluntaria, ii) se realice de previo del inicio del procedimiento administrativo sancionador, iii) se realice la subsanación de la conducta” (Morón Urbina, 2017, p. 513). Por eso, la figura de la subsanación voluntaria no tiene límites, y es por ello el OEFA con el reglamento de supervisión ha establecido criterios para su calificación, aunque no precisa en casos de reincidencia. Además, Huapaya, et al., (2018) mencionan que “la estructura de la infracción que consiste en la tipicidad, antijuridicidad y punibilidad, y en los eximentes de responsabilidad están ausentes, es un supuesto de ausencia de punibilidad, dando un giro la forma de entender la potestad sancionadora” (p. 103).

Así mismo, el OEFA para la aplicación de la eximente de responsabilidad administrativa a que se refiere el lit. f), núm. 1 del artículo 255 del TUO de la LPAG, a

través del Tribunal. de Fiscalización Ambiental, emitió la Resolución N.º.443-2018-OEFA/TFA-SMEPIM y la Resolución N.º 463-2018- OEFA/ TFA- SMEPIM, considerando como precedente administrativo de observancia obligatoria, los incumplimientos relacionados a los LMP y no realizar monitoreo ambiental configuran una “infracción insubsanable”. Estos criterios también fueron aplicados por la DFAI y TFA para eximir de responsabilidad. Neyra (2020) menciona que, en la mayoría de los pronunciamientos del TFA, “reconoce como infracciones insubsanables el exceder los límites máximos permisibles en un lugar y tiempo especificado, así como no realizar el monitoreo ambiental de acuerdo con el cronograma establecido en su Instrumento de Gestión Ambiental” (p. 80).

En las tablas 5 y 6, se observa la clasificación de incumplimientos por su tipología, la DFAI aplicó con mayor frecuencia eximir de responsabilidad por subsanación voluntaria al presunto incumplimiento de “no ejecutar actividades y/o compromisos señalados en su IGA” (Neyra, 2020. p. 90), y en porcentaje mínimo los incumplimientos del tipo “no comunicar el inicio de actividad a la autoridad administrativa”, “no adoptar medidas preventivas y de control a fin de evitar la afectación del ambiente” (Neyra, 2020. p. 90). Estos incumplimientos están relacionados con las obligaciones “de hacer” contempladas en su instrumento de gestión ambiental, no generan daño ambiental, son consideradas como peligro potencial. Y en las infracciones de no adoptar medidas de prevención implica que el riesgo aplicando la metodología califique como leve, y el infractor realice acciones de corrección de las causas y sus efectos. En todos estos casos, la autoridad aplicó eximir de responsabilidad por subsanación voluntaria siempre y cuando cumplan los requisitos establecidos en el TUO de la LPAG. Neyra (2020) menciona que “las obligaciones de hacer son cuando se ha incurrido en una omisión, de ejecutar la Estrategia de manejo

ambiental, esto el protocolo para ejecutar las acciones de prevención, minimización y rehabilitación que debe ejecutar el administrado, por lo que procedería una subsanación material” (p. 90).

Asimismo, es importante mencionar que la tipología de presunta infracción de “no haber adoptado medidas preventivas y control a fin de evitar la afectación del ambiente” (Ministerio de Justicia, 2017, 47) es subsanable cuando termina la conducta infractora, y la reparación de las consecuencias del daño ambiental generado. De igual forma, Torres (2020) menciona que “la subsanación se refiere a cumplir con lo que se obliga o dejar de hacer lo que está prohibido” (p. 94).

Del mismo modo, el TFA en la Resolución N.º 191-2019-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 16 de abril del 2019, indica lo siguiente: se desarrollan dos clases de obligaciones ambientales que nacen de los instrumentos de gestión ambiental: “obligaciones específicas de hacer, referidas al cumplimiento de los compromisos ambientales; y obligaciones implícitas de no hacer, prohibición de hacer cosas que no estén especificadas en el IGA” (párr. 60). Se restringe a las empresas a realizar las actividades permitidas en su IGA, se les prohíbe realizar diversas actividades, y la RCD N.º 049-2013-OEFA/CD tipifica las infracciones administrativas y escala de sanciones relacionadas con los IGA, identificando dos obligaciones ambientales: obligaciones específicas “de hacer”, es decir, cumplir los compromisos ambientales; y obligaciones implícitas de “no hacer”, prohibición de acciones no previstas en el IGA.

Del mismo modo existen tipología de infracciones como “implementar componentes no establecidas en el IGA”, “exceder los límites máximos permisibles de efluentes mineros”, en estos casos la DFAI y el TFA desestimó eximir de responsabilidad por subsanación voluntaria, debido al carácter de la infracción como

“insubsanable”, que son consideradas como una obligación de “no hacer”. Estas prohibiciones están contenidas en la Ley General del Ambiente, Reglamento Protección Ambiental del Sector Minería, y los IGA una vez aprobados son mecanismos orientados para la implementación de la política ambiental, contiene obligación que deben ser cumplidas por el administrado. Existen diferentes tipos de infracciones y se desconoce si todas son subsanables, al respecto Mori, (2020) señala que todas las infracciones son subsanables salvo las meramente instantáneas, todo va depender de la naturaleza y circunstancia de la infracción cometida (p. 390). Morón (2017) señala que, las infracciones pueden ser clasificadas en i) instantáneas sin producir un efecto antijurídico duradero, ii) Instantáneas con efectos permanentes, iii) continuadas y iv) permanentes (p. 522).

Igualmente (2020), menciona, que en el sector ambiental las obligaciones del administrado, por su naturaleza se pueden dividir en tres grupos “i) obligación de comunicar a la autoridad; ii) obligación “de hacer” en el ambiente; y iii) obligación de “no hacer” en el ambiente, que afecten los intereses legítimos del ambiente, los recursos naturales y la salud humana” (p. 80).

Iniciado el procedimiento administrativo sancionador, la autoridad instructora del PAS notifica la imputación de cargos, a fin que el posible sancionado pueda presentar sus descargos, con ello el instructor evalúa toda la evidencia a fin de conocer la verdad material. La DFAI en los análisis que realizó a los expedientes del PAS, revisó los alegatos y las pruebas presentadas por el administrado observando la temporalidad, voluntariedad, la reparación de los daños, sus consecuencias, seguidamente formuló un informe final debidamente motivada disponiendo el archivo del PAS “no existencia de

responsabilidad” por subsanación voluntaria o la imposición de sanción correspondiente.

Las pruebas presentadas por los administrados del sector minería, que cometieron presuntas infracciones ambientales, no pudieron acreditar la temporalidad, puesto que las correcciones fueron realizadas posterior a la notificación de imputación de cargos, y en algunos casos las pruebas no eran idóneas, pues utilizaron fotografías sin contener la georreferenciadas y la fecha exacta que acredite tal corrección. Respecto a las medidas de prevención del daño causado, que de acuerdo con el riesgo calificaron como leve, no pudieron acreditar la reparación de sus efectos o consecuencias, y solo se limitaron a César el daño causado. De la Puente (2014) indica que el daño ambiental no solo implica la ocurrencia de efectos negativos actuales, sino también potenciales y es el infractor quien debe desvirtuar esta presunción trasladándose la carga de la prueba la administrado” (p. 171)

La Autoridad Administrativa no puede limitar la aplicación de la subsanación voluntaria establecida en el TUO de la LPAG, ya que constituye condiciones que debe observar en un procedimiento administrativo sancionador. Para que la autoridad determine si el administrado se acogió al beneficio de la subsanación voluntaria, deberán concurrir las siguientes circunstancias: “se ejecute de manera voluntaria, se realice de manera previa al inicio del procedimiento sancionar y la subsanación de la conducta que consiste en acreditar que la comisión de la infracción César y la reparación de las consecuencias o efectos derivados de las mismas” (AUTOR, AÑO Y PÁGINA). Los medios probatorios deben contener lo siguiente: i) información completa, muchas de las evidencias evaluadas por la autoridad no tienen la información neCésaria, por ejemplo, en las fotografías no se visualiza las fechas y la

georreferenciación del lugar. ii) Información simétrica, la evidencia recabada en campo por la autoridad, debe ser similar a la información brindada por el administrado en sus descargos.

Es importante mencionar que, dependiendo del daño o riesgo del incumplimiento de determinada obligación y en función de la oportunidad, existen incumplimientos que para ser subsanados requieren además del cese de la conducta, reparación de las consecuencias o efectos. En la presente investigación, el administrado solo acreditó el cese de la conducta, mas no pudo certificar la reparación de las consecuencias. Además, debe precisarse que la Autoridad Administrativa ha determinado que existen incumplimientos cuyos efectos resulten jurídicamente irreversibles, donde la subsanación no es posible, como exceder los límites máximos permisibles, y no presentar los monitoreos ambientales en la frecuencia establecida, en la presente investigación las evidencias que presentaron los administrados no configuraron el eximente de responsabilidad establecido en el TUO de la LPAG

La acción de supervisión, realizada por el OEFA, toma en cuenta el riesgo ambiental que puede generar el desarrollo de la actividad económica, la DFAI y el TFA al analizar los hechos imputados tomaron en cuenta el nivel de riesgo que representa la infracción ambiental imputada y las consecuencias que podría generar, al TFA en las apelaciones realizadas por los administrados solo configuró eximir de responsabilidad por subsanación voluntaria una presunta infracción. Lo que sí permitió analizar dos conductas imputadas que alegaron por subsanación voluntaria, sin embargo, no constituyeron infracciones, consecuentemente revocando y disponiendo el archivo el PAS.

La Fiscalización Ambiental ha dado un nuevo enfoque de regulación responsiva, plasmado en el artículo 257 del TUO de la LPAG, propende a la promoción del cumplimiento y no debe ser exclusivamente la sanción. Al respecto Huapaya, et al., (2018) refieren que “el Estado pretendió a través de la regulación específica, privilegiar el restablecimiento del derecho antes que la sanción, argumentan que dicho análisis es limitante, dado que la sanción también cumple con dicha finalidad con un enfoque responsivo” (pp. 597-598).

En concreto se busca promover que el administrado tenga moderación y voluntariamente corrija sus acciones sin activar el aparato estatal, la subsanación voluntaria podría generar un incentivo malicioso para el administrado, puede resultar ser más ventajoso cometer la infracción y después corregirla; sin embargo, la Administración Estatal valora el tipo de infracción y el riesgo ambiental que representa, en función a ello determina si el sujeto infractor podría acogerse a la figura de subsanación voluntaria, cuya finalidad no es distinta a la finalidad preventiva de la sanción administrativa, en la medida que este eximente busca incentivar el cumplimiento de la obligación ambiental.

Al respecto, Neyra (2020) expone dos alcances de interpretación sobre la subsanación voluntaria. i) interpretación pro empresa, comprende solo el cese de la conducta infractora y no evalúa el impacto que puede tener en el ambiente; ii) interpretación pro Estado, para proteger el interés público, toda infracción tiene causa y efecto, los impactos en el ambiente deben ser remediados. Así el objetivo de la valoración como condición de eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria, es también promover correcciones de las conductas en los administrados y evitar un

costo adicional a la Autoridad de Fiscalización Ambiental, cuando la conducta ha sido subsanada y es posible demostrar que los efectos han sido reparados.

Conclusiones

1. DFAI y TFA, en resoluciones emitidas durante el 2019 y 2020 sobre sanciones en procedimientos administrativos por actividades mineras, a efecto de analizar los hechos imputados y poder eximir de responsabilidad por subsanación voluntaria, ha tenido en cuenta el TUO de la LPAG, lit. f), del núm. 1 del art. 257; el artículo 20 del Reglamento de Supervisión, el riesgo ambiental y precedentes administrativos de observancia obligatoria emitidas por el TFA.
2. Las presuntas infracciones que resultaron ser de riesgo leve y las obligaciones de carácter formal configuraron causales para eximir de responsabilidad administrativa por subsanación voluntaria logrando el archivo del PAS, y las presuntas infracciones trascendentes que involucraron un riesgo ambiental significativo o moderado no calificaron para la exención de responsabilidad.
3. En las resoluciones emitidas por la DFAI y TFA, durante el periodo 2019 y 2020 en materia de minería, solo quince 15 presuntos incumplimientos (de los 94 presuntos incumplimientos) acreditaron excluir de responsabilidad administrativa por subsanación voluntaria, disponiendo el archivo del PAS, en aplicación al lit. f), núm. 1 del art. 257 del TUO de la LPAG.
4. Los presuntos incumplimientos que acreditaron causal de eximir de responsabilidad por subsanación voluntaria están vinculados a las infracciones “de hacer”: i) no comunicar el inicio de actividad a la autoridad administrativa, no presentar información, ii) no ejecutar actividades y/o compromisos señalados en su IGA, iii) no haber adoptados medidas de preventivas y control a fin de evitar la afectación del ambiente, logrando el archivo del PAS.

5. Los presuntos incumplimientos que no lograron ser subsanados fueron las infracciones de “no hacer” i) exceder límites máximos permisibles y ii) implementar componentes no establecidos en el IGA, establecidos por el TFA como insubsanables, irreversibles, no logrando el archivo del PAS.
6. Las presunciones que la DFAI y TFA ha tomado en cuenta para eximir de responsabilidad por subsanación voluntaria fueron los siguientes: el presunto incumplimiento se corrija de manera voluntaria antes del inicio del PAS, la acreditación del plazo, la condición, la forma como debe ser cumplida y la demostración de las correcciones de los efectos y/o consecuencias del daño generado, además las fotografías fechadas y georreferenciadas.
7. El OEFA, como parte su enfoque responsivo, ha liberado de responsabilidad administrativa a los administrados que han demostrado subsanar voluntariamente sus conductas antes de la imputación de cargos, sin que exista requerimiento realizado por la Autoridad de Supervisión, por lo que se logró disponer el archivo del PAS.

Recomendaciones

1. Considerar realizar investigaciones respecto a la fiscalización responsiva, y que se considere los grados de infracción como eximentes de responsabilidad administrativa.
2. Reglamentar los criterios para la aplicación del artículo 257, referidos a la exención y atenuación de responsabilidad por infracciones del TUO de la LPAG, sobre el cumplimiento de obligaciones ambientales, casos de inaplicación de eximentes de responsabilidad y la aplicación en casos reiterativos.

Referencias

- Aldana, M. I. (2016). La necesidad de regular de forma prioritaria las medidas de prevención de la contaminación para lograr una mayor eficacia en la fiscalización ambiental minero-energético. *THEMIS Revista de Derecho*, 70, 279-289. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/19617>
- De la Puente, L. (2014). La Noción Jurídica de Daño Ambiental y una Peculiar Argumentación del Tribunal de Fiscalización Ambiental. *Derecho & Sociedad*, 42, 169-178. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/12473>
- De la Puente, L., & Vargas, V. D. (2015). Análisis crítico del régimen de responsabilidad de la Ley General del Ambiente. *Revista de Derecho Administrativo*, 15, 97-113. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/15172>
- Gamarra, S. (2019). De la indulgencia a la condena: La responsive regulation en el régimen de fiscalización ambiental en Perú. *THEMIS Revista de Derecho*, 74, 107-125. <https://doi.org/10.18800/themis.201802.016>
- Gómez, H. R. (2017). *La fiscalización ambiental del OEFA: características de un modelo de ejercicio de la potestad sancionadora que armoniza con la inversión* [Tesis de Maestría, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas]. <http://hdl.handle.net/10757/621638>
- Gómez, H. R., & Granados, M. (2013). El fortalecimiento de la fiscalización ambiental. En: *El nuevo enfoque de la fiscalización ambiental*. OEFA. https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=6282

- González, J. J. (2003). *La responsabilidad por el daño ambiental en América Latina*. PNUMA.
- Huapaya, R., Sánchez, L., & Alejos, O. (2018). El eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria en la Ley del Procedimiento Administrativo General. *El derecho administrativo como instrumento al servicio del ciudadano: memorias del VIII Congreso de Derecho Administrativo*. Universidad de Piura, 581-604.
- Huayta, F. P. (2018). *La configuración de la subsanación voluntaria de la conducta infractora como eximente de responsabilidad administrativa en la normativa y jurisprudencia de los Organismos Reguladores* [Tesis de Pregrado, Universidad Nacional San Agustín].
<http://repositorio.unsa.edu.pe/handle/UNSA/7584>
- Huerta, L. A. (2013). Constitucionalización del derecho ambiental. *Derecho PUCP*, 71, 477-502. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201302.017>
- Innovación y Cualificación, S. L. (2019). *Gestión ambiental y desarrollo sostenible*. IC Editorial.
<http://public.ebib.com/choice/PublicFullRecord.aspx?p=6772198>
- Ize, I., Zuk, M., Rojas-Bracho, L., & Instituto Nacional de Ecología (Mexico). (2010). *Introducción al análisis de riesgos ambientales*. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales: Instituto Nacional de Ecología.
- Jiménez, J. A. (2020). La subsanación voluntaria y el reconocimiento de responsabilidad en el derecho administrativo sancionador peruano: Análisis crítico y propuestas para no frustrar los objetivos de la regulación. *Saber Servir: Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública*, (4), 77-101. <https://doi.org/10.54774/ss.2020.04.05>

- Lanegra, I. (2013). El daño ambiental en la Ley General del Ambiente. *Derecho PUCP*, 70, 187-196. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201301.009>
- Libro Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General—14^o Edición.pdf*. (s. f.).
- Lino, A. H. (2020). *La subsanación voluntaria como condición eximente de responsabilidad administrativa en la Ley de Procedimiento Administrativo General* [Tesis de Segunda Especialidad en Derecho Público y Buen Gobierno, Pontificia Universidad Católica del Perú].
<http://hdl.handle.net/20.500.12404/16284>
- López, U., & Ferreyros, P. (2019). El financiamiento de la fiscalización ambiental: ¿Tarea de todos o solo de algunos? *THEMIS Revista de Derecho*, 76, 99-128.
<https://doi.org/10.18800/themis.201902.006>
- Ministerio de Justicia (Ed.). (2017). *Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador. Segunda edición. Actualizada con el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Aprobada mediante Resolución Directora N°.002-2017-JUS/DGDOJ*.
- Mori, N. (2020). ¿Incentivo a la legalidad o impunidad? Acerca del eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria. *Derecho & Sociedad*, 1(54), 385-396.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/22427>
- Morón, J. C. (2017). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Nuevo Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444* (Gaceta Jurídica S.A).

- Morón, J. C. (2019). *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444* (Lima Perú). Gaceta Jurídica S.A.
- Neyra, C. A. (2018). Las condiciones eximentes de responsabilidad administrativa en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General y su incidencia en la legislación ambiental. *Derecho PUCP*, 80, 333-360.
<https://doi.org/10.18800/derechopucp.201801.009>
- Neyra, C. A. (2020). La subsanación voluntaria en los procedimientos administrativos sancionadores iniciados por infracciones ambientales detectadas en los sectores extractivos y productivos. *Derecho & Sociedad*, 2(54), 79-93.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/22435>
- OCDE. (2019). *Guía de la OCDE para el cumplimiento regulatorio y las inspecciones*. OCDE.
- OCDE. (2020). *Cumplimiento Regulatorio y Fiscalizaciones en el Sector Ambiental de Perú*. OCDE Publishing.
<http://public.ebib.com/choice/PublicFullRecord.aspx?p=6474838>
- Ochoa, F. (2016). ¿Es posible hacer cumplir la ley sin sancionar? Aplicando de manera «responsiva» la regulación en el Perú, a propósito del caso de abogacía de la competencia sobre las barreras burocráticas en el mercado de servicios públicos. *Derecho PUCP*, 76, 151-180.
<https://doi.org/10.18800/derechopucp.201601.006>
- OEFA (Ed.). (2019). *Guía de Supervisores Ambientales*.
http://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=34532
- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Ed.). (2013). *Lineamientos para la aplicación de las medidas correctivas previstas en el literal d) del numeral*

22.2 del artículo 22° de la Ley N.º.29325. OEFA.

https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=6840.

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Ed.). (2016). *La Vinculación y Retroalimentación entre la Certificación y la Fiscalización Ambiental*. OEFA.

http://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=17031

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Ed.). (2019). *Compendio de normas e instrumentos jurídicos en materia de fiscalización ambiental. Tomo I*. OEFA.

http://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=38396

Picoy, F. D. (2018). *La subsanación voluntaria en el Reglamento de Supervisión Ambiental y la vulneración al Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444* [Tesis de Pregrado, Universidad César Vallejo].

<https://hdl.handle.net/20.500.12692/19965>

Ramírez, A. J. (2019). *Análisis crítico de los conceptos de daño ambiental real y potencial aplicados por el Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA en el subsector minería* [Tesis de Segunda Especialidad, Pontificia Universidad Católica del Perú].

<http://hdl.handle.net/20.500.12404/13647>

Reyes, A. (2019). Camino a una minería sostenible: A propósito del nuevo reglamento de protección ambiental para las actividades de exploración minera. *THEMIS Revista de Derecho*, 74, 27-37.

<https://doi.org/10.18800/themis.201802.008>

Rodríguez, M., y Espinoza, G. (2002). *Gestión ambiental en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.

Rojas, C. (2014). Los riesgos, las funciones del derecho ambiental ante estos, y su control por medio de entidades privadas colaboradoras de la gestión

ambiental. *Revista de derecho (Valparaíso)*, 43, 549-582.

<https://doi.org/10.4067/S0718-68512014000200015>

Soto, P. (2016). Sanciones administrativas como medidas de cumplimiento del

Derecho: Un enfoque funcional y responsivo aplicado al régimen

sancionatorio ambiental. *Ius et Praxis*, 22(2), 189-226.

<https://doi.org/10.4067/S0718-00122016000200007>

Torres, T. (2019). ¡Sálvese quien pueda! La elusión de la subsanación voluntaria

como eximente de punición por parte de la administración. *THEMIS Revista*

de Derecho, 74, 91-105. <https://doi.org/10.18800/themis.201802.011>

Zárate, R. (2019). *¿Deben las obligaciones ambientales formar parte del*

“Compliance Empresarial”? Respuesta desde la regulación de la pesquería industrial peruana [Tesis de Maestría, Universidad de Lima].

<https://doi.org/10.26439/ulima.tesis/9369>